



Những khoảng trống và điểm yếu trong Hiệp định Mê Kông 1995

**Bài trình bày tại Tọa đàm
“Đằng sau những con đập thủy điện
trên sông Mê Kông”**

Tp. Hồ Chí Minh, 02/10/2011

**Daniel King
Giám đốc Chính sách Châu Á
EarthRights International**

Nội dung

1. Những hợp phần liên quan trong câu chuyện xây dựng thủy điện trên dòng chính Mê Kông?
2. Những khoảng trống và điểm yếu của Hiệp định Mê Kông liên quan đến các đề xuất xây dựng đập khu vực hạ nguồn Mê Kông?
3. Những sửa đổi chính sách và thể chế nên được thảo luận trong câu chuyện này?
4. Sự cần thiết của mối liên kết giữa các quá trình kinh tế - chính trị và những sửa đổi luật pháp.

Nội dung thảo luận

- Thông tin cơ bản về Hiệp định Mê Kông 1995, Ủy hội Sông Mê Kông và Ủy ban Sông Mê Kông cấp quốc gia.
- Các công cụ quy hoạch của MRC: Kế hoạch Phát triển toàn lưu vực và Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA)
- Nguyên tắc Thông báo, tham vấn và đồng thuận trước (PNPCA) đối với trường hợp dự án thủy điện Xayaburi (Lào)
- Thảo luận về các đề xuất chính sách và thể chế liên quan đến Đánh giá môi trường chiến lược (SEA)
- Xem xét các sửa đổi chính sách liên quan khác.

Thông tin cơ bản về Ủy hội Mê Kông (MRC)

- Hiệp định Mê Kông 1995 và MRC
 - Là thể chế đối với hợp tác tiểu vùng về quản lý tài nguyên nước.
 - **MRC bị chi phối nhiều hơn là có vai trò quản trị (governed rather than governing)**
 - Các nhà tài trợ quốc tế và sự thiếu hụt về quyền sở hữu khu vực
 - Quan điểm khác về vai trò của Ủy hội Mê Kông
- Mối quan hệ không rõ ràng với Tiểu vùng Mê Kông mở rộng
 - Chồng chéo quản lý trong vấn đề phát triển
 - “Sự phân mảnh vấn đề”

Ủy ban sông Mê Kông cấp quốc gia

- Không có tư cách pháp lý trong phạm vi Hiệp định Mê Kông 1995
- Điều phối hoạt động của Ủy hội sông Mê Kông trong phạm vi mỗi quốc gia thành viên
- Những khác biệt của các Ủy ban MK cấp quốc gia
 - Quan điểm khác nhau về “lợi ích cấp quốc gia” của các bên liên quan
 - Hạn chế năng lực kỹ thuật trong một số trường hợp
 - Có sự lệ thuộc vào những quyền lợi khác mạnh mẽ hơn trong mỗi quốc gia.

Công cụ quy hoạch của MRC

(MRC Basin Development Plan – BDP)

- Công cụ quy hoạch của MRC (BDP)
 - Quy định trong Hiệp định Mê Kông 1995
 - Các nguyên tắc Quản lý tổng hợp tài nguyên nước trong phát triển thủy điện, thủy lợi và thủy sản...
- Khó khăn
 - Trung Quốc và Myanmar không phải là quốc gia thành viên MRC
 - Những dạng phát triển khác không có trong quy hoạch
 - Không có quy định pháp luật liên quan đến các tiêu chí về môi trường và kế hoạch trong đánh giá phát triển

Công cụ Quy hoạch của MRC: Đánh giá Môi trường Chiến lược - SEA

- **MRC thực hiện Đánh giá môi trường chiến lược đối với 11 đề xuất dự án thủy điện trên dòng chính Mê Kông**
 - Bổ sung cho quá trình lên kế hoạch BDP
 - Tài liệu chính về đánh giá tác động
- **Khó khăn:**
 - MRC không xác nhận hoặc tổ chức thảo luận rộng rãi
 - MRC không có khuôn khổ pháp lý cho việc thực hiện SEA nên kết quả chỉ được coi như một báo cáo tư vấn
- **Phân tích chi phí lợi ích do Đại học Portland State and Mae Fah Luang thực hiện**

Quy trình Thông báo, Tham vấn và đồng thuận trước (PNPCA) đối với trường hợp dự án Xayaburi (1)

- **Các dự án thủy điện dòng chính đều được yêu cầu thực hiện PNPCA**
- **Những vấn đề pháp lý trong quá trình PNPCA của Xayaburi**
 - Được Lào đề xuất trước khi thực hiện SEA
 - Những dữ liệu liên quan về tác động của dự án chưa được thực hiện, đặc biệt là việc đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới.
 - CHDCND Lào vẫn chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu biết thêm thông tin
 - Lào đã tự thực hiện PNPCA và quá trình thực hiện không rõ ràng khi xem xét trong khuôn khổ MRC

Quy trình PNPCA đối với trường hợp thủy điện Xayaburi Dam

- **Những vấn đề pháp lý trong quá trình PNPCA của Xayaburi (tt)**
 - Quá trình xây dựng được bắt đầu trước khi có sự đồng thuận trong khu vực
 - Vị trí của Ủy hội Mê Kông không rõ ràng
 - Không có quy định pháp lý về việc mở rộng tham vấn cộng đồng hoặc các cộng đồng bị ảnh hưởng trong PNPCA
 - Nghiên cứu khả thi, đánh giá tác động môi trường và đánh giá tác động xã hội không được công bố rộng rãi trước quá trình tham vấn của PNPCA
 - Lào đã không thực hiện tham vấn trong phạm vi quốc gia mình
 - Thông điệp mạnh mẽ từ XHDS tại Thái Lan và Việt Nam không được coi là “tham vấn”

Đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới của dự án Xayaburi

- Lào có trách nhiệm phải thực hiện đánh giá tác động môi trường xuyên biên giới, tuân thủ theo luật pháp môi trường quốc tế
 - Xem *Biên bản Chính sách của Mạng lưới Chính sách Mê Kông* để có thêm thông tin
- Có một lập luận mạnh mẽ cho rằng, Thái Lan, quốc gia sẽ mua 96% lượng điện từ Xayaburi cũng phải có trách nhiệm tương tự.

Các khuyến nghị chính sách trong SEA

- Tầm quan trọng của khuôn khổ pháp lý và thể chế trong bối cảnh bất ổn khu vực từ những tác động của đập thủy điện.
- SEA xác định những thiết hụt quan trọng trong năng lực chính sách và thể chế của mỗi quốc gia cũng như toàn khu vực
- Tuy nhiên, các thảo luận và khuyến nghị tập trung vào khả năng *nếu các đập dòng chính tiếp tục được thực hiện* chứ không phải là các đập sẽ được xây dựng

Thảo luận về các khuyến nghị thể chế và chính sách trong SEA

- MRC không có cơ chế về các quy định có tác động toàn lưu vực trong phát triển dòng chính Mê Kông
 - Cần thiết phải có một cơ chế thể chế toàn lưu vực để yêu cầu việc quy hoạch và quản lý sự phát triển đa ngành trên dòng chính.
 - Đánh giá Hiệp định 1995 và xây dựng các nguyên tắc bổ sung để xác định xem MRC có thể thực hiện được vai trò này hay không.

Các khuyến nghị trong báo cáo SEA (2)

- Cần có một cơ quan quản lý độc lập thực hiện việc thiết lập và thực thi các tiêu chuẩn thiết kế, bảo trì và vận hành.
 - Đề xuất dự án ban đầu của Xayaburi không tuân thủ các yêu cầu trong Hướng dẫn Thiết kế sơ bộ trong an toàn và hành lang cho cá.
 - Báo cáo Poyry do Lào thực hiện không được công bố rộng rãi
 - Dự án Xayaburi chỉ được thảo luận như một dự án riêng biệt

Các khuyến nghị trong báo cáo SEA (3)

- **Cần cải thiện đáng kể trong các vấn đề Hợp tác vùng, năng lực thể chế và điều hành:**
 - Xây dựng khuôn khổ cho các tiêu chuẩn cấp vùng và các chính sách an toàn liên quan đến tác động xuyên liên giới và tác động hạ nguồn;
 - Tổ chức thể chế cho việc thực thi; và
 - Quản lý rủi ro các dự án dòng chính.

Các khuyến nghị trong báo cáo SEA (4)

- Có rất nhiều lỗ hổng trong tổ chức thể chế và thủ tục về việc quản lý hiệu quả quá trình xây dựng và vận hành đập ở cấp địa phương.
 - Cần thiết tăng cường năng lực tại cấp quốc gia và địa phương trong việc thực hiện các Đánh giá môi trường chiến lược, đánh giá tác động môi trường, đánh giá tác động xã hội và Các giải pháp quản lý và quy hoạch môi trường (EMPS)
 - Việc thực thi và tuân thủ các chính sách an toàn môi trường cũng rất cần thiết

Các khuyến nghị trong báo cáo SEA (5)

- Năng lực thể chế đối với các biện pháp hạn chế và giảm thiểu hiện tại không đầy đủ ở cấp quốc gia.
- Hiện chưa có các chương trình hòa giải và hỗ trợ cho các cộng đồng bị ảnh hưởng
- Cơ chế chia sẻ lợi ích giữa các quốc gia, ở cấp quốc gia và địa phương cần được xây dựng để đảm bảo sự chia sẻ công bằng chi phí và lợi ích.

Các khuyến nghị trong báo cáo SEA (6)

- Quỹ quản lý Lưu vực sông Mê Kông cần được thiết lập:
 - Để thực hiện các hoạt động giảm nhẹ, bảo vệ, phòng chống, phát triển lưu vực, trong đó cụ thể là các hoạt động đảm bảo chia sẻ lợi ích, nghiên cứu và giám sát.
 - Để lưu trữ doanh thu thuế, các khoản đóng góp từ các nhà phát triển, các đối tác phát triển, Trung Quốc và Myanmar.
 - Ủy hội Mê Kông có thể là một cơ quan thích hợp để quản lý nguồn quỹ này;
 - Quỹ này có thể có các chính sách an toàn và các quá trình đánh giá.

Bình luận về các khuyến nghị chính sách và thể chế trong báo cáo SEA

- Dự án Xayaburi hiện chưa được chấp thuận – cần tập trung phát triển thể chế và chính sách để đảm bảo có một quyết định lớn đúng đắn.
- Cần có nhiều nghiên cứu và thảo luận liên quan tới mối quan hệ giữa MRC và ADB- Tiểu vùng Mê Kông mở rộng (ADB-GMS)
- Cần thiết phải có sự liên kết giữa các cải cách thể chế, chính sách và kinh tế.
- Việc đưa Myama và Trung Quốc vào trong khung pháp lý và thể chế cũng cần được thảo luận thêm

Cần có các cải cách trước khi dự án Xayaburi được thông qua

- Tăng cường trách nhiệm sinh thái thông qua khuôn khổ pháp lý chi tiết: SEA và EIA
- Cải thiện các thủ tục đối với PNPCA
- Các quy tắc rõ ràng và có ràng buộc về việc sử dụng hợp lý và công bằng
- Cơ sở pháp lý cho sự tham gia của cộng đồng
- Thắt chặt hơn các quy định về luật pháp và thủ tục.

Chương trình sửa đổi luật pháp

- EarthRights International hỗ trợ Mạng lưới Chính sách Mê Kông (MLN) – một nhóm độc lập các chuyên gia nhiều kinh nghiệm về luật và xã hội dân sự
- MLN cam kết tham gia vào quá trình thảo luận về sự cần thiết sửa đổi pháp lý Tiểu vùng Mê Kông
 - Trình tự pháp lý trong quá trình SEA
 - Thư gửi cho Ủy hội Mê Kông và FM về PNPCA

Kết luận

- **Sự bình ổn khu vực Mê Kông đang bị đe dọa**
- **Dự án thủy điện Xayaburi cần được tiếp tục quan tâm:**
 - Những vấn đề còn mơ hồ trong việc thực hiện theo khuôn khổ pháp lý quy định trong Hiệp định 1995
 - Chưa rõ ràng điều gì sẽ xảy ra đối với khuôn khổ pháp lý hiện tại nếu dự án Xayaburi được thông qua
 - Cần thiết phải có đánh giá khuôn khổ pháp lý và thể chế gắn với quá trình ra quyết định kinh tế - chính trị