

QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG XUYÊN BIÊN GIỚI

Nguyên tắc và Thực thi tại khu vực lục địa Đông Nam Á

Nathan Badenoch



VIỆN TÀI NGUYÊN THẾ GIỚI

CAROL ROSEL
GIÁM ĐỐC XUẤT BẢN

HYACINTH BILLINGS
QUẢN TRỊ XUẤT BẢN

MAGGIE POWELL
THIẾT KẾ MỸ THUẬT

SHEILA MULVIHILL
HIỆU ĐÍNH

HORST WEYERHAEUSER
ẢNH BÌA

Các báo cáo của Viện Tài nguyên Thế giới (WRI) đều có mục tiêu kịp thời đáp ứng một cách uyên bác các vấn đề đang được xã hội quan tâm. WRI chịu trách nhiệm lựa chọn chủ đề nghiên cứu và đảm bảo là các tác giả và các nhà nghiên cứu có các quyền tự do

không phải giải trình. Các báo cáo này cũng bám theo và đáp ứng các hướng dẫn của ban cố vấn và các chuyên gia phản biện. Tuy nhiên, trừ phi được nêu rõ, tất cả các ý kiến và kết quả nêu trong các báo cáo này là của các tác giả.

Bản quyền © 2002 của Viện Tài nguyên Thế giới.

ISBN: 1-56973-504-2

In tại Hoa Kỳ trên giấy không có Clo phân tử, thành phần tái sinh 50%, trong đó 20% là tái sử dụng.

MỤC LỤC

Lời cảm ơn

Lời người dịch

I.	Giới thiệu	7
II.	Một hình ảnh về các thách thức môi trường xuyên biên giới	8
	Động lực trong quan hệ giữa thượng lưu và hạ lưu sông quốc tế	9
	Buôn bán hợp pháp và bất hợp pháp tài nguyên rừng	10
	Mở rộng kết cấu hạ tầng khu vực	10
III.	Các xu thế và các bên chủ thể trong khu vực hoá khu vực lục địa Đông Nam á	11
	Hợp tác chính trị: Thực thể ASEAN	12
	Hội nhập kinh tế: Động lực của Tiểu vùng Mê Công mở rộng	12
	Môi trường chia sẻ: phát triển và bảo tồn	14
	Đa nguyên về thể chế và quản lý điều hành khu vực	14
IV.	Cơ cấu thể chế cho hợp tác môi trường	15
	Chức năng thích hợp và năng lực đầy đủ	16
	Nguyên tắc phân cấp: quyền hạn ở cấp thấp nhất thích hợp	16
	Đại diện đầy đủ của các chính phủ liên quan	17
	Lồng ghép các mối quan tâm về môi trường vào kế hoạch phát triển	19
V.	Thực thi quản lý môi trường	21
	Công khai và truy cập được thông tin	22
	Tham gia của công chúng	24
	Trách nhiệm trước các bên bị ảnh hưởng	26
VI.	Nâng cao quản lý điều hành môi trường xuyên biên giới	28
	Nâng cao cơ cấu thể chế hợp tác	28
	Tăng cường thực thi quản lý điều hành	29

LỜI CẢM ƠN

Hầu hết các phân tích trong ấn phẩm này được trích trực tiếp hoặc bắt nguồn từ các hoạt động nghiên cứu và đối thoại của dự án Quản lý Môi trường Khu vực Mê Công (MREG). Trước tiên và hơn hết, tác giả cảm ơn tất cả các thành viên MREG đã tạo ra một diễn đàn mở và đầy tính xây dựng trong trao đổi ý kiến và kinh nghiệm.

Tác giả cũng bày tỏ lòng biết ơn tới bà Frances Seymour, Giám đốc Chương trình Thể chế và Quản lý Điều hành của Viện Tài nguyên Thế giới đã sáng suốt hướng dẫn và trợ giúp sắc bén trong quá trình lập báo cáo này. Bà Mairi Dupar, đồng quản lý dự án Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên, là một cộng tác viên rất xây dựng và sáng tạo trong tất cả các hoạt động của REPSI, bà đã đóng góp những ý kiến xác đáng và có ý nghĩa cho việc viết báo cáo. Tác giả cũng cảm ơn ông Fritz Kahrl đã biên tập lại các chi tiết với con mắt tinh đời, và hỗ trợ nhanh nhẹn trong quá trình nghiên cứu. Cô Wattana Jaturasitha, Văn phòng REPSI ở Chiang Mai đã đặc lực trong quản lý các mối cộng tác và tiến trình hình thành nên hoạt động của REPSI. Tác giả cũng bày tỏ lời cảm ơn đến Johnathan Kool đã chuẩn bị các bản đồ.

Báo cáo đã được nhiều cá nhân đóng góp ý kiến. Các đồng sự của Viện Tài nguyên Thế giới John Coyle, Peter Veit, Elena Petkova, Dan Tunstall, Jay Mac Allister, và Elsa Chang đã xem bản khởi thảo. David Thomas, Zuo Ting, và Jamaree Chiengthong đã đóng góp những ý kiến giá trị cho bản thảo đầu tiên. Những người bên ngoài góp ý cho các bản thảo sau này gồm có Somrudee Nicro, Li Qin, Magnus Torrel, Mans Nilsson, John Dore, Satoru Matsumoto và Tamaki Ohashi. Tất cả những người góp ý đó đã nhiệt thành đóng góp kinh nghiệm và chuyên môn của mình để nâng cao cấu trúc, tính chính xác và tính vững chắc trong phân tích của báo cáo.

Tôi cũng đánh giá cao tất cả các nhân viên của Văn phòng ICRAF ở Chiang Mai đã hỗ trợ cho Văn phòng REPSI một trụ sở lý tưởng và toàn bộ tiến trình MREG.

REPSI cũng rất biết ơn sự hỗ trợ tài chính của Cơ quan Viện trợ Phát triển Đan Mạch, Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển, Bộ Ngoại giao Hà Lan, Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ và Quỹ Rockefeller.

LỜI NGƯỜI DỊCH

Là một thành viên của dự án Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công MREG, tôi đã có cơ hội tốt tìm hiểu những quan điểm đương đại về quản lý điều hành tài nguyên và môi trường khu vực. Tập báo cáo Quản lý Điều hành Môi trường Xuyên Biên giới này của Nathan Badenoch đã khái quát và nâng cao hơn các phân tích về các vấn đề môi trường xuyên biên giới, làm rõ hơn mối tương tác cần thiết giữa các chính phủ quốc gia, các tổ chức khu vực và xã hội công dân, là những vấn đề còn mới đối với khu vực cũng như đối với Việt Nam.

Theo kế hoạch của WRI-REPSI, báo cáo này được dịch từ nguyên bản tiếng Anh ra tiếng Việt, nhằm giới thiệu với bạn đọc Việt Nam những quan điểm đương đại đó. Việc dịch một báo cáo về những quan điểm mới, lại được viết với văn phong súc tích, là khó khăn đối với nhóm người dịch. Trong khi dịch, đã cố gắng diễn đạt sáng sủa các lập luận, tuy nhiên một số thuật ngữ chưa tìm được từ tương đương thoả đáng trong tiếng Việt. Vì trình độ có hạn, bản dịch chắc không khỏi có thiếu sót, nhóm dịch thuật rất mong được bạn đọc góp ý và lượng thứ.

Nhóm dịch thuật,
Đỗ Hồng Phấn và các cộng tác viên,
Trung tâm Phát triển Tài nguyên và Môi trường

Hà Nội, tháng 1 năm 2003

QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG XUYÊN BIÊN GIỚI

Nguyên tắc và Thực thi tại Khu vực Lục địa Đông Nam

I. GIỚI THIỆU

Ngày 4 tháng 3 năm 2000, mức nước sông Sesan bất thành linh dâng cao gây tổn thất về sinh mạng và tài sản cho ngư dân và nông dân tỉnh Ratanakiri, Campuchia. Mức nước bất ngờ dâng cao là do việc xả nước từ đập Ialy, đập lớn nhất ở hạ lưu vực sông Mê Công, trên thượng lưu sông Sesan thuộc Việt Nam. Các tổ chức phi chính phủ (NGO) Campuchia và cộng đồng địa phương đã thông báo chi tiết về thiệt hại cho công luận trong nước và quốc tế và đề nghị xem xét tác động của sự cố xuyên biên giới này. Trong quá trình xảy ra sự cố, việc trao đổi thông tin giữa quan chức Việt Nam và Campuchia khá hạn chế, và thực tế là không có trao đổi gì giữa chính quyền tỉnh cả hai bên biên giới. Chính phủ Việt Nam sau đó đã ngỏ lời xin lỗi và đảm bảo với Chính phủ Campuchia là việc xả nước không báo trước như vậy sẽ không xảy ra nữa (*Chapman, 2000*).

Trong lúc đó, Chính phủ Campuchia khiếu nại lên Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC) đề nghị điều tra sự cố. Việc kiểm tra sau đó đã phát hiện sai sót trong những năm trước đó trong quá trình quy hoạch ban đầu của dự án. Đặc biệt là việc quy hoạch đập không xem xét đầy đủ các tác động môi trường và xã hội đối với tỉnh Ratanakiri. Khi biết kế hoạch các đập khác trên sông Sesan đang được Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB) xem xét, các NGO địa phương và quốc tế đã gây áp lực lên Ngân hàng đòi đánh giá lại kế hoạch đó (*Ojendal & nnk 2002*). Sau đó, ADB đã gác lại kế hoạch dự án cho tới khi

những nghiên cứu đầy đủ về các tác động môi trường và xã hội tiềm tàng được tiến hành¹.

Các thách thức xuyên biên giới đó nêu bật sự cần thiết của các quá trình ra quyết định vượt quá đường biên giới của một quốc gia. Chúng cũng minh chứng sự cần thiết phải lập một cơ cấu hành chính hoạt động ở nhiều cấp nhằm chăm lo sao cho sự phát triển được bền vững về sinh thái và được xã hội chấp nhận. Một mặt, chính quyền trung ương có một vị trí trung tâm trong hầu hết các quá trình ra quyết định tại khu vực; sự tham gia của họ là cần thiết cho bất cứ một giải pháp lâu dài và khả thi nào đối với các vấn đề môi trường trong khu vực; mặt khác, vai trò của các tổ chức khu vực đang được tăng cường do họ bắt đầu có những kênh hợp tác và cộng tác hiệu quả giữa các bên cộng tác (*stakeholders*).

Sự cố thác Ialy minh chứng rằng cơ cấu quản lý điều hành (*governance*) và thực thi trong khu vực vẫn chưa đủ mạnh để đương đầu với những thách thức môi trường xuyên biên giới một cách hiệu quả. Ví dụ, việc thiếu những kênh trao đổi thông tin trực tiếp giữa các bên cộng tác - trong trường hợp này, giữa các cộng đồng địa phương, chính quyền tỉnh, và các tổ chức khu vực - chỉ là một phần của vấn đề

¹ Vào thời gian báo cáo này được dịch ra tiếng Việt, đã nhận được thêm thông tin là: (i) Không phải ADB gạt bỏ dự án Sesan mà Việt Nam rút dự án đó ra khỏi kế hoạch vay vốn ADB; (ii) Việt Nam và Campuchia đã lập Ủy ban Quản lý sông Sesan, với MRCS làm trung gian. Tháng 4-2002, hai bên đã thoả thuận kế hoạch đánh giá tác động môi trường của dự án Sesan đối với Campuchia, bằng kinh phí của Việt Nam.

rộng lớn hơn, đó là khả năng truy cập thông tin và đảm bảo công khai trong quá trình ra quyết định. Thiếu sót không có những nghiên cứu về môi trường và xã hội xuyên biên giới sang Campuchia trong quá trình quy hoạch đập, đã chỉ rõ những hệ lụy xuyên biên giới nảy sinh là do thiếu quan tâm đến tính bền vững. Lịch sử của đập Ialy khá phức tạp và cơ cấu thể chế đã thay đổi nhiều từ khi quy hoạch dự án. Mục đích của báo cáo này không phải là xem xét lại chi tiết sự cố này, mà để khảo sát các vấn đề môi trường xuyên biên giới đã được nhấn mạnh và các khía cạnh về quản lý điều hành môi trường khu vực. Thực vậy, các loại hình thất bại trong quản lý điều hành ở cấp khu vực có thể có tác động đáng kể đến quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, nhu cầu phát triển quốc gia, và tính công bằng đối với môi trường.

Phân tích này sẽ tham khảo các phát triển gần đây trong khu vực lục địa Đông Nam Á - gồm Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan, Việt Nam và tỉnh Vân Nam của Trung Quốc - và kinh nghiệm liên quan trên thế giới, để nghiên cứu làm thế nào công tác thực thi quản lý điều hành được nâng cao có thể áp dụng cho các thách thức môi trường xuyên biên giới trong khu vực. Phân tích sẽ tập trung vào vai trò của ba tổ chức khu vực - Ngân hàng Phát triển Châu Á, Ủy hội sông Mê Công quốc tế và Hiệp Hội các quốc gia Đông Nam Á - để giải đáp các câu hỏi sau:

- Những thách thức môi trường xuyên biên giới nào là cấp bách nhất trong khu vực lục địa Đông Nam Á?
- Các động lực thúc đẩy trong khu vực là gì, và làm thế nào các tổ chức khu vực có thể đáp ứng được?
- Lỗ hổng trong các cơ cấu thể chế hiện nay và trong thực thi quản lý điều hành là gì?
- Hướng tiếp cận và phương án hứa hẹn nhất để có thể nâng cao năng lực quản lý điều hành môi trường ở cấp khu vực là gì?

Có nhiều định nghĩa về lục địa Đông Nam Á, bao gồm: một khu vực có ranh giới sinh thái xác định bởi lưu vực sông Mê Công; một đơn vị phát triển về đầu tư và thương mại bao gồm toàn bộ các quốc gia khu

vực lục địa Đông Nam Á và thêm tỉnh Vân Nam của Trung Quốc; và một nhóm liên kết chính trị trong đó các quốc gia lục địa Đông Nam Á là một phần của khung thể chế khu vực lớn hơn (*xem Bản đồ 1*). Nghiên cứu nhìn nhận một khái niệm “khu vực” bao gồm một loạt diễn đàn chính sách liên quan đến tài nguyên thiên nhiên và môi trường, và sẽ xem xét một cách rõ ràng tương tác giữa các định nghĩa khác nhau. Phân tích cũng nhấn mạnh các năng động môi trường nào có bản chất xuyên biên giới trực tiếp, chứ không phải tất cả các thách thức môi trường chia sẻ trong khu vực.

Để đương đầu thành công hơn với các thách thức môi trường xuyên biên giới, các tổ chức trong khu vực cần phải điều chỉnh lại về cơ cấu và tiến trình hợp tác đang áp dụng. Báo cáo này cho rằng một cơ cấu thể chế được cải thiện có thể xử lý tốt hơn các lợi ích đa chiều và tương tác phức tạp giữa con người và môi trường. Cùng với việc thực thi quản lý điều hành được điều chỉnh để tăng cường sự tham gia của các bên cộng tác cả về chiều rộng và chiều sâu, các cơ cấu đó sẽ đóng góp cho những thành quả về môi trường một cách bền vững và công bằng hơn.

II. MỘT HÌNH ẢNH VỀ CÁC THÁCH THỨC MÔI TRƯỜNG XUYÊN BIÊN GIỚI

Các thách thức môi trường, như việc đạt được cơ chế phân chia nước hiệu quả, phục hồi nơi sinh sống và ổn định các giống loài, chấm dứt phá hoại rừng, ngăn ngừa ô nhiễm không khí, là các yếu tố nội địa quan trọng, và cũng không phụ thuộc vào biên giới chính trị quốc gia. Thực tế là các quốc gia khu vực lục địa Đông Nam Á đang chia sẻ nhau tài nguyên rừng, nước, và đa dạng sinh học, là những yếu tố khiến cho khu vực là một trong những khu vực phong phú nhất thế giới về môi trường, cũng có nghĩa là các quốc gia đó phải chia sẻ trách nhiệm quản lý hệ sinh thái xuyên biên giới (*MRC, 1977b*). Đúng vậy, hệ sinh thái thường vượt quá biên giới quốc gia và tạo ra các mối liên hệ môi trường quốc tế (*WRI, 2000*). Mô hình gắn kết các lợi ích phát triển quốc gia sẽ tạo ra tình hình là sự cạnh tranh sử dụng tài nguyên trong khu vực có thể còn tăng hơn nữa theo đà phát triển kinh tế (*REPSI và YIG, 2001*;

Ratner, 2000). Nghèo đói trong cộng đồng nông thôn đã dẫn đến khai thác quá mức các tài nguyên rừng, đất và nước, và các tác động môi trường đã vượt quá những cộng đồng đó. Các hoạt động phát triển quy mô lớn và việc khai thác trái phép cũng đe dọa môi trường địa phương và khu vực.

Mục này giới thiệu vắn tắt ba khía cạnh của các thách thức môi trường xuyên biên giới trong khu vực lục địa Đông Nam Á - quản lý sông quốc tế và rừng đầu nguồn; hoạt động buôn bán các sản phẩm rừng; và phát triển các kết cấu hạ tầng giao thông và năng lượng trong khu vực. Trong khi việc lựa chọn các khía cạnh này chỉ là ví dụ của nhiều mối liên hệ xuyên biên giới phức tạp đặc trưng cho hệ sinh thái khu vực, việc lựa chọn này cũng tạo bối cảnh cho các phân tích về năng động thể chế của quản lý điều hành môi trường khu vực sau này.

ĐỘNG LỰC TRONG QUAN HỆ GIỮA THƯỢNG LƯU VÀ HẠ LƯU SÔNG QUỐC TẾ

Sông Mê Công, nguồn sống cho phần lớn dân số khoảng 65 triệu người trong lưu vực, thường được coi là biểu tượng cho các thách thức môi trường xuyên biên giới khu vực lục địa Đông Nam Á. Có nhiều sông quốc tế khác trong khu vực lục địa Đông Nam Á, như sông Hồng (*Trung Quốc - Việt Nam*), sông Irrawaddy (*Trung Quốc - Myanmar*), và sông Salween (*Trung Quốc - Myanmar*) tạo ra những vùng trồng lúa chính, cung cấp nước uống, nuôi trồng thủy sản, sản xuất năng lượng, cung cấp phù sa, duy trì đa dạng sinh học, thoát nước thải và phục vụ giải trí (*Xem Bản đồ 2*). Tuy nhiên, các thách thức môi trường xuyên biên giới của sông Mê Công phơi bày một mức độ phức tạp riêng. Tất cả sáu quốc gia trong khu vực lục địa Đông Nam Á đều là các quốc gia ven sông, tất cả phụ thuộc vào sông Mê Công như một nguồn cho phát triển kinh tế.

Các phương án biến đổi chế độ thủy văn sông Mê Công - kế hoạch đập trên dòng chính sông Mê Công ở Vân Nam và trên các sông nhánh ở Lào và Campuchia, mở rộng các khu tưới ở Lào và Thái Lan, kế hoạch chuyển nước ra ngoài lưu vực của Thái Lan - có tác động tiềm tàng đáng kể xuống hạ lưu. Quan hệ giữa các hoạt động ở thượng lưu và tác động ở hạ lưu là phức tạp. Tại Châu thổ Mê Công, lũ lụt định kỳ gây ra nhiều thiệt hại cho kết cấu hạ tầng và mùa màng cho khoảng 2 triệu ha

nhưng cũng bồi đắp phù sa trên cánh đồng lụt. Lượng phù sa này là quyết định đối với người nông dân trong sản xuất lúa, vốn là nguồn sống của đa số người Việt Nam và là nguồn ngoại tệ cho chính phủ (*Lê Quang Minh, 2001*). Lũ cũng quan trọng trong duy trì năng suất nông nghiệp và đảm bảo nguồn sống do đẩy nước mặn xâm nhập từ biển vào đồng. Cá nước ngọt, cung cấp tới 80% nguồn đạm cho Campuchia, cũng rất nhạy cảm với diễn biến của chế độ lũ hàng năm và biến đổi hàm lượng phù sa trong nước. Hệ sinh thái thủy sinh trong khu vực chứa đựng một đa dạng sinh học rất phong phú mà các quá trình đẻ trứng và di cư phụ thuộc rất nhiều vào sự biến đổi tự nhiên của chế độ thủy văn.

Khái niệm quản lý hệ sinh thái đã được phát triển để cập đến tính đa dạng và phức tạp của các mối liên hệ môi trường và các tương tác giữa con người và môi trường (*WRI, 2000*). Đặc biệt, các cấp lập chính sách bắt đầu chú ý nhiều, ngoài lượng dòng chảy ra, là các yếu tố ảnh hưởng đến thời gian, số lượng và chất lượng nước. Ví dụ, mối liên hệ giữa sử dụng đất và thủy văn hiện đang được thảo luận rộng rãi trong giới lập chính sách. Trong khu vực lục địa Đông Nam Á, một vấn đề quan trọng là tập quán du canh du cư - một hệ thống nông nghiệp phổ biến ở các vùng núi thuộc Lào¹ - có ảnh hưởng như thế nào tới hạ lưu như đất ngập nước của Campuchia, thông qua các biến đổi chế độ thủy văn và tăng lượng sa bồi. Các quốc gia hạ lưu vực sông Mê Công - Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam - có cả vị trí thượng lưu và hạ lưu trong hệ thống thủy văn, họ phải chia sẻ chi phí và trách nhiệm do đang làm biến đổi chế độ dòng chảy.

Các mối liên hệ thượng lưu - hạ lưu như vậy là hậu quả từ các quyết định ở nhiều cấp quản lý khác nhau tại nhiều nơi trong lưu vực. Biến đổi thượng lưu có thể gây ra tác động lũy tích dồn về phía hệ sinh thái hạ lưu. Các biến đổi gây ra do quyết định nói trên có thể có tác động thực sự lên nguồn sống địa phương (*như nguồn thủy sản và nguồn nước uống*) và lợi ích quốc gia (*nguồn nước cho vùng lúa chủ yếu của quốc gia*). Mặc dù dễ dàng mô tả người sử dụng nước ở hạ lưu là nạn nhân, điều quan trọng là cần phải hiểu các triển vọng toàn hệ thống, bao gồm cả triển vọng của người thượng lưu, phải đối mặt với những khả năng hạn chế trong nỗ lực nâng cao mức sống và hỗ trợ ngân sách quốc gia từ công nghiệp dựa vào tài nguyên.

BUÔN BÁN HỢP PHÁP VÀ BẤT HỢP PHÁP TẠI NGUYÊN RỪNG

Tài nguyên rừng trong khu vực đang bị suy giảm do khai thác quá mức, quản lý kém, mở rộng sản xuất nông nghiệp và đô thị hoá (*ASEAN, 2001a*). Nhiều yếu tố dẫn đến suy thoái tài nguyên rừng có quy mô khu vực, và không thể xem xét từng quốc gia riêng lẻ (*EIA và Telapak, 2001*). Ví dụ, ngoài các yếu tố nội địa dẫn đến các hoạt động buôn bán gỗ hợp pháp và bất hợp pháp ở biên giới Myanmar, tình hình này cũng trở nên trầm trọng hơn do yêu cầu của các quốc gia láng giềng. Buôn bán phát đạt là do yêu cầu lớn, thẩm lậu biên giới, luật không nghiêm, và lợi nhuận cao do khai thác trắng cả hai bên đường biên giới giữa Myanmar với Ấn Độ, Lào, Thái Lan và Trung Quốc (*Brunner và nnk, 1998; Brunner và nnk, 1999*). Bản đồ 3 trình bày mức độ che phủ của rừng trong khu vực lục địa Đông Nam Á theo các loại rừng. Tuy nhiên, hầu hết các loại rừng này đều bị suy thoái.

Do suy thoái rừng tràn lan và lũ cực lớn, và hậu quả từ phá rừng đầu nguồn, Chính phủ Thái Lan đã cấm khai thác gỗ từ năm 1989. Sau trận lũ lịch sử năm 1998 trên sông Trường Giang, Trung Quốc cũng cấm khai thác gỗ ở các khu rừng tự nhiên. Một tác động của luật cấm khai thác gỗ của Thái Lan là chuyển nạn suy thoái rừng sang các quốc gia láng giềng Lào, Campuchia và Myanmar (*MRC, 1997b; Hirsch, 1995*), và các quốc gia này đã tăng mức xuất khẩu gỗ, cả hợp pháp và bất hợp pháp, để đáp ứng yêu cầu của Thái Lan. Luật cấm của Trung Quốc cũng gây ra các tác động tương tự nhưng ở mức mạnh hơn (*EIA và Telapak, 2001*), trong đó yêu cầu về gỗ của Trung Quốc đang được đáp ứng bằng tăng cường nhập khẩu từ các quốc gia láng giềng. Tuy nhiên, việc buôn bán gỗ cả hợp pháp và bất hợp pháp không chỉ là sản phẩm của chính sách của Thái Lan hay Trung Quốc. Theo quan điểm của Chính phủ Lào, ít có phương án phát triển kinh tế ngắn hạn thực tế nào thay thế được lâm nghiệp thương mại ngoài phát triển thủy điện; yêu cầu gỗ ngày càng cao đang gây áp lực lên những khu rừng còn lại và những người sống dựa vào đó.

Hầu hết đa dạng sinh học cận khu vực lục địa Đông Nam Á đều nằm dọc biên giới, nơi hầu hết là các khu rừng nguyên sinh, như vùng tam giác biên giới giữa Lào, Việt Nam và tỉnh Vân Nam (ấn bản

Donovan, 1998). Việc khai thác quá mức, tổn thất tài nguyên rừng, chia cắt nơi sinh sống đang đe dọa tính toàn vẹn về đa dạng sinh học khu vực trong tương lai (*Dillon và Wikramanayake, 1997; ấn bản Donovan 1998*). Với kết cấu hạ tầng giao thông đang được nâng cấp nhanh chóng, ngày càng dễ đi tới những vùng xa xôi vốn có tính đa dạng sinh học phong phú. Hơn nữa, việc mức thu nhập ngày càng tăng ở Trung Quốc, yêu cầu khổng lồ về thuốc chữa bệnh đã nhanh chóng làm tăng số lượng trong danh sách giống loài bị đe dọa và có nguy cơ tuyệt chủng (*Tan Ee Lyn, 2001; Nooren và Claridge, 2001*). Yêu cầu này rất gay gắt đối với Lào, nơi việc mua bán các giống cây và thú vật đang bị thị trường Trung Quốc chi phối (*Nooren và Claridge, 2001*).

Các yếu tố nội địa cũng góp phần vào các thách thức đó. Các chính sách và luật lệ quốc gia đang khuyến khích mua bán các sản phẩm rừng. Từ năm 1995, Chính phủ Lào đã tăng cường kiểm soát và thực thi luật cấm mua bán các giống loài có nguy cơ tuyệt chủng. Tuy nhiên, dù đã nỗ lực, với đường biên giới dài, thẩm lậu biên giới, để lẩn tránh, lượng mua bán các giống loài có nguy cơ tuyệt chủng tiếp tục tăng (*Nooren và Claridge, 2001*). Hướng tiếp cận truyền thống đối với lâm tặc đều quá chú trọng vào các quy định từ cấp trung ương và thường bỏ qua cơ hội tham gia của các cộng đồng địa phương trong giám sát tài nguyên rừng (*Brunner và nnk, 1999*). Tóm lại, các phương pháp theo tập quán tiếp tục không thành công, còn các hướng tiếp cận khả thi khác để bảo vệ đa dạng sinh học đang bị đe dọa, thì vừa ít vừa xa vời.

MỞ RỘNG KẾT CẤU HẠ TẦNG KHU VỰC

Các chính phủ trong khu vực, với sự hỗ trợ của Ngân hàng Phát triển Châu Á và các nhà tài trợ song phương khác, như Chính phủ Nhật Bản, đã phát triển các kế hoạch một mạng lưới đường bộ dự định hoàn thành năm 2006 để tăng cường giao thông trong khu vực. Những người đề xuất hy vọng là việc phát triển kết cấu hạ tầng giao thông sẽ thúc đẩy tăng trưởng, nhờ lưu chuyển người và hàng hoá. Một chiến lược phát triển như vậy là nhằm khuyến khích “hành lang phát triển” dọc theo các xa lộ mới được xây dựng và đưa các thị trường kinh tế và dịch vụ hỗ trợ của chính phủ tới các khu vực xa xôi. Ví dụ, những người ủng hộ Hàng lang Vận tải Đông Tây, bao gồm các dự án kết cấu hạ tầng về đường xá, cảng và cầu để cải thiện kết nối giữa

cảng Đà Nẵng của Việt Nam, Savannakhet của Lào, Mukdahan của Thái Lan và cuối cùng là Mawlamyine của Myanmar, cho rằng kiến nghị đó sẽ có tác động kích thích kinh tế cả quốc gia lẫn địa phương, do tăng lưu lượng hàng hoá qua các quốc gia này².

Việc cải thiện và mở rộng mạng lưới giao thông chắc là sẽ có tác động môi trường cả trực tiếp và gián tiếp (ADB, 1997; Dobias và Talbott, 1995). Các tác động trực tiếp bao gồm thay đổi loại hình sử dụng đất, xáo trộn thoát nước, cát đứt luồng thú di cư, xói mòn đất, ô nhiễm nước và không khí. Về gián tiếp, đường xá có thể tạo điều kiện dễ dàng xâm nhập vào rừng và các vùng có tầm quan trọng về sinh thái khác, mở rộng các hoạt động nông nghiệp và khai thác gỗ (NUOL, 1999). Đánh giá tác động môi trường, nếu được tiến hành tại những thời điểm thích hợp trong chu trình phát triển dự án, có thể giúp xác định và giảm nhẹ các tác động xấu lên môi trường.

Kế hoạch mạng lưới điện tổng hợp trong khu vực là một phần quan trọng trong nỗ lực tăng cường kết cấu hạ tầng cho phát triển kinh tế trong tương lai. Kế hoạch này, hỗ trợ bởi ADB và nhiều chính phủ trong khu vực, dự kiến một hệ thống mua bán điện năng kết nối bằng một mạng lưới các nhà máy điện với các đường truyền tải điện xuyên biên giới³. Việc mua bán điện trong khu vực không chỉ tạo ra các kết nối kinh tế quốc tế mà còn kéo theo năng động môi trường thượng lưu và hạ lưu như đã giới thiệu ở trên⁴. Các giới lập chính sách dẫn dắt mạng lưới điện khu vực và giới lập chính sách liên quan đến quản lý sông quốc tế đã không trùng hợp với nhau tới mức đảm bảo được một quá trình quy hoạch tổng hợp và gắn kết.

Trong nhiều trường hợp như thế, các vấn đề này tốt nhất nên được xử lý theo kênh song phương, thông qua nghiên cứu đánh giá tác động môi trường do cả hai bên biên giới cùng tiến hành. Vì những kế hoạch này đang được phát triển ở cấp khu vực, nên sự tham gia của các tổ chức khu vực như ADB hay MRC là cực kỳ quan trọng, để đảm bảo là tác động tích lũy tiềm tàng và các mối quan tâm khác về môi trường được lồng ghép trong những quá trình lớn hơn về lập chương trình và đánh giá ưu tiên. Tóm lại, quản lý tài nguyên nước ngọt, mua bán tài nguyên rừng, và kết cấu hạ tầng trong khu vực lục

địa Đông Nam Á là những thách thức đầy ý nghĩa cần phải điều phối ở cấp khu vực.

III. CÁC XU THẾ VÀ CÁC CHỦ THỂ TRONG KHU VỰC HOÁ KHU VỰC LỤC ĐỊA ĐÔNG NAM Á

Sự khác biệt cực độ giữa các hệ thống kinh tế và chính trị trong các quốc gia khu vực lục địa Đông Nam Á là thách thức duy nhất cho hợp tác khu vực. Thái Lan bắt đầu cải cách dân chủ từ Hiến pháp 1997, và có những kinh nghiệm đáng kể về một nền kinh tế thị trường. Campuchia mới thoát ra khỏi một giai đoạn dài của những xung đột phá hoại hầu hết các thể chế chính trị kinh tế và xã hội, hiện đang tập trung vào các nỗ lực tái thiết ngắn hạn nhằm xây dựng các thể chế cơ bản cho quản lý nhà nước. Việt Nam và Lào là những quốc gia một đảng cầm quyền, hiện đang chuyển dần từ nền kinh tế kế hoạch tập trung sang một tiến trình phát triển kinh tế thị trường, mặc dù quá trình dân chủ hoá diễn ra khá chậm. Vân Nam là một tỉnh của Trung Quốc, ngày càng hướng vào kinh tế thị trường, được hưởng một mức độ tự trị đáng kể trong quan hệ với các quốc gia láng giềng, tuy nhiên phụ thuộc vào lợi ích quốc gia do Bắc Kinh phát ngôn. Myanmar là một chủ thể tương đối mới ở các diễn đàn khu vực sau hơn 30 năm cô lập khỏi cộng đồng khu vực và quốc tế; chế độ quân sự của họ tiếp tục ngáng trở quá trình dân chủ.

Sự khác biệt về hệ thống chính trị và kinh tế này đang cản trở sự phát triển một xã hội công dân (*civil society*) khu vực. Đặc biệt, các mức độ khác nhau về tự do chính trị - chủ yếu là không gian chính trị cho tiếng nói phi chính phủ và mức độ đại diện trực tiếp của công chúng trong các quá trình chính trị quốc gia - hạn chế quy mô các hoạt động phi chính phủ có thể có ở cấp khu vực. Tại các khu vực khác của thế giới, xã hội công dân hoạt động sôi nổi đã chứng tỏ là một phần quan trọng của khung thể chế khu vực. Ví dụ, tại khu vực Caribê và Châu Mỹ Latinh, các chủ thể phi chính phủ được tham gia vào các quá trình hoạch định chính sách môi trường quốc gia, và ở Châu Âu xã hội công dân tham gia vào xây dựng phần lớn các thoả thuận khu vực về thủ tục môi trường. (Xem phần 5 dưới đây). Trong khu vực lục địa Đông Nam Á, đã có những nỗ lực

liên kết tập trung vào một số vấn đề chung, như hoạt động của các nhóm bảo tồn quốc tế, các hoạt động nghiên cứu và tăng cường năng lực của các cơ quan chuyên môn, và đôi khi phản đối vài dự án phát triển⁵. Tuy nhiên, vẫn chưa xuất hiện các chủ thể phi chính phủ đại diện mạnh mẽ cho những lợi ích khu vực và xuyên biên giới, có nghĩa là các cơ quan chính phủ trung ương tiếp tục chi phối quyền phát ngôn về ưu tiên phát triển và bảo vệ môi trường.

Mặc cho có những xáo động lịch sử trước đây, khu vực lục địa Đông Nam Á đã không thiếu sự hợp tác và cộng tác giữa các chính phủ. Trong thời đại hoà bình và tăng cường hợp tác hiện nay, sự thúc bách của khu vực hoá đang tạo ra ba tổ chức khu vực vừa liên kết vừa trùng lặp, có ảnh hưởng đến phương thức và chức năng quản lý điều hành môi trường trong khu vực lục địa Đông Nam Á. Mục này sẽ tập trung vào ba tổ chức khu vực đó - Hiệp Hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), và Ủy hội sông Mê Công quốc tế (MRC) - và xem họ đóng góp như thế nào cho xu thế hợp tác chính trị, hội nhập kinh tế và nâng cao nhận thức môi trường.

HỢP TÁC CHÍNH TRỊ : THỰC THỂ ASEAN

Với việc Campuchia tham gia năm 1999, ASEAN hoàn thành việc mở rộng tổ chức bao gồm Brunei, Campuchia, Indonesia, Lào, Malaysia, Myanmar, Philippines, Singapore, Thái Lan và Việt Nam. Hiệp Hội đã bỏ lại đằng sau những xung đột thời chiến tranh lạnh, để nắm lấy vai trò tích cực hơn trong tăng cường ổn định và hợp tác khu vực. Thực thể ASEAN mới là đặc biệt quan trọng đối với khu vực lục địa Đông Nam Á, bởi vì họ khác biệt nhau về hệ thống chính trị, về xu thế tăng trưởng kinh tế và mức độ phát triển xã hội. Dưới ngọn cờ ASEAN, các chính phủ khu vực lục địa Đông Nam Á là Việt Nam, Thái Lan, Lào, Myanmar và Campuchia có thể cùng nhau thảo luận về các thách thức chung. Nhóm này cũng thường xuyên tham gia các phiên họp đối thoại ASEAN+3 với các quốc gia láng giềng là Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc.

ASEAN hoạt động dưới dạng hội nghị cấp bộ trưởng, dựa trên nguyên tắc không can thiệp vào các vấn đề nội bộ của nhau và nguyên tắc ra quyết định dựa trên đồng thuận. Cơ chế này có nghĩa là

quan điểm của tất cả các bên sẽ được thảo luận cho tới khi đạt được một quyết định nhất trí, và chủ quyền quốc gia luôn được tôn trọng. Các hoạt động tham khảo và đàm phán luôn được tiến hành nhằm duy trì hài hoà và tránh các xung đột trực tiếp giữa các chính phủ thành viên. Mặc dù bị chỉ trích là nói nhiều hơn làm (*Vatikiotis, 1996*), một ASEAN được mở rộng và tự tin là một sự phát triển đầy ý nghĩa, hứa hẹn một tương lai hợp tác chính trị bao quát hơn giữa các quốc gia Đông Nam Á. Tuy nhiên, quá trình xác lập các chính sách ASEAN luôn chậm chạp và thận trọng, và việc tuân thủ các chính sách là tự nguyện. Với việc kết nạp Lào, Campuchia, Myanmar và Việt Nam, khả năng ra quyết định dựa trên đồng thuận đã giảm đi, do có thêm nhiều lợi ích và năng lực không đồng đều giữa các thành viên. Thậm chí Khu vực Mậu dịch Tự do, Khu vực Đầu tư Châu Á, và các sáng kiến kinh tế khác thường thấy ở ASEAN, đều bị cản trở bởi chính trị nội bộ và các lợi ích tuyệt đối (*Soh, 2001*).

Mặc dù luôn được mô tả là một khối chính trị, ASEAN thực ra luôn né tránh bản thân mục tiêu hợp tác chính trị ở cấp khu vực mà luôn nhấn mạnh hợp tác phát triển kinh tế. Thực vậy, do sự khác biệt cực độ về chính trị và kinh tế giữa các thành viên - đặc biệt là mức độ mở về chính trị và kinh tế - và ngăn ngại thúc bách nhau giữa các quốc gia thành viên trong các vấn đề nội bộ, khả năng trong tương lai ASEAN nắm giữ ngọn cờ thúc đẩy sự thay đổi quản lý điều hành môi trường ở cấp khu vực là nhỏ. (*Xem Bảng 1*). Tuy nhiên, cũng đáng mừng là một số quan chức ASEAN đã đồng ý với các nhà quan sát bên ngoài đề nghị xem xét lại nguyên tắc không can thiệp của ASEAN (*Kao và Kaplan, 1999*), để nâng cao hiệu quả hợp tác chính trị giữa các quốc gia thành viên.

HỘI NHẬP KINH TẾ: ĐỘNG LỰC CỦA TIỂU VÙNG MÊ CÔNG MỞ RỘNG

ADB đã thúc đẩy một chương trình phát triển kinh tế khu vực trong khu vực lục địa Đông Nam Á. Chương trình Tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMS) hỗ trợ tự do hoá kinh tế và hội nhập khu vực ở Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan, Việt Nam và tỉnh Vân Nam của Trung Quốc và rất có ý nghĩa đối với 240 triệu người sống trong tiểu vùng. Ý tưởng về một đơn vị kinh tế GMS được hậu thuẫn bởi các ưu tiên giống nhau của nhiều quốc gia trong khu vực, đó là

cam kết phát triển kinh tế thị trường. Kể từ khi bắt đầu GMS năm 1992, ADB đã tài trợ 770 triệu USD vốn vay và đồng tài trợ 230 triệu USD trong 10 dự án ưu tiên, chủ yếu tập trung vào giao thông và năng lượng. Khoảng 46 triệu USD nữa cũng đã được viện trợ cho các dự án hỗ trợ kỹ thuật và nghiên cứu trong GMS⁶.

Chính phủ trung ương Trung Quốc đã bật đèn xanh cho Vân Nam tiếp tục hội nhập vào kinh tế GMS, một quyết định báo trước tương lai lâu dài của nó. Thông qua các hoạt động trong Chương trình GMS, một tầm nhìn phát triển chung đang được hình thành, liên kết các quốc gia ASEAN với tỉnh Vân Nam. Tỉnh Vân Nam và các quốc gia trong khu vực có sức thu hút lẫn nhau về mặt kinh tế, bởi vì cả hai bên đều nhìn thấy những cơ hội mở rộng thị trường. Với các lý do đó, khái niệm GMS đưa ra một sức gắn kết rõ ràng về mặt địa lý, kinh tế và môi trường cực kỳ phù hợp với các chính phủ trong khu vực. Do được ADB và các nhà tài trợ khác như các Chính phủ Nhật Bản và Australia hỗ trợ tài chính, do chính sách của ADB là không can thiệp vào công việc chính trị nội bộ, Chương trình GMS có sức thu hút rất lớn đối với các chính phủ trong khu vực lục địa Đông Nam Á.

GMS đang hình thành một thực thể vượt quá chương trình do ADB dẫn dắt. Bằng việc nhìn nhận GMS là một thực thể kinh tế, những tổ chức khác ngoài ADB đã cam kết tài trợ. Đó là, Ủy ban Kinh tế Xã hội Châu Á và Thái Bình Dương (*ESCAP*) người đang vận động cho Thập kỷ Phát triển GMS, và Diễn đàn Toàn diện Phát triển Đông Dương của Nhật Bản là chương trình đã được mở rộng cho tương ứng với quy mô địa lý của tiểu vùng. Hội nhập kinh tế và hợp tác phát triển đã làm tăng các kênh tương tác giữa các chính phủ trong khu vực, bằng việc đưa ra những chọn lựa các lợi ích chung rộng rãi hơn là các diễn đàn chính trị. Mặc dù, cuộc chiến chống nghèo đói được coi là trung tâm của nhiều sáng kiến phát triển, một số nhà quan sát cho rằng quỹ đạo phát triển tự do mới, đang dẫn dắt Chương trình GMS, đã bỏ lại đằng sau một cách không thể chấp nhận được một phần lớn cộng đồng xã hội (*Rigg, 1997; Watershed, các vấn đề khác nhau*). Các cộng đồng bị bỏ rơi đang không được hưởng các lợi ích của phát triển kinh tế, thậm chí họ gặp phải những rào cản khổng lồ về cơ cấu và chính trị khi muốn tham gia tích cực

Bảng 1 TRÁCH NHIỆM VỀ MÔI TRƯỜNG TRONG BỐI CẢNH ASEAN

Năm 1985, Hiệp định Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên của ASEAN xác định rằng một quốc gia phải trả tiền cho những hoạt động bảo tồn của một quốc gia khác trong một số trường hợp nhất định (*Tay và nnk, 2000*). Sáng kiến tiếp cận bằng tài chính này đối với trách nhiệm môi trường xuyên biên giới không bao giờ được thực hiện, vì hỗ trợ chính trị của các chính phủ đối với Hiệp định, vốn được soạn thảo bởi một tổ chức bảo tồn phương Tây, là không đầy đủ.

“Phong cách ASEAN” không can thiệp và ra quyết định dựa trên đồng thuận, không tạo ra một nền móng vững chắc để xây dựng cơ chế chịu trách nhiệm, trong đó các quốc gia và các chủ thể khác chịu trách nhiệm đối với nhau về tác động môi trường xuyên biên giới. Tuy nhiên, tình hình khẩn cấp về khói bụi những năm 1997-1998 do cháy rừng, chủ yếu vì khai hoang trồng cây cọ dầu, đã khiến cho cộng đồng quốc tế theo dõi chặt chẽ chưa từng thấy chính sách nội địa của Indonesia. Thậm chí Brunei đã đình kiện Indonesia tại Singapore vì những thiệt hại do đám cháy. Cuối cùng, vấn đề đã được giải quyết thông qua một Kế hoạch Hành động Khu vực về Khói bụi, bao gồm các biện pháp cùng theo dõi và ngăn ngừa, được thoả thuận năm 1997 (*ASEAN, 2001b*). Thực ra, ASEAN đã có một Kế hoạch Hợp tác về ngăn ngừa và quản lý khói bụi, thương lượng từ năm 1995 (*Tay và nnk, 2000*).

Mặc dù ý nghĩa của việc ngăn ngừa khói bụi không nên bị cường điệu, đó là tín hiệu rằng các tiêu chuẩn hiện hành trong khu vực cần phải được triển khai dần. Ngay trước khi Campuchia được kết nạp vào ASEAN năm 1999, tính thực tiễn của nguyên tắc không can thiệp đã được thảo luận. Việc kết nạp Campuchia đã bị đình trệ do tình hình chính trị trong nước. Mặc dù một số quốc gia đã thử nghiệm “biện pháp mềm dẻo” hoặc “can thiệp có tính xây dựng”, như sáng kiến của Thái Lan khi thảo luận về nhân quyền và các vấn đề chính trị nội địa khác với Myanmar, sự căng thẳng giữa các quốc gia thành viên cũ và mới chưa dẫn đến những sửa đổi lớn đối với “Phong cách ASEAN” (Thayer, 1998).

hơn vào quy hoạch và thực hiện các chiến lược nói là nhằm giúp đỡ chính họ.

MÔI TRƯỜNG CHIA SẺ: PHÁT TRIỂN VÀ BẢO TỒN

Môi trường bị suy thoái đã dẫn đến những nhận thức rõ ràng về sự cần thiết của hợp tác giữa các chính phủ khu vực lục địa Đông Nam Á (MRC, 1997a). Từ lâu sông Mê Công⁷ đã là một biểu tượng của mối liên kết tự nhiên giữa các quốc gia ven sông, nhưng ý tưởng hợp tác xem xét các thách thức môi trường thì mới xuất hiện gần đây.

Nỗ lực hợp tác có ý nghĩa nhất là Ủy hội sông Mê Công quốc tế, một trong những tổ chức khu vực đã sống sót vượt qua được thời kỳ khó khăn và xung đột ở Đông Dương. MRC - gồm Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam - được thành lập năm 1957 với tên Ủy ban Mê Công, nhằm khai thác tiềm năng thủy điện hạ lưu vực sông Mê Công. Hiệp định Hợp tác Phát triển Bền vững Lưu vực sông Mê Công năm 1995 (*Hiệp định Mê Công*) đã mở rộng quyền lực của tổ chức và thành lập Ủy hội sông Mê Công quốc tế hiện nay. MRC hoạt động trong các lĩnh vực kiểm soát hiệu quả lũ lụt, chia sẻ tài nguyên nước, theo dõi chất lượng nước, và phát triển lưu vực một cách tổng hợp hơn, dựa trên nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý⁸. Hiệp định cũng kêu gọi thể chế hoá năng lực để thừa nhận và giải quyết các vấn đề môi trường kinh tế và xã hội trong quản lý tài nguyên nước ở quy mô lớn. Với việc Quy hoạch Phát triển Lưu vực chính thức khởi động năm 2002, Ủy hội đã có một bước tiến dài trong việc ý thức được lợi ích của mình, với vai trò tham vọng hơn trong điều phối các hoạt động trong lưu vực.

MRC là một tổ chức liên chính phủ bao gồm ba cấp - Ban Thư ký, Ủy ban Liên hợp và Hội đồng - và được các Ủy ban sông Mê Công quốc gia hỗ trợ tại từng quốc gia. Do đó, quyền hạn của MRC bắt nguồn trực tiếp từ mối quan hệ giữa các đại diện quốc gia thành viên. Trung Quốc và Myanmar hiện nay không phải là thành viên của MRC, do họ thấy có ít lợi ích chung về quản lý nước với các quốc gia hạ lưu vực, nhưng có mối liên hệ khá hạn chế với MRC thông qua vai trò là “đối tác đối thoại” của họ.

Từ trước năm 1999, MRC vẫn được coi là một tổ chức kỹ thuật và khép kín. Tuy nhiên từ đó, với sự thay đổi ở cấp điều hành, MRC đã chứng tỏ một

cam kết mới, mở cửa và công khai trong hoạt động, một bước đổi mới có được do sự mở cửa ngày càng tăng về kinh tế và chính trị trong khu vực lục địa Đông Nam Á. Các nhà tài trợ song phương và đa phương cũng đóng một vai trò quan trọng trong khuyến khích các thay đổi này. Cùng lúc đó, cộng đồng tài trợ đã tài trợ kịp thời cho Chương trình Sử dụng Nước (WUP), Quy hoạch Phát triển Lưu vực (BDP), và Chương trình Môi trường - là các chương trình then chốt của MRC mới. Hiệp định Mê Công cũng đặt nền móng cần thiết cho việc ngăn ngừa xung đột và giải pháp giữa các quốc gia thành viên, là vấn đề chưa được đề cập trong các cơ cấu trước đây. Cho tới nay, việc tránh chú trọng quá vào ý nghĩa chính trị của những thay đổi là rất quan trọng. Mặc dù Ban Thư ký MRC đã nỗ lực lôi cuốn các chủ thể bên ngoài vào, và định hướng vai trò của mình vào chức năng người cung cấp dịch vụ cho “khách hàng”, nhưng cơ chế và quá trình ra quyết định vẫn phụ thuộc chặt vào hộp đen của những thương lượng cấp cao liên chính phủ.

Một ví dụ ít chính thức hơn về tính chất địa phương về môi trường là nỗ lực xác lập cơ chế thúc đẩy bảo tồn đa dạng sinh học tại các khu rừng có giá trị cao dọc biên giới (*ASEAN, 2001b*). Cộng đồng bảo tồn quốc tế đã tỏ ra đặc lực trong hỗ trợ kỹ thuật và kiến nghị một cơ chế khả thi cho đối thoại và trao đổi. Ví dụ, Diễn đàn Đa dạng Sinh học Đông Dương do Quỹ Động vật Hoang dã (*WWF*) đề xuất năm 1997 nhằm tăng cường bảo vệ đa dạng sinh học và ổn định biên giới, đã tạo cơ sở cho đối thoại và hợp tác quốc tế, nâng cao nhận thức và hiểu biết lẫn nhau (*Dillon và Wikramanayake, 1997*). Ví dụ này là đặc trưng vì, ngoài các đại diện của chính quyền trung ương, nó khuyến khích sự tham gia của các nhà khoa học, chuyên môn và các cá nhân trong các chính quyền cơ sở, và trong một chừng mực nào đó, cộng đồng địa phương. Tuy nhiên, tồn tại trong hướng tiếp cận này là lớn. Ngoài việc thiếu hụt năng lực kỹ thuật, thiếu thông tin và khó thâm nhập vào các vùng đa dạng sinh học quan trọng, thì chính trị tỏ ra là khó khăn ghê gớm, do ý nghĩ là các nỗ lực cùng nhau bảo tồn có thể đe dọa chủ quyền quốc gia (*Dillon và Wikramanayake, 1997*).

ĐA NGUYÊN VỀ THỂ CHẾ VÀ QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH KHU VỰC

Cùng với sự lớn mạnh của các tổ chức nói trên, “đường ranh giới giữa các vấn đề nội địa và khu vực

đã mờ đi hoặc thậm chí biến mất. Xu thế này đã trầm trọng thêm do tăng cường mối quan hệ qua lại giữa các vấn đề kinh tế và phi kinh tế” (*Kao và Kaplan, 1999*). Dựa trên cái nền này, ta có thể nói tới mức độ nào là một cơ chế quản lý điều hành khu vực đang tồn tại? cơ chế ra quyết định có thể được thực hiện tới mức nào ở cấp khu vực? Mỗi tổ chức khu vực có nguyên tắc và tiêu chuẩn riêng - nguyên tắc không can thiệp của ASEAN, hỗ trợ phát triển phi chính trị của ADB, và sử dụng công bằng và hợp lý của MRC - nó xác định tổ chức đó hợp tác như thế nào và quy định phạm vi tổ chức đó có thể giao tiếp với chủ thể khác (*Dore, 2001b*). Một yếu tố chung xuyên suốt tính chất địa phương nói trên là thường xuất hiện nhiều chủ thể quốc gia và các tiến trình chính thức. Mối quan ngại đe dọa chủ quyền quốc gia được xác định là một thách thức quan trọng đối với các vấn đề môi trường xuyên biên giới trong khu vực (*He và nnk, 2001*). Cho tới nay, thậm chí với ưu thế của các chính phủ, sự mở rộng ảnh hưởng của các tổ chức khu vực về chính trị, kinh tế và môi trường vẫn đang dậm chân tại chỗ.

Một tổ chức khu vực thích hợp nhất để thúc đẩy quản lý điều hành môi trường nên như thế nào? Có nhiều ý kiến. Một số cho rằng tổ chức khu vực mà đại diện trực tiếp cho quyền lợi quốc gia và chính phủ quốc gia (*như MRC và ASEAN*) là hiệu quả hơn, vì nó kết nối trực tiếp vào các quá trình quốc gia tạo lập nên tương tác quản lý điều hành (*Lê Quý An và nnk, 2001*). Những ý kiến khác cho rằng Chương trình GMS phù hợp hơn với một hướng tiếp cận khu vực, một phần do nó bao gồm cả tỉnh Vân Nam, một phần nó thừa nhận tính chất địa phương trong kinh tế hiện hành, và một phần do nó tạo nhiều cơ hội hơn cho các tương tác phi chính phủ (*Zuo, 2001*).

Vẫn có các ý kiến khác cho rằng sự tương tác giữa các tổ chức khu vực này, cùng với năng động của hội nhập gắn với từng chủ thể quốc gia, sẽ đưa tới một sân chơi lớn hơn, trong đó quá trình cải cách quản lý điều hành môi trường có thể được giải quyết (*Kao, 2001*). Chắc là sự phong phú về thể chế - một loạt đa dạng các tổ chức với các chức năng chồng chéo và bổ sung, với các kênh thông tin đa chiều và trách nhiệm - sẽ tạo ra cơ chế quản lý điều hành các vấn đề xuyên biên giới hiệu quả hơn. Phương hướng của các tương tác thể chế này sẽ được xác định bởi cơ cấu và thực thi quản lý điều hành, ra quyết định như thế nào và do ai.

Mục trước đã nêu bật các thách thức môi trường xuyên biên giới gặp trong khu vực ngày càng lớn, và giới thiệu ba tổ chức khu vực chính đã bắt đầu giải quyết các thách thức này. Mục tiếp theo sẽ minh chứng làm thế nào sự biến đổi về cơ cấu thể chế và thực thi quản lý điều hành có thể nâng cao được năng lực của các chủ thể khu vực để đạt được quản lý điều hành môi trường xuyên biên giới hiệu quả hơn.

IV. CƠ CẤU THỂ CHẾ CHO HỢP TÁC MÔI TRƯỜNG

Do tính phức tạp và quy mô của các thách thức môi trường trong khu vực, không một tổ chức khu vực nào có thể đề cập được tất cả các lĩnh vực và tất cả các mức độ của thách thức phát triển và môi trường trong khu vực (*Lê Quý An và nnk, 2001*). Các thất bại về thể chế là thông thường, nếu xét đến môi trường xuyên biên giới khu vực lục địa Đông Nam Á (*Nilsson và Segnestam, 2001*). Phần lớn các thất bại về thể chế ở cấp quốc gia - như chính sách né tránh chi phí môi trường, gạt bỏ các chế độ quản lý tài nguyên bản địa, áp đặt những khung quy định không tưởng hoặc phi lý, và không lồng ghép nổi các vấn đề môi trường - đã gây ra những tác động xấu đến môi trường (*Prachoom, 2001*), do đó thúc bách phải có các thể chế khu vực để duy trì một viễn cảnh đủ rộng. Viễn cảnh này nên giúp có được một quan điểm toàn diện về các mối quan hệ nhân-quả có tính hệ thống, về động lực cung cầu, về tương tác giữa con người với hệ sinh thái, trong khi vẫn duy trì năng lực linh hoạt, đáp ứng và chuyên ngành để hiểu được tình hình tại chỗ.

Rút lại từ những ví dụ cụ thể, mục này dùng bốn tiêu chí đánh giá các cơ cấu của các tổ chức khu vực khu vực lục địa Đông Nam Á: chức năng thích hợp và năng lực đầy đủ, phân cấp ở mức độ phù hợp, đại diện được cho các quyền tài phán liên quan, và lồng ghép được các vấn đề môi trường. Thừa nhận rằng các tiêu chí này chỉ là một phần của các đặc tính cần thiết cho một tổ chức thành công, phần tích này khẳng định rằng các tiêu chí đó là những khía cạnh cơ bản của quản lý môi trường xuyên biên giới khu vực lục địa Đông Nam Á. Việc xem xét các kinh nghiệm quốc tế sẽ cung cấp các sắc thái có ích trong kiểm tra từng tiêu chí này.

CHỨC NĂNG THÍCH HỢP VÀ NĂNG LỰC ĐẦY ĐỦ

Chức năng thể chế quy định khung cho vai trò và trách nhiệm của tổ chức khu vực. Vị trí của vấn đề môi trường trong chức năng của một tổ chức xác định mức độ cam kết của nó đối với các vấn đề môi trường. Các chức năng là rất đa dạng giữa các tổ chức khu vực trong khu vực lục địa Đông Nam Á. Phân tích này khảo sát một tổ chức quản lý lưu vực sông (*MRC*), một tổ chức tài trợ đa phương (*ADB*), và một khối chính trị khu vực (*ASEAN*). Không một tổ chức nào trong số đó được lập ra để chuyên giải quyết các vấn đề môi trường. Mặc dù các tổ chức này đều đề cập vấn đề môi trường xuyên biên giới, từng tổ chức lại bị hạn chế bởi các ưu tiên trước mắt của họ, còn năng lực hiện tại về môi trường lại nằm ở khía cạnh kỹ thuật. Tuy nhiên, tất cả các tổ chức này đã chứng tỏ khả năng linh hoạt trong việc xem xét lại chức năng của mình, để đi theo một hướng tiếp cận hợp tác toàn diện hơn nhằm giải quyết các vấn đề môi trường.

Việc thực hiện thành công một chức năng môi trường đòi hỏi năng lực mà hiện nay thường không có tại các tổ chức nói trên (*REPSI, 2001*). Lỗ hổng về năng lực thực hiện tốt quản lý điều hành - tham khảo công chúng, đánh giá tác động môi trường tổng hợp, quản lý thông tin, tính công khai, là những ví dụ cho yêu cầu này - có thể cường điệu các thách thức môi trường nói trên. Khả năng của chính phủ trung ương, cộng đồng địa phương và các tổ chức khu vực nhằm đáp ứng các thách thức tác động môi trường xuyên biên giới và tận dụng được các cơ hội của hội nhập khu vực, thường khá hạn chế do thiếu nhận thức, phương pháp, kỹ năng và nguồn lực (*REPSI-MREG, 2001*).

Cho tới nay, không một tổ chức khu vực nào trong khu vực có chức năng chuyên giải quyết các vấn đề môi trường với một nền móng đủ rộng cho sự tham gia của các bên cộng tác. Tuy nhiên, *MRC* hiện nay có chức năng giải quyết vấn đề môi trường bao gồm cả những vấn đề xuyên biên giới, được coi là tổ chức thích hợp nhất điều phối các hoạt động khu vực, đáp ứng các thách thức xuyên biên giới liên quan đến tài nguyên nước (*Ojendal và nnk, 2002*). Chương trình *GMS* hiện đang được chính sách của *ADB* đòi hỏi xem xét các tác động xuyên biên giới trong đầu tư kết cấu hạ tầng, và Chương trình có thể tài trợ phát triển năng lực chính phủ quốc gia để tiến hành các đánh giá trên. Mặc dù *ASEAN* có chức

năng chính trị rộng hơn trong hỗ trợ điều phối chính sách giữa các quốc gia thành viên, tổ chức này đã không đóng một vai trò tích cực thúc đẩy tiến trình hài hòa các chính sách môi trường quốc gia.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy tập trung rõ ràng vào quản lý môi trường và công nhận về mặt chính trị, có thể là quan trọng đối với hiệu quả hoạt động của một tổ chức. Ví dụ, Ủy ban Helsinki đã đạt được cam kết ở cấp cao từ các chính phủ về việc chia sẻ trách nhiệm và thiệt hại từ suy thoái biển Baltic. Ủy ban được trao chức năng giải quyết các vấn đề môi trường cụ thể của biển Baltic trên cơ sở rộng rãi về hợp tác chính trị. Là một tổ chức kết nối những ý thức hệ khác nhau trong thời kỳ chiến tranh lạnh, những người sáng lập Ủy ban thừa nhận rằng, nếu không có sự hỗ trợ đầy đủ về chính trị của các chính phủ, Ủy ban không thể huy động được các hoạt động chung cần thiết để giảm mức độ ô nhiễm ở biển Baltic (*Momose và nnk, 1995*). Tuy nhiên, mức độ hỗ trợ tương tự cho một chương trình nghị sự môi trường khu vực vẫn chưa thấy hiển nhiên ở khu vực lục địa Đông Nam Á.

NGUYÊN TẮC PHÂN CẤP: QUYỀN HẠN Ở CẤP THẤP NHẤT THÍCH HỢP

Tuyên bố Rio khẳng định quyền hạn ra quyết định nên được phân cấp phù hợp với quy mô của vấn đề môi trường. Đặc biệt, chính phủ quốc gia là cấp cao nhất đối với việc ra quyết định môi trường, do đó có lẽ là cấp thích hợp nhất cho nhiều vấn đề. Nhưng quan điểm phân cấp cho các cấp khác nhau nhìn nhận rằng quyền hạn ra quyết định môi trường có thể được chia sẻ, trong đó một số quyền và trách nhiệm được giao cho các cơ quan và tổ chức xã hội khác nhau. Thực vậy, việc đạt được mức độ thích hợp cho quá trình ra quyết định thường bao gồm cả việc chuyển trách nhiệm lên các tổ chức khu vực và toàn cầu, và xuống các cấp chính quyền địa phương.

Ý tưởng đằng sau quyết định phân cấp các vấn đề môi trường xuyên biên giới cho các tổ chức khu vực là dựa trên việc ý thức được rằng, không một quốc gia riêng lẻ nào có thể giải quyết đầy đủ các thách thức, như quản lý lưu vực sông quốc tế, buôn bán quốc tế các giống loài có nguy cơ tuyệt chủng, phát triển kết cấu hạ tầng khu vực và ô nhiễm không khí trong khu vực. Riêng vấn đề phân chia nước giữa những người sử dụng trong một lưu vực sông quốc

tế có thể cần những quyền hạn ra quyết định ở cấp siêu quốc gia. Còn các vấn đề khác có thể tốt nhất được giải quyết trực tiếp ở cấp chính quyền địa phương, cộng đồng địa phương, hoặc các chủ thể tư nhân khác. Đối với tất cả các vấn đề môi trường, cấp ra quyết định phù hợp nên có tối đa các đại diện các lợi ích đang bị đe dọa.

Mối quan tâm mới của Ủy hội sông Mê Công quốc tế sau Hiệp định Mê Công 1995⁹ chỉ ra rằng các chính phủ trong khu vực đang bắt đầu ý thức một cách nghiêm túc hơn tới cơ chế quản lý môi trường nhiều cấp. Hiệp định Mê Công yêu cầu các quốc gia tham gia ký kết thông báo về biến đổi dòng chảy, đây là yêu cầu duy nhất có giá trị ràng buộc trong Hiệp định (*Ojendal và nnk, 2001*). Tuy nhiên, đây là bước đầu dẫn đến phân cấp trách nhiệm chính thức cho cấp cao hơn cấp quốc gia. Khi hoàn thành, Chương trình Sử dụng Nước của MRC sẽ xác lập cơ sở đàm phán phân chia nước giữa các quốc gia, nhưng đó sẽ không phải là một tổ chức siêu quốc gia với quyền hạn đầy đủ để khai thác tài nguyên nước ở cấp khu vực.

Sự cố laly chỉ ra rằng chính quyền địa phương, nếu được phân quyền lớn hơn về truyền thông và giải quyết các vấn đề môi trường xuyên biên giới, có thể đóng một vai trò then chốt về thông tin và trình bày quan điểm địa phương trong các bước ra quyết định môi trường. Hiện nay đã có một số hình thức hợp tác quản lý môi trường được phân cấp xuống địa phương. Các chủ thể địa phương khu vực biên giới Vân Nam - Việt Nam và Vân Nam - Lào cùng hoạt động trong vấn đề phòng cháy xuyên biên giới và các vấn đề môi trường khác, vốn không thể quản lý hiệu quả được bởi các chính phủ trung ương (*Zuo, 2001*). Sự thừa nhận của chính phủ trung ương Trung Quốc rằng chính quyền tỉnh Vân Nam giải quyết những vấn đề này tốt hơn đã tạo điều kiện cho phân cấp quản lý. Ủy ban Khu vực Biên giới Thái Lan - Myanmar, tại đó cấp huyện có thể thương lượng trực tiếp về các vấn đề an ninh biên giới, chứng tỏ rằng thậm chí một vấn đề cực kỳ nhạy cảm đôi khi lại được giải quyết tốt hơn nếu tách khỏi chính trị và ngoại giao quốc tế.

Ở nhiều nơi trên thế giới, hợp tác khu vực ngày càng tăng, đang làm thay đổi cơ cấu quản lý điều hành. Việc phân cấp trở nên quan trọng ở chỗ các chủ thể tương tác với nhau như thế nào ở các cấp ra quyết định khác nhau trên nhiều diễn đàn chính sách. Ủy

ban Châu Âu (*EU*) có lẽ là ví dụ tiên tiến nhất thế giới về phân cấp, tại đó các chính phủ trung ương chia sẻ quyền ra quyết định - lập chương trình nghị sự, ra chính sách, thực hiện và trung gian hoà giải - cho các chủ thể siêu quốc gia và chính quyền địa phương, tương tác trong một hệ thống quản lý điều hành đa cấp (*Marks và nnk, 1996*). Mặc dù EU không được lập ra để quản lý các vấn đề môi trường xuyên biên giới, nhưng kinh nghiệm của châu Âu đã chứng tỏ rằng việc áp dụng nguyên tắc phân cấp đã cho phép phân chia vai trò và trách nhiệm như thế nào giữa các cấp khác nhau của chính phủ và xã hội công dân, theo một phương thức phù hợp nhất cho từng vấn đề cụ thể. Tại khu vực lục địa Đông Nam Á, con đường hội nhập kinh tế và hợp tác chính trị đã tạo ra một môi trường ngày càng dẫn tới việc xác lập tiêu chuẩn phân cấp về các vấn đề môi trường mà khu vực chấp nhận được.

ĐẠI DIỆN ĐẦY ĐỦ CỦA CÁC CHÍNH PHỦ LIÊN QUAN

Quản lý môi trường xuyên biên giới yêu cầu sự tham gia của tất cả các quốc gia có ảnh hưởng hoặc bị ảnh hưởng bởi các nguồn hoặc hệ thống đang được quản lý. Trong bối cảnh một lưu vực sông, như sông Mê Công, yêu cầu này có nghĩa là tất cả các quốc gia ven sông nên được tham gia vào quá trình ra những quyết định có ảnh hưởng đến lưu vực và người dân sinh sống trong đó. Tương tự, các nỗ lực bảo tồn xuyên biên giới không có sự tham gia đầy đủ của các quốc gia, mà ở đó đa dạng sinh học được tìm thấy và bị buôn bán, chắc là sẽ không thể đạt được mục tiêu của mình. Không có sự tham gia của các chính phủ, tầm nhìn lưu vực sẽ trở thành nạn nhân của các lợi ích quốc gia và sẽ mất cơ hội thực hiện quản lý hệ sinh thái tổng hợp¹⁰.

Vấn đề đại diện trở nên cực kỳ quan trọng đối với tính hiệu quả của các tổ chức khu vực khu vực lục địa Đông Nam Á và liên quan đến quy mô thách thức môi trường. Như đã nêu trên, MRC chỉ bao gồm các quốc gia hạ lưu vực. Trung Quốc và Myanmar không phải là thành viên chính thức nhưng lại là đối tác đối thoại. Ví dụ Ủy ban Liên hợp và đại diện của các chính phủ Trung Quốc và Myanmar đã gặp nhau trong các Phiên họp Đối thoại¹¹. Mặc dù các phiên họp này có thể đảm bảo việc trao đổi thông tin và tương tác ở một mức tối thiểu giữa các thành viên và không phải thành viên,

Bảng 2
KHÔNG ĐỦ CÁC ĐẠI DIỆN QUỐC GIA VÀ HẠN CHẾ ĐỐI VỚI QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH

Xây dựng đập không phải là hoạt động duy nhất đe dọa có tác động đến hạ lưu. Năm 2001, Trung Quốc, Lào, Thái Lan và Myanmar ký một hiệp định giao thông thủy thương mại ở các đoạn thượng lưu sông Mê Công. Theo hiệp định này, việc nạo vét lòng sông và phá ghềnh để cho tàu 500 tấn qua lại nối các cảng sông đã được tiến hành. Bốn quốc gia đã tiến hành đánh giá môi trường và tác động được xác định là không đáng kể, nhưng đánh giá chỉ được tiến hành cho những đoạn ở thượng lưu sông Mê Công và chỉ xem xét biến đổi trong một thời đoạn ngắn. Campuchia sẽ là quốc gia bị ảnh hưởng nhiều nhất do sự biến đổi của dòng sông. Các tác động dự kiến gồm có thay đổi về phù sa, vận tốc dòng chảy, và mực nước bất thường trong mùa khô. Tuy nhiên, các dự báo chính xác cho các biến đổi này hiện vẫn chưa có. MRC không có quyền can thiệp vào, vì Trung Quốc và Myanmar không thuộc quyền tài phán của Ủy hội.

Theo hiệp định này, Chính phủ Thái Lan dự định mở rộng cảng Chiang Khong để đón tàu và lượng vận tải thủy lớn hơn. Chính phủ Lào nêu mối quan ngại là việc xây dựng đó sẽ làm chuyển luồng lạch, làm gia tăng xói lở bờ và bồi đắp rác rưởi bên phía Lào. Do Hiệp định Mê Công bao gồm cả phát triển dòng chính và do Thái Lan và Lào đều là thành viên của MRC, vấn đề này lại thuộc quyền hạn của MRC. Ủy hội đã yêu cầu ngừng việc xây dựng, nhưng một quyết nghị cuối cùng cho vấn đề này vẫn để ngỏ, chờ kết quả thương lượng song phương trực tiếp.

Những sự kiện này chứng tỏ hợp tác đa phương giữa các quốc gia thượng lưu có thể bỏ qua các cơ cấu thể chế hiện hành về tác động môi trường. Năng lực và quyền hạn của MRC trong giải quyết các bất đồng này bị hạn chế bởi sự vắng mặt của Trung Quốc và Myanmar trong Ủy hội, và bởi đặc quyền của các quốc gia thành viên được thương lượng trực tiếp với các quốc gia láng giềng ở thượng lưu. Tuy nhiên, vấn đề nào rõ ràng thuộc phạm vi Hiệp định Mê Công đều được MRC làm trung gian và hứa hẹn thành công.

Trích từ *Nhật báo Yomiuri*, 2/1/2002; *Asahi Shinbun*, 14/12/2001; và *Bangkok Post*, 2/11/2001.

nhưng tính không đại diện đầy đủ vẫn là một vấn đề đáng kể đối với một tổ chức đang khuyến khích phát triển bền vững lưu vực sông. Việc hoàn thành các đập Manwan và Dachaosan và viễn cảnh sáu đập nữa ở tỉnh Vân Nam đòi hỏi sự cần thiết phải có một tổ chức mang tính đại diện mạnh hơn nữa để có thể thương lượng về phát triển toàn lưu vực. (*Xem Bảng 2*). Thực vậy, việc xây dựng đập ở thượng lưu sông Mê Công thuộc tỉnh Vân Nam là một ví dụ đầu tiên về mối lo âu thiếu cơ chế quản lý điều hành khu vực (*Dore, 2001b*)¹².

Thành viên của Ngân hàng Phát triển Châu Á rất rộng rãi, trên toàn bộ châu lục, nhưng Chương trình GMS chỉ là diễn đàn cho các quốc gia Đông Nam Á để hợp tác trong các lợi ích chia sẻ về phát triển kinh tế. Quan trọng hơn, Chương trình GMS bao gồm cả tỉnh Vân Nam trong các hoạt động của mình, điều này giúp tăng cường ảnh hưởng kinh tế của Chương trình, nhưng về mặt địa lý cũng thích hợp để giải quyết các vấn đề môi trường xuyên biên giới. Sự tham gia của tỉnh Vân Nam đã mở một kênh đối thoại khu vực quan trọng và có tiềm năng giải quyết nhiều mối liên hệ môi trường xuyên biên giới ràng buộc tỉnh Vân Nam với các quốc gia Đông Nam Á.

Tính đại diện quốc gia của ASEAN vượt quá khu vực lục địa Đông Nam Á. Việc kết nạp Campuchia, Lào, Việt Nam và Myanmar là một cột mốc quan trọng trong việc đạt được cấp đại diện cần thiết để gắn ASEAN với các vấn đề môi trường khu vực lục địa Đông Nam Á. Nhưng sự vắng mặt của tỉnh Vân Nam vẫn là một lỗ hổng lớn về địa lý. Tuy nhiên, các quan chức ASEAN ý thức rất rõ tầm quan trọng của Trung Quốc, và đã đưa ra thảo luận một phần các vấn đề môi trường khu vực trong các đợt đối thoại ASEAN+3¹³. Diễn đàn này sẽ giúp Trung Quốc và các quốc gia láng giềng của họ ở phía Nam xây dựng lòng tin và hiểu biết lẫn nhau về các vấn đề xuyên biên giới hoặc khu vực, ngoài các câu hỏi nhạy cảm về thủy điện.

Tầm quan trọng trong việc đạt được tính đại diện quốc gia tại các tổ chức chính trị và kinh tế tương ứng với mức độ của các thách thức môi trường, được chứng tỏ tại các khu vực khác. Ví dụ, năm 1989, các chính phủ ở Trung Mỹ lập ra Ủy hội Môi trường và Phát triển Trung Mỹ (CCAD) - một nhóm liên kết các quốc gia về chính trị, kinh tế và sinh thái

cùng chung mối quan tâm về môi trường - nhằm thực hiện tầm nhìn về hội nhập khu vực và hợp tác môi trường trên cơ sở cải thiện đời sống nhân dân địa phương và môi trường¹⁴. Nguyên thủ các quốc gia Trung Mỹ đã uỷ quyền cho CCAD thành lập Hành lang Sinh thái Mesoamerican, một bước phản ánh các cam kết chính trị cấp cao từ các quốc gia liên quan, đối với một hướng tiếp cận khu vực về bảo tồn đa dạng sinh học. Không có sự tham gia và cam kết của từng quốc gia trong khu vực, tầm nhìn hợp tác khu vực của CCAD không thể xác lập được, và sẽ mất cơ hội thực hiện một hướng tiếp cận khu vực đối với quản lý hệ sinh thái xuyên biên giới (*Miller và nnk, 2001*). Tương tự, đại diện đầy đủ của các chính phủ quốc gia trong các quá trình ra quyết định môi trường là cực kỳ quan trọng đối với khả năng bền vững của các hệ sinh thái khu vực lục địa Đông Nam Á.

LỒNG GHÉP CÁC MỐI QUAN TÂM VỀ MÔI TRƯỜNG VÀO KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN

Tuyên bố Rio kêu gọi lồng ghép nguyên tắc bền vững môi trường trong tất cả các khía cạnh phát triển. Các quốc gia khu vực lục địa Đông Nam Á và các tổ chức khu vực đã cam kết lồng ghép môi trường vào phát triển. Tiếp theo Chính sách Môi trường 1998, MRC đã lập Chương trình Môi trường năm 2001, với mục tiêu hàng đầu là tăng cường năng lực của các quốc gia thành viên trong lồng ghép mối quan tâm môi trường vào ưu tiên phát triển. Chương trình đặc biệt quan tâm đến các vấn đề kinh tế xã hội, giới và sắc tộc, đã đặt mục tiêu xây dựng năng lực và cơ sở kỹ thuật của các quốc gia thành viên, để tạo lập và sử dụng thông tin môi trường, theo dõi và đánh giá tình trạng môi trường, hỗ trợ cải cách chính sách môi trường, nâng cao nhận thức về các vấn đề môi trường, và tăng cường công tác điều phối các hoạt động phát triển (*MRC, 2000*). Hơn nữa, mới đây MRC đã lập nhóm công tác xuyên biên giới (*MRC, 2000*). Một trong những hoạt động đầu tiên của nhóm là xem xét báo cáo của Ủy ban Thế giới về Đập (*WCD*) kêu gọi tăng cường lồng ghép hơn nữa các mối quan tâm môi trường vào các quyết định xây dựng đập, trên cơ sở hướng tiếp cận quyền-và-rủi ro.

Chính sách của ADB là tập trung xem xét các vấn đề môi trường trong mọi giai đoạn của chu trình dự án, chiến lược vận hành quốc gia, và kế hoạch hỗ trợ quốc gia (*ADB, 2000a*). Vụ Môi trường và Phát

triển Xã hội của Ngân hàng phụ trách các vấn đề chính sách môi trường, theo dõi dự án, và tăng cường năng lực cho cả nội bộ và bên ngoài Ngân hàng. Khung Chiến lược Môi trường (SEF) của ADB là một minh chứng cho những nỗ lực gần đây, tập trung xem xét các vấn đề môi trường trong các quá trình quy hoạch cơ bản của Ngân hàng¹⁵. Những nỗ lực này có thể nâng cao được nhận thức về tầm quan trọng của lồng ghép, nhưng không nhất thiết phản ánh một sự chuyển hướng cơ bản trong cách dự án được quy hoạch như thế nào hoặc ưu tiên phát triển được xác định như thế nào (*ADB, 2001b*). Giữa các lời chỉ trích là ADB không chú trọng các vấn đề môi trường đúng mức, Ngân hàng đã nhìn nhận là họ phải làm tốt hơn nữa công tác xem xét đánh giá thực hiện dự án (*ADB, 2000b*).

ADB đã lập Nhóm Công tác Môi trường trong GMS sau Hội nghị Thượng đỉnh Rio 1992. Mục tiêu của nhóm công tác này là đảm bảo sao cho tính bền vững về môi trường được lồng ghép vào các kế hoạch phát triển kinh tế GMS, và khuyến khích hợp tác môi trường giữa các thành viên là quốc gia đang phát triển (*DMC*). Mặc dù Nhóm Công tác Môi trường đã tham gia hướng dẫn các trợ giúp của chương trình GMS trong lĩnh vực môi trường, nhóm vẫn chưa đạt được những thành quả đáng kể trong tăng thêm tính bền vững môi trường cho mô hình phát triển cơ bản của GMS hoặc các chương trình cụ thể của ADB (*Tuyên bố của Diễn đàn Nhân dân, 2000; Dore, 2001b*). Tuy nhiên, dưới áp lực từ cộng đồng khu vực và quốc tế đòi phải xem xét nghiêm túc các tác động môi trường tiềm tàng, ADB đã quyết định ngưng tài trợ cho hai dự án thủy điện đang bị tranh cãi - Nậm Thôn II ở Lào và Sesan III ở Việt Nam - vì các mối quan tâm về môi trường và xã hội¹⁶, nhưng sau đó đã quay lại thảo luận về dự án Nậm Thôn II¹⁷.

Đánh giá môi trường xuyên biên giới (*bao gồm các đánh giá tác động môi trường và xã hội, và đánh giá môi trường chiến lược, trong đó các hoạt động đánh giá tác động môi trường ở thượng lưu sẽ được xem xét trong quá trình ra quyết định*) sẽ tạo điều kiện sau này lồng ghép các mối quan tâm về môi trường vào các dự án phát triển, và cho phép các chủ thể từ tất cả các quốc gia bị ảnh hưởng cùng tham gia (*REC, 1999*). Các chính phủ quốc gia đã tạo ra khung chính sách cho đánh giá môi trường xuyên biên giới trong các dự án phát triển, nhưng việc quốc tế hoá các thủ tục này khá chậm. Gần như

Bảng 3
**ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG
XUYÊN BIÊN GIỚI**

Các quốc gia Châu Âu đã cam kết đảm bảo sự tham gia của công chúng trong các vấn đề xuyên biên giới trong Công ước Espoo về Đánh giá Môi trường trong Bối cảnh Xuyên Biên giới (1991), một khung đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới. Quy trình được quy định trong Công ước kêu gọi thông báo sớm cho các bên có nguy cơ bị ảnh hưởng; tham khảo công chúng về các chính sách, chương trình và kế hoạch dự án; và mở rộng thảo luận cho các chủ thể hai bên biên giới. Kinh nghiệm từ Scandinavia - gồm bốn quốc gia là Thụy Điển, Na Uy, Đan Mạch và Phần Lan - đã áp dụng hướng tiếp cận điều phối trong thực hiện Công ước Espoo chứng tỏ rằng tương tác ngang và trực tiếp giữa các bên cộng tác là cực kỳ quan trọng đối với thành công của ĐTM xuyên biên giới. Ý thức được tầm quan trọng của điều hành hành chính và pháp lý ở cấp quốc gia trong tạo điều kiện hoặc cản trở sự tham gia của công chúng, bất kỳ thành công ĐTM xuyên biên giới với sự tham gia rộng rãi nào cũng đòi hỏi phải có sự điều chỉnh và hài hoà các khung chính sách quốc gia (Tesli và Husby, 1999).

Khung tham gia vào các vấn đề xuyên biên giới quy định trong Công ước Espoo có thể được liên hệ cho khu vực lục địa Đông Nam Á. Ví dụ, MRC và ADB, với sự hỗ trợ của các chính phủ Campuchia và Việt Nam và sự tham gia của các cộng đồng địa phương và các nhóm có lợi ích liên quan, có thể thử nghiệm phương pháp ĐTM xuyên biên giới ở lưu vực sông Sesan, như họ đã từng thử đánh giá tất cả mọi tác động sau sự cố lầy. Một ví dụ minh chứng khác là địa điểm của một nhà máy nhiệt điện chạy than ở Myanmar nằm sát đường biên giới với Thái Lan. Cộng đồng nhân dân Thái ở địa phương và các nhà hoạt động môi trường cho rằng dự án có thể sẽ gây ra ô nhiễm xuyên biên giới (Supradit, 2001). Một ĐTM được cả hai bên cùng thực hiện với sự tham gia của cộng đồng địa phương của cả hai bên, và có khả năng được Ủy ban Khu biên giới Thai-Myanmar hỗ trợ, có thể đưa tới những kết quả về môi trường và xã hội tốt hơn.

Xem Website Espoo Convention,
www.unece.org/env/eia/ (20/2/2002)

không thể tìm được một ví dụ về đánh giá tác động môi trường (ĐTM) xuyên biên giới trong khu vực lục địa Đông Nam Á. Thực tế, việc thực hiện ĐTM vẫn chưa được xác lập hẳn hoi tại mọi cấp. Mặc dù chính sách của ADB về ĐTM quy định rằng đánh giá môi trường phải được tiến hành cho tất cả các vốn vay, cả khu vực công và tư nhân, có tính nhạy cảm về môi trường (ADB, 2001c), nhưng việc thực hiện còn đặt ra nhiều vấn đề hơn (Watershed, các vấn đề)¹⁸.

Hiệp định Mê Công 1995 xác lập nguyên tắc bảo vệ môi trường, và hiện nay kế hoạch công tác của MRC bao gồm cả việc xác lập một quy trình ĐTM khu vực sử dụng cùng với các thủ tục quốc gia về đánh giá môi trường xuyên biên giới, để ngăn ngừa và dàn xếp các mâu thuẫn xuyên biên giới (MRC, 1998). Thách thức chính là việc phát triển một thủ tục giải quyết dần các khía cạnh của ĐTM liên quan đến tác động xuyên biên giới. Quy hoạch Phát triển Lưu vực và Chương trình Sử dụng Nước của MRC đều có những quy định cho ĐTM của các dự án được kiến nghị, đặc biệt đối với Chương trình Tuổi và Thủy điện. Việc thể chế hoá các thủ tục đánh giá môi trường xuyên biên giới tin cậy tại cả hai cấp quốc gia và khu vực, vẫn là một thách thức then chốt trong quản lý môi trường xuyên biên giới khu vực lục địa Đông Nam Á (Xem Bảng 3).

Các chính sách lồng ghép môi trường vào phát triển của các chính phủ quốc gia và các tổ chức khu vực gắn bó với nhau rất chặt chẽ. Một mặt, do các tổ chức khu vực lục địa Đông Nam Á là các tổ chức liên chính phủ, nên mức độ lồng ghép môi trường vào phát triển xảy ra trong bối cảnh quốc gia đã giúp xác định tính hiệu quả, ví dụ, của các nỗ lực lồng ghép của ADB. Mặt khác, nguồn tài trợ mà được lồng ghép tốt có thể giúp các chính phủ quốc gia đạt được mức độ lồng ghép sâu hơn trong khung chính sách quốc gia.

Báo cáo Đông Nam Á tại Hội nghị Thượng đỉnh Thế giới về Phát triển Bền vững (WSSD), do ESCAP điều phối, phản nản là mức lồng ghép của các kế hoạch phát triển quốc gia từ năm 1992 là cực kỳ thấp (ESCAP, 2001). Tuy nhiên, một số tổ chức đa quyền tại các khu vực khác trên thế giới lại thành công trong lồng ghép các mối quan tâm môi trường vào kế hoạch phát triển. Ở Australia¹⁹. Ủy hội lưu vực sông Murray-Darling, được coi là xuyên biên

giới vì dòng sông đi qua vài tỉnh tự trị, đã thực hiện một hướng tiếp cận quản lý lưu vực tổng hợp đối với phát triển. Ủy hội công nhận môi trường là một hệ sử dụng nước khi xem xét phân phối dòng chảy, do đó tăng cường được tính toàn vẹn của hệ thống và khả năng cung cấp hàng hoá và dịch vụ sinh thái. Một ngưỡng về tổng lượng nước cho phép sử dụng đã giúp giảm độ mặn trong lưu vực, mang lại lợi ích cho người sử dụng ở hạ lưu và chất lượng môi trường nói chung (Dore, 2001a). Việc công nhận môi trường là một hệ sử dụng nước, do đó đảm bảo mức tối thiểu và thời gian của dòng chảy nhằm duy trì hệ sinh thái nước ngọt xuyên biên giới, là một bước tích cực tiến tới đảm bảo các mối quan tâm môi trường sẽ được lồng ghép trong các quy hoạch phát triển tài nguyên nước khu vực lục địa Đông Nam Á.

Như đã nói ở trên, lỗ hổng trong cơ cấu thể chế của các tổ chức khu vực cản trở khả năng của họ giải quyết các vấn đề môi trường xuyên biên giới. Các chức năng cần có để giải quyết các vấn đề môi trường là đa dạng và tương đối kém phát triển. Các tổ chức khu vực không phản ánh được sự cần thiết của quản lý môi trường ở nhiều cấp, bao gồm quyền ra quyết định ở cấp cao hơn hoặc thấp hơn cấp chính phủ quốc gia. Sự tham gia của Trung Quốc và Myanmar trong khung ADB-GMS là một sự thừa nhận quan trọng xu thế kinh tế trong khu vực, nhưng việc Trung Quốc chính thức không có mặt trong MRC và ASEAN là một trở ngại nghiêm trọng đến khả năng giải quyết các vấn đề môi trường. Mặc dù các mối quan tâm môi trường đã được lồng ghép ngày càng nhiều trong một số quá trình ra quyết định của các tổ chức khu vực lục địa Đông Nam Á, việc đưa các đánh giá môi trường ngược lên thượng lưu trong quá trình đánh giá ưu tiên và quy hoạch vẫn là một thách thức.

V. THỰC THI QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG

Xu thế khu vực hoá về kinh tế, chính trị và môi trường nêu trên đã đưa lại một số thay đổi trong thực thi quản lý điều hành. Xu thế này bao gồm cả mức độ tiến triển trong cơ cấu thể chế giải quyết các vấn đề môi trường xuyên biên giới. Tuy nhiên, sự xuất hiện những tiếng nói chống lại ADB (*Tuyên bố của Diễn đàn Nhân dân, 2000; Watershed, các*

vấn đề), sự tiếp tục chỉ trích MRC (*Watershed, các vấn đề*), và nghi ngờ về tính phù hợp của ASEAN (*Tay và nnk, 2000; Vatikiotis, 1996*) đều chứng tỏ sự cần thiết phải có các phân tích thêm về tiềm năng cải thiện các chính sách và thực thi quản lý điều hành trong các tổ chức này.

Thuật ngữ quản lý điều hành môi trường đang thảo luận ở cấp toàn cầu chủ yếu được xác định bởi các nguyên tắc nêu trong Tuyên bố Rio. Ba trong số các nguyên tắc này - truy cập thông tin, tham gia ra quyết định, và chịu trách nhiệm trong các vấn đề môi trường - khẳng định cần có những thay đổi cơ bản trong cách ra quyết định để giải quyết các vấn đề môi trường và xã hội. Các nguyên tắc khác, như nguyên tắc phòng ngừa, cũng là những hợp phần quan trọng trong quản lý điều hành môi trường. Việc thực hiện các nguyên tắc này yêu cầu phải xem xét lại toàn bộ các tương tác giữa chính phủ với xã hội nói chung (*Petkova và Veit, 2000*). Do mục đích của phân tích này, ba nguyên tắc cơ bản có thể giúp xem xét việc thực hiện quản lý điều hành, là:

- **Công khai và truy cập được thông tin:** Liệu các tổ chức có kịp thời cung cấp cho công chúng các thông tin đáng tin cậy về các chính sách và thủ tục hoạt động của các tổ chức hay không? Liệu công chúng có thể truy cập được thông tin về tình trạng và xu thế môi trường, và các tác động môi trường tiềm tàng của dự án hay không?
- **Tham gia:** Liệu các tổ chức có bảo đảm sự tham gia và tính đại diện cho các lợi ích trong quá trình ra quyết định, kể cả của các cộng đồng địa phương, phụ nữ và các nhóm thiểu số không?
- **Chịu trách nhiệm:** Liệu có cơ chế giúp các tổ chức chịu trách nhiệm trước các bên cộng tác bị ảnh hưởng qua biên giới không?

Thừa nhận rằng các nguyên tắc này không đại diện cho tất cả các nguyên tắc quản lý điều hành môi trường xuất hiện trên các diễn đàn thế giới, phân tích này kiến nghị rằng ba nguyên tắc này là những nguyên tắc cơ bản để thực hiện tốt việc quản lý điều hành và có thể đóng vai trò xúc tác để thực hiện các nguyên tắc khác²⁰.

CÔNG KHAI VÀ TRUY CẬP ĐƯỢC THÔNG TIN

Đảm bảo quyền được truy cập thông tin về tình trạng môi trường có thể được coi như là bước đầu tiên tới sự tham gia có ý nghĩa của công chúng (REC, 1999). Truy cập được thông tin là rất quan trọng cho quá trình ra quyết định tốt. Trong nhiều trường hợp, đặc biệt về các vấn đề môi trường xuyên biên giới, thông tin đáng tin cậy lại không tồn tại hoặc bị giấu giếm. Truy cập được thông tin về điều kiện môi trường cơ bản và nguy cơ đe dọa môi trường có thể tăng sức mạnh cho các bên có nguy cơ bị ảnh hưởng, giúp cho họ tham gia hiệu quả hơn trong đối thoại về môi trường. Hơn nữa, thông tin về các quá trình ra quyết định chính thức - bao gồm các dự án, chương trình, và chính sách - sẽ giúp các bên cộng tác hiểu rõ vai trò, quyền lợi và các phương án có thể tăng cường khả năng nói lên rõ ràng các lợi ích của họ trong các quá trình ra quyết định.

Trong khu vực lục địa Đông Nam Á, các tổ chức khu vực đã bắt đầu nỗ lực nâng cao tính công khai. Cho tới gần đây, thông tin về chính sách, thực thi vận hành, và hướng dẫn ra quyết định của các tổ chức khu vực vẫn không thể được truy cập dễ dàng. Các tiến bộ trong công nghệ thông tin đã giúp các tổ chức khu vực có thể cung cấp thông tin nhiều hơn về các vấn đề trên. Một nhà nghiên cứu ngày nay có thể tìm thông tin và số liệu về các chính sách, dự án cụ thể và các sự kiện sắp tới trên các website của MRC, ADB và ASEAN. Nhưng mặc dù Internet có thể giúp truy cập thông tin về một số lĩnh vực, nó không thể thay thế cho các hình thức truyền thông trực tiếp về chính sách, chương trình và dự án cho các cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng. Việc thiếu cung cấp thông tin cho công chúng trong dự án Nước thải Samut Prakarn, một dự án ADB ở Thái Lan, chứng tỏ rằng một hình thức thông báo cơ bản các kế hoạch dự án vẫn chưa được định chế hoá tại Thái Lan (Somrudee và nnk, 2001).

Tương tự, thông tin về hiện trạng và xu thế môi trường quốc gia và khu vực cũng đã dần dần được truy cập. ASEAN, ADB, MRC và ESCAP đã bắt đầu xuất bản các báo cáo tình trạng môi trường khu vực trong một phạm vi địa lý rộng hơn các báo cáo của quốc gia²¹. Tại Thái Lan, chính phủ xuất bản Báo cáo Tình trạng Môi trường hàng năm, còn Thế giới Xanh, một nhóm môi trường độc lập của Thái Lan, cũng xuất bản một báo cáo tình trạng môi trường

khác (Somrudee và nnk, 2001). Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam mới đây đã thành lập một Trung tâm Thông tin Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn để thu thập, phân tích và trao đổi thông tin giữa các viên chức chính phủ và nhà nghiên cứu²². Cho tới nay, mặc dù có những thành quả đáng khích lệ này, nhưng nguồn lực các kênh truyền thông và các cam kết chính thức cần thiết để tạo lập và phổ biến thông tin rộng rãi hơn vẫn còn hiếm, và nguồn thông tin môi trường cho công chúng vẫn còn thiếu.

MRC nhìn nhận mình như một trung tâm thông tin môi trường trong lưu vực sông Mê Công. Điều này mở ra một hướng tiếp cận về chính sách thông tin, nhằm biến MRC trở thành một trung tâm lưu trữ thông tin mà các chính phủ thành viên và các bên liên quan khác truy cập được. Nhưng mặc dù Chương trình Môi trường của MRC đã bắt đầu thu thập số liệu về các vấn đề xuyên biên giới, hầu hết các thông tin này vẫn chưa thể truy cập được, bởi vì các chính phủ quốc gia còn ngần ngại cho phép công chúng truy cập vào các số liệu mà họ cho là nhạy cảm đối với lợi ích quốc gia (Xem Bảng 4). Do đó, việc chia sẻ thông tin chưa tiến triển nhanh như nhiều nhóm phi chính phủ từng hy vọng, để truy cập thông tin cơ bản đang được thu thập. Năm 2001, bốn chính phủ hạ lưu vực thông qua thủ tục chia sẻ thông tin về tài nguyên nước giữa họ với nhau.²³ Tương tự, thông tin về đập ở Trung Quốc chưa được công bố (WCD, 2001). Rõ ràng là khó khăn cho các chủ thể có nguy cơ bị ảnh hưởng ở hạ lưu lập được kế hoạch đối phó với những thay đổi về chế độ thủy văn, nếu thiếu những thông tin đó.

Do mức độ kết nối dạng số hoá trong khu vực lục địa Đông Nam Á là thấp, nên có thể là nguy hiểm cho các tổ chức khu vực lục địa Đông Nam Á đang phụ thuộc quá nhiều vào Internet để phổ cập thông tin. Tuy nhiên, trong khi đó Internet đang tạo cơ hội mới cho thảo luận, tranh luận và việc công bố thông tin nhiều hơn sẽ khuyến khích xu thế này.

Trên toàn cầu, tính công khai và truy cập thông tin về các quá trình ra quyết định đã chứng minh tầm quan trọng đối với thành công của các tổ chức khu vực. Ví dụ, Chiến lược Thúc đẩy Tham gia trong Ra Quyết định Phát triển Bền vững Liên Mỹ (ISP) được thành lập trên nguyên tắc xã hội công dân nên được tham gia vào quá trình lập chính sách và chương trình cấp khu vực (Châu Mỹ Latin và Caribe) và cấp

Bảng 4
**QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH TÀI NGUYÊN NƯỚC:
 VAI TRÒ MỚI CHO BAN THƯ KÝ MRC ?**

Hiệp định Mê Công 1995 bao hàm nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý nước sông Mê Công. Nhưng chỉ khi Thư ký Chấp hành mới tới vào năm 1999, MRC mới bắt đầu thảo luận với công chúng về hướng tiếp cận tổng hợp đối với quản lý lưu vực. Dưới sự quản lý mới, MRC trở nên cởi mở hơn, và dành nhiều thời gian và nỗ lực lồng ghép các mối quan tâm về môi trường, kinh tế xã hội, giới và sắc tộc vào trong Chương trình Sử dụng Nước (WUP) và Quy hoạch Phát triển Lưu vực (BDP). Nỗ lực đó có thể coi là động lực giúp MRC phù hợp với thời cuộc, vì các tổ chức khác đã tập trung vào xóa nghèo và môi trường bền vững. Nhưng quá độ từ giải quyết các vấn đề quản lý nước sang giải quyết vấn đề giảm nghèo không dễ dàng. Nhân viên không hề được chuẩn bị cho những yêu cầu về cam kết, tham vấn và tham gia đặt ra đối với họ. Một lượng lớn kinh phí tài trợ cho WUP và BDP đã bắt đầu giúp củng cố chính sách tăng cường cam kết.

Việc thực hiện hướng tiếp cận tổng hợp và rộng mở hơn đã góp phần giải quyết những khó khăn đó. Nhân viên Ban thư ký MRC, cơ quan điều hành WUP, là những chuyên gia sở trường về kỹ thuật và sở đoản về kỹ năng môi trường ứng dụng. Và mặc dù trên giấy tờ, vai trò của các Ủy ban Mê Công

Quốc gia là rất quan trọng, các Ủy ban đó có chung đặc điểm là thiếu nguồn nhân lực và tài chính và do đó vẫn khá xa cách các quá trình ra quyết định ở cấp quốc gia.

Việc trao cho Ban Thư ký MRC quyền rộng rãi hơn trong tiếp xúc trực tiếp với các bên cộng tác địa phương có thể sẽ giúp sự tham gia của công chúng hiệu quả hơn. Bằng việc mở rộng phạm vi tương tác trực tiếp, Ban Thư ký MRC có thể huy động được nhiều nguồn tài trợ cho tăng cường năng lực và giúp các Ủy ban Mê Công Quốc gia và văn phòng của họ tham gia vào các quá trình quốc gia. Tuy nhiên, điều này phụ thuộc vào các chính phủ quốc gia thành viên của MRC và thiện chí của họ trao quyền cho MRC như là một chủ thể tăng cường trong quản lý điều hành môi trường khu vực. Cũng như các tổ chức khu vực khác, Ban Thư ký MRC phải thích nghi với những phương thức quản lý và hành chính khác nhau của các quốc gia thành viên, trong khi vẫn phải đảm bảo các lợi ích và chủ quyền các quốc gia.

Dựa vào Dore, 2001b, REPSI, 2001 và thảo luận trong quá trình Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công (2000-2001)

quốc gia. Dưới sự bảo trợ của Tổ chức Châu Mỹ, ISP được thành lập để thực hiện một quá trình mở và công khai dựa trên việc định kỳ đối thoại giữa chính phủ và xã hội công dân về thực hiện dự án phát triển, đánh giá và cải cách khung pháp lý, tạo lập và phổ cập thông tin, và tăng cường năng lực cho xã hội công dân²⁴.

Ở Châu Âu, cả Ủy hội Helsinki về Biển Baltic và Chương trình Bảo vệ Sông Danube đều lập ra hệ thống thông tin toàn lưu vực. Trong cả hai trường hợp, thông tin thu thập được chủ yếu ở cấp khu vực và được tiến hành bởi các nhà nghiên cứu khoa học, nhà chuyên môn, và NGO (*Nhóm công tác của Chương trình Danube, 1995; Ủy hội Helsinki, 1992*). Thực ra, Chương trình Danube đã lập một Mạng

Theo dõi Xuyên Quốc gia nhằm cải thiện tình hình trao đổi thông tin ở cấp khu vực. Gần đây hơn, Công ước Aarhus về Truy cập Thông tin, Tham gia và Công bằng trong các Vấn đề Môi trường, có hiệu lực ngày 30 tháng 10 năm 2001 và được 40 quốc gia ở Châu Âu và Cận Đông ký, đã cung cấp một cơ sở pháp lý để đòi hỏi các bên tham gia ký kết cung cấp cho công chúng các thông tin cơ bản về môi trường. Tại khu vực lục địa Đông Nam Á, số lượng và chất lượng thông tin bắt đầu được cải thiện; những cố gắng đó sẽ cải thiện quá trình ra quyết định môi trường.

Bảng 5 THAM GIA CỦA CÔNG CHÚNG VÀ NGO

Cơ sở pháp lý của các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các nhóm đại diện lợi ích là khác biệt rất nhiều giữa các quốc gia, vì vậy khó có thể hình dung một NGO khu vực thực thụ hoạt động như thế nào. Bởi vì khái niệm xã hội công dân cũng rất rộng, cam kết với xã hội công dân sẽ đặt ra những thách thức đối với các chính phủ và tổ chức khu vực (REPSI, 2001).

Trong khu vực lục địa Đông Nam Á, có nhầm lẫn rằng sự tham gia của công chúng đồng nghĩa với sự tham gia của NGO (Jamaree, 2001). NGO có thể đóng một vai trò có ý nghĩa trong bày tỏ những mối quan tâm và nguyện vọng bị bỏ qua, nhưng họ cũng gặp phải những vấn đề về chịu trách nhiệm như đã mô tả đối với các tổ chức khu vực. Cơ chế để đảm bảo là NGO thực sự đại diện cho một nhóm lợi ích nhất định là hiếm. Vì tình trạng các NGO trong khu vực lục địa Đông Nam Á là khác nhau, cho nên quan niệm hẹp rằng xã hội công dân cũng là NGO rõ ràng là không thực tế hoặc không được mong muốn.

Kinh nghiệm của các khu vực khác, như khu vực Đông Phi, cho rằng sự tham gia phải được xem xét trong một phạm vi rộng và nhiều tầng, bao gồm cơ chế tham gia trực tiếp của công dân trong các quyết định. Ở Châu Phi, việc nâng cao vai trò của các chính quyền địa phương và luật pháp quốc gia về quản lý môi trường xuyên biên giới có thể giúp nâng cao mức độ tham gia của công chúng trong quá trình ra quyết định (Dwasi, 2002; Lisu, 2000). Vì vai trò NGO không chắc chắn, kiểu tham gia trực tiếp của chính quyền địa phương này là hấp dẫn và thích hợp trong khu vực lục địa Đông Nam Á.

THAM GIA CỦA CÔNG CHÚNG

Việc truy cập được thông tin đơn thuần là không đủ đảm bảo thành quả về môi trường và xã hội. Sự tham gia của công chúng như thường được nhắc tới trong khu vực lục địa Đông Nam Á là một khía cạnh cơ bản của quản lý điều hành tốt môi trường. Sự tham gia của công chúng có thể có nhiều dạng và diễn ra ở nhiều cấp, để đáp ứng các nhu cầu và điều kiện cụ thể của một quốc gia (ERI, 2001; Chou, 2000). Tuy nhiên, vẫn bất đồng trong định nghĩa chính xác về sự tham gia của công chúng. Cơ bản

nhất, khái niệm sự tham gia của công chúng hình dung là công dân tiếp thu một cách thụ động thông tin đưa xuống cho họ về một dự án trong tương lai. Một sự tham gia của công chúng có ý nghĩa hơn sẽ giúp khẳng định vai trò của các cộng đồng địa phương, chính quyền địa phương, nhà chuyên môn, và các nhóm đại diện lợi ích trong các giai đoạn lập chính sách và quy hoạch dự án (REPSI, 2001). Vấn đề tham gia của công chúng bị lẫn lộn bởi tình trạng bất đồng của các NGO tại các quốc gia trong khu vực. (Xem Bảng 5).

Bản chất liên chính phủ của quá trình ra quyết định trong nhiều tổ chức khu vực có ảnh hưởng trực tiếp đến khả năng họ liên hệ với công chúng. (Xem Bảng 6). Trong khu vực lục địa Đông Nam Á, khó xác lập một phương pháp đáng tin cậy có thể tăng cường được sự tham gia của công chúng trong các tổ chức khu vực²⁵. Sự tham gia của công chúng trong MRC bị hạn chế bởi các yếu tố về cơ cấu và năng lực tại Ban Thư ký; thêm nữa, cơ cấu tổ chức của Ủy hội quy định việc tham vấn các cộng đồng địa phương là do các Ủy ban Mê Công Quốc gia đảm nhiệm. Như đã nói ở trên, Ủy ban Mê Công Quốc gia không có cả năng lực lẫn chức năng để thực hiện nhiệm vụ khó khăn đó. Ban Thư ký MRC, tuy nhiên, gần đây đã ký một số biên bản thỏa thuận với các NGO quốc tế để lồng ghép các mục tiêu bảo tồn vào nhu cầu con người, và giúp tăng cường giao tiếp với công chúng (MRC, 2000). Sáng kiến Mê Công Sống động của WWF là một ví dụ²⁶. Sự ra đời của kiểu cộng tác này chứng tỏ Ban Thư ký được các chính phủ thành viên ủng hộ rộng rãi hơn về chính trị trong giao tiếp với xã hội công dân.

Năm 1995, ADB thông qua một chính sách quản lý điều hành chính thức, ràng buộc Ngân hàng vào các nguyên tắc chịu trách nhiệm, tham gia, dự báo trước và công khai (ADB, 1998). Sự tham gia của công chúng thường được nhắc tới như là một phần quan trọng của chu trình dự án ADB. ADB đã ra chính sách cụ thể để nắm bắt được các sắc thái của một sự tham gia thành công, ví dụ như chỉ đạo của Ngân hàng là vai trò của phụ nữ và ảnh hưởng lên phụ nữ cần phải được xem xét trong từng giai đoạn của chu trình dự án. Tuy nhiên, một phân tích các kinh nghiệm của Ngân hàng trong một dự án viện trợ kỹ thuật nhằm tăng cường năng lực trong quản lý nước, đã cho thấy là phụ nữ hầu hết bị loại ra khỏi các hoạt động tham vấn và tham gia ở mọi cấp (Panadda và nnk, 2001). Trong trường hợp này, dự

án chỉ là sự mở rộng quyền hạn từ chính phủ trung ương xuống cộng đồng địa phương, mà không ý thức được rằng các tổ chức quản lý nước địa phương là do nam giới chi phối (*Panadda và nnk, 2001*), do đó không đạt được mục tiêu của sự tham gia như đã đề ra. Kinh nghiệm này cho thấy là sự tham gia có ý nghĩa của công chúng phải được kết hợp với hiểu biết sâu sắc về các điều kiện chính trị và xã hội địa phương và nắm chắc các vấn đề môi trường đang bị đe dọa.

Tham gia hoạch định chính sách là một thách thức khác không kém phần quan trọng. Năm 2001, ADB định công khai một phần quá trình hoạch định chính sách cho công chúng bình luận và đóng góp. Ngân hàng đã tập hợp các đóng góp của công chúng vào trong chính sách môi trường mới cũng như trong chính sách về sự tham gia của NGO của họ. Nhưng vì website của ADB là nguồn chủ yếu thu thập các đóng góp của công chúng, nên sự tham vấn chỉ tới được một nhóm nhỏ công chúng có khả năng truy cập Internet. Một số chương trình của MRC, như Chương trình Sử dụng Nước và Nhóm Công tác các Vấn đề Xuyên Biên giới đã có những bước đi thận trọng trong tham vấn xã hội công dân (*REPSI, 2001*). Mặc dù có nhận thức về sự cần thiết của sự tham gia, MRC vẫn chưa cho xã hội công dân khu vực lục địa Đông Nam Á tham gia đáng kể vào các hoạt động của mình. Hơn nữa, sự đóng góp từ bên ngoài vào các hoạt động của MRC vẫn là các chuyên gia, thường là các cá nhân từ bên ngoài khu vực.

Tại các khu vực khác của thế giới, các quá trình song song được các NGO quản lý, nhằm có được tính đại diện rộng rãi hơn cho các nguyện vọng đa dạng và thường bị bỏ qua trong các cơ cấu ra quyết định chính thức (*REC, 1999*). Ở Châu Âu, liên minh NGO khu vực Biển Đen liên hệ chặt chẽ với công chúng và các chủ thể tư nhân, đã tạo điều kiện cho các bên cộng tác đóng góp vào cơ chế ra quyết định liên chính phủ để phục hồi và bảo vệ Biển Đen. Một diễn đàn song song với MRC đã được kiến nghị lập ra, để tạo điều kiện cho một nhóm rộng rãi xã hội công dân trao đổi quan điểm về các vấn đề quản lý nước khu vực và xuyên biên giới (*TEI, 2000*). Để được công nhận chính thức là không dễ dàng, nhưng một diễn đàn song song đối thoại của NGO có thể chứng tỏ lợi ích của nó đối với MRC. Gần đây, Ủy

Bảng 6 TIÊU CHUẨN CHÂU Á TRONG QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG BÀI HỌC TỪ APEC

Các tổ chức quản lý tài nguyên xuyên biên giới ở cấp hệ sinh thái thường có hiệu quả hơn khi họ tập trung vào phổ cập các nguyên tắc hơn là thực hiện chúng (*Brunnee và Toope, 1997*). Trong những năm 1990, Hợp tác Kinh tế Châu Á Thái Bình Dương (APEC), người cổ vũ cho hội nhập kinh tế khu vực Châu Á Thái Bình Dương, đã thử đưa ra tiêu chuẩn không ràng buộc về quản lý điều hành môi trường trong một nỗ lực để cao vấn đề môi trường. Phân tích kinh nghiệm này cho thấy có bốn nhiệm vụ chính của các tổ chức khu vực trong cải thiện mối tương tác giữa môi trường và phát triển kinh tế, là - phát triển một tầm nhìn chung về các tiêu chuẩn và mục đích, tăng cường năng lực ở cấp khu vực để theo dõi việc thực hiện và nâng cao tính hiệu quả, điều phối chính sách, và phát triển các tổ chức hữu hiệu để thực hiện chính sách (*Zarsky, 2000*).

Do khó khăn về động viên thiện chí chính trị trong xác lập các tiêu chuẩn, các hoạt động môi trường của APEC trong giai đoạn này tập trung vào thông tin và tăng cường năng lực. Mặc dù đóng góp của NGO vào quá trình này là đa dạng, nhưng nhận xét chung là không hiệu quả. Điểm yếu này một phần do các hạn chế trong bối cảnh quốc gia và một phần do NGO thiếu kinh nghiệm trực tiếp tham gia trong các quá trình chính thức của APEC. Cuối cùng, chính các NGO cũng không có những yêu cầu cụ thể hoặc có những kiến nghị có tính xây dựng các tiêu chuẩn quản lý điều hành môi trường có thể chấp nhận được (*Zarsky, 2000*).

Một số người cho rằng việc áp dụng không thành công tiêu chuẩn toàn cầu vào lục địa Đông Nam Á là do áp dụng mà không công nhận các tiêu chuẩn đối xử hiện hành giữa các tổ chức khu vực và các chính phủ quốc gia. Tiêu chuẩn toàn cầu có thể thích hợp hơn nếu được sửa đổi và thích ứng theo các yêu cầu cụ thể trong khu vực (*Tay và nnk, 2000*). Bất cứ một hướng tiếp cận nào cho tiêu chuẩn khu vực cũng nên đi kèm với một quá trình xây dựng niềm tin và đồng thuận, với mục tiêu tạo lập không chỉ một khung chấp nhận được mà cả cơ chế để thực hiện. Mặc dù lục địa Đông Nam Á cũng chứng tỏ sự đa dạng tương tự, thách thức các nỗ lực của APEC, sức mạnh đặc thù của lục địa Đông Nam Á đang tới mức một sáng kiến chính trị có thể có sức đột phá.

ban Thế giới về Đập chính thức thông qua các nguyên tắc quản lý điều hành, khi nghiên cứu tổng quan về hiệu quả phát triển các đập lớn, và kiến nghị quá trình nhiều bên (multi-stakeholder) - tập hợp rộng rãi đại diện của các nhóm ngành, lợi ích, và quan điểm để xác lập một cơ sở chung cho các vấn đề rắc rối về môi trường và phát triển.

Thậm chí trong một khu vực mà quan hệ ngoại giao bị căng thẳng do các khác biệt về chính trị, cơ hội cho các hoạt động xuyên biên giới của NGO về môi trường vẫn có thể tồn tại. Tại khu vực Đông Bắc Á, nơi Hàn Quốc và Bắc Triều Tiên vẫn đang trong tình trạng chiến tranh, xã hội công dân khu vực đã tham gia giải quyết vấn đề ô nhiễm không khí xuyên biên giới ở Hàn Quốc, Bắc Triều Tiên, Trung Quốc và Mông Cổ. Diễn đàn Lâm nghiệp Đông Bắc Á bắt đầu bằng việc các NGO Hàn Quốc trợ giúp việc trồng rừng để giảm lượng cát thổi từ Trung Quốc và Mông Cổ tới, và các hoạt động ấy nay bao gồm cả việc trồng rừng để bảo vệ đầu nguồn các sông ở Bắc Triều Tiên chảy xuống Hàn Quốc. Mạng lưới này dần dần được mở rộng sang cả Mông Cổ, Nhật Bản và Trung Quốc²⁷.

Không kể việc xem xét các khía cạnh mở rộng sự tham gia, cần phải nhận thấy rằng các tổ chức khu vực chắc sẽ không có được sự tham gia rộng rãi của công chúng mà không có sự hợp tác chặt chẽ của các chính phủ quốc gia. Tuy nhiên, MRC và ADB và các tổ chức khu vực khác có thể tạo điều kiện cho sự tham gia vào các vấn đề xuyên biên giới tại những nơi các nỗ lực song phương liên chính phủ tỏ ra không có hiệu quả.

TRÁCH NHIỆM TRƯỚC CÁC BÊN BỊ ẢNH HƯỞNG

Sự tồn tại và bản chất của cơ chế chịu trách nhiệm xác định mức độ trong đó sự hoàn hảo của thể chế phải được công chúng đánh giá. Các cơ chế này - rất quan trọng trong việc đảm bảo là các tổ chức đáp ứng được lợi ích của công chúng - có thể có nhiều dạng: trách nhiệm chính trị thông qua hệ thống bầu đại diện, trách nhiệm tài chính trong việc công khai ngân sách và chi tiêu, trách nhiệm vận hành thông qua các ban thanh tra, và trách nhiệm địa phương thông qua lắng nghe ý kiến công chúng và sự tham gia của công chúng²⁸.

Trong khi phát triển hệ thống quản lý điều hành, giữa các cơ chế chịu trách nhiệm có một mức độ nhất định về khả năng thay thế được. Ví dụ, trách nhiệm tham gia quá trình các dự án phát triển có thể xóa bỏ khoảng trống do không có đại diện trực tiếp tại các quy hoạch quy mô lớn. Tương tự, nếu thiếu đại diện trực tiếp của công chúng trong các quá trình lập ngân sách, thì công khai tài chính có thể là một công cụ đảm bảo rằng lợi ích công chúng sẽ được tôn trọng khi sử dụng tài nguyên. Tuy nhiên, những mối quan hệ trách nhiệm thay thế nên hỗ trợ một cơ cấu chặt chẽ của những cơ chế đan xen, nhằm đảm bảo chịu trách nhiệm về chính trị, tài chính, vận hành và pháp lý.

Về lý thuyết, ví dụ, các tổ chức bao gồm các đại diện chính phủ quốc gia phải chịu trách nhiệm với chính phủ của mình, và chính phủ lại phải chịu trách nhiệm trước công chúng. Nhưng việc quản lý điều hành trong khu vực lục địa Đông Nam Á không đảm bảo cơ chế chịu trách nhiệm được vận hành hiệu quả. Việc đưa thêm các quan điểm khác vào quá trình ra quyết định - ví dụ của lãnh đạo cộng đồng, nhà chuyên môn, NGO và chính quyền địa phương - có thể là một bước đầu để tiến tới việc phản ánh các lợi ích đa dạng trong xã hội. Trong các tổ chức khu vực lục địa Đông Nam Á, vị trí trung tâm của các chính phủ quốc gia được xem xét đi xem xét lại trong toàn bộ phân tích này, như đang nói ở đây.

Như đã nói ở trên, MRC là một tổ chức liên chính phủ trong đó đại diện chính phủ quốc gia có quyền quyết định chính. Chính các chính phủ quốc gia là người quyết định cuối cùng sẽ phát triển chương trình nào, ai được truy cập thông tin, những nguyện vọng nào được lắng nghe trong quá trình ra quyết định. Trong một tổ chức quản lý lưu vực sông như MRC, vai trò trung tâm của các chính phủ quốc gia có thể là phù hợp, nếu xét đến các dự án phát triển tài nguyên nước quốc gia có tiềm năng lớn nhất về thay đổi điều kiện lưu vực (*Lê Quý An và nnk, 2001*) và trong trường hợp đó, quốc gia sẽ có trách nhiệm chính. Cơ chế này cũng có nghĩa là các thiếu sót hoặc sai lầm trong quy hoạch và thực hiện của quốc gia sẽ được chuyển cho các tổ chức khu vực. Do vậy, mức độ chính phủ quốc gia xem xét một cách đầy đủ các lợi ích công chúng sẽ ảnh hưởng tới mức độ các lợi ích đó được phản ánh trong các ưu tiên và kế hoạch của MRC và các tổ chức khu vực khác.

MRC phụ thuộc vào các chính phủ quốc gia trong việc cung cấp các kênh thông tin cần thiết từ trên xuống và từ cấp cộng đồng lên. Sự trao đổi này thường bị trở ngại do Ủy ban Mê Công quốc gia chỉ được đứng bên lề các quá trình ra quyết định liên quan. Thực vậy, cộng đồng địa phương không có cách gì tác động vào MRC, do đó vấn đề chịu trách nhiệm theo chiều xuống dưới bị bỏ qua. Tình hình chịu trách nhiệm của MRC còn phức tạp hơn do các nhà tài trợ song phương (như các chính phủ Châu Âu trợ giúp tài trợ cho MRC), đại diện cho các bên cộng tác bên ngoài có sức mạnh lớn về tài chính²⁹.

Không có sự tham gia chính thức của Trung Quốc và Myanmar, nên không có khung thể chế chịu trách nhiệm giữa các quốc gia trong lưu vực. Tuy nhiên gần đây, MRC đã ngày càng chiếm được lòng tin, thông qua các tuyên bố rộng rãi của mình về các mối quan tâm đối với các dự kiến hoạt động phát triển ở Trung Quốc. Chính Thư ký Chấp hành đã kêu gọi có một hướng tiếp cận hợp tác để quản lý toàn lưu vực, nhằm bảo vệ các lợi ích kinh tế và sinh thái ở hạ lưu (Kristensen, 2002).

Là một ngân hàng, ADB chịu trách nhiệm trước hội đồng giám đốc và cổ đông. Là một ngân hàng phát triển đa phương, hội đồng giám đốc bao gồm các đại diện các chính phủ quốc gia. Hội đồng của ADB phản ánh thành phần rộng rãi của Ngân hàng, bao gồm cả các quốc gia ngoài khu vực. Một số quốc gia trong đó - Mỹ, Nhật Bản và Australia - nắm giữ sức mạnh kinh tế và chính trị đáng kể, tạo ra tình hình là ADB phụ thuộc rất nhiều vào quan hệ trách nhiệm với bên ngoài³⁰. Hơn nữa, chính phủ các quốc gia thành viên đang phát triển lại ở thế yếu so với Ngân hàng vì họ cần các viện trợ phát triển. Thế yếu này thể hiện rõ khi ADB, là một phần của khối các tổ chức tài trợ, viện trợ cho Chính phủ Campuchia khiến họ phải tùy thuộc vào chương trình cải cách ngành lâm nghiệp mà Ngân hàng đang đeo đuổi. Vào lúc đó, Chính phủ Campuchia phụ thuộc vào viện trợ bên ngoài khoảng một nửa ngân sách quốc gia (Seymour và Dubash, 2000). Không nắm được tình hình người vay nợ chứng tỏ Ngân hàng thiếu trách nhiệm theo chiều xuống dưới tới nhân dân trong khu vực.

Từ năm 1995, ADB đã ngày càng chú ý cải thiện quản lý điều hành thông qua các cam kết chính sách của mình đối với các nguyên tắc tham gia, công khai, dự báo trước và chịu trách nhiệm. Trong

bản tuyên bố về quản lý điều hành 1995, ADB thông qua một Chính sách Vận hành Thanh tra, cung cấp một cơ chế cho các bên bị ảnh hưởng được yêu cầu xem xét lại một dự án ADB trong trường hợp các mối quan tâm môi trường hoặc quan sát thấy sự kiện môi trường không tuân thủ các chính sách của chính ADB hoặc luật hiện hành quốc gia (ADB, 2000a). Cơ chế này có thể đảm bảo trách nhiệm của cấp quản lý của ADB đối với các cộng đồng họ hỗ trợ. Nhưng nói chung, kinh nghiệm đầu tiên đối với Ban Thanh tra ở Thái Lan không được các bên cộng tác nhiệt tình đón nhận, do họ nhận thấy thiếu một cam kết thực sự từ phía Ngân hàng khiến cho Ban Thanh tra không thể hoạt động được. Cụ thể, mối quan tâm đầu tiên của Ban Thanh tra là việc chọn lựa các thành viên và mức độ hợp tác của Chính phủ Thái Lan³¹. Tóm lại, mặc dù có tồn tại các cơ chế như các ban thanh tra và kiểm tra, vấn đề chịu trách nhiệm theo chiều xuống dưới vẫn chưa được thể chế hoá một cách hiệu quả.

Ở cấp khu vực, có nhiều yếu tố xác định phạm vi khả năng nâng cao các quan hệ trách nhiệm giữa các tổ chức khu vực, các chính phủ quốc gia, chính quyền địa phương và công chúng. Công ước Aarhus, khi đã được thực hiện hoàn toàn, sẽ chính thức hoá các kênh trách nhiệm xuyên biên giới giữa các thành viên tham gia ký kết ở Châu Âu (Petkova và Veit, 2000). Hiệp ước này là một ví dụ tốt cho thấy tập trung hoặc chia sẻ chủ quyền không nhất thiết đe dọa các lợi ích quốc gia (Stalgren, 2000). Bằng việc tham gia vào một quy trình quản lý môi trường như thế, các chính phủ có thể vững tin hơn, là các lợi ích của họ và của công dân của họ được kết nối với các quốc gia khác. Việc chỉ tập trung vào ý nghĩ sợ mất chủ quyền quốc gia sẽ bỏ qua các cơ hội tăng cường an ninh quốc gia và địa phương trong một môi trường đối thoại ngày càng rộng mở, cũng như cơ hội tăng lợi ích được chia sẻ về tài nguyên, thị trường, công nghệ, thông tin và sự tin tưởng lẫn nhau (He và nnk, 2001). Nhưng không chắc sẽ có một hiệp ước tương tự cho khu vực lục địa Đông Nam Á, do chính sách không can thiệp truyền thống của ASEAN. Trong bối cảnh đó, Công ước Aarhus có thể là bài học thú vị để đóng góp phát triển các cơ chế chịu trách nhiệm khác nhau, giải quyết vấn đề chủ quyền được chia sẻ trong quản lý điều hành các vấn đề môi trường khu vực. (Xem Bảng 7). Chắc chắn là các tổ chức khu vực phải sắp xếp và thử nghiệm các cơ chế chịu trách nhiệm xuyên biên giới đối với các cộng đồng bị ảnh

Bảng 7 ESCAP VÀ QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG KHU VỰC LỤC ĐỊA ĐÔNG NAM Á

Ủy ban Kinh tế và Xã hội Châu Á và Thái Bình Dương (ESCAP) là một nhánh của Liên hợp quốc. Tổ chức này cũng là hiện thân của Ủy ban Kinh tế Châu Á và Viễn Đông, là tổ chức đã góp phần nổi bật trong thành lập ra GMS và MRC. ESCAP khuyến khích các cuộc đối thoại giữa các chủ thể khu vực và ủng hộ phát triển bền vững trong bối cảnh thực hiện các mục tiêu của Tuyên bố Rio (Dore, 2001b). Năm 2000, ESCAP tuyên bố Thập kỷ Phát triển GMS, nhưng theo những thông tin biết được, Ủy ban đang đấu tranh để xác lập một chỗ đứng trong khung cảnh thể chế khu vực (Dore, 2001b). Vai trò hiệu quả nhất của ESCAP có vẻ là hỗ trợ các sáng kiến phát triển kinh tế và xã hội thông qua tạo lập và phổ cập thông tin. Ủy ban cũng hoạt động trong lĩnh vực tăng cường năng lực và hỗ trợ đối thoại nhiều bên về các thách thức phát triển trong khu vực.

Ủy ban Kinh tế Liên hợp quốc về Châu Âu, tương tự như ESCAP về chức năng và cơ cấu tổ chức, là tổ chức đề xuất quản lý điều hành môi trường ở Châu Âu, và hiện đang thúc đẩy và hỗ trợ tích cực tiến trình thực hiện Công ước Aarhus. Tương tự, ESCAP có thể đóng góp cho việc phát triển nhận thức mạnh mẽ hơn nữa về sự cần thiết phải cải thiện quản lý điều hành môi trường và là diễn đàn giải thích rõ các ưu tiên liên quan và thích hợp trong khu vực.

Trên cơ sở các kết quả khiêm tốn trong 10 năm thực hiện các nguyên tắc Rio, ESCAP cho rằng “cần phải có các hình thức tham gia mới, cho phép các cá nhân, các nhóm và các tổ chức được thông tin và tham gia trong quá trình ra quyết định mà có thể ảnh hưởng đến cộng đồng của họ”. Báo cáo khu vực do ESCAP điều phối cho WSSD công nhận rõ ràng có khoảng cách giữa chính sách và thực thi quản lý điều hành, và tuyên bố là nếu không có thiện chí chính trị thực hiện các nguyên tắc quản lý điều hành mới, thì các chính sách dù được xác lập kỹ càng cũng sẽ thất bại (ESCAP, 2001).

hưởng, do sự tương tác ngày càng tăng giữa các bên cộng tác tại mọi cấp.

Một mạch chung xuyên suốt các thảo luận trên đây là khó khăn trong tái định hướng, và trong một số trường hợp, sáng tạo mới các cơ hội tương tác hiệu quả hơn giữa các chính phủ và công chúng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên xuyên biên giới. Lỗ hổng đã được xác định - không đủ thông tin và đủ công khai, sự tham gia của công chúng ở mức thấp, và hầu như không tồn tại cơ chế chịu trách nhiệm lên trên và xuống dưới - đã chỉ ra sự cần thiết phải có những sáng kiến và thử nghiệm để nhận biết vai trò đầy ý nghĩa của xã hội công dân trong quá trình quản lý điều hành khu vực.

VI. NÂNG CAO QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG XUYÊN BIÊN GIỚI

Có hai nhóm lỗ hổng nảy sinh trong phân tích này là: các thách thức môi trường xuyên biên giới lục địa Đông Nam Á, và sự đáp ứng của thể chế khu vực. Cả hai đều then chốt trong việc tạo ra một chế độ quản lý điều hành môi trường khu vực được tăng cường, mà có thể đáp ứng các thách thức môi trường xuyên biên giới. Nhóm lỗ hổng đầu tiên là các tổ chức thiếu các cơ cấu đặc trưng của bản thân mình. Để lấp lỗ hổng này, cần phải có sự hợp tác chặt chẽ giữa các tổ chức khu vực và các chính phủ quốc gia liên quan. Nhóm lỗ hổng thứ hai nêu bật các cơ hội vượt qua các thiếu sót của việc thực thi quản lý điều hành, đòi hỏi phải thay đổi phương thức mà các chính phủ quốc gia và các tổ chức khu vực tương tác với công chúng.

NÂNG CAO CƠ CẤU THỂ CHẾ HỢP TÁC

Xác định môi trường một cách rộng lớn hơn

Một chương trình nghị sự quản lý điều hành môi trường khu vực được giải thích một cách rộng lớn hơn sẽ làm tăng khả năng xuất hiện các lợi ích chung và hợp tác giữa các chính phủ quốc gia. Điểm này đặc biệt liên quan đến các mối quan tâm về nghèo đói, khả năng dễ bị tổn thương, và an ninh cho đời sống nông dân. Việc chỉ tập trung vào các vấn đề nước sẽ bỏ qua tính cấp bách của một hướng tiếp cận hệ sinh thái, nhằm duy trì tính toàn vẹn năng suất sinh sản của môi trường khu vực, và sẽ tô vẽ các vấn đề khác về các căng thẳng giữa

các quốc gia thượng và hạ lưu - và cũng sẽ không nắm bắt được các thách thức môi trường khác nhau mà các quốc gia trong khu vực đang gặp phải, đặc biệt là về rừng và đa dạng sinh học. Không nghi ngờ gì nữa, các cơ chế hiệu quả để quản lý sông Mê Công giữa các quốc gia thượng lưu và hạ lưu rất quan trọng đối với sự ổn định môi trường khu vực, nhưng một chương trình nghị sự môi trường được xác định rộng mở có thể khuyến khích một sự thay đổi, từ việc tập trung hẹp vào quản lý môi trường chuyên ngành sang hoàn thiện hơn nữa quản lý điều hành môi trường theo các quá trình.

Đưa quá trình ra quyết định xuống cấp thấp nhất thích hợp

Các quyết định môi trường diễn ra ở nhiều cấp, và nguyên tắc phân cấp kêu gọi quyền hạn được phân cấp tới cấp thấp nhất thích hợp. Sự cần thiết có tương tác ở cấp khu vực, quốc gia và địa phương đối với các vấn đề môi trường xuyên biên giới là đặc biệt gay gắt. Cải cách quản lý điều hành hiện đang được thực hiện ở cấp quốc gia, và các chính phủ trong khu vực cần tiếp tục tăng cường dẫn vai trò của các chủ thể siêu quốc gia và địa phương trong quá trình ra quyết định, theo yêu cầu của các quy mô thách thức môi trường. Điều đặc biệt quan trọng là vai trò tiềm tàng của chính quyền địa phương trong ngăn ngừa và quản lý các xung đột xuyên biên giới, nhưng quyền hạn của họ vẫn rất hạn chế. Các tổ chức khu vực, đặc biệt là MRC và ADB, sẽ phải đóng vai trò linh hoạt và chủ động thích ứng các yêu cầu quản lý điều hành môi trường nảy sinh trong các kế hoạch ngắn, trung và dài hạn. Nếu được xem xét trong một bối cảnh cơ cấu quản lý điều hành đổi mới, việc thảo luận về phân cấp vai trò và trách nhiệm có thể tránh được một số mối đe dọa thấy được đối với chủ quyền quốc gia.

Gắn quản lý điều hành môi trường với xu thế khu vực hoá

Nếu các vấn đề môi trường có thể gắn với rất nhiều xu thế hợp tác kinh tế và chính trị, thì lợi ích từ các hoạt động hợp tác môi trường có thể sẽ tăng lên (Wolf, 2001). Mặc dù các tổ chức vẫn chưa đạt mức đương đầu được với các thách thức môi trường khu vực, việc tăng cường hợp tác về kinh tế và môi trường đã tạo ra nhiều cơ hội lấp các lỗ hổng về quản lý điều hành môi trường giữa các quốc gia ASEAN và Trung Quốc. Đặc biệt, ASEAN nên sử

dụng các hoạt động đối thoại với Trung Quốc để xác lập một bộ các tiêu chuẩn hợp tác môi trường, làm cơ sở cho các hoạt động đối thoại và trao đổi. ADB nên sử dụng đã hợp tác GMS để khuyến khích các quốc gia trong khu vực thảo luận các hướng tiếp cận các bên cùng có lợi nhằm cải thiện quản lý môi trường, và để tích cực thúc đẩy các hoạt động đối thoại rộng rãi, nuôi dưỡng các cam kết chính trị nhằm tăng cường thực thi quản lý điều hành môi trường quốc gia và địa phương.

Lồng ghép các mối quan tâm môi trường xuyên biên giới

Các tổ chức khu vực, trong khi hợp tác chặt chẽ với các chính phủ quốc gia, nên xác lập một tầm nhìn và một hướng tiếp cận thể chế hoá các vấn đề biên giới trong đánh giá môi trường, đặc biệt là đánh giá tác động môi trường. Ví dụ, ADB và MRC có thể huy động các nguồn tài chính và tạo điều kiện cho truy cập thông tin, và ASEAN có thể dẫn đầu các hoạt động tăng cường ủng hộ chính trị từ các chính phủ quốc gia. Nếu được xác lập hiệu quả và hài hoà với luật đánh giá tác động môi trường quốc gia, tiến trình đánh giá tác động môi trường do MRC kiến nghị có thể là bước đầu quan trọng tiến tới thể chế hoá đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới. Cả ba tổ chức này nên hợp tác với giới nghiên cứu để xác lập các phương pháp phát triển đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, và ngay từ đầu, các cấp chính quyền địa phương nên được tham gia vào các hoạt động đánh giá môi trường xuyên biên giới. Trong khi sự tham gia trong khuôn khổ quốc gia ngày càng tăng, các cộng đồng địa phương và các nhóm đại diện lợi ích có thể được lồng ghép vào toàn diện hơn. Hơn nữa, cả chính phủ quốc gia và các tổ chức khu vực nên mở rộng khung đánh giá và báo cáo môi trường bao gồm cả các biện pháp thực thi và quản lý điều hành môi trường. Các công cụ đánh giá thực thi quản lý điều hành có thể hỗ trợ phân tích có giá trị các phương pháp đánh giá thông dụng các điều kiện môi trường, xu thế và triển vọng.

TĂNG CƯỜNG THỰC THI QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH

Nâng cao tính công khai bằng cung cấp thông tin tốt hơn

Cung cấp thông tin là một phần quan trọng của thực thi quản lý điều hành. Các tổ chức khu vực nên tiếp

Bảng 8 TÓM TẮT CÁC CƠ HỘI NÂNG CAO QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG

Các hướng tiếp cận nhằm nâng cao quản lý điều hành môi trường cần phải dựa trên một khung tiêu chuẩn được khu vực chấp nhận và được thực hiện dần trong đó lưu ý đến việc thực thi của cả các chính phủ quốc gia và các tổ chức khu vực. Các hoạt động thực thi và quản lý điều hành môi trường nên được lồng ghép trong khung đánh giá và báo cáo khu vực và quốc gia.

Nâng cao cơ cấu thể chế về hợp tác

Các tổ chức khu vực và chính phủ quốc gia nên:

- xác định môi trường một cách rộng hơn, do đó cho phép thực hiện hợp tác và đối thoại về tất cả các thách thức môi trường xuyên biên giới. Ưu thế của các vấn đề nước phản ánh thực tế về tầm quan trọng của nước, nhưng sẽ dễ bỏ qua các cơ hội cho một hợp tác môi trường rộng rãi hơn.
- hợp tác để xác định vấn đề môi trường xuyên biên giới nào được giải quyết tốt nhất ở cấp nào, và cam kết một kế hoạch thực hiện trong đó thừa nhận động lực của đổi mới và sự cần thiết có những điều chỉnh định kỳ về vai trò và trách nhiệm.
- lợi dụng được xu thế địa phương trong các cơ hội mở rộng các mối liên hệ giữa các hoạt động hợp tác kinh tế, chính trị và môi trường.
- thúc đẩy dần dần thể chế hoá đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, để từng bước tăng cường vai trò của các chính quyền và cộng đồng địa phương.

Nâng cao thực thi quản lý điều hành

Các tổ chức khu vực và chính phủ quốc gia nên:

- tiếp tục nâng cao tính công khai thông qua việc cung cấp thông tin liên quan đến các chính sách và quy trình vận hành, các chương trình và dự án cho công chúng. Thông tin nên được trao đổi để hỗ trợ thảo luận, tăng cường hiểu biết, và nuôi dưỡng các quan điểm mới về thách thức môi trường xuyên biên giới.
- tăng cường sự tham gia của công chúng thông qua các hoạt động đối thoại nhiều bên để giúp cho việc thừa nhận sự đa dạng của các bên cộng tác và các quan điểm của họ.
- tăng cường cơ chế chịu trách nhiệm theo chiều xuống dưới để nâng cao tính bền vững môi trường và công bằng xã hội của các dự án phát triển.

tục tăng cường thông tin về chính sách và các quy trình hoạt động của họ cho công chúng. Internet đã trở nên một công cụ quan trọng và các tổ chức khu vực nên tạo điều kiện hơn nữa cho công chúng truy cập thông tin dạng số hoá. MRC có vai trò trung tâm cung cấp thông tin cơ bản về điều kiện và xu thế trong lưu vực sông Mê Công, và có thể tập trung vào nâng cao hiểu biết của các chính phủ và công chúng về các tác động xuyên biên giới. MRC cũng đã kiến nghị các nghiên cứu chung sẽ là bước đầu tiên tiến tới hợp tác thực chất hơn nữa với Trung Quốc. ADB và MRC nên cải thiện các nỗ lực của mình trong dịp thời cung cấp thông tin về các kế

hoạch dự án cho công chúng, đồng thời mở rộng các kênh thông tin lên phía trên về thành quả môi trường và xã hội của cấp cơ sở. Cùng lúc đó, các nhà tài trợ và xã hội công dân nên tăng cường các hoạt động thúc đẩy trao đổi thông tin, hỗ trợ thảo luận với các cấp lập chính sách, và khuyến khích sự tham gia rộng rãi hơn nữa của xã hội vào các hoạt động tạo ra và sử dụng thông tin. Việc tăng cường trao đổi thông tin có thể giúp các cấp lập chính sách hiểu biết hơn nữa các quan điểm mới về các lợi ích đa dạng. Việc thu hút các chính phủ và tổ chức khu vực vào các hoạt động nghiên cứu có thể nâng cao độ tin cậy và tính hợp pháp của các nguồn thông tin

và phân tích khác nhau trong các quá trình ra quyết định chính thức.

Cung cấp tiếng nói qua các tiến trình nhiều bên

Các chính phủ quốc gia và các tổ chức khu vực cần phải mở rộng xem xét các khả năng có sự tham gia rộng rãi hơn nữa của công chúng trong các quá trình ra quyết định so với cơ cấu và quy trình hiện hành. Sự hội nhập và hợp tác khu vực càng được mở rộng thì sẽ giúp có một môi trường càng có lợi để thử nghiệm các hướng tiếp cận sáng tạo, đưa các bên cộng tác lại với nhau để đạt được đồng thuận về các vấn đề môi trường xuyên biên giới. Các tổ chức khu vực nên đóng một vai trò tích cực trong việc tập hợp các bên cộng tác cùng xem xét các vấn đề này. Kinh nghiệm trên thế giới đã cho thấy thấu suốt các khó khăn trong hỗ trợ sự tham gia của công chúng vào các vấn đề môi trường xuyên biên giới. Tuy nhiên, việc Ủy ban Thế giới về Đập sử dụng tiến trình nhiều bên để xác lập cơ sở thông tin chung và cổ vũ việc phát triển các cơ sở đàm phán chung, nên được tái lập ở cấp quốc gia và khu vực để tiến hành các hoạt động đối thoại về các vấn đề xuyên biên giới. Một ủy ban về đập cho khu vực lục địa Đông Nam Á, có lẽ do MRC hỗ trợ, có thể đạt được những kết quả quan trọng, bao gồm cả việc cơ bản công nhận các lợi ích của các bên cộng tác khác nhau trong các dự án phát triển tài nguyên nước ở quy mô vừa và lớn. Các hướng tiếp cận tương tự cũng có thể được áp dụng cho những vấn đề ít căng thẳng hơn, như buôn bán sản phẩm rừng không phải gỗ (*NTFP*), phát triển đường xá, và ô nhiễm không khí. Các tổ chức khu vực, đặc biệt là ADB và ASEAN, sẽ có một vai trò quan trọng trong xác lập cơ sở và cung cấp nguồn lực tác động đến các hoạt động này.

Tăng cường trách nhiệm theo chiều xuống dưới cho một xã hội công dân tự nguyện

Trách nhiệm của các tổ chức khu vực lục địa Đông Nam Á đối với các thành phần cấu thành cuối cùng của họ, tức công chúng, là mỏng manh. ADB và các tổ chức khu vực khác nên tăng cường các hoạt động hợp tác với các chính phủ quốc gia để xác lập các cơ chế cải thiện trách nhiệm trước công chúng về các tác động môi trường và xã hội của các hoạt động phát triển khu vực. Ví dụ, MRC nên lập một kênh truyền thông về các tác động môi trường và xã hội của công tác quản lý tài nguyên nước sông Mê

Công giữa các chính phủ quốc gia và các chủ thể khác. Các chính phủ quốc gia nên tăng cường và giao quyền cho các Ủy ban Mê Công quốc gia được tham gia mạnh mẽ hơn nữa vào hỗ trợ các kênh thông tin từ cấp cơ sở đi lên và từ trên xuống, để đảm bảo là các mối quan tâm ở địa phương được phản ánh trong quy hoạch quản lý nước quốc gia và khu vực. Xã hội công dân, bao gồm cả NGO và các nhóm công dân khác ở địa phương - với sự trợ giúp từ các tổ chức như ESCAP - nên tích cực hơn trong theo dõi các hoạt động của các tổ chức khu vực. Phân tích các kinh nghiệm từ các khu vực khác trên thế giới cho thấy rằng, về lâu dài, một mạng lưới năng động các nhà nghiên cứu - có chung một bộ tiêu chuẩn và cùng hoạt động để tạo ra và phân tích thông tin - là cực kỳ quan trọng trong thực hiện các nguyên tắc quản lý điều hành (*Brunnee và Toope, 1997; Haas, 1992*).

Để kết luận, khu vực lục địa Đông Nam Á đang đối mặt với những thách thức đầy ý nghĩa trong quản lý môi trường xuyên biên giới. Một số dạng có tính chất địa phương hiện đang là cơ sở thể chế đáp ứng những thách thức môi trường đó, trong đó các chủ thể khu vực đang đóng một vai trò ngày một lớn. Tuy nhiên, cơ cấu của các tổ chức khu vực này thường bất cập về chức năng và năng lực, về phân cấp quyền hạn ở cấp ra quyết định thích hợp, về sự đại diện của các chính phủ quốc gia, và về lồng ghép các mối quan tâm về môi trường vào trong hoạt động. Cùng lúc đó, việc tăng cường thực thi quản lý điều hành của tổ chức khu vực, bao gồm tính công khai và cung cấp thông tin, sự tham gia của công chúng, và thực hiện các cơ chế chịu trách nhiệm, là quan trọng đối với sự bền vững môi trường của khu vực lục địa Đông Nam Á. Kinh nghiệm trên thế giới đã cung cấp các quan điểm có giá trị về việc làm thế nào để cải thiện được cơ cấu thể chế và thực thi quản lý điều hành. Các sáng kiến thể chế và việc cải thiện thực thi quản lý điều hành rõ ràng phải có ưu tiên cao để giải quyết các thách thức môi trường xuyên biên giới trong khu vực, và nên là phần trung tâm của các chiến lược khu vực về bền vững sinh thái và công bằng xã hội.

CHÚ THÍCH

1. Trong thực tế, có nhiều dạng du canh trong khu vực. Trong một số trường hợp mật độ dân số thấp và thời gian quay vòng đất trồng dài, du canh có thể bền vững về mặt sinh thái và đóng góp quan trọng cho an ninh lương thực. Tuy nhiên, áp lực dân số và các chính sách chặt chẽ về bảo vệ rừng đã dẫn đến các hình thức du canh không bền vững, kèm theo một loạt vấn đề bao gồm giảm độ phì của đất, xói mòn đất, thay đổi chế độ dòng chảy và dễ bị sâu bọ phá hoại. Do các vấn đề này, chính sách quốc gia có xu hướng loại bỏ du canh.
2. Xem website của ADB, www.adb.org/Documents/News/1999/nr1999135.asp (20 tháng 2 năm 2002).
3. Xem website của ADB, <http://www.adb.org/GMS/Projects/reta-5920> (20 tháng 2 năm 2002). Nên lưu ý là các kế hoạch phát triển thủy điện được tiến hành theo nhiều kênh - chiến lược thủy điện của MRC, mạng lưới điện GMS của ADB, quy hoạch tỉnh Vân Nam. Những năm gần đây, hai kế hoạch đầu có vẻ đã hội tụ lại, nhưng tình hình vẫn không thể nào điều phối được.
4. Ví dụ, một hợp phần môi trường của các hệ thống phát triển thủy điện là hiện tượng đốn gỗ ngày càng tăng tại các khu vực sẽ bị ngập lụt, ngay sau các nghiên cứu khả thi về xây dựng đập.
5. Một tiếng nói quan trọng trong khu vực là Hướng tới Phục hồi Sinh Thái và Liên minh Khu vực (TERRA) và xuất bản phẩm *Watershed*, thách thức các mô hình phát triển kinh tế chính thống của ADB, Ngân hàng Thế giới và nhiều nhà tài trợ song phương khác. TERRA hỗ trợ mạng lưới NGO và các tổ chức nhân dân ở Myanmar, Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam, tăng cường trao đổi và xây dựng liên minh. Hai NGO nữa là: Tập trung cho Nam Bán cầu, tổ chức này đã cung cấp các phân tích quan trọng về các chính sách xoá đói giảm nghèo và phát triển thủy điện của ADB; và Diễn đàn Châu Á - Thái Bình Dương về Phụ nữ, Luật pháp và Phát triển, một tổ chức có nhóm công tác chuyên về phụ nữ và phát triển, hai NGO khu vực này có tiếng nói quan tâm về các tác động về môi trường và xã hội của các quá trình ra quyết định phát triển (Dore, 2001a).
6. Xem website của ADB, www.adb.org/GMS/gmsprog40.asp (20 tháng 2 năm 2002).
7. Thượng lưu vực Mê Công, phần hệ thống sông nằm trong lãnh thổ Trung Quốc, thường được gọi là sông Lan Thương. Việc sử dụng tên khác nhau đã ngụ ý là thượng và hạ lưu vực Mê Công là hai hệ thống riêng biệt. Gần đây, việc sử dụng “Mê Công - Lan Thương” để chỉ toàn lưu vực đã dẫn đến một cảm nghĩ đang nảy nở là dòng sông được chia sẻ bởi các quốc gia thượng và hạ lưu vực.
8. Xem toàn văn Hiệp định Mê Công tại www.thewaterpage.com/mekong.htm (20 tháng 2 năm 2002).
9. MRC đã nhận 70 triệu USD cam kết và tài trợ (Mekong News, tháng 10-12 năm 2001).
10. Với một khái niệm môi trường khu vực rộng lớn hơn, các quốc gia với mong muốn chia sẻ mối quan tâm môi trường, thậm chí không hề có liên hệ xuyên biên giới trực tiếp, vẫn có thể đóng một vai trò quan trọng cho tính hiệu quả của một tổ chức khu vực. Cộng hoà Séc và Slovakia không phải là quốc gia tiếp giáp với Biển Baltic nhưng nằm trong lưu vực gắn với Biển Baltic, là thành viên của Ủy ban Helsinki và công nhận rằng các hoạt động ở khu vực biên giới có thể có tác động lên các quốc gia khác đang chia sẻ mối quan tâm về chất lượng môi trường Biển Baltic (Momose và nnk, 1995).
11. Trung Quốc và Myanmar đã tham gia các hoạt động đối thoại ở một mức độ nhất định thông qua các quan hệ hợp tác ADB-MRC, xác lập các chiến lược hiệu quả hơn để giải quyết các tác động môi trường của các dự án phát triển tài nguyên nước (ADB, 2000d).

12. Mặc dù ADB đã quyết định là sẽ không tài trợ các dự án đập trên đoạn sông Lan Thương của sông Mê Công do các lý do về tác động môi trường, Ngân hàng sẽ hỗ trợ đầu tư của giới tư nhân vào hệ thống đập này do các lợi ích của việc phát triển một mạng điện khu vực.
13. Xem website của ASEAN, www.aseansec.org/menu_asean+3.htm (20 tháng 2 năm 2002).
14. Xem website của CCAD, <http://ccad.sgsica.org> (20 tháng 2 năm 2002).
15. Dự án SEF sẽ xác lập một khung các kiến nghị và hướng dẫn về kỹ thuật, chính sách và thể chế nhằm đảm bảo tính bền vững về môi trường và xã hội trong phát triển kinh tế; một bộ bản đồ và cơ sở dữ liệu GIS về điều kiện cơ bản về địa lý - sinh học và kinh tế - xã hội của khu vực, các dự án then chốt ADB-GMS và của quốc gia, và các “điểm nóng” chủ chốt về môi trường - phát triển trong khu vực; và một Hệ thống Thông tin Môi trường và Phát triển GMS và Cảnh báo trên nền GIS. Xem SEF website, www.eapap.unep.org/sef-gms/index.htm (20 tháng 2 năm 2002).
16. Ví dụ xem www.undp.org.vn/mlist/envirovlc/102000/post78.htm (20 tháng 2 năm 2002).
17. Sau sự cố laly, ADB kiến nghị một đánh giá môi trường rộng hơn trong đó có cả tác động xuyên biên giới. Chính phủ Việt Nam không chấp nhận kiến nghị đó, đã chứng tỏ ADB có thể gặp trở ngại từ quyền ra quyết định của quốc gia. (*Thảo luận cá nhân với nhân viên một tổ chức phát triển, tháng 2 năm 2002*).
18. Xem website của Trung tâm Thông tin Ngân hàng, www.bicusa.org/asia/samut.htm (20 tháng 2 năm 2002).
19. Liên bang Australia là một liên bang tập hợp các bang có nghị viện riêng.
20. Kinh nghiệm thế giới đã chứng tỏ khó khăn trong việc xác lập và thực hiện các nguyên tắc quản lý điều hành chia sẻ, không kể mức độ áp dụng khá thấp. Xem Wolf (2001) phần thảo luận các nguyên tắc và thoả thuận pháp lý chi phối quản lý điều hành nước xuyên biên giới.
21. MRC sẽ xuất bản một Báo cáo Tình trạng Lưu vực năm 2002.
22. Xem website của ICARD, www.agroviet.gov.vn/en/html/gioithieu.asp (20 tháng 2 năm 2002)
23. Xem Mekong News, 10-12 năm 2001 tại www.mrcmekong.org/info_resources/inforest002b002.htm (20 tháng 2 năm 2002)
24. Xem website của ISP, www.ispnet.org/ (20 tháng 2 năm 2002).
25. Tuyên bố rằng sự tham gia và hỗ trợ của công chúng cực kỳ quan trọng đối với phát triển kinh tế và kết quả quản lý điều hành, ASEAN đã tài trợ cho Hội đồng Nhân dân ASEAN tháng 11/2000. Diễn đàn này nhằm tạo điều kiện cho các hoạt động đối thoại ngang và sự hội nhập của mạng lưới xã hội công dân ở cấp ASEAN (*Hội đồng Nhân dân ASEAN, 2000*). Dù có các tuyên bố đầy khích lệ, diễn đàn không được lập ra để đóng góp trực tiếp vào các thảo luận của ASEAN, và các kiến nghị của Hội đồng không đi được vào các tiến trình chính thức.
26. Sáng kiến này mới được mở rộng thông qua một biên bản ghi nhớ với Hiệp Hội Bảo tồn Tự nhiên Thế giới (IUCN) để hình thành dự án Bảo tồn Hệ Sinh thái Nước ngọt Lưu vực sông Mê Công, bao gồm sự hợp tác giữa WWF, IUCN, MRC, bốn chính phủ quốc gia MRC, và một số cơ quan chuyên môn và trung tâm đào tạo (*Tạp san WWF-Đông Dương, quyển 19, số 1.02, tháng 1 năm 2002*).
27. Trao đổi riêng với Giáo sư Youn Yeo-chang, Ban giám đốc của Diễn đàn Lâm nghiệp Đông Bắc Á (www.neaff.org.kr).
28. Trình bày của Robert O. Keohane tại Viện Tài nguyên Thế giới, 23 tháng 1 năm 2002.
29. Điểm này được minh chứng bằng việc Thư ký Chấp hành hiện nay của MRC không phải là công dân của các quốc gia MRC, và các vị tiền nhiệm cũng vậy. Vị trí Thư ký Chấp hành chúng

tổ sự dung hoà giữa các yêu cầu của cả các chính phủ thành viên và chính phủ tài trợ.

30. Là một nhóm chính trị chính thức, trách nhiệm của ASEAN rõ ràng là đối với các quốc gia thành viên, kể cả các chính phủ không thuộc khu vực lục địa Đông Nam Á.

31. Xem website của Trung tâm Thông tin Ngân hàng, www.bicusa.org/asia/samut.htm (20 tháng 2 năm 2002).

SÁCH THAM KHẢO

- Hội đồng Nhân dân ASEAN. 2000. “Một ASEAN của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân”. Báo cáo của Phiên họp lần thứ nhất Hội đồng Nhân dân ASEAN, 24-26 tháng 11 năm 2000, Batam, Indonesia.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2001a. *Triển vọng Môi trường Châu Á*. Manila: Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2001b. “Tổng hợp các Góp ý về Tài liệu Chính sách Môi trường của ADB cho khu vực Châu Á và Thái Bình Dương”. Tài liệu tham khảo. Có tại www.adb.org/Environment/envpol/envipol.pdf (20 tháng 2 năm 2002).
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2001c. “Chính sách Môi trường của Ngân hàng Phát triển Châu Á” Tài liệu chuyên đề. Manila: Ngân hàng Phát triển Châu Á. Có tại www.adb.org/Environment/envpol/env_paper/envpolicy_draft.pdf (20 tháng 2 năm 2002).
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2000a. *Thúc đẩy Quản lý Điều hành Tốt: Chương trình Nghị sự và Kế hoạch Hành động Trung hạn của ADB*. Manila: Ngân hàng Phát triển Châu Á. Có tại www.adb.org/Documents/Policies/Good_Governance/default.asp (20 tháng 2 năm 2002).
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2000b. *Chương trình Môi trường: Các Thành tựu gần đây và một Chương trình Nghị sự cho Người nghèo*. Manila: Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2000c. “Các phát triển mới đây về Chương trình GMS (tháng 1-12 năm 2000). Có tại www.adb.org/GMS/hlight-2000.asp (20 tháng 2 năm 2002).
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 2000d. “Phiên họp lần thứ 7 về Nhóm Công tác Môi trường (WGD-7).” Báo cáo tóm tắt, Luang Prabang, Lào. Có tại www.adb.org/Documents/Events/Mekong/Proceedings/wge7.asp (20 tháng 2 năm 2002).
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 1998. *Quản lý Điều hành ở Châu Á: Từ Khủng hoảng đến Cơ hội*. Manila: Ngân hàng Phát triển Châu Á.
- Ngân hàng Phát triển Châu Á. 1997. “Phiên họp lần thứ 3 về Nhóm Công tác Môi trường”. Báo cáo tóm tắt, Siem Riệp, Campuchia.
- Hiệp Hội các Quốc gia Đông Nam Á, 2001a. Báo cáo Tình trạng Môi trường. Jakarta: Ban Thư ký ASEAN.
- Hiệp Hội các Quốc gia Đông Nam Á, 2001b. Báo cáo Kế hoạch Hành động của Khu vực Chống Khói bụi. Jakarta: Ban Thư ký ASEAN.
- Brunnee, Jutta và Stephen J. Toope. 1997. “An ninh Môi trường và Tài nguyên Nước ngọt: Xây dựng Chế độ Hệ Sinh thái. *Tạp chí Mỹ về Luật pháp Quốc tế* 91(1): 26-59.
- Brunnee, Jake, Frances Seymour, Nate Badenoch, và Blake Ratner. 1999. “Các vấn đề về Rừng và Thực thi Luật pháp khu vực Lục địa Đông Nam Á: Vai trò của Cộng đồng Địa phương”. Tài liệu chuyên đề thuộc Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên, trình bày tại Diễn đàn Lưu vực sông Mê Công về Thực thi Luật về Rừng do Ngân hàng Thế giới tài trợ, Phnôm Pênh, Campuchia, 14-16 tháng 6 năm 1999.
- Brunnee, Jake, Kirk Talbott, và Chantal Elkin. 1998. *Khai thác gỗ Rừng biên giới Myanmar: Tài nguyên và Chế độ*. Washington, D.C.: Viện Tài nguyên Thế giới.
- Chapman, E.C.2000. “Lưu vực sông Mê Công - Sự cố laly và hậu quả”. Báo cáo đặc biệt trong Nhóm Trọng tâm ASEAN. Có tại www.aseanfocus.com/asiananalysis/ (20 tháng 2 năm 2002).
- Chou Meng Tarr. 2000. “Chiến lược về sự Tham gia của Công chúng Hạ Lưu vực sông Mê Công”.

- Báo cáo tại Hội Đánh giá Môi trường Quốc tế, 18-23 tháng 6 năm 2000, Hồng Công.
- org/enrd/environ/hrm_wssd.htm (20 tháng 2 năm 2002).
- Nhóm Công tác Chương trình Danube, *Kế hoạch Hành động Chiến lược cho Lưu vực sông Danube 1995-2005*. Báo cáo tóm tắt. Có tại www.defyu.org.yu/E-catchment/catchment2-2-3.htm (20 tháng 2 năm 2002).
- Dillon, Tom và Eric Wikramanayake. 1997. Một Diễn đàn Bảo tồn Xuyên Biên giới ở Campuchia, Lào và Việt Nam. Hà Nội: WWF và UNDP.
- Dobias, Robert J. và Kirk Talbott. 1995. “Xem xét Môi trường và Xã hội trong Phát triển Mạng lưới Đường bộ Tiểu Vùng sông Mê Công Mở rộng” Báo cáo trình bày tại Hội nghị Miền núi Khu vực Lục địa Đông Nam Á, Chiang Mai, Thái Lan.
- Donovan, Deanna, 1998. “Biên bản Hội thảo các vấn đề Chính sách về Buôn bán Xuyên Biên giới các Sản phẩm Lâm nghiệp phía Bắc Việt Nam, Lào và Vân Nam, Trung Quốc”. Hà Nội: Trung tâm Đông-Tây, Chương trình Môi trường.
- Dore, John. 2001a. □Murray-Darling (Australia): Có gì phù hợp với Mê Công? □trong *Hướng tới Hợp tác Sử dụng và Điều phối Quản lý Sông Quốc tế*. He Daming, Zhang Guoyou, và Hsiang-te Kung. Tokyo: Nhà xuất bản Đại học Liên hợp quốc.
- Dore, John. 2001b. □Quản lý Điều hành Môi trường Tiểu Vùng Mê Công Mở rộng □trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu chuyên đề của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Dwasi, Jane A. 2002. □Vấn đề Môi trường Xuyên Biên giới ở Khu vực Đông Phi: Một Đánh giá Tác động Môi trường và Kinh tế - Xã hội của Chính sách Rừng Kenya lên Tanzania □Báo cáo không xuất bản của Viện Tài nguyên Thế giới.
- Ủy ban Kinh tế và Xã hội Châu Á và Thái Bình Dương. 2001. □Cơ sở Phát triển Bền vững Khu vực Châu Á và Thái Bình Dương”, Phnom Penh. Xem tại www.unescap.org
- Viện Nghiên cứu Môi trường. 2001. □Tham gia của Công chúng trong các Dự án Phát triển ở CHDCND Lào □, trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu chuyên đề của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Cơ quan Khảo sát Môi trường và Telapak. 2001. *Vận chuyển Gỗ: Khai thác Gỗ Bất hợp pháp ở Indonesia, Đông Nam Á và Khả năng Tiêu thụ Gỗ có Nguồn gốc Bất hợp pháp trên Thế giới*. Indonesia: Đánh giá Tác động Môi trường và Telapak.
- Chính phủ Thụy Điển. 2001. *Quản lý Nước Xuyên Biên giới như là Hàng hoá Công cộng Quốc tế*. Nghiên cứu Tài trợ Phát triển 2001: 1. Stockholm: Bộ Ngoại giao.
- Haas, Peter M. 1992. □Giới thiệu: Cộng đồng Trí thức và Điều phối Chính sách Quốc tế. □ *Tổ chức Quốc tế*, 46(1): 1-35.
- He Daming, Liu Chiangming, và Yang Zhifeng. 2001. □Nghiên cứu Tính Bền vững của các Sông Quốc tế ở Trung Quốc □trong *Hướng tới Hợp tác Sử dụng và Điều phối Quản lý Sông Quốc tế*. He Daming, Zhang Guoyou, và Hsiang-te Kung. Tokyo: Nhà xuất bản Đại học Liên hợp quốc.
- Ủy ban Helsinki. 1992. *Công ước về Bảo vệ Môi trường Biển Khu vực Biển Baltic*. Xem tại www.helcom.fi/helcom/convention.html (20 tháng 2 năm 2002).
- Hirsch, Philip. 1995. □Thái Lan và Địa- Chính trị học Mới của Khu vực Lục địa Đông Nam Á, □ trong *Tính toán Chi phí: Tăng trưởng kinh tế và Thay đổi Môi trường ở Thái Lan*. Jonathan Rigg. Singapore: Viện Nghiên cứu Đông Nam Á.
- Jamaree Chiengthong. 2001. □Vai trò của NGO trong Quyền Tham gia của Người dân □trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài

- liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Kao Kim Houn. 2001. □Tác động của Hội nhập Khu vực đối với Tiến trình Quản lý Điều hành ở Campuchia: Quan điểm Môi trường□ trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Kao Kim Houn và Jeffery Kaplan. 1999. *Các Nguyên tắc bị Thúc bách: Campuchia và Chính sách Không Can thiệp của ASEAN*. Phnôm Pênh: Viện Phát triển và Hoà bình Campuchia.
- Kristensen, Joern. 2002. □Các Quốc gia sông Mê Công Quan tâm đến Kế hoạch xây Đập của Trung Quốc.□ Hãng AP (24 tháng 1)
- Lê Quang Minh. 2001. □Quản lý Điều hành Môi trường: Nghiên cứu Điển hình Châu thổ Mê Công với Quan điểm của Hạ lưu,□ trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Lê Quý An, Đỗ Hồng Phấn và Lê Thạc Cán. 2001. □Quản lý Môi trường ở Việt Nam trong Bối cảnh Khu vực□ trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Lee, Chris. 2000. □Hội nhập kinh tế và Môi trường Lưu vực sông Mê Công□. Tài liệu thảo luận thuộc Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên.
- Lipschutz, Ronnie D. 1997. □Xây dựng Đập ở Khu vực Nước có Tranh chấp: Tranh chấp sông Danube, 1950-2000□. Tài liệu trình bày ở Hội nghị Môi trường và An ninh, Đại học Columbia. In lại trong *Intermarium* 1(2).
- Lissu, Tundu Antiphas. 2000. □Hội nhập Khu vực và Môi trường khu vực Đông Phi: Biên bản ghi nhớ về Hợp tác Quản lý môi trường và Mối Liên hệ trong các Luật Môi trường và Thể chế khu vực Đông Phi□. Báo cáo không xuất bản của Viện Tài nguyên Thế giới.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, và Kermit Blank. 1996. □Hội nhập Châu Âu từ những năm 1980: Tập quyền quốc gia đối nghịch với Quản lý Điều hành nhiều cấp□. *Tạp chí Nghiên cứu Thị trường chung* 34(3): 342-378.
- Ủy hội sông Mê Công. 2000. *Chương trình Môi trường dài hạn 2001-2005 của Ủy hội sông Mê Công: Văn bản chính*. Phnôm Pênh: Ủy hội sông Mê Công.
- Ủy hội sông Mê Công. 1998. *Báo cáo hàng năm*. Phnôm Pênh: Ủy hội sông Mê Công.
- Ủy hội sông Mê Công. 1997a. *Báo cáo Cuối cùng về Nghiên cứu Chẩn đoán Lưu vực sông Mê Công*. Băng Cốc: Ủy hội sông Mê Công.
- Ủy hội sông Mê Công. 1997b. *Báo cáo Tình trạng Môi trường*. Băng Cốc: Ủy hội sông Mê Công.
- Milich, Lenard và Robert G. Varady. 1998. □Quản lý Tài nguyên Xuyên Biên giới: Bài học từ các Hiệp ước Lưu vực Sông□. *Môi trường* 40(8): 10-15, 35-41.
- Miller, Kenton, Elsa Chang, và Nels Johnson. 2001. *Xác định Cơ sở chung cho Hành lang Sinh học Trung Mỹ*. Washington D.C.: Viện Tài nguyên Thế giới.
- Momose Hiroshi, Shima Sonoko, và Ooshima Miho. 1995. *Vành đai Biển Baltic: Phương hướng Hội nhập Khu vực*. Tokyo: Iwase Shinsho. (tiếng Nhật)
- Đại học Quốc gia Lào. 1999. □Đánh giá Tác động Phát triển Đường bộ lên Sử dụng Đất lưu vực Nam Mat, CHDCND Lào□.
- Nilsson, Mans và Lisa Stegnestam. 2001. *Khu vực Đang Thay đổi: Thách thức về Thể chế đối với Sử dụng và Phát triển Tài nguyên Thiên nhiên Khu vực Mê Công*. Stockholm: Viện Môi trường Stockholm.

- Nooren, Hannecke và Gordon Claridge. 2001. *Buôn bán Động vật Hoang dã ở Lào: Kết thúc Trò chơi*. Amsterdam: Ủy ban IUCN Hà Lan.
- Ojendal, Joakim. 2000. *Chia sẻ Lợi ích: Phương thức Quản lý Tài nguyên Nước Hạ lưu vực sông Mê Công*. Khoa Hoà bình và Phát triển, Đại học Goteborg: Stockholm.
- Ojendal, Joakim, Vikrom Mathur, và Mak Sithirith. 2000. *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Tiến trình lựa chọn Vị trí Nhà máy Thủy điện trên Lưu vực sông Se San và Sre Pok*. Báo cáo số 4 của SEI/REPSI. Stockholm: Viện Môi trường Stockholm.
- Panadda Pantana, Bernadette Resurreccion, và Mary Jane Real. 2001. *Các Chiến lược đang Chính thức hoá: Tiến trình Tham gia và Giới trong Tăng cường Năng lực của ADB trong ngành Tài nguyên Nước của Thái Lan*, trong *Quản lý Điều hành Môi trường khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Tuyên bố của Diễn đàn Nhân dân. Trình bày ngày 5 tháng 5 năm 2000 tại Hội nghị Thường niên của ADB, Chiang Mai, Thái Lan. Xem tại www.ased.org/documents/global/countries/thailand/thailand3.htm (20 tháng 2 năm 2002).
- Petkova, Elena và Peter Veit. 2000. *Trách nhiệm Môi trường Vượt quá Khả năng Quốc gia: các Phấn ảnh trong Công ước Aarhus* Thông báo Quản lý Điều hành Môi trường. Washington D.C.: Viện Tài nguyên Thế giới.
- Prachoom Chomchai. 2000. *Quản lý Điều hành Môi trường: Quan điểm của Người Thái*, trong *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Ratner, Blake. 2000. *Quản lý Điều hành Lưu vực Đầu nguồn: Cạnh tranh Sử dụng Tài nguyên và Đời sống Khu vực Lục địa Đông Nam Á* Thông báo Quản lý Điều hành Môi trường. Washington D.C.: Viện Tài nguyên Thế giới.
- Trung tâm Môi trường Khu vực. 1999. *Vượt quá Biên giới: Tham gia của Công chúng trong Bối cảnh Xuyên Biên giới*. Budapest: Trung tâm Môi trường Khu vực. Xem tại www.rec.org/REC/Publications/BndBound/ (20 tháng 2 năm 2002).
- Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên. 2001. *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.
- Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên và Viện Địa lý Vân Nam. 2001. *Lưu vực sông Mê Công-Lan Thương: Vấn đề và Cơ hội Cộng tác và Hợp tác Quốc tế*, *Hướng tới Hợp tác Sử dụng và Điều phối Quản lý Sông Quốc tế*. He Daming, Zhang Guoyou, và Hsiang-te Kung. Tokyo: Nhà xuất bản Đại học Liên hợp quốc.
- Rigg, Jonathan. 1997. *Đông Nam Á: Con Người đang Hiện đại hoá và Phát triển*. London: Routledge.
- Seymour, Frances và Navroz K. Dubash. 2000. *Các Điều kiện Đứng: Ngân hàng Thế giới, Điều chỉnh Cơ cấu, và Cải cách Chính sách Lâm nghiệp*. Washington D.C.: Viện Tài nguyên Thế giới.
- Soh, Felix. 2001. *ASEAN cần Học hỏi từ Tăng trưởng của Trung Quốc*. Dân tộc (ngày 7 tháng 11).
- Somrudee Nicro. 2000. *Tham gia của Công chúng trong Đánh giá Tác động Môi trường tại các quốc gia ASEAN: Thái Lan, Philippine, Malaysia và Indonesia*. Tài liệu trình bày tại Hội nghị các Hiệp Hội Quốc tế về Đánh giá Tác động, Hồng Công.
- Somrudee Nicro, Vanchai Vattanasapt, Thawilwadee Bureekul, Chatchom Akkapin, Rewadee Prasertchaleunsuk, Sofia Buranakul, và Nathan Badenoch. 2001. *Quản lý Điều hành Tốt mà Bạn có thể Đo được: Tiêu chí về Tham gia của Công chúng trong Quản lý Môi trường*.

- Băng Cốc: Viện Môi trường Thái Lan và Viện Prajadhipok của Nhà vua (tiếng Thái).
- Stalgren, Patrik. 2000. *Tài sản Khu vực và Công cộng và Tương lai của Hợp tác Phát triển Quốc tế: Tổng quan các Tài liệu về Tài sản Công cộng Khu vực*. Nhóm Chuyên gia về các vấn đề Môi trường. Thụy Điển: Bộ Ngoại giao.
- Supradit Kanwanich. 2001. *Các Nhà máy Điện làm Tăng Nỗi lo về Ô nhiễm*. Bưu điện Băng Cốc (ngày 24 tháng 6).
- Tan Ee Lyn. 2001. *Sự Giàu có Đe dọa các Giống Loài có Nguy cơ Tuyệt chủng*. Bưu điện Buổi sáng Nam Trung Hoa (ngày 5 tháng 11).
- Tay, Simon S. C., Maria Seda, Louis Lebel, và Lee Poh Ohn. 2000. *Môi trường và Hợp tác Khu vực Châu Á*. Tài liệu trình bày tại Phiên họp Đối thoại lần thứ 3 về Xây dựng Châu Á Ngày mai, Băng Cốc.
- Tesli, Arne và Stig Roar Husby. 1999. *Đánh giá Tác động Môi trường trong Bối cảnh Xuyên Biên giới: Nguyên tắc và Thách thức trong Điều phối Thực hiện Công ước Espoo tại Bắc Âu*. Tổng quan Đánh giá Tác động Môi trường 1999. New York: Elsevier Science.
- Viện Nghiên cứu Phát triển Thái Lan. 1998. *Hướng tới sự Tham gia của Công chúng trong Phát triển Lưu vực Mê Công: Báo cáo Tổng hợp*. Báo cáo trình Ủy hội sông Mê Công, Băng Cốc.
- Viện Môi trường Thái Lan. 2000. *Kinh nghiệm của Thái Lan trong Quản lý Tài nguyên Cao nguyên và các vấn đề Năng động Xuyên Biên giới*. Tài liệu của Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên.
- Thayer, Carlyle A. 1998. *Campuchia và Ổn định Khu vực: ASEAN và sự Tham gia có Tính Xây dựng*. Báo cáo về Loạt Bài giảng CICP, Ấn bản số 14. Phnôm Pênh: Viện Hợp tác và Hoà bình Campuchia.
- Vatikiotis, Micheal R.J. 1996. *Biến đổi Chính trị Khu vực Lục địa Đông Nam Á: Tia Cây Tre*. London: Routledge.
- Wolf, Aaron. 2001. *Nước Xuyên Biên giới: Chia sẻ Lợi ích, Bài học Học được*. Báo cáo chuyên đề trình bày tại Hội nghị Quốc tế về Nước ngọt, Bonn, Đức, ngày 3-7 tháng 12 năm 2001.
- Ủy ban Thế giới về Đập. 2000. *Đập và Phát triển: Một Khung Ra Quyết định Mới*. London: Earthscan.
- Viện Tài nguyên Thế giới. 2000. *Báo cáo Tài nguyên Thế giới 2000-2001*. New York: Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- Young, Oran R. 1989. *Hợp tác Quốc tế: Chế độ Xây dựng cho Tài nguyên Thiên nhiên và Môi trường*. Ithaca: Nhà xuất bản Đại học Cornell.
- Zarsky, Lyuba. 2000. *Tiêu chuẩn Môi trường trong Diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương*, trong *Cam kết và Tuân thủ*. D. Shelton. London: Nhà xuất bản Đại học Oxford.
- Zuo Ting. 2001. *Các Ví dụ về Quản lý Môi trường Xuyên Biên giới ở Khu vực Biên giới Lưu vực sông Mê Công, tỉnh Vân Nam, Trung Quốc*, trong *Quản lý Điều hành Môi trường khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Tài liệu của Nhóm Đối thoại và Nghiên cứu Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công REPSI, Chiang Mai, Thái Lan.

DỰ ÁN QUẢN LÝ ĐIỀU HÀNH MÔI TRƯỜNG KHU VỰC MÊ CÔNG

Dự án Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công (MREG) là một phần của Sáng kiến Hỗ trợ Chính sách Tài nguyên, vốn là một hoạt động cộng tác do Viện Tài nguyên Thế giới điều phối giữa các tổ chức địa phương, khu vực và quốc tế hoạt động trong khu vực Mê Công. REPSI hoạt động nhằm tăng cường năng lực và tính pháp lý của các nghiên cứu về chính sách liên quan đến quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường, chủ yếu ở vùng cao nguyên. Nhằm đáp ứng các quan điểm hệ thống vốn có trong quản lý hệ sinh thái và do thừa nhận tầm quan trọng của các yếu tố mang tính khu vực và xuyên biên giới ảnh hưởng đến sự thay đổi môi trường, dự án MREG đã chấp nhận một phạm vi khá rộng, bao gồm cả cộng đồng ở vùng đồng bằng.

Tiến trình REPSI-MREG được thực hiện để phổ cập các thảo luận về quản lý điều hành môi trường khu vực bằng việc tập hợp các nhà nghiên cứu và các nhà hoạt động thực tiễn từ nhiều ngành nghề và lĩnh vực hoạt động. Nhóm MREG bao gồm các nhà chuyên môn, các nhà hoạt động, các nhà nghiên cứu NGO, và các quan chức từ các tổ chức quốc tế. Phiên họp đầu tiên của nhóm MREG đã được tổ chức ở Chiang Mai tháng 7/2000 ngay sau Hội nghị Chuyên đề quốc tế lần thứ hai về Vùng Núi

Đông Nam Á, và là sự bắt đầu của một chương trình nghiên cứu và đối thoại kéo dài 12 tháng. Các phiên họp sau đó được Viện Hợp tác và Hoà bình Campuchia tổ chức tại Phnôm Pênh tháng 11/2000, và Viện Nghiên cứu Môi trường của Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường tổ chức tại Viên Chăn tháng 4/2001.

MREG đã cung cấp một diễn đàn thảo luận rộng rãi các vấn đề quản lý điều hành môi trường. Thông qua diễn đàn này, các thành viên được giới thiệu nhiều quan điểm về các vấn đề môi trường khu vực, tình trạng quản lý điều hành hiện nay, vai trò của các cơ quan và tổ chức, và các phương án nâng cao quản lý điều hành môi trường ở cấp khu vực. Đối với các thành viên, MREG là một quá trình học hỏi trong đó họ được khuyến khích khảo sát các vấn đề theo hoàn cảnh của mình và trao đổi các quan điểm về một loạt các lợi ích và các mối quan tâm được nêu ra. Nhóm MREG tổng kết các kết quả nghiên cứu và đối thoại trong tài liệu mang tên *Quản lý Điều hành Môi trường Khu vực Mê Công: Quan điểm về Cơ hội và Thách thức*. Có thể nhận được tài liệu này bằng cách liên hệ Văn phòng dự án REPSI ở Chiang Mai, Thái Lan, theo địa chỉ repsi@loxinfo.co.th và có thể tải xuống từ www.reg-msea.org.



Bản đồ 1: Phạm vi các tổ chức khu vực

Chú dẫn



Ngân hàng Phát triển Châu Á



Hiệp Hội các quốc gia Đông Nam Á



Ủy hội sông Mê Công quốc tế

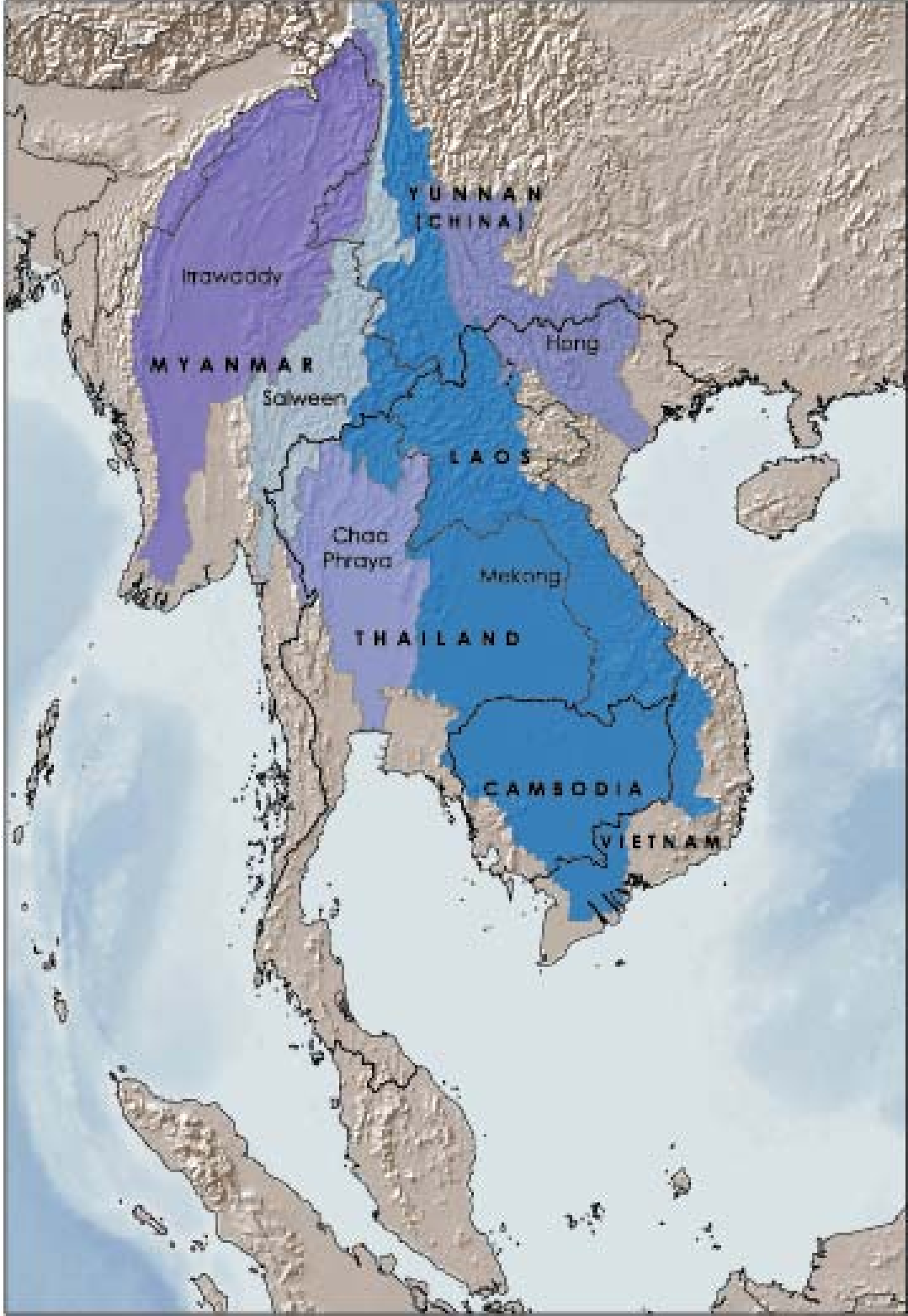
Ghi chú: ASEAN bao gồm cả Malaysia, Indonesia, Singapore, Brunei và Philippines. Phạm vi của Ủy hội sông Mê Công quốc tế (tím) là giao hội của Lưu vực sông Mê Công (xanh dương) và các quốc gia thành viên (nâu). Chú ý là trụ sở Ủy ban Mê Công quốc gia của Việt Nam và Thái Lan đều không đặt trong lưu vực.

1:26.000.000



W R I

Bản đồ 2: Các lưu vực sông chính tại khu vực lục địa ĐNA



Nguồn: Cơ sở dữ liệu địa hình USGS Hydro1k, 1997



Bản đồ 3: Diện tích rừng tại khu vực lục địa Đông Nam Á



Chú dẫn

Loại rừng

- Rừng lá kim không rụng lá
- Rừng lá bản rộng không rụng lá
- Rừng lá kim rụng lá
- Rừng lá bản rộng rụng lá
- Rừng hỗn hợp

1:16.000.000



Nguồn: Cơ sở dữ liệu đặc điểm che phủ toàn cầu (GLCCD), theo phân loại IGBP, v.2.0, 2001