



Ảnh: Tổ chức Sông ngòi Quốc tế

Ngân hàng Thế giới và đập thủy điện

PHẦN 2: RỬ BỎ ẢO TƯỢNG NAM THEUN 2

Với dày dặn kinh nghiệm hỗ trợ phát triển đập, Ngân hàng Thế giới (WB) từng hứa hẹn rằng Đập thủy điện Nam Theun 2 tại Lào sẽ là một hình mẫu mới về thủy điện bền vững khi phê duyệt dự án vào năm 2005. Từ đó, WB luôn viện dẫn thành công đầy tham vọng của dự án để biện minh cho việc tăng cường hỗ trợ tài chính cho các dự án thủy điện lớn trên toàn cầu. 10 năm đã trôi qua, những luận điệu về câu chuyện thành công của Nam Theun 2 liệu có còn thuyết phục?

“Chúng tôi nghèo lắm! Trước đây chúng tôi dựa vào con sông để kiếm ăn và có thêm thu nhập. Nay thì chẳng còn gì!”, một phụ nữ sinh sống ven sông Xe Bang Fai – nguồn sống của hàng trăm ngàn người dân Lào – chia sẻ. Nguồn thủy sản một thời dồi dào và phong phú nơi đây nay đã giảm sút đáng kể sau khi thủy điện được xây dựng phía thượng nguồn.

Năm 2005, WB tuyên bố tài trợ cho Dự án thủy điện Nam Theun 2 (NT2) tại trung Lào, dẫn đường cho nguồn tài trợ bổ sung từ các ngân hàng phát triển và các nhà tài trợ tư nhân. Với công suất 1.070 megawatt, Nam Theun 2 được

quảng bá như một cỗ máy thu ngoại tệ cho đất nước Lào vốn đang nghèo khó. Nam Theun 2 đồng thời đánh dấu sự đột phá đầu tiên của WB trong việc hỗ trợ tài chính cho các dự án đập lớn trong vòng một thập kỉ qua, sau khi rút chân khỏi lĩnh vực thủy điện do hàng loạt vụ việc gây tranh cãi xung quanh tác động của những con đập được tài trợ.

Trước cảnh báo của Ủy ban Thế giới về Đập (WCD)¹ về những hệ lụy phức tạp từng được ghi nhận do tác động của đập thủy điện đối với môi trường và cộng đồng, WB đã cam đoan rằng Nam Theun 2 sẽ thiết lập một cách tiếp cận mới cho đập lớn và gọi đây là một “ca thử nghiệm” với “tiềm





Các hộ gia đình hạ nguồn Nam Theun 2 cho biết họ bị thiếu lương thực do không thể tiếp cận với những bờ đê màu mỡ để canh tác và mực nước lên xuống thất thường đã tàn phá hoa màu ven sông của họ. Tháng 11 năm 2014. Ảnh: Tổ chức Sông ngòi Quốc tế.

năng có thể được nhân rộng”. Theo đó, WB đã đầu tư một khối lượng lớn tiền bạc, thời gian và công sức cho công tác quản lý những thách thức vô cùng phức tạp mà một dự án như Nam Theun 2 mang lại.

Kể từ khi con đập bắt đầu phát điện vào năm 2010, WB đã quảng bá dự án như một sự thành công, thậm chí còn cho xuất bản một cuốn sách với tiêu đề *Doing a Dam Better* (Tạm dịch: *Xây một con đập tốt hơn*). Những lí luận mà WB tiếp tục xây dựng về Nam Theun 2 bao gồm thành quả trong giảm đói nghèo, sự đầu tư hiện đại giúp người dân tái định cư có cuộc sống tốt hơn, và quản lý hiệu quả các tác động đối với các cộng đồng hạ nguồn. Thật không may, như Ban Chuyên gia của chính Ngân hàng đã chỉ ra, những luận điệu này không hề phản ánh đúng thực tế tại địa phương và vì vậy đang hứng chịu ngày càng nhiều chỉ trích kể từ khi vận hành.

Trong bối cảnh WB tiếp tục dựa vào hình ảnh thành công đầy tham vọng của Nam Theun 2 để biện hộ cho việc mở rộng tài trợ các dự án thủy điện khác từ Niger đến Nepal, việc nhìn nhận sâu hơn về những lập luận của WB là vô cùng cần thiết.

ẢO TƯỢNG 1: GIẢM ĐÓI NGHÈO

“NT2 sẽ mang lại doanh thu 2 tỷ USD cho ngân sách nhà nước... và nguồn thu này sẽ được sử dụng để giảm đói nghèo.” — Tài liệu giới thiệu của WB, 2014

Cơ sở để WB tài trợ cho Nam Theun 2 là trong số những lựa chọn ít ỏi của Lào, khai thác dòng sông có thể giúp tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước vốn đang rất eo hẹp. Mặt khác, 95% sản lượng điện từ dự án được xuất

khẩu sang quốc gia láng giềng Thái Lan, vì vậy cơ sở phát triển dự án – còn được coi là thành công ban đầu của dự án – về cơ bản luôn gắn với nguồn thu hỗ trợ cho các dự án phát triển nhằm giảm nghèo trong nước.

Với tình trạng tham nhũng triền miên và những thách thức trong quản trị tại Lào, WB đã thực hiện một số biện pháp đặc biệt thông qua việc thiết lập Chương trình Quản lý Nguồn thu và Chi tiêu như một điều kiện tài trợ, nhằm theo dõi các khoản thu của dự án và đảm bảo chi tiêu cho các chương trình phát triển.

Tuy nhiên, mặc dù Nam Theun 2 được báo cáo “mang đến nguồn thu cao hơn dự kiến” nhờ sản xuất vượt quá chỉ tiêu xuất khẩu, WB cũng phải thừa nhận rằng chưa đến một nửa doanh thu được giải trình đầy đủ, và thực tế là cổ phần của Nam Theun 2 đang sụt giảm.

Mặt khác, không những báo cáo tài chính hay báo cáo kiểm toán chưa hề được Chính phủ Lào công bố, 5 năm qua kể từ khi Nam Theun 2 vận hành, công ty này chưa hề công bố doanh thu trong khi người dân Lào không có cơ hội yêu cầu minh bạch và trách nhiệm giải trình do những hạn chế về tự do dân sự và chính trị. Như vậy, thay vì đảm bảo giảm nghèo tại Lào, dự án đang gây khó khăn cho những người phải gánh chịu những tổn thất mà dự án gây ra.

ẢO TƯỢNG 2: ĐỜI SỐNG CÁC CỘNG ĐỒNG TÁI ĐỊNH CƯ ĐƯỢC CẢI THIỆN

“Hầu hết các hộ gia đình tái định cư đã có cuộc sống tốt hơn nhiều so với trước khi có dự án.” — Báo cáo Tiến độ 2013, Ngân hàng Thế giới

Điểm sáng mà WB vẫn nhấn mạnh về Nam Theun 2 là quy trình tái định cư và phục hồi sinh kế cho gần 6.300 người dân di cư khỏi khu vực xây dựng hồ chứa. WB đã ưu tiên một cách đúng mực công tác tái định cư, bởi tình trạng nghèo đói kéo dài mà các cộng đồng phải hứng chịu do tái định cư thủy điện đều đã được báo cáo của Ủy ban Thế giới về Đập và nghiên cứu của chính WB ghi nhận.

Để tránh hậu quả trên, WB và các đối tác đã chấp thuận đầu tư gần 40 triệu USD và nhân lực cần thiết để thiết kế và thực hiện kế hoạch tái định cư, bao gồm một khoản đầu tư đáng kể vào các khu tái định cư tại Nakai Plateau. Quả thực, không mấy nghi ngờ rằng các hộ gia đình tái định cư nay đã có cơ sở hạ tầng tốt hơn nhờ dự án, bao gồm nhà cửa, điện, đường, trường, trạm.

Tuy nhiên, trong nhiều năm kể từ khi bị di dời, các cộng đồng tái định cư vẫn phải vật lộn với việc mất đi sinh kế truyền thống và không thể tiếp cận với những cánh đồng lúa, nương rẫy, rừng và đồng cỏ. Những mảnh đất nhỏ và cằn cỗi tại khu vực tái định cư tiếp tục gây khó khăn cho dân làng khi họ không thể sản xuất đủ lương thực và duy trì đàn gia súc. Do quỹ đất ít ỏi tại Nakai Plateau, nhiều gia đình đã tìm cách mua đất ở nơi khác hoặc quay trở lại vùng đất xa xôi của cha ông để canh tác.

Những ảo tưởng khác

- **Ảo tưởng:** *Nam Theun 2 sản xuất năng lượng xanh.* **Thực tế:** Một nghiên cứu được ủy quyền bởi đơn vị đề xuất dự án đã chỉ ra rằng hồ chứa thải ra nhiều khí metan hơn dự tính. Metan là khí nhà kính độc hại hơn gấp 25 lần carbon dioxin, đồng thời các nghiên cứu khoa học cho thấy phát thải khí metan từ các hồ chứa thủy điện là một trong những nguyên nhân chính gây ra hiện tượng nóng lên toàn cầu.
- **Ảo tưởng:** *Nam Theun 2 là hình mẫu về tham vấn cộng đồng.* **Thực tế:** Việc không có quyền tự do ngôn luận cùng sự hạn chế hà khắc đối với xã hội dân sự, tham vấn có ý nghĩa chưa từng được thực hiện. Ngoài ra, các cộng đồng hạ nguồn không được biết về dự án cũng như về các tác động tiềm tàng trước khi dự án được quyết định triển khai.
- **Ảo tưởng:** *Nam Theun 2 là lựa chọn tối ưu hiện có.* **Thực tế:** Chưa từng có nghiên cứu nào đánh giá các lựa chọn sản xuất điện năng hay doanh thu được thực hiện tại Lào. Trong khi đó, quyết định xuất khẩu năng lượng lại dựa trên dự báo nhu cầu năng lượng của Thái Lan vốn vẫn bị thổi phồng lên so với thực tế. Khi Nam Theun 2 bắt đầu xuất khẩu điện sang Thái Lan vào năm 2010, Thái Lan đã thừa năng lượng.

Trong khi đó, nguồn thủy sản trong hồ chứa dự kiến sẽ thay thế cho lượng cá đánh bắt trên sông như một nguồn sinh kế lâu dài lại giảm sút đáng kể. Ngoài ra, những quy định hà khắc trong tiếp cận hồ chứa như yêu cầu về giấy phép đánh bắt cũng đồng nghĩa với việc những hứa hẹn về nguồn thu khổng lồ từ đánh bắt cá trong hồ chứa thực tế không thể thành hiện thực với người dân tái định cư.

Những đầu tư cơ sở hạ tầng ban đầu mặc dù rất ấn tượng và đáng kể nhưng không đảm bảo tính bền vững do không có nguồn vốn dành riêng cho duy tu, sửa chữa và cũng không đủ đáp ứng khi dân số tăng. Quan trọng hơn, kế hoạch phục hồi và duy trì bền vững sinh kế của người dân trong dài hạn đã không đạt được.

ẢO TƯỞNG 3: TÁC ĐỘNG TỚI HẠ NGUỒN ĐƯỢC HẠN CHẾ

“Mức độ ảnh hưởng tới hạ nguồn tương đương hoặc ít hơn những gì đã được dự đoán.” – Video quảng bá của Ngân hàng Thế giới, 2012

Nam Theun 2 là công trình thủy điện xuyên lưu vực vì điện năng được sản xuất thông qua việc chuyển nước từ sông Theun sang sông Xe Bang Fai vốn nhỏ hơn rất nhiều. Điều này khiến sông Xe Bang Fai trải qua những thay đổi lớn về mặt thủy văn, như chất lượng nước bị ảnh hưởng và lưu lượng dòng chảy gia tăng đáng kể quanh năm. Các tác động này thậm chí còn có thể trầm trọng hơn khi có các kế hoạch mở rộng dự án trong tương lai.

Trước sự coi nhẹ những rủi ro tiềm tàng tới sông Xe Bang Fai, WB bị gây áp lực khảo sát tác động của những thay đổi trên sông Xe Bang Fai đối với 120.000 người dân và xây dựng kế hoạch đền bù cho những tài sản bị mất, giúp ngư dân, nông dân có phương thức sản xuất thích ứng với một con sông đã hoàn toàn khác trước. Đáp lại, WB đã thiết lập Chương trình Hạ lưu để điều phối nguồn vốn cho mục đích này. Tuy nhiên, sau chưa đầy ba năm hoạt động, chương trình này được chuyển giao cho chính phủ Lào và ngay sau đó bị chấm dứt khi nguồn hỗ trợ sớm hết ngân sách.

Mặc dù WB luôn khẳng định rằng tác động đối với hạ nguồn đã được giảm thiểu tối đa, các nhà nghiên cứu ghi nhận một “sự biến động đáng kể về khả năng đảm bảo an ninh lương thực và thu nhập từ nghề cá trên sông Xe Bang Fai của dân làng”² sau chuyến thăm các ngôi làng hạ nguồn năm 2001 và quay trở lại năm 2014. Những thay đổi đối với hệ sinh thái dòng sông đã làm giảm đáng kể sản lượng đánh bắt cá – nguồn sinh kế trọng yếu của người dân địa phương. Trong đó, phụ nữ là người chịu ảnh hưởng nhiều hơn cả bởi nguồn thu nhập của họ phụ thuộc hoàn toàn vào dòng sông.

Đồng thời, canh tác lúa cũng giảm sút trong mùa mưa bởi nước lên quá mức do đập xả lũ, và vụ lúa mùa khô cũng thất bát do chi phí điện để bơm nước sông lên tưới tiêu cho đồng ruộng quá cao. Người dân sống ven sông Xe Bang Fai trong vòng 100km kể từ khu vực ngã ba giao với sông Mê Công về phía hạ nguồn đã bị bỏ mặc với cuộc sống bấp bênh hơn.

MÔ HÌNH THẤT BẠI ĐƯỢC NHÂN RỘNG

WB hiện vẫn đang tiếp tục truyền bá những ảo tưởng xung quanh dự án Nam Theun 2 như một hình mẫu mà

“Nam Theun 2 đã khẳng định môi nghi ngờ lâu nay của tôi rằng việc xây một con đập lớn là quá phức tạp và hủy hoại nghiêm trọng nguồn tài nguyên thiên nhiên vô giá.”

—Thayer Scudder, thành viên Ban Chuyên gia về Môi trường và Xã hội Quốc tế



Không dọn sạch sinh khối tại khu vực hồ chứa dẫn đến mức phát thải khí metan và các khí nhà kính khác vượt mức dự đoán. Tháng 11 năm 2014.
Ảnh: Tổ chức Sông ngòi Quốc tế.

những con đập lớn khác nên học hỏi. 10 năm sau khi dự án được phê duyệt và 5 năm sau khi phát điện, việc đánh giá kết quả và rút ra những bài học là vô cùng quan trọng. Tuy nhiên, WB có vẻ đã tiếp tục lặp lại những sai lầm với Nam Theun 2 trong những dự án đập mới:

- **Giảm nghèo đối với dự án đập Inga 3:** Cũng giống như Nam Theun 2, cơ sở để phát triển dự án thủy điện Inga 3 trị giá 14 tỷ USD tại Cộng hòa Dân chủ Congo (DRC) là mang lại nguồn thu cho ngân sách nhằm giảm đói nghèo. Tuy nhiên, việc đảm bảo kiểm toán và sử dụng nguồn thu từ dự án Inga 3 một cách minh bạch là viễn cảnh khá ảm đạm tại DRC, một đất nước mà vấn đề tham nhũng và quản lý tài chính thậm chí còn tệ hơn Lào. Báo cáo giám sát không hề được thúc đẩy. Mặc dù đã có rất nhiều nỗ lực để đảm bảo tính minh bạch trong ngành khai thác khoáng sản tại DRC thông qua Sáng kiến Minh bạch trong Công nghiệp Khai thác (EITI), có rất ít bằng chứng cho thấy những nguồn vốn này đến được với những người thực sự cần nó.

- **Tái định cư thủy điện Kandaji tại Niger:** WB đã cực kỳ chú trọng tới pha đầu tiên của quá trình tái định cư cho 5.410 người dân ở khu vực xây dựng đập Kandadjo tại Niger, bao gồm cả các quy định về chia sẻ lợi ích từ nguồn thu để hỗ trợ những cộng đồng phải di dời. Tuy nhiên, kế hoạch phục hồi sinh kế hiện nay vẫn phụ thuộc vào nền nông nghiệp tưới tiêu phía hạ nguồn con đập vốn có lịch sử phát triển ảm đạm tại Châu Phi thay thế cho phương thức canh tác khi lũ rút và đánh bắt cá trước kia. Vì vậy, ngay cả khi có thêm

nguồn thu cho các dự án cộng đồng từ con đập, những người dân tái định cư cũng khó có thể tự cung tự cấp. Thách thức đảm bảo an ninh lương thực khi pha 2 của dự án (dự kiến di dời thêm 32.500 người dân) sẽ còn đáng lo ngại hơn nữa.

- **Tác động tới hạ nguồn từ đập Fomi tại Guinea:**

WB hiện đang hỗ trợ một số hoạt động chuẩn bị tại thượng nguồn sông Niger để xây dựng đập Fomi tại Guinea. Cũng giống Nam Theun 2, con đập này sẽ cô lập các cộng đồng phía hạ nguồn. Nhóm bị tổn thương nhất là gần 2 triệu người sống phía hạ nguồn tại Mali, gồm những người chăn cừu, nông dân, ngư dân, những người sống dựa vào nhịp lũ hàng năm giúp duy trì đồng cỏ chăn gia súc, đất canh tác mầu mỡ và nguồn thủy sản trên Đồng bằng Inner Niger – một trong những vùng đất ngập nước lớn nhất Châu Phi. Fomi đang được gắn mác “đập đa mục tiêu”, có thể giúp điều phối mở rộng tưới tiêu cho những vùng đất đã cấp cho các nhà đầu tư nước ngoài tại khu vực được tưới tiêu của Mali. Sự tự tin của WB rằng những đánh đổi có thể được kiểm soát tốt cuộc chỉ có thể an ủi đôi chút cho các nhóm yếu thế tại Đồng bằng Inner Niger.

Nam Theun 2 tưởng như sẽ là một trường hợp khác biệt, với cam kết mạnh mẽ của WB về một hình mẫu quản lý hiệu quả những rủi ro tiềm tàng từ những công trình đập lớn đối với môi trường, cộng đồng và mang đến sự phát triển thực sự. Song, khi vội vã đầu tư trở lại cho các dự án đập lớn với lời hứa “thủy điện bền vững,” WB không may đã thất bại trong việc rút kinh nghiệm từ chính những sai lầm của mình trong quá khứ.

CHÚ THÍCH

1. Ủy ban đập Thế giới (WCD) là một thể chế đa bên, nghiên cứu các tác động kinh tế, môi trường và xã hội của các đập lớn. Năm 2000, WCD đã tổng kết và đưa ra một bản hướng dẫn đầy đủ về việc phát triển đập thủy điện có trách nhiệm.

2. *The People and their River, the World Bank and its Dam: Revisiting the Xe Bang Fai River in Laos* (Tạm dịch: Người dân và dòng sông, Ngân hàng và đập thủy điện: Thăm lại dòng sông Xe Bang Fai tại Lào) Ian G. Baird, Bruce P. Shoemaker và Kanokwan Manorum, Phát triển và Thay đổi, Tháng 9 năm 2015.

JOIN US!

Join International Rivers today and become part of the global movement to protect rivers and rights. Sign up at internationalrivers.org