

ĐẬP THỦY ĐIỆN: ĐỪNG MẠO HIỂM NHỮNG GÌ KHÔNG THỂ ĐÁNH MẮT

Jake Bruner, IUCN

Những người phản đối đập thủy điện thường khó có thể chứng minh rằng đập sẽ gây ra những tổn thất nghiêm trọng. Những tổn thất này thường bị coi nhẹ và lơ đi. Trong khi đó, rất nhiều tác động như suy giảm phù sa, sụt lún đồng bằng và mất đất nông nghiệp không phải là điều dễ dàng nhận thấy, ít nhất là trong thời gian trước mắt. Các yếu tố khác như suy giảm sản lượng đánh bắt cá – nguồn sinh kế của người nghèo - vốn không thông qua thị trường nên cũng rất khó đo lường.

Mặc dầu vậy, các đơn vị đề xuất xây dựng đập trên Mê Công, thường không gánh trách nhiệm chứng minh. Họ không phải chứng minh gì ngoài điều đáng nghi ngờ là dự án sẽ không gây ra các tác động nghiêm trọng. Quá trình ra quyết định do vậy là thiếu sót vì chỉ mang lại lợi ích cho những người xây đập mà không xem xét đầy đủ các tác động nghiêm trọng tiềm ẩn đối với các quốc gia và cộng đồng ở hạ nguồn.

Chẳng hạn, Chính phủ Lào lên kế hoạch xây dựng con đập Don Sahong có công suất 260 MW trên dòng Mê Công cách biên giới Campuchia chỉ 2km. Trong khi đó rất nhiều chuyên gia thủy sản độc lập đã kết luận rằng con đập có thể gây ra những tác động nghiêm trọng đối với nguồn di cư của cá vì con đập sẽ chặn đường di cư duy nhất của cá vào mùa khô và đường di cư chính quanh năm của cá tại thác Khone. Các nhà khoa học đã bày tỏ quan ngại về sự chính xác của Báo cáo Đánh giá tác động Môi trường của dự án và đã chất vấn về đề xuất sử dụng cầu thang cá như một biện pháp thử nghiệm, đồng thời coi hiệu quả của các giải pháp giảm thiểu tác động này là “dựa trên niềm tin”.

Đối với Campuchia, việc phát triển thủy điện trên thượng nguồn còn là vấn đề an ninh quốc gia. Năm 2013, chính phủ nước này đã cảnh báo, nếu toàn bộ 11 con đập trên dòng chính sông Mê Công được xây dựng, sản lượng cá tính theo đầu người đến năm 2030 của Campuchia sẽ giảm khoảng 50%, trong khi cá hiện cung cấp tới 70% lượng protein trong chế độ dinh dưỡng của quốc gia này.

Đối với Việt Nam, giảm sản lượng cá còn đe dọa ngành xuất khẩu cá da trơn có giá trị nhiều tỉ đô do loài cá này phụ thuộc nguồn thức ăn là cá trắng di cư.

Những viễn cảnh này khiến một câu hỏi được đặt ra: Vậy làm cách nào những dự án đầy rủi ro này lại được phê duyệt?

Để trả lời câu hỏi trên, cần phải hiểu bản chất của Hiệp định Hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công, được các nước Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam ký kết năm 1995.

Theo thiết kế, Hiệp định đưa ra một cơ chế để 4 quốc gia cân nhắc kỹ lưỡng về các quyết định sử dụng nguồn nước trong lãnh thổ của mình. Thời điểm đó, Hiệp định được đánh giá là đầy hứa hẹn. Tuy nhiên, những diễn biến gần đây cho thấy giá trị của Hiệp định là hạn chế trong việc đáp ứng những thách thức mới, đặc biệt là với tốc độ phát triển thủy điện chóng mặt như hiện nay.

Các điều khoản trong Hiệp định Mê Công hướng đến các dự án có thể gây ảnh hưởng lớn xuyên biên giới, như các dự án thủy điện, song lại không rõ ràng và có ràng buộc về pháp lý. Thủ tục Thông báo, Tham vấn và Thỏa thuận trước (PNPCA) không nằm trong nội dung chính của Hiệp định, thậm chí còn không phải là một quy định mà chỉ là một thủ tục, và trên thực tế thì chỉ mang tính chất tự nguyện. Quả thực, ban đầu Chính phủ Lào đã bỏ qua điều khoản này bằng lập luận rằng con đập Don Sahong

không nằm trên dòng chính sông Mê Công và PNPCA chỉ áp dụng đối với các đập trên dòng chính.

Như vậy, trên thực tế khi một quốc gia tin rằng một dự án sẽ đe dọa các lợi ích sống còn của mình thì điều tốt nhất mà Hiệp định Mê Công có thể mang lại cho họ chỉ là “đồng thuận với sự bất đồng”. Trong bối cảnh nguồn nước đóng vai trò quan trọng đối với cả 4 quốc gia, một Hiệp định không thể giải quyết các bất đồng thì không còn phù hợp với mục tiêu của nó.

Khi tốc độ phát triển gia tăng, kinh tế phát triển, và sông Mê Công bị khai thác thì nhu cầu có một cơ chế hợp tác rõ ràng và có ràng buộc pháp lý sẽ ngày càng lớn.

Các quy tắc được quốc tế công nhận trong quản lý các dòng sông xuyên biên giới như Mê Công đã được khái quát hóa tại *Công ước Liên hợp quốc về sử dụng các nguồn nước liên quốc gia cho các mục đích phi giao thông thủy* (Gọi tắt là *Công ước*), được Đại hội đồng Liên hợp quốc thông qua vào năm 1997 và có hiệu lực vào năm 2014 sau khi Việt Nam trở thành nước thứ 35 thông qua Công ước. Công ước này đã hệ thống hóa các thực tiễn kinh nghiệm hiệu quả trong luật tài nguyên nước quốc tế, được biên soạn đặc biệt nhằm bổ sung và hạn chế những bất cập trong các hiệp định lưu vực hiện có như Hiệp định Mê Công. Thực tế là Công ước này có thể củng cố và cải thiện Hiệp định Mê Công, tạo ra những cơ hội mới để loại bỏ và giảm thiểu những tác động bất lợi đáng kể từ việc phát triển đập.

Trong vấn đề phát triển đập và các dự án tiềm ẩn tác động xuyên biên giới, không giống như Hiệp định Mê Công, Công ước xác định rõ quyền và trách nhiệm của cả hai bên. Theo đó, nếu sau 6 tháng các bên không đạt được thỏa thuận, Công ước sẽ yêu cầu thành lập một ủy ban điều tra nhằm cung cấp các thông tin khách quan về dự án đề xuất. Nếu không thể đạt đến thỏa thuận, tranh chấp sẽ được chuyển tới Tòa án Công lý Quốc tế tại La Hay. Đồng thời, Công ước cũng đảm bảo rằng đơn vị đề xuất sẽ không khởi công xây dựng cho đến khi đạt được thỏa thuận. (Triển khai xây dựng trước khi hoàn thành báo cáo ĐTM là thực trạng phổ biến tại khu vực Mê Công.)

Công ước cũng áp dụng cho toàn bộ hệ thống sông chứ không chỉ riêng dòng chính.

Một khác biệt quan trọng là trong khi Hiệp định Mê Công đặt nghĩa vụ giải trình lên vai những người chịu thiệt hại, Công ước lại đặt nghĩa vụ này lên bên đề xuất dự án.

Thế giới đã từng vật lộn với những vấn đề này trong một thời gian dài. Năm 2000, Ủy ban Thế giới về Đập – một sáng kiến được thúc đẩy bởi IUCN và các chính phủ, doanh nghiệp, tổ chức phi chính phủ đã công bố báo cáo **“Đập và phát triển: khôn khổ mới cho quá trình ra quyết định”** với 5 thông điệp chính như sau:

1. Đập thủy điện có những đóng góp quan trọng và ý nghĩa đối với sự phát triển của loài người, những lợi ích mà thủy điện đem lại là đáng ghi nhận.
2. Trong rất nhiều trường hợp, cái giá phải trả cho những lợi ích trên là không tương xứng và không thể chấp nhận, đặc biệt là về mặt xã hội và môi trường, đối với những người dân bị di dời, các cộng đồng hạ lưu, những người đóng thuế và môi trường tự nhiên.

3. Việc chia sẻ lợi ích thiếu công bằng đã đặt ra câu hỏi về giá trị của đập thủy điện trong mục tiêu đáp ứng nhu cầu phát triển nguồn nước và năng lượng khi so sánh với các giải pháp thay thế khác.
4. Việc đưa vào cân nhắc quyền lợi và rủi ro của tất cả những người liên quan cùng với các lựa chọn phát triển nguồn nước và năng lượng khác nhau có thể tạo điều kiện để đưa ra giải pháp tích cực đối với vấn đề cạnh tranh lợi ích và xung đột.
5. Kết quả đàm phán sẽ cải thiện rõ rệt hiệu quả phát triển của các dự án tài nguyên nước và năng lượng bằng cách loại bỏ các dự án không thích hợp ngay từ giai đoạn đầu và đưa ra lựa chọn tối ưu mà các bên liên quan cùng đồng thuận.

15 năm qua, khu vực Mê Công vẫn đang phải tiếp tục đấu tranh để thực hiện những thông điệp trên. Điều này đòi hỏi sự hợp tác thiện chí từ tất cả các bên như một phần của nỗ lực lớn hơn nhằm lựa chọn và phát triển các đập thủy điện có thể đáp ứng được nhu cầu năng lượng cần thiết mà không gây rủi ro quá lớn. Như nghiên cứu về năng lượng và thiệt hại thủy sản của Đại học Princeton năm 2012 đã khẳng định, *“phát triển bền vững cần tránh những rủi ro không đáng có tới hệ sinh thái và các dịch vụ môi trường, trong đó bao gồm khai thác thủy sản và đa dạng sinh học.”*

Hay, cũng giống như một lời nhắc nhở được gắn trên bàn chơi bài tại Las Vegas: *“Đừng mạo hiểm những gì bạn không thể để mất.”*