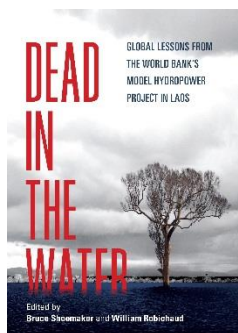


BÁO CÁO TÓM TẮT



Nước và những hiểm họa: Bài học toàn cầu từ Mô hình Thủy điện của Ngân hàng Thế giới tại Lào

Bruce Shoemaker và William Robichaud

Tháng 6 năm 2018, Đại học Wisconsin Press đã xuất bản cuốn sách về Dự án Thủy điện Nam Theun 2 ở Lào. Cuốn sách đã chỉ ra các vấn đề liên quan đến tính bền vững của môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học, tái định cư và phát triển xã hội, trách nhiệm giải trình và quản trị tiếp cận của Ngân hàng thế giới về công tác xóa đói giảm nghèo cũng như sự phù hợp của các dự án lớn về xây dựng cơ sở hạ tầng đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Bài viết tóm tắt những phát hiện chính được nêu ra trong cuốn sách.

DỰ ÁN MÔ HÌNH THỦY ĐIỆN MỚI Ở LÀO

Nền tảng lịch sử và bối cảnh

Ngân hàng thế giới đã tham gia rất sâu vào việc lập kế hoạch, tài trợ và phát triển công trình Thủy điện Nam Theun 2 (NT2) có công suất 1070 MW ở Lào từ khi đề án được nghiên cứu chi tiết lần đầu tiên vào cuối những năm 1980. Những tổ chức khác, chẳng hạn như Ngân hàng phát triển Châu Á cũng tham gia vào hỗ trợ tài chính cho dự án thủy điện Nam Theun 2, nhưng Ngân hàng thế giới mới là bên giao dịch chính và là tổ chức phê duyệt để cho phép tiến hành dự án vào năm 2005. Kinh phí xây dựng mô hình thủy điện luân chuyển lưu vực¹ là 1,27 tỷ đô la Mỹ, được hoàn thành vào năm 2010 và thuộc sở hữu của Công ty Điện lực Nam Theun 2 – công ty trực thuộc một công ty con của Cơ quan Điện lực Thái Lan (EGAT), Électricité du France và Chính phủ Lào (GoL). Phần lớn lượng điện từ dự án được xuất khẩu sang Thái Lan.

Dự án Nam Theun 2 đã được đề xuất và phát triển tại thời điểm khi Ngân hàng Thế giới và các tổ chức tài chính quốc tế khác bị chỉ trích vì đã ủng hộ các dự án thủy điện lớn trên toàn

¹ Đập thủy điện chuyển lưu vực cho phép nước được chuyển từ một lưu vực sông sang lưu vực sông khác ở độ cao thấp hơn. Điều này có thể hấp dẫn về mặt kinh tế nhưng sau đó cũng tác động đến hai con sông.

cầu, được cho rằng có tác động xấu về môi trường và xã hội. Trước những chỉ trích trên, Ủy ban thế giới về Đập đã được thành lập vào năm 2000, cơ quan này đã ghi nhận những mối quan tâm về các đập lớn và đề xuất các cải cách trong việc lập kế hoạch và thực hiện các dự án thủy điện.

Nỗ lực của Ngân hàng thế giới để thúc đẩy phát triển dự án mô hình thủy điện mới

Để phần nào ứng phó với những chỉ trích từ những dự án đập lớn trước đây, Ngân hàng thế giới đã hứa hẹn rằng Nam Theun 2 là một mô hình thủy điện mới, một dự án thu hút được nguồn vốn đầu tư công và tư nhân để xóa đói giảm nghèo và hạn chế được các ảnh hưởng đến con người cũng như môi trường. Nam Theun 2 được mô tả như một dự án đóng vai trò quan trọng trong việc đáp ứng nhu cầu về điện ngày càng tăng của Thái Lan; tạo ra nguồn thu cho xóa đói giảm nghèo trên toàn quốc ở Lào; giúp bảo vệ một khu vực quan cấp toàn cầu; cải thiện cuộc sống của người bị ảnh hưởng, các cộng đồng tái định cư; mở rộng thúc đẩy sự tham gia của người dân Lào; và cải cách môi trường đầu tư của đất nước- cần sửa đổi tư duy đầu tư theo hướng doanh nghiệp kinh doanh tối đa hóa lợi nhuận. Đầu năm 2011, Ngân hàng thế giới đã xuất bản cuốn sách với tựa đề “Doing a better Dam” (Tạm dịch là: Xây một con đập tốt hơn), cuốn sách nói về sự phát triển của đập Nam Theun 2. Được xuất bản ngay sau khi con đập bắt đầu phát điện, cuốn sách là một phần trong chiến dịch quảng bá với công chúng nhằm mục đích biến Nam Theun 2 trở thành một điểm sáng thành công. Không có nhiều cơ quan truyền thông độc lập, cũng như hoạt động có giới hạn của các tổ chức xã hội dân sự ở Lào đã hạn chế các nghiên cứu để xác minh, hoặc bác bỏ những tuyên bố của Ngân hàng Thế giới. Vì vậy, Ngân hàng Thế giới và công ty thủy điện Nam Theun 2 lan truyền câu chuyện tốt đẹp về dự án Nam Theun 2 mà không gặp trở ngại nào.

Để có được sự hỗ trợ quốc tế cho dự án Nam Theun 2, Ngân hàng Thế giới cần chứng minh rằng dự án mang lại lợi ích tốt nhất cho cộng đồng và có sự hỗ trợ rộng rãi từ người dân Lào. Với những hạn chế về xã hội dân sự địa phương, Ngân hàng đã áp dụng cách thức thay thế để lập kế hoạch, giám sát và chứng thực, những quá trình được coi là độc lập, bao gồm việc thành lập Hội đồng Chuyên gia và phối hợp với các tổ chức phi chính phủ quốc tế (NGO) để tiến hành các nghiên cứu.

Giám sát độc lập và tín nhiệm quốc tế: Hội đồng Chuyên gia (PoE)

Được thành lập năm 1997, Hội đồng Chuyên gia môi trường và xã hội quốc tế NT2 (PoE), bao gồm ba chuyên gia được quốc tế công nhận trong các lĩnh vực tái định cư sau xây dựng đập thủy điện, rừng nhiệt đới và bảo tồn đa dạng sinh học. Vai trò giám sát và các báo cáo công khai cũng như các nhiệm vụ đã được PoE thực thi là các khía cạnh quan trọng và sáng tạo của dự án. Tuy nhiên PoE đã khiến rất nhiều người có ý kiến chỉ trích Nam Theun 2 phải bất ngờ, trong chuyến thăm Lào lần thứ 2, hội đã hoàn toàn ủng hộ dự án này dù tại thời điểm đó các nghiên cứu chính về môi trường và xã hội còn chưa được hoàn thành khi dự án Nam Theun 2 được phê duyệt vào năm 2005. Trong khoảng thời gian sau đó, PoE vẫn luôn dành sự ủng hộ mạnh mẽ cho dự án. Tuy nhiên, khi dự án chính thức được triển khai PoE lại thể hiện các mối

quan tâm và chỉ trích với những chương trình về xã hội và môi trường của Nam Theun 2. Đỉnh điểm là vào năm 2014 khi Tiến sỹ Thayer Scudder- một thành viên của PoE bày tỏ sự thất vọng của mình đối với dự án Nam Theun 2. Vào cuối năm 2015, PoE đã từ chối kí vào bản kế hoạch đóng chương trình tái định cư của dự án này vì lo ngại về cả những kết quả đầu ra và tính bền vững của chương trình.

Mặc dù ban đầu PoE có ủng hộ Nam Theun 2, nhưng báo cáo cuối cùng lại nêu ra những quan điểm ủng hộ và không ủng hộ. Những báo cáo của PoE chính là hồ sơ công khai về lịch sử của dự án. Những đóng góp của PoE chắc chắn đã mang lại lợi ích nhất định cho những người trong diện ảnh hưởng và giúp bảo vệ môi trường. Các thành viên PoE xứng đáng được công nhận vì sẵn sàng chỉ trích một dự án mà họ đã đầu tư rất nhiều. Tuy nhiên, kinh nghiệm thiết kế dự án NT2 cũng cho thấy rằng vai trò của nhóm đánh giá độc lập là không đủ và không thể thay thế cho sự tham gia ý kiến của người dân địa phương và trách nhiệm của chính phủ đối với người dân của họ.

Sự Tham gia của các tổ chức phi chính phủ (PCP)

Trong bối cảnh môi trường xã hội dân sự còn hạn hẹp, Ngân hàng Thế giới vẫn khuyến khích các tổ chức phi chính phủ quốc tế về bảo tồn và phát triển cùng tham gia vào việc lập kế hoạch và thực hiện dự án. Các nhân viên của Ngân hàng thế giới đã nhận ra rằng sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ có thể đóng góp những thông tin và quan điểm quan trọng, mang đến một hình ảnh tích cực hơn cho dự án xây dựng đập. Tuy nhiên, một trong những thiếu sót lớn của cách tiếp cận này đó là các tổ chức NGO được yêu cầu phải làm việc với các cơ quan chính phủ ở Lào, thay vì đảm đương nhiệm vụ đại diện cho tiếng nói và mong muốn của cộng đồng người dân. Các nhà phát triển dự án đã ký hợp đồng với ba tổ chức -CARE, Hiệp hội bảo tồn động vật hoang dã (WCS) và Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN)² - để tiến hành các nghiên cứu xã hội và môi trường để chuẩn bị cho dự án. Đầu năm 1996, giám đốc Chương trình Châu Á của WCS đã lên tiếng ủng hộ Nam Theun 2, điều này đã dẫn đến nhiều tranh cãi. CARE và IUCN không chính thức xác nhận ủng hộ nhưng được xem là đồng tình với dự án. Liên minh các tổ chức PCP phản đối dự án Nam Theun 2 thấy rằng sự ủng hộ và tham ra của WCS cũng như các tổ chức đã kí hợp đồng khác đã hạn chế hiệu quả của các chiến dịch chống lại dự án.

Những tổ chức quốc tế có trụ sở tại Lào đã tham ra vào các cuộc họp và cả một quá trình với sự tham gia của cộng đồng để xem xét kế hoạch dự án. Các nhóm tổ chức này nhận thấy rằng sự tham gia của họ khi các quyết định đã được thực hiện có thể không mang lại lợi ích đáng kể. Một số cựu nhân viên nhìn nhận rằng việc dùng các tổ chức PCP để thay thế cho các tổ chức xã hội dân sự ở Lào là không phù hợp.

Kinh nghiệm rút ra từ Nam Theun 2 chính là lời nhắc nhở cho các tổ chức PCP nên cẩn thận hơn và xem xét kĩ lưỡng các khía cạnh khi nhận lời mời tham gia vào các sáng kiến phát triển lớn.

² IUCN không phải là một tổ chức PCP

TÁC ĐỘNG MÔI TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI

Những vấn đề ở địa phương

Dự án Nam Theun 2 được xây dựng ở trung tâm của Lào, trên một khu vực giao thoa giữa các sắc tộc, vùng miền và bối cảnh lịch sử, bao gồm Thái, Xiêm, Việt Nam, Chăm, Khmer và Lào bên cạnh đó là các nền văn hóa đa dạng khác nhau, từ những người làm nghề săn bắt cho đến những cư dân thành thị với cuộc sống hiện đại. Hiện nay, 3 nhóm dân tộc chính sống trong khu vực dự án NT2. Có lẽ không có dự án nào khác trên lục địa châu Á có mức độ đa dạng về lịch sử và dân tộc như vậy. Tuy nhiên, dự án đã tiến hành mà không có sự hiểu biết rõ ràng về sự đa dạng này. Kết quả là dự án không đạt được mục tiêu cải thiện rõ ràng cuộc sống người dân bản địa bị ảnh hưởng.

Một số nghiên cứu dân tộc học liên quan đến dự án đã được tiến hành vào cuối những năm 1990 nhưng sau đó đã bị dừng lại. Thay vào đó, các nhà phát triển dự án tập trung vào việc chuẩn bị các tài liệu chính sách bảo vệ an toàn theo yêu cầu của Ngân hàng Thế giới. Tuy nhiên, các tài liệu về chính sách bảo vệ an toàn không thể thay thế cho nghiên cứu chuyên sâu. Các tài liệu của dự án Natheun 2 được tổng hợp từ việc thu thập thông tin theo cách đánh giá nhanh và mang tính bề mặt. Kết quả là những người bản địa trong diện ảnh hưởng của dự án càng dễ bị tổn thương bởi những tác động tiêu cực về môi trường và xã hội mà dự án mang lại.

Tái định cư và cao nguyên Nakai

Hồ chứa có diện tích 430 Km² ở cao nguyên Nakai đã gây mất đất cho khoảng 6.300 người dân bản địa ở 17 làng. Trong số đó có 16 khu làng buộc phải di chuyển đến khu tái định cư mới. Sau khi tham vấn, quyết định được đưa ra dựa theo nguyện vọng của dân làng, họ sẽ được tái định cư ở các khu vực không bị ngập nước của cao nguyên. Thỏa thuận nhượng đất Nam Theun 2 yêu cầu nhà phát triển, Công ty thủy điện Nam Theun đảm bảo sinh kế bền vững cho người dân tái định cư, bao gồm việc nâng cao năng lực cho người dân để cải thiện thu nhập. Công ty thủy điện Nam Theun đã lập một Kế hoạch Phát triển Xã hội (SDP), đề xuất năm “trụ cột” để khôi phục và cải thiện sinh kế của làng: nông nghiệp, chăn nuôi, lâm nghiệp cộng đồng, đánh bắt thủy sản và các hoạt động phi nông nghiệp.

Tuy nhiên, việc tìm vùng đất không bị ngập nước từ hồ chứa hoặc đất chưa có chủ là một việc làm khó khăn. Có một lý do đơn giản là các khu vực được chọn để làm khu tái định cư đất rất nghèo và cằn cỗi để có thể canh tác nông nghiệp (đặc biệt là trồng lúa nước) và chăn thả gia súc. Kết quả là, hàng trăm con trâu của người dân tái định cư đã chết đói sau khi hồ chứa tích đầy nước, bên cạnh đó sản lượng sản xuất nông nghiệp tại các khu tái định cư thấp hơn nhiều so với các khu vực làng cũ. Người dân tại khu vực tái định cư đã không thể sản xuất đủ thức ăn để nuôi sống bản thân họ. Vấn đề trở nên nghiêm trọng hơn khi người dân không có gia súc bán để tăng thu nhập. Tương tự, sản xuất lâm nghiệp trong cộng đồng dân cư không phát triển và không thể

cải thiện sinh kế của người dân. Chương trình thành lập và vận hành Hội Lâm nghiệp thôn bị trì hoãn nhiều lần và thoái lui ngay từ đầu, chủ yếu là do các mô hình lâm nghiệp do thôn quản lý không được hỗ trợ trong môi trường chính trị hiện tại của Lào. Từ năm 2006 đến năm 2018, PoE liên tục báo cáo về các vấn đề quan trọng trong việc thực hiện chương trình lâm nghiệp và lưu ý chương trình này chưa đạt mục tiêu tạo ra một phần ba thu nhập cho người dân tái định cư.

Trụ cột sinh kế thành công nhất là mô hình nuôi thủy sản hồ chứa. Sản xuất thủy sản đã đi theo quỹ đạo và đạt được sản lượng cá đáng kể sau khi đóng cửa đập, sau đó giảm dần và cuối cùng là đánh bắt ổn định Mặc dù đạt được thành quả tương đối này, mối quan tâm và lo ngại về tính bền vững của sản xuất trong tương lai vẫn còn. Hồ chứa thủy sản vốn rất mong manh và cần được chăm sóc và quản lý một cách chủ động. SDP liệt kê các biện pháp cần thiết để giảm thiểu rủi ro đe dọa nghề cá bền vững bao gồm: trước tiên là đảm bảo chất lượng nước thông qua xả thải và lưu thông hệ thống sinh khối, đảm bảo quyền khai thác độc quyền cho các cộng đồng tái định cư và ngăn chặn sự ra đời của các loài ngoại lai. Thật không may, không có chính sách nào trong số này được nghiêm túc thực hiện.

Trong khi số lượng đáng kể cơ sở hạ tầng như trường học, đường xá, phòng khám và nhà mới được xây dựng cho người dân tái định cư, thành công với việc khôi phục sinh kế bền vững vẫn còn là vấn đề nan giải. Trong năm 2015, PoE đã báo cáo rằng "vấn đề quan trọng vẫn còn đó" với mỗi một trong năm trụ cột sinh kế. PoE cũng bày tỏ lo ngại rằng những tiến bộ chính trong thu nhập của người dân là không bền vững, vì chúng đến từ việc khai thác trái phép tài nguyên gỗ và động vật hoang dã trong khu vực bảo tồn (điều này đã vi phạm các mục tiêu bảo tồn của dự án). Do hậu quả của sự thất bại hàng loạt của các chương trình phục hồi sinh kế bền vững, PoE đã từ chối ký vào kế hoạch đóng chương trình tái định cư vào cuối năm 2015, đồng thời thúc đẩy gia hạn dự án thêm hai năm.

Bảo tồn đa dạng sinh học

Một trong những khu bảo tồn thiên nhiên quan trọng nhất trên thế giới nằm trong lưu vực của dự án thủy điện Nam Theun 2. Nakai Nam Theun (NNT) là khu bảo tồn quốc gia lớn nhất ở Lào. Nơi đây là sinh cảnh sống của một số loài đang bị đe dọa trên thế giới. Hồ chứa của Nam Theun 2 nằm trải dài theo rìa phía tây của khu bảo tồn NNT. Do đó, ảnh hưởng của Nam Theun 2 đến khu bảo tồn trở thành vấn đề môi trường trọng điểm được mọi người quan tâm và điều này đã thúc đẩy Ngân hàng thế giới thực hiện chính sách bảo tồn sinh cảnh sống tự nhiên ở NNT. Ngân hàng thế giới bám sát hai mục tiêu: đảm bảo sự giảm thiểu các tác động của dự án đối với khu bảo tồn NNT và bảo vệ khu NNT để tăng khả năng bảo tồn, bù đắp cho sự ngập úng của cao nguyên Nakai.

Trên thực tế, sự hỗ trợ của Ngân hàng thế giới cho dự án xây đập đường như bị vi phạm, ít nhất là về mặt nguyên tắc. Chính sách bảo vệ sinh cảnh sống tự nhiên của Ngân hàng thế giới ngăn cấm thực hiện dự án có những tác động nghiêm trọng đến khu bảo tồn. Trong khi đó, khu bảo tồn NNT bao gồm toàn bộ cao nguyên Nakai, phía đông sông Nam Theun. Nhưng cao nguyên Nakai đã lặng lẽ bị loại khỏi khu vực được bảo vệ vào năm 2000, để dự án Nam Theun 2 có thể tiến hành.

Đối với giai đoạn nhượng quyền 25 năm của Nam Theun 2, mỗi năm 1 triệu đô la Mỹ trích từ doanh thu của đập được chi để bảo tồn phần còn lại của NNT. Một cơ quan chính phủ mới của Lào, Cơ quan quản lý và bảo vệ lưu vực (WMPA), được thành lập để sử dụng các quỹ này với mục đích bảo vệ khu bảo tồn NNT. Tuy nhiên, vào cuối năm 2014, PoE đã báo cáo về hoạt động kém hiệu quả của WMPA khi “thực hiện nhiệm vụ cơ bản trong việc bảo vệ đa dạng sinh học của lưu vực.” Năm 2016 trong báo cáo của mình, PoE viết về NNT: "Vẫn là một sự tiếp cận thất bại, và điều này sẽ dẫn đến dự án Nam Theun 2 được xem là không đạt yêu cầu, hoặc không tuân thủ về khía cạnh bảo vệ môi trường”.

Để đối phó với những lời chỉ trích liên tục về hiệu quả công việc WMPA, Ngân hàng Thế giới và chính phủ Lào đang thiết kế các mô hình quản lý mới cho khu bảo tồn NNT, bao gồm sự tham gia trực tiếp của các tổ chức phi chính phủ. Sẽ cần thêm thời gian để đánh giá xem là giải pháp này của Ngân hàng thế giới có kịp thời và có thật sự hiệu quả hay không. Câu hỏi đơn giản hơn là, liệu việc phá hủy môi trường của khu vực này để bảo vệ môi trường của một khu vực khác có phải là giải pháp bền vững hay không.

Những vấn đề ở hạ lưu

Ngoài những vấn đề liên quan đến việc tái định cư trên Cao nguyên Nakai và các nỗ lực bảo tồn trong lưu vực Nam Theun 2, dự án cũng có tác động đáng kể đến vùng hạ lưu ở hai lưu vực sông. Hậu quả lớn nhất có thể nhìn thấy ở dọc theo sông Xe Bang Fai, nơi tiếp nhận khối lượng lớn nước hồ chứa sau khi nó đi qua các tuabin của thủy điện Nam Theun 2 và là khu vực sinh sống và kiếm kế sinh nhai của hơn 150.000 người.

Trong năm 2014, một nghiên cứu độc lập về Xe Bang Fai tiết lộ rằng cư dân sống dọc theo dòng sông đã bị dự án bỏ lại phía sau. Dân làng cho biết về sự sụt giảm đáng kể về sản lượng cá và các loài thủy sản khác, bên cạnh đó ngập lụt ở các ruộng lúa trũng trong mùa mưa, mất vườn ven sông do mực nước biến động và các tác động khác liên quan đến thay đổi chất lượng nước và chế độ thủy văn.

Ban đầu PoE đã ủng hộ Nam Theun 2 vì dự án có thiết kế một chương trình cải tiến để cải thiện và giảm thiểu tác động cho vùng hạ lưu, nhưng sau đó nhóm lại chỉ trích Ngân hàng Thế giới và Công ty thủy điện Nam Theun vì đã chấm dứt chương trình sớm. Các chương trình bồi thường quá ngắn ngủi và nhiều sáng kiến không đầy đủ hoặc không phù hợp. Theo quan điểm của hầu hết người dân, việc đền bù thực hiện bởi Công ty thủy điện Nam Theun không thiết thực và không đủ để bù đắp cho các tổn thất sinh kế của họ. Đến cuối năm 2017, khi Ngân hàng Thế giới chấm dứt sự tham gia vào Nam Theun 2, các vấn đề hạ lưu vẫn chưa được giải quyết.

Doanh thu không đi kèm trách nhiệm

Một trong những lời hứa hẹn chính của dự án Nam Theun 2 đó là dự án sẽ mang đến nguồn doanh thu cho ngân sách nhà nước, và nguồn doanh thu này sẽ được sử dụng cho mục đích xóa đói giảm nghèo cấp quốc gia. Trong khi dự án đã tạo ra doanh thu đáng kể, nhân viên ngân hàng đã gặp khó khăn trong việc xác định mục đích sử dụng của nguồn thu này. Điều này

đã khiến nhóm đánh giá nội bộ của chính Ngân hàng liên tục xếp hạng Nam Theun 2 là “không đạt”.

Các tác động của dự án Nam Theun 2 đến xóa đói giảm nghèo ở Lào vẫn chưa được biết rõ. Tuy nhiên, bằng chứng cho thấy rằng nó đã không đạt được tác động mong đợi ban đầu. Ví dụ, trong tháng 10 năm 2013, một khoảng thời gian dài sau khi dự án Nam Theun 2 đã bắt đầu có doanh thu, chính phủ Lào lại một lần nữa rơi vào cuộc khủng hoảng tài chính, ít nhất ba tháng sau khi trả lương cho đội ngũ giáo viên trong nước. Cơ quan kiểm toán nội bộ của Chính phủ đã đưa ra một báo cáo trong năm 2015 cho thấy hiện tượng tham ô các quỹ của chính phủ. Mặc dù có tốc độ tăng trưởng cao, Lào đã phải quay trở lại với mục tiêu đã hứa hẹn lâu dài của mình đó là thoát khỏi tình trạng quốc gia kém phát triển vào năm 2020. Năm 2017, việc tái phân cấp nguồn vốn cho chương trình giảm nghèo, vốn được dự toán sẽ lấy từ doanh thu của NT2, cho thấy rằng nguồn vốn lấy từ NT2 vẫn đang chỉ là một phần trong rất nhiều nguồn vốn khác huy động từ các nhà tài trợ quốc tế.

Ngân hàng Thế giới có nghĩa vụ đưa ra bằng chứng thuyết phục rằng doanh thu NT2 đang đóng góp vào sự thịnh vượng của Lào trên phương diện toàn quốc gia, nhưng cho đến nay điều này vẫn chưa thể thực hiện.

NHỮNG BÀI HỌC TỪ NAM THEUN 2

Sự thất bại của Nam Theun 2 trong việc cung cấp các lợi ích xã hội và môi trường đã hứa chính là những bài học quan trọng đối với quốc gia và khu vực nhất là khi Nam Theun 2 từng được xem như một mô hình mới của toàn cầu.

Sự tham gia đóng góp ý kiến của công chúng tại Lào.

Những người ủng hộ NT2 tuyên bố rằng dự án sẽ thay đổi cách tổ chức tham vấn lấy ý kiến công khai ở Lào, không chỉ trong khu vực bị ảnh hưởng bởi dự án mà trên toàn quốc. Những người ủng hộ NT2 dự tính rằng thông qua dự án, khuôn khổ pháp lý và cơ chế chính sách sẽ được cải tiến theo hướng bao trùm, cởi mở, chú trọng phát triển xã hội và đồng thời có trách nhiệm với môi trường hơn.

Những người ủng hộ dự án Nam Theun 2 đã đánh giá quá cao tác động trên toàn quốc đối với việc cải cách các thể chế chính thức, và phần lớn bỏ qua tầm quan trọng của các thể chế không chính thức, dù cho các thể chế này thường quan trọng hơn ở Lào. Mặc dù Lào đã thấy một số biến đổi tích cực từ khi có dự án Nam Theun 2, tuy nhiên những sự thay đổi tích cực này chủ yếu là nhờ sự cải thiện về kinh tế, chính trị và xã hội khác chứ không phải là do các cải cách từ dự án đối với các thể chế chính thức. Ngoài ra, không phải tất cả các thay đổi này đều đã chứng minh được tính bền vững.

Những người ủng hộ Nam Theun 2, và đặc biệt là Ngân hàng Thế giới, tập trung chủ yếu vào các thể chế chính thức trong bối cảnh quốc tế và đô thị, dẫn đến một cái nhìn méo mó về cơ hội thảo luận và tranh luận công khai ở Lào. Kết quả là dự án đã đưa ra một dự báo đơn giản và phi thực tế về sự tiến bộ kinh tế, chính trị và xã hội mà dự án có thể mang lại. Mặc dù Nam

Theun 2 đã giúp mở ra cơ hội phát triển các dự án thủy điện tư nhân khác ở Lào, nhưng điều này cũng chưa hẳn là sẽ đảm bảo một xã hội hòa nhập hơn.

Vai trò của Thái Lan tại Nam Theun 2

Một phần quan trọng của câu chuyện NT2 liên quan đến nước láng giềng Thái Lan, nơi tiêu thụ chính nguồn điện từ Nam Theun 2. Trong quá khứ, câu hỏi lớn là liệu Thái Lan có cần điện từ Nam Theun 2 hay không. Trái với dự đoán của Ngân hàng Thế giới, Thái Lan đã liên tục duy trì tỷ lệ dự trữ rất cao - cao hơn 15% - để phát điện. Thái Lan hầu như không cần điện từ Nam Theun 2. Để trả cho khoản đầu tư này vào sản xuất điện ở Thái Lan, người tiêu dùng Thái Lan đã tiếp tục trả nhiều tiền hơn mức cần thiết cho điện.

Mô hình kinh doanh mới của Ngân hàng Thế giới là kinh doanh hóa hoạt động thủy điện, nhưng lại xoay quanh các thỏa thuận mua bán và nhượng quyền không minh bạch và sử dụng trợ cấp công, điều này vô tình bảo trợ lợi ích cho các nhà đầu tư tư nhân và người cho vay thương mại mà không có sự bảo vệ và bảo đảm lợi ích tương xứng cho người dân bị ảnh hưởng. Chính vì vậy, các giao dịch thủy điện khu vực tư nhân sau đó giữa Thái Lan và Lào đã bị ảnh hưởng. Trong trường hợp của Nam Theun 2, Ngân hàng đã giải quyết các vấn đề đang tồn đọng bằng cách thực hiện điều khoản về tăng thêm khoản tài trợ và cho vay đối với chính phủ Lào trực tiếp hoặc là qua hợp tác với các nhà tài trợ. Kết quả là đã có nhiều khoản trợ cấp công hơn và nợ được giữ riêng biệt với bảng cân đối kế toán của Công ty thủy điện Nam Theun. Việc phân chia các khoản thu từ chi phí thực tế và nợ phải trả của một đập trong bối cảnh công chúng đang căng thẳng chống lại dự án này ở Lào đã tạo ra môi trường hấp dẫn cho các nhà tài chính và các nhà phát triển thủy điện tư nhân, và mở rộng đối với cả các dự án mà các khoản trợ cấp đáng kể được cung cấp trong trường hợp Nam Theun 2 không có sẵn.

Đập NT2 được quản lý dựa trên nhu cầu sử dụng điện của Thái Lan và đặc biệt là nhu cầu sử dụng điều hòa ở Bangkok. Điều này dẫn đến việc đập được mở và đóng, và nước được xả ra hoặc giữ lại từ sông Xe Bang Fai, dựa trên nhu cầu điện ở Thái Lan, chứ không phải là dựa trên yếu tố môi trường hay bất kỳ chế độ dòng chảy nào. Những thay đổi đáng kể trong dòng chảy ở Xe Bang Fai đã gây ra sự gián đoạn liên tục và thiệt hại lớn cho sinh kế của người dân Lào sống phụ thuộc vào dòng sông.

Mạng lưới năng lượng khu vực Thái-Lào được định hướng theo hướng phục vụ tiêu thụ cao, trong khi không quan tâm đến tác động có thể có đối với hoạt động sản xuất ở xa. Người tiêu dùng Thái Lan, EGAT, chính phủ Lào và các ngân hàng quốc tế hỗ trợ NT2 vẫn có liên quan đến mối quan hệ bất bình đẳng và đang có nhiều vấn đề với những người dân Lào đang sản xuất vùng xa.

Năng lượng mặt trời với tiềm năng ngày càng tăng sẽ là một sự thay thế lý tưởng cho những bất bình đẳng nói trên, là một kết hợp tuyệt vời với lượng điện tải hàng ngày của Thái Lan cụ thể là nhu cầu điều hòa không khí và sản lượng điện mặt trời trong thời tiết nắng nóng. Điều này sẽ mang đến một mạng lưới điện xanh và phù hợp hơn về mặt sinh thái và xã hội - và đồng thời cũng ít phụ thuộc vào phát triển đập thủy điện ở Lào. Mạng lưới điện này sẽ là những thay đổi trong cách mà người tiêu dùng điện Thái Lan tác động đến các dự án như Nam Theun 2 và những cư dân sống phụ thuộc vào chế độ dòng chảy của dòng sông.

Thương hiệu của con đập : Dự án Nam Theun 2 và vai trò của nó trong việc khơi dậy các thảo luận về “ Thủy điện bền vững ”

Khi thủy điện quy mô lớn phải đối mặt với một cơn khủng hoảng quốc tế về tính hợp pháp, cả Ngân hàng Thế giới và nền công nghiệp thủy điện tư nhân đã cố gắng xây dựng hình ảnh Nam Theun 2 như một mô hình kiểu mới, có những lợi ích đầy ý nghĩa về xã hội và môi trường. “Thương hiệu” này của Nam Theun 2 đã giúp khơi dậy một cuộc thảo luận mới về “thủy điện bền vững”. Tuy nhiên, mô hình được coi như một kiểu mẫu của dự án giờ đã bị nghi ngờ không chỉ bởi sự thất bại của dự án nhằm đạt được những lời hứa đầy tham vọng về môi trường và xã hội, mà còn là vì sự phát triển thủy điện sau Nam Theun 2 ở Lào. Nam Theun 2 giờ đây tồn tại như một công trình lỗi thời. Một làn sóng về công nghiệp thủy điện được hỗ trợ bởi các công ty xây dựng và tài chính hầu hết đến từ Thái Lan, Trung Quốc và Việt Nam đã bùng nổ, mặc dù những mô hình này đã không chú trọng đúng mức các tiêu chuẩn về xã hội và môi trường, thiếu tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Mặc dù vậy , Ngân hàng Quốc tế và những khách hàng khối chính phủ của mình vẫn kiên định với luận điểm về những con đập quy mô lớn trên danh nghĩa sự phát triển quốc tế. Nam Theun 2 đã và đang được sử dụng làm ví dụ cho luận điểm này. Gần đây nhất, khi các dự án thủy điện lớn đang tìm cách để tiếp cận các nguồn tài chính cho biến đổi khí hậu, thương hiệu “thủy điện bền vững” đã được gọi lên như một bước tiến lớn trong ngành công nghiệp thủy điện. Cũng lúc này, tại Myanmar đang bùng nổ một thị trường mới của các công trình thủy điện quy mô lớn, và ngành thủy điện đang tìm cách chứng minh tính bền vững của mình. Ở đây, Tập đoàn Tài chính Quốc tế của Ngân hàng Thế giới đã là một nhân tố chủ chốt trong việc đề xuất khái niệm về thủy điện bền vững, dựa trên kinh nghiệm với Nam Theun 2 tại Lào được định nghĩa là một mô hình vô hình công nghiệp đập thủy điện quy mô lớn. Tuy nhiên nếu diễn ngôn theo một cách khác, có thể coi đây là một mô hình “kinh doanh thông thường”, hoặc hay hơn là một “mô hình kinh doanh theo một cách tốt đẹp hơn”. Nếu như thật sự cần một sự cải tiến trong công nghiệp năng lượng bền vững, thì cần phải xem lại nghiêm túc định nghĩa thủy điện bền vững và cần tính đến các cách thức đánh giá các lựa chọn về năng lượng, các công nghệ nhẹ về năng lượng tái chế, quản lý nhu cầu tiêu thụ và công suất sử dụng năng lượng. Bản chất của Nam Theun 2 như là một mô hình đã giúp các thủy điện lớn và cả các thủy khác trong phân tích, chủ yếu chỉ là duy trì một mô hình “kinh tế thông thường” hoặc cùng lắm là tiếp cận một mô hình “Kinh tế có chút tiến bộ hơn”. Nếu có một sự chuyển dịch năng lượng bền vững hơn là phải điều chỉnh lại các cuộc tranh luận rộng hơn vấn đề về thủy điện bền vững, và xem xét các hình thức đánh giá lựa chọn nguồn năng lượng toàn diện, điều này dựa trên một sự xem xét nghiêm túc về các lợi ích ngày càng hấp dẫn hơn

KẾT LUẬN

Hơn mười năm sau khi hồ chứa Nam Theun 2 bắt đầu vận hành, có rất nhiều bằng chứng cho thấy dự án này chỉ đạt được rất ít mục tiêu về xã hội và môi trường. Ngân hàng Thế giới và ngành thủy điện quốc tế đang thúc đẩy một “câu chuyện thần thoại” về thành công của Nam Theun 2 hơn là tạo nên một mô hình thành công thực sự. Thay vì một chiến dịch quan hệ công chúng, điều thực sự cần thiết là sự thừa nhận của Ngân hàng, cả trong nội bộ và công khai, về những thất bại của Nam Theun 2, cùng với những nỗ lực chân thành và bền vững để khắc phục thiệt hại. Ngân hàng nên tập trung vào việc sửa đổi trước khi bắt tay vào các dự án mô hình mới.

Căn nguyên của những gì đã xảy ra trong dự án Nam Theun 2 và bài học được rút ra là gì? Thứ nhất, Ngân hàng đã mô tả mô hình Thủy điện mới của mình như một dự án rủi ro cao nhưng lợi nhuận mang lại cũng cao, và đặt ra các bảo đảm về rủi ro chính trị, để bảo vệ các nhà đầu tư tư nhân của Nam Theun 2 khỏi những rủi ro đối với vốn của họ. Ngược lại, người dân và những nơi bị ảnh hưởng bởi các rủi ro xã hội và môi trường từ dự án lại không nhận được sự bảo đảm và bảo vệ quyền lợi tương đương. Và có lẽ nguyên nhân lớn nhất là định hướng chính của Ngân hàng là các nhà đầu tư của dự án chứ không phải là các cộng đồng địa phương bị ảnh hưởng và môi trường, điều này dẫn đến các kết quả xã hội và môi trường đáng thất vọng sau đó.

Nam Theun 2 đã trở thành một mô hình, nhưng không phải một mô hình tốt hơn mà là theo một dạng khác: Một mô hình cho thấy sự khó khăn (và có lẽ là không thể thực hiện) trong việc phục hồi hệ sinh thái, văn hóa bản địa và sinh kế đã bị phá vỡ bởi những dự án cơ sở hạ tầng lớn. Rõ ràng, các nghiên cứu, thỏa thuận, sự cố vấn, các nguồn tài trợ và kể cả là các ý định với mục đích tốt nhất đều đã không đạt được kết quả mục tiêu mong muốn. Không phải tất cả các thiệt hại đều có thể được khắc phục và không phải mọi tác động đều có thể được giảm thiểu. Thách thức càng lớn khi những dự án như vậy được thực hiện ở các nước với các môi trường phát triển kém và thiếu cởi mở, chẳng hạn như cơ chế quản lý yếu kém và thiếu minh bạch.

Từ kinh nghiệm của Nam Theun 2 cũng cho thấy, các biện pháp an ninh của Ngân hàng Thế giới, nếu có, cũng không đủ mạnh hoặc quá khó áp dụng, đặc biệt là ở các nước như Lào. Câu hỏi đặt ra bây giờ là cách Ngân hàng Thế giới sẽ giải quyết khó khăn này, khi mà áp lực trong việc hạ thấp các tiêu chuẩn an ninh đang ngày càng lớn. Liệu Ngân hàng thế giới có tham gia cuộc đua đến cùng và chống lại chính các biện pháp an ninh mà mình đã đặt ra?

Để cải thiện tình hình của Nam Theun 2, trước hết cần phải có sự thay đổi từ phía Ngân hàng Thế giới và các đối tác tài chính của mình. Các tổ chức này phải ưu tiên các cộng đồng và môi trường hơn nhu cầu của các nhà đầu tư và nên rút lui khỏi việc tài trợ các dự án lớn trong môi trường thiếu điều kiện cần thiết để đảm bảo kết quả tích cực, bền vững, đặc biệt là những dự án ảnh hưởng đến con người và các khu vực có giá trị bảo tồn cao trên thế giới.

Các từ viết tắt

EGAT	Electricity Generating Authority of Thailand Cơ quan Điện lực Thái Lan
IUCN	International Union for the Conservation of Nature Liên minh Quốc tế về Bảo tồn Thiên nhiên
NNT	Nakai-Nam Theun (National Protected Area) Nakai-Nam Theun (Khu Bảo tồn Quốc gia)
NT2	Nam Theun 2 Hydropower Project Dự án Thủy điện Nam Theun 2
NTPC	Nam Theun 2 Power Company Công ty Điện lực Nam Theun 2
NGO	Non-Governmental Organization Tổ chức phi Chính phủ
PoE	International Environmental and Social Panel of Experts Chuyên gia quốc tế về Môi trường và Xã hội
SDP	Social Development Plan Kế hoạch Phát triển Xã hội
WCD	World Commission on Dams Ủy ban thế giới về Đập
WCS	Wildlife Conservation Society Hiệp hội bảo tồn động vật hoang dã
WMPA	Watershed Management and Protection Agency Ban Quản lý và Bảo vệ Thượng nguồn