

Đàm phán

Để đi đến những thỏa thuận về nước



Đàm phán Để đi đến những thỏa thuận về nước

Đàm phán - Đi đến những thỏa thuận về nước

Những người hoạt động trong lĩnh vực nước ngày càng được kêu gọi nhiều hơn tham gia đàm phán các thỏa thuận khả thi về cách thức sử dụng, quản lý và chăm sóc tài nguyên nước. ĐÀM PHÁN đưa ra các nghiên cứu điểm về tham gia mang tính xây dựng và các hình thức hợp tác trong đàm phán nhằm giải quyết những vấn đề phức tạp về nước. Ấn phẩm trình bày các tiếp cận có tính xây dựng như Diễn đàn Đa phương (MSP) và xây dựng sự đồng thuận, và cuối cùng, tập trung vào sự đa dạng của các dạng thỏa thuận có thể đưa ra để điều chỉnh hay khuyến khích việc phân chia và sử dụng nước công bằng và hiệu quả hơn.

Về IUCN

IUCN, Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế giúp thế giới tìm ra các giải pháp thực tế để đối phó với các sức ép về môi trường và các thách thức phát triển.

IUCN tập trung vào các lĩnh vực đa dạng sinh học, biến đổi khí hậu, năng lượng, sinh kế và kinh tế xanh thông qua hỗ trợ các nghiên cứu khoa học, quản lý các dự án hiện trường ở khắp nơi trên thế giới, và gắn kết các chính phủ, các NGO, các tổ chức Liên hiệp quốc và cá công ty cùng nỗ lực xây dựng chính sách, luật pháp và giới thiệu các phương thức thực tiễn tốt nhất.

IUCN là tổ chức môi trường toàn cầu lâu đời và lớn nhất với hơn 1.000 thành viên thuộc chính phủ và phi chính phủ với khoảng 11.000 chuyên gia tình nguyện hoạt động ở 160 quốc gia. Công việc của IUCN được hỗ trợ bởi hơn 1.000 cán bộ thuộc 60 văn phòng và hàng trăm đối tác đến từ các khu vực công, các tổ chức phi chính phủ và tư nhân trên toàn thế giới.

www.iucn.org

Sáng kiến Nước và Thiên nhiên của IUCN

Sáng kiến Nước và Thiên nhiên của IUCN là một chương trình hành động nhằm minh chứng quản lý dựa vào hệ sinh thái và có sự tham gia của các bên liên quan sẽ giúp giải quyết tình trạng khó khăn trong quản lý và sử dụng nước hiện tại - giữ gìn sự sống cho các dòng sông và duy trì các tài nguyên cơ bản cho nhân loại.

www.waterandnature.org

IUCN



Đàm phán



Sáng kiến Nước và Thiên Nhiên

Để đi đến những thỏa thuận về nước

Biên tập:

John Dore, Julia Robinson và Mark Smith





Việc định nghĩa các thực thể địa lý và cách trình bày các tư liệu trong ấn phẩm này không hàm ý thể hiện quan điểm của IUCN và các đơn vị trong IUCN về tình trạng pháp lý của các quốc gia, vùng lãnh thổ hay khu vực, hay về thẩm quyền pháp lý và phân định ranh giới, biên giới đối với các thực thể địa lý đó.

Các quan điểm trình bày trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh các quan điểm của IUCN.

Xuất bản: IUCN, Gland, Thụy Sĩ

Biên dịch: Nguyễn Song Hà và Nguyễn Đức Tú, biên tập: Đào Trọng Tú. IUCN không chịu trách nhiệm về các lỗi hoặc thiếu sót có thể có do việc chuyển tải từ ngôn ngữ gốc sang tiếng Việt. Nếu có sự thiếu nhất quán giữa hai tài liệu, xin tham khảo bản gốc bằng tiếng Anh.

Xuất bản: IUCN, Gland, Thụy Sĩ

Bản quyền: ©2014 Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế

Việc tái bản ấn phẩm này cho các mục đích giáo dục và phi thương mại có thể được phép mà không cần sự cho phép bằng văn bản của cơ quan giữ bản quyền mà chỉ cần thừa nhận rõ ràng nguồn tư liệu trong tái bản.

Nghiêm cấm việc tái bản ấn phẩm này để bán hoặc cho các mục đích thương mại khác mà không có sự cho phép của cơ quan giữ bản quyền.

Trích dẫn: Dore, J., Robison, J. and Smith, M (Eds) (2010). *Đàm phán - Để đi đến những thoả thuận về nước*. Gland, Thụy Sĩ: IUCN

ISBN 978-2-8317-1450-9

Thiết kế: Melanie Kandelaars

In ấn tại: Luck House Graphics

Ấn phẩm có tại: Văn phòng IUCN Khu vực Châu Á
63 Sukhumvit Road Soi 39
(Soi Prompong)
Klongton-Nua, Wattana
Bangkok, 10110, Thailand
Tel: (66 2) 662 4029-33
Fax: (66 2) 662 4387-89
Email: asia@iucn.org

Và có tại: Văn phòng IUCN Việt Nam
Tầng 1, nhà 2A, Khu Ngoại giao đoàn
Vạn Phúc, 298 Kim Mã,
Quận Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam,
IPO Box 60.
Tel: (84 4) 3 726 15 75
Fax: (84 4) 3 726 15 61

Các thông điệp chính	6
Lời nói đầu	11
Các biên tập viên và tác giả	12
Lời cảm ơn	13
Chương 1 Tại sao phải đàm phán?	15
1.1 Đàm phán là một công cụ để quản lý nước bền vững, công bằng và hiệu quả	15
1.2 Phương pháp 4R	18
1.3 Cấu trúc của ấn phẩm ĐÀM PHÁN	21
Chương 2 Cam kết mang tính xây dựng	23
2.1 Cam kết mang tính xây dựng để ra các quyết định phức tạp	23
2.2 Sự tham gia hiệu quả của người dân	25
2.3 Phương pháp tiếp cận cho đàm phán	26
2.4 Thiết kế quá trình đàm phán	35
Chương 3 Diễn đàn Đa phương (DĐDP)	37
3.1 Diễn đàn Đa phương: cơ sở để quản trị tài nguyên nước công bằng hơn	37
3.2 Bối cảnh mong muốn của DĐDP	39
3.3 Các yếu tố đòi hỏi để quá trình DĐDP có hiệu quả	45
3.4 Các nội dung mong muốn của DĐDP	46
3.5 Các kết quả và tác động	56
Chương 4 Xây dựng sự đồng thuận	59
4.1 Cải thiện cách thức thực hiện đàm phán	59
4.2 Vì sao cách tiếp cận thông thường để đàm phán về nước thường bị thất bại	59

4.3 Tiếp cận xây dựng đồng thuận	63
4.4 Lời khuyên cho các nhà đàm phán thỏa thuận về nước	75
Chương 5 Các thỏa thuận	79
5.1 Kết quả từ sự tham gia tích cực	79
5.2 Hiểu các thỏa thuận về nước	80
5.3 Các loại hình thỏa thuận	84
5.4 Xây dựng thỏa thuận	90
5.5 Hành động theo thỏa thuận - thực hiện và ảnh hưởng	96
Các trường hợp và hộp	100
Các bảng và hình	102
Trang web đăng tải về các ấn phẩm và nghiên cứu và tác giả	103
Các thuật ngữ	105
Bản quyền ảnh	113
Tài liệu tham khảo	114

Các thông điệp chính

1. Tại sao cần đàm phán?

Việc quản lý nước bền vững, công bằng và hiệu quả đòi hỏi phải có phương pháp tiếp cận dựa trên đàm phán và có sự tham gia của nhiều bên liên quan. Các lợi ích liên quan đến nước vốn đa dạng và phức tạp với những thách thức cả về mặt xã hội và chính trị và do vậy việc quản lý nước theo hướng từ trên xuống theo kiểu “mệnh lệnh và kiểm soát” không thể mang lại các giải pháp bền vững. Việc thiếu cam kết và không thừa nhận tính hợp pháp của các quyết định về tài nguyên nước đồng nghĩa với việc người dân sẽ không tuân thủ và tài nguyên nước sẽ bị sử dụng lãng phí, nguồn nước bị ô nhiễm và xuống cấp. Để có thể đưa ra các quyết định một cách bền vững, công bằng và hiệu quả nhất có thể, các bên liên quan với các mối quan tâm khác nhau về quản lý tài nguyên nước cần phải hợp tác để hiểu được các khác biệt và tìm các giải pháp khả thi mà các bên đều có thể chấp nhận được.

Các quy trình đàm phán và các kỹ năng thiết kế, tổ chức và tham gia các đàm phán đa phương (nhiều bên) là điều cốt lõi trong cải thiện công tác quản lý nước.

Người sử dụng nước, người quản lý nước và các nhà hoạch định chính sách có liên quan đến đàm phán về các quyết định về nước cần phải xây dựng phương thức đàm phán hiệu quả. Đàm phán tốt là cách duy nhất giúp các bên liên quan đưa ra được các giải pháp khả thi. Ứng dụng bài học về đàm phán tốt khá đa dạng. Các thỏa thuận phân bổ tài nguyên nước, các kế hoạch quản lý vùng đầu nguồn, cải cách luật nước quốc gia, chính sách về nước chung và các hiệp ước về nước xuyên biên giới đều có sự tham gia của nhiều bên liên quan và có thể được đẩy mạnh thông qua đàm phán mở và trao đổi rộng rãi hơn.

Việc tập trung cao vào 4 yếu tố (4R) bao gồm lợi ích thu được (Reward), rủi ro (Risk), quyền lợi (Right) và trách nhiệm (Responsibility) sẽ giúp các cuộc đàm phán về nước đạt hiệu quả.

4 yếu tố trên là khung cơ sở để định hình, phân tích và hiểu được các lợi ích của các bên liên quan khác nhau trên cơ sở xác định ai là người đang tìm kiếm các lợi ích, đang đòi hỏi các quyền lợi, đang phải chịu các rủi ro hay đang giữ các trách nhiệm. Duy trì được sự tập trung vào 4 yếu tố nêu trên trong các đàm phán giúp tạo ra không gian cần thiết để các bên tham gia đàm phán có thể xác định các điểm chung đáp ứng được các lợi ích khác nhau trong các thỏa thuận.

Quản trị nước được tăng cường thông qua các cam kết mang tính xây dựng

Quản trị nước bao gồm “các hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế và hành chính đang tham gia vào hoạt động phát triển và quản lý tài nguyên nước, và cung cấp các dịch vụ về nước ở các cấp độ khác nhau trong xã hội”. Quản trị có thể là một quá trình sáng tạo và xây dựng thông qua cam kết của những người khác nhau trong đàm phán. Mục đích lớn hơn của đàm phán về quản lý nước là chuyển xung đột tiềm tàng thành cam kết mang tính xây dựng và lý tưởng hơn nữa là hình thành các thỏa thuận tự nguyện, công bằng và lâu dài, và các thỏa thuận này có thể được thực hiện một cách hiệu quả.

2. Cam kết mang tính xây dựng

Với cam kết mang tính xây dựng, các bên liên quan sẽ có thể tạo ảnh hưởng và định hình các quyết định.

Các bên liên quan lựa chọn cam kết có tính xây dựng nhận thấy rằng đây là cách thức thích hợp để phối hợp với các bên khác nhằm tìm ra các phương án có thể chấp nhận được cho mọi bên. Sự tham gia của công

chúng vào tiến trình lập kế hoạch và ra quyết định sẽ thúc đẩy sự cam kết của nhiều bên tham gia. Tuy nhiên, việc chỉ đơn giản “thông tin” hay “tham vấn” cộng đồng là chưa đủ. Trong một số trường hợp, cộng đồng có thể được trao quyền ra quyết định, nhưng thông thường thì các bên tham gia sẽ tạo ảnh hưởng và góp phần định hình các quyết định bằng cách đề xuất và cân nhắc các phương án.

Đàm phán đóng một vai trò trung tâm khi nhiều bên tham gia vào các cam kết mang tính xây dựng.

Để đưa ra cách thức hợp lý nhằm cùng nhau giải quyết các khác biệt, đàm phán về các quyết định phức tạp liên quan đến quản lý nước cần phải công khai và toàn diện. Nếu đàm phán được thực hiện một cách thận trọng và mang tính xây dựng thì nó có thể khuyến khích sự hiểu biết, cùng nhau giải quyết các vấn đề, tôn trọng các lợi ích và các giá trị khác nhau nhiều hơn và mang lại khả năng lồng ghép những yếu tố này vào các kết quả một cách bền vững, xứng đáng và khả thi. Phương pháp tiếp cận trong đàm phán phù hợp với các cam kết mang tính xây dựng là yếu tố then chốt.

Mặc cả cứng nhắc trong đàm phán cạnh tranh sẽ làm mất cơ hội để các bên cùng có lợi.

Trong đàm phán cạnh tranh, các bên tham gia thường khởi đầu với một “quan điểm” cứng nhắc và cố gắng bảo vệ quan điểm của mình chống lại các quan điểm khác. Với việc tập trung vào các quan điểm đã được định trước cố ý giữ quan điểm để phân chia lợi ích nhằm tối đa hóa các lợi ích đạt được hay giảm thiểu các thiệt hại, đàm phán cạnh tranh thường chỉ đi đến thỏa hiệp. Do đó các cơ hội để đưa ra các giải pháp mới có lợi cho tất cả các bên để nhường bị bỏ qua.

Đàm phán hợp tác giúp củng cố các cam kết mang tính xây dựng. Thay vì tập trung vào các quan điểm thì đàm phán hợp tác tập trung vào các “lợi ích”. Các mối quan tâm liên quan đến các lý do tại sao phải đi đến một quan điểm nào đó, các giá trị cơ bản, các nhu cầu, các lợi ích hay các mối quan hệ. Trong đàm phán hợp tác, các bên xây dựng lòng tin và hiểu được các mối quan tâm của nhau. Họ đưa ra các phương án mới để đi đến thỏa thuận bằng cách xem xét mỗi lợi ích có liên quan lẫn nhau của các bên và khám phá cách thức mà họ có thể đạt được các lợi ích chung nhằm đi đến một thỏa thuận khả thi và công bằng.

3. Các diễn đàn đa phương (DĐDP)

Diễn đàn nhiều bên liên quan tham gia (sau đây gọi là Diễn đàn đa phương) (DĐDP) là phương pháp tiếp cận dựa trên sự cam kết mang tính xây dựng và học hỏi về các vấn đề phức tạp liên quan đến tài nguyên nước. Các yêu cầu về sử dụng nước thường liên quan đến các trường hợp cụ thể và giá trị gây tranh cãi. Trong một diễn đàn đa phương, các bên tham gia được khuyến khích tranh luận để cùng nhau phân tích trước khi đi đến các quyết định. Các khác biệt của các bên tham gia được tôn trọng hay ít nhất được hiểu hơn trong khi theo đuổi các thỏa thuận công bằng, hiệu quả và khả thi đối với các vấn đề phức tạp.

Việc thiết lập một DĐDP cần có thiết kế và quy trình rõ ràng và được thực hiện bởi những người có năng lực và đáng tin cậy. Mục đích và phạm vi của một DĐDP phải rõ ràng, có quy mô và mức độ tranh luận và phân tích tương xứng (ví dụ từ lưu vực nhỏ đến toàn lưu vực hay từ cấp huyện tới cấp quốc gia). Cần phải có đủ nguồn nhân lực, tài chính và thông tin, sự ủng hộ về mặt chính trị và đủ thời gian để kết thúc các cuộc tranh luận. Các yếu tố chính trị và quyền lực cần phải được cân nhắc đầy đủ khi thiết kế và xây dựng tiến trình thực hiện DĐDP.

Tiến trình có chất lượng cao cho phép tranh luận hiệu quả là yếu tố then chốt để các DĐDP có được tính hợp pháp. Các DĐDP đòi hỏi chất lượng cao trong các tranh luận, việc điều hành, tính tổng hợp, sự trao đổi thông tin, liên lạc giữa các bên tham gia và các đối tượng quan tâm khác. Cơ bản tranh

luận nhằm mục đích đưa ra các ý kiến hợp lý và chính xác mà những người tham gia diễn đàn sẵn sàng xem xét trên cơ sở các thảo luận, các thông tin và các yêu cầu mới của các thành viên khác. Các DĐDP phải sử dụng và chia sẻ các thông tin tốt nhất hiện có và xây dựng nền tảng kiến thức. Việc dẫn dắt tranh luận tốt cũng là yếu tố thiết yếu.

Trong từng bước tổ chức DĐDP, phải luôn định hướng tới mục đích cuối cùng là đưa ra được các khuyến nghị khả thi cho các hành động tiếp theo.

Để khởi động, cần thành lập một nhóm chỉ đạo và lý do thiết lập DĐDP cần phải được giải thích để tạo sự ủng hộ đối với tiến trình thực hiện diễn đàn. Những người tổ chức xác định các bên tham gia bằng các kỹ thuật phân tích các bên liên quan, sau đó, những người tổ chức và đại diện các bên tham gia thống nhất về các quy tắc tham gia, vai trò và trách nhiệm của các bên. Cần có một đánh giá toàn diện về vấn đề tranh luận do tất cả các bên liên quan đề xuất và có liên quan đến họ. Các công cụ tranh luận như xây dựng viễn cảnh giúp những người tham gia đưa ra các khuyến nghị mang tính khả thi dựa trên việc tìm hiểu các lợi ích, các giá trị, các ưu tiên của các bên, giá định và hạn chế khác nhau. Các DĐDP cũng có thể ra và thực hiện các quyết định, dựa trên phạm vi quyền hạn của từng Diễn đàn.

Các DĐDP giúp các tranh luận trở nên thường xuyên hơn, giúp các vấn đề phức tạp về tài nguyên nước được cân nhắc kỹ lưỡng hơn trong các đàm phán có đầy đủ thông tin hơn.

Các DĐDP có thể giúp đạt được nhiều kết quả mong muốn. DĐDP có thể kêu gọi sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan trong quản trị nước. DĐDP khuyến khích việc tìm hiểu và thông cảm lẫn nhau giữa các bên tham gia và đưa ra các cách thức giải quyết các vấn đề gây tranh cãi. Bằng cách đưa ra đường hướng tranh luận, các DĐDP có thể đi đến các quyết định tốt hơn và các thỏa thuận về nước có thể được thực hiện một cách thành công hơn.

4. Tạo sự đồng thuận

Tạo sự đồng thuận nhằm mục đích giải quyết lợi ích của tất cả các bên tham gia ở bàn đàm phán. Trong việc tạo sự đồng thuận, các bên đồng ý tìm kiếm sự nhất trí để đi đến một thỏa thuận. Những người có ít quyền lực chính trị hơn được đảm bảo rằng các lợi ích của họ sẽ được giải quyết và họ sẽ không bị bắt buộc phải chấp nhận điều mà họ chống lại. Tất nhiên các bên có quyền lực chính trị vẫn có quyền phủ quyết miễn là họ đã nỗ lực để đáp ứng mong đợi của tất cả các bên tham gia khác tại bàn đàm phán. Người chủ trì tại cuộc đàm phán đảm bảo các bên thực hiện trách nhiệm đối với các cam kết của họ về tạo sự đồng thuận.

Đàm phán dựa trên việc xây dựng sẽ tạo ra giá trị mới cho các bên tham gia qua nguyên tắc cùng có lợi.

Sẽ là sai lầm khi một đàm phán về tài nguyên nước chỉ xem xét từng vấn đề riêng lẻ vì sự cân nhắc xuyên suốt cùng lúc tất cả các vấn đề mới là yếu tố then chốt trong việc tạo ra giá trị. Chương trình đàm phán cần đảm bảo với tất cả các bên tham gia rằng các vấn đề mà họ quan ngại nhất sẽ được giải quyết như là một phần của một loạt các vấn đề tại cuộc đàm phán. Nếu không, các bên đàm phán sẽ không thể kết nối các vấn đề với nhau để tạo ra giá trị qua việc cùng nhau đạt được các lợi ích đa phương.

Việc xây dựng sự đồng thuận cần cam kết với việc cân nhắc nghiêm túc cả các kiến thức khoa học và kinh nghiệm đồng cũng như tập trung để đạt được các thỏa thuận chính trị.

Trong quá trình tạo sự đồng thuận, toàn bộ các dữ kiện và các chương trình do các nhóm đưa ra cần được tổng hợp thống nhất, các kiến thức khoa học và kinh nghiệm sẽ được xem xét một cách công bằng. Số đông có quyền lực không thể áp đặt ý muốn của họ đối với các bên tham gia thiểu số ủng hộ quan điểm chính trị của họ và bỏ đi các yếu tố kỹ thuật hay kiến thức kinh nghiệm địa phương.

Tạo sự đồng thuận phải trải qua 6 bước, từ triệu tập một cuộc họp cho đến ra quyết định, thực hiện và rút kinh nghiệm.

Ở bước 1, đàm phán về nước thành công dựa trên việc lôi kéo các bên thật sự có liên quan vào bàn đàm

phán. Bước 2 là làm rõ trách nhiệm các bên. Một khi các bên đã ngồi vào bàn, họ sẽ xem xét vai trò và trách nhiệm, chọn người dẫn dắt hay chủ trì cuộc họp và thống nhất chương trình, kế hoạch công việc, ngân sách, các quy tắc căn bản và các quy trình cùng nhau tìm hiểu tình hình. Bước 3 là tranh luận bằng cách cùng nhau đưa ra các dữ kiện thực tế và đưa ra các phương án và gói giải pháp giải quyết các vấn đề quan ngại của tất cả các bên. Bước 4 là ra quyết định, khi các bên xây dựng các thỏa thuận và trao đổi lại với các thành viên của họ có chấp nhận các ý kiến đề xuất không. Bước 5 là thực hiện, bao gồm xây dựng các chiến lược giám sát và các kế hoạch báo cáo. Bước 6 là tổ chức thực hiện bằng cách áp dụng các kết quả giám sát vào công tác quản lý thích ứng.

5. Thỏa thuận

Thỏa thuận là một sản phẩm hữu hình trực tiếp của đàm phán trong đó bao gồm các quyết định được đồng thuận và phác họa các bước thực hiện.

Có nhiều loại thỏa thuận về nước: chính sách, luật, hiến chương, quy tắc ứng xử, hợp đồng hay các thỏa thuận quản lý và phân bổ nước. Các thỏa thuận về bản chất là những tài liệu mang tính hướng dẫn hay đưa ra các luật lệ hay quy định cụ thể. Thỏa thuận có thể chính thống hoặc không chính thống, mang tính ràng buộc pháp lý hoặc tự nguyện, bằng miệng hoặc bằng văn bản. Thỏa thuận có thể được đưa ra bởi nhiều bên khác nhau và được áp dụng ở các quy mô, cấp độ khác nhau từ quốc gia đến quốc tế, từ giếng nước đến tiểu lưu vực đến lưu vực - và giữa các bên liên quan rất khác nhau.

Thỏa thuận đảm bảo hơn tính chắc chắn và minh bạch của các lợi ích thu được, các rủi ro, quyền và trách nhiệm dự kiến.

Thỏa thuận phải được xây dựng phù hợp với các khung pháp lý và chính sách hiện tại. Các thỏa thuận tốt phải bao gồm các bước rõ ràng để giải quyết các mâu thuẫn, các sai sót, hoặc các vi phạm thỏa thuận có thể xuất hiện trong quá trình thực hiện. Thỏa thuận càng rõ thì các điều khoản của nó sẽ ít gây tranh cãi. Dù kiểu thỏa thuận nào, đặc điểm cốt lõi của một thỏa thuận tốt là phải xác định và mô tả: phạm vi điều chỉnh, các cơ chế quản trị bao gồm vai trò và trách nhiệm, hỗ trợ tài chính, các điều khoản về chia sẻ thông tin và số liệu, các yêu cầu tuân thủ, các cơ chế thực thi và giải quyết tranh chấp, ngày bắt đầu hiệu lực, thời hạn và thủ tục sửa đổi, bổ sung.

Các thỏa thuận chỉ có thể dẫn đến phân bổ, sử dụng và quản lý nước công bằng và bền vững hơn khi chúng được thực thi một cách hiệu quả.

Việc đưa ra một thỏa thuận bắt đầu từ lập dự thảo và yêu cầu các bên tham liên quan thẩm tra và phê duyệt bằng cách ký vào bản thỏa thuận. Đối với các thỏa thuận mà quyền ra quyết định không nằm trong khuôn khổ tại bàn đàm phán thì có thể cần có thêm một bước ban hành nữa như phê duyệt của cấp bộ hay phê chuẩn của quốc hội. Các bước thực hiện của các thỏa thuận chính thức bao gồm bố trí thể chế, xây dựng năng lực, thực hiện các hành động đã thống nhất và giám sát việc thực hiện. Đối với các thỏa thuận nhằm mục đích gây ảnh hưởng đến các quyết định của đối tượng khác thì cần phải xây dựng các chiến lược tạo ảnh hưởng.

Biến các thỏa thuận thành hành động là trọng tâm của thay đổi có tính ảnh hưởng và đòi hỏi có các cam kết liên tục.

Các bên tham gia phải liên tục hợp tác với nhau để thể hiện sự công bằng và tính hiệu quả của việc thực hiện thỏa thuận, giải quyết các khác biệt mới phát sinh và tăng cường sự hợp tác.

Ngoài ra, đàm phán còn mang lại các kết quả không trực tiếp khác có vai trò quan trọng giúp cải thiện quản trị nước về lâu dài.

Các mối quan hệ được cải thiện, hiểu biết được nâng cao và các quá trình tranh luận và ra quyết định tốt hơn nhờ sự tham gia mang tính xây dựng và đàm phán đa bên một cách hiệu quả. Trong trường hợp các đàm

phán không đi đến một thỏa thuận chính thống nào thì các kết quả đạt được này vẫn có thể ảnh hưởng tích cực lên cách thức phân bổ và quản lý tài nguyên nước.

Quản trị nước có nhiều bên tham gia là một quá trình lâu dài bao gồm nhiều chu kỳ đàm phán và cam kết của các bên.

Mỗi thỏa thuận đạt được thông qua đàm phán đều rất có ý nghĩa, nhưng các một khi có các vấn đề mới phát sinh thì chúng phải được giải quyết. Quan trọng là việc giải quyết phải dựa trên các động lực và quan hệ đã được tạo dựng qua các cam kết mang tính xây dựng để tác động tích cực lên quá trình ra quyết định và lên các thể chế về lâu dài.

Lời nói đầu

Có rất nhiều đối tượng tham gia các đàm phán về nước ở khắp nơi trên thế giới. Ấn phẩm này dành cho những người tham gia đàm phán với các mong muốn đạt được các thỏa thuận công bằng về cách thức các xã hội sử dụng nước một cách hợp lý. Ấn phẩm này cung cấp các ý tưởng và công cụ cho những người tham gia đàm phán.

Ấn phẩm này nhìn nhận tính chất phức tạp thường xuyên của các đàm phán về nước về nhiều mặt - xã hội, kinh tế và môi trường. Ở khu vực Đông Á, nơi cá nhân tôi có nhiều kinh nghiệm hơn cả, thì sự phức tạp này thường ít được chú ý hoặc bị đơn giản hóa đi nhiều. Để vượt qua sự phức tạp này, các tác giả đề nghị tập trung xác định các Lợi ích và cơ hội thu được, Quyền lợi của người tham gia, Rủi ro do hành động hoặc không hành động và Trách nhiệm của tất cả các bên tham gia.

Thường thì trong đàm phán, các bên quá tập trung vào việc mặc cả và cạnh tranh với tư tưởng được mất (được ăn cả, ngã về không). Trong khi đó, cuốn sách này nhấn mạnh vai trò của sự tham gia mang tính xây dựng và khuyến khích tạo không gian cho tranh luận, lắng nghe các quan điểm khác nhau và tạo sự đồng thuận trong các đàm phán. Cách tiếp cận thể chế hóa hay chuẩn hóa sẽ giúp tạo ra quá trình đàm phán có đầy đủ thông tin hơn và được tôn trọng hơn và hy vọng sẽ giúp các bên có được sự lựa chọn công bằng và thông minh hơn.

Giáo sư Surichai Wun'gao

Giám đốc Trung tâm nghiên cứu Hòa bình và Xung đột
Đại học Chulalongkorn, Thái Lan

Các biên tập viên và tác giả

Biên tập: John Dore, Julia Robinson và Mark Smith

<i>Chương 1</i>	John Dore (AusAID), TS Mark Smith (IUCN)
<i>Chương 2</i>	Alikki Vernon (Đại học La Trobe, Úc), John Dore; Dipak Gyawali (Hiệp hội Bảo tồn Nước Nepal)
<i>Chương 3</i>	John Dore
<i>Chương 4</i>	GS Lawrence Susskind (Học viện Công nghệ Massachusetts), Catherine Ashcraft (Học viện Công nghệ Massachusetts)
<i>Chương 5</i>	Julia Robinson (Chiến dịch Toàn cầu về Biến đổi Khí hậu) với sự tham gia của TS Alejandro Iza (ELC) và Olga Buendía (cựu nhân viên ELC)

Lời cảm ơn

ĐÀM PHÁN là sản phẩm được thực hiện với sự đóng góp của nhiều cá nhân từ khắp thế giới với mục đích phản ánh các quan điểm và kinh nghiệm khác nhau. ĐÀM PHÁN sẽ trình bày các trường hợp đàm phán về nước ở các cấp độ và quy mô khác nhau từ Châu Phi, Châu Mỹ, Châu Á-Thái Bình Dương, Châu Úc và Châu Âu. Để biết thêm chi tiết và thông tin về các nghiên cứu đã thực hiện, độc giả có thể truy cập website Chương trình Nước của IUCN (www.iucn.org/water). Chúng tôi xin cảm ơn tất cả các cá nhân đã đóng góp cho sự ra đời của ấn phẩm này.

Chúng tôi xin được cảm ơn Ger Bergkamp về những ảnh hưởng lớn đến định hình ấn phẩm này. Chúng tôi, các thành viên trước đây và hiện nay của nhóm WANI, xin cảm ơn Alejandro Iza, Kelly West, Rocio Cordoba, Daniel Yawson, Kate Lazarus và Qin Liyi.

Dipak Gyawali và Louis Lebel đã có những đóng góp quan trọng và đặc biệt trong việc biên soạn ấn phẩm ĐÀM PHÁN và là động lực để các Biên tập viên phải nỗ lực chứng minh cho lựa chọn của mình.

Chúng tôi cũng xin cảm ơn Mary Jane Real, Tim Cullen, Danielle Hirsch, Louis Lebel, Richard Kyle Paisley, George Radosevich, Jeroen Warner và Jim Woodhill là những người đã giúp bình duyệt các chương và các ý tưởng hình thành nên ấn phẩm.

Các Biên tập viên xin trân trọng gửi lời cảm ơn đến Megan Cartin và Magali Rouaud về những hỗ trợ và quyết tâm hoàn thiện ấn phẩm ĐÀM PHÁN.

Cuối cùng, chúng tôi xin cảm ơn về những đóng góp tài chính của Chính phủ Hà Lan thông qua Sáng kiến về Nước và Thiên nhiên để ấn phẩm này có thể đến tay người đọc.

Tại sao phải đàm phán?

1.1 Đàm phán là một công cụ để quản lý nước bền vững, công bằng và hiệu quả

Từ thuở sơ khai của xã hội loài người, quản lý nước đã là nguồn cội của thách thức, đổi mới và tiến bộ. Điều này thể hiện qua nhiều công trình thủy lợi được thiết kế hoàn hảo từ nhiều thế kỷ hay thậm chí từ thiên niên kỷ trước và có những công trình thậm chí vẫn còn được khai thác ở nhiều nơi trên thế giới. Rõ ràng, công tác quản lý nước là một vấn đề kỹ thuật và đòi hỏi phải có các giải pháp kỹ thuật. Việc quản lý nước được thực hiện bởi các thể chế có thể kiểm soát các khoản đầu tư, kiến thức và các quyết định nhằm khai thác lợi ích từ nước. Tuy nhiên, nếu cho phép cách tiếp cận “kỹ trị” như vậy thống trị quản lý nước sẽ bộc lộ nhiều nhược điểm. Nó làm mờ đi được tính chất phức tạp thực sự của vấn đề quản lý nước.

Mọi người cần nước mỗi ngày với vô số mục đích để đảm bảo sự sống, sức khỏe và sinh kế. Nhu cầu của con người được phản ánh qua nhu cầu của tự nhiên, và nhu cầu này chịu sự điều chỉnh của chế độ thủy văn gồm hạn hán và lũ lụt tức là khi sẽ có lúc có quá nhiều hay quá ít nước. Lợi ích liên quan đến nước và các quan điểm về sử dụng nước hiệu quả nhất, và phục vụ cho lợi ích nào, rõ ràng là rất đa dạng. Giải quyết sự phức tạp và đa dạng này là một thách thức xã hội và chính trị mà nếu áp dụng phương thức quản lý nước một cách áp đặt từ trên xuống, bằng “mệnh lệnh-và-kiểm soát” sẽ không mang đến các giải pháp lâu bền. Quản lý nguồn nước bền vững, công bằng và hiệu quả đòi hỏi một cách tiếp cận khác.

Với rất nhiều đòi hỏi khác nhau về cách thức sử dụng và quản lý nước, việc lựa chọn cách thức nào có thể ảnh hưởng đến quyền lợi và lợi ích của nhiều bên liên quan. Đối tượng có thể bị ảnh hưởng bởi các lựa chọn này rất đa dạng tùy theo từng vấn đề và từng mục đích sử dụng nước có liên quan, và phạm vi của ảnh hưởng ở cấp độ nào, ví dụ, cấp địa phương, quốc gia, lưu vực, khu vực hay toàn cầu. Ở các lưu vực nhỏ, nơi những người nông dân và các hộ dùng nước phải tìm cách chia sẻ nguồn nước sẵn có. Các quyết định về nước tại đây có thể ảnh hưởng đến các nhóm liên quan như phụ nữ, người chăn nuôi gia súc, ngư dân và nông dân. Trong trường hợp kế hoạch và chiến lược đầu tư phát triển lưu vực bị đe dọa, các nhóm liên quan sẽ bộc lộ mối quan tâm của họ. Các nhóm này có thể bao gồm ngành cấp nước đô thị, thủy điện, hộ nông dân, người cung cấp dịch vụ tưới, cơ sở chế biến công nghiệp, hoặc người quản lý các vùng đất ngập nước để duy trì đa dạng sinh học, nuôi trồng thủy sản và cung cấp nguồn nước sạch. Quyết định yếu kém trong các trường hợp này có thể sẽ có thể tạo ra sự tức giận, lờ đi hay làm mất đi quyền dùng nước của người sử dụng, và có thể dẫn đến tranh chấp và xung đột. Khi người dân không đồng thuận hoặc không chấp nhận tính hợp pháp của các quyết định sử dụng nước, họ sẽ không tuân thủ các quyết định đó và tài nguyên nước sẽ bị khai thác quá mức, bị gây ô nhiễm và suy thoái. Thay vào đó, việc đạt đến những quyết định bền vững, công bằng và hiệu quả là hoàn toàn có thể nếu các bên liên quan trong quá trình ra quyết định về nước hợp tác với nhau để hiểu rõ sự khác biệt và cùng tìm kiếm các giải pháp khả thi mà mỗi bên đều có thể chấp nhận được. Quy trình đàm phán và kỹ năng thiết kế, hỗ trợ và tham gia vào các đàm phán nhiều bên có vai trò rất quan trọng đảm bảo tính bền vững, công bằng và hiệu quả của quá trình ra quyết định (xem Khung 1.1).

ĐÀM PHÁN nhằm mục đích giúp người sử dụng nước, các nhà quản lý nước và các nhà hoạch định chính sách tham gia vào đàm phán các quyết định về nước xác định và xây dựng phương thức đàm phán hiệu quả. Các thỏa thuận về nước có nhiều hình thức khác nhau, từ các thỏa thuận giữa các chính phủ, chính quyền các cấp hoặc có cả sự tham gia của xã hội dân sự, bằng văn bản hoặc theo luật tục, nhưng đàm phán tốt hơn sẽ giúp các bên tham gia đi đến các giải pháp khả thi mà thông thường khó đạt được nếu không có đàm phán. Có nhiều kinh nghiệm thực hành đàm phán về nước hiệu quả. Các thỏa thuận về phân bổ nước, các kế hoạch quản lý lưu vực sông, cải tổ luật nước quốc gia, chính sách về nước của doanh nghiệp và các điều ước xuyên

biên giới về nước đều cần có sự tham gia của các bên liên quan và cần phải đàm phán. ĐÀM PHÁN nhằm mục đích khuyến khích và hướng dẫn một quá trình đàm phán một cách, công bằng, bền vững và hiệu quả hơn thông qua việc áp dụng phương pháp tham gia có tính xây dựng và các kỹ thuật có sự tham gia của các bên liên quan dựa trên việc phân tích và thấu hiểu về - Lợi ích (Rewards), Quyền lợi (Rights), Rủi ro (Risks) và Trách nhiệm (Responsibilities) - hay được gọi là cách tiếp cận 4R trong đàm phán.

“ẤN PHẨM ĐÀM PHÁN NHẪM ĐẾN MỤC TIÊU KHUYẾN KHÍCH VÀ HƯỚNG DẪN ĐỂ ĐÀM PHÁN ĐI ĐẾN CÁC THỎA THUẬN VỀ NƯỚC CÔNG BẰNG HIỆU QUẢ VÀ BỀN VỮNG HƠN”

Hộp 1.1 Nước có gì đặc biệt?

Tác giả: Dipak Gyawali

Tại sao đàm phán? Và đàm phán có liên quan gì đến nguồn nước? Câu trả lời nằm trong chính bản chất tự nhiên của nước và tác động xã hội của nó. Cuộc sống vốn rất đa dạng và phong phú, và cũng như vậy các dịch vụ nước nhằm đáp ứng vô vàn các mục đích sử dụng khác nhau và để nhằm duy trì tính đa dạng sinh học của hành tinh chúng ta. Nước được biết đến như một nguồn tài nguyên “khó nắm bắt”, nghĩa là, không giống như đất đai, thực phẩm, cây cối, khoáng sản hay thậm chí con người, nước liên tục chảy không dừng lại cho ai nắm bắt được lần thứ hai.

Sự chuyển động của nước có thể thấy rõ trong các dòng sông; nhưng thậm chí khi nó ở dạng tĩnh lặng trong một sông băng hoặc một hồ chứa thì nước cũng vẫn tan chảy và bốc hơi một cách âm thầm mà mắt thường không nhìn thấy được. Nước chảy xuống dốc, thấm xuống đất để rồi trở lại trên bề trái đất qua các khe suối và cả ở những nơi ít ngờ như các ốc đảo, theo chu kỳ nước trở lại biển, bốc hơi và rơi lại rơi xuống dưới dạng mưa hoặc tuyết. Nước có mặt khắp nơi, nước dường như ngấm vào mọi sự vật, vì vậy mà Thales Thành Miletos, một triết gia Hy Lạp cổ đại, đã quan niệm nước là nguồn gốc tận cùng của mọi vật chất.

Tuy nhiên, con người khi tham gia vào chu trình này, với nhu cầu ngày càng tăng và quyền năng ngày càng mạnh của mình, đã tạo nên áp lực đối với tài nguyên nước. Áp lực này đe dọa sự sống của các loài động thực vật và các xã hội của loài người với các giá trị và nhu cầu khác nhau. Nền kinh tế ngày càng phát triển dẫn đến nhu cầu không ngừng gia tăng của con người phải được thỏa mãn bằng các đặc tính khác nhau của nước, nhưng lại không có đủ nước để đáp ứng nhu cầu đó. Trên thực tế, kể từ buổi đầu của nền văn minh loài người, bằng những kỹ năng của mình, con người đã chặn các dòng chảy tự nhiên và chuyển nước đến nơi khác để đáp ứng nhu cầu của mình. Đó là nguồn gốc của sự thù địch, thậm chí có thể dẫn đến chiến tranh giữa các nỗ lực tranh giành nước với những tham vọng và mục đích khác nhau: gốc của từ “đối thủ” (rival) trong tiếng Latinh liên quan đến “những người sử dụng chung một dòng nước”. Tranh chấp do các nhu cầu xung đột trong trường hợp này rõ ràng là một phần không thể tách rời của quyền lợi, rủi ro, trách nhiệm và lợi ích thu được từ các nguồn tài nguyên động nhưng - khó nắm bắt, ví dụ như nước.

Nước là nơi giao thoa của các lĩnh vực khác nhau từ kỹ thuật, thủy văn, hóa học, vi sinh học cho đến kinh tế, pháp luật, xã hội học, lịch sử, văn hóa và triết học. Việc chỉ chú trọng một lĩnh vực (ví dụ: thủy công) trong khi bỏ qua những lĩnh vực khác (ví dụ: kinh tế, đạo đức) trong quản lý nước hiện đại là nguồn gốc của rất nhiều các xung đột về nước đang diễn ra.

Điều thay đổi đã và đang diễn ra là ngày càng có nhiều người muốn lên tiếng về cách thức sử dụng, quản lý và chia sẻ nguồn nước. Họ có một yêu cầu, nói ngắn gọn, là “đàm phán”. Đàm phán mở có thể là cách tiếp cận văn minh để giải quyết xung đột trên cơ sở tự nguyện; nó là lựa chọn khác với việc một bên lấn át bên kia đến mức phải đầu hàng, ngưng hoạt động, rút lui và cần sự can thiệp của bên thứ ba.

Đàm phán rất thường phức tạp, tốn thời gian và đôi khi gây thất vọng. Tuy nhiên, nó vẫn là cách thức duy nhất có thể giúp giải quyết các tranh chấp về nước mà vẫn duy trì tính đa dạng của xã hội loài người và bầu sinh quyển ngày càng phong phú hơn là nền tảng cho các nền văn minh nhân loại.

1.1.1 Đàm phán là gì?

Chúng ta đang sống trong một thế giới mà ở đó chúng ta cần đưa ra các lựa chọn về phân bổ, sử dụng nước và giải quyết các khác biệt. Những lựa chọn này thường làm cho mọi người đến với nhau để đàm phán - tức là để thảo luận, thương lượng, trao đổi, tranh luận, chia sẻ quan điểm và tìm kiếm các giải pháp trong đó có các quyết định tập thể có tính khả thi.

Từ điển định nghĩa cụm từ đàm phán như sau: 1) cố gắng đạt một thỏa thuận hoặc thỏa hiệp bằng cách thảo luận, 2) đạt được hoặc mang lại kết quả bằng cách đàm phán, hoặc 3) tìm cách vượt qua (trở ngại hoặc con đường khó khăn). Từ này bắt nguồn từ tiếng Latin “negotiare”, có nghĩa là “thương thảo kinh doanh”.

Một định nghĩa thường dùng cho thấy:

Đàm phán là một quá trình tương tác giữa hai hoặc nhiều bên có những nhu cầu khác nhau cần được dung hòa, hoặc cần đưa ra sự lựa chọn nhằm tìm kiếm các phương án thực hiện tốt hơn qua việc cùng ra quyết định hơn là đơn phương hành động. Mục đích của đàm phán là đạt đến một thỏa thuận khả thi có thể chấp nhận được đối với tất cả các bên.

Đàm phán là một tiến trình chủ động và tích cực, không chỉ là sự tham gia của các bên trong việc đánh giá ý tưởng của bên kia. Đàm phán có tính chất xây dựng hàm ý là người ta sẵn sàng lắng nghe và tôn trọng, ít nhất, một số ý kiến của từng bên, được đưa ra và được chia sẻ tại “bàn đàm phán”.¹

“ĐÀM PHÁN LÀ MỘT TIẾN TRÌNH CHỦ ĐỘNG VÀ TÍCH CỰC”

1.1.2 Quản trị và đàm phán

Từ những cuộc thảo luận dưới bóng cây cổ thụ đầu làng tới những phòng họp hiện đại của Đại hội đồng Liên hiệp quốc, “bàn đàm phán” là cơ sở cho sự tham gia nhằm quản trị hiệu quả. Quản trị mang hàm ý rộng hơn so định nghĩa hẹp về quản lý nhà nước của các cơ quan lập pháp, tư pháp và hành pháp. Nó bao hàm toàn bộ các hoạt động của các công chức thuộc những bộ máy này, đan xen ngày càng nhiều hơn với sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ (NGO), các tổ chức quốc tế và doanh nghiệp. Quản trị là “một tầm tham tinh vi được dệt nên bởi các nhu cầu và quyền hạn cạnh tranh lẫn nhau”.² Cụ thể hơn, quản trị nước bao hàm “hàng loạt các hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế và hành chính hiện đang tồn tại để quản lý và phát triển tài nguyên nước và cung cấp dịch vụ nước, ở các cấp độ khác nhau trong xã hội”.³

“BÀN ĐÀM PHÁN” ĐÃ HÌNH THÀNH NỀN TẢNG CHO SỰ THAM GIA CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN ĐỂ QUẢN TRỊ HIỆU QUẢ

Về phương diện này, quản trị có thể là một quá trình xây dựng và sáng tạo thường được tổ chức và thực hiện thông qua đàm phán. Không có người chơi hoặc kết quả duy nhất, thay vào đó quản trị bao gồm sự tham gia của nhiều bên tham gia vào các phương thức đàm phán khác nhau và có thể dẫn đến nhiều kiểu thỏa thuận khác nhau.

Từ cấp địa phương đến cấp quốc tế, tham gia và đàm phán có thể bao gồm phản đối và thuyết phục, vận động và ngoại giao, tranh luận và bất đồng ý kiến, cạnh tranh và hợp tác. Đàm phán về các xung đột về nước là minh chứng cho 1 quá trình phức tạp. Tuy nhiên, có lẽ điều này lại cần thiết để các bên nỗ lực giải quyết tính phức tạp một cách thích hợp. Rốt cuộc, mục tiêu lớn hơn là biến xung đột tiềm ẩn này thành sự tham gia có tính chất xây dựng và sau đó đẩy mạnh sự tham gia này thành các đàm phán thiết thực và lý tưởng nhất là đạt được thỏa thuận tự nguyện, công bằng và bền vững.

Ấn phẩm này nhằm mục đích giúp các nhà quản lý tài nguyên nước xác định và hiểu được sự phức tạp về chính trị và sinh thái của quản lý nước, và xem nó như là cơ hội mới để tham gia vào các đàm phán có nhiều quan điểm khác nhau với đầy đủ thông tin.

“MỤC TIÊU LỚN HƠN LÀ NHẪM BIẾN XUNG ĐỘT TIỀM ẨN THÀNH THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG”

1.2 Phương pháp 4R

“ĐÀM PHÁN CẦN DUY TRÌ SỰ TẬP TRUNG VÀO 4R”

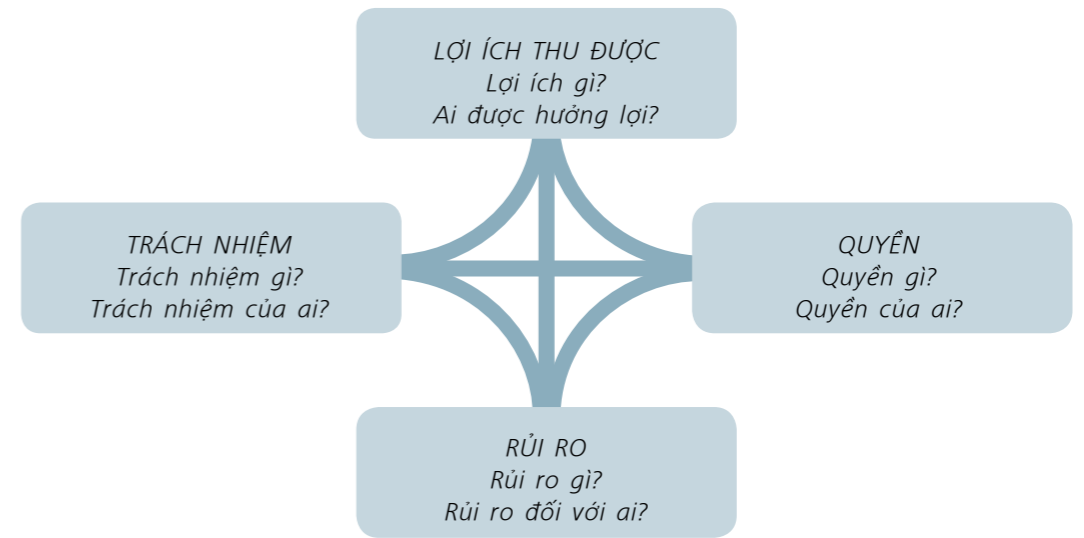
Con đường dẫn đến quản trị tài nguyên nước công bằng, bền vững và hiệu quả đòi hỏi tất cả các bên tại bàn đàm phán “có thiện ý” phải tập trung vào phương pháp 4R - Lợi ích thu được, Rủi ro, Quyền lợi và Trách nhiệm.

Cách tiếp cận này hỗ trợ phương pháp tiếp cận “quyền lợi và rủi ro” được Ủy ban Thế giới về Đập⁴ sử dụng, sau đó phát triển thành “quyền lợi, rủi ro và trách nhiệm”. ĐÀM PHÁN bổ sung thêm yếu tố thứ tư là “lợi ích thu được” để làm rõ các chính sách khích lệ trong phân tích 4R.

Việc tập hợp, hệ thống hóa các sự kiện và các quan điểm khác nhau là bước khởi đầu quan trọng giúp các bên ngồi lại với nhau để đàm phán. Công việc này giúp xác định tất cả các đối tượng “quan tâm” đến đàm phán; nó cũng nhấn mạnh các lợi ích cụ thể của mỗi bên. Nó nêu ra những câu hỏi phù hợp cho từng đối tượng để xác định: ai mong muốn đạt được lợi ích, ai yêu cầu quyền lợi, ai phải chịu rủi ro, hoặc phải có trách nhiệm.

Trả lời những câu hỏi này là một tiến trình liên tục và năng động. Phân tích 4R trong ĐÀM PHÁN có thể liên quan đến việc tìm kiếm, nói chuyện, lắng nghe, lập bản đồ, chụp ảnh, ghi âm, đối chiếu, diễn giải và thảo luận. Quá trình này có thể được áp dụng ở giai đoạn đầu của sự tham gia, giúp các bên hướng đến các cuộc đàm phán tập trung hơn và đưa ra một danh sách các yếu tố có thể chấp nhận được cho một dự thảo thỏa thuận đang hình thành. Phương pháp 4R đưa ra khung để xây dựng, phân tích và hiểu lợi ích của các bên tham gia khác nhau. Tập trung vào 4R trong đàm phán sẽ giúp tạo ra không gian cần thiết để các nhà đàm phán xác định yếu tố không thể tách rời để giải quyết các lợi ích khác nhau trong các thỏa thuận.

Hình 1.1: Phương pháp 4R



“PHƯƠNG PHÁP 4R ĐƯA RA KHUNG CẤU TRÚC, PHÂN TÍCH VÀ TÌM HIỂU CÁC LỢI ÍCH KHÁC NHAU CỦA CÁC BÊN LIÊN QUAN

1.2.1 Lợi ích thu được

Trong những tình huống có thể dẫn đến gia tăng sự căng thẳng về tài nguyên nước, các nhà đàm phán giỏi luôn luôn ghi nhớ trong đầu một điều: các lợi ích thu được. Có rất nhiều kiểu lợi ích thu được bao gồm từ việc tạo ra và chia sẻ các lợi ích cho đến việc chia sẻ và giảm chi phí.

Các lợi ích thu được bằng vật chất và có thể đo đếm được bao gồm các hệ sinh thái lành mạnh hơn, các cơ chế và các khuyến khích mới. Có những giá trị khuyến khích khó phân định hơn như nguồn nước sạch được chia sẻ nhiều hơn, nguồn cấp nước tin cậy hơn và ở đúng nơi con người cần đến.

Không phải tất cả các lợi ích thu được đều có thể nhìn thấy bằng mắt thường, hiện hữu hay có thể chạm vào được. Một số lợi ích thu được có không thể dễ dàng đo lường. Đối với nhiều người, mục đích của đàm phán là tôn trọng và ủng hộ các quyền lợi, chia sẻ rủi ro một cách công bằng, và trao quyền cho các bên tham gia để họ thực hiện nhiệm vụ của mình.

Phân tích về lợi ích thu được trong 4R nên chú trọng vào cả về tính vật chất lẫn tính quy chuẩn, với các câu chính như sau:

- Đối với các ý kiến khác nhau, lợi ích thu được có thể là gì?
- Ai nhận được lợi ích này? Ai sẽ chịu thiệt hại?
- Lợi ích thu được có thể được chia sẻ như thế nào?
- Lợi ích thu được bền vững, công bằng và hiệu quả là gì?

1.2.2 Rủi ro

Các thay đổi trong đàm phán về sử dụng, quản lý và phát triển tài nguyên nước chắc chắn sẽ mang đến rủi ro. Tuy nhiên theo thời gian, bản chất của rủi ro và nhận thức của con người về rủi ro cũng phát triển. Trong quá khứ, người ta chú ý nhiều đến các rủi ro tài chính đối với các nhà đầu tư công hoặc tư nhân. Ngày nay, các



Ảnh 1.1 Phân bổ và quản lý nguồn nước cần phải được đàm phán giữa các bên sử dụng nước. (Tanzania).

quyết định thường nhấn mạnh nhiều hơn đến những rủi ro mà tất cả các bên tham gia có thể phải chịu một cách tự nguyện hoặc không tự nguyện.

Một số rủi ro đôi khi xuất hiện trong quá trình kinh doanh thông thường. Một công ty có thể chọn đầu tư vốn vào một đập thủy điện. Một cơ quan chính phủ có thể chọn phân bổ một phần ngân sách hoạt động hàng năm cho một hệ thống cấp nước. Một liên doanh giữa nhà nước và tư nhân có thể chọn bỏ ra một năm nhân lực cho công tác quy hoạch, thiết kế và xây dựng một hệ thống tưới tiêu. Các bên tham gia này nhận thấy rủi ro, nhưng họ tự nguyện chấp nhận các rủi ro đó.

Rủi ro không tự nguyện hoàn toàn khác, và có thể trái ngược với các trường hợp trên. Ngư dân ở trên đập thủy điện đó có thể phải chịu mất đi một trữ lượng đánh bắt so với lượng thông thường mà họ đánh bắt được. Nhà cửa bị ngập trong hồ chứa cấp nước có thể buộc các gia đình phải di dời. Môi trường sống bị khô hạn hoặc ngập úng do một công trình thủy lợi mới xây dựng có thể làm suy giảm các quần thể động vật hoang dã. Các bên liên quan mất khả năng tiếp cận và mất các quyền sử dụng nước do kết quả của sự thay đổi cũng phải gánh chịu rủi ro, nhưng họ không tự nguyện.

Phân tích 4R trong ĐÀM PHÁN không nên bỏ qua các rủi ro tự nguyện nhưng nên tập trung chủ yếu vào việc chịu đựng các rủi ro một cách không tự nguyện cho dù việc đó có công bằng hay không, và nếu không công bằng thì tại sao lại như thế dựa trên các câu hỏi chính như sau:

- Đối với các phương án khác nhau, rủi ro có thể xảy ra là gì?
- Ai là người chấp nhận rủi ro tự nguyện?
- Ai là người chịu đựng rủi ro không tự nguyện?
- Làm thế nào để chia sẻ rủi ro, và nhất là làm thế nào để giảm bớt các rủi ro không tự nguyện?

1.2.3 Quyền lợi

Phân tích 4R đặt ra câu hỏi trực tiếp là liệu những người gánh chịu rủi ro không tự nguyện đến bên bàn đàm phán với đầy đủ cơ sở pháp lý và được đàm phán trên ở vị thế với đầy đủ quyền con người đối với nước hoặc dịch vụ liên quan đến nước hay chưa.

Nhiều người tranh luận rằng họ có quyền lợi, được ngầm định trong hàng loạt các “quyền lợi” thể hiện trong các chuẩn mực và giá trị toàn cầu liên quan đến đàm phán về nước⁵. Ủy ban Liên hiệp quốc về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa cho rằng do nước là một tài nguyên thiên nhiên có giới hạn và là nền tảng cơ bản của đời sống và sức khỏe: “quyền con người đối với nước là rất cần thiết để con người có cuộc sống với đầy đủ nhân phẩm. Đó là điều kiện tiên quyết để thực hiện các quyền con người khác. Quyền con người đối với nước cho phép con người có quyền có đủ nguồn nước an toàn, chấp nhận được, và dễ dàng tiếp cận với giá cả phải chăng để phục vụ cho mục đích cá nhân và sinh hoạt”.⁶

Hoa Kỳ và các tổ chức xuyên quốc gia, bao gồm Ngân hàng Thế giới đã và đang tranh luận về sự tồn tại rõ ràng của quyền này. Một số tổ chức thậm chí gọi quyền lợi là yếu tố có khả năng gây hại. Thuật ngữ chính xác “quyền con người” so với “nhu cầu của con người” đã buộc các nhà ngoại giao và những người phản đối tham gia vào các Diễn đàn Nước Thế giới từ Mexico City cho đến Istanbul. Quyền lợi vẫn còn là một vấn đề gây tranh cãi và được tranh luận ở cấp độ cao nhất của quản trị.

So với thuật ngữ trên, điều ít đưa ra tranh luận hơn chính là tinh thần hàm chứa quyền con người của những người phải chịu rủi ro không tự nguyện. Để giải quyết điều này, nhiều văn bản pháp lý ở cấp khu vực đã cố gắng cải thiện bối cảnh nhằm hướng đến các cuộc đàm phán đa chiều và toàn diện hơn về tài nguyên nước, mà ở đó có sự tham gia của những người có thể bị tác động hoặc buộc phải di dời và các hệ sinh thái mà họ phụ thuộc. Tại châu Âu, Công ước Aarhus về quản trị môi trường đi cùng với các nguyên tắc về bền vững, các quyền môi trường và quyền con người⁷. Một sáng kiến của Tổ chức các nước châu Mỹ cam kết với các thành viên về việc đảm bảo sự tham gia thực sự của mọi thành phần xã hội trong quá trình ra quyết định của các chính phủ. Các điều khoản tương tự đã được đưa vào hiến pháp của nhiều quốc gia, các quy tắc ứng xử xuyên quốc gia cũng như các khuôn khổ hành động không chính thức hoặc theo luật tục khác.

Để chắc chắn, cần có sự hiểu biết toàn diện để có thể đưa ra những quyết định khôn ngoan đối với tình huống phức tạp. Các tiêu chí trong những ví dụ này đặt nền tảng cho việc xác định quyền quản trị nước. Áp dụng

các tiêu chí này vào thực tế có lẽ không dễ và trên thực tế là rất khó khăn, tuy vậy, ấn phẩm này vẫn mong muốn phác thảo một tiến trình quá độ hướng tới các đàm phán công bằng và bình đẳng hơn.

ĐÀM PHÁN sẽ giúp các bên tham gia biết được một loạt các quyền lợi có thể đan xen mà các bên sẽ đòi hỏi, và các quan điểm khác nhau về thứ tự ưu tiên của các quyền tác động đến sự tham gia, đàm phán và thỏa thuận. Các câu hỏi chính đặt ra về quyền lợi là:

- Các quyền của các bên tham gia trong đàm phán là gì?
- Có quyền lợi nào bị chông chéo không?
- Quan điểm khác nhau về xác định mức độ ưu tiên đối với các quyền?

1.2.4 Trách nhiệm

Bên cạnh lợi ích thu được, rủi ro và quyền lợi, các đàm phán về nước cũng phải xem xét đến vấn đề trách nhiệm. Tất cả các bên liên quan cho dù là công dân, các tập đoàn xuyên quốc gia hoặc chính quyền các cấp đều phải có trách nhiệm. Ví dụ, quyền sử dụng một số lượng nước có chất lượng nhất định từ một con sông hoặc từ nguồn nước ngầm đòi hỏi bên liên quan phải có trách nhiệm sử dụng nước hiệu quả theo mục tiêu đã thỏa thuận. Nếu trách nhiệm bị lơ đãng, việc mở rộng các lợi ích mong muốn của bên này sẽ trở thành gánh nặng và chi phí không mong muốn của bên kia. Quyền lợi và trách nhiệm có mối liên kết chính thức hoặc không chính thức, nhưng để có giá trị lâu dài thì mối liên kết này phải được hiểu và đồng thuận trong quá trình đàm phán.

Để xác định một cách rõ ràng trách nhiệm và làm rõ mức độ trách nhiệm, phân tích 4R nên xác định rõ vai trò, nhiệm vụ, trách nhiệm và nghĩa vụ của các bên liên quan đến tài nguyên nước thông qua các câu hỏi chính như sau:

- Trách nhiệm của tất cả các bên liên quan khi tham gia hoặc đàm phán là gì?
- Ai chịu trách nhiệm với ai? Về việc gì?
- Các trách nhiệm vụ này có gây tranh cãi không?

1.3 Cấu trúc của ấn phẩm ĐÀM PHÁN

Các chương trong ĐÀM PHÁN sẽ phác thảo những bước chính để đạt được các thỏa thuận về nước công bằng hơn, hiệu quả và bền vững hơn.

Chương 1 “*Tại sao đàm phán?*”, giới thiệu các đàm phán về tài nguyên nước trong bức tranh quản trị lớn hơn. Chương này nhấn mạnh sự tham gia mang tính xây dựng và đưa ra một công cụ phân tích bốn bên nhằm phân tích để làm rõ và xác định Lợi ích thu được, Rủi ro, Quyền lợi và Trách nhiệm.

Chương 2 “*Cam kết mang tính xây dựng*” nghiên cứu nhiều phương pháp tiếp cận cho đàm phán, từ cạnh tranh đến hợp tác, lưu ý rằng cả hai loại đàm phán có thể cùng xảy ra và tồn tại một cách có lợi. Chương này thảo luận kỹ hơn về tính chất phức tạp về mặt xã hội của nước và phân tích một vài vấn đề văn hóa, chính trị và quyền lực xung quanh nguồn nước.

Chương 3 “*Diễn đàn đa phương (DĐDP)*” giới thiệu và giải thích một ví dụ về phương pháp tham gia mang tính xây dựng dựa vào tranh luận. Chương này đề cập đến các đặc tính mong muốn của bối cảnh, quá trình, nội dung và kết quả của DĐDP. DĐDP không phải là thuốc chữa bách bệnh, nhưng kinh nghiệm từ nhiều nước trên thế giới cho thấy DĐDP tỏ ra rất hữu ích trong việc cung cấp thông tin và định hình cho các đàm phán.

Chương 4 “*Tạo sự Đồng thuận*” giải thích một phương pháp đàm phán khác và lập luận rằng đó là cách hữu ích để đạt được các thỏa thuận công bằng và hiệu quả hơn về quản lý nước. Chương này giúp độc giả có cái nhìn sâu hơn và rất hữu ích cho nhà đàm phán tương lai.

Chương 5 “*Thỏa thuận*” tập trung vào các sản phẩm dự kiến của các đàm phán về nước - các thỏa thuận thực tế nhằm hướng dẫn quá trình phân bổ và sử dụng nước công bằng và bền vững hơn. Chương này thảo luận các thỏa thuận trong các Quốc gia (cấp địa phương, cấp tỉnh đến cấp quốc gia), giữa các Quốc gia (khu vực, quốc tế), và ngoài cấp độ Quốc gia (xuyên quốc gia).

Cam kết mang tính xây dựng

2.1 Cam kết mang tính xây dựng để ra các quyết định phức tạp

Các vấn đề về nước thường phức tạp một phần là do thường xuyên có nhiều bên tham gia và nhiều lợi ích mà họ mong muốn được xem xét trong các quyết định liên quan đến tài nguyên nước. Các quyết định về phương pháp phân bổ hay quản lý tài nguyên nước sẽ tác động đến những người khác và các mục đích sử dụng nước khác. Các tác động này thường ảnh hưởng đến nhiều quy mô và nhiều cấp độ khác nhau, và kết quả là, những tác động này thường có thể bị bỏ đi hoặc ít được ưu tiên bởi những người ra quyết định. Các hộ sử dụng nước để tưới ở thượng lưu có thể không biết các quyết định phân bổ nước tưới của họ có thể ảnh hưởng đến sản xuất điện ở hạ lưu. Các quyết định xả lũ ở các đập nhiều khi chưa tính đến các rủi ro như khả năng dễ bị tổn thương của cư dân sau đập đang sử dụng nguồn nước trên sông, nếu xét ở quy mô lưu vực thì mức độ ảnh hưởng có thể nhỏ nhưng đối với các cư dân địa phương lại là không nhỏ. Sự phức tạp của việc đưa ra các quyết định công bằng về nước là ở chỗ phải cân nhắc và giải quyết một loạt các lợi ích xung đột và cạnh tranh nhau và các quan điểm khác nhau về thứ tự ưu tiên của 4 yếu tố R gồm: lợi ích thu được, rủi ro, quyền lợi và trách nhiệm.

Các bên tham gia có thể đóng góp, đồng thuận hay phản đối các quyết định bằng nhiều hình thức khác nhau. Nếu họ nhận thấy rằng các quyết định hay kế hoạch về nước không công bằng thì họ có thể phản đối. Họ có thể chống đối hoặc từ chối thực hiện những việc mà người khác yêu cầu. Những người có quyền lực hơn có thể chọn con đường đàn áp để thực thi hay lật ngược quyết định. Cả hai cách giải quyết này đôi khi có thể dẫn đến các hành động gây hấn và bạo lực và hậu quả là các tranh chấp về nguồn nước có thể làm căng thẳng thêm tình hình và là nguồn gốc của mâu thuẫn, nhất là trong bối cảnh xã hội đã có sẵn những căng thẳng khác. Cam kết mang tính xây dựng là một giải pháp thay thế khác nhằm cải thiện tính công bằng và hiệu quả cho các quyết định phức tạp về tài nguyên nước thông qua các quá trình đàm phán hòa bình, có chiều sâu và toàn diện.

“THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG LÀ CÁCH DUNG HÒA CÁC LỢI ÍCH VÀ CÁC QUAN ĐIỂM KHÁC NHAU”

Tham gia mang tính xây dựng không loại bỏ các quan điểm riêng của các bên trong các tranh luận và các quyết định về nước, mà nó đưa ra cách thức để dung hòa tất cả các lợi ích và quan điểm là gốc rễ của những quan điểm riêng này trong tiến trình tìm được tiếng nói chung để đi tiếp. Khung 2.1 cho thấy tầm quan trọng của việc hài hòa các lợi ích xung đột nhằm tìm ra các giải pháp khả thi cho các vấn đề quản lý nước. Các bên tham gia lựa chọn phương pháp tham gia mang tính xây dựng nhận thấy rằng do tính chất phức tạp của các vấn đề liên quan đến nước, nếu các bên hành động đơn phương thì sẽ thu được những kết quả không trông đợi và làm cho vấn đề trở nên phức tạp. Họ nhận thấy rằng hướng giải quyết khả dĩ nhất là hợp tác với các bên khác để tìm ra các phương án mà các bên đều có thể chấp nhận.

“THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG CÓ THỂ CÓ NHIỀU HÌNH THỨC”

Tham gia mang tính xây dựng có thể có nhiều hình thức. Trong mối quan hệ giữa các Nhà nước, ngoại giao là một hình thức tham gia mang tính xây dựng. Sử dụng các thủ tục pháp lý để giải quyết tranh chấp là một

hình thức khác, khi các bên sử dụng quá trình tranh tụng để tranh luận và bào chữa cho tính hợp pháp của việc bảo vệ các quyền lợi trong các chương trình phát triển tài nguyên nước. Các nhóm có thể tham gia cùng với các chính phủ hoặc các công ty thông qua ủng hộ hoặc vận động hành lang. Các ví dụ này là những phương tiện để cố gắng hình thành các quyết định nhằm dung hòa hơn nữa các lợi ích và quan điểm khác nhau.

Một hạn chế của việc tham gia mang tính xây dựng là khả năng khó tiếp cận. Một số nhóm cụ thể có lợi thế hơn hoặc có khả năng hơn trong việc sử dụng một số hình thức tham gia mang tính xây dựng. Ví dụ, việc sử dụng các công cụ pháp luật thường là không phù hợp với các bên tham gia không có tư cách pháp nhân, không có nguồn lực tài chính hay các kỹ năng chuyên môn cần thiết để tham gia hiệu quả vào các quy trình pháp lý. Thậm chí nếu các bên đó có nguồn lực và năng lực đi nữa thì các bên có nhiều quyền lực hơn có thể vẫn có lợi thế bởi vì họ có nhiều nguồn lực hơn. Tương tự như vậy, hình thức vận động cũng có thể thành công hơn đối với những người có cơ hội tiếp cận với những nhân vật có tầm ảnh hưởng lớn hơn, và gạt ra bên lề các nhóm có ít quyền lực hơn hoặc các nhóm có ít tính đại diện hơn. Sự không công bằng trong khả năng tiếp cận các hình thức tham gia mang tính xây dựng khác nhau đó có thể dẫn đến các kết quả thiên lệch, làm mất đi tính công bằng trên thực tế hay trong nhận thức.

Hộp 2.1 Đồng thuận xã hội - sáp nển, bắc và lửa - khoa học và nghệ thuật của Dipak Gyawali

Đồng thuận xã hội - các quan điểm khác nhau

Hóa học hiện đại dạy chúng ta nước đơn giản là H₂O. Tuy nhiên, khoa học xã hội cho chúng ta biết rằng nước, cũng giống như thực tế mà các xã hội được hình thành, có nhiều hiện thân. Mặc dù các xã hội loài người rất phức tạp và đa dạng, nhưng trong các xã hội này vẫn tồn tại một số kiểu hành vi phổ biến để xác định giá trị của nước. Bốn hình thức đồng thuận xã hội với các quan điểm khác nhau về đàm phán quản lý tài nguyên nước, có thể thấy từ cấp thôn bản đến cấp toàn cầu.

- Đồng thuận theo trật tự pháp lý thường lựa chọn của chính quyền và những người có khả năng tạo ảnh hưởng đến các tổ chức (cơ quan) kiểm soát các quyền lợi và tránh các rủi ro.
- Đồng thuận thị trường mang tính cá nhân thường là lựa chọn của người giàu và những người có khả năng mua các quyền, chấp nhận rủi ro và chiến thắng trên thị trường.
- Đồng thuận dân sự theo chủ nghĩa quân bình nhằm hướng đến việc phân chia đồng đều yếu tố 4R gồm lợi ích thu được, rủi ro, quyền lợi và trách nhiệm.
- Đồng thuận theo chủ nghĩa nghi ngờ, tin là sự mất cân đối và thiếu công bằng là không thể giải quyết được và cả 4 yếu tố R đều có những điểm yếu nhất định.

Không tính đến những người nghi ngờ thụ động thì ta thấy ba luồng đồng thuận xã hội chính đang hiện hữu hình thành trên các nền tảng khác nhau và do đó ảnh hưởng đến quan điểm của họ về nước - công cộng hay tư nhân, hay là tài nguyên chung v.v... - và cái gì là các kết quả đàm phán công bằng. Các lý luận này trái ngược nhau và không dễ để có thể "hòa hợp". Điều quan trọng là chúng ta phải hiểu được đối với những người chủ đạo trong các đàm phán, điều gì làm cho họ thấy các kết quả đàm phán là thành công hay đáng ngờ. Dĩ nhiên, các cá nhân và các tổ chức có thể cùng một lúc chấp nhận một hoặc nhiều luồng đồng thuận.

Sáp nển, bắc và lửa - các dạng quyền lực khác nhau

Triết lý Samkhya, một trong sáu dòng chính của Ấn độ giáo phân biệt giữa quyền lực do ép buộc (pháp lý, luật và cưỡng chế) do tính đồng thuận theo tôn ti trật tự (tamasik shakti), quyền lực do thuyết phục (liên quan đến tiền hay tổ chức) do sự đồng thuận của các cá nhân (rajasik shakti) và quyền lực luân lý mà các cộng đồng theo nguyên tắc quân bình đòi hỏi và áp dụng (satwik shakti).

Công chức ngành nước của các quốc gia khác nhau có thể thi hành quyền lực cưỡng chế, còn giới kinh doanh xây dựng và bất động sản thì áp dụng quyền lực thuyết phục; nhưng các phong trào môi trường và xã hội thường được ủng hộ vì chúng có quyền lực đạo đức hay nhận thức. Đại diện cho tiếng nói của những người nghèo ít được quan tâm hay thiên nhiên không có tiếng nói, một loạt các phong trào xã hội và môi trường đã đánh đúng

vào tình cảm của nhiều người, lôi cuốn họ ủng hộ các tiến trình hành động mà thậm chí có thể họ sẽ phải đánh đổi bằng cả sự thịnh vượng trước mắt của bản thân họ.

Samkhya tránh gian hóa luận và cho rằng là việc thực hành quyền lực một cách hài hòa cần phải sử dụng tất cả ba quyền trên một cách cân bằng. Đây là dòng suy nghĩ xuất hiện trong giai đoạn sớm ở Nam Á trong đó cho rằng *tamasik, rajasik và satwik* là giống như sáp nển, bắc và lửa: thiếu bất kỳ yếu tố nào cũng sẽ không tạo ra ánh sáng. Đó là những gì mà chúng ta chọn với tên gọi là "sự cam kết mang tính xây dựng" giữa các tính đồng thuận theo luật pháp, theo thị trường và theo chủ nghĩa quân bình

Khoa học và nghệ thuật

Nếu không thể chấp nhận sự bế tắc và sự thống trị thì đàm phán là lối thoát, và vậy thì đàm phán phải được thực hiện như thế nào? Những người đã tham gia đàm phán thì cho rằng đó vừa là khoa học vừa là nghệ thuật. Raiffa tranh luận rằng "khoa học" có nghĩa là phân tích cách giải quyết vấn đề một cách hệ thống, phân hệ thống được giải quyết bằng toán học, cụ thể thông qua lý thuyết trò chơi và phân tích hành động.⁸ "Nghệ thuật" là phần mà các nhà toán học không thành thực và bao gồm các kỹ năng giao tiếp ứng xử và tạo lập quan hệ, khả năng thuyết phục và bị thuyết phục, khả năng sử dụng các thủ thuật thỏa thuận, và sự sáng suốt để biết khi nào và làm thế nào để sử dụng các thủ thuật này.⁹ Giữa khoa học toán học của đàm phán và nghệ thuật là các kỹ năng mềm, nghĩa là các khoa học xã hội của đàm phán, đòi hỏi phải tự duy và phân tích toàn diện; nhưng đôi khi các rắc rối cũng xuất hiện đi kèm bởi các yếu tố như văn hóa và quyền lực. Họ chấp nhận nhiều điểm hợp lý của các luồng đồng thuận xã hội khác nhau và những sự chính xác vốn trái ngược. Điều này cho chúng ta có được những lăng kính quan trọng để hiểu được lối thoát về mặt xã hội, đó là đàm phán.

Các đàm phán về nước trước đây bị thống trị bởi các mối quan hệ quốc tế và các trường phái khoa học chính trị xem các quốc gia là nhân tố chính, tin tưởng rằng hiệu quả kinh tế luôn là tiêu chí chủ chốt cũng như xu thế hình thành cơ chế thông qua các quy định, luật, quy tắc và các hiệp ước. Để sắp xếp lại các quan điểm về quản lý nước thành công trong các năm và các thập kỷ tới, đòi hỏi phải tính đến tính hợp lý về môi trường và xã hội cũng như vấn đề biến đổi khí hậu. Để làm được điều này, các quá trình đàm phán cũng phải bao gồm tiếng nói của các bên không thuộc nhà nước cũng như các ngành khoa học xã hội như xã hội học và nhân chủng học trong các thỏa thuận để bổ sung thêm những cái nhìn sâu sắc hơn về các vấn đề khác ngoài luật và kinh tế. Điều này có nghĩa là từ bỏ các giải pháp nhất nguyên đối với vấn đề quản lý tài nguyên nước do chính phủ hay thị trường đưa ra, vượt ra khỏi mối quan hệ hợp tác công-tư và cho phép sự tham gia của ba bên mang tính xây dựng mà cụ thể trong bối cảnh hiện nay là các phong trào môi trường và xã hội đại diện cho các nhóm ít tiếng nói và có thể đóng một vai trò sáng tạo nếu được mời gọi vào bàn đàm phán.

2.2 Sự tham gia hiệu quả của người dân

Yêu cầu cần có sự tham gia của người dân trong việc lập kế hoạch và ra quyết định là một quan điểm rõ ràng được thể hiện rộng rãi bởi các chính phủ, các nhà tài trợ, xã hội dân sự, và trong các luật và chính sách. Các cách tiếp cận có sự tham gia ngụ ý rằng, bằng cách nào đó, những người nằm ngoài bộ máy Nhà nước hay các cơ quan chính thống đều phải được tham gia vào các quá trình quản trị. Tuy nhiên, việc hiểu về sự tham gia của người dân có ý nghĩa khác nhau đối với các đối tượng khác nhau. Sự tham gia có thể ở nhiều mức độ hay cấp độ khác nhau. Điều này phản ánh mức độ chia sẻ sự ảnh hưởng hay quyền ra quyết định.

"SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG ĐÀM PHÁN CÓ Ý NGHĨA KHÁC NHAU ĐỐI VỚI CÁC ĐỐI TƯỢNG KHÁC NHAU"

Các phương thức tham gia của người dân có thể thể hiện theo một chuỗi (xem Bảng 2.1). Từ trái sang phải, chuỗi này bắt đầu bằng sự tham gia mang tính chiếu lệ hay hình thức và kết thúc bằng việc trao quyền cho người

dân và quyền ra quyết định thuộc về người dân. Nếu đối với tham gia mang tính xây dựng thì việc “cung cấp thông tin” hay “tham vấn” vẫn chưa đủ, vì những người ra quyết định có thể thoải mái phớt lờ ý kiến của các bên tham gia. Yêu cầu tối thiểu của sự tham gia của cộng đồng là “tham gia” và “cộng tác”. Như vậy mới đảm bảo sự tham gia có thể tạo ảnh hưởng và giúp định hình các quyết định bằng cách đóng góp các giải pháp đã được bàn thảo kỹ càng trước khi ra quyết định. Việc trao quyền hoàn toàn là không thể, tuy nhiên, vì do các cơ quan chức trách có trách nhiệm lắng nghe và tiếp thu ý kiến, cuối cùng họ cũng phải có trách nhiệm ra quyết định và thực hiện quyết định thay mặt cho xã hội mà họ được giao nhiệm vụ phục vụ. Trong khuôn khổ tham gia mang tính xây dựng, nếu sự tham gia không phải lúc nào cũng đưa đến việc ra quyết định cuối cùng thì các bên tham gia phải có khả năng gây ảnh hưởng và giúp định hình các quyết định.

Bảng 2.1: Chuỗi các cấp độ tham gia của người dân¹⁰

Thông tin	Tham vấn	Tham gia	Hợp tác	Trao quyền
<i>Mục đích tham gia</i>				
Cung cấp cho công chúng những thông tin khách quan để giúp họ hiểu các vấn đề, các lựa chọn và các giải pháp	Thu thập các phản hồi của công chúng về các phân tích, các lựa chọn và các giải pháp	Làm việc trực tiếp với công chúng trong suốt quá trình để đảm bảo rằng các vấn đề và mối quan ngại của họ được hiểu và xem xét phù hợp	Hợp tác với công chúng ở từng khía cạnh của quyết định bao gồm xây dựng các phương án thay thế và xác định các giải pháp ưu tiên	Trao quyền ra quyết định cuối cùng cho công chúng
<i>Cam kết đối với người tham gia</i>				
Chúng tôi sẽ thông tin cho quý vị	Chúng tôi sẽ thông tin cho quý vị, lắng nghe và ghi nhận các quan ngại của quý vị và phản hồi về việc thông tin từ quý vị đã ảnh hưởng như thế nào đến quyết định	Chúng tôi sẽ hợp tác với quý vị để đảm bảo các vấn đề và các mối quan ngại của quý vị được phản ánh trực tiếp trong các phương án đã được xây dựng và sẽ cho quý vị biết những đóng góp của quý vị có ảnh hưởng như thế nào đến các quyết định đã được ban hành	Chúng tôi mong nhận được những tư vấn và sáng kiến của quý vị để giúp hình thành các giải pháp và sẽ lồng ghép các khuyến nghị của quý vị vào các quyết định ở mức tối đa có thể	Chúng tôi sẽ thực hiện những gì mà quý vị quyết định
<i>Ví dụ về các công cụ tham gia</i>				
Các bản thông tin, website, các diễn đàn mở	Ý kiến của người dân, thảo luận nhóm, khảo sát, các cuộc họp tiếp thu ý kiến của công chúng	Hội thảo, bỏ phiếu tranh luận, DĐĐP và các công cụ liên quan như xây dựng và cân nhắc các kịch bản	Các ban tư vấn của công chúng, DĐĐP bao gồm các quá trình tạo sự đồng thuận	Bồi thẩm nhân dân, bỏ phiếu kín, các quyết định được ủy thác, DĐĐP v.v

“TRONG QUÁ TRÌNH THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG, CÁC BÊN THAM GIA CÓ KHẢ NĂNG TẠO ẢNH HƯỞNG VÀ ĐỊNH HÌNH CÁC QUYẾT ĐỊNH”

2.3 Phương pháp tiếp cận cho đàm phán

Đàm phán đóng một vai trò trung tâm nơi mà các bên tham gia với tinh thần xây dựng. Đàm phán là nơi mà các bên phải đưa ra các lựa chọn để thống nhất về phương hướng. Đàm phán là quá trình được sử dụng để cố gắng hòa giải các khác biệt giữa các bên tham gia. Mục đích chính của kiểu đàm phán lý tưởng là nhằm đạt được một thỏa thuận khả thi và chấp nhận được đối với tất cả các bên. Trong bối cảnh áp dụng cách tiếp cận tham gia mang tính xây dựng đối với nhiều vấn đề phức tạp liên quan đến nước, có thể có nhiều bên tham gia

là các cá nhân và cộng đồng, chính phủ, các doanh nghiệp, các nhà tài trợ, các nhà khoa học, các tổ chức phi chính phủ và các đơn vị kết nối kiến thức-đại diện cho chính mình hoặc các nhóm, tổ chức và các liên minh khác nhau. Các phương pháp tiếp cận trong đàm phán cần phải phù hợp đối với bối cảnh và sự đa dạng các bên tham gia. Cũng có thể có nhiều hình thức tổ chức đàm phán khác nhau (xem Khung 2.2)

“MỤC ĐÍCH CHÍNH CỦA ĐÀM PHÁN LÀ ĐẠT ĐƯỢC MỘT THỎA THUẬN KHẢ THI, CHẤP NHẬN ĐƯỢC ĐỐI VỚI CÁC BÊN”

Hộp 2.2: Các diễn đàn đàm phán về nước ở quy mô toàn cầu

Bốn hình thức tổ chức tranh luận về tài nguyên nước trên thế giới có thể được mô tả như sau:

Liên chính phủ: Các nỗ lực chính thức của UN nhằm xây dựng các phương hướng hành động trong quản lý tài nguyên nước mà các giới chức phụ trách về nước trên khắp thế giới ủng hộ và tham gia. Chủ yếu là hình thành các quy tắc sẽ được duy trì bằng các hiệp ước chính thức và được thực hiện bằng “ý chí tập thể quốc tế”.

Do thị trường quyết định: các nỗ lực của toàn cầu để các bên tham gia thị trường tìm được sự cân bằng của mình thông qua tư hữu hóa mà chủ yếu là các công ty tư nhân đa quốc gia về ngành nước và được các ngân hàng phát triển hỗ trợ.

Xã hội dân sự: Có một hình thức thứ ba có tính ảnh hưởng được chi phối bởi các phong trào xã hội của những người theo chủ nghĩa bình đẳng thường phản đối việc xây các đập lớn, chuyển dòng các sông lớn v.v... được xem là có hại về mặt môi trường và xã hội.

Dẫn dắt bởi các chuyên gia: các chuyên gia về nước từ ba nhóm ở trên là người cố gắng tìm sự đồng thuận giữa ba lực lượng là nhà nước, thị trường và các phong trào dân sự thông qua các biện pháp như Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước (IWRM).

Để có thể cùng nhau giải quyết một cách hợp pháp các khác biệt, các đàm phán về những quyết định phức tạp liên quan đến nước cần phải rõ ràng và khuyến khích sự tham gia có thiện ý của các bên. Tiên đề này không làm cho đàm phán dễ dàng. Việc xem xét các quyền lợi và trách nhiệm cùng với các rủi ro và lợi ích thu được là điều dễ hiểu. Tuy nhiên nếu có thể tiếp cận đàm phán theo cách mang tính xây dựng và thận trọng, có thể khuyến khích sự hiểu biết và cùng nhau giải quyết vấn đề, tôn trọng lẫn nhau hơn đối với các lợi ích xung đột và các giá trị khác nhau, và có khả năng lồng ghép những yếu tố này vào các kết quả có thể đạt được, mang lại lợi ích và bền vững.

“ĐÀM PHÁN NGHĨA LÀ CÁC BÊN THAM GIA CÓ CÁC LỢI ÍCH XUNG ĐỘT”

2.3.1 Các điều kiện tiên quyết của đàm phán

Có một số điều kiện tiên quyết có ý nghĩa sống còn trong đàm phán. Đàm phán nghĩa là các bên tham gia phải có các lợi ích khác nhau nhưng các bên tham gia phải nhận thấy rằng các bên cần phụ thuộc lẫn nhau ở một mức độ nào đó để có thể giải quyết các vấn đề, và các bên tham gia có thể tự do trao đổi thông tin với nhau:

- Các lợi ích xung đột: Các lợi ích xung đột giữa các bên tham gia có thể được thể hiện, ví dụ, trong các bất

đồng về cách thức sở hữu, sử dụng, quản lý hay định giá một vùng chứa nước. Các lợi ích xung đột của các bên có thể bắt nguồn từ những nhận thức khác nhau về nước và các giá trị vô hình của nước hay ở thái độ khác nhau đối với việc phát triển. Các cách đánh giá và tư duy khác nhau về nước dẫn đến những mong đợi khác nhau trong các đàm phán.

- Sự phụ thuộc lẫn nhau: Nếu các bên tham gia không nhận ra sự phụ thuộc lẫn nhau, các lý do đàm phán có thể sẽ không thuyết phục. Quá trình đàm phán chính là nỗ lực để làm một điều gì đó cùng với các bên khác mà nếu tự mình thì sẽ không làm được, kết hợp với khả năng cải thiện các kết quả (bao gồm các mối quan hệ xã hội) hay ít nhất là không làm phương hại cho nhau. Điều này dựa trên sự nhận thức rằng số phận của các cá nhân hay nhóm có sự đan xen và liên quan lẫn nhau chính là thách thức một quan điểm phổ biến cho rằng nước và sử dụng nước luôn luôn là một cuộc đấu mang tính cạnh tranh.
- Trao đổi thông tin: Khả năng giao tiếp là cơ sở quan trọng trong đàm phán mang tính xây dựng. Khả năng giao tiếp bao gồm việc lắng nghe, tìm hiểu, tôn trọng, nỗ lực giải quyết các bất đồng. Trao đổi thông tin trên tinh thần này trong các đàm phán giúp tăng cường sự hiểu biết giữa các bên tham gia, giúp họ đánh giá và quyết định giữa các lựa chọn và tập trung tìm kiếm các giải pháp cho các bất đồng và hướng đi chung.

Một điều quan trọng nữa là đàm phán được khởi động khi có các hành động khác, sự phản đối hay sự khiếu kiện nào đó (ví dụ, là một quá trình pháp lý) nếu không đạt được các thỏa thuận hoặc nếu các thỏa thuận không được thừa nhận. Đây là động lực để các bên tham gia đàm phán cũng như thay đổi phương hướng hành động nếu không đạt được thỏa thuận hoặc nếu một số bên không được tham gia hoặc tự loại mình ra khỏi các thỏa thuận.

2.3.2 Các loại đàm phán

“ĐÀM PHÁN CŨNG LIÊN QUAN ĐẾN VIỆC THỰC THI QUYỀN LỰC MÀ CHÍNH BẢN THÂN NÓ PHẢN ẢNH MỘT TỔ HỢP CÁC MỐI QUAN HỆ VÀ QUÁ TRÌNH PHỨC TẠP”

Có nhiều cách tiếp cận khác nhau đối với đàm phán. Những cách tiếp cận này định hình các cách đàm phán, hình thức đàm phán và quan điểm của các bên tham gia đàm phán, tinh thần chung và sự cởi mở của các bên và các kết quả đạt được. Trên hết thầy các yếu tố này là những khác biệt về cách ứng xử của các bên tham gia khi đàm phán.

Có một loạt các yếu tố ảnh hưởng đến cách đàm phán của một cá nhân, một nhóm, một tổ chức hay chính phủ, ví dụ, mục đích, ý định, tình trạng xã hội và ý thức trách nhiệm đối với tiến trình hoặc các bên cụ thể tham gia liên quan. Điều này cũng phụ thuộc vào nội dung sẽ được đàm phán, lịch sử của các mối quan hệ và các vấn đề đang xảy ra, bối cảnh pháp lý, chính trị và thủ tục. Các cuộc đàm phán cũng liên quan đến việc thực thi quyền lực mà quyền lực lại phản ánh một tổ hợp phức tạp các mối quan hệ và quá trình ở cả cấp độ cá nhân và xã hội. Cách thức thực thi quyền lực luôn luôn ảnh hưởng đến chiến lược mà các bên sử dụng trong đàm phán. Ví dụ, khi một bên chọn thực thi quyền lực đối với bên kia, họ có thể hướng đến mục đích “đánh bại” bên kia bằng cách thể hiện rằng họ có nhiều phương tiện hơn (về vị thế, nguồn lực, khả năng, ảnh hưởng và tính hợp pháp) nhằm đạt được nhiều mục đích hơn so với “đối thủ” của mình. Tuy nhiên quyền lực cũng có thể được thực thi nhằm đạt được các kết quả khác, ví dụ như theo đuổi các mục đích hợp tác. Do vậy các tương tác xã hội và tâm lý phức tạp làm cơ sở cho các cuộc đàm phán. Những người điều khiển đàm phán và các bên tham gia đàm phán cần phải quản lý mối quan hệ phức tạp này trên tinh thần xây dựng nếu muốn đạt được các thỏa thuận khả thi, công bằng và hiệu quả.

Những người điều khiển đàm phán và các bên tham gia đàm phán cần có các cách tiếp cận đàm phán phù hợp với đàm phán mang tính xây dựng. Vì vậy quan trọng là các bên phải hiểu được phương pháp tiếp cận và hành vi nào có khả năng đưa đến các kết quả mong muốn mà các bên chấp nhận được. Khác biệt giữa các loại đàm phán được làm rõ để có thể hiểu được các phương thức tiếp cận và ứng xử tương ứng. Có nhiều thuật ngữ và khái niệm được áp dụng cho đàm phán. Có thể nhóm thành hai loại đàm phán chính:

- *Đàm phán cạnh tranh* thường nhấn mạnh đến việc mua bán, mặc cả và phân phối.
- *Đàm phán hợp tác* thường nhấn mạnh đến hợp tác, tìm kiếm sự đồng thuận và hợp nhất.

“TRÊN THỰC TẾ, QUAN ĐIỂM CẠNH TRANH VÀ HỢP TÁC CÙNG TỒN TẠI TRONG QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN”

Các điểm trái ngược giữa hai loại đàm phán này được tóm tắt ở Bảng 2.2. Trên thực tế, các quan điểm cạnh tranh và hợp tác cùng tồn tại trong đàm phán. Đàm phán có thể được định hình và hướng dẫn theo các nguyên tắc hợp tác trong khi đôi khi các bên tham gia cũng có những hành vi cạnh tranh như một thủ thuật tranh luận có chủ đích hoặc không chủ đích. Tuy nhiên, trong các tình huống phức tạp, nếu đàm phán cạnh tranh chiếm ưu thế thì các kết quả có thể ít tối ưu hơn. Đàm phán hợp tác nhấn mạnh sự tham gia mang tính xây dựng.

“ĐÀM PHÁN HỢP TÁC NHẤN MẠNH SỰ THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG”

Bảng 2.2: Sự khác nhau về trọng tâm và các giá định trong đàm phán

Đàm phán cạnh tranh	Đàm phán hợp tác
Nhấn mạnh đối chác, thương lượng và phân phối	Nhấn mạnh hợp tác, tìm kiếm sự đồng thuận, lồng ghép
Các bên có xu hướng có các “quan điểm”, nghĩa là, một “giải pháp” cụ thể từ quan điểm của mình,	Các bên được khuyến khích tập trung vào các “mối quan tâm”, nghĩa là, vấn đề tạo ra các “quan điểm” của họ
Quá trình có xu hướng giả định một giá trị cố định và phân phối “số lượng” cố định về các giá trị	Các bên tập trung vào việc tạo ra giá trị trước khi thỏa thuận về phân phối các giá trị
Các bên cố gắng tối đa hóa lợi ích của mình (hoặc giảm thiểu thiệt hại) và giả định “tôi được nghĩa là anh mất”	Các bên xác định các phương án bao gồm các thương vụ, các công nghệ hay các tiêu chí khác nhau có thể tạo ra thêm lợi ích cho tất cả các bên
Giả định các ưu tiên cố định	Giả định các ưu tiên hay thay đổi khi có hiểu biết mới
Thường là tập trung chỉ vào một số kiến thức cụ thể	Nhấn mạnh hơn nữa đến khả năng bao quát nhiều kiến thức liên quan
Có thể làm trầm trọng hơn sự thiếu công bằng và bất bình đẳng hiện tại	Quá trình có xu hướng san bằng sự mất cân đối quyền lực - ít nhất ở một mức độ nào đó, một phần là do việc nhấn mạnh việc xem xét các phương án, và làm thế nào tiếp cận một bộ các phương án phù hợp với nhiều bên

Đàm phán cạnh tranh

Đàm phán cạnh tranh đặc trưng bởi một tập hợp các giả định về các mối quan hệ giữa các bên và các vấn đề sẽ được đem ra đàm phán.

- Các bên cần phải có lập trường là dù có sự khác biệt thế nào đi chăng nữa thì phía bên kia bàn đàm phán cũng là mối đe dọa hay là đối thủ tiềm năng trong việc đi đến một kết cục cụ thể. Người đàm phán luôn giả định rằng ngay từ khi bắt đầu đàm phán, mục tiêu đàm phán của họ sẽ là không tương thích hoặc thậm chí là đối nghịch với các bên còn lại.
- Vấn đề là cái gì cần/phải được phân chia và phân bổ như thế nào? Mục đích của đàm phán là thu lợi tối đa từ các lợi ích thu được không đổi của mỗi bên. Như vậy điều này sẽ được trả giá bằng thiệt thòi/thiệt hại của bên kia, hay chí ít là không phương hại đến mình. Ngôn ngữ sử dụng thường là đối kháng, các bên còn lại xem như là địch thủ, mối đe dọa hay kẻ thù trong cuộc chiến giành phần lợi từ một nguồn lực hữu hạn hoặc đang bị tranh chấp. Ngay từ đầu, xu hướng là giả định rằng “anh được thì tôi mất”. Trọng tâm tập trung vào các yếu tố chứa đựng nhiều rủi ro và đòi hỏi chia sẻ bất cứ thứ gì có liên quan.

Đàm phán cạnh tranh là tiến trình chủ yếu liên quan đến việc mặc cả, qua đó giải quyết vấn đề bằng cách mà bên phải thừa nhận, chấp nhận, hay thực thi và tiếp nhận. Trọng tâm là xác định một giải pháp cụ thể mà các bên đang tìm kiếm. Có một giải pháp cụ thể ngay từ đầu nghĩa là xác lập một “quan điểm” mà quan điểm này sau đó sẽ được các bên bảo vệ và sử dụng như mục tiêu cho những gì cần đạt được thông qua đàm phán. Sau đó, nội dung thảo luận chỉ giới hạn trong điểm tham chiếu này.

Khi các bên tham gia đàm phán có nhiều quan điểm khác nhau cần được bảo vệ và đạt được thì đàm phán trở thành một quá trình đưa ra các nhượng bộ. Điều này có thể liên quan đến các bên ngầm định hoặc công khai “biên độ” mặc cả nằm giữa điểm tối ưu và điểm tối thiểu để có thể chấp nhận được, và đàm phán là nhằm đạt được giải pháp nào đó ở giữa cái mà các bên mong muốn nhất và hoặc cái mà họ chấp nhận được.

Một biên độ mặc cả có thể được hình thành, ví dụ, đối với giá cả: “Tôi muốn giá \$60.000 nhưng \$50.000 cũng có thể chấp nhận được. Tuy nhiên tôi sẽ không giảm xuống dưới \$40.000”. Hoặc nó thể có liên quan đến các kiểu hành động: “Tôi muốn anh ngừng bơm nước, hay ít nhất giảm xuống mức này hay mức kia.” Với biên độ này trong đầu, mong đợi và chiến lược cơ bản của đàm phán là đưa ra các báo giá và các báo giá thấp hơn (hay một loạt các nhu cầu) cho đến khi có thể đạt được một thỏa thuận khả thi. Nếu thất bại, “các cuộc nói chuyện” có thể bị trì hoãn hoặc kết thúc.

Có được một biên độ mặc cả cho vấn đề cần được giải quyết không phải là không hữu ích, nhưng nó có thể giới hạn nội dung thảo luận và hạn chế các kết quả có thể đạt được. Phương pháp tiếp cận đàm phán theo hướng cạnh tranh với trọng tâm là các quan điểm, sự phân loại và tối đa hóa các lợi ích/giảm thiểu các thiệt hại được xác định quyết từ trước - có xu hướng đưa đến một sự thỏa hiệp. Hầu như rất ít hoặc không thay đổi nào đối với phạm vi thảo luận và các kết quả. Mục đích là yêu cầu một điều gì đó (có giá trị) trong một loạt các phương án đã được định sẵn. Các quan điểm của các bên là trái ngược nhau với một kết quả chung cuộc có thể không làm hài lòng ai cả hay một bên sẽ có nhiều hơn trong khi bên kia phải hy sinh một số lợi ích. Các bên có xu hướng chống lại nhau khi cùng đàm phán về một vấn đề. Giao tiếp có xu hướng trở thành độc thoại về việc tại sao một quan điểm hay một kết quả này lại tốt hơn quan điểm hay kết quả kia. Thông tin được sử dụng ở nhiều dạng thức khác nhau có xu hướng củng cố quan điểm của một bên so với bên kia và trở thành một nguồn gốc của tranh cãi. Đối với các cuộc trao đổi/giao dịch/quyết định đơn giản, cách này có thể hiệu quả và chấp nhận được. Tuy nhiên, trong các tình huống phức tạp khi điều quan trọng chính là các mối quan hệ hữu hảo đang có, thì cách đàm phán này có xu hướng không giúp duy trì hay thúc đẩy các mối quan hệ, mà nó có thể gây khó dễ cho việc đạt được các kết quả chung cuộc tối ưu như thường thấy trong hợp tác quốc tế như ví dụ ở lưu vực biển Aral (Trường hợp 2.1), bảo tồn đầm lầy Florida (xem Chương 4, Trường hợp 4.2) và quản lý nước thải ở Cảng Coffs, Úc.¹¹

“ĐÀM PHÁN CẠNH TRANH ĐẶC TRƯNG BỞI CÁC KIỂU HÀNH VI ỨNG XỬ HOẶC HÀNH ĐỘNG NHẤT ĐỊNH”

Đàm phán cạnh tranh đặc trưng bởi các kiểu hành vi ứng xử hay hành động nhất định. Các bên có xu hướng: chèn ép hay gây gổ, ở đó mọi người cố gắng thuyết phục, tạo ảnh hưởng, lôi kéo, tranh luận, đe dọa hay thương thảo quyết liệt để có được lợi thế; hay nhường nhịn và thỏa hiệp, trong trường hợp có rất ít nỗ lực được đưa ra nhằm đạt được ít nhất một phần nào của cái cần đạt được; hay các bên nỗ lực ở mức thấp nhất để không bị thua thiệt quá nhiều, và cách mặc cả ở đây có thể là nhượng bộ, tránh đối đầu hay thù nghịch, chịu phục tùng hay rút lui. Mỗi cách ứng xử thể hiện các mục đích và các giá trị khác nhau cũng như các bối cảnh có liên quan khác nhau (bao gồm bản chất của các mối quan hệ).¹²

Có nhiều chiến lược có thể sử dụng. Ví dụ, đánh đổi là từ bỏ một lợi ích này để được một lợi ích khác, hoặc lời đề nghị “lấy hay không lấy” hay một lời đề nghị gắn liền với thời gian cụ thể. Đó cũng có thể là một sách lược thuận lợi khi cố gắng khám phá thông tin về biên độ có thể mặc cả của bên kia, hoặc để bên kia không thể biết biên độ của chính mình. Thông tin nói chung trở thành một phần của cuộc chơi và do đó có giá trị như là một nguồn lực để sử dụng, thu lợi, che đậy hay lôi kéo.¹³ Mua và bán nhà là một ví dụ cổ điển nơi mà thương thảo cạnh tranh là chuẩn mực. Nhưng rõ ràng, mua bán nhà đất khác với vấn đề tài nguyên nước phức tạp.

Biển Aral- đã từng là thủy vực nội địa lớn thứ 4 trên thế giới-đã bị suy giảm 10% diện tích so với diện tích ban đầu và hiện nay bị mặn hóa và ô nhiễm. Sự cạnh tranh về tài nguyên nước đang làm gia tăng thêm căng thẳng đối với khu vực bất ổn này. Tuy nhiên, mấu chốt của vấn đề không phải là việc biển bị thu hẹp mà ở đây là việc sử dụng quá mức tài nguyên nước do các phương thức sử dụng không hiệu quả gây ra. Nhiều người đã cho rằng trường hợp biển Aral là vô phương. Việc cải thiện cách thức sử dụng nước để có nhiều nước hơn cho các nhóm sử dụng sẽ là không thể.

Vấn đề cầu vượt quá cung càng trở nên phức tạp khi các quốc gia trong khu vực không thể hợp tác với nhau. Tuy đã có thỏa thuận hợp tác giữa năm quốc gia được ký vào năm 1992, nhưng năm nào cũng vẫn xảy ra tranh chấp giữa ba quốc gia hạ lưu gồm Kazakhstan, Turkmenistan và Uzbekistan - những quốc gia sử dụng nhiều nước để trồng bông và lúa mì, và hai quốc gia thượng lưu là Kyrgyzstan và Tajikistan, vốn có nguồn tài nguyên nước đáng kể và tiềm năng thủy điện nhưng lại có ít tiềm năng nông nghiệp.

Quản lý nước ở khu vực Trung Á chịu ảnh hưởng lớn bởi kiểu kiểm soát áp đặt từ trên xuống của Liên xô cũ và sự cạnh tranh giữa các quốc gia. Cơ quan liên chính phủ chịu trách nhiệm quản lý lưu vực là ủy ban Điều phối Tài nguyên Nước Liên quốc gia bị chỉ trích vì hoạt động thiếu minh bạch, không có đại diện của nhóm sử dụng nước cho nông nghiệp hay công nghiệp, các tổ chức phi chính phủ hay các bên khác, và nhìn chung ít năng lực để giải quyết các vấn đề phức tạp. Các cáo buộc thiên vị đã làm cho hợp tác giữa các bên trở nên lỏng lẻo hơn. Do mỗi một quốc gia xem xét vấn đề trước hết như trò chơi được ăn cả, ngã về không (zero-sum), họ cố gắng thực hiện các bước để kiểm soát tài nguyên nước và năng lượng và thường là gây phương hại cho bên kia. Ngày càng nhiều sự không rõ ràng về các kế hoạch xây dựng các hồ chứa và các con đập mới hay mở rộng hoạt động tưới và việc hầu hết các dự án này không được tham vấn đã làm gia tăng sự nghi ngờ giữa các quốc gia.

Căng thẳng xung quanh vấn đề tài nguyên nước và năng lượng đã làm nóng lên bầu không khí chính trị vốn bất ổn ở khu vực Trung Á. Những vấn đề này không chỉ gây nên sự đối đầu, mà còn là nguy cơ các quốc gia sẵn sàng bảo vệ các lợi ích của họ bằng vũ lực nếu cần thiết. Cạnh tranh về nước chỉ có thể gia tăng và các căng thẳng sẽ tiếp tục được đẩy lên nếu không có các cơ chế giải quyết các vấn đề tốt hơn.¹⁴

“ĐÀM PHÁN HỢP TÁC LÀ CƠ HỘI ĐỂ THẢO LUẬN VÀ GIẢI QUYẾT VẤN ĐỀ”

Đàm phán hợp tác

Đàm phán hợp tác là cơ hội để thảo luận và giải quyết vấn đề sao cho các kết quả đạt được có lợi cho tất cả các bên tham gia. Điều này đạt được bằng cách cố gắng thích ứng với các khác biệt và các lợi ích của các bên tham gia trong các gói giải pháp tổng hợp. Cả phương tiện đàm phán và các kết quả cụ thể được tìm kiếm được xem là có mối liên kết với nhau và không thể thiếu trong việc đạt được một kết quả bền vững, vừa ý các bên và có lợi.

Mục đích của các bên là đàm phán về lợi ích các phương án có thể mang lại. Các bên khám phá cách mà họ có thể cùng nhau tìm được các lợi ích hay thiết lập các tiêu chuẩn mà các bên có thể đồng ý để đánh giá các lợi ích nhằm đi đến một thỏa thuận khả thi và công bằng.

“ĐÀM PHÁN HỢP TÁC TẬP TRUNG VÀO LỢI ÍCH CHỨ KHÔNG PHẢI LÀ SỰ KHÁC BIỆT”

Đàm phán hợp tác tập trung vào các lợi ích chứ không phải là các khác biệt về quan điểm. Các mối quan tâm được xác định theo nghĩa rộng hơn như các giá trị, nhu cầu, mong muốn hay sợ hãi¹⁵ hay các quan ngại cơ bản (về thực chất của đàm phán) và các mối quan hệ với các bên khác. Trong bất kỳ trường hợp nào, các mối quan tâm được hiểu là có liên quan đến những gì nằm phía sau của một quan điểm được đưa ra, đó là các lý do tại sao người ta muốn đạt được cái gì đó. Ví dụ, trong bối cảnh một con đập điều tiết lưu lượng của một dòng

sông, một nhóm môi trường có thể có quan điểm rằng các cửa xả tràn của đập phải được mở trong suốt mùa lũ, tuy nhiên, mối quan tâm cơ bản của họ là đảm bảo các dòng chảy đạt đỉnh trong mùa sinh sản của các loài cá bị đe dọa tuyệt chủng của các vùng đất ngập nước hạ lưu. Người vận hành đập có thể có quan điểm rằng thời gian xả dòng chảy chỉ nên được xác định dựa trên nhu cầu về điện và mực nước trong hồ chứa. Mối quan tâm thực sự của họ có thể chủ yếu là nhằm tránh thất thoát thu nhập và tránh thiếu điện. Nếu các đàm phán giữa hai bên chỉ tập trung vào lợi ích của mỗi bên sẽ rất khó tìm ra các giải pháp chung. Mặt khác việc hiểu được các lợi ích sâu xa thông qua đàm phán hợp tác có thể mở ra cánh cửa để thảo luận các ý tưởng và sáng kiến về cách đầu tư tài chính và quản lý đập và cách thức phân bổ tài nguyên nước được cả hai bên chấp nhận.

Đàm phán hợp tác rõ ràng là một quá trình đàm phán tập thể, xây dựng và có lợi cho các bên. Nó đưa đến các quyết định tổng hợp dựa trên cơ sở tôn trọng lẫn nhau và các mối quan tâm và giá trị khác nhau cùng tồn tại. Đôi khi quá trình này có thể được mô tả là quá trình mà cả hai bên đều giành thắng lợi hoặc “đôi bên cùng có lợi” hoặc “tạo ra giá trị”.

Có một số giả định là cơ sở quan trọng trong đàm phán hợp tác có liên quan đến lập trường của các bên, lập trường này liên quan tới nhau như thế nào và các kết quả mà các bên mong muốn là gì:

- Các khác biệt được cho là không thể tránh khỏi và không được giả định ngay từ đầu để phản ánh sự không tương thích hay các mục tiêu trái ngược nhau. Các bên khác nhau vì vậy sẽ không phải là các đối thủ tiềm năng và các mục đích hay các mối quan tâm của họ có thể không phải là mối đe dọa. Thay vào đó, các khác biệt có thể là cơ hội để có một cách làm khác hay cách hiểu khác hay là động lực để tạo thay đổi và ra quyết định.
- Do có sự phụ thuộc lẫn nhau ở một mức độ nào đó, khả năng hợp tác là cao hơn khả năng cạnh tranh. Có một giả định ngầm là ngay cả khi con người có khả năng giải quyết các khác biệt trên tinh thần xây dựng thì cũng không phải lúc nào cũng đạt được kết quả đôi bên cùng có lợi. Các bên khác được xem là phần không thể thiếu trong việc giải quyết một vấn đề hay một tình huống. Vì vậy, nó đặt trọng tâm vào việc cải thiện sự gắn kết giữa các vấn đề và chú trọng đến mối quan hệ giữa các bên. Các bên có thể coi đây là sự rộng lượng, hay nói một cách thực tế hơn, đó là do nhu cầu phải có những điều kiện nhất định nhằm đạt được một thỏa thuận khả thi. Các vấn đề về lòng tin, trao đổi cởi mở và hiệu quả, và thúc đẩy đối thoại là trung tâm của đàm phán.
- Bất kỳ vấn đề đàm phán nào cũng bao gồm nhiều hơn một giá trị cố định hay nói cách khác là một tập hợp gồm nhiều lợi ích, điều này đảm bảo cho việc có nhiều cách để giải quyết những quan tâm mà các bên đang tìm kiếm. Đàm phán không đơn giản là mặc cả mà liên quan đến việc quản lý và định giá các mối quan hệ. Tuy một số mối quan tâm có thể được cho là quan trọng hơn, nhưng các mối quan tâm khác cũng phải được thừa nhận và đối xử công bằng, các bên phải có cơ hội được nói và được lắng nghe, và các giá trị và nhu cầu phải được thừa nhận và được giải quyết.

Khi không cho rằng các trường hợp hay các vấn đề có những giá trị cố định hay bất biến, ta có thể gia tăng thêm giá trị vào các tình huống tưởng như đã quá rõ ràng. Ví dụ, có nhiều cách khác nhau để tính toán các giá trị. Giá trị mà các bên tìm kiếm có thể chia nhỏ thành từng phần, và có thể có gì đó mới hoặc khác biệt sẽ được tạo ra nhờ việc hiểu rõ được lý do của các mong muốn của các bên. Lồng ghép các quyết định mở ra khả năng tạo ra các phương án mới hay các dàn xếp khả thi để đi đến thỏa thuận. Vì vậy một cuộc đàm phán và các kết quả của nó có thể không bị giới hạn là phải chia nhỏ thành các phần hay dẫn đến kịch bản được - mất. Đàm phán cách này thậm chí cũng không nhất thiết dẫn đến thỏa hiệp, do nó có khả năng đưa đến một cái gì đó hoàn toàn mới mẻ mà trước đó chưa được xem xét đến, so với việc chỉ cho và nhận.¹⁶

- Đàm phán hợp tác vì vậy sẽ đi xa hơn ngoài việc giải quyết các quan điểm, và chú trọng hơn đến việc xem xét tiến trình khám phá các vấn đề. Các bên phải dành thời gian để tìm hiểu về các khác biệt, yêu cầu các bên giải thích cho nhau về các khác biệt đó:
- Tại sao ban đầu họ có một quan điểm cụ thể như vậy
- Làm thế nào họ quyết định về quan điểm đó
- Quan điểm đó sẽ giúp họ tốt hơn như thế nào
- Có những yếu tố nào khác của một tình huống cần được chú ý hay giải quyết không

Quá trình này rất quan trọng bởi vì nó tạo không gian để các bên có thể hiểu về những điều mà có thể trước đây họ chưa biết một cách tốt hơn hay trước đây họ hiểu nhầm về các bên khác. Điều này mở đường cho việc tạo ra những hướng đi và các phương án ra quyết định mới, và các kết quả cũng khả thi hơn, công bằng và hiệu

quả hơn. Trường hợp 2.2 thể hiện sự thay đổi tích cực đối với cam kết mang tính xây dựng trong ngành thủy điện ở Nepal. Trường hợp 2.3 mô tả các bước được thực hiện để đánh giá toàn diện hoạt động của mô Ok Tedi ở Papua New Guinea, thay đổi kiểu tham gia và xây dựng lòng tin cần thiết để đàm phán và bồi thường một cách công bằng hơn cho các cộng đồng bị ảnh hưởng.

Trường hợp 2.2: Từ mâu thuẫn đến cam kết mang tính xây dựng trong ngành thủy điện ở Nepal

Lập trường chính trị ở Nepal về thủy điện theo truyền thống luôn có sự đối đầu giữa các nhà hoạt động môi trường và xã hội và các nhà đề xuất xây đập quy mô lớn. Tuy nhiên chiến dịch ngăn chặn dự án thủy điện Arun-3 trong những năm 1990 đã đánh dấu sự chuyển đổi từ đối đầu sang cam kết mang tính xây dựng hơn.

Liên minh các nhà hoạt động ở cấp quốc gia và quốc tế cùng với các nhà đầu tư thủy điện quy mô nhỏ đã thực hiện thành công chiến dịch ngăn chặn dự án 201 MW có giá trị đầu tư lên đến hàng tỷ đô la ở miền đông Nepal. Chiến dịch đã sử dụng các luận điểm kinh tế và khoa học để chứng minh rằng dự án đề xuất do Ngân hàng Thế giới và các nhà tài trợ khác hỗ trợ vốn là không bền vững về mặt tài chính. Một phần quan trọng của chiến dịch là đề xuất các giải pháp thay thế hiệu quả về mặt chi phí và kịp thời thay vì chỉ đơn giản là phản đối việc xây dựng các con đập “xấu” nên các dự án xây đập “tốt” về mặt xã hội và môi trường vẫn được ủng hộ.

Sự thành công của các nhà hoạt động trong việc ngăn chặn dự án thủy điện Arun-3 đã làm thay đổi lập trường chính trị trong ngành nước ở Nepal; chính phủ không còn phớt lờ các nhà hoạt động và những lời kêu gọi đối thoại mang tính xây dựng của họ. Các quan điểm chính trị về quản lý tài nguyên nước trên toàn cầu cũng đang thay đổi, cụ thể là việc phát hành báo cáo của ủy ban Thế giới về Đập (WCD) vào năm 2000.

Do thấy được sự cần thiết phải vượt ra ngoài khuôn khổ các quan điểm “ủng hộ” và “chống đối” các con đập, chính phủ Nepal đã khởi động quá trình đàm phán đa phương vào năm 2003 mà ở đó các cơ quan phụ trách về nước thuộc nhà nước và tư nhân đã đồng ý cùng nhau tìm ra các phương án và giải pháp khả thi. Dựa trên các kinh nghiệm từ WCD, các bên đã làm việc để cùng nhau hiểu hơn về tính phức tạp của các vấn đề với mục đích cuối cùng là điều chỉnh các khuyến nghị của WCD để định hướng cho ngành thủy điện tại Nepal.

Các bên tham gia quá trình đối thoại bao gồm các đại diện thuộc ngành điện và Bộ Tài Nguyên Nước (các nhà quản lý đập), khối doanh nghiệp (các nhà xây dựng đập) và các tổ chức phi chính phủ đại diện cho các cộng đồng bị ảnh hưởng bởi dự án và quan tâm đến các vấn đề môi trường và xã hội khác.¹⁷

Trường hợp 2.3: Mô Ok Tedi, Papua New Guinea - Thay đổi cách thức đàm phán

Mô Ok Tedi ở Papua New Guinea (PNG) là trong số các mô vàng-đồng lớn nhất trên thế giới, một nguồn doanh thu lớn của chính phủ Papua New Guinea và là nguồn tạo công ăn việc làm và thu nhập cho người dân của tỉnh miền đông xa xôi của Papua New Guinea.

Do việc xây dựng đập chứa đuôi quặng không an toàn về kỹ thuật, nhà khai mỏ, Công ty TNHH Mô Ok Tedi (OTML), đã được chính phủ cấp phép vào năm 1984 để thải 90.000 tấn chất thải từ mỏ trực tiếp ra sông ở khu vực mỗi ngày. Đuôi quặng tác động môi trường rất xấu lên hệ thống sông Ok Tedi và Fly và ảnh hưởng nghiêm trọng đến sinh kế của hơn 90.000 dân sống ở khu vực hạ nguồn.

Một loạt các hành động pháp lý ở Úc, nơi mà BHP, công ty khai thác mỏ đa quốc gia và là cổ đông lớn của OTML, đăng ký thành lập, đã dẫn đến kết quả đầu tiên là việc buộc phải thanh toán cho các chủ đất trong một cuộc hòa giải ngoài tòa án, và sau đó là các vụ khởi tố tập thể không thành công của các chủ đất.

Đến năm 2000, các đánh giá mới về các thiệt hại do khu mỏ gây ra đã buộc Ngân hàng Thế giới khuyến nghị đóng cửa khu mỏ ngay lập tức và công ty BHP phải rút khỏi dự án. Chính phủ, một cổ đông của OTML, đã đồng ý để khu mỏ vẫn tiếp tục hoạt động do họ đã bị mất đi nguồn thu nhập quốc gia từ mỏ đồng ở miền tây Papua New Guinea do nội chiến.

Với lịch sử pháp lý và sự cần thiết phải có được sự ủng hộ của các cộng đồng bị ảnh hưởng để tiếp tục khai thác mỏ, công ty OTML đã đàm phán về các Thỏa thuận Tiếp tục Khai thác Mỏ với Cộng đồng (CMCA) vào năm 2001.



Ảnh 2.1 Phụ nữ họp thảo luận các Thỏa thuận về Tiếp tục Khai thác mỏ của cộng đồng với Mỏ OK Tedi (Làng Serki, Papua New Guinea).

Các thỏa thuận này đã tìm kiếm sự đồng thuận của các cộng đồng cùng với việc dàn xếp bồi thường thỏa đáng để được tiếp tục khai thác mỏ.

Các CMCA không nhận được sự ủng hộ của tất cả các làng bản, một số người dân đã tham gia các vụ kiện từ chối ký kết. Các Thỏa thuận này bao gồm việc thực hiện rà soát giữa kỳ vào năm 2005, và công ty có nghĩa vụ phải báo cáo các thay đổi lớn trong các dự báo về môi trường làm căn cứ cho các thỏa thuận.

Đợt rà soát đã trở thành tâm điểm để làm sáng tỏ hơn các mâu thuẫn, quan ngại, hy vọng và nhu cầu, và là nền tảng để cải thiện hợp phần các dự án phát triển bền vững trong gò bồi thường. Có sự phụ thuộc lẫn nhau rõ ràng giữa các bên tham gia chính: công ty khai mỏ mong muốn cộng đồng đồng ý cho tiếp tục khai thác mỏ; người dân có rất ít lựa chọn ngoài việc phải làm việc với công ty để giải quyết các khó khăn về kinh tế, xã hội và môi trường của họ. Tình trạng tiến thoái lưỡng nan của các cộng đồng là một bên là các lợi ích về kinh tế và xã hội rất rõ ràng mà khu mỏ mang lại và sự phụ thuộc của họ vào các lợi ích này, phải được cân bằng so với sự phá hoại đang tiếp diễn do các đuôi quặng gây ra đối với nguồn sống của họ là hệ thống sông Fly.

Đợt rà soát tập trung vào tiếp tục vận động cộng đồng ủng hộ cho hoạt động khai mỏ và một kết quả phát triển bền vững hơn. Các bối cảnh môi trường và xã hội là không thể tách rời được và cần có một quá trình đàm phán để đi đến các thỏa thuận bồi thường thỏa đáng cho tất cả những người bị ảnh hưởng.

Các đàm phán giữa kỳ về các CMCA kéo dài 18 tháng trong 500 cuộc họp với sự tham gia của hàng nghìn người dân ở 150 làng. Đợt đánh giá đã gặp phải nhiều thách thức: (i) khác biệt về ngôn ngữ và giao tiếp; (ii) khoảng cách và khó khăn khi tiếp cận một số làng; (iii) các vấn đề văn hóa liên quan đến sự tham gia của phụ nữ; (iv) tính đại diện, lòng tin và khả năng tham gia; và (v) phương thức đảm bảo sự đồng ý và giải quyết các thông tin kỹ thuật. Một phương thức tiếp cận minh bạch và hợp tác đối với các tình huống được xác định là cách tốt nhất để loại bỏ sự nghi ngờ và sự mất cân đối giữa quyền lực thực tế và quyền lực trên giấy tờ. Công ty khai thác mỏ, OTML, các cố vấn của công ty và những bên khác đã xây dựng một tiến trình đàm phán và truyền thông theo nguyên

tắc đàm phán dựa trên mối quan tâm của các bên. Phương pháp tạo sự đồng thuận với đầy đủ thông tin được áp dụng cũng đồng thời phản ánh cách thảo luận truyền thống trong nhà dài tại Papua New Guinea để đạt được sự đồng thuận trong cộng đồng.

Quá trình đánh giá mà đỉnh điểm là việc ký kết Thỏa thuận Ghi nhớ giữa tất cả các bên vào năm 2007 làm tăng mức bồi thường cho các cộng đồng bị ảnh hưởng lên 4 lần, và một Tổ chức Phát triển Bền vững Sông Ok Tedi và Fly mới ra đời và sẽ do các cộng đồng bị ảnh hưởng kiểm soát và được tài trợ từ tiền thuê mỏ. Một đánh giá về báo cáo rà soát cho thấy mối quan hệ hợp tác giữa các bên đã cải thiện đáng kể.¹⁸

2.4 Thiết kế quá trình đàm phán

“CÁC QUÁ TRÌNH ĐÀM PHÁN NÊN LƯU Ý ĐẾN CÁC NHU CẦU CỦA CÁC BÊN CÓ ÍT KHẢ NĂNG THỂ HIỆN RÕ CÁC YÊU CẦU CỦA MÌNH”

Có những mâu thuẫn nhất định (không nhất thiết là có hại) giữa một quá trình đàm phán có tính linh hoạt và một đàm phán được thiết kế sẵn. Cũng như bối cảnh xã hội, chính trị và kinh tế có thể biến động, lập trường và hành vi của các bên cũng có thể thay đổi. Một số vấn đề không nên đem ra đàm phán - ví dụ, các quyền con người cơ bản - nhưng các thay đổi khác có thể dẫn đến yêu cầu đối với cả người tổ chức và tham gia đàm phán đều sẽ phải điều chỉnh.

Có rất nhiều rào cản đối với việc dàn xếp một cam kết mang tính xây dựng lý tưởng. Ví dụ, cần có các nỗ lực cụ thể để đảm bảo các bên tham gia thiếu các phương tiện hay nguồn lực cần thiết vẫn có thể thực sự tham gia vào quá trình đàm phán. Các quy trình đàm phán cần lưu ý đến nhu cầu của các bên ít có khả năng truyền đạt nguyện vọng của mình, hiểu vai trò của mình hay ít khả năng được đại diện đầy đủ.

Các kết quả chưa tối ưu có thể có nhiều nguyên nhân khác. Ví dụ, điều quan trọng là không được coi thường các mối quan hệ quyền lực hay bỏ đi các bối cảnh chính trị và văn hóa có lợi cho một số nhóm cụ thể. Định giá cũng là một lĩnh vực khó, thường dẫn đến các sai lầm. Có nhiều quan điểm khác nhau về “cách thức đúng đắn” để đánh giá, và phải cẩn thận để tránh không sử dụng các khung đánh giá có thể mang lại ưu thế cho một vài phương án cụ thể một cách không công bằng. Thiết kế phù hợp quá trình đàm phán, điều chỉnh khi cần thiết và tăng cường tranh luận là chìa khóa để làm sáng tỏ và dẫn dắt hiểu được các quan điểm khác nhau.

Những người có mong muốn ra các quyết định hợp lý hơn đang nỗ lực để áp dụng các hình thức Diễn đàn Đa phương (DĐĐP) (xem Chương 3) và tạo sự đồng thuận (xem Chương 4) để tranh luận và hợp tác mang tính xây dựng trong các vấn đề và các quyết định phức tạp về nước. Việc thiết kế tốt để lồng ghép các phương pháp đàm phán này sẽ làm tăng tính công bằng và hiệu quả của các thỏa thuận, cũng như việc thực hiện chúng và các kết quả thu được, như được trình bày trong các chương sau.

Diễn đàn Đa phương (DĐĐP)

3.1 Diễn đàn Đa phương: cơ sở để quản trị tài nguyên nước công bằng hơn

Diễn đàn Đa phương (DĐĐP) là một phần của công tác quản trị mà ở đó các bên tham gia khác nhau được xác định, thường thông qua các đại diện, được mời và được hỗ trợ tương tác với nhau trong diễn đàn tranh luận tập trung vào:

- Chia sẻ các kiến thức và quan điểm
- Đưa ra và xem xét các phương án
- Cung cấp thông tin và định hình các đàm phán và các quyết định

Các DĐĐP không phải là nơi duy nhất diễn ra tranh luận. DĐĐP và đối thoại là những từ thường được sử dụng như nhau. Điều này có thể gây nhầm lẫn. Bất kỳ một “quá trình đối thoại” nào đều ngụ ý rằng tranh luận là trọng tâm. Có thể có nhiều đối thoại và tranh luận xảy ra trong các tổ chức vận động, ngoại giao, các hoạt động nội bộ trong các đảng phái, quốc hội, lập dự thảo hợp đồng, hội đồng quản trị một công ty hay ủy ban thôn. Trong khi đó, đúng như tên gọi, DĐĐP là nơi diễn ra tranh luận giữa nhiều bên tham gia khác nhau.

Các DĐĐP là phương pháp tiếp cận để tạo ra cam kết mang tính xây dựng và tìm hiểu các vấn đề phức tạp nơi mà các sự kiện và giá trị có thể đang được tranh luận. Các lựa chọn về nước thường liên quan đến các vấn đề gây tranh cãi trong xã hội, ví dụ như cách thức cung cấp nước hiệu quả nhất, chi phí cung cấp nước và các chính sách khuyến khích hiệu quả. Các lựa chọn về nước cũng thường liên quan đến các giá trị gây tranh cãi, ví dụ, những ưu tiên và nhu cầu của ai là quan trọng nhất khi mà không có đủ tài nguyên nước để đáp ứng tất cả các nhu cầu.

Các DĐĐP có thể tạo ra hay tăng cường các cầu nối hiểu biết giữa các bên đại diện cho nhiều mối quan tâm, và là giải pháp phù hợp đối với ít nhất một vài khác biệt. Một DĐĐP có thể mang lại sự khác biệt tập trung sắc nét hơn vào các tiếp cận và các ưu tiên vốn không dễ để các bên có thể thống nhất với nhau. Bằng cách kết nối các khác biệt này trong một không gian chung, một DĐĐP có thể góp phần tạo ra cơ sở vững chắc hơn cho đàm phán và ra quyết định.

“DIỄN ĐÀN ĐA BÊN LÀ MỘT PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN ĐỂ TẠO SỰ THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG VÀ TÌM HIỂU VỀ CÁC VẤN ĐỀ PHỨC TẠP”

Các DĐĐP có thể có ảnh hưởng nhờ việc đưa các bên lại với nhau dưới một hình thức trao đổi thông tin và ra quyết định mới. Bằng cách này, họ có thể đảm bảo rằng các khác biệt được tôn trọng-hay ít nhất được hiểu rõ hơn - trong khi vẫn theo đuổi các thỏa thuận công bằng và hiệu quả cho các vấn đề phức tạp.

Ảnh hưởng khác với thẩm quyền. Nhiều DĐĐP không nhất thiết phải được trao truyền, và cũng không cần đòi được trao, thẩm quyền ra quyết định. Điều này có thể dẫn đến sự phản kháng và phản tác dụng. Mặc dù không phải tất cả các hình thức văn hóa chính trị đều ủng hộ hay cho phép các DĐĐP nhưng ở nhiều nơi, các DĐĐP đã là một phần của xu thế tiến tới hình thành các hình thức quản trị mới dựa trên sự hợp tác được xây dựng nên các nguồn vốn xã hội.

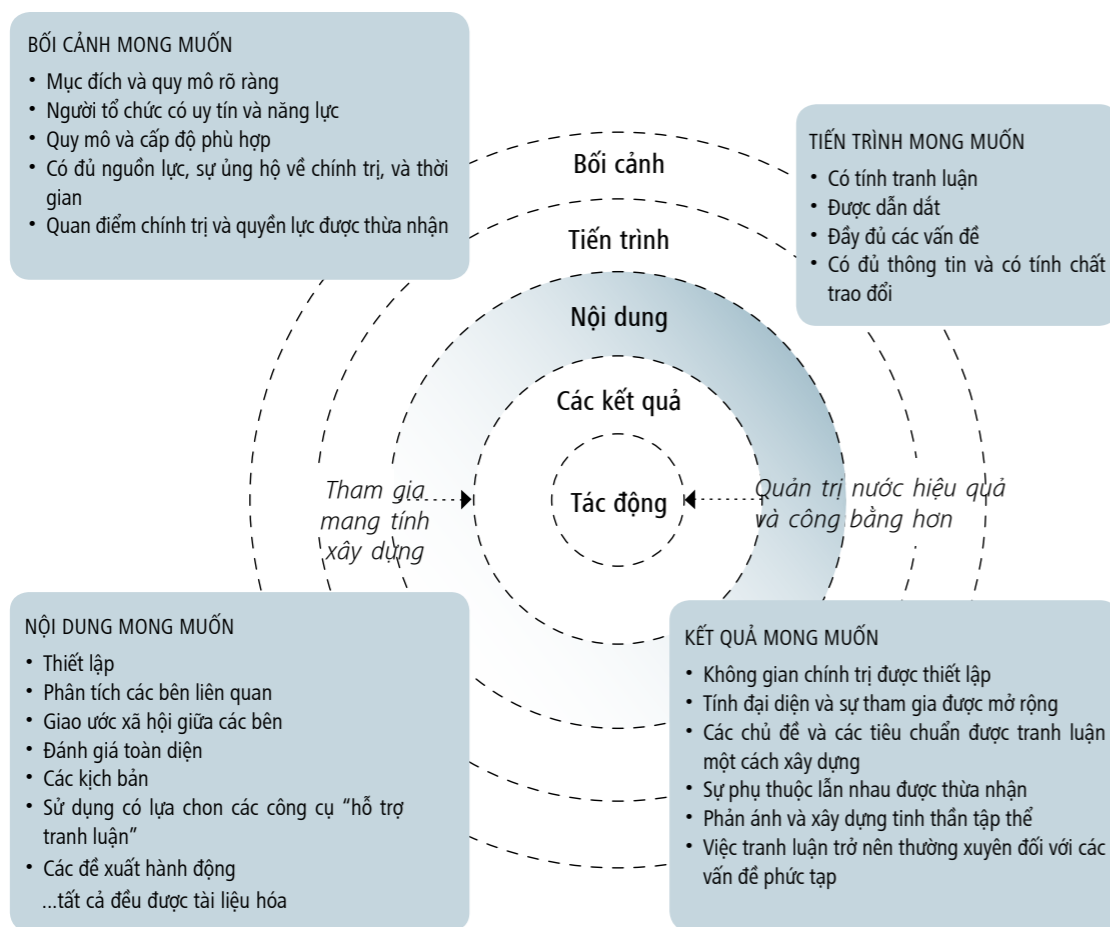
Một cách hướng để DĐĐP đóng góp vào các cuộc đàm phán về nước là sử dụng 4R (giới thiệu ở Chương 1) như một phần của phương pháp tiếp cận có hệ thống và bán cấu trúc. Xin nhắc lại, 4R đề cập đến Lợi ích thu được, Rủi ro, Quyền lợi và Trách nhiệm. Ví dụ:

- Các lợi ích thu được mà các bên mong muốn có từ việc chăm sóc, sử dụng và phát triển hơn nữa tài nguyên nước, và phân bổ toàn bộ các lợi ích thu được/lợi ích/chi phí của các phương án khác nhau.
- Các rủi ro tự nguyện và không tự nguyện liên quan đến vấn đề nước.
- Các quyền liên quan đến nước.
- Các trách nhiệm khác nhau liên quan đến nước của các cơ sở nhà nước và tư nhân.

Tuy 4R luôn luôn được coi điểm tham chiếu hữu ích, nhưng các DĐDP không nhất thiết là luôn phải theo một khuôn mẫu hay cấu trúc giống nhau. Các DĐDP tồn tại ở các hình thái và quy mô khác nhau. Tuy nhiên, theo như chỉ dẫn, các DĐDP cần có các đặc trưng nhất định. Những đặc trưng này được tóm tắt ở Hình 3.1 và giải thích ở Mục 3.2-3.5 để phác họa một kiểu DĐDP “lý tưởng” có thể đóng góp cho việc quản trị nước hiệu quả và công bằng hơn.¹⁹

“CÁC DĐDP TỒN TẠI Ở NHIỀU HÌNH THÁI VÀ QUY MÔ KHÁC NHAU”

Hình 3.1: Khung khái niệm và các đặc điểm phù hợp của DĐDP



3.2 Bối cảnh mong muốn của DĐDP

3.2.1 Mục đích và quy mô rõ ràng

Mục đích của DĐDP cần phải được làm rõ cả về mặt phạm vi, cả chính trị và thực tiễn, cho đến các yêu cầu, nguồn gốc, quy mô và thời gian đối với nhiệm vụ của DĐDP, và lý giải DĐDP có thể cải thiện tình hình quản trị hiện tại như thế nào.

Các câu hỏi cần xem xét gồm:

- Có phải DĐDP đang cố gắng hình thành tranh luận cấp cao hơn trong môi trường chính trị và thể chế rộng hơn, nghĩa là, “bối cảnh lớn”? Ví dụ là các DĐDP tập trung vào biến đổi khí hậu và các hậu quả của nó (bao gồm chu kỳ thủy văn của Trái đất), xem xét trên quy mô toàn cầu về các động cơ và khả năng ứng phó xã hội, cũng như các biện pháp giảm thiểu tác động, thích ứng về mặt tài chính và thiết lập các thị trường các-bon công bằng. Các DĐDP khác có thể đến như các tranh luận trước, trong và sau các diễn đàn thế giới như Diễn đàn Nước Thế giới và Đại hội Thế giới về Nước.
- Có phải DĐDP đang tập trung vào việc xây dựng mạng lưới hình thành chính sách và không gian tranh luận trong một cộng đồng hay một nơi cụ thể, dự kiến tạo chất xúc tác giữa suy nghĩ và hành động đối với một vấn đề chung? Một ví dụ là DĐDP với sự tham gia của nhiều bên và tổ chức có quyền lợi trong việc cải thiện quản trị lưu vực sông ở đồng bằng châu thổ Okavango ở Namibia và Botswana; hay khu vực Mêkông (xem Trường hợp 3.1)
- Có phải DĐDP tập trung vào việc cung cấp thông tin và định hình một quá trình đàm phán cụ thể? Ví dụ, xây dựng cơ chế quản lý và phân bổ tài nguyên nước một cách công bằng và hiệu quả trong các hệ thống tưới ở đồng bằng Việt Nam; hay DĐDP cung cấp thông tin cho đàm phán và xem xét thỏa thuận tiếp tục khai thác mỏ-tùy thuộc vào các biện pháp kiểm soát nghiêm ngặt hơn đối với ô nhiễm sông Fly và chia sẻ các lợi ích thu được ở các tỉnh miền tây của Papua New Guinea.²⁰

Câu trả lời cho các câu hỏi này sẽ xác định DĐDP cần được thiết kế như thế nào và phương thức để tối ưu hóa sự tham gia của các bên, cụ thể liên quan đến việc lựa chọn người tổ chức, người hỗ trợ, khách mời, chương trình và các công cụ đàm phán. Phần sau của chương này đề cập nhiều ý tưởng hơn về cách làm rõ mục đích và phạm vi của một DĐDP.

Trường hợp 3.1: “Cùng nhau khám phá tương lai của tài nguyên nước” ở khu vực sông Mêkông

Cần có một mô hình quản trị nước mới ở khu vực sông Mêkông bao gồm Campuchia, Lào, Myanmar, Thái Lan, Việt Nam và nam Trung Quốc.

Trên dòng chính và các dòng nhánh, các tranh chấp bắt nguồn từ việc can thiệp vào các dòng chảy tự nhiên và các quyết định phân bổ nước không công khai (ngầm định) hoặc công khai. Các can thiệp này được giải trình trên cơ sở kiểm soát lũ, cần nhiều nước tưới hơn cho cây lương thực hay cây lấy sợi, cung cấp cho các đô thị hay ngành công nghiệp, cải thiện việc điều chuyển hướng cho tàu bè hay sản xuất năng lượng bằng thủy điện. Các tranh chấp liên quan đến lượng dưỡng chất và trầm tích bị thay đổi, tài nguyên thủy sản và các sinh kế, sử dụng nước ngầm, tái sử dụng nước và dẫn dòng (giữa các nước, trong các nước, giữa các lưu vực và trong một lưu vực). Một liên minh các bên ở Khu vực Mêkông đã hợp tác tổ chức và thực hiện một DĐDP ở cấp quốc gia và cấp vùng. Liên minh tổ chức DĐDP này gồm IUCN, Viện Môi trường Thái Lan (TEI) - một tổ chức quốc gia tập trung vào vấn đề bền vững; Viện Quản lý Nước Quốc tế (IWMI)-một tổ chức nghiên cứu quốc tế; và mạng lưới kiến thức cấp vùng của M-POWER mà các thành viên chủ chốt đến từ sáu nước khu vực sông Mêkông hoặc có trọng tâm hoạt động tại khu vực Mêkông.

Với mục tiêu là việc các phương án và quyết định quan trọng liên quan đến tài nguyên nước ở cấp quốc gia và xuyên quốc gia tại khu vực Mêkông phải được xem xét ở không gian công và được công chúng kiểm tra ở nhiều góc độ khác nhau sẽ trở thành hoạt động thường xuyên. DĐDP có mục tiêu là trình diễn hoạt động này.²¹

3.2.2 Người tổ chức có uy tín và năng lực

Người tổ chức là những người kêu gọi mọi người cùng nhau tham gia vào một vấn đề nào đó. Có nhiều nhà tổ chức DDDP và họ có thể là người của chính phủ hoặc không thuộc chính phủ (xem Hộp 3.1). Điều quan trọng nhất cần có ở người tổ chức là uy tín và năng lực. Uy tín liên quan đến "vốn xã hội" của người đứng ra tổ chức hay liên minh tổ chức. Nếu không có khả năng năng lực xây mới hay xây dựng từ các mối quan hệ đã có, họ sẽ không thể tổ chức được một DDDP có đủ bên tham gia. Và nếu không có năng lực thực hiện, những người tổ chức sẽ không thể duy trì được đủ số người tham gia cũng như đảm bảo sự tham gia có hiệu quả.

Hộp 3.1: DDDP và các luồng đối thoại 1, 2, 3

Thuật ngữ luồng đối thoại 1-3 là một cách phân biệt giữa các diễn đàn quản trị nước, một số trong đó là các DDDP, và một số khác tạo tiền đề cho việc tổ chức đàm phán.

Luồng 1 để chỉ các quá trình của các chính phủ và các cơ quan công quyền liên quan, bao gồm các diễn đàn trong quốc gia và giữa các quốc gia. Theo cách nhìn của Nhà nước, đây là những diễn đàn "chính thức" và hợp pháp nhất. Phần lớn, lý lẽ chủ đạo vẫn là cấp nhận tuyệt đối các hành vi có lý và có tư lợi, đặc biệt là trong các sự kiện có tầm quốc tế. Các đối thoại thuộc Luồng 1 do các đơn vị Nhà nước tổ chức bởi cho các bên tham gia thuộc Nhà nước. Đại hội đồng Liên hiệp quốc là một ví dụ. Các đối thoại có thể có tính tranh luận, nhưng không phải là tiến trình có sự tham gia của nhiều bên liên quan.

Luồng 2 để chỉ các quá trình quản trị có sự tham gia của Nhà nước, gia đình Liên hiệp quốc, các nhà tài trợ/bên cho vay, xã hội dân sự và doanh nghiệp. Các diễn đàn tương tác này thường được một bên hoặc một liên minh có liên hệ chặt chẽ với Nhà nước đứng ra tổ chức và chủ trì để đảm bảo các đại diện của các chính phủ vẫn là các bên có đặc quyền, ví dụ như Đánh giá Quốc tế về Khoa học và Công nghệ Nông nghiệp để Phát triển (IAASTD). Người tổ chức thường tập trung vào việc nâng cao tính hiệu quả của Nhà nước bằng cách mở rộng các ý kiến và các ảnh hưởng. Các DDDP thuộc Luồng 2 có thể do các bên thuộc Nhà nước hoặc không thuộc Nhà nước tổ chức, và thường mở rộng cho nhiều bên liên quan tham gia.

Luồng 3 để chỉ các nỗ lực nghiên cứu, đối thoại và vận động ủng hộ của xã hội dân sự hay các doanh nghiệp, ít bị phụ thuộc vào các cơ quan Nhà nước. Các diễn đàn này cam kết mở rộng không gian chính trị và thường lạc quan về khả năng của các DDDP trong việc tìm ra và hỗ trợ đàm phán về các giải pháp tốt hơn cho xã hội. Việc tổ chức diễn đàn được dẫn dắt bởi các bên không thuộc Nhà nước, và được thiết kế để có sự tham gia của tất cả các bên liên quan hay các bên có khả năng đóng góp để giải quyết vấn đề. Các liên minh tổ chức thường là cách hữu ích để tập hợp vốn xã hội của các nhà tổ chức riêng lẻ. Luồng 2 và 3 hiện nay thường áp dụng ý tưởng và thực hành các DDDP mang tính tranh luận. Hiện tại, thực tiễn vẫn chưa nhiều như ý tưởng, nhưng trên khắp thế giới đang có nhiều nỗ lực hứa hẹn nơi mà Luồng 2 và 3 đang cố gắng cải thiện chất lượng của các DDDP nhằm thông tin và định hình các tranh luận, đưa ra các phương án và thông tin cũng như định hình các đàm phán liên quan đến nước.

3.2.3 Quy mô và cấp độ phù hợp

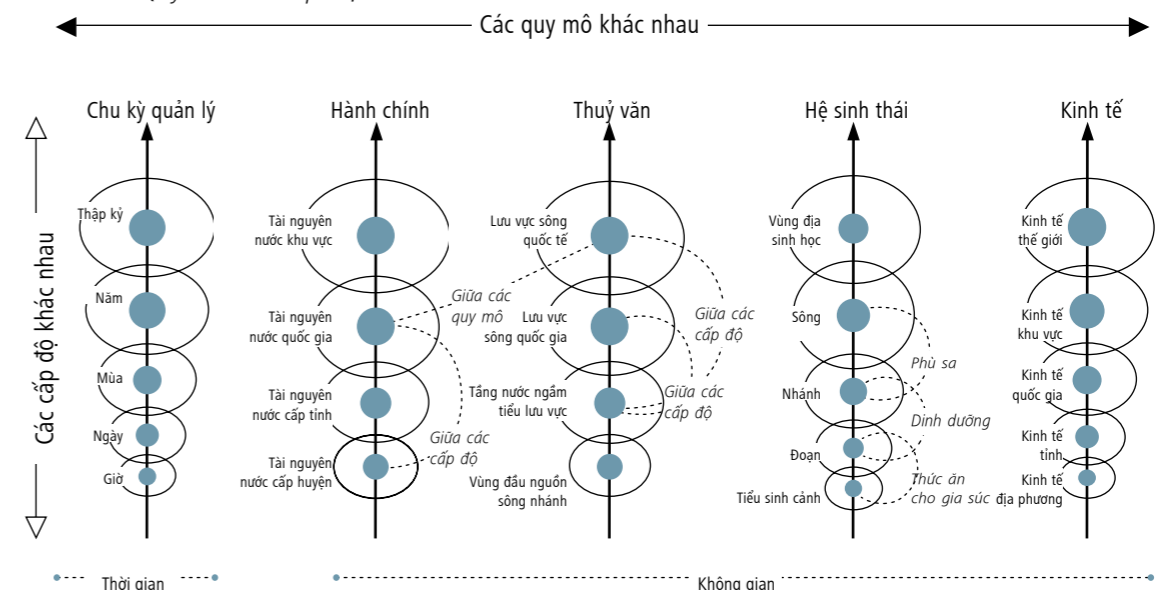
Làm rõ các mục tiêu và phạm vi là điều đầu tiên khi nghĩ đến quy mô và cấp độ.²² Quy mô là các vấn đề không gian, thời gian, số lượng hay phân tích được sử dụng để đo đạc, hay xếp hạng, và nghiên cứu một vấn đề (xem Hình 3.2). Cấp độ là các đơn vị phân tích được phân bố ở các vị trí khác nhau trong quy mô.

Quản lý nước thường được thể chế hóa xung quanh các quy mô không gian về quản lý nhà nước (ví dụ, hành chính) hay thủy văn. Quy mô quản lý nhà nước có các cấp độ khác nhau, ví dụ: huyện, tỉnh, quốc gia, khu vực và toàn thế giới. Quy mô thủy văn cũng có nhiều cấp độ, ví dụ: giếng, tầng ngậm nước, suối, hồ, hồ chứa, vùng đầu nguồn của sông nhánh, lưu vực sông lớn trong quốc gia hay lưu vực sông quốc tế. Những người tổ

chức DDDP phải nhận biết các phân tích và hành động cụ thể tốt nhất nên thực hiện ở các quy mô và cấp độ cụ thể - ở từng cấp độ đơn lẻ hay nhiều cấp độ. Đối với các vấn đề phức tạp về nước thường là nhiều cấp độ. Điểm mạnh của DDDP là chúng có thể được xây dựng linh hoạt để phù hợp với bất kỳ quy mô hay cấp độ nào và cũng có thể phù hợp với các tranh luận ở nhiều quy mô và cấp độ.

"ĐIỂM MẠNH CỦA DDDP LÀ CHÚNG CÓ THỂ ĐƯỢC XÂY DỰNG LINH HOẠT ĐỂ PHÙ HỢP VỚI BẤT KỲ QUY MÔ HAY CẤP ĐỘ NÀO VÀ CŨNG CÓ THỂ PHÙ HỢP VỚI CÁC TRANH LUẬN Ở NHIỀU QUY MÔ VÀ CẤP ĐỘ"

Hình 3.2: Quy mô và cấp độ



Hình 3.2²³ cho thấy một số ví dụ và các cấp độ điển hình năm quy mô khác nhau (một quy mô thời gian và bốn quy mô không gian). Các ví dụ về tương tác giữa các quy mô và cấp độ khác nhau được đưa ra theo cấp quy mô không gian. Một số quá trình đa cấp độ được thể hiện ở quy mô hệ sinh thái.

Các bên tranh cãi về các quy mô và cấp độ, công khai qua các tranh luận, thông cáo báo chí, vận động hành lang, thậm chí biểu tình, và tinh vi hơn nữa là qua việc sử dụng và điều khiển các công nghệ, các chỉ số, các tranh luận về đo lường tính toán và kiểm soát chính trị. Vì vậy, một số bên đề cao các quy mô thủy văn - vùng đầu nguồn cho đến các lưu vực sông - theo như các cấp độ tương ứng với đơn vị quản lý hành chính của các mô hình hoặc cơ sở hạ tầng mà họ vận hành. Một số bên khác lại muốn sử dụng các quy mô quen thuộc, như phân cấp địa hành chính theo truyền thống - từ cấp huyện đến khu vực - họ lập luận rằng các cấp độ trong quy mô này đã có sẵn năng lực, trách nhiệm giải trình và tính hợp pháp. Các khác biệt giữa các quy mô hành chính và thủy văn là một nguồn gây căng thẳng điển hình thường gặp trong quản trị tài nguyên nước.

Tranh cãi có thể xuất hiện trong các DDDP do các bên tham gia lựa chọn sử dụng các quy mô và cấp độ khác nhau trong phân tích, tranh luận và đáp ứng. Người tổ chức có thể thực hiện các bước chọn lựa đối tượng tham gia và định hình để đảm bảo rằng có các trao đổi và tranh luận mang tính xây dựng trong và giữa các quy mô và cấp độ tương ứng.

Các quy mô và cấp độ xuất hiện trong các DDDP sẽ dần dần trở thành một sản phẩm chung của các tiến trình tự nhiên và xã hội. Trong một DDDP các vấn đề phức tạp về nước, rất hiếm khi ta có thể, và cũng rất không nên, đưa ra những lựa chọn quá sớm về quy mô và cấp độ.

Tính chất tự nhiên của dòng chảy, và các động thái của hệ sinh thái hay các tổ chức xã hội có thể được hiểu rõ hơn nếu các ranh giới về quy mô và cấp độ không bị hạn chế một cách công khai ngay từ đầu trong

một DĐDP. Ví dụ, động thái theo mùa của các chế độ dòng chảy quan trọng đối với các loài cá (và vì vậy quan trọng đối với ngư dân) ở các cấp độ thời gian khác nhau hơn là tính lô gíc cho lập kế hoạch và vận hành sản xuất thủy điện, tưới và quản lý lũ.

3.2.4 Đầy đủ nguồn lực, sự hỗ trợ về chính trị và thời gian

Nếu không có đủ các nguồn lực gồm cả nhân lực, tài chính, thông tin và trí tuệ thì DĐDP sẽ không đạt được tiềm năng của nó. Cần có những người có năng lực để hỗ trợ cho hoạt động của DĐDP. Chi phí cũng sẽ phát sinh và do đó cần thu xếp vấn đề kinh phí. Các vấn đề chưa chắc chắn cần được xử lý trên cơ sở thông tin và những người tham gia có đủ kiến thức để có thể giúp thúc đẩy tiến trình.

Điều quan trọng là bất kỳ DĐDP nào cũng phải có đủ không gian và động lực chính trị cho phép hoặc khuyến khích nhằm xác định nguồn lực và các hỗ trợ cần thiết. Luôn cần có sự ủng hộ về chính trị ở mức độ nào đó. Ở đây không chỉ là hỗ trợ chính trị từ Nhà nước, mà luôn phải nhớ rằng DĐDP cần có một số lượng nhất định các bên liên quan tham gia có ảnh hưởng hoặc có thẩm quyền. Trong trường hợp bán đảo Cape York, Australia (Trường hợp 3.2), hỗ trợ chính trị là không cao nhưng có thời gian đủ dài để đảm bảo DĐDP có những cơ hội đóng góp tốt nhất.

“ĐIỀU QUAN TRỌNG LÀ BẤT KỲ DĐDP NÀO CŨNG PHẢI CÓ ĐỦ KHÔNG GIAN VÀ ĐỘNG LỰC CHÍNH TRỊ”

Trường hợp 3.2: Phá vỡ rào cản ở bán đảo Cape York, Úc

DĐDP về CYPLUS (Chiến lược Sử dụng Đất Bán đảo Cape York) ra đời trong những năm 1990 sau 20 năm gia tăng mâu thuẫn giữa các đề xuất phát triển quy mô lớn, hoạt động khai khoáng, quyền sử dụng đất, chăn thả gia súc và quyền sử dụng đất của thổ dân ở bán đảo Cape York, đông bắc Australia. CYPLUS là một DĐDP sâu rộng nhằm xây dựng một chiến lược sử dụng đất (tuy không tập trung vào vấn đề nước nhưng rõ ràng đây là vấn đề rất phức tạp) tại một khu vực xa xôi miền bắc Australia nơi có diện tích 137.000 km² với chỉ 18.000 dân và phần lớn dân số là thổ dân và là hậu duệ của những thổ dân đầu tiên ở vùng eo biển Torres. Chính quyền tất cả các cấp đã tích cực tham gia DĐDP này.

Các nhà nghiên cứu CYPLUS ghi nhận một trong những người tham gia phát biểu như sau: “Trước khi CYPLUS ra đời, đã tồn tại một rào cản ngăn cách giữa người chăn nuôi gia súc, người trồng rau và thổ dân trên bán đảo Cape York - mọi người đều cố gắng chia vùng Cape thành từng mảnh nhỏ cho mình nhưng đều có đủ đất để thỏa mãn tất cả mọi người. CYPLUS ra đời đã phá vỡ rào cản này”. Các nhà nghiên cứu cũng cảnh báo về sự cần thiết phải có một cam kết lâu dài đối với CYPLUS ít nhất là 10 năm, trong thời gian đó (theo hệ thống chính trị Úc) có ít nhất ba cuộc bầu cử và sẽ có rất nhiều thay đổi về chính sách, chương trình và các bên tham gia vào nỗ lực này”.

“NẾU KHÔNG CÓ CÁC BƯỚC TIẾP THEO SAU DĐDP HOẶC DĐDP KHÔNG ĐƯỢC CÁC NHÀ RA QUYẾT ĐỊNH XEM XÉT, NHIỀU NGƯỜI THAM GIA SẼ BỊ VỠ MỘNG”

Câu ngạn ngữ “Không thể xây xong thành Rome trong một ngày” cũng đúng cho trường hợp của các DĐDP, đòi hỏi phải đầu tư về thời gian và sự kiên trì, cần nỗ lực liên tục ở mức độ nào đó và sau đó là phải được giám sát. Nếu thời gian quá ngắn thì DĐDP khó mà thực hiện được công việc của mình. Nếu DĐDP không được giám sát hoặc không có các nhà ra quyết định xem xét thì sẽ làm nhiều người tham gia thất vọng và sẽ rất khó khăn nếu sau này muốn họ tham gia trở lại.²⁴ Một bài học quan trọng theo ghi nhận của một người quan sát một DĐDP ở Canada (xem trường hợp 3.3) là: “Một trong những phê phán chính nhằm vào các hệ thống quản trị

hợp tác là, trong khi các hệ thống này tạo cơ hội để tranh luận và có sự tham gia rộng rãi của các bên trong quá trình ra quyết định, thì chúng thường thất bại trong khâu thực hiện vì chưa chú ý đúng mức đến các kết quả đầu ra sẽ có tác động đến các vấn đề mà DĐDP đang cố gắng giải quyết. Kết quả là, nếu các nỗ lực của những người tham gia không thể hiện thành các tác động tích cực, họ sẽ không còn nhiệt tình đẩy mạnh hợp tác xa hơn nữa”.²⁵

Trường hợp 3.3: Cân bằng quyền lực trong Ủy ban lưu vực sông Fraser ở Canada

Lưu vực sông Fraser bao gồm 13 vùng đầu nguồn của các sông nhánh ở miền Tây Canada và nuôi sống hơn 2,5 triệu người với một nền kinh tế dựa vào tài nguyên thiên nhiên. Sự cần thiết phải có một phương pháp tiếp cận tổng hợp để quản lý hiệu quả và bền vững tài nguyên đất và nước vốn đã được công nhận từ thời xa xưa. Hội đồng Lưu vực sông Fraser được thành lập vào năm 1997 dưới hình thức của DĐDP để theo đuổi mục tiêu phát triển bền vững thông qua quy hoạch và quản lý tổng hợp lưu vực sông. Hội đồng này cho ra Chương trình Quản lý Lưu vực sông Fraser, một chương trình bị cho là chịu sự chi phối quá mức bởi các lợi ích của chính phủ. Hội đồng là một tổ chức phi lợi nhuận được tổ chức theo hình thức một doanh nghiệp nhằm giải quyết các vấn đề pháp lý liên quan đến tranh chấp nhờ vào sử dụng phương pháp đồng thuận thay vì luật pháp và hành chính. Hội đồng được thiết kế đặc biệt để bổ sung chứ không phải lặp lại các chức năng quản lý của Nhà nước. Tuyên bố chung về Phát triển Bền vững đã bước đầu được đưa ra làm phương tiện để giúp các nhóm hiểu nhau hơn. Tuyên bố vạch ra các vấn đề cũng như tầm nhìn, xác định rõ ràng các giá trị, nguyên tắc và luật lệ để hướng dẫn hành động tập thể.

Việc thiết lập thể chế của Hội đồng đã được thực hiện một cách cẩn trọng nhằm tạo cơ hội thảo luận công bằng giữa các bên tham gia để gây ảnh hưởng đến các quyết định về chính sách và chương trình. Mọi người thừa nhận rằng thách thức chính đối với quản trị hợp tác là phải đảm bảo công bằng về tính đại diện, cho dù luôn luôn có sự không cân bằng về quyền lực kinh tế và chính trị giữa các nhóm có lợi ích hợp pháp đối với các khía cạnh khác nhau của quản lý lưu vực sông.

Ủy ban này bao gồm 36 người đứng đầu đến từ ba cấp của chính phủ (liên bang, tỉnh và địa phương), các Bộ tộc Thổ dân, các nhóm cộng đồng, các doanh nghiệp cũng như các nhóm có chung các lợi ích xã hội, kinh tế và môi trường. Để đảm bảo người dân địa phương có quyền tham gia một cách công bằng, đã có năm ủy ban cấp vùng phụ trách các vùng đầu nguồn cụ thể bao gồm đại diện từ chính quyền địa phương, các Bộ tộc Thổ dân và các nhóm lợi ích theo ngành.

3.2.5 Quan điểm chính trị và quyền lực được thừa nhận

Khi xác định phạm vi của DĐDP, cần phải cân nhắc kỹ càng vấn đề quan điểm chính trị và quyền lực.

Quan điểm chính trị là một khái niệm mơ hồ. Một vài ý kiến từ cách đây gần 50 năm vẫn còn nguyên giá trị: “Trước hết và quan trọng nhất, quan điểm chính trị là đề cập đến chính sách, và chính sách, là mong muốn thay đổi hoặc mong muốn bảo vệ một cái gì đó chống lại sự thay đổi” và “Quan điểm chính trị là phản ánh tự nhiên các khác biệt giữa các thành phần trong một xã hội ... [ở đó] ... luôn phát sinh nhiều bất đồng do sự khác biệt cơ bản về điều kiện, địa vị, quyền lực, ý kiến, và mục tiêu”.²⁶ Chia sẻ nguồn nước không đơn thuần là lựa chọn về kỹ thuật. Việc tranh luận giữa các lập trường khác nhau chính là quan điểm chính trị. DĐDP là nơi dành cho tranh luận này. DĐDP là một cách để đảm bảo các cuộc tranh cãi chính trị phải cân nhắc các bằng chứng và xem xét các giá trị và quan điểm khác nhau.

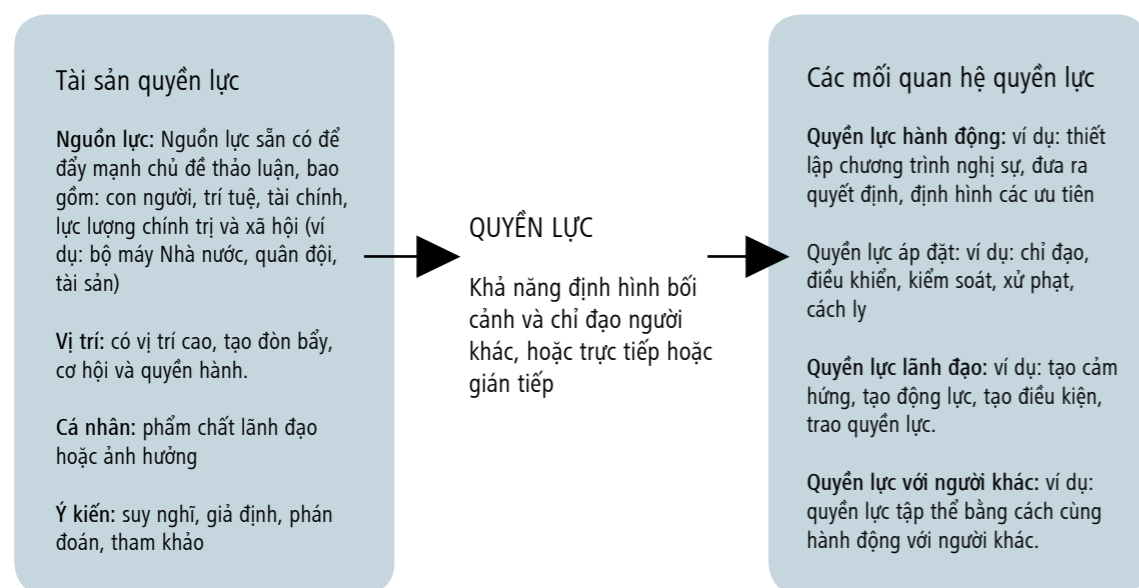
Quyền lực cũng là một khái niệm mơ hồ. Quyền lực có thể là khả năng định hình bối cảnh và chỉ đạo người khác. Quyền lực là có ích nhưng nó chỉ đưa chúng ta đến được những kết quả nhất định. Quyền lực cũng có thể sử dụng và có liên quan trực tiếp đến DĐDP. Nghĩ đến quyền lực là nghĩ đến mối liên hệ giữa tài sản và quyền lực (xem Hình 3.3)²⁷. Xem xét cả hai có thể giúp chúng ta hiểu được bối cảnh này.

“KHI XÁC ĐỊNH PHẠM VI CỦA MỘT DDDP, CẦN CÂN NHẮC KỸ CÀNG VẤN ĐỀ QUAN ĐIỂM CHÍNH TRỊ VÀ QUYỀN LỰC”

Các DDDP có thể có tầm ảnh hưởng hơn nếu chúng có được các “tài sản” cần thiết bao gồm: nguồn lực, người tham gia ở các vị trí chiến lược, cá nhân có khả năng lãnh đạo và nguồn ý tưởng phong phú.

Đối với một số người, quan điểm chính trị và phân tích chính trị, tập trung vào phân tích quyền lực, xác định và chất vấn về việc phân phối, thực hành và tầm quan trọng của quyền lực. Cách mà các mối quan hệ quyền lực được thể hiện cũng rất quan trọng như việc các bên tham gia cụ thể có quyền lực - “quyền lực thực hiện”, “quyền lực cùng với người khác”, “quyền lực áp đặt đối với người khác” và “quyền lực lãnh đạo”²⁸ - theo phép ẩn dụ về sắp xếp, bắc và lửa trong Chương 2, Khung 2.1, tất cả các quyền lực này đều quan trọng. Các DDDP có thể là tác nhân của việc tham gia có tính xây dựng nếu các mối quan hệ quyền lực được thể hiện thành sự kết hợp có ích dưới nhiều hình thức khác nhau. Để DDDP thành công, điều quan trọng và cần thiết nhất có lẽ là khuyến khích những người tham gia chấp nhận luận điểm: làm việc tập thể với người khác sẽ tạo thêm quyền lực mới.

Hình 3.3: Tài sản hình thành quyền lực và mối quan hệ quyền lực



3.3 Các yếu tố đòi hỏi để quá trình DDDP hiệu quả

Để các DDDP phần nào có được tính hợp pháp, tiến trình của chúng phải đảm bảo có chất lượng cao. Để làm được điều này cần phải có và duy trì các chuẩn mực cao trong tranh luận, điều phối, tính tổng hợp, trao đổi thông tin giữa những người tham gia và công chúng rộng hơn.

3.3.1 Tính tranh luận

Tranh luận là một phần không thể thiếu nhờ đó mà chúng ta hiểu được: “tranh luận là tranh cãi và thảo luận nhằm đưa ra quan điểm hợp lý và đầy đủ thông tin và người tham gia sẵn sàng điều chỉnh ưu tiên trên cơ sở thảo luận, có được thông tin mới và các yêu cầu của các bên tham gia khác. Mục đích cuối cùng của tranh

luận không nhất thiết là đi đến sự đồng thuận, những người tham gia có thể vẫn sẽ theo đuổi mỗi quan tâm riêng của họ, nhưng mỗi quan tâm chung về tính hợp pháp của các kết quả (được hiểu là thỏa mãn đối với tất cả những người bị ảnh hưởng) là đặc trưng lý tưởng của tranh luận”.

Các DDDP bắt nguồn từ niềm tin vào giá trị của “tranh luận đích thực”²⁹ giữa những người có quan điểm khác nhau. Do vậy, các DDDP đề cao hơn quyền lực được tranh luận, giải thích và lập luận, so với các loại quyền lực khác. Vì vậy, cần lưu ý rằng các bên tham gia không có ngôn ngữ và kỹ năng giao tiếp có thể là một điều bất lợi trừ phi họ cử những người đại diện thích hợp tham gia.

“CÁC DDDP ĐỀ CAO QUYỀN LỰC ĐƯỢC TRANH LUẬN, GIẢI THÍCH VÀ LẬP LUẬN SO VỚI CÁC LOẠI QUYỀN LỰC KHÁC”

3.3.2 Có sự điều phối (tổ chức)

Để có thể tranh luận thì cần có sự điều phối tốt để các DDDP đạt được tiềm năng của chúng. Lý tưởng nhất trong một nhóm những người điều phối DDDP phải có cả nam giới và nữ giới đến từ các nền văn hóa khác nhau nhưng đoàn kết với nhau bằng những ý tưởng cởi mở. Những người điều phối này cần phải có các tính cách sau.

Người lắng nghe: Có khả năng lắng nghe và tạo không khí để những người khác lắng nghe (chứ không phải chỉ nói).

Người khơi mào: Có khả năng quan sát xem ai tham gia và ai không tham gia và tìm cách giúp tất cả mọi người cùng tham gia phát biểu đóng góp một cách tốt nhất. Trong đó bao gồm cả việc nhắc nhở và tìm cách để các cá nhân hoặc nhóm đang áp đặt cuộc thảo luận phải ngừng phát biểu.

Người kết nối: Mong muốn xây dựng DDDP thông qua cân nhắc kỹ về chương trình và quan điểm của những người tham gia, dự đoán chuyện gì có thể xảy ra. Điều quan trọng là người điều phối phải liên kết các bước trong một quy trình DDDP, duy trì một số định hướng/ trọng tâm trong khi vẫn có thể thích ứng với nhu cầu của từng bên tham gia.

Người biết tôn trọng: Tôn trọng và thấu hiểu các đối tượng khác nhau với thế giới quan khác nhau. Bao gồm tôn trọng kiểu kiến thức khác nhau: kỹ thuật, nông nghiệp, sinh thái, kinh tế, văn hóa, xã hội, quan điểm chính trị quốc gia, kiến thức địa phương.

Nhiệt huyết: Để duy trì sự nhiệt tình tham gia của các bên để họ kiên định theo đuổi và giải quyết các nhiệm vụ có thể là không dễ, người điều phối thường cần có phải trữ đủ năng lượng và nhiệt huyết.

Thuần thực các “kỹ năng điều phối” cần thiết: Có rất nhiều kỹ thuật để khuyến khích người tham dự diễn đạt ý kiến một cách sáng tạo, như đưa ra những lập luận trái chiều, lập sơ đồ tư duy, sử dụng các công cụ giàu. Một người điều phối khéo léo có thể áp dụng chúng như những hợp phần của phương pháp DDDP.³⁰

“ĐỂ TẠO ĐIỀU KIỆN TRANH LUẬN, ĐIỀU PHỐI TỐT LÀ MỘT ĐẶC TÍNH CẦN THIẾT”

3.3.3 Tính tổng hợp

Thông qua quá trình linh hoạt với nhiều khía cạnh khác nhau, DĐDP cần tạo điều kiện đảm bảo tính đại diện đầy đủ của các bên tham gia và các mối quan tâm khác nhau của họ. Tính toàn diện có nghĩa là tôn trọng nhiều giá trị đạo đức, cách lý luận, thế giới quan và các ưu tiên của những người tham gia.

3.3.4 Đủ thông tin và có tính truyền thông

Các DĐDP phải sử dụng và chia sẻ các thông tin tốt nhất hiện có để xây dựng nền tảng kiến thức. Những người tham gia DĐDP cần làm quen với các diễn đàn, kế hoạch, chương trình nghị sự có liên quan v.v... DĐDP cũng cần truyền thông hiệu quả với công chúng rộng hơn nếu muốn tạo ra và duy trì sự quan tâm và ủng hộ lớn hơn.

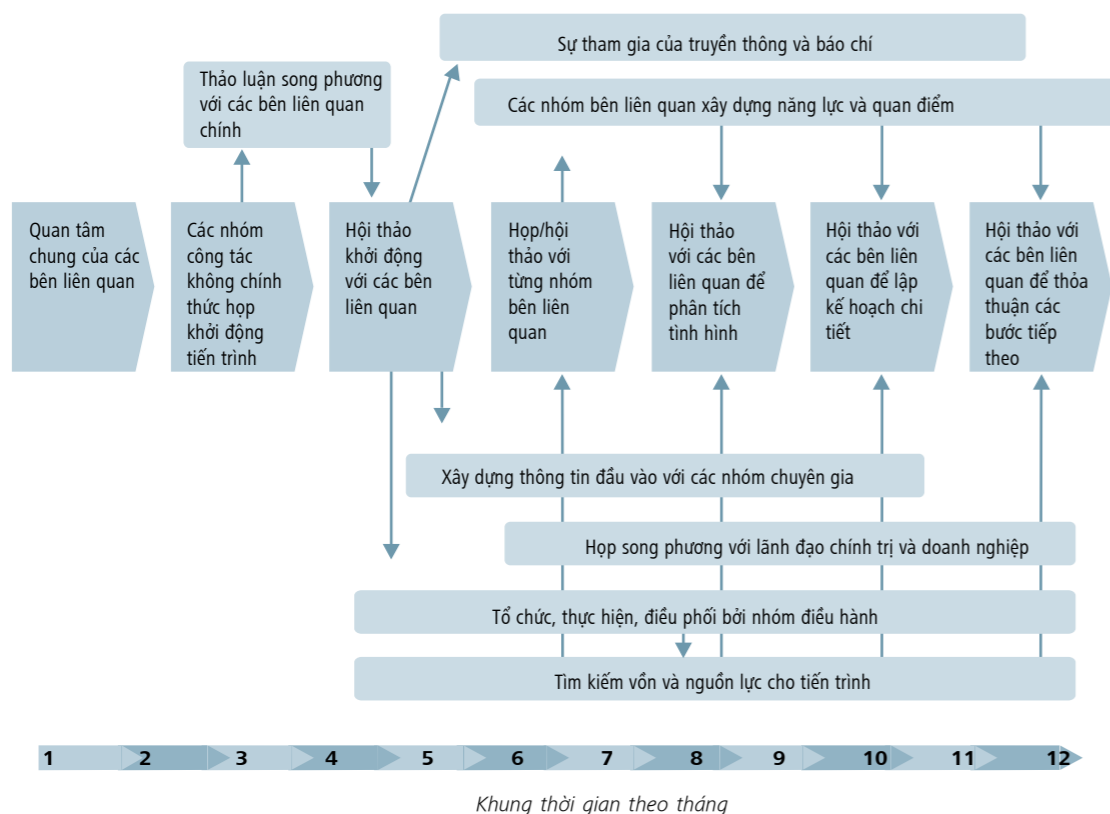
3.4 Các nội dung mong muốn của DĐDP

Không phải mọi DĐDP đều giống nhau. Hình 3.4 đưa ra một ví dụ thực hành về một DĐDP giả thuyết thể hiện một quá trình hợp lý từ hiểu và công nhận một mối quan tâm đến tranh luận và thỏa thuận về các bước tiếp theo.

DĐDP có thể bao gồm các cuộc họp thường xuyên giữa các thành viên cốt lõi. Đây có thể chỉ là những cuộc gặp mặt ngẫu phát bên cạnh một con kênh, gần một vùng đất ngập nước hoặc bên bờ sông. Cũng có thể là các cuộc hội nghị/các thảo luận mở dành cho công chúng, các chuyến đi thực địa được tổ chức tại địa phương, trao đổi thông tin điện tử, báo cáo của chính phủ, phim, kịch, các văn bản, bản kê cũ, hoặc các nghiên cứu được ủy quyền.

Mặc dù các DĐDP có các khác biệt ở cách mà chúng được thiết lập và thực hiện, nhưng có thể đề xuất vài ví dụ về nội dung mong muốn.

Hình 3.4: Khung thời gian và trình tự của một DĐDP³¹ giả thuyết



Khung thời gian theo tháng

3.4.1 Chuẩn bị

Công tác chuẩn bị để cập đến các bước thực tế phải được thực hiện trong việc hình thành một DĐDP hiệu quả.³² Các bước cần thiết bao gồm:

- thành lập một nhóm chỉ đạo lâm thời
- làm rõ lý do cơ bản của DĐDP
- xây dựng sự ủng hộ của công chúng đối với DĐDP
- bước đầu xem xét bối cảnh rộng hơn đối với DĐDP
- cân nhắc các phương án thiết kế và phân công trách nhiệm trong DĐDP

Thành lập một nhóm điều hành lâm thời

Hiện trên toàn thế giới có hàng trăm ví dụ về DĐDP liên quan đến nước. Để thực hiện DĐDP, thông thường cần có một nhóm chỉ đạo lâm thời. Một số người cho là "lâm thời" trong khi số người khác lại gọi là "ban đầu" hoặc "không chính thức". Một số thích gọi "nhóm công tác" hoặc "ủy ban" hơn là "nhóm chỉ đạo". Cho dù là gì thì điều quan trọng ở bước này là không được chậm trễ. Còn vấn đề cốt lõi là phải bắt đầu vào một thời điểm nào đó. Việc phân công trách nhiệm tổ chức họp, quản lý và điều phối DĐDP sẽ được làm rõ và điều chỉnh trong giai đoạn khởi động (xem Trường hợp 3.4).

Trường hợp 3.4: Cải thiện kiến thức nông nghiệp, khoa học và công nghệ

Một ví dụ điển hình gần đây về DĐDP là Đánh giá Quốc tế về Khoa học và Công nghệ Nông nghiệp phục vụ Phát triển (IAASTD). Đây là một quá trình kéo dài năm năm từ 2003-2008. Mặc dù không tập trung vào vấn đề tài nguyên nước nhưng vẫn là một ví dụ đáng tham khảo.

Ban đầu, Ban Chỉ đạo gồm 40 đại diện từ chính phủ, các cơ quan, ngành công nghiệp, nông dân và các nhà sản xuất khác ở nông thôn, người tiêu dùng, các tổ chức môi trường và các tổ chức phi chính phủ đã phát hành một tài liệu cơ sở kêu gọi Đánh giá Quốc tế vào tháng 8 năm 2003. Họ đã chọn giải quyết câu hỏi: Làm thế nào để có thể xóa đói giảm nghèo, cải thiện sinh kế nông thôn, và tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển môi trường, xã hội và kinh tế bền vững và công bằng thông qua việc tạo ra, tiếp cận và sử dụng kiến thức nông nghiệp, khoa học và công nghệ?

Sau đó là quá trình thiết kế. Cuộc họp đầu tiên đã diễn ra trong năm 2004 có sự tham gia của các bên (chính phủ), năm cơ quan đồng tài trợ thuộc Liên hiệp quốc, Ngân hàng Thế giới và đại diện xã hội dân sự. Đại diện của các chính phủ (45 quốc gia có mặt) đã quyết định tiến hành Đánh giá. Họ đồng ý về nội dung và phạm vi đánh giá và thông qua đề cương và thủ tục, thời gian biểu và ngân sách 10,7 triệu USD.

Đây là một tiến trình liên chính phủ của Liên hiệp quốc, có nghĩa là đại diện các Quốc gia thành viên đưa ra quyết định cuối cùng và được yêu cầu thông qua báo cáo cuối cùng. Ban chỉ đạo ban đầu trở thành một Văn phòng gồm 60 đại diện từ chính phủ (30), xã hội dân sự (22) và các tổ chức quốc tế (8) để giám sát tiến trình. Sau đó, IAASTD đã tiến hành một đánh giá toàn diện trên toàn cầu trong đó có phát hành 5 báo cáo chi tiết ở cấp khu vực về vai trò của khoa học và công nghệ nông nghiệp trong phát triển mà đỉnh điểm là một cuộc họp toàn thế tại Johannesburg vào tháng 4 năm 2008. Tại đó, các báo cáo tổng hợp và các tóm tắt cho những người ra quyết định đã được trình bày tới tất cả các bên liên quan.

Xác định rõ lý do hình thành DĐDP

Sự cần thiết phải tổ chức một DĐDP phải được giải thích và chấp nhận trước khi mọi người đồng ý đầu tư thời gian và công sức của mình. DĐDP sẽ giải quyết vấn đề nào hay tạo ra cơ hội nào? DĐDP sẽ giải quyết các khiếm khuyết hay tạo ra các giá trị thặng dư cho các nỗ lực hiện nay như thế nào?

Gần đây đã xuất hiện nhiều mục tiêu tạo xúc tác cho các DĐDP ở cấp độ địa phương, quốc gia, khu vực và toàn cầu, ví dụ:

- Đưa tranh luận của người dân vào tiến trình ra quyết định về các liên kết tiềm năng giữa 37 con sông lớn tại Ấn Độ (xem Trường hợp 3.6).
- Chia sẻ công bằng nguồn nước tưới tại các tiểu lưu vực của sông Lingmutey Chu, Vương quốc Bhutan (Trường hợp 3.7 Mô hình bạn đồng hành).
- Kết hợp duy trì đặc trưng lũ tự nhiên với việc sản xuất thủy điện trong đàm phán về “dòng chảy môi trường” tại lưu vực sông Senegal (xem trường hợp 3.9).
- Năng lượng của tương lai - tiếp tục các bước ở quy mô quốc gia theo khuyến nghị Ủy ban Thế giới về Đập để giải quyết các vấn đề gây tranh cãi xung quanh việc xây các đập lớn ở Nepal (xem Trường hợp 3.10).
- Sử dụng và chăm sóc tốt hơn nguồn nước ngầm ở quận Umatilla, Mỹ.³³
- Cải thiện hợp tác giữa các nhóm quyền lợi và đàm phán tuyên bố về tài nguyên nước để hướng dẫn quản lý nước tại lưu vực Yobe Komadugu của hồ Chad, miền bắc Nigeria.³⁴

“SỰ CẦN THIẾT PHẢI TỔ CHỨC DDDP CẦN ĐƯỢC GIẢI THÍCH VÀ CHẤP NHẬN TRƯỚC KHI NGƯỜI THAM GIA ĐỒNG Ý ĐẦU TƯ THỜI GIAN VÀ CÔNG SỨC”

Xây dựng một bộ phận công chúng ủng hộ DDDP

Để đạt được tối đa tiềm năng, DDDP cần có một bộ phận công chúng ủng hộ. Điều quan trọng là tạo cơ hội để các bên tham gia càng sớm càng tốt. Mặc dù mọi người có thể tham gia mang tính xây dựng với nhiều lý do khác nhau nhưng hầu hết họ muốn được thấy DDDP là một nỗ lực thực sự và xứng đáng để tìm ra các giải pháp công bằng và hiệu quả. Xây dựng bộ phận công chúng quan tâm có nghĩa là xây dựng nền tảng gồm những người ủng hộ và cam kết tham gia vào quá trình thảo luận tập thể. Nó có ý nghĩa nhiều hơn là “gắn kết các bên liên quan” hay việc thực hiện một “phân tích các bên liên quan” (xem phần 3.4.2).

“ĐỂ ĐẠT ĐƯỢC TỐI ĐA TIỀM NĂNG, MỘT DDDP CẦN CÓ MỘT BỘ PHẬN CÔNG CHÚNG CÓ THÀNH PHẦN ĐA DẠNG ỦNG HỘ”

Bước đầu xem xét bối cảnh lớn hơn của DDDP

Nhóm chỉ đạo làm thời cần đảm bảo rằng các bên tham gia hiểu được bối cảnh rộng hơn của DDDP. Một số người gọi bối cảnh này là “môi trường hoạt động” hoặc “nền kinh tế chính trị”. Điều quan trọng là phải có được cái nhìn bao quát cơ bản nhất hiện tại và các vấn đề có liên quan trong quá khứ, bao gồm việc hiểu sơ bộ về các quan điểm khác nhau của các bên tham gia trong DDDP. Điều này sẽ giúp định hướng các lĩnh vực cần được khám phá chi tiết hơn.

Đánh giá cơ cấu hoạt động tiềm năng của DDDP

Thông thường, có nhiều phương án khác nhau cho cơ cấu hoạt động của một DDDP. Cơ cấu này sẽ xác định chức năng, tính hợp pháp và trách nhiệm của các bộ phận. Cần phải làm rõ liên hệ của cơ cấu này đối với các cơ quan thẩm quyền quản lý hiện tại. Ví dụ, liên kết (nếu có) với các cấp chính quyền như thế nào? Dành thời gian để nghiên cứu và đưa ra một cơ cấu thích hợp là điều sống còn.

Đánh giá các thiết kế và phân công nhiệm vụ trong DDDP

Một chuyên gia đưa ra ý kiến: “Các DDDP dù được gọi bằng tên nào, hiện rất “nóng” trong lĩnh vực nước, thu hút nhiều bên tham gia khác nhau cùng làm việc một cách phối hợp - ít nhất là trong một thời gian ngắn - trong một “bức tranh toàn cảnh” gồm nhiều tiến trình đàm phán với nhiều bên tham gia khác nhau.³⁵

Có nhiều sự lựa chọn để thiết kế sao cho một DDDP phù hợp với mục đích và phạm vi của nó. Công việc thiết kế bao gồm xác định cơ cấu hoạt động và kế hoạch thực hiện các DDDP. Điều quan trọng nhất trong giai đoạn thiết lập là làm thế nào để đàm phán một thiết kế và phân công nhiệm vụ phù hợp, nhờ đó, một DDDP có thể góp phần giải quyết các nhu cầu của một nhóm người trong xã hội đang vướng mắc một vấn đề cụ thể nào đó với hy vọng làm cho công tác quản lý nước công bằng và hiệu quả hơn thông qua một diễn đàn có thiện ý.

3.4.2 Phân tích các bên liên quan

Phân tích các bên liên quan là việc quan trọng để có thể thiết kế và thực hiện một DDDP sao cho phù hợp. Phân tích này giúp làm rõ ai tham gia vào DDDP và bằng cách nào. Nó sẽ là nền móng đảm bảo sự tham gia của các bên trong suốt tiến trình của một DDDP, tạo điều kiện thuận lợi để các bên có thể tham gia, được tôn trọng và học hỏi lẫn nhau.

Những người lèo lái DDDP - người tổ chức hoặc nhóm chỉ đạo phải thống nhất các tiêu chí xác định đối tượng tham gia. Đối với nhiều DDDP, tiêu chí 4R là một điểm khởi đầu phù hợp. Có những lợi ích gì và ai có thể nhận lợi ích thu được hoặc ai sẽ gánh chịu chi phí? Có những rủi ro gì và ai là những người chịu rủi ro tự nguyện hoặc không tự nguyện? Ai có quyền hoặc có thể yêu cầu quyền được tham gia? Sự thật là một số người luôn luôn cho rằng “quyền tham gia” của họ lớn hơn quyền của những người khác? Ai có trách nhiệm tham gia - theo pháp luật hoặc là “nghĩa vụ công dân” - dựa trên hiểu biết sâu sắc mà họ thể hiện và khả năng đóng góp?

Liệt kê tất cả những cá nhân và tổ chức có thể phù hợp với tiêu chí. Danh sách này có thể sẽ phải rà soát lại nhiều lần để đảm bảo rằng tất cả các nhóm chính và người dân có cơ hội tham gia, trực tiếp hoặc qua người đại diện của họ. Để các bên liên quan tự đề cử cũng giúp đảm bảo các đối tượng có quan tâm không bị bỏ sót. Cần có các quyết định đúng đắn để thu hút người dân tham gia hiệu quả nhất. Một điều quan trọng là cần lắng nghe tất cả các bên quan tâm đối với DDDP để biết họ nghĩ như thế nào về việc họ có thể tham gia DDDP một cách tối ưu thông qua các hình thức khác nhau.

Có thể sử dụng các công cụ khác nhau để tìm hiểu các bên tham gia và các mối quan hệ của họ, ví dụ: động não, lập sơ đồ về các bên tham gia, phỏng vấn các đối tượng quan trọng hoặc thảo luận nhóm để đưa ra những “bức tranh đầy đủ”.

Cũng có thể lập một ma trận các bên tham gia, các bên tham gia ở một trục và các tiêu chí 4R ở một trục khác (xem Bảng 3.1). Trong các trường hợp phức tạp thường có những quan điểm xung đột. Có thể sử dụng 4R để nghiên cứu vai trò của các bên liên quan khác nhau đối với các vấn đề chính trong DDDP.

Kiểm tra chéo với các đối tượng khác nhau cũng giúp làm giảm rủi ro, sơ suất hoặc thiên lệch. Nếu có thể, nên lập bản tóm tắt sơ bộ về ảnh hưởng cũng như quyền hạn của các bên tham gia. Nắm bắt được sự biến động trong các mối quan hệ giữa các bên, điều này cũng giúp cho việc sử dụng 4R nhằm phản ánh quyền lực (tầm ảnh hưởng hoặc thẩm quyền) của các bên khác nhau.



Ảnh 3.1 Đối thoại về Đập và Phát triển (Nepal)

Bảng 3.1: Sử dụng 4R để phân tích các bên liên quan trong một dự án giả thiết về nước

4R →	Lợi ích thu được: Lợi ích tiềm năng	Rủi ro: Rủi ro tự nguyện hoặc không tự nguyện	Quyền lợi: Quyền lợi được đòi hỏi	Trách nhiệm: Trách nhiệm chính thức hoặc không chính thức
Các bên liên quan (ví dụ) ↓	Các ví dụ về lợi ích thu được, rủi ro, quyền lợi và trách nhiệm sẽ được khám phá khi phân tích các bên liên quan			
Người chịu ảnh hưởng tại địa phương	<ul style="list-style-type: none"> Cần đánh giá các lợi ích thu được ở địa phương. Các lợi ích thu được có thể bao gồm: tiếp cận bình đẳng đến nguồn nước có chất lượng hoặc các tài nguyên liên quan khác; bồi thường vì mất khả năng tiếp cận tài nguyên; dừng hoặc thiết kế lại dự án có kết quả quá tiêu cực. 	<ul style="list-style-type: none"> Có thể những người chịu rủi ro không tự nguyện. Ví dụ: các tác động liên quan đến suy giảm chất lượng nước hay hệ sinh thái; an ninh sinh kế bị đe dọa v.v... 	<ul style="list-style-type: none"> Quyền được tự do tham vấn với đầy đủ thực hiện (quyền được khước từ các quyết định đưa ra từ các tranh luận bị lấn át bởi quan chức). Quyền được sống tốt hơn hay ít nhất không tệ đi. 	<ul style="list-style-type: none"> Công nhận quyền của người khác để cố gắng cải thiện cuộc sống của họ.
Người phát triển	<ul style="list-style-type: none"> Lợi nhuận từ xây dựng hay vận hành một cơ sở mới 	<ul style="list-style-type: none"> Chi phí xây dựng quá cao, chi phí vận hành không mang lại lợi nhuận Rủi ro từ vay vốn và đầu tư 	<ul style="list-style-type: none"> Theo như hợp đồng ủy quyền 	<ul style="list-style-type: none"> Tuân theo luật Thông báo đầy đủ tất cả các tác động dự kiến Xây dựng và vận hành theo thỏa thuận
Chuyên gia	<ul style="list-style-type: none"> Phí, đôi khi là cả lợi nhuận sẽ được chia trong tương lai 	<ul style="list-style-type: none"> Rất ít, ngoại trừ tai tiếng nếu không thể hiện tốt và đúng vai trò 	<ul style="list-style-type: none"> Quyền đưa ra lời khuyên không thiên vị để các nhà ra quyết định xem xét 	<ul style="list-style-type: none"> Hoạt động trong lĩnh vực chuyên môn và đưa ra lời khuyên rõ ràng và công bằng
Đại diện các NGO	<ul style="list-style-type: none"> Thường thì không đáng kể, nhưng cũng như với các bên khác, việc này cần được kiểm tra. Đàm phán có bao gồm các vấn đề mà họ cho là quan trọng 	<ul style="list-style-type: none"> Có thể bị buộc đứng ngoài các quá trình chính trị hay pháp lý nếu không phải là người bị ảnh hưởng trực tiếp. Bị tai tiếng nếu bị phát hiện tham gia vào DDDP không tốt hay quá nhượng bộ 	<ul style="list-style-type: none"> Quyền xem xét, chất vấn và trình bày quan điểm và ý kiến. 	<ul style="list-style-type: none"> Có trách nhiệm giải trình đối với bộ phận công chúng của họ.
Người cấp tài chính	<ul style="list-style-type: none"> Hoàn vốn đầu tư 	<ul style="list-style-type: none"> Mất vốn đầu tư 	<ul style="list-style-type: none"> Cho vay theo khuôn khổ cho phép của luật pháp 	<ul style="list-style-type: none"> Kiểm tra năng lực, tuân thủ các chính sách nội bộ và chính sách ngành, bao gồm các quy tắc ứng xử.
Quan chức chính phủ	<ul style="list-style-type: none"> Lợi ích chỉ dành cho những ai theo công chúng là xứng đáng được hưởng 	<ul style="list-style-type: none"> Tối thiểu, ngoại trừ tai tiếng nếu bị phát hiện ủng hộ những quan điểm phát triển không khôn ngoan hay không công bằng. 	<ul style="list-style-type: none"> Hoàn thành nhiệm vụ với tư cách là những công dân được ủy quyền hoặc được thuê. 	<ul style="list-style-type: none"> Phân xử một cách khôn ngoan và công bằng, phát huy tinh thần tuân thủ luật và các quy định, hướng dẫn.

3.4.3 Khế ước xã hội giữa các bên tham gia

Khế ước xã hội là văn bản tóm tắt các quy tắc tham gia vào DDDP. Một khế ước xã hội³⁶ cần phải được lập giữa những người đứng ra tổ chức và đại diện của tất cả các bên liên quan. Văn bản này đòi hỏi phải có sự thống nhất về mục đích, phạm vi, không gian chính trị, nguồn lực, thời gian và quá trình để các bên tham gia DDDP có thể hiểu được vai trò và trách nhiệm của nhau.

Các khế ước xã hội - được đàm phán thường xuyên - sẽ làm cho "lời hứa tham gia" trở nên rõ ràng, giảm bớt nguy cơ dẫn đến sai khác quá nhiều giữa thực tế và mong đợi. Ví dụ, đại diện của các bên liên quan được mời:

- Gặp gỡ trước hết là để xây dựng các mối quan hệ và chia sẻ thông tin?
- Xây dựng chương trình cho các hành động tiếp theo của khu vực công hay tư nhân?
- Động não và giải quyết vấn đề?
- Tham gia một sáng kiến tạo sự đồng thuận?
- Đưa ra các khuyến nghị hay ra quyết định?

Các hợp đồng xã hội cần phải cụ thể và được tài liệu hóa như Diễn đàn toàn cầu Đánh giá Tính bền vững của Thủy điện (xem Trường hợp 3.5).

"KHẾ ƯỚC XÃ HỘI LÀ BẢN TÓM TẮT CÁC QUY TẮC THAM GIA DDDP"

Trường hợp 3.5: "Khế ước xã hội" của Diễn đàn Đánh giá tính bền vững của phát triển thủy điện

Năm 2004, Hiệp hội Thủy điện Quốc tế (IHA) đã áp dụng các Hướng dẫn về phát triển bền vững, sau đó là Nghị định thư Đánh giá tính bền vững (SAP) vào năm 2006. Trong giai đoạn 2008-2009, Diễn đàn Đánh giá Tính bền vững của Thủy điện (HSAF)³⁷ đã xem xét liệu có thể xây dựng một công cụ đánh giá tính bền vững được chấp nhận rộng rãi để đánh giá và hướng dẫn thực hiện trong ngành thủy điện, dựa trên SAP hay không. HSAF bao gồm các hoạt động đánh giá hiện trường và thông qua các cuộc họp ở Mỹ, Zambia, Trung Quốc, Brazil, Ai-xơ-len và Thổ Nhĩ Kỳ. Tháng 8 năm 2009, Diễn đàn đã phát hành một dự thảo Nghị định thư Đánh giá Tính bền vững của Thủy điện (HSAP).

Các thành viên của Diễn đàn bao gồm đại diện của các nước phát triển và đang phát triển có liên quan đến phát triển thủy điện cũng như đại diện của các tổ chức phi chính phủ, các tài chính và các ngành công nghiệp. Từ đầu Diễn đàn, các bên tham gia đã ký Biên bản ghi nhớ và đồng ý với "các Quy trình Hoạt động và Truyền thông" bao gồm một số điểm như:

- HSAF sẽ minh bạch, được thực thi với thiện chí và sẽ tìm kiếm sự đồng thuận.
- Khi không thể đạt được sự đồng thuận, các khác biệt sẽ được ghi nhận trong tất cả các tài liệu của HSAF.
- HSAF sẽ chỉ sử dụng tên và thương hiệu của các bên tham gia trong truyền thông với người dân sau khi được họ cho phép.
- Quyết định về việc ủng hộ sản phẩm cuối cùng sẽ được mỗi bên tham gia đưa ra sau khi tham vấn với tập thể của họ.
- Các bên tham gia có quyền rút lui trong quá trình diễn ra DDDP. Nếu điều này xảy ra, bên rút lui sẽ phải có văn bản giải thích với Người chủ trì.

"KHẾ ƯỚC XÃ HỘI CẦN PHẢI CỤ THỂ VÀ PHẢI ĐƯỢC TÀI LIỆU HOÁ"

3.4.4 Đánh giá toàn diện

Có nhiều công cụ hỗ trợ tranh luận có thể hữu ích khi đàm phán về sử dụng tài nguyên nước và phát triển nguồn nước. Rõ ràng các DDDP cần nỗ lực để đảm bảo tính toàn diện và "xuyên suốt", đánh giá các vấn đề, nhận thông tin từ tất cả các bên liên quan, và cuối cùng là đảm bảo tất cả các bên sẽ sử dụng kết quả đánh giá. Hiện có nhiều kinh nghiệm về việc tổ chức các DDDP có nội dung tổng hợp, tranh luận và xây dựng những kiến thức cơ bản.

Trường hợp 3.6: Đối thoại do xã hội dân sự khởi xướng để đánh giá các kế hoạch kết nối các sông lớn ở Ấn Độ

Việc dẫn dòng và chuyển lưu vực là một trong số các vấn đề nước gây tranh cãi nhiều nhất trên thế giới. Dự án liên kết các con sông ở Ấn Độ (ILR) đã dự kiến sẽ cung cấp 173 tỷ m³ nước tưới cho 37 triệu hecta qua 31 điểm kết nối tại các sông ở khu vực Himalaya và bán đảo Ấn Độ, kèm theo đó là xây dựng các đập, hồ chứa và kênh dẫn nước.

Những người đề xuất lập luận việc dẫn dòng từ các sông “thừa nước” sang các sông “thiếu nước” là để tăng lượng nước tưới, hỗ trợ cho sản xuất lương thực, giảm lũ lụt và hạn hán, giảm sự mất cân bằng trong khu vực về tài nguyên nước. Các nhà phê bình trích dẫn các chi phí xã hội, kinh tế và sinh thái tiêu cực và tranh luận về việc cần thêm các biện pháp hiệu quả hơn để giải quyết vấn đề an ninh lương thực.

Một liên minh của các nhóm xã hội dân sự do Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên (WWF) dẫn đầu đã khởi xướng một DĐDP năm 2003 để đánh giá toàn diện các lợi ích và rủi ro của dự án, và tìm kiếm các phương án thay thế để kết nối các con sông. Một nhóm công tác ban đầu bao gồm tổ chức xã hội dân sự, đại diện chính phủ, các nhà lãnh đạo chính trị và truyền thông đại chúng đã mất 8 tháng để đàm phán việc thành lập diễn đàn, và nhất là thành phần tham gia. Kết quả là “Ủy ban Xã hội Dân sự Quốc gia” (NCSC) ra đời gồm những nhân vật hàng đầu đại diện cho nhiều quan điểm khác nhau. NCSC được trông đợi: sẽ tạo ra cuộc tranh luận công khai; hỗ trợ và cải thiện chia sẻ thông tin giữa xã hội dân sự và nhà nước; phổ biến các kiến thức và kinh nghiệm đã có; và tạo ra kiến thức mới về dự án thông qua các nghiên cứu độc lập.

NCSC đã thành công trong việc đẩy lên tranh luận công khai về vấn đề và đã tạo ảnh hưởng buộc chính phủ phải suy nghĩ lại về các quy trình và hành động của họ. Tuy việc hình thành diễn đàn mất nhiều thời gian hơn dự kiến, nhưng diễn đàn đã đạt được độ tin cậy và tính hợp pháp là do có nhiều quan điểm khác nhau được đại diện tại diễn đàn và tính toàn diện khi phân tích vấn đề.³⁸

3.4.5 Các kịch bản

Các kịch bản là những câu chuyện phác thảo trong tương lai khác nhau. Đối với các tình huống phức tạp chứa đựng nhiều điều không chắc chắn, việc xây dựng kịch bản trong một DĐDP có thể giúp tất cả các bên tham gia suy nghĩ và tìm hiểu các mối quan tâm, các giá trị, các ưu tiên, các giả định, các hạn chế và các phương án khác nhau của các bên.

Việc phân tích kịch bản có lịch sử từ những năm 1960 trong quân đội và doanh nghiệp. Trong thời gian gần đây, do sự thay đổi diễn ra chóng mặt và các vấn đề không chắc chắn ngày càng nhiều, việc phân tích kịch bản và lập kế hoạch lại càng được chú trọng.

Nguyên tắc căn bản của việc lập kế hoạch kịch bản là cố gắng hiểu được các xu hướng có thể trong tương lai để giúp đưa ra các quyết định chiến lược dựa trên phân tích các hậu quả có thể xảy ra. Một số dạng phân tích kịch bản rất phù hợp với các DĐDP (xem Khung 3.2).

Các kịch bản là diễn giải các hiện tượng đang xảy ra cùng với những hình dung về tương lai. Các tình tiết định tính của kịch bản nên nhất quán với nhau và mô tả các lộ trình điểm từ hiện tại đến điểm có thể trong tương lai. Khi có đủ số liệu, việc lập mô hình định lượng là phương pháp giúp các kịch bản trở nên mạch lạc và có tính giải trình nhiều hơn do nó giúp ta nhìn được các kết nối rõ ràng hơn.

“MỘT SỐ DẠNG PHÂN TÍCH KỊCH BẢN RẤT PHÙ HỢP VỚI CÁC DĐDP”

Hộp 3.2: Các bước xây dựng kịch bản

- Bước 1: Xác định các động lực - từ nhiều nguồn: chính trị, kinh tế, các biến động xã hội hay sinh thái, các đột phá về kỹ thuật v.v...
- Bước 2: Xác định các nhân tố định trước - đánh giá điều gì sẽ chắc chắn xảy ra trong tương lai.
- Bước 3: Xác định những điểm không chắc chắn quan trọng - đánh giá những lĩnh vực khó biết sẽ biến động thế nào trong tương lai, sắp xếp theo tầm quan trọng và mức độ không chắc chắn.
- Bước 4: Phát triển các tình tiết của kịch bản - một tập hợp các phương án có nhiều khả năng xảy ra trong tương lai.
- Bước 5: Đánh giá hậu quả theo các kịch bản khác nhau - đối với các vấn đề, (các) tổ chức, (các) địa điểm hay (các) lĩnh vực được quan tâm.
- Bước 6: Xác định và sử dụng các chỉ số - để có thể đánh giá lại và thích ứng một cách liên tục.

Hình thức và bối cảnh có thể đem ra cân nhắc một cách sáng tạo. Ví dụ, Dự án Tương lai Lưu vực sông Georgia, rút kinh nghiệm từ kiến thức của chuyên gia và ý kiến cộng đồng để xây dựng bộ công cụ tìm hiểu các kịch bản theo kiểu “chuyện gì sẽ xảy ra nếu” cho một lưu vực ở ven biển phía tây Canada. Xác định tầm nhìn thường được sử dụng trong xây dựng kịch bản và trong quá trình ra chính sách như các quan chức và giới trẻ Châu Âu đã thực hiện³⁹, hay như những người dân bản địa đã làm từ xa xưa để giải quyết vấn đề chia sẻ tài nguyên nước ở khu vực núi Altas và sa mạc Negev.

Các bài tập đóng vai (role-playing) cũng có thể giúp các bên tham gia khám phá quan điểm của nhau về giải pháp quản lý tài nguyên nước. Trường hợp 3.7 giới thiệu mô hình đa tác nhân. Đây là mô hình kết hợp bài tập đóng vai với mô hình hóa trên máy tính để khám phá các kịch bản.

“XÁC ĐỊNH TẦM NHÌN THƯỜNG ĐƯỢC SỬ DỤNG TRONG XÂY DỰNG KỊCH BẢN VÀ RA QUYẾT ĐỊNH”

Trường hợp 3.7: Mô hình đa tác nhân (Companion Modelling)

Phương pháp tiếp cận bằng mô hình đa tác nhân kết hợp các bài tập đóng vai cùng với mô phỏng trên máy tính để thúc đẩy việc hợp tác tìm hiểu các kịch bản nhằm hỗ trợ việc ra quyết định tập thể.

Phương pháp tiếp cận đã được áp dụng thành công trong việc giải quyết mâu thuẫn giữa về phân bổ nước cho tưới lúa ở Bhutan và Thái Lan. Nông dân ở lưu vực Lingmutey Chu tại Bhutan đã tham gia nhiều phần của bài tập để thấy được kết quả của các chiến lược chia sẻ tài nguyên nước khác nhau nếu đem áp dụng vào thực tế trong làng của họ và cũng như áp dụng tiếp cận tập thể giữa các làng với nhau. Việc đổi vai đặc biệt hiệu quả trong việc tạo hiểu biết chung giữa những người tham gia về tình huống của bên kia.

Mô hình nhiều tác nhân trên máy tính cho phép mô phỏng nhanh một tập hợp đầy đủ các kịch bản về các quy tắc chia sẻ tài nguyên nước. Mô hình này kiểm tra sự tương tác giữa các bên khác nhau với nguồn tài nguyên chung sẽ được chia sẻ. Các nhà nghiên cứu và những người tham gia có thể thảo luận các kết quả của các kịch bản và điều chỉnh mô hình để các kịch bản có thể phản ánh chân thực tình huống thực tế. Các bên ban đầu đã tham gia vào các trò chơi như một bài tập nhưng sẽ sớm nhận ra sức mạnh của công cụ trong việc cùng nhau phân tích các vấn đề phức tạp. Các cuộc thảo luận chung giữa các phần bài tập đã giúp đưa các cuộc tranh luận từ mô phỏng đến thực tế. Những người dân ở Bhutan đã kết thúc các phần bài tập bằng một thỏa thuận chính thức về cách phân bổ tài nguyên nước công bằng hơn, bao gồm lập ra một ủy ban quản lý nước và các bước xây dựng các điều lệ và quy trình.⁴⁰

Trường hợp 3.8: Các kịch bản trong Đánh giá Hệ sinh thái Thiên niên kỷ

Đánh giá Hệ sinh thái Thiên niên kỷ (MA)⁴¹ đã đánh giá hậu quả của sự biến động hệ sinh thái lên sự thịnh vượng của loài người. Từ 2001-2005, MA đã thu hút hơn 1.360 chuyên gia trên khắp thế giới. Các phát hiện của họ giúp thẩm định khoa học các điều kiện và xu hướng của các hệ sinh thái trên thế giới và các dịch vụ mà hệ sinh thái cung cấp cũng như nền tảng khoa học để thực hiện việc bảo tồn và sử dụng bền vững các hệ sinh thái. Nhóm Công tác Kịch bản MA đã xem việc xây dựng kịch bản như một công cụ để tìm hiểu các khả năng có thể xảy ra trong tương lai, điều không thể dự báo bằng cách ngoại suy từ các xu thế trong quá khứ và hiện tại. MA đã cân nhắc sự tiến hóa của các dịch vụ hệ sinh thái trong thế kỷ 21 bằng cách xây dựng 4 kịch bản toàn cầu xem xét các thay đổi có thể trong tương lai về động lực, hệ sinh thái, dịch vụ hệ sinh thái và sự thịnh vượng của người.

- Kịch bản Phối hợp Toàn cầu mô tả một xã hội được kết nối trên toàn thế giới trong đó các thị trường toàn cầu phát triển mạnh và có mức độ hợp tác toàn cầu cao.
- Kịch bản Yêu cầu theo Thế mạnh xem xét một thế giới được chia mảnh thành các khu vực vùng do các mối quan tâm về an ninh và bảo vệ.
- Kịch bản Khâm Thích ứng xem xét một thế giới bị chia vùng do sự mất uy tín của các tổ chức toàn cầu, trong đó, các chiến lược quản lý hệ sinh thái đã được các tổ chức địa phương ngày càng mạnh hơn xây dựng và áp dụng.
- Kịch bản Vườn Công nghệ có đặc điểm là một thế giới được liên kết trên toàn cầu phụ thuộc mạnh mẽ vào công nghệ và các hệ sinh thái có sự tác động của kỹ thuật và được quản lý cao nhằm cung cấp các hàng hóa và dịch vụ cần thiết.

Đất ngập nước và nước là một phần chính trong phân tích MA, và nhiều thông điệp dựa trên bằng chứng đã được đúc kết cho các nhà hoạch định chính sách. Ví dụ, lưu ý và xem xét các quyết định chính sách phải được đưa ra trên sự đánh đổi giữa sản xuất nông nghiệp và chất lượng nước, giữa sử dụng đất và đa dạng sinh học, giữa sử dụng nước và đa dạng sinh học thủy sinh, và giữa việc sử dụng nước tưới hiện tại và sản xuất nông nghiệp trong tương lai.

3.4.6. Sử dụng các công cụ trên cơ sở chọn lọc

Có nhiều công cụ để hỗ trợ các đàm phán về nước, bao gồm phân tích các bên tham gia đã đề cập ở phần trước, đánh giá toàn diện và xây dựng các kịch bản. Các công cụ khác được giới thiệu trong các ấn phẩm cùng bộ với cuốn ĐÀM PHÁN này như DÒNG CHẢY, CHI TRẢ, CHIA SẼ và LUẬT LỆ.⁴²

DÒNG CHẢY (FLOW) giới thiệu với người đọc các yếu tố cần thiết của các dòng chảy môi trường. Thực hiện các “dòng chảy môi trường” đòi hỏi phải xây dựng các cơ chế dòng chảy, nhận biết được các nhu cầu của hệ sinh thái trong khi cố gắng đáp ứng các nhu cầu kinh tế và xã hội (xem Trường hợp 3.9). DÒNG CHẢY cân nhắc cách mà các xã hội xác định các yêu cầu về dòng chảy, các điều chỉnh cần thiết đối với thiết kế và vận hành cơ sở hạ tầng, tài chính và các chính sách khích lệ, khung chính sách và pháp lý, và sự cần thiết phải tạo ra và duy trì động lực chính trị. Dòng chảy môi trường đòi hỏi lồng ghép nhiều lĩnh vực bao gồm kỹ thuật, luật, sinh thái, kinh tế, thủy văn, khoa học chính trị và thông tin. Phương pháp tiếp cận ĐDDP rất phù hợp trong việc cung cấp thông tin các cuộc đàm phán và ra quyết định về cách thức con người tương tác với các cơ chế dòng chảy tự nhiên.

Trường hợp 3.9: Đàm phán về các dòng chảy môi trường ở lưu vực sông Senegal

Sự hợp tác giữa các quốc gia ở lưu vực sông Senegal do OMVS (Tổ chức Phát triển lưu vực sông Senegal) dẫn dắt đã tạo nên một diễn đàn để các quốc gia như Mali, Mauritania và Senegal (và gần đây Guinea) cùng nhau nỗ lực ứng phó với các thách thức phát triển trong khi thực hiện quản lý tài nguyên nước tổng hợp.

Năm 2002, các quốc gia thành viên của OMVS đã áp dụng Hiến chương về Nước Lưu vực Sông đầu tiên ở vùng cận Sahara của châu Phi. Đây là kết quả từ Cơ chế Theo dõi Môi trường được thiết lập vào năm 2000 chịu trách

nhệm giám sát tình trạng môi trường ở lưu vực và các tác động của các hoạt động phát triển. Hiến chương và Cơ chế Theo dõi là kết quả của một quá trình nghiên cứu và tranh luận kéo dài hai thập niên về các phương pháp tối ưu để quản lý nước tại các dòng sông và đầu tư vào các dự án hạ tầng lớn về nước.

Mục tiêu của Hiến chương là phân bổ tài nguyên nước sông Senegal một cách hiệu quả cho các lĩnh vực khác nhau như sinh hoạt, cấp nước đô thị và nông thôn, tưới và nông nghiệp, sản xuất thủy điện, giao thông thủy, đánh bắt thủy sản trong khi vẫn lưu ý đảm bảo các dòng chảy tối thiểu và các vấn đề môi trường khác. Hiến chương cũng đưa ra một quá trình phê duyệt các dự án mới có thể có tác động lớn đến các lĩnh vực nói trên dựa trên việc cung cấp thông tin và tham vấn với tất cả các bên liên quan bao gồm cả nhóm người sử dụng nước ở địa phương.

Hiến chương được đúc kết từ phân tích toàn diện các ảnh hưởng của các đập Diama và Manantali và xem xét các phương án vận hành thay thế. Các nghiên cứu cho thấy các chế độ lũ tự nhiên mang lại nhiều lợi ích - về các khía cạnh đất ngập nước, thủy sản, nông nghiệp, chăn nuôi, lâm nghiệp và phục hồi nước ngầm - đây là những lợi ích cần được xem xét khi vận hành các con đập và lập kế hoạch cho các can thiệp phát triển trong tương lai. Điều này đặc biệt quan trọng do các hoạt động phát triển lớn sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng đến các lợi ích, phụ thuộc nhiều vào việc khai thác các tài nguyên thiên nhiên, phụ thuộc vào nước (nông nghiệp truyền thống, thủy sản, chăn nuôi và khai thác sản phẩm rừng và đất ngập nước).

Kết quả là Hiến chương về Nước đã bao gồm các điều khoản cụ thể về xả nước tại các đập nhằm giúp phục hồi các vùng đồng lũ và chế độ lũ hàng năm, qua đó thừa nhận các giá trị của các hệ sinh thái đồng lũ và các phương thức sinh kế truyền thống.⁴³

“CẦN TÌM KIẾM CÁC KHUYẾN NGHỊ KHẢ THI VỀ CÁC HÀNH ĐỘNG TIẾP THEO”

3.4.7 Các khuyến nghị hành động

Nội dung ĐDDP phải đưa ra các khuyến nghị hành động. Không nhất thiết phải xây dựng sự đồng thuận nếu chưa làm được, tuy nhiên cần phải đưa ra các khuyến nghị khả thi để tiếp tục hành động, nếu không ĐDDP có thể kết thúc mà chẳng đạt được kết quả gì ngoài việc đó là một thảo luận thú vị. Nếu được trao quyền để làm điều đó, ĐDDP cũng có thể đưa ra và thực hiện các quyết định, tuy nhiên, điều này phụ thuộc vào phạm vi và nhiệm vụ được giao của các ĐDDP cụ thể.

Ủy ban Thế giới về Đập (WCD) (xem Trường hợp 3.10) là một ví dụ về ĐDDP đã đưa ra nhiều khuyến nghị hành động mà không cần thẩm quyền ra quyết định.

Trường hợp 3.10: Ủy ban Thế giới về Đập

Đừng lên kế hoạch, xây dựng, phân kháng, vận hành, dùng vận hành, để xuất, chống đối hay thảo luận về một con đập mà không có đàm phán đa phương. Vào năm 2000, trên thế giới 45.000 đập lớn đã được xây để tưới cho một phần ba đất sản xuất nông nghiệp, sản xuất một phần năm lượng điện, kiểm soát lũ lụt vào mùa mưa và trữ nước cho mùa khô. Tuy nhiên trong thế kỷ trước, các đập lớn cũng đã phá hủy hệ sinh thái của hơn một nửa số dòng sông trên thế giới, buộc hơn 40 triệu dân phải di chuyển chỗ ở và khiến cho một số nước lâm vào cảnh nợ nần (để tựa của NXB Earthscan về báo cáo của WCD)

Ủy ban Thế giới về Đập là một ĐDDP cấp cao xuất phát từ chỉ trích ngày càng mạnh mẽ của người dân đối với các đập lớn. Nó nhằm mục đích tiến hành một rà soát kỹ lưỡng và độc lập về hiệu quả của phát triển các đập lớn, đánh giá các phương án thay thế và để xuất các hướng dẫn ra quyết định trong tương lai. WCD đã nỗ lực thực hiện một tiến trình học hỏi lẫn nhau và mang tính tranh luận giữa các bên tham gia. Các chính phủ tham gia và đứng cùng vị trí với các tổ chức xã hội dân sự. Có nhiều bên tham gia ở cấp địa phương, cấp vùng và quốc tế - những người xây dựng và vận hành đập, các nhà kinh tế, các nhà xã hội học, các nhà sinh thái học, các nhà

khoa học chính trị và đại diện các phương tiện truyền thông. Quá trình này nhận được sự chú ý của công luận và cộng đồng quốc tế. Nói cách khác, diễn đàn này “là vũ đài duy nhất để hiểu được các lựa chọn phức tạp mà các xã hội đang đối mặt nhằm đáp ứng các nhu cầu về nước và năng lượng”.

Các ủy viên WCD đã xây dựng một báo cáo “đồng thuận”, là một đóng góp với nhiều thông tin và đã được đàm phán, được phát hành ra công chúng vào năm 2000, gây nên nhiều phản ứng.⁴⁴ Khung ra quyết định của WCD được đánh giá như là công cụ cả trong thực hiện và vận động. Khung này khá phức tạp. Nó bao gồm ba chuẩn mực căn bản toàn cầu, năm giá trị cốt lõi, năm điểm quyết định chính, bảy ưu tiên chiến lược, 33 nguyên tắc chính sách và 26 hướng dẫn đi kèm. Nhiệm vụ tìm ra cách để lồng ghép các mảng khuyến nghị trong báo cáo này vẫn là một thách thức đối với hoạt động hậu WCD.

Sau khi WCD phát hành báo cáo, có nhiều hoạt động tiếp tục bao gồm các DĐDP được tổ chức trên khắp thế giới. Đối thoại về Đập và Phát triển ở Nepal⁴⁵ chỉ là một ví dụ nơi mà các bên tham gia khác nhau tập hợp và kiên trì trong nhiều năm để xem xét các vấn đề nhạy cảm liên quan đến các đập lớn trong bối cảnh Nepal.

3.5 Các kết quả và tác động

Có thể có nhiều kết quả mong đợi từ DĐDP nếu được sử dụng phù hợp có thể giúp hiểu và đáp ứng tốt với bối cảnh, đưa ra một tiến trình ra quyết định công bằng và an toàn, và về cơ bản có thể đem đến các đặc trưng mong đợi được đề cập ở các phần trước đó.

Ở một số nơi, phương pháp tiếp cận bằng DĐDP đã trở nên quen thuộc, trong khi ở nơi khác, DĐDP là một trải nghiệm mới. Từ một ví dụ ở Peru, người ta nói rằng DĐDP là một trải nghiệm tích cực và “chưa từng có”: “Diễn đàn Đa phương là một cơ chế chưa từng có ở đất nước này. Trong suốt tiến trình lịch sử, Peru đã phát triển một nền văn hóa dựa trên sự đối đầu hơn là dựa trên đàm phán. Vì vậy, các trải nghiệm như Yakunchik mang ý nghĩa “học hỏi để đàm phán” sau một truyền thống lâu dài của sự áp đặt, quy phục và bạo lực”. (Diễn đàn “Yakunchik” theo ngôn ngữ Quechua là “nước của chúng ta”, được tổ chức vào cuối năm 1998 ở cao nguyên Peru). Ngoài ra: “Do kết quả của các sáng kiến từ diễn đàn, vấn đề tuổi đã được đưa vào chương trình nghị sự cấp vùng và đã đưa đến việc thảo luận các vấn đề khác như mối quan hệ giữa nông thôn - thành thị, đàm phán để giải quyết mâu thuẫn, các vấn đề tổ chức và thể chế liên quan đến quản lý tài nguyên nước, và phát triển nông thôn. Nói cách khác, diễn đàn không chỉ đóng góp vào việc phát triển cơ cấu xã hội mới mà còn khởi động một chương trình phát triển vùng”.

Ấn phẩm không cố gắng chứng minh là tất cả các kinh nghiệm DĐDP đều là tích cực, nhưng đã có bài học được đưa ra, và có đủ bằng chứng trên khắp thế giới để đúc kết những điều sau đây:

- Các DĐDP có thể dẫn đến việc mở rộng sự đại diện và sự tham gia của các bên trong quản trị, làm tăng tính hợp pháp của các quyết định do công chúng đưa ra.
- Các DĐDP có thể là cơ hội lớn để đưa ra các chủ đề và các quy phạm để tranh luận, đảm bảo rằng các quan điểm mới và cũ được kiểm chứng về sự phù hợp của chúng.
- Các DĐDP có thể giúp nhận ra và hiểu được sự phụ thuộc lẫn nhau của các bên. Kiến thức xã hội về sự phụ thuộc lẫn nhau là rất quan trọng đối với các bên liên quan vốn có các giá trị khác nhau, động cơ khác nhau, quan điểm và ưu tiên khác nhau.⁴⁶
- Các DĐDP có thể phản ánh tính đại diện của nhiều bộ phận công chúng khác nhau, làm rõ sự hòa hợp và khác biệt giữa các bên liên quan, và tạo tinh thần tập thể.
- Các DĐDP cụ thể giúp việc tranh luận trở nên thường xuyên, cho phép xem xét thấu đáo hơn các vấn đề phức tạp.
- Các DĐDP làm tăng tiềm năng của các đàm phán với đầy đủ thông tin hơn.
- Bằng cách đưa ra các lộ trình tranh luận, các DĐDP có thể dẫn đến các quyết định, các thỏa thuận và việc thực hiện tốt hơn.

Các DĐDP có thể là sự bổ sung giá trị, mang tính tập thể cho việc quản trị nước, nhất là khi đối mặt với các vấn đề phức tạp. Cũng cần nhấn mạnh là, các DĐDP là để bổ trợ chứ không phải là để thay thế cho các hình thức quản trị khác, và DĐDP không phải là thuốc chữa bách bệnh. Có rất nhiều tiềm năng để sử dụng các DĐDP một cách thông minh hơn.

Thiết lập mối liên hệ giữa các quy trình thông tin chính sách và tìm kiếm quyết định của một DĐDP, và ban hành chính sách và đưa ra quyết định, vẫn là một nhiệm vụ không dễ. Tuy nhiên, do ủng hộ tranh luận, các DĐDP có thể đem đến cho những người có thiện chí một cơ hội tốt hơn tạo ảnh hưởng một cách xây dựng lên các quyết định có thể ảnh hưởng đến cuộc sống của họ.

Chương 4 đưa ra hướng dẫn về xây dựng sự đồng thuận, một yếu tố rất khó đạt được nhưng lại rất quan trọng đối với các DĐDP. Việc xây dựng và vận hành các DĐDP, và việc theo đuổi sự đồng thuận, là các trụ cột chính của tham gia có tính xây dựng, cải thiện các đàm phán, và hướng đến quản trị nước công bằng hơn và hiệu quả hơn.

“CÁC DĐDP LÀ ĐỂ BỔ TRỢ CHỨ KHÔNG PHẢI ĐỂ THAY THẾ CHO CÁC HÌNH THỨC QUẢN TRỊ KHÁC, VÀ DĐDP CŨNG KHÔNG PHẢI LÀ THUỐC CHỮA BÁCH BỆNH”

Xây dựng sự đồng thuận

4.1 Cải thiện cách thức thực hiện đàm phán

Có rất nhiều đàm phán đang diễn ra khắp nơi trên thế giới liên quan đến quản lý tài nguyên nước. Các chủ đề bao gồm từ các quyết định phân bổ nước cho đến các biện pháp cần được thực hiện để đảm bảo chất lượng và số lượng nước. Đáng tiếc là, rất nhiều trong số các đàm phán này không mang lại những thỏa thuận công bằng, hiệu quả, ổn định và khôn khéo.⁴⁷ Một phần, điều này là do các đàm phán liên quan đến nhiều bên và nhiều vấn đề, đặc biệt việc thực hiện các đàm phán có mức độ không chắc chắn cao về mặt khoa học và kỹ thuật là rất khó. Nó cũng còn là do các bên liên quan và các cán bộ tham gia vào đàm phán không sử dụng các “cách thức thực hiện đàm phán tốt nhất” vào quá trình thiết kế các tranh luận của mình. Chương này đưa ra lời khuyên cho các bên tham gia vào các đàm phán về nước hiện tại, về các cách thức có thể để chuyển từ kỹ năng thương lượng (mặc cả) chặt chẽ vốn là đặc trưng của phần lớn các đàm phán (ít hiệu quả) sang tiếp cận xây dựng sự đồng thuận có thể đem lại hiệu quả cao hơn.

Để đạt được phương thức thực hiện tốt nhất, cần giải đáp sáu câu hỏi sau:

- 1) Tại sao việc đạt được các thỏa thuận công bằng và bền vững về nước lại khó khăn như vậy?
- 2) Có chiến lược nào cho các bên liên quan và các nhà quản lý tham gia vào tranh luận về nước?
- 3) Sử dụng tiếp cận xây dựng sự đồng thuận khi nào và như thế nào trong ra quyết định, xây dựng các thỏa thuận và thực hiện các mối quan hệ đối tác?
- 4) Các nhà tổ chức hay hòa giải (ví dụ, các dịch vụ “trung gian chuyên nghiệp”) nên được sử dụng khi nào và như thế nào?
- 5) Cần phải làm cái gì để đảm bảo các nhà đàm phán sẽ thực hiện các cam kết mà họ đưa ra?
- 6) Các tổ chức tham gia vào các đàm phán về nước cần xây dựng năng lực đàm phán của họ một cách lâu dài như thế nào?

4.2 Vì sao cách tiếp cận thông thường để đàm phán về nước thường bị thất bại

Đàm phán đa bên tại các diễn đàn công cộng, trong phạm vi quốc gia hoặc giữa các quốc gia, thường hay gặp thất bại do những người đến bàn đàm phán không phải là các bên phù hợp nhất, quá trình đàm phán được thiết kế và quản lý kém, hay do các thỏa thuận không áp dụng cách tiếp cận quản lý tài nguyên thích nghi và linh hoạt để có thể đáp ứng với điều kiện thay đổi và với các vấn đề chưa chắc chắn về mặt khoa học.

Khi chỉ có các quan chức cấp cao hoặc cán bộ được cử tham gia đàm phán chứ không phải đại diện đầy đủ (tự chọn) của các bên liên quan tại bàn đàm phán, các đàm phán rất có thể sẽ bỏ qua các thông tin quan trọng hay tính hợp pháp cần thiết để thực hiện hiệu quả. Trong một nỗ lực nhằm làm tăng khả năng “có thể quản lý được” của các quá trình đàm phán, các công chức thường giới hạn số lượng các bên tham gia. Tuy nhiên, nếu chỉ có một “hội đồng nguyên lão” gồm các quan chức được lựa chọn, lực lượng thành viên này sẽ không đủ để có thể quan tâm đầy đủ và phù hợp đến một loạt các cân nhắc về khoa học và kỹ thuật, cũng như không đủ kinh nghiệm thực tiễn. Và, nếu chỉ có các chuyên gia kỹ thuật (nghĩa là, các công chức kỹ thuật được bổ nhiệm) tham gia, các thỏa thuận có thể sẽ không đáp ứng đầy đủ các vấn đề chính trị và các quan tâm địa phương. Các

bên liên quan, bao gồm cả các nhóm vận động, các đại diện cộng đồng, các lãnh đạo doanh nghiệp, và các nhà khoa học độc lập đều có những kiến thức đặc biệt hoặc “bản địa” cũng như có sự nhạy cảm chính trị cần thiết trong việc định hình các thỏa thuận và chính sách theo cách thức có được sự cân đối cần thiết. Ngoài ra, nếu không có sự đại diện đầy đủ của các bên liên quan phù hợp trong quá trình xây dựng các thỏa thuận về nước, việc thực hiện có thể sẽ trở nên tốn kém hơn và khó khăn hơn do các nhóm miễn cưỡng hoặc không hài lòng thường tỏ ra bảo thủ và cố gắng cản trở việc thực hiện hoặc tiếp tục giữ thái độ phản kháng với những vấn đề đã được quyết định (ví dụ, Trường hợp 4.2 về Florida Everglades). Chỉ khi tất cả các bên liên quan phù hợp được tham gia trực tiếp các thỏa thuận mới có thể mang lại được đưa ra các kiến thức phù hợp và thu được uy tín chính trị cần thiết để đảm bảo sự tuân thủ một cách tự nguyện.

“CÁC ĐÀM PHÁN ĐA BÊN TẠI CÁC DIỄN ĐÀN CÔNG THƯỜNG HAY GẶP THẤT BẠI DO NHỮNG NGƯỜI THAM GIA ĐÀM PHÁN KHÔNG PHÙ HỢP”

Hầu hết các đàm phán về nước chỉ bàn về một vấn đề vào một thời điểm. Đây có thể là một sai lầm. Thường thì hầu như chỉ có thể đạt đến thỏa thuận khi có sự trao đổi giữa các vấn đề đang có. Điều đó có nghĩa, chỉ có thể thỏa mãn yêu cầu của các bên đàm phán nếu từng nhóm biết rằng mối quan tâm của họ sẽ được giải quyết trong một loạt các vấn đề được coi là quan trọng nhất, cho dù nó không thật sự là quan trọng đến như vậy. Do vậy, trao đổi chính là chìa khóa để tạo giá trị trong đàm phán.⁴⁸

Các chương đàm phán nên được thiết kế để đảm bảo với tất cả các bên tham gia rằng vấn đề quan tâm lớn nhất đối với họ sẽ được giải quyết như một phần của một gói giải pháp. Điều này sẽ không xảy ra nếu các diễn đàn đàm phán chỉ giải quyết một mối quan tâm chính trị cấp bách nhất, nguy cơ khẩn cấp và rõ ràng nhất đối với quản lý tài nguyên, hoặc các vấn đề đáng quan tâm nhất đối với các thành viên có quyền lực chính trị nhất trong nhóm. Tất cả các mối quan tâm của cả nhóm cần phải được xem xét cùng lúc. Toàn bộ các thành viên phải được tham gia vào việc định hình một chương trình dài hạn (và gắn bó với nó) và đàm phán về một vấn đề không nên kết luận ngay cho đến khi toàn bộ vấn đề đã được xem xét. Giải quyết một vấn đề tại một thời điểm, trái ngược với việc nhìn vào sự kết nối giữa các vấn đề hoặc cố gắng để “lồng ghép” các vấn đề với nhau, thường chỉ mang lại các thỏa thuận không tối ưu (hoặc không có thỏa thuận nào cả), như minh họa trong Trường hợp 4.1 về Lưu vực sông Danube ở châu Âu..

*Trường hợp 4.1: Xác định chương trình đàm phán về một thỏa thuận quản lý nước bền vững ở Lưu vực sông Danube*⁴⁹

Giữa những năm 80, các quốc gia Danube bắt đầu hợp tác xây dựng cơ sở pháp lý để cùng quản lý nước. Hoạt động này được thể hiện mạnh mẽ trong Công ước bảo vệ sông Danube năm 1994 (DRPC).⁵⁰ Do sự hoài nghi từ thời Chiến tranh Lạnh và mong muốn của các nhà đàm phán về việc xây dựng một hiệp định thống nhất khả thi trong khoảng thời gian hợp lý khiến cho phạm vi của hiệp định bị thu hẹp. Các bên quyết định tập trung vào các khía cạnh môi trường trong quản lý nước và các vấn đề chưa được giải quyết ở các thỏa thuận đã có và bỏ qua các vấn đề đặc biệt gây tranh cãi hoặc không ảnh hưởng đến toàn bộ lưu vực.

Mặc dù đã có những thành công nhất định, các mâu thuẫn về tầm nhìn đối với cách thức sử dụng con sông vẫn chưa được giải quyết. Những khác biệt này khiến Danube được đưa vào danh sách 10 con Sông có Nguy cơ Cao nhất trên thế giới của WWF năm 2007, do những mối đe dọa mà các cơ sở hạ tầng phục vụ ngành hàng hải mang lại.⁵¹ Ví dụ, sự điều phối của Ủy ban Quốc tế về Bảo vệ sông Danube (ICPDR, là cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện DRPC 1994) có thể dẫn đến các hoạt động khôi phục và bảo vệ vùng đồng lũng là môi trường sinh sản của cá ở ngay cùng vị trí mà Ủy ban sông Danube⁵² cũ đang cố gắng nạo vét và mở rộng dòng nhằm cải tạo dòng sông cho mục đích hàng hải. Hai mục đích sử dụng này không thể xảy ra cùng lúc và tại cùng một địa điểm. Do đó, có một số dự án phát triển ví dụ như kênh Bystroe chạy xuyên qua vùng đồng bằng châu thổ sông Danube,

đã trở thành vấn đề tranh chấp lớn giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Nếu không có quá trình xây dựng tầm nhìn mang tính tổng hợp về sông Danube bao gồm tất cả các bên liên quan và giải quyết tất cả các vấn đề quan trọng, thì những tranh chấp kiểu này sẽ leo thang vì những người sống ven sông không thể gắn kết các vấn đề và tạo ra giá trị thông qua trao đổi các lợi ích được quan tâm của mình.

Những người sống ven sông hiện nay đang ở trong quá trình giải quyết các hạn chế/vấn đề về hợp tác. Ví dụ, với sự tham gia của ICPDR, những tranh luận về việc xây dựng kênh Bystroe được mở rộng bao gồm các thành phần và các vấn đề khác. Diễn đàn của các bên liên quan đã được tạo ra để chính quyền có thể gặp gỡ các NGO nhằm mục đích nghiên cứu, chia sẻ thông tin, số liệu và xây dựng một tầm nhìn chung nhằm quản lý Vùng đồng bằng châu thổ. Tương tự, một diễn đàn hợp tác về tiểu lưu vực quốc tế Savacung được thiết lập dưới sự bảo trợ của ICPDR cho phép các bên giải quyết các vấn đề rộng hơn, bao gồm vấn đề về hàng hải, song song với vấn đề sử dụng nước bền vững. Với quy mô lưu vực sông, ICPDR đang cố gắng giải quyết vấn đề thông qua việc tăng cường hợp tác với Ủy ban sông Danube.

Các nỗ lực và diễn đàn này gắn kết rất nhiều bên liên quan vào nhiều vấn đề. Các NGO có thể trở thành quan sát viên chính thức đối với ICPDR và cung cấp đầu vào cho quá trình xây dựng chính sách. Ví dụ, Diễn đàn Môi trường Danube là một quan sát viên có trách nhiệm điều phối sự tham gia của công chúng vào quá trình ra quyết định về môi trường và phát triển bền vững ở lưu vực sông. Cùng với nhau, nhóm các bên tham gia mở rộng này đóng vai trò như các đại sứ trong tiến trình và là người trung gian giữa các diễn đàn quốc tế và các chính phủ hoặc tổ chức của mình, tham gia và thông tin cho nhiều bên liên quan về các vấn đề khác nhau.

Đàm phán về nước thực sự trở nên khó khăn hơn khi mà chúng bị bó gọn trong quan điểm thắng hay thua: sẽ chỉ hoặc là bên này hoặc bên kia sẽ có được nguồn nước mà mình mong muốn. Điều này chắc chắn sẽ xảy ra khi những người tổ chức không chú ý đầy đủ đến việc mời các bên liên quan phù hợp vào bàn đàm phán, sắp xếp chương trình và đưa ra những luật lệ hợp lý, và đảm bảo hướng dẫn thảo luận hiệu quả. Trong trường hợp này, những nhà đàm phán có thể không thể tạo ra “giá trị”, ví dụ, bằng cách kết nối các vấn đề với nhau. Nếu các nhà đàm phán được tự buộc mình vào sự lựa chọn giữa chiến thắng về “môi trường” và hy sinh phát triển kinh tế, hoặc, họ hướng tới phát triển kinh tế và gạt đi những quan ngại về môi trường và sức khỏe, các chướng ngại sẽ trở thành những trận chiến thắng thua. Các nhóm có mục tiêu chính trị lớn hơn sẽ cố gắng liên kết với nhau để thắng áp đảo, trong khi các bên yếu hơn thì hầu như không thu lợi được gì hoặc chỉ rất ít.

“ĐÀM PHÁN VỀ NƯỚC THỰC SỰ TRỞ NÊN KHÓ KHĂN HƠN KHI CHÚNG BỊ BÓ GỌN VÀO VIỆC THẮNG THUA”

Các cơ hội tạo ra lợi ích song phương, nghĩa là, tạo ra giá trị bằng cách quản lý các tài nguyên chung nhằm mang lại lợi thế cho tất cả các bên, đòi hỏi phải có cách tiếp cận khác. Điều này đúng ở cấp địa phương cũng như ở cấp quốc tế. Thực tế, khi các quốc gia có chủ quyền tham gia bàn đàm phán thì lựa chọn duy nhất là thỏa thuận mang tính tự nguyện (do không có quốc gia có chủ quyền nào có thể bị buộc phải chấp nhận những điều khoản mà họ có thể phản đối), những thỏa thuận phải đáp ứng được mối quan tâm của các bên hoặc các quốc gia sẽ không đồng ý bị ràng buộc bởi thỏa thuận đó. Tương tự, với những đàm phán ở địa phương liên quan đến nhiều người sử dụng nước khác nhau, các bên liên quan cần cảm thấy rằng lợi ích của họ được đáp ứng. Mặc dù quá trình này có thể gian nan, trừ khi mỗi bên cảm thấy ít nhất là một vài mối lợi ích của họ được đáp ứng, nếu không họ sẽ không ký vào thỏa thuận.

Phần lớn các đàm phán về nước sẽ khiến các bên đối đầu nhau nếu không có cách nào để tất cả các bên có thể hoặc sẽ đạt được lợi ích qua việc quản lý nguồn nước chung một cách hiệu quả. Nhưng các lợi ích chung trên thực tế có được nếu có các cam kết đem lại cho các bên những gì họ muốn và cần (nghĩa là đáp ứng nhu cầu của họ). Ví dụ, qua thỏa thuận áp dụng các biện pháp bảo tồn nước ngay lập tức, để các bên sẽ có nhiều nước hơn đáp ứng nhu cầu (ngày càng tăng) trong tương lai. Hoặc, các cư dân thượng lưu sẽ cần lời hứa là họ sẽ được sử dụng lương thực sản xuất ở hạ lưu trước khi họ đồng ý thỏa thuận để dòng chảy nhiều hơn cho phía hạ lưu. Hoặc, giá nước của người sử dụng ở cuối nguồn có thể tăng để đảm bảo đủ đáp ứng các nhu cầu của các bên

ở đầu nguồn. Các nhà đàm phán nước không tập trung vào sự trao đổi này có thể sẽ thất bại. Ngay cả bên yếu thế khi bị các bên có quyền lực chính trị ép buộc để khai thác nguồn nước chung một cách không công bằng, cũng sẽ tìm cách để đáp trả. Thường thì họ có thể liên minh với các đối thủ chính trị của quyền lực nhất. Đàm phán về nước biến tướng thành các trận chiến chính trị về những vấn đề không liên quan thường dễ thất bại.

Tương tự, đàm phán về nước mà chỉ đơn thuần tập trung vào mong muốn của những người tham gia mà không dựa vào kết quả của quá trình phân tích kỹ thuật và khoa học hay các kiến thức cơ bản ở địa phương cũng là thiếu sót. Cần phải có thông tin để xem xét các quyết định. Nếu các nhóm không tham gia vào một tiến trình tìm hiểu thực tế một cách cẩn thận trước khi ra quyết định, có thể sẽ không có đủ cơ sở và thông tin cần thiết để ra quyết định. Thậm chí khi đã đạt được thỏa thuận, các cam kết sẽ sớm bị sụp đổ khi thông tin trở nên rõ ràng hơn và các giả định về lượng nước sẵn có hoặc phản ứng của hệ sinh thái được chứng minh là không đúng. Chỉ bằng cách xây dựng một chương trình có hệ thống, đi cùng với đó là một kế hoạch thu thập thông tin, thì mới có thể tạo nên một quá trình trao đổi các vấn đề một cách sâu sát. Như đã nói ở trên, chỉ có trao đổi về các vấn đề mới có thể tạo ra giá trị; nghĩa là, mang lại động lực cho từng bên trong việc chấp nhận kết quả thỏa thuận ít hơn đối với một vấn đề và đổi lại, họ có được cái quan trọng nhất đối với mình về các vấn đề khác.

“CẦN CÓ THÔNG TIN ĐỂ CÂN NHẮC CÁC QUYẾT ĐỊNH”

Hầu hết các diễn đàn đàm phán không áp dụng ngay cả những quy tắc cơ bản nhất. Hoặc nếu có, thì lại không thực hiện chúng. Ví dụ, nếu các bên không được yêu cầu đến tham dự với “sự chuẩn bị” và “sẵn sàng cam kết” (nghĩa là, các bên phải cùng với công chúng trong nội bộ của mình cân nhắc kỹ các dự thảo trước khi tham gia các cuộc họp theo kế hoạch) thì việc đàm phán có thể kéo dài vô thời hạn. Nhiều đàm phán thường tốn quá nhiều thời gian cho phát biểu chứ không phải là giải quyết vấn đề một cách hiệu quả. Các quy tắc cơ bản bằng văn bản về việc điều hành đàm phán rất quan trọng và cần được các bên thông qua trước khi bắt đầu đàm phán.

Các cá nhân được giao trọng trách chủ tọa hoặc điều hành các cuộc họp thường không có đủ kỹ năng điều hành. Và, đáng lẽ phải chuyển vai trò này sang cho người có năng lực quản lý các đàm thoại phức tạp, thì họ lại có xu hướng cố giữ quyền lực, do đó làm giảm hiệu quả của nhóm. Ngay cả những yêu cầu dễ thấy như việc thống nhất xem ai sẽ tóm tắt nội dung của từng phiên đàm phán cũng thường hay bị bỏ qua. Điều này có nghĩa là mỗi đại biểu sẽ tự viết một bản báo cáo về những gì đã được phát biểu và những ai đã cam kết điều gì. Chỉ khi nhóm xây dựng một “văn bản duy nhất” về những gì các bên đã cam kết thì sự lộn xộn này mới không xảy ra. Việc báo cáo lại cho cử tri của các bên đại diện phải thể hiện được chính xác những gì đã thảo luận và thống nhất ngay cả khi điều này không làm đẹp lòng tất cả đại diện của các nhóm.

“TIẾP CẬN THEO KIỂU THƯƠNG LƯỢNG QUYẾT LIỆT CÓ THỂ DẪN ĐẾN CÁC QUYẾT ĐỊNH ĐƯỢC ĐƯA RA TRONG THỜI GIAN NGẮN, NHƯNG THƯỜNG GÂY CÁC HẬU QUẢ LÂU DÀI MÀ CÁC BÊN ĐỀU KHÔNG HÀI LÒNG”

Do đó, cách tiếp cận theo kiểu thương lượng quyết liệt trong đó số bên tham gia bị hạn chế, chỉ giải quyết được một nhóm nhỏ các vấn đề (thường là một vấn đề một lần đàm phán), xử lý từng quyết định theo kiểu trò chơi mặc cả được mất về mặt chính trị (nhấn mạnh vào thắng thua chính trị với cái giá cần có để hợp tác), có thể dẫn đến việc ra quyết định trong thời gian ngắn, nhưng có ảnh hưởng lâu dài khiến các bên không hài lòng. Trái lại, cách tiếp cận xây dựng sự đồng thuận lại là một trong các công cụ để giải quyết các hạn chế này (Bảng 4.1).

Bảng 4.1: Vượt qua các hạn chế của việc mặc cả sát sao

Các hạn chế của việc mặc cả	Giá trị mà xây dựng sự đồng thuận mang lại
Bên tham gia đàm phán không phù hợp	Các bên liên quan được xác định thông qua đánh giá tình hình hoặc tự lựa chọn.
Chương trình họp quá hạn hẹp và tập trung vào từng vấn đề - vấn đề riêng lẻ tạo ra tình huống thắng thua	Các bên đều có lợi do tập trung vào lợi ích và trao đổi giữa nhiều vấn đề
Điều hành và quản lý kém có thể khiến các bên đối đầu nhau, không đưa ra được kết luận hoặc chỉ ra quyết định không khả thi	Người điều hành trung lập hướng dẫn quá trình cùng xây dựng chương trình, quy tắc cơ bản, đề xuất và đánh giá các phương án, sử dụng một văn bản duy nhất để đạt được thỏa thuận khả thi
Các quyết định thường được đưa ra mà không có thông tin xác thực (hoặc đáng tin cậy)	Cùng phát hiện sự kiện và phân tích số liệu khoa học và kiến thức để cung cấp cho việc đàm phán
Mục tiêu là “được càng nhiều càng tốt” và đạt được thỏa thuận.	Đạt được mục tiêu về thỏa thuận mà các bên cùng chấp nhận, tất cả các bên có thể và sẽ thực hiện.

4.3 Tiếp cận xây dựng đồng thuận

Không có gì có thể ngăn các nhà đàm phán về nước áp dụng cách tiếp cận tốt hơn - đảm bảo rằng mọi bên liên quan đều có mặt ở bàn đàm phán, rằng các đàm phán được quản lý theo cách giải quyết vấn đề (hoặc tạo giá trị), và rằng các bên cam kết thỏa thuận khả thi và có thể áp dụng. Một số người trong vai trò lãnh đạo nhóm đàm phán cần gợi ý rằng không chỉ nên áp dụng mỗi cách tiếp cận khó thương lượng quyết liệt. Những người khác trong nhóm cần hiểu biết ít nhất về cách tiếp cận thay thế để hiểu rằng họ không cần từ bỏ quyền lực nếu họ đồng ý hợp tác theo cách xây dựng đồng thuận. Cả nhóm cần cam kết đủ thời gian và nguồn lực để cho phép tiến hành quá trình đàm phán thành công.

Xây dựng đồng thuận là cách tiếp cận đàm phán trong đó trao quyền cho các bên quan ngại hơn cả về tính bình đẳng, trong khi vẫn đảm bảo đáp ứng mối quan tâm của các bên có quyền lực chính trị về việc cần phải đảm bảo đặc quyền đặc lợi của họ. Việc này được thực hiện trước hết bằng việc đồng ý về nguyên tắc là cần phải tìm kiếm sự nhất trí và xây dựng ngay các thỏa thuận quan trọng nhất, đồng thời với đó là nỗ lực đáp ứng tất cả lợi ích của các bên đang bày tỏ quan ngại về một thỏa thuận sắp hình thành.⁵⁴

Mặc dù có nhiều sự khác biệt lớn giữa các đàm phán nước ở quy mô quốc tế, quốc gia và địa phương, nhất là khác biệt về quy phạm pháp lý được áp dụng, nhưng trong mọi tình huống các bên tham gia sẽ được lợi nếu áp dụng các luật lệ ra quyết định đồng thuận. Các bên có ít quyền lực chính trị hơn được đảm bảo rằng lợi ích của họ sẽ được giải quyết, rằng họ sẽ không bị ép phải chấp nhận những gì họ phản đối (một cách giúp họ có thể thực hiện điều này là sử dụng nguyên tắc bầu phiếu đa số), và như vậy, ngay cả những bên có quyền lực nhất ở bàn đàm phán cũng đồng ý nỗ lực thiện chí để giải quyết các quan tâm của họ. Đồng thời, các bên có quyền lực chính trị nhất phải được đảm bảo rằng họ có quyền phủ quyết tương đương chỉ khi họ đã rất nỗ lực đáp ứng các lợi ích của các bên khác ở bàn đàm phán. Với nguyên tắc bầu phiếu đa số, lợi ích của thiểu số sẽ không được bảo vệ. Năm mốt phần trăm của nhóm có thể buộc bốn chín phần trăm còn lại chấp nhận ý

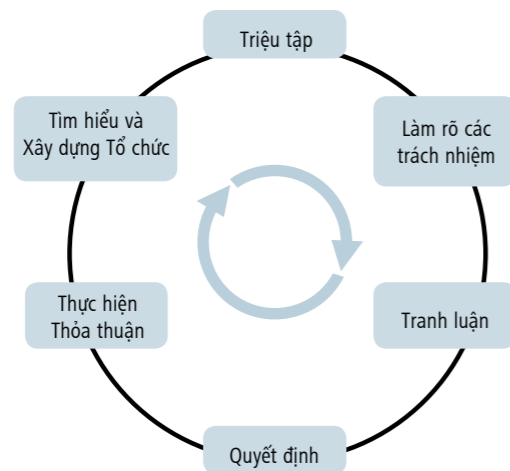
nguyện của mình. Tuy nhiên, cách tiếp cận xây dựng sự đồng thuận bảo vệ thiểu số bằng cách tránh việc bỏ phiếu và đảm bảo rằng tất cả sẽ có trách nhiệm làm mọi việc có thể để đáp ứng các lợi ích của các bên tham gia. Sự có mặt của người điều hành vô tư và có kinh nghiệm có thể giúp đảm bảo việc này. Người điều hành (hoặc người trung gian hoặc là người hòa giải tùy theo tên gọi) buộc các bên phải có trách nhiệm với cam kết dựa trên đồng thuận của mình.

“TIẾP CẬN DỰA VÀO ĐỒNG THUẬN BẢO VỆ PHE THIỂU SỐ”

Xây dựng sự đồng thuận có thể là công cụ đặc biệt hiệu quả để đưa đến các thỏa thuận về nước hiệu quả và công bằng hơn vì nó đòi hỏi cam kết phải dựa vào kiến thức khoa học cũng như tập trung vào việc đạt được thỏa thuận chính trị. Quản lý bền vững đòi hỏi phải có sự cân bằng giữa khoa học, kiến thức địa phương và chính trị cũng như xây dựng thỏa thuận giữa các bên liên quan (những người phải cam kết điều chỉnh hành vi thể chế của mình). Cố gắng xây dựng đồng thuận nghĩa là tìm kiếm thỏa thuận tự nguyện (không có sự bỏ phiếu nào có thể khiến bên thiểu số phải chấp nhận những gì họ không muốn). Do đó, xây dựng sự đồng thuận có thể cho kết quả lâu dài và khuyến khích các cá nhân, nhóm và cộng đồng thực hiện cam kết của mình. Một quá trình xây dựng sự đồng thuận đã có điều tra tìm hiểu thực tế và đã xây dựng được một chương trình hành động cho nhóm, chắc chắn các kiến thức khoa học và kỹ thuật sẽ được sử dụng đúng đắn. Bên đa số có quyền hạn không thể áp đặt ý muốn chính trị của mình lên bên thiểu số và bỏ qua các bằng chứng khoa học kỹ thuật hoặc từ kinh nghiệm địa phương được đưa ra.

Quá trình xây dựng sự đồng thuận gồm sáu bước,⁵⁵ thể hiện tại Hình 4.1.

Hình 4.1: Sáu bước trong quá trình xây dựng sự đồng thuận⁵⁶



4.3.1 Triệu tập - đưa các bên vào bàn đàm phán

Sự thành công của các đàm phán về nước phụ thuộc vào việc lựa chọn đúng các bên ngồi vào bàn đàm phán. Từ xưa đến nay, trong các đàm phán theo phương thức mặc cả sát sao, người tổ chức đàm phán chỉ tập hợp các bên mà họ thấy cần tham gia. Trái lại, xây dựng sự đồng thuận thường bắt đầu với việc đánh giá tình hình và phân tích mâu thuẫn bởi một chuyên gia trung lập - là người được các bên chấp nhận và không có lợi ích trong kết quả đàm phán - để xác định các bên liên quan cần được mời tham gia. Việc lựa chọn bên tham gia đàm phán hoặc đối thoại phụ thuộc vào mục đích và hình thức dự kiến:

- Khi mục đích là xây dựng quan hệ, chia sẻ thông tin, xác định lĩnh vực thỏa thuận và bất đồng hoặc xác định các lựa chọn chính sách để khuyến nghị tới các nhà ra quyết định, các bên cần được chọn là những người có thể trình bày dựa vào kiến thức và kỹ năng cá nhân của họ.

- Khi mục đích là lập kế hoạch xem vấn đề gì cần giải quyết trong đàm phán, xác định chương trình hoặc xây dựng thỏa thuận thông qua tiến trình xây dựng sự đồng thuận thì các bên cần chọn phải có đủ khả năng để đưa cam kết (nghĩa là có tiếng nói đại diện cho một nhóm nhất định) hoặc có ảnh hưởng lớn đến một bộ phận công chúng nào đó.

“SỰ THÀNH CÔNG CỦA CÁC ĐÀM PHÁN VỀ NƯỚC PHỤ THUỘC VÀO VIỆC LỰA CHỌN ĐÚNG BÊN LIÊN QUAN THAM GIA VÀO BÀN ĐÀM PHÁN”

Tuy nhiên, ngay cả khi mục đích đối thoại đã rõ, không phải lúc cũng có thể xác định chính xác những ai nên tham gia đàm phán. Ví dụ, trong đàm phán về sông Danube có rất nhiều quốc gia khác nhau tham gia vào việc xây dựng hai hiệp ước đa phương. Các quốc gia có truyền thống lâu đời gắn kết với dòng chính của sông Danube đã tham gia Công ước Belgrade 1948 do Ủy ban sông Danube thực hiện và tập trung vào lĩnh vực giao thông thủy, trong khi Công ước bảo vệ sông Danube có hiệu lực từ năm 1998 lại áp dụng cách tiếp cận toàn lưu vực và có sự tham gia của các quốc gia với tổng diện tích 2000 km² trên toàn lưu vực sông và Liên minh châu Âu cũng tham gia với tư cách là một bên ký kết.

Lựa chọn đúng bên liên quan không chỉ để đạt được một thỏa thuận, mà còn quyết định việc liệu nó có được thực hiện hay không. Điều này rất rõ ràng trong các đàm phán giữa các quốc gia, ví dụ như các đàm phán ở giai đoạn sớm về quản lý sông Everglades ở Florida trong Trường hợp 4.2 khi các nhóm sử dụng nước chính như ngành sản xuất đường, và các nhóm lợi ích, như các nhóm môi trường, không được tham gia, và hậu quả là việc thực hiện thỏa thuận ban đầu đã bị đình trệ.

Trường hợp 4.2: Quá trình xây dựng sự đồng thuận nhằm khôi phục vùng Everglades ở Nam Florida⁵⁷

Các dòng chảy tự nhiên vào vùng đất ngập nước của Everglades ở Florida, Hoa Kỳ đã bị thay đổi bởi các dự án liên bang được thiết kế nhằm kiểm soát lũ và tháo nước phục vụ nông nghiệp như sản xuất đường và phát triển đô thị. Các thỏa thuận về cách thức phục hồi sức khỏe của các hệ sinh thái chưa đáp ứng lợi ích của các bên liên quan, như ngành sản xuất đường, các nhóm hoạt động về môi trường và người Hoa Kỳ bản xứ, đã bị trì hoãn do các tranh chấp pháp lý. Việc này khiến chính quyền bang Florida phải nhóm họp Ủy ban vì Nam Florida Bên vững của Thống đốc vào năm 1994.

Văn phòng Thống đốc đã cùng với các cơ quan của bang xác định các bên tham gia và Chủ tọa là cựu phát ngôn viên của Cơ quan Lập pháp Bang. Họ xác định các nhóm liên quan chính và những người đại diện hiệu quả. Thành viên Ủy ban gồm hơn 40 đại diện cho các lợi ích công, các nhóm môi trường, kinh tế và doanh nghiệp, các bộ lạc bản địa và các hạt, thành phố và cơ quan của Bang và khu vực. Giúp việc cho Chủ tọa là nhóm các chuyên gia trung lập. Phạm vi nhiệm vụ lớn là - xem xét việc phát triển bền vững, cả về không gian và toàn bộ các vấn đề cụ thể, và sự đa dạng của các bên liên quan - áp dụng để xử lý những bất đồng làm cản trở các thỏa thuận trước đây về vấn đề chất lượng nước. Ủy ban cố gắng tìm kiếm sự đồng thuận của các thành viên không có quyền bầu phiếu đến từ chính quyền Liên bang và cũng hợp tác trực tiếp với Nhóm Công tác từ các cơ quan chính phủ. Theo luật pháp bang, các tranh luận là công khai để lấy ý kiến công chúng.

Điều này có nghĩa là mọi người dân có thể tham dự các cuộc họp và cung thông tin cấp đầu vào trong các đợt lấy ý kiến của công chúng, bao gồm các cuộc họp tiểu ban và họp bất thường được tổ chức nhằm giải quyết các vấn đề khó khăn. Các bên có quan tâm không phải thành viên Ủy ban cũng có thể trở thành thành viên của các tiểu ban và một số được mời chính thức tham dự.

Mặc dù Chủ tọa là do nhóm lập kế hoạch ban đầu của Thống đốc chỉ định, các thành viên của Ủy ban chấp nhận tính hợp pháp của Chủ tọa dựa vào sự công bằng khi điều hành các cuộc họp. Chủ tọa được chấp nhận vì ông ta đảm bảo tiếng nói của các bên liên quan sẽ được lắng nghe, các đại diện được chỉ định từ số đông để dẫn dắt lợi ích của các nhóm nhỏ, tiếp thu đầy đủ và thể hiện sự cam kết chân thành đối với nhóm và tìm đến thỏa thuận chung.

Chủ tọa và một số điều phối viên tiến hành đánh giá mâu thuẫn, nhưng Ủy ban sẽ quyết định đưa vấn đề nào vào chương trình nghị sự, thời gian và cách chia thành các tiểu ban nhỏ hơn. Nhóm nhất trí rằng hiện nay Nam Florida “chưa bền vững”. Nhóm xây dựng nên một tầm nhìn chung về sự bền vững trong dài hạn của Everglades là gì và thống nhất rằng cơ chế quản lý nước sẽ phải được điều chỉnh để đạt được những gì mà họ đã hình dung. Các tiểu ban làm việc về những vấn đề cụ thể, trình dự thảo tài liệu đang xây dựng trước phiên họp toàn thể, nêu rõ khuyến nghị và chủ đề mà các thành viên vẫn còn bất đồng.

Ủy ban triệu tập các tiểu ban cố vấn khoa học để giải quyết các vấn đề kỹ thuật còn tranh cãi, đặc biệt là những vấn đề còn chưa chắc chắn. Cơ chế thành viên dành cho bất kỳ ai quan tâm. Báo cáo được xây dựng để trình bày trước phiên họp toàn thể. Một số điểm chưa chắc chắn không thể giải quyết ngay và Ủy ban phải quyết định cách thức quản lý thích ứng, xây dựng chương trình giám sát và đánh giá các phương án dự phòng.

Các điều phối viên đưa ra một văn bản quy phạm kỹ thuật và xác lập ưu tiên duy nhất để giúp Ủy ban đàm phán về bản hoàn thiện Báo cáo Bước đầu. Sau các cuộc họp diễn ra trong một năm rưỡi, Ủy ban đã phê chuẩn báo cáo. Sau đó, Ủy ban tiếp tục hợp tác với các cơ quan liên bang để xây dựng Kế hoạch Tổng thể Phục hồi Hệ sinh thái (CERP) và xác định cách thức xác lập ưu tiên và cấp kinh phí cho các dự án. Sau khi Ủy ban hoàn thành nhiệm vụ, các đại diện từ cả các tổ chức môi trường và ngành sản xuất đường đều vận động chính quyền thực hiện CERP. Cuối cùng, các khuyến nghị của Ủy ban được đưa vào CERP và quy định pháp lý mới. Những mối quan hệ được xây dựng trong quá trình tham gia Ủy ban vẫn được duy trì và các bên liên quan tiếp tục tham gia vào nỗ lực chung gắn với việc thực hiện CERP.

Quyết định về lợi ích của bên nào sẽ được xem xét có thể áp dụng với các bên hiện chưa muốn tham gia nhưng có thể có lợi ích khi tham gia vào nỗ lực chung trong tương lai. Ở trường hợp 4.5 về Lưu vực sông Mê Kông, bốn quốc gia ở phần hạ lưu vực - Campuchia, Lào, Việt Nam và Thái Lan - đã đàm phán Hiệp định Mê Kông 1995 về quản lý nước. Hiệp định này có thể phù hợp với toàn bộ lưu vực và đáp ứng mọi lợi ích của các quốc gia không tham gia ở thượng lưu vực là Trung Quốc và Myanmar nếu các nước này muốn tham gia trong tương lai. Một thành viên nhận xét:

“Khi khởi động đàm phán Hiệp định Mê Kông 1995 vào đầu năm 1993, cả bốn nước thống nhất rằng nội dung của hiệp định cần bình đẳng và có thể áp dụng với mọi quốc gia sống ven sông, mặc dù có hai quốc gia không tham gia... Mọi người đều thấy rằng việc lập kế hoạch và phát triển bền vững chỉ có thể thực hiện thành công nếu cân nhắc toàn bộ lưu vực và các tác động cho dù có hai quốc gia ở thượng lưu vực không phải là thành viên tham gia. Các bên thảo luận và hiểu rõ rằng hai quốc gia đó có thể tham gia vào Ủy ban Sông Mê Kông,⁵⁸ và Hiệp định Mê Kông 1995 có điều khoản về việc các quốc gia này sẽ tham gia Ủy ban Mê Kông.”⁵⁹

Các quốc gia tham gia đàm phán cố gắng đưa vào Hiệp định các nguyên tắc luật pháp quốc tế được chấp nhận trên toàn cầu và không gây phương hại đến các quốc gia ở ven sông nhưng không phải là thành viên của Hiệp định gốc.⁶⁰ Tương tự, tại Lưu vực sông Volta, một Bộ Quy tắc Ứng xử đã được ký kết giữa Burkina Faso và Ghana bao gồm các điều khoản cụ thể nhằm thúc đẩy các quốc gia ven sông khác cũng áp dụng (xem Trường hợp 5.3 ở Chương 5).

Việc đánh giá với mục đích đưa đúng các bên phù hợp vào bàn đàm phán có thể được chuẩn bị như sau:

1. Trong nhóm các bên đầu tiên (những người khởi xướng đàm phán), một người điều phối trung gian sẽ liên lạc nhiều vòng với các bên tiềm năng để phỏng vấn trên cơ sở giữ kín thông tin. Vòng đầu tiên có thể đối với các bên đã bày tỏ rõ ràng mong muốn được tham gia đàm phán. Khi phỏng vấn các bên này, điều phối viên cũng sẽ hỏi để họ đề xuất các bên liên quan khác có thể nên được phỏng vấn. Các đề xuất này sẽ dẫn đến là vòng liên lạc thứ hai, với đối tượng rộng hơn. Người khởi xướng đàm phán cũng thông báo rộng rãi việc đánh giá này đang được thực hiện. Các nhóm muốn tham gia có thể liên lạc trực tiếp với điều phối viên. Nhóm này tạo thành vòng thứ ba.
2. Dựa vào các phỏng vấn, điều phối viên lập sơ đồ đánh giá tình trạng, chuẩn bị báo cáo xác định các bên liên quan quan trọng nhất và nêu rõ mối quan tâm chính của các bên này. Báo cáo này sẽ được

đưa ra mà không được trích dẫn ý kiến của bất kỳ cá nhân nào. “Sơ đồ” được gửi đến những người được phỏng vấn để họ có thể chắc chắn về việc các vấn đề mình nêu được giải quyết thỏa đáng.

3. Khi các bên liên quan đều phản hồi thì điều phối viên đề xuất thiết kế tiến trình xây dựng đồng thuận dựa vào kết quả đánh giá. Nghĩa là, điều phối viên đề xuất danh sách các nhóm nên được mời tham dự và chọn đại diện tham gia đàm phán. Ngoài ra, thiết kế quá trình này còn bao gồm chương trình nghị sự, các nguyên tắc cơ bản, chương trình hành động (bao gồm các ưu tiên tìm kiếm thông tin chung) và ngân sách. Các tài liệu này cũng được gửi đến những người được phỏng vấn để lấy ý kiến.
4. Dựa vào phản hồi của các bên, điều phối viên đưa ra khuyến nghị xem có nên thực hiện tiến trình xây dựng đồng thuận (mà nhóm đã thiết kế) hay không. Tại thời điểm này, quyết định có thực hiện hay không phụ thuộc vào những người khởi xướng đàm phán.

“KHI CÁC BÊN THAM GIA ĐÀM PHÁN THEO HÌNH THỨC XÂY DỰNG SỰ ĐỒNG THUẬN, ĐIỀU QUAN TRỌNG LÀ HỌ SẼ ĐÁNH GIÁ TRỰC TIẾP VAI TRÒ VÀ TRÁCH NHIỆM TRONG TƯƠNG LAI CỦA MÌNH”

4.3.2 Làm rõ trách nhiệm - vai trò, chương trình nghị sự và nguyên tắc cơ bản

Khi các bên tham gia đàm phán với tinh thần xây dựng sự đồng thuận, điều quan trọng là họ đánh giá trực tiếp về vai trò và trách nhiệm trong tương lai của mình là gì. Cả nhóm khi họp lần đầu tiên phải thông qua việc lựa chọn người điều hành hoặc chủ tọa và chương trình nghị sự, kế hoạch hành động, ngân sách, nguyên tắc cơ bản và trình tự cùng tìm kiếm thông tin. Mặc dù có những khác biệt riêng, các điều phối viên phải có khả năng hỗ trợ các bên tham gia một cách công bằng. Nếu các thành viên lo ngại về sự công bằng của người điều phối trung lập, họ cần tìm kiếm điều phối viên khác.

Ví dụ, một Nhân viên Điều hành của Ban Thư ký điều khiển việc tranh luận tương tác giữa các thành viên của Ủy ban Lâm thời sông Mê Kông. Tuy nhiên, một số quốc gia ven sông thấy rằng nhân viên này và Ban Thư ký không còn thái độ trung lập. Do đó, họ tẩy chay Ban Thư ký trong các đàm phán để đi đến một thỏa thuận mới. Thay vào đó, UNDP có vai trò tích cực hơn, tiếp nhận vai trò điều hành của Ban thư ký và triệu tập một cuộc họp mới. Cuối cùng đã tuyển chọn một người trung gian được các bên chấp thuận. Vì người này được coi trung lập giữa các bên nên UNDP và người trung gian có thể điều hành phiên thảo luận theo hướng hợp tác, sau đó là đàm phán hướng tới một thỏa thuận mới có thể giải quyết vấn đề quan trọng của các bên.

Nhóm có thể yêu cầu điều phối viên ghi lại báo cáo tóm tắt của phiên họp hoặc giao cho một thành viên làm việc này. Họ có thể chọn trưởng nhóm hoặc chủ tọa để đại diện cho tiến trình đàm phán với bên ngoài, tuy nhiên, đôi khi nhiệm vụ này được giao cho điều phối viên. Cuối cùng, trước khi bắt đầu, họ có thể quyết định rằng một số bên liên quan được đại diện chưa hợp lý và thống nhất tìm người hoặc nhóm khác bổ sung để tăng số lượng các bên tham gia tại bàn đàm phán. Với những nhóm có ít kinh nghiệm đàm phán, điều phối viên hoặc một bên thứ ba có thể xây dựng năng lực cho họ để chuẩn bị và tham gia vào tiến trình đàm phán, như Trường hợp 4.3 ở Peru.

Trường hợp 4.3: Cùng thiết kế quá trình đàm phán giữa BHP Billiton và các cộng đồng bị ảnh hưởng về mỏ Tintaya, Peru

Tranh chấp giữa BHP Billiton và các cộng đồng sống gần mỏ Tintaya ở Peru tập trung vào việc kiểm soát và quản lý nguồn lợi tự nhiên (chiếm hữu đất đai), các tác động kinh tế xã hội đối với các cộng đồng (vi phạm quyền con người, cơ hội kinh tế không bình đẳng) và các tác động môi trường (nước và đất). Nhiều đối thoại đã được mở ra từ năm 2001 đến 2004 nhằm đưa các bên quan trọng ngồi với nhau đàm phán các giải pháp đối với các mâu thuẫn đã tồn tại từ lâu và xây dựng mối quan hệ mang tính xây dựng hơn giữa các cộng đồng và công ty khai thác mỏ. Ngoài đại diện của các công ty mỏ và năm cộng đồng cư dân ở khu vực này, tiến trình đàm phán đa phương còn bao gồm các NGO trong nước và quốc tế (Các Ủy ban Điều phối cấp Vùng và Quốc gia của các Cộng

đồng bị Ảnh hưởng bởi Hoạt động Khai thác Mỏ (CONACAMI and CORECAMI Cusco), Cooper Accion, Oxfam America và Văn phòng Ombudsman về Trợ giúp Hoạt động Khai Khoáng ở Nước ngoài của Oxfam-Community tại Úc) đã giúp điều phối quá trình đàm phán và nâng cao năng lực của cộng đồng bản xứ để chuẩn bị đầy đủ cho việc tham gia đàm phán.

ĐDDP này bao gồm nhiều giai đoạn để cùng xây dựng chương trình nghị sự và tiến trình đàm phán gồm nhiều bên, xây dựng niềm tin, thực hiện nghiên cứu chung để có kiến thức chung về những bất đồng và đàm phán các cam kết.

Dự thảo thỏa thuận soạn thảo bởi một ủy ban nòng cốt gồm đại diện cho tất cả các bên liên quan và được góp ý, chỉnh sửa qua các hội thảo gồm nhiều đại diện của cộng đồng, công ty và các NGO. Văn bản cuối cùng được trình bày và thông qua tại các phiên họp chung cả năm cộng đồng và được các bên ký kết.

Thỏa thuận giải quyết tất cả các bất đồng lớn: bồi thường đất cho các thành viên cộng đồng (trên mức đã chiếm hữu) và hỗ trợ kỹ thuật để phát triển cơ hội sinh kế mới; xây dựng chương trình giám sát môi trường để thành viên cộng đồng đóng vai trò quan trọng trong việc liên tục giám sát sự tuân thủ của công ty về các biện pháp giảm thiểu tác động môi trường; xây dựng nhóm công tác để giám sát việc tuân thủ của công ty trong việc bồi thường cho nạn nhân đã được xác nhận là bị vi phạm quyền con người và đánh giá các cáo buộc mới; xây dựng đề cương các bước thành lập và cấp kinh phí cho các kế hoạch phát triển bền vững để hỗ trợ phát triển trung và dài hạn ở các cộng đồng bị ảnh hưởng và cam kết công ty phải đảm bảo các nội dung đã thống nhất trong các hoạt động khai thác mỏ trong tương lai ở các vùng đất mới.

Ủy ban Điều phối và Tiếp nối của các bên tham gia được giao trách nhiệm thực hiện và giám sát thỏa thuận. Các bên cam kết tiếp tục dùng bàn đối thoại để nêu và giải quyết các khó khăn nảy sinh. Các bên công nhận rằng tuy đối thoại và thỏa thuận đã thay đổi mối quan hệ giữa các bên tranh chấp trước kia, nhưng mối quan hệ hợp tác thực sự phụ thuộc vào việc thực hiện kịp thời và hiệu quả các cam kết và tiếp tục tham gia giải quyết các vấn đề nảy sinh. Để có được sự thay đổi này, cần nỗ lực bền bỉ để giải quyết sự bất đối xứng quyền lực vốn rất đặc trưng trong mối quan hệ giữa doanh nghiệp và cộng đồng.

Các nỗ lực xây dựng sự đồng thuận chỉ có ý nghĩa khi các bên tham gia giữ được vai trò của mình và liên tục thông tin với bộ phận công chúng mà họ đại diện. Đối với một vài nhóm thì việc này dễ dàng - họ đã có cơ chế trao đổi thông tin nội bộ rất tốt. Với các nhóm khác thì khó khăn hơn. Điều này đặc biệt đúng với các mạng lưới tạm thời của các cá nhân hoặc tổ chức tập hợp với nhau với mục đích tham gia vào nỗ lực xây dựng sự đồng thuận. Những nhóm này cần sự giúp đỡ của người điều phối để xây dựng các kênh phản hồi thường xuyên. Các bên tham gia thường được yêu cầu tuân thủ các nguyên tắc cơ bản gồm nghĩa vụ của các bên trong việc duy trì liên lạc với “bộ phận công chúng” mà họ được kỳ vọng có thể nói lên tiếng nói “của” hoặc “tương tự” nguyện vọng của bộ phận đó.

4.3.3 Tranh luận - cùng điều tra, thảo luận và học hỏi

Vì nhiều hệ sinh thái nước rất phức tạp và có thể khó đánh giá thực trạng, cơ hội có được tầm nhìn chung về việc hệ sinh thái nên thực hiện chức năng của chúng như thế nào thậm chí còn ít hơn, các bên tham gia đàm phán thường phải tham gia vào các tiến trình xác định các dữ kiện để hỗ trợ cho quá trình thảo luận. Nếu các đại biểu tham gia biết rằng họ muốn hợp tác nhưng không sẵn lòng đàm phán để hướng tới một thỏa thuận chính thức vì không có đủ thông tin, họ có thể bắt đầu bằng việc tạo một cơ chế cùng thu thập số liệu.

“CÁC BÊN ĐÀM PHÁN THƯỜNG PHẢI THAM GIA VÀO TIẾN TRÌNH CÙNG XÁC ĐỊNH DỮ KIẾN ĐỂ PHỤC VỤ THẢO LUẬN”

Hoạt động tìm kiếm thông tin của các quốc gia Danube vào giữa những năm 80 và của Ủy ban sông Mê Kông từ năm 60 đến năm 80 cho thấy cách các quốc gia có thể học hỏi để hợp tác ở cấp kỹ thuật. Ở trường hợp 4.3, các nhóm cộng đồng và tổ chức phi chính phủ hợp tác với công ty khai thác mỏ để xác định và thực hiện tìm kiếm thông tin chung về các vấn đề chính trước khi đàm phán hành động cần thiết. Tương tự, ở Nepal, đại diện của các nhóm ủng hộ và phản đối xây đập đã thực hiện nhiều nghiên cứu để cùng điều tra tình hình phát triển thủy điện như là bước khởi đầu để xây dựng tài liệu hướng dẫn quốc gia dựa vào báo cáo WCD. Kinh nghiệm làm việc tập thể và thu thập số liệu có thể xây dựng niềm tin vào khả năng đạt được thỏa thuận bảo vệ lợi ích của các bên.

Nếu đại biểu tham gia có thể đồng ý chính thức về các nguyên tắc chung, họ có thể quyết định tạm hoãn các vấn đề kỹ thuật để các cơ quan thực hiện chính thức xử lý sau. Các quốc gia ven sông Danube quyết định về cách thức này, ban đầu tạo ra thỏa thuận khung và đưa các tiêu chuẩn chất lượng nước cụ thể cần giải quyết vào chương trình nghị sự của Ủy ban đã thành lập là ICPDR. Trong trường hợp này, các bên có thể cần xây dựng cơ chế thu thập thông tin để cung cấp thông tin chung cho các quyết định tiếp theo. Các bên “thứ ba” có thể đóng vai trò quan trọng trong việc cấp tài chính cho các cơ chế này và xây dựng năng lực chuyên môn và kỹ thuật cần thiết. Tuy nhiên, các quốc gia ở dọc sông Danube nghiệm ra rằng trước khi bắt đầu thu thập thông tin chính thức chung, các thông tin thu thập được có thể không được chấp nhận hoặc sử dụng sau đó trừ khi các bên thống nhất về cách thức thu thập thông tin.

Các bên tham gia cũng có thể đưa các thông tin được tìm kiếm chung vào quá trình đàm phán xây dựng sự đồng thuận. Như đã miêu tả ở trường hợp sông Mê Kông, bên thứ ba cũng có thể thúc đẩy đàm phán. Khi bốn quốc gia đàm phán gặp “bế tắc”, UNDP chủ trì cuộc họp tham vấn không chính thức để mỗi quốc gia nêu lại lợi ích của mình khi hợp tác. Sự tham gia chủ động của UNDP thông qua việc triệu tập các cuộc họp, cấp kinh phí cho Tư vấn cao cấp (trung lập) và trang trải các chi phí để đại biểu tham gia đàm phán là rất quan trọng nhằm thúc đẩy đàm phán để đạt được thành công cuối cùng trong việc dự thảo thỏa thuận khung.

Với trường hợp vùng Everglads của Florida, được sự trợ giúp của người điều hành trung lập, nhóm có thể bắt đầu đánh giá lợi ích của từng nhóm liên quan. Các bên liên quan thường xuyên cùng nhau quyết định những thông tin cần thiết. Các bên hợp tác thiết kế các nghiên cứu và chiến lược thu thập thông tin, phân tích chúng và dự báo để có thể giúp cung cấp thông tin cho các quyết định đồng thuận. Nhằm đáp ứng mọi nhu cầu của các bên khác nhau, số liệu thường có nhiều dạng ví dụ từ những nghiên cứu kỹ thuật từ các ngành khoa học khác nhau đến các kiến thức địa phương hoặc bản địa (nghĩa là, các kiến thức mà người dân sống tại chỗ biết trong khi các chuyên gia từ bên ngoài đến có thể hoàn toàn bỏ qua). Các nhóm xây dựng sự đồng thuận nhiều khi cũng đồng ý mời các chuyên gia từ bên ngoài đến để trình bày các vấn đề kỹ thuật, thường để giúp làm rõ những bất đồng về phương pháp và các giả định. Các tiểu ban kỹ thuật cũng có thể được chỉ định để xây dựng các báo cáo nền cho nhóm. Các nhóm chuyên gia cũng có thể được chỉ định để giúp một số thành viên có thể trình bày được các vấn đề kỹ thuật mà họ quan tâm.

Sau khi đã hoàn tất giai đoạn tìm hiểu các dữ kiện, thường thì nhóm sẽ bắt đầu vào bước động não. Với các thông tin có được từ kết quả tìm hiểu dữ kiện, mục đích của việc động não là phát hiện các phương án hay các gói giải pháp có thể trả lời các mối quan tâm của tất cả các bên. Có rất nhiều công cụ có thể hỗ trợ các thành viên trong việc đánh giá các phương án và đi đến quyết định, như mô tả trong Trường hợp 4.4 về quy hoạch sử dụng nước ở British Columbia, Canada. Trên cơ sở các thảo luận của toàn bộ các thành viên trong nhóm và các cuộc họp của một số thành viên chủ chốt, một cá nhân trung lập sẽ soạn thảo các văn bản đàm phán để nhóm xem xét chi tiết. Trong một số cuộc đàm phán, có thể gần sẽ cần rà soát đồng thời các văn bản với nhiều ngôn ngữ khác nhau. Đôi khi, với một nhóm lớn, các cộng trợ giúp ra quyết định trực tuyến có thể sử dụng để làm rõ những lựa chọn tiềm năng và cách thức mà các đại biểu tham dự đánh giá. Tương tự, các công cụ trên internet cũng có thể sử dụng để các bên tham dự tương tác với bộ phận công chúng của họ và chia sẻ các phản hồi cụ thể đối với các tài liệu đàm phán phức tạp.

“MỤC ĐÍCH LÀ TẠO RA CÁC PHƯƠNG ÁN VÀ CÁC GÓI ĐỂ GIẢI QUYẾT CÁC VẤN ĐỀ QUAN TÂM CỦA TẤT CẢ CÁC BÊN”

Trường hợp 4.4: Tiến trình ra quyết định có cấu trúc trong Quy hoạch Sử dụng nước ở British Columbia, Canada⁶¹

Tiến trình ra quyết định có cấu trúc của sáng kiến Quy hoạch Sử dụng nước của bang British Columbia cho thấy rõ cách thức của một tiến trình tranh luận và mô tả một số công cụ ra quyết định nhóm. BC Hydro, những người điều hành và các bên liên quan bao gồm người dân địa phương, đại diện thổ dân, các nhóm môi trường, người sử dụng nguồn lợi, chính quyền và cơ quan chức năng đã cùng nhau xác định các vấn đề cụ thể để cùng tìm kiếm thông tin thông qua các tiểu ban kỹ thuật. Đồng thời, nhóm xây dựng lộ trình cho một tiến trình để qua đó, các bên có thể có tiếng nói và kiểm tra các khiếu nại, xem xét sự đánh đổi cần thiết và ý nghĩa của các phương án thay thế, tìm kiếm các phương án thay thế mới được các bên chấp thuận.

Họ được sự hỗ trợ của các công cụ ra quyết định: (1) các thứ bậc mục tiêu cho phép đại biểu tham gia góp phần xác định các ưu tiên và xây dựng tiêu chí để đánh giá phương án thay thế; (2) các sơ đồ ảnh hưởng giúp đại biểu tham gia sử dụng kỹ thuật khác nhau nhằm thăm dò kết quả của các phương án thay thế khác nhau và xác định các lĩnh vực có thể mang lại lợi ích cho nhiều bên và các lĩnh vực phải đánh đổi; (3) xếp hạng và đánh giá sự đánh đổi tạo ra các khác biệt về giá trị của các bên liên quan. Thông qua tiến trình này, các đại biểu tham gia xây dựng khuyến nghị về việc sử dụng nước gắn với cơ chế thực hiện. Cuối cùng, quá trình được tuân thủ thông qua giám sát, xây dựng năng lực và đánh giá các chính sách đang được thực hiện để tiếp tục lắng nghe phản hồi của xã hội và thực hiện quản lý nước thích ứng.

4.3.4 Ra quyết định - đàm phán thỏa thuận công bằng và hiệu quả hơn

Có thể mất vài tháng hay thậm chí vài năm để giải quyết các đàm phán phức tạp về nước. Việc xây dựng sự đồng thuận khả thi nhất khi nhóm đề ra chương trình nghị sự (có khung thời gian) và thực hiện đúng theo chương trình đó. Nhóm lớn có thể lập kế hoạch họp hàng tháng trong sáu hoặc tám tháng kể từ phiên họp về tổ chức (là phiên thông qua chương trình nghị sự và khung thời gian) và trước cuộc họp cuối cùng để ký kết vào văn bản thỏa thuận. Giữa các cuộc họp tháng, các tiểu ban hoặc các cuộc họp thành viên chủ chốt có thể được triệu tập với sự hỗ trợ của một điều phối viên để xây dựng các văn kiện hoặc báo cáo cho toàn thể nhóm. Có đủ thời gian là điều quan trọng để tạo không gian xác định lợi ích chung và thực hiện các trao đổi giữa các mong muốn của các bên, có thể tham khảo trong Trường hợp 4.5. về Hiệp định sông Mê Kông.

“CÓ THỂ MẤT VÀI THÁNG THẬM CHÍ VÀI NĂM ĐỂ GIẢI QUYẾT CÁC ĐÀM PHÁN PHỨC TẠP VỀ NƯỚC”

Trường hợp 4.5: Trao đổi giữa mong muốn của các bên ở lưu vực Mê Kông⁶²

Trong các đàm phán về sông Mê Kông, bốn nước ở vùng hạ lưu đã đạt được thỏa thuận về phát triển và sử dụng tài nguyên nước bền vững và thành lập Ủy ban sông Mê Kông (MRC). Trong các điều khoản khác của Hiệp định sông Mê Kông 1995, các bên đồng ý một gói gồm nguyên tắc về việc sử dụng hợp lý và bình đẳng (Điều 5). Đặc biệt các quốc gia muốn có một thỏa thuận linh hoạt để có thể thích ứng với điều kiện trong tương lai, nhưng cũng cần phải cụ thể để có thể đạt được lợi ích của mình về các quan tâm ưu tiên.

Thái Lan, với lo ngại ban đầu là các quốc gia khác có thể cố phủ quyết các đề xuất phát triển của nhau, và để xuất quan điểm một quốc gia ven sông có thể đơn phương sử dụng các sông nhánh trong phạm vi lãnh thổ của mình mà không cần sự đồng ý của các quốc gia ven sông khác. Việt Nam, với sự đồng thuận của Campuchia và Lào, rất lo ngại về việc duy trì mực nước ở các nhánh chính trong mùa khô và đề xuất về việc sử dụng nước từ nhánh chính cần phải được sự đồng ý của Ủy ban kỹ thuật chung trước khi chuyển dòng. Trong các đàm phán, Việt Nam đề xuất “xác định rõ ràng là tham vấn không có nghĩa là quyền phủ quyết của bất cứ quốc gia ven sông

nào” để đáp ứng với nội dung Điều 5. Mặc dù ngôn từ này dường như không thực sự cần thiết, nhưng đây là cố gắng giải quyết mối quan tâm của Thái Lan qua việc tái khẳng định rằng không có một nguyên tắc hợp tác nào cho phép phủ quyết việc một quốc gia sử dụng hợp lý phần nước sông Mê Kông của mình. Các quốc gia tạm thời đồng ý về nguyên tắc đối với các yêu cầu sử dụng nước trong mùa mưa ở các sông nhánh và dòng chính, và tạm thời trì hoãn các giải pháp về các điều kiện sử dụng nước từ dòng chính trong mùa khô. Điều 6 của Hiệp định chi tiết các yêu cầu duy trì dòng chảy chính, kể cả vào mùa khô. Tại điều 26, các bên đàm phán giải quyết khung thể chế và cụ thể hóa cách thức để Ủy ban Chung về sông Mê Kông có thể xây dựng Quy định về Sử dụng Nước và Chuyển Nước Liên lưu vực. Quy định này bao gồm việc đảm bảo thông báo dự kiến sử dụng nước đủ thời gian để lập kế hoạch trước khi bước vào mùa khô. Quy định cũng gồm việc cải thiện giám sát thông qua các trạm thủy văn và cơ chế giám sát việc sử dụng nước nội lưu vực và chuyển dòng liên lưu vực từ dòng chính. Những vấn đề này có thể được xem xét như là một phần của gói hoạt động thuộc Điều 5, bao gồm điều kiện sử dụng nước từ dòng chính vào mùa khô và được các bên chấp nhận. Gói mà các quốc gia dựa vào rất khác nhau về vị trí (sông nhánh hoặc dòng chính), hình thức sử dụng (liên lưu vực hoặc nội lưu vực), thời gian (mùa khô hoặc mùa mưa) và hình thức yêu cầu thủ tục (từ việc thông báo trước đến tham vấn về một thỏa thuận cụ thể). Tuy thỏa thuận chỉ áp dụng với việc đổi dòng trong mùa khô ở liên lưu vực, văn kiện cũng có sự linh hoạt khi đưa vào thỏa thuận một điều khoản theo đó Ủy ban chung của MRC có thể quyết định rằng một thỏa thuận như vậy là không cần thiết. Mặc dù chi tiết này thể hiện sự chuyển biến lớn của một số bên so với quan điểm ban đầu để cùng giải quyết các vấn đề quan tâm lớn nhất của mỗi bên. Hình thức trao đổi giữa mong muốn của các bên như ở Trường hợp này có thể tạo giá trị cho các bên tham gia đàm phán.

Trong các bước khác nhau, điều phối viên có thể cho “bỏ phiếu thử nghiệm” để kiểm tra mức độ ủng hộ hoặc phản đối một ý tưởng hoặc gói cụ thể nào đó. Nhưng không cần phải để nghị mọi người phải cam kết với bất kỳ điều gì cho đến khi toàn văn thỏa thuận được đưa ra cho các bên và từng đại diện có thể kiểm tra lại với bộ phận công chúng của mình (theo cách mà họ muốn). Khi một thỏa thuận nhìn chung đã được ủng hộ, điều phối viên có thể đưa ra câu hỏi “ai không thể chấp nhận gói giải pháp này?”. Lúc này, người phản đối sẽ được đề nghị đưa ra “những điều chỉnh” để họ có thể chấp nhận thỏa thuận mà không ảnh hưởng đến các bên đang tham gia. Lưu ý rằng điều phối viên không đưa ra câu hỏi dạng “có ai thích thỏa thuận hay không”. Khi đưa ra câu hỏi có thể “chấp nhận được” với thỏa thuận hay không, mỗi bên sẽ phải so sánh cả gói với việc chẳng có thỏa thuận nào cả. Khi dự thảo thỏa thuận được xây dựng, mỗi bên liên quan trong tiến trình xây dựng sự đồng thuận hi vọng bên kia sẽ kiểm tra với các bên liên quan để đảm bảo rằng họ có thể chấp nhận được với những gì đang đề xuất. Sau đó, mỗi nhóm đàm phán thường đi đến thống nhất để “phê chuẩn” thỏa thuận bằng văn bản mà mình đã xây dựng, thường là qua việc ký văn bản cam kết của các bên tham gia, có thể là đại diện cho bộ phận công của mình, và ủng hộ việc công khai thỏa thuận đó. Trong trường hợp là một thỏa thuận quốc tế mang tính ràng buộc thì các trình tự thủ tục ký kết và phê chuẩn sẽ được xây dựng.

Khi một cơ quan thẩm quyền, ví dụ một cơ quan điều hành của chính phủ nắm quyền, và chịu trách nhiệm ra quyết định cuối cùng về đàm phán, thì về nguyên tắc các vấn đề đã đạt được tại những diễn đàn không chính thức sẽ phải được rà soát lại theo các thủ tục hành chính chính thức. Như vậy, thỏa thuận từ đàm phán, nhưng chưa phải là quyết định cuối cùng, sẽ phải được trình bày cho những người ra quyết định có liên quan để xem xét (bên trung lập có thể thay mặt cho nhóm trình bày thỏa thuận). Các thành viên tham gia có thể được yêu cầu trả lời tại các phiên chất vấn tiếp theo. Một quá trình xây dựng sự đồng thuận có sự tham gia của các bên có thể đưa ra những đề xuất để người ra quyết định có thể hành động với sự tự tin rằng quyết định của họ và việc thực hiện sau đó sẽ được các bên liên quan ủng hộ. Nói cách khác, người ra quyết định phải thấy có trách nhiệm đưa ra các lý do thuyết phục nếu sự lựa chọn của họ đi chệch hướng với các đề xuất từ các thành viên tham gia đàm phán.

Trước khi đưa ra thỏa thuận, các thành viên tham gia thường thể hiện rõ các bước mà họ cho rằng cần thiết đối việc thực hiện thỏa thuận chưa chính thức có được từ đàm phán. Mục đích của quá trình xây dựng sự đồng thuận là thiết kế “các thỏa thuận gần như có khả năng tự thực thi”. Lý tưởng nhất, một thỏa thuận đã được đàm phán nên bao gồm nhiều cam kết ngẫu nhiên tùy thuộc vào sự lựa chọn của nhóm trong các tình huống khác

nhau trong tương lai. Đây là cách giải quyết sự không chắc chắn về mặt khoa học hoặc chính trị. Thỏa thuận đã đàm phán cũng có thể gồm điều khoản giải quyết tranh chấp. Nghĩa là, với một thỏa thuận gần như là tự thực hiện, các điều khoản cần quy định rõ bên nào có thể nêu lên các mối quan tâm của mình nếu họ cảm thấy bên kia không làm những gì họ đã hứa hoặc, vì bất kỳ lý do nào, họ không cảm thấy bên kia có thể hoàn thành bổn phận của mình như cam kết. Trước khi cả thỏa thuận bị tách ra, điều phối viên có thể được mời tới để thống nhất lại với các thành viên tham gia ban đầu để cố gắng đưa ra được các cam kết sửa đổi.

“MỤC ĐÍCH CỦA TIẾN TRÌNH XÂY DỰNG SỰ ĐỒNG THUẬN LÀ THIẾT KẾ CÁC THỎA THUẬN GẦN NHƯ CÓ KHẢ NĂNG TỰ THỰC THI”

4.3.5 Thực hiện các thỏa thuận - ràng buộc các bên với cam kết của mình

Vào thời điểm ký văn bản thỏa thuận (và trước khi gửi đến cơ quan có thẩm quyền chính thức nếu đây là yêu cầu bắt buộc trước khi đi đến hành động cuối cùng), các bên đã phải thảo luận cách mà họ mong đợi thỏa thuận đó được thực hiện. Trong các trường hợp về các sông Danube và Nigeria, các bên tham gia đàm phán có thể mong muốn xây dựng chiến lược giám sát tiêu chuẩn (xem Trường hợp 4.9) và xây dựng kế hoạch báo cáo và hợp định kỳ nhằm chia sẻ và đánh giá kết quả. Số liệu được thu thập, chia sẻ, phân tích và biên soạn thông qua quá trình minh bạch có thể sẽ được chấp nhận và xem xét hợp pháp. Các cuộc họp thường kỳ là cơ hội của các thành viên xem xét lại các thỏa thuận và điều khoản dự phòng đáp ứng trường hợp có số liệu mới hoặc thay đổi số liệu ở lưu vực. Chia sẻ và thảo luận các kết quả giám sát cũng có thể tạo niềm tin cho các thành viên rằng các bên liên quan đang thực hiện nghĩa vụ của mình. Khi các bên không thể thực hiện nghĩa vụ mặc dù đã cố gắng, có thể cần phải trợ giúp kỹ thuật hoặc tài chính. Tối thiểu, các bên phải xây dựng kế hoạch tiếp tục hợp tác, phối hợp và trao đổi thông tin. Trong một số trường hợp, yêu cầu này gồm việc tạo ra một cơ quan thường trực để trợ giúp các bên thực hiện thỏa thuận.

“VÀO THỜI ĐIỂM KÝ KẾT THỎA THUẬN, CÁC BÊN ĐÃ PHẢI THẢO LUẬN VỀ CÁCH HỌ MONG MUỐN THỎA THUẬN ĐÓ SẼ ĐƯỢC THỰC HIỆN...”

Trường hợp 4.6: Các cân nhắc về việc thực hiện Hiến chương về Nước ở Lưu vực Komadugu Yobe tại Nigeria⁶⁵

Nigeria đã xây dựng Hiến chương về nước ở lưu vực Komadugu Yobe (KYB) thông qua tiến trình có sự tham gia, đây là một tiểu lưu vực của con sông quốc tế Chad.⁶⁶ Hiến chương về Nước giải quyết vai trò cụ thể của các bên liên quan trong việc thực hiện thỏa thuận cũng như các cơ chế hợp tác trong tương lai, bao gồm các cuộc họp định kỳ, chi tiết về trình tự thủ tục hợp tác, nghĩa vụ giám sát. Hiến chương gồm cơ chế thể chế thực hiện gồm các loại cơ quan quản lý cần thiết, chức năng nhiệm vụ của các cơ quan này và quy chế về thành viên. Hiến chương cũng nêu chi tiết thực hiện kinh phí và cách quản lý quỹ. Khi có tranh chấp, Hiến chương quy định rõ ràng các bên ký kết (sáu bang thuộc Nigeria và chính quyền liên bang) ban đầu sẽ cố gắng giải quyết sự bất đồng một cách hòa bình. Nếu không thể thực hiện được, các bên cam kết đưa tranh chấp lên Hội đồng Liên Bang hoặc Tòa án Tối cao Nigeria, tùy theo tranh chấp đó xảy ra giữa các bang hay giữa một bang và chính quyền liên bang. Công nhận tính chất quốc tế của lưu vực, Hiến chương đề cập đến các tranh chấp giữa chính quyền liên bang và các quốc gia ven sông khác cần tuân thủ cơ chế giải quyết tranh chấp của Ủy ban chung Nigeria-Niger và Công ước Ủy hội Lưu vực hồ Chad.

4.3.6 Học hỏi (tiếp nhận thông tin) có tổ chức - quản lý thích ứng và xây dựng năng lực

Trong khi phần lớn các nỗ lực đàm phán các thỏa thuận cụ thể kết thúc sau các bước như đã nêu trên, các ban tư vấn hoặc một số diễn đàn đàm phán có thể tiếp tục hoạt động thông qua các tổ chức thực hiện được chỉ định hoặc được thành lập mới. Trong trường hợp ở Mê Kông, các bên không muốn có một thỏa thuận hoặc một công thức phân chia tài nguyên nước bất biến. Thay vào đó, Ủy hội Mê Kông xây dựng tiến trình cho phép các bên ra quyết định về chia sẻ nước dựa vào các điều kiện đang thay đổi. Hiệp định Mê Kông 1995 quy định Quy chế (hoặc Thủ tục) Sử dụng nước có thể thay đổi theo điều kiện thủy văn, ví dụ như hạn hán, lũ lụt hoặc dư thừa nước trong mùa khô:

Ý tưởng và mong muốn là cung cấp một khuôn khổ rộng và linh hoạt gồm các nguyên tắc, mục tiêu và cơ cấu thể chế để khi xuất hiện các ưu tiên khác nhau, Hội đồng, [Ủy ban chung (JC)] và Ban thư ký có thể sửa đổi và điều chỉnh phù hợp với nhu cầu mới. Đó là lý do vì sao thỏa thuận kêu gọi các quy tắc và thủ tục của Hội đồng và JC và chấp nhận các quy tắc/thủ tục do họ xây dựng để họ không phải quay lại lấy ý kiến phê chuẩn của chính phủ hoặc phải điều chỉnh thỏa thuận.

Các quốc gia ven sông Danube cũng cho phép sự linh hoạt tương tự đối với tổ công tác kỹ thuật và với việc xây dựng quy chế trong thỏa thuận khung về quản lý nước công bằng và bền vững.



Ảnh 4.1 Câu cá ở vùng đất ngập nước Hadeja-Nguru. Việc phục hồi đất ngập nước được Quỹ Ủy thác Komadugu Yobe hỗ trợ như là một phần của Kế hoạch Quản lý Vùng phân thủy do các bên liên quan đàm phán (Nigeria).

“CÁC BAN TƯ VẤN HOẶC MỘT SỐ DIỄN ĐÀN ĐÀM PHÁN NHẤT ĐỊNH CÓ THỂ TIẾP TỤC TỒN TẠI”

Mong muốn tạo ra một khung thể chế phù hợp có thể giải quyết các vấn đề trong tương lai còn chưa rõ ràng vì phụ thuộc nhiều vào việc giám sát để cung cấp số liệu/thông tin cho các cuộc họp lập kế hoạch và ra quyết định về những gì có thể sửa đổi ở chính sách trong tương lai. Các thành viên tham gia đàm phán Everglades đã quyết định thực hiện theo các bước và xem xét từng hành động can thiệp chính sách như một thử nghiệm để cung cấp thông tin cho các hành động tiếp theo. Do đó, các bên hợp tác xây dựng một kế hoạch và dự án ưu tiên để thực hiện. Bằng cách này các bên công nhận sự không chắc chắn về các động thái của hệ sinh thái, thừa nhận rằng họ không biết điều gì sẽ xảy ra khi hệ sinh thái thay đổi theo các điều kiện thủy văn tự nhiên hơn. Do phạm vi không gian và thời gian cũng như tính phức tạp của Everglades, các nhà khoa học và nhà quản lý tài nguyên chưa thể thực hiện được các thử nghiệm thực tế. Tuy nhiên, họ theo đuổi một chiến lược quản lý thích ứng bằng cách tập trung vào quá trình học hỏi thông qua việc giám sát và sử dụng các mô hình để thử nghiệm các bối cảnh nhằm cung cấp thông tin cho quá trình ra quyết định đang diễn ra.

Khi điều này xảy ra, điều quan trọng đối với các bên liên quan phải bỏ ra thời gian cùng nhau xem xét lại các đàm phán của họ đã làm được những gì và những gì họ nên rút kinh nghiệm, trong đó có cả các tình huống khi các nỗ lực xây dựng sự đồng thuận chưa đáp ứng được mong đợi hoặc gặp phải những rào cản khó khăn nhất (xem Khung 4.1). Kiểu học hỏi xã hội hoặc xây dựng năng lực này đôi khi bổ sung tốt cho các tập huấn kỹ thuật về ra quyết định nhóm. Sẽ rất đáng tiếc nếu không thực hiện mọi việc có thể để giúp từng nhóm cải thiện các nỗ lực của mình nếu nhóm sẽ tham gia giải quyết vấn đề đang xảy ra. Các đàm phán ngẫu phát, ngay cả khi đàm phán do các ban cố vấn thực hiện để tiếp tục trao đổi tương tác, cũng thường xuyên bị xem như các chương hồi độc lập đối với đàm phán chính và các cơ hội phát triển tổ chức sẽ bị bỏ qua.⁶⁷

Hộp 4.1. Cản trở với các bẫy từ sự ngẫu phát

Các bất lợi tiềm năng của việc xây dựng sự đồng thuận là khá rõ, đặc biệt khi nhiều cơ quan cam kết “hợp tác” theo cách thức xây dựng sự đồng thuận, nhưng sau đó vi phạm những quy tắc quan trọng nhất về giải quyết vấn đề một cách hợp tác.

Thứ nhất, những người tổ chức đàm phán đôi khi “chọn” các đại diện của các bên liên quan mà họ muốn, nghĩa là thay vì căn cứ vào tình hình hoặc đánh giá mâu thuẫn do bên trung lập thực hiện, một số người tổ chức lại chọn những đại diện mà họ thích.

Thứ hai, họ thường không muốn phụ thuộc vào các chuyên gia trung lập trong quản lý tiến trình xây dựng sự đồng thuận; hoặc nếu họ muốn thực hiện điều đó, những người tổ chức tự mình lựa chọn điều phối viên mà không giúp các bên tham gia lựa chọn điều phối viên mà họ muốn (hoặc do các bên kiểm soát việc đảm bảo chỉ trả liên tục cho bên trung lập).

Thứ ba, một số cơ quan tập trung thảo luận hơn là xây dựng thỏa thuận bằng văn bản để các bên có thể chấp thuận và ký kết. Do đó, có sự đối thoại nhưng không có sự đồng thuận rõ ràng của các bên liên quan và cũng không có cam kết thực hiện nào được đàm phán.

Quá trình vi phạm các quy tắc cơ bản về thực hành tốt có nhiều sai sót nghiêm trọng. Có thể “sự tham gia” đã nhiều hơn so với mặc cả xét xeo theo kiểu truyền thống, và có thể đã có nhiều tranh luận rộng rãi và minh bạch hơn so với các đàm phán thắng-thua trên các bàn đàm phán kín cửa của các nhóm nhỏ, nhưng nó chưa đạt được các tiêu chuẩn tối thiểu của việc xây dựng sự đồng thuận. Trong những trường hợp này, xây dựng sự đồng thuận có thể chỉ là bình phong giúp cho tiếp cận mặc cả truyền thống có vẻ ngoài như là có tính hợp tác hơn. Có nhiều chiến lược đàm phán khi đàm phán về nước, từ mặc cả xét xeo trong các nhóm nhỏ, đến các đối thoại có sự tham gia của nhiều bên hơn và minh bạch hơn và kết thúc bằng bầu phiếu mà bên đa số quyết định điều gì sẽ xảy ra hoặc áp đặt quyết định của một cơ quan có trách nhiệm, cho đến quá trình xây dựng sự đồng thuận mang tính gắn kết hơn và nhằm đạt được thỏa thuận khả thi thông qua việc cùng tìm kiếm dữ kiện, giải quyết vấn đề có sự điều phối và các kỹ thuật xây dựng sự đồng thuận.

Câu hỏi chính vẫn còn tồn tại, liệu có thể đi theo hướng xây dựng sự đồng thuận mà không cần phải phụ nhận hoàn toàn tiếp cận mặc cả xét xeo? Hoặc, sự tham gia có giới hạn của một số bên bên liệu có tốt hơn so với hoàn

toàn không có sự tham gia? Đây là một lựa chọn mà chỉ những người trực tiếp tham gia vào các đàm phán về nước phải đưa ra. Các rào cản đối với xây dựng sự đồng thuận, đặc biệt là ở nơi chưa bao giờ thực hiện tiếp cận này, là rất lớn. Các bên quyền lực sẽ thấy bất kỳ nỗ lực nào theo đuổi một cách thức mới và khác là một mối đe dọa đến quyền lực của họ. Họ có thể hiểu lầm vai trò của các điều phối viên trung lập. Tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc cùng tìm hiểu dữ kiện cũng có thể là mối đe dọa. Và cuối cùng, ở nhiều nơi trên thế giới, các quan tâm chính trị ngắn hạn luôn lấn át làm mờ đi các cân nhắc dài hạn.

Tranh luận này không khác nhiều so với những tranh cãi về dân chủ hóa hoạt động của chính phủ ở những nơi có truyền thống quản lý chuyên quyền. Liệu có “một chút” dân chủ có tốt hơn là không có gì hay không? Nhiều người cho rằng có sự tham gia của một số bên liên quan trong đàm phán về nước sẽ là tốt hơn so với chẳng có ai tham gia. Tuy nhiên, không thể cho phép các bên có quyền lực tuyên bố rằng họ đã tham gia xây dựng sự đồng thuận nếu họ chưa thực sự tham gia.

4.4 Lời khuyên cho các nhà đàm phán thỏa thuận về nước

Đối với những nhà đàm phán muốn từ bỏ tiếp cận mặc cả xét xeo theo kiểu truyền thống để hướng tới cách xây dựng sự đồng thuận, có nhiều bước có thể tiến hành. Các bước này đều tuân thủ theo các phân tích ở trên:

1) Chú ý tới tiến trình.

- Tuy có vẻ rất cần phải cắt bỏ các thủ tục rườm rà, nhưng việc này thường dẫn tới sự chậm trễ hoặc phát sinh chi phí do các rào cản về pháp lý hoặc chính trị hoặc do thất bại trong việc thực hiện. Bằng cách chú ý tới tiến trình tham vấn, đảm bảo ngay từ đầu là có được các bên liên quan phù hợp nhất tham gia vào bàn đàm phán (và được trao quyền có tiếng nói đại diện cho các bộ phận công chúng của họ), các thành viên và cơ quan thẩm quyền ra quyết định có thể xây dựng được thỏa thuận công bằng và bền vững hơn để đạt được sự cân bằng hiệu quả giữa khoa học và chính trị.
- Bất kỳ quyết định nào về việc liệu có nên áp dụng tiếp cận xây dựng sự đồng thuận hay không cần được đưa ra sau khi có đánh giá tình trạng hoặc đánh giá mâu thuẫn. Một đánh giá đưa ra sơ đồ các bên liên quan và lợi ích của họ về các vấn đề lớn, và có thể đề xuất thiết kế một tiến trình xây dựng sự đồng thuận.
- Một tiến trình xây dựng sự đồng thuận cần mang đến cho các bên với các mối quan tâm và giá trị khác nhau một cơ hội có được những thỏa thuận tốt hơn cho tất cả các bên so với lựa chọn “không thỏa thuận”. Sự đồng thuận đạt được khi các bên cùng xem xét các “lợi ích chung”, và các nỗ lực cụ thể đã được thực hiện để đáp ứng nhu cầu của các bên - tuy nhiên, không cần yêu cầu các bên từ bỏ theo đuổi lợi ích riêng của mình.
- Sự đồng thuận không đòi hỏi phải có sự thống nhất hoàn toàn, nghĩa là, không cần tất cả các bên phải đồng ý. Tuy nhiên, nó lại đòi hỏi các bên nỗ lực hết sức để không chỉ đáp ứng lợi ích của mình mà còn cả lợi ích của các bên khác.

2) Cam kết sử dụng các dịch vụ trung lập. Việc đi đến thỏa thuận chung sẽ dễ dàng hơn nếu các bên tham gia trong nhóm có sử dụng dịch vụ của điều phối viên trung lập và chấp thuận sẽ theo các quy định nền cụ thể

- Cần có bên trung lập hoặc điều phối viên có kỹ năng để quản lý việc giải quyết vấn đề theo nhóm. Người tổ chức đàm phán hoặc các bên khác có lợi ích liên quan đến các kết quả đầu ra không nên chịu trách nhiệm về điều hành đối thoại. Có rất nhiều chuyên gia trung lập có kỹ năng đang làm việc ở nhiều nơi trên thế giới. Bất kỳ nhóm đàm phán nào muốn có điều phối viên hoặc người trung gian đều có thể tìm được ai đó có đủ năng lực để trợ giúp.

- Một trong các trách nhiệm của chuyên gia trung lập là nhắc nhở các bên về các cam kết mang tính thủ tục mà họ đã tự nguyện đưa ra trong suốt tiến trình xây dựng sự đồng thuận. Là bên không thiên vị, người trung lập có quyền buộc các bên liên quan tuân thủ quy trình và thảo luận mang tính xây dựng. Trên thực tế, lý do mà các bên phải ký thông qua các quy tắc cơ bản đối với tiến trình soạn thảo thỏa thuận là trao quyền hạn cho người trung lập hành động với tư cách đại diện cho nhóm để kiểm soát bất kỳ bên nào không tuân thủ quy định mà nhóm đã xây dựng.

3) *Xây dựng sự đồng thuận chỉ có thể hiệu quả khi các bên liên quan tự xác định và “sở hữu” thiết kế tiến trình hợp tác. Mở rộng số lượng các bên tham gia và tìm cách gắn kết cả “các bên không chính thức”.*

- Các bên liên quan cần có thể hỗ trợ thiết kế tiến trình mà họ sẽ tham gia để họ có thể tự tin rằng sự tham gia này chính là vị lợi ích của họ. Tối thiểu thì lần đầu gặp mặt trực diện, họ cần chính thức chấp nhận các nguyên tắc cơ bản, thống nhất chương trình nghị sự và thời gian biểu. Chương trình và thời gian biểu có thể sửa đổi khi cần thiết trong cả tiến trình.
- Nếu chưa có tất cả các bên chủ chốt ủng hộ kết quả đàm phán, việc thực hiện các thỏa thuận về tài nguyên chung sẽ rất khó khăn. Việc tuân thủ tự nguyện làm giảm bớt khó khăn trong việc giám sát thực hiện, “tuân thủ không cần cưỡng chế” ít tốn kém hơn nhiều. Cách duy nhất để có được sự tuân thủ tự nguyện là thông qua sự tham gia trực tiếp của tất cả các nhóm liên quan. Một số bên liên quan có cá nhân đại diện tốt nhất lại là những người không có trách nhiệm chính thức. Điều này có thể có nghĩa là những người đại diện chính thức của một nhóm phải ngồi bàn thảo với những cá nhân không có “cùng vị thế” như mình. Tuy nhiên, đây cũng chính là lợi ích của tất cả các bên đã tham gia theo phương thức này..

4) *Chia sẻ thông tin về lợi ích và xem xét các gói lựa chọn để tìm cách tạo ra lợi ích chung*

- Cần tập trung năng lượng vào việc chia sẻ thông tin về các ưu tiên và những gì mỗi bên liên quan cho là các kết quả không chấp nhận được.
- Để có thể ưu tiên các lợi ích, các bên liên quan cần chuẩn bị kỹ càng. Họ cần hiểu “Lựa chọn Thay thế Tốt nhất đối với một Thỏa thuận đã được Đàm phán” (BATNA) của mình và sử dụng để đánh giá các thỏa thuận hoặc gói phương án mà nhóm đề xuất.
- Bằng việc xem xét các gói phương án đối với các vấn đề khi đàm phán, các bên liên quan có thể ủng hộ điều mà họ ít quan tâm để đổi lấy việc “có được” điều họ muốn về những vấn đề mình quan tâm nhất. Nếu có thể, các thành viên nên xem xét một vài gói lựa chọn cùng với việc xem xét tại sao các bên tham gia lại thích gói này hơn gói khác.

5) *Hiểu rằng bất kỳ thỏa thuận nào cũng sẽ chỉ có ích trong một thời gian nhất định và mỗi bên sẽ chỉ có được những thứ đáp ứng một phần mong muốn. Sẽ luôn tốt hơn nếu theo đuổi tiếp cận quản lý thích ứng để giải quyết tranh chấp về nước hoặc đưa ra các chính sách quản lý nước, sau đó cố gắng tìm ra một giải pháp toàn diện dài hạn.*

- Bảo vệ tranh luận của mình với những thông tin tốt nhất có thể. Tuy nhiên, sẽ không đủ kỹ năng và kiến thức để lập mô hình về những hệ sinh thái phức tạp nhất với sự chính xác cao. Do đó, giải thiết tốt nhất mà hầu hết các đàm phán về nước dựa vào, sẽ là ước lượng xấp xỉ.
- Nhận thức khả năng lập mô hình cho các hệ thống này là hạn chế, việc chấp nhận các thỏa thuận theo ước lượng xấp xỉ và xây dựng chúng thành những yếu tố dự phòng là có ý nghĩa, phục vụ việc giám sát liên tục, sắp xếp hợp để cập nhật hoặc điều chỉnh khi có thông tin mới.
- Nếu sử dụng các thỏa thuận dự phòng, các bên cần phải hiểu rõ cách mình sẽ tham gia vào cuộc chơi vào thời điểm quyết định.

6) *Yêu cầu các bên ký vào thỏa thuận bằng văn bản mà họ đã tham gia dự thảo.*

- Hành động ký hoặc phê chuẩn một thỏa thuận đã đàm phán là dấu hiệu quan trọng đối với công chúng rằng một thỏa thuận hợp pháp đã đạt được.

7) *Không bỏ qua việc kết nối với một thỏa thuận đã đàm phán không chính thức với bất kỳ hành động chính thức nào mà các bên có quyền lực cần làm để đảm bảo thực hiện thỏa thuận*

Sẽ là không phù hợp nếu thay thế sự ngẫu phát bằng sự dân chủ có tính đại diện. Mặc dù vậy các nỗ lực xây dựng sự đồng thuận có thể tạo ra các đề xuất mà các công chức được chỉ định có thể ưu ái hơn vì tất cả các bên liên quan đều ủng hộ những đề xuất đó một cách rõ ràng. Nếu các thỏa thuận đã được đàm phán không được ai quan tâm thì rất ít khả năng là các bên liên quan sẽ tham gia thực hiện các nỗ lực này trong tương lai (hoặc sẽ bầu lại các công chức có hành vi như vậy). Sự chuyên quyền của chính quyền sẽ bị xói mòn nếu những người ở vị trí có thẩm quyền lực không đưa ra được lý do thuyết phục giải thích vì sao họ quyết định bỏ qua các đề xuất đã được đưa ra.

8) *Cam kết xây dựng năng lực (và phát triển tổ chức) một cách liên tục.*

Thường thì các vòng đàm phán càng về sau sẽ càng trở nên khó khăn hơn. Điều này là do có ít hoặc không có nỗ lực nào được thực hiện nhằm học hỏi từ các sự kiện đã xảy ra trong các vòng trước hoặc có thiếu những nỗ lực củng cố và phát triển tổ chức cần thiết để cải thiện mối quan hệ làm việc cho tương lai.



Chương 5

Các thỏa thuận

5.1 Kết quả từ sự tham gia tích cực

Sự cam kết mang tính xây dựng có thể đem đến các quyết định công bằng và hiệu quả hơn về cách phân bổ, sử dụng và quản lý nước. Sản phẩm trực tiếp hữu hình nhất của đàm phán là một thỏa thuận bao gồm các quyết định đã đạt được và phác thảo các bước thực hiện. Có nhiều loại thỏa thuận khác nhau có thể áp dụng ở các cấp độ và phạm vi khác nhau - từ địa phương đến quốc gia, từ giếng nước đến các tiểu lưu vực và các lưu vực sông lớn - và giữa các bên tham gia khác nhau.

“SỰ THAM GIA MANG TÍNH XÂY DỰNG CÓ THỂ MANG ĐẾN CÁC QUYẾT ĐỊNH CÔNG BẰNG VÀ HIỆU QUẢ HƠN VỀ PHÂN BỐ, SỬ DỤNG VÀ QUẢN LÝ NƯỚC”

Đưa thỏa thuận vào hành động thực tế là mấu chốt của việc tạo ra sự thay đổi, và đòi hỏi phải có cam kết liên tục. Các bên liên quan phải tiếp tục cùng hợp tác nỗ lực vì sự công bằng và hiệu quả trong việc thực hiện, giải quyết các khác biệt mới và tăng cường hợp tác. Đàm phán về các vấn đề quản lý và phân bổ nước phức tạp là một quá trình liên tục.

Hoàn thiện và thực thi một thỏa thuận là kết quả quan trọng của đàm phán, nhưng không phải là kết quả duy nhất. Các kết quả ít rõ ràng hơn - là mối quan hệ được cải thiện, nâng cao hiểu biết và quá trình ra quyết định và cân nhắc tốt hơn - cũng rất quan trọng đối với cải thiện việc quản lý nước trong dài hạn. Các kết quả này có thể bắt đầu xuất hiện trước khi đạt được thỏa thuận và kéo dài sau khi thỏa thuận cụ thể được ký kết và ban hành.

Khi các DDDP không dẫn tới một thỏa thuận chính thức, thì các kết quả khác vẫn có thể có tác động đáng kể đến cách quản lý và phân bổ tài nguyên nước. Với cánh cửa dành cho các nhóm tham gia mở rộng, quan điểm của các bên liên quan khác nhau được hiểu rõ ràng hơn, ví dụ, về 4Rs gồm lợi ích thu được, rủi ro, và các quyền và nghĩa vụ liên quan đến nước. Một động lực chính khiến mọi người tham gia vào các DDDP là họ được lắng nghe - vấn đề của họ được đánh giá và ý kiến của họ được tôn trọng - nhờ đó thông tin được cung cấp nhằm định hình các đàm phán và có tác động tích cực đến các quyết định. Có thể tạo ra mối quan hệ dựa trên lòng tin và sự tôn trọng, tạo điều kiện nêu ra và giải quyết các khác biệt một cách bình đẳng và hiệu quả. Điều này mở ra thêm cơ hội cho việc xem xét các giải pháp một cách sáng tạo, và lý tưởng nhất là tạo ra quá trình ra quyết định về nước bình đẳng hơn.

“CÓ THỂ TẠO RA CÁC MỐI QUAN HỆ DỰA TRÊN NIỀM TIN VÀ SỰ TÔN TRỌNG”

Quản lý các DDDP, xây dựng sự đồng thuận và các tiến trình đàm phán khác để có thể tạo nên sự thay đổi thực sự nghĩa là phải chú ý đến cách thức hoàn tất một thỏa thuận - nhất là về nội dung, tính phù hợp với khung pháp lý và chính sách hiện có - và ban hành thỏa thuận. Đối với các DDDP nhằm định hình và cung cấp thông tin cho đàm phán về nước, các thành viên tham gia cần cân nhắc cách thức để giúp đưa ra các quyết định trên cơ sở đối thoại - liên quan đến các khuyến nghị cụ thể, đến việc phân tích các phương án hoặc vấn

để cần xem xét - và để tạo ảnh hưởng đến những người ra quyết định. Cuối cùng, các bên liên quan đến nước cần xem xét có thể làm gì để tận dụng động lực đã tạo ra trong tiến trình cam kết mang tính xây dựng nhằm tạo ra các ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định và quản trị nước rộng hơn.

5.2 Hiểu các thỏa thuận về nước

5.2.1 Các thỏa thuận về nước là gì?

Một “thỏa thuận” là sản phẩm hữu hình trực tiếp của đàm phán bao gồm các quyết định và dự định chung. Có rất nhiều kiểu thỏa thuận về nước: các chính sách, luật, hiến chương, quy tắc ứng xử, hợp đồng hoặc các thỏa thuận khác về quản lý và phân bổ nước. Các thỏa thuận có thể là chính thức hoặc không chính thức, có ràng buộc pháp lý hoặc tự nguyện, bằng văn bản hoặc qua tuyên bố miệng.

Các thỏa thuận về nước được đàm phán với các phạm vi và cấp độ khác nhau: ví dụ, công ước quốc tế, hiệp ước về lưu vực sông, luật pháp và chiến lược quốc gia, các quy định của bang hoặc của tỉnh, kế hoạch vùng đầu nguồn hoặc vùng phân thủy, và các thỏa thuận địa phương về quản lý hoặc phân bổ nước.

Thỏa thuận về nước có các mục đích và cấp độ thẩm quyền khác nhau: một số tập trung nhiều vào các nguyên tắc, hướng dẫn hoặc khuôn khổ hợp tác, một số khác nêu rõ các hình thức ràng buộc pháp lý để quản lý và sử dụng nước hoặc giải quyết tranh chấp.

Các thỏa thuận về nước liên quan đến nhiều đối tượng khác nhau - cả nhà nước và tư nhân - xét trên các khía cạnh ai có ảnh hưởng đến sự phát triển, ai là thành viên hoặc bên tham gia ký kết, và ai bị ảnh hưởng.

Các thỏa thuận được sử dụng để đưa ra các quyết định và hành động chung về một loạt các vấn đề liên quan đến việc sử dụng, phân bổ và quản lý nước. Các quyết định này có thể được phản ánh trong chính sách hoặc luật pháp mới về nước, trong việc xây dựng cơ chế quản lý nước, phân bổ nước giữa các nhóm sử dụng nước và các mục đích sử dụng nước khác nhau, kiểm soát tài nguyên nước chung hoặc giải quyết tranh chấp. Các thỏa thuận có thể giải quyết vấn đề về nước nói chung, hoặc áp dụng cho các ngành hay các mục đích sử dụng nước cụ thể như là ngành điện, chuyển nước hoặc sản xuất nông nghiệp.

Không phải các chính sách, luật pháp hay quy định đều là sản phẩm của sự tham gia mang tính xây dựng. Tuy nhiên, để hợp pháp - và cũng là để đạt được sự bình đẳng và hiệu quả lý tưởng nhất - các thỏa thuận phức tạp về quản lý và phân bổ nước phải được cung cấp thông tin đầy đủ và được hình thành từ các tiến trình mà trong đó các lợi ích khác nhau đều được trình bày và được thảo luận một cách cởi mở.

“THỎA THUẬN LÀ SẢN PHẨM HỮU HÌNH TRỰC TIẾP CỦA ĐÀM PHÁN”

5.2.2 Lợi ích của việc hình thành thỏa thuận

Rất nhiều lý do cho việc cần phải nỗ lực để biến các quyết định từ các cuộc đàm phán thành các văn kiện chính thức được ký kết.

Các thỏa thuận được công khai và thể hiện rõ ràng thiện chí của các bên tham gia vào đàm phán nhằm đạt được việc sử dụng nước công bằng và hiệu quả hơn, và thể hiện sự quan tâm đến các tài nguyên khác liên quan đến nước. Một thỏa thuận về nước bảo đảm các cam kết của các bên, bao gồm các chính phủ, các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự hoặc các cá nhân.

Thỏa thuận đem đến sự chắn chắn và minh bạch hơn về các lợi ích thu được, các rủi ro, quyền lợi và trách nhiệm. Thỏa thuận tạo nên một khuôn khổ rõ ràng để kiểm tra việc thực hiện. Các thỏa thuận tốt là các bước rõ ràng để giải quyết các khác biệt, xử lý các trường hợp không thực thi đầy đủ thỏa thuận, hoặc các vi phạm trong tương lai. Thỏa thuận càng rõ ràng, người ta sẽ càng ít tranh luận về nội dung và làm tăng thêm sức mạnh pháp lý trên phương diện ràng buộc và thực thi.

Giá trị của việc xây dựng một thỏa thuận được thể hiện ở trường hợp tại Bhutan. Nông dân của bảy làng đã

tham gia giải quyết những xung đột kéo dài về việc chia sẻ nguồn nước tưới cho đất lúa. Kết thúc hoạt động, nông dân đã nhất trí về các phương thức công bằng hơn trong việc phân chia nguồn nước. Tuy nhiên, trong vụ sau, nông dân ở thượng lưu không giải phóng nước do mới chỉ là thỏa thuận bằng lời nói. Khi đối chất, họ yêu cầu thỏa thuận được ký kết bằng văn bản. Một hội thảo nữa đã được tổ chức, trong đó người dân nhất trí lập nên một ủy ban mới để điều hành công tác quản lý lưu vực. Quy tắc của ủy ban quản lý lưu vực đã được phát triển trong các tháng tiếp theo và được ký kết bởi đại diện các làng.⁶⁸

“THỎA THUẬN ĐƯỢC CÔNG KHAI VÀ LÀM RÕ THIỆN CHÍ CỦA CÁC BÊN ĐÃ THAM GIA VÀO ĐÀM PHÁN”

Các thỏa thuận có được từ các tiến trình đàm phán toàn diện và sâu sắc sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực thi và tránh được các trở ngại cũng như tổn kém về thời gian và kinh phí trong trường hợp các bên tham gia có cảm giác họ đã không được lắng nghe. Điều này đã diễn ra tại Everglades, Florida (trường hợp 4.2), khi các bên liên quan cảm thấy lợi ích của mình không được đáp ứng khởi kiện để ngăn chặn Đạo luật để xuất. Thỏa thuận đạt được trong tiến trình xây dựng sự đồng thuận đã được sử dụng để xây dựng Kế hoạch Khôi phục Toàn diện Hệ sinh thái. Sự phản kháng thậm chí còn mạnh mẽ hơn trong “Chiến tranh Nước” ở Bolivian, mâu thuẫn đã chuyển thành bạo lực cho đến khi chuyển hướng sang đàm phán mang tính xây dựng. Tiến trình mang tính xây dựng và có sự tranh luận này đã đưa đến các luật mới về “nước tưới” được trình lên và được nghị viện Bolivia nhất trí thông qua.⁶⁹

5.2.3 Xác định trọng tâm của thỏa thuận

Các thỏa thuận về nước có thể có rất nhiều hình thức, đề cập đến rất nhiều vấn đề có liên quan đến nước và điều chỉnh hành vi của nhiều đối tượng khác nhau. Điều quan trọng là ngay từ đầu quá trình đàm phán, các bên cần hiểu rõ về loại thỏa thuận đang được hướng tới. Có thể xác định loại thỏa thuận phù hợp nhất bằng cách đặt ra một loạt các câu hỏi về các vấn đề, quyền hạn và ảnh hưởng, quy mô và cấp độ, và về đối tượng tham gia. Hoạt động này sẽ định hướng cho các bên liên quan về loại hình thỏa thuận cần thiết, ví dụ vấn đề chính sách, luật pháp, hiến chương hoặc quy tắc ứng xử, hợp đồng hoặc những hình thức bố trí phân bổ và quản lý nước.

“CÁC THỎA THUẬN NƯỚC CÓ THỂ CÓ NHIỀU HÌNH THỨC”

Các vấn đề

Điểm khởi đầu của quá trình xây dựng thỏa thuận (hoặc lập kế hoạch DĐDP hoặc đàm phán) là các vấn đề hay nội dung cần giải quyết. Vì sao cần có một thỏa thuận? Thỏa thuận này sẽ giải quyết việc gì?

Thỏa thuận có thể bao gồm mọi vấn đề có liên quan đến nước. Thỏa thuận có thể nhằm cung cấp cung cấp các định hướng chính sách chiến lược cho việc sử dụng nước nói chung ví dụ như Luật Nước 1997 của Brazil, hoặc tới một ngành cụ thể hơn ví dụ như năng lượng.

Thỏa thuận có thể vạch ra cơ sở hợp tác giữa các quốc gia về nguồn nước chung, như Hiệp ước Bảo vệ sông Danube năm 1994,70 hoặc đưa ra những thỏa thuận về thể chế trong quản lý nước như quy định năm 1997 về việc thành lập Ủy ban Tài nguyên Nước Lưu vực Tarim tại Trung Quốc.⁷¹ Thỏa thuận có thể đưa ra các hướng dẫn thực hành cho một ngành cụ thể ví dụ như Hướng dẫn Bến vũng IHA năm 2004⁷² - đến năm 2010 đã phát triển thành Nghị định thư về Đánh giá Thủy điện Bến vũng - hoặc nhấn mạnh đến hành vi quản lý đất và nước như thể hiện trong Quy tắc Ứng xử Lưu vực Volta năm 2006 tại Tây Phi (xem Trường hợp 5.3). Thỏa thuận cũng có thể quy định cơ chế phân chia và quản lý nguồn nước như Thỏa thuận Chia sẻ Nước Lưu vực Murry-Darling 1987.⁷³ Khung thời gian của các thỏa thuận có thể kéo dài ví như Kế hoạch Quản lý Nước Tiểu lưu vực Umatilla

đến năm 2050 tại bang Oregon, Hoa Kỳ, 74 hoặc giải quyết một xung đột cụ thể như Thỏa thuận Tiếp tục Khai thác mỏ với Cộng đồng tại PNG (xem Trường hợp 2.3).

Toàn bộ các bên liên quan tham gia vào việc xây dựng thỏa thuận cần có hiểu biết chung và cụ thể về mục tiêu của thỏa thuận.

“CÁC THỎA THUẬN CÓ THỂ BAO GỒM TẤT CẢ CÁC VẤN ĐỀ LIÊN QUAN ĐẾN NƯỚC”

Quyền hạn và ảnh hưởng

Vấn đề thứ hai cần xem xét là quyền hạn của thỏa thuận. Đây là Điều này liên quan đến việc liệu một thỏa thuận có thể tạo ảnh hưởng thông qua các nguyên tắc, các hướng dẫn hoặc đề xuất, hoặc là cơ sở để ban hành các luật và các quy định thể cụ thể.

Rất nhiều thỏa thuận về bản chất chỉ mang tính hướng dẫn, trong đó đưa ra các chính sách vĩ mô hoặc các đề xuất hành động. Các bên thường phải có nhiệm vụ giải trình khi có kiểm tra độc lập hay do sức ép của công chúng. Rất nhiều công ước quốc tế có mục tiêu tạo ảnh hưởng đến các hành vi toàn cầu, và các Quốc gia phải có trách nhiệm ban hành các luật pháp và chương trình để thực hiện các hành vi này. Tương tự như vậy, quy tắc ứng xử hoặc các hiến chương quy định nguyên tắc cho các thành viên hoặc các bên ký kết cụ thể, ví dụ các cơ quan tài chính liên quốc gia trong trường hợp Bộ Nguyên tắc Equator, 75 hoặc các tổ chức và cá nhân sống trong lưu vực Yobe Komadugu (KYB) của Nigeria đối với Hiến chương Nước KYB.⁷⁶

Các thỏa thuận khác có khi lại rất cụ thể, trong đó chi tiết các hành động, quyền và trách nhiệm của các bên. Nhiều thỏa thuận được thực thi bằng luật (theo truyền thống hoặc thông lệ), và sử dụng các hình thức hợp đồng, quy định hoặc các hiệp ước song phương.

Quy mô và cấp độ

Làm rõ quy mô và cấp độ phù hợp của thỏa thuận là điều rất quan trọng. Thông thường, quy mô được hiểu về mặt không gian - ranh giới hoặc lãnh thổ tự nhiên tùy theo thỏa thuận. Đó có thể là quy mô về hành chính, thủy văn hay sinh thái. Cũng rất nên xem xét quy mô về thời gian của một ĐDDP hoặc một thỏa thuận, và các cấp độ thể hiện trong đó (Chương 3). Quy mô và cấp độ rất quan trọng bởi chúng làm rõ ranh giới cho thỏa thuận và, kết quả là, đề xuất về các bên tham gia chủ chốt. Và cũng rất cần phải thận trọng để không bỏ qua các bên tham gia, các vấn đề hoặc các lãnh thổ. Các ĐDDP và thỏa thuận liên quan đến nước thường là các thỏa thuận xuyên quy mô hay xuyên cấp độ một cách chủ đích để giải quyết những khác biệt giữa ranh giới hành chính và thủy văn.

Với nhận thức rằng có sự tương tác xuyên quy mô và cấp độ, thì việc xác định cấp độ lãnh thổ chủ yếu trong một thỏa thuận - ở cấp địa phương, cấp quốc gia (và vùng), cấp quốc tế (và khu vực) hoặc liên quốc gia - là một trong những biện pháp hữu hiệu để phân biệt các loại hình thỏa thuận khác nhau (tham khảo phần dưới và Bảng 5.1).

“ĐIỀU QUAN TRỌNG LÀ LÀM RÕ QUY MÔ VÀ CẤP ĐỘ PHÙ HỢP TRONG THỎA THUẬN”

Cấp địa phương

Thỏa thuận mang tính địa phương có phạm vi điều chỉnh hành vi tại một địa điểm cụ thể ở một quốc gia. Chúng có thể được áp dụng vào một đơn vị hành chính (thành phố, quận, phường xã...) ví dụ như Kế hoạch Cải thiện Chất lượng Nước Douglas Shire 2006 tại bắc Queensland, Australia hoặc hợp đồng ký giữa chính quyền địa phương và các nhóm đại diện của phụ nữ về bảo trì hệ thống nước tại Gujarat, Ấn Độ.⁷⁷ Các thỏa thuận này cũng được phát triển cho một hồ hay lưu vực cụ thể như đã thấy qua các nỗ lực của cộng đồng tại Guatemala và Mexico nhằm hướng tới quản lý hòa hợp tiểu vùng phân thủy gần núi lửa Tacaná.⁷⁸

Một số ĐDDP và đàm phán nhằm đến trình quản trị cấp địa phương và đưa ra các phương tiện quan trọng để tác động đến quản lý và sử dụng nước công bằng và bền vững hơn. Trường hợp 5.6 ở phần sau của Chương này trình bày các bước thực hiện của các nhóm cộng đồng và các NGO nhằm tạo ảnh hưởng lên chính sách ở cấp quận tại Ấn Độ.

Cấp quốc gia

Các thỏa thuận cấp quốc gia áp dụng cho một quốc gia, điều chỉnh hành vi của công dân và những đối tượng khác hoạt động trong lãnh thổ quốc gia. Thỏa thuận đưa ra các chính sách, luật pháp ở những cấp độ điều chỉnh khác nhau tại các nước - quốc gia, tỉnh v.v - cũng như các thỏa thuận cụ thể áp dụng cho một lưu vực, vùng đầu nguồn, hồ hay tầng ngậm nước nằm hoàn toàn trong phạm vi lãnh thổ của một quốc gia, ví dụ như Kế hoạch Chiến lược Quản lý Lưu vực Artesian Lớn của Australia. Trong khi một số đàm phán tập trung vào xây dựng hoặc điều chỉnh một chính sách hay bộ luật cụ thể, thì tại nhiều quốc gia, công cuộc cải cách trong lĩnh vực nước diễn ra theo những cách thức toàn diện hơn. Như trình bày trong bộ công cụ LUẬT LỆ (Rule) của IUCN, cải cách chính sách, luật pháp và thể chế sẽ xây dựng năng lực quản lý nước của quốc gia. LUẬT LỆ cũng đưa ra các hướng dẫn chi tiết về phát triển và thực hiện quy trình cải cách quản lý nước. Ví dụ, tại Nam Phi, việc rà soát toàn bộ hệ thống đã đưa ra các chính sách và luật pháp mới cùng với các thể chế và quy trình thực hiện chúng (xem Trường hợp 5.1).

Trường hợp 5.1: Cải cách toàn diện lĩnh vực nước tại Nam Phi

Sau sự ra đời của nước Nam Phi mới vào giữa thập niên 90, nước là một trong rất nhiều vấn đề cần được rà soát tổng thể. Các đàm phán đầu tiên đã cho ra một danh mục gồm 28 “nguyên tắc và mục tiêu cơ bản” cho bộ luật nước mới của quốc gia. Một chính sách quốc gia về nước đã được nội các thông qua năm 1997, và tiếp theo đó là Đạo luật Quốc gia về Nước 1998 được soạn thảo và thông qua. Bộ khung cơ bản này sau đó được củng cố bằng Chiến lược Tài nguyên Nước Quốc gia, phiên bản đầu tiên được hoàn thiện tháng 9/2004. Chiến lược được bổ sung chi tiết thêm theo từng bước - từ chính sách đến luật nhằm quản lý việc thực hiện theo các quy mô và cấp độ khác nhau. Bước phát triển tiếp theo là thông qua các quy hoạch ngành nước cấp tỉnh, ví dụ như Tỉnh Mpumalanga năm 2006. Vấn đề ở đây là cần có một gói các thỏa thuận cho trường hợp Nam Phi (và cũng như bất kỳ quốc gia nào khác), và tại mỗi bước khác nhau các loại hình đàm phán khác nhau sẽ trở nên quan trọng. Một thành quả đáng kể trong các cải cách này là việc quy định cụ thể cách thức đưa các nguyên tắc về quản lý nước và tài nguyên nước phân quyền và hợp tác vào thực tiễn. Đạo luật Quốc gia về Nước nhận thức được tầm quan trọng của sự tham gia của xã hội dân sự, khu vực tư nhân và ngành công nghiệp trong quản lý tài nguyên nước. Đạo luật này quy định cụ thể về việc thành lập các tổ chức quản lý lưu vực sông có sự tham gia ví dụ cơ quan quản lý vùng phân thủy, các diễn đàn quản lý vùng phân thủy và các hiệp hội người sử dụng nước. Vùng phân thủy đã trở thành đơn vị cơ bản quan trọng nhất cho các đàm phán về quản lý tài nguyên nước, và các diễn đàn quản lý vùng phân thủy đã trở thành thể chế toàn lưu vực để các hành động có tính đại diện và có sự tham gia có thể định hình các hình thái và chương trình thể chế mới. Các diễn đàn này hướng tới giải quyết các lợi ích địa phương và cho phép các thành viên của các cộng đồng nghèo có thể tham gia tích cực hơn vào quản lý tài nguyên nước như có thể thấy ở Diễn đàn Thung lũng Sông Kat.⁷⁹

Cấp quốc tế

Các thỏa thuận quốc tế được hiểu là những thỏa thuận giữa các Nhà nước, điều chỉnh hành vi của các bên thuộc các Nhà nước đó. Chúng bao gồm các thỏa thuận toàn cầu, khu vực, đa phương và song phương, như là tuyên bố của Liên hiệp quốc về các nguyên tắc, công ước và hiệp định. Có nhiều ví dụ về các thỏa thuận quốc tế trong việc điều chỉnh hành vi của các Nhà nước trong phạm vi thẩm quyền thỏa thuận của mình như Công ước về Bảo vệ và Sử dụng các Thủy vực Xuyên biên giới và các Hồ Quốc tế (1992), cũng như các thỏa thuận về lưu vực, tầng ngậm nước và hồ xuyên biên giới cụ thể, ví dụ như thỏa thuận khởi động Sáng kiến Lưu vực sông Nile năm 1999, 80 hay một văn kiện khác hướng dẫn chia sẻ cơ sở hạ tầng nước để sử dụng xuyên quốc gia đối

với nguồn nước Chu và Talas được ký kết giữa chính phủ Kazakhstan và Kyrgyzstan năm 2000.

Các thỏa thuận nước khu vực ngày càng được đàm phán nhiều hơn, ví dụ như Chi thị Nước của Liên minh châu Âu năm 2000, Thỏa thuận Hợp tác về Nước Liên Mỹ (2006) hay như Nghị định thư hướng dẫn Cộng đồng Phát triển Nam Phi (SADC) mà thành viên chia sẻ rất nhiều dòng sông.

Cấp xuyên quốc gia

Các thỏa thuận xuyên quốc gia có phạm vi vượt ra khỏi ranh giới quốc gia, và điều chỉnh hành vi của các bên xuyên quốc gia ở bất cứ nơi đâu họ có hoạt động. Đặc trưng quan trọng nhất của những thỏa thuận này là tập trung vào hành vi của các bên ngoài Nhà nước, là tổ chức hoặc cá nhân, cam kết tuân thủ nội dung của thỏa thuận. Trong đó các quốc gia thành viên, hay chính phủ của các quốc gia đó, không đóng vai trò trung tâm.

- Các NGO như WWF và Tổ chức Sông Quốc tế.
- Các tổ chức công nghiệp như Hội đồng Kinh doanh Thế giới về Phát triển Bền vững (WBCSD), Hiệp hội Tài nguyên Nước Quốc tế (IWRA), và Hiệp hội Thủy điện Quốc tế (IHA).
- Các tổ chức cung cấp tài chính cho phát triển, bao gồm các ngân hàng hoặc các tổ chức tài chính quốc tế.
- Các tổ chức quốc tế hoạt động trong lĩnh vực nước như Hội đồng Nước Thế giới (WWC), Viện Quản lý Nước Quốc tế (IWMI) và IUCN.

Rất nhiều thỏa thuận liên quốc gia là các quy tắc ứng xử đưa ra hướng dẫn về hành vi. Nhìn chung, chúng ít ràng buộc về pháp lý và khó đánh giá việc tuân thủ hoặc cũng như việc thực thi thỏa thuận vì chúng chỉ được thực hiện khi có yêu cầu của các quốc gia khác hay dưới áp lực của công chúng. Các thỏa thuận liên quan đến nước xuyên quốc gia cũng bao gồm các chiến lược, chính sách và chương trình do các đối tượng ngoài nhà nước xây dựng để hướng dẫn các hành vi của họ trên toàn cầu.

Các bên tham gia và các bên ký kết

Câu hỏi then chốt đối với việc xây dựng một thỏa thuận là ai sẽ ký kết và sẽ chịu trách nhiệm, và ai sẽ chịu sự điều chỉnh. Mặc dù có nhiều thành viên có thể tham gia vào DĐDP, song bên ký kết sẽ phụ thuộc vào loại hình thỏa thuận.

Hầu hết các thỏa thuận quốc tế cũng như luật và chính sách quốc gia được ký bởi đại diện của Nhà nước. Những thỏa thuận xuyên quốc gia thường được các thành viên xuyên quốc gia cụ thể ký kết. Hiến chương và quy tắc ứng xử, cũng như hợp đồng và các thỏa thuận về phân chia và quản lý khác, có thể được ký kết bởi rất nhiều bên tham gia khác nhau.

Việc xác định người sẽ ký kết thỏa thuận sẽ định hướng cho các bên trong việc xác định ai cần phải tham gia vào các phiên đàm phán, và cách thức thiết kế tiến trình đàm phán. Tuy nhiên, để đảm bảo quá trình tham gia mang tính xây dựng rộng rãi hơn, các bên liên quan trong các DĐDP vẫn có thể đàm phán và ký kết một loạt các đề xuất nhằm mục đích cung cấp thông tin cho việc ra quyết định của các cơ quan thẩm quyền bên ngoài.

“CÂU HỎI THEN CHỐT ĐỐI VỚI VIỆC XÂY DỰNG MỘT THỎA THUẬN LÀ AI SẼ CHỊU TRÁCH NHIỆM VÀ AI SẼ CHỊU SỰ ĐIỀU CHỈNH”

5.3 Các loại hình thỏa thuận

Các thỏa thuận nhìn chung có thể phân loại thành chính sách, luật, điều lệ và quy tắc, hợp đồng và các thỏa thuận quản lý và phân bổ khác. Chúng được phân thành các nhóm lớn có phần nào trùng lặp và đan xen. Ngôn ngữ trong các thỏa thuận, nhất là trong luật và chính sách, có thể gây nhầm lẫn, đặc biệt khi xây dựng bằng nhiều ngôn ngữ. Cùng một loại hình thỏa thuận có thể được gọi theo nhiều cách, tùy thuộc các bên tham gia và bối cảnh pháp lý và chính trị của thỏa thuận. Điều này sẽ rõ hơn nếu xem xét thỏa thuận dự kiến làm gì, nó sẽ tạo ảnh hưởng hoặc điều chỉnh hành vi thế nào mà không quá tập trung vào tên gọi của nó. Các kiểu thỏa thuận được tóm tắt tại Bảng 5.1 (xem trang 86 và 87).

5.3.1 Chính sách

Chính sách quy định nguyên tắc, mục tiêu và ưu tiên chiến lược tổng thể nhằm hướng dẫn một chính phủ hoặc tổ chức quản lý công việc của mình. Chính sách được xây dựng ở mọi cấp chính phủ và bởi nhiều cơ quan khác. Chúng được phát triển ở mọi cấp độ và quy mô, bao gồm cả các văn kiện hướng dẫn các hành động toàn cầu. Cho dù tài liệu chính sách có thể là trách nhiệm của một cơ quan, song chúng có thể bị ảnh hưởng bởi nhiều đối tượng khác.

Có rất nhiều thuật ngữ đi liền với chính sách như tuyên bố, chiến lược, kế hoạch và tầm nhìn chiến lược. Các chính sách (và chiến lược, kế hoạch, tầm nhìn) về nước cung cấp khuôn khổ định hướng việc quan tâm, sử dụng và quản lý nước.

Ví dụ, tại Australia, Kế hoạch Chiến lược Quản lý Lưu vực Artesian Lớn (2000) đã quy định các chính sách chiến lược trong quản lý lưu vực xuyên biên giới, lưu vực đa thẩm quyền và tạo ra khuôn khổ cho các kế hoạch địa phương cụ thể hơn như Quy hoạch Tài nguyên Nước Queensland (Artesian Lớn) (2006).

Các đàm phán giữa các chính phủ Algeria, Libyax và Tunisia đã đưa đến một tuyên bố chung cấp Bộ trưởng năm 2005 thiết lập một phương tiện điều phối và quản lý thể chế mang tính chính thống hơn cho Hệ thống Tầng ngậm nước Tây Bắc Sahara (thường được biết đến với tên SASS, viết tắt từ tiếng Pháp), một trong những thỏa thuận đầu tiên đối với tầng chứa nước xuyên lãnh thổ.⁸¹ Các tuyên bố này có thể bị hạn chế về chi tiết, nhưng các thỏa thuận đạt được có thể là các mốc quan trọng trong việc xây dựng hiểu biết và niềm tin, và do vậy đã đặt nền móng cho những thỏa thuận cụ thể hơn trong tương lai.

5.3.2 Luật

Luật là công cụ chuyển chính sách thành các quy tắc hành động. Trong hầu hết mọi trường hợp, chính sách được phát triển trước, và sau đó là các luật mang tính cụ thể hơn và định hướng hành động hơn. Tuy nhiên, đây không phải là quy tắc bất di bất dịch do các văn bản dạng chính sách cũng có thể phát triển cùng lúc với việc xây dựng các thủ tục và quy định hướng dẫn thi hành luật (xem Trường hợp 5.1). Có nhiều thuật ngữ có thể coi là luật, và sự khác biệt giữa chúng ở mức độ rất nhỏ. Nhìn chung, các công ước, hiệp ước và hiệp định đều được coi là các luật do nhiều quốc gia tham gia ký kết. Các thuật ngữ như đạo luật, dự luật, sắc lệnh, nghị định, quy định và thủ tục được dùng nhiều nhất trong hệ thống pháp lý quốc gia (hoặc vùng) và các quy tắc thực hiện luật.

5.3.3 Hiến chương và Quy tắc Ứng xử

Hiến chương và quy tắc ứng xử thường được dùng để đưa ra một bộ các nguyên tắc hoặc hướng dẫn chung để định hướng hành vi của một nhóm đối tượng. Chúng rất khác nhau về chi tiết - từ hoạch định các mối quan hệ hợp tác đến xác định hành vi và hành động mà các bên sẽ phải tuân thủ. Ví dụ, Hiến chương Nước KYB tại Nigeria bao gồm các trách nhiệm và quy tắc cụ thể về sử dụng và quản lý đất và nước tại một lưu vực cụ thể ở một quốc gia cụ thể (xem Trường hợp 4.6 của Chương 4).

Các hiến chương và các quy tắc có thể có địa điểm cụ thể và áp dụng cho mọi cá nhân hoặc tổ chức trong một địa bàn cụ thể, ví dụ như trường hợp Hiến chương Nước KYB tại Nigeria, Bộ quy tắc Ứng xử Lưu vực Volta (Trường hợp 5.3) hoặc Hiến chương vì Phát triển Bền vững lưu vực Fraser.⁸²

Trong trường hợp khác, hiến chương và quy tắc ứng xử có thể tập trung vào các đối tượng cụ thể mà không đề cập đến phạm vi địa bàn hoạt động, ví dụ như Nghị định thư Đánh giá Tính bền vững của Thủy điện hay Bộ nguyên tắc Equator được áp dụng cho các tổ chức tài trợ phát triển.

Bảng 5.1: Loại hình và các ví dụ về thỏa thuận

Kiểu THỎA THUẬN	Địa PHƯƠNG	Quốc GIA/VÙNG	Quốc TẾ	XUYẾN QUỐC GIA
Phạm vi	Thỏa thuận điều chỉnh hành vi tại một địa phương cụ thể của một nước.	Có thể những người chịu rủi ro không tự nguyện. Ví dụ: các tác động liên quan đến suy giảm chất lượng nước hay hệ sinh thái/ian minh sinh kế bị đe dọa v.v...	Quyền được tự do tham vấn với đầy đủ thực hiện (quyền được khiếu từ các quyết định đưa ra từ các tranh luận bị lấn át bởi quyền được sống tốt hơn hay ít nhất không tệ đi.	Công nhân quyền của người khác để cố gắng và cải thiện cuộc sống của họ.
Chính sách Xây dựng các nguyên tắc, mục tiêu và ưu tiên chiến lược chung để đưa ra khung hướng dẫn. Các thuật ngữ: chính sách, kế hoạch chiến lược, tầm nhìn, tuyên bố. Đối tượng chính: Nhà nước và ngoài nhà nước	Chiến lược và chính sách của cơ quan thẩm quyền địa phương (thị tứ, thôn...) hoặc của các thủy vực địa phương như: • Tầm nhìn dài hạn vùng của sông Scheidt ở châu Âu. • Kế hoạch tiểu vùng đầu nguồn do các cộng đồng ở vùng núi lửa Tacana của Mexico và Guatemala xây dựng.	Chính sách và kế hoạch chiến lược cấp quốc gia hoặc vùng về: • Toàn bộ các khía cạnh liên quan đến nước (ví dụ Chính sách Nước Quốc gia của Nam Phi 1997, Quy hoạch Nước tỉnh Mpumalanga 2006), • Một ngành (ví dụ Kế hoạch Phát triển ngành Năng lượng Việt Nam), • Một thủy vực cụ thể trong phạm vi lãnh thổ quốc gia (ví dụ Kế hoạch Chiến lược Quản lý Lưu vực Artesian Lớn 2000 tại Australia giữa các bang chia sẻ tầng ngậm nước xuyên biên giới), • Các vấn đề ảnh hưởng đến nước (như biến đổi khí hậu).	Các tuyên bố tầm khu vực và toàn cầu, đưa ra hướng dẫn nguyên tắc như: • Tuyên bố Dublin năm 1992, • Quy tắc Nước Helsinki 1996, • Quy tắc Nước Berlin 2004, • Thỏa thuận Hợp tác về Nước Liên Mỹ 2006, • Nghị định thư về Nguồn nước Chung của Nam Phi, bản sửa đổi (SADC) 2000. Các chính sách hoặc kế hoạch chiến lược cho các lưu vực xuyên quốc gia như Cơ chế Tham vấn được xây dựng cho Hệ thống Tầng ngậm nước Tây Bắc Sahara, châu Phi 2002.	Những chiến lược và chính sách về nước xuyên biên giới của các bên hoạt động trong lĩnh vực nước như: • Hội đồng Nước Thế giới, • Hội đồng Kinh doanh Thế giới vì Phát triển Bền vững, • WWF (Quỹ Quốc tế Bảo tồn Thiên nhiên Hoang dã).
Luật Chuyển hóa chính sách thành các quy tắc hoạt động cụ thể. Các thuật ngữ: Công ước, hiệp ước và hiệp định (đa quốc gia); Đạo luật, dự luật, sắc lệnh, nghị định, quy định (luật pháp và quy định cấp quốc gia) Đối tượng chính: Nhà nước	Quy định cấp thị tứ, thị xã và thôn như: • Quy chế Quản lý Vùng đầu nguồn kỹ kết bởi các nông dân Bhutan. • Quy định về quản lý tài nguyên nước của tiểu lưu vực Volta Trắng do thủ hiến địa phương khu vực biên giới Ghana và Burkina Faso ký kết.	Luật và quy chế cấp quốc gia và vùng về: • Toàn bộ các khía cạnh liên quan đến nước (ví dụ Đạo luật Nước Quốc gia Nam Phi 1998), • Một ngành cụ thể (ví dụ luật thủy lợi 2004 của Bolivia), • Một thủy vực cụ thể trong một quốc gia (ví dụ Quy chế Quản lý Lưu vực Tarim 1997 của Trung Quốc hoặc Thỏa thuận Lưu vực Murray Darling 1985 của Australia).	Các công ước và hiệp ước khu vực và toàn cầu: • Công ước Ramsar 1971 • Công ước Quốc tế về Bảo vệ và Sử dụng các Thủy vực và Hồ Xuyên quốc gia 1992 • Công ước Quốc tế về Thủy vực 1997 • Hướng dẫn về Nước châu Âu 2000, • Thỏa thuận Mê Kông 1995.	

Kiểu THỎA THUẬN	Địa PHƯƠNG	Quốc GIA/VÙNG	Quốc TẾ	XUYẾN QUỐC GIA
Hiến chương và Quy tắc ứng xử Xây dựng ý tưởng hợp tác hoặc tuân thủ thông qua chia sẻ các nguyên tắc hay hướng dẫn. Các thuật ngữ: Hiến chương về Nước, Quy tắc Ứng xử, Hướng dẫn, Nguyên tắc. Đối tác chính: Liên chính phủ, và ngoài nhà nước	Quan hệ đối Công-Tư ví dụ như Nam Theun 2, dự án xây dựng-sở hữu-vận hành hành-chuyên giao tại Lào. Hợp đồng ký kết giữa các nhóm phụ nữ và chính quyền thành phố tại Gujrat, Ấn Độ, về bảo trì hệ thống nước.	Ví dụ: • Hiến chương Nước Lưu vực Komadugu Yobe (Nigeria) • Hiến chương Lưu vực Fraser về Phát triển Bền vững 1997	Ví dụ: • Quy tắc Ứng xử về Nước lưu vực Volta • Thỏa thuận để xây dựng khuôn khổ và hướng dẫn Sáng kiến lưu vực Nile.	Ví dụ: • Nguyên tắc Equator quy định về quy trình cho vay của các tổ chức tài chính. • Hướng dẫn Bền vững của Hiệp hội Thủy điện quốc tế, • Hướng dẫn trong ngành Lâm nghiệp 2007 của Trung Quốc cho các công ty Trung Quốc hoạt động bên ngoài lãnh thổ Trung Quốc.
Hợp đồng Thỏa thuận ràng buộc theo luật hợp đồng. Đối tượng chính: Nhà nước và ngoài nhà nước	Quan hệ đối Công-Tư ví dụ như Nam Theun 2, dự án xây dựng-sở hữu-vận hành hành-chuyên giao tại Lào. Hợp đồng ký kết giữa các nhóm phụ nữ và chính quyền thành phố tại Gujrat, Ấn Độ, về bảo trì hệ thống nước.	Hợp đồng giữa các chính phủ và nhà máy điện về cung cấp năng lượng.	Thỏa thuận song phương về mua bán nước (ví dụ thỏa thuận giữa Malaysia và Singapore, và giữa Lesotho và Nam Phi).	
Các thỏa thuận phân bổ và quản lý nước Các thỏa thuận chia sẻ nguồn nước. Các chương trình và kế hoạch hướng dẫn hành động. Đối tượng chính: Nhà nước và ngoài nhà nước	Ví dụ: • Hệ thống mương Chagga, Tanzania, • Thỏa thuận về lợi ích-tác động (ví dụ, thỏa thuận giữa các cộng đồng và chính phủ trung ương về mỏ Tedi tại Papua New Guinea), • Thỏa thuận "đất cho người lao động" tại Gambia được ký giữa các chủ đất và phụ nữ không có đất • Chương trình, kế hoạch và phân bổ ngân sách của chính quyền địa phương (như Kế hoạch Cải thiện Chất lượng Nước Douglas Shire 2006 tại Australia)	Thỏa thuận về khai thác nước mặt ở lưu vực Murray Darling được xây dựng năm 1995.	Ví dụ: Thỏa thuận hợp tác giữa Kazakhstan & Kyrgyzstan về quản lý các công trình thủy tại các sông xuyên biên giới Chu và Talas 2006.	Chương trình và kế hoạch của các tổ chức xuyên biên giới từ các ngành, các NGO...

Tại Trung Quốc, Viện Môi trường toàn cầu đóng tại Bắc Kinh (GEI), trường Đại học Kinh doanh và Kinh tế Quốc tế và Viện Kế hoạch Môi trường Trung Quốc đã phối hợp với các cơ quan chính phủ xây dựng một bộ quy tắc ứng xử trong ngành lâm nghiệp cho đối tượng là các doanh nghiệp Trung Quốc hoạt động bên ngoài lãnh thổ quốc gia. Bộ quy tắc được ký năm 2007 giữa Bộ Thương mại và Tổng cục Lâm nghiệp yêu cầu các công ty của Trung Quốc phải tuân thủ luật pháp của các quốc gia nơi họ hoạt động, ngay cả khi các đơn vị khác hoạt động trong lĩnh vực lâm nghiệp chỉ tuân thủ ở mức độ lỏng lẻo. Bên cạnh luật pháp của các quốc gia mà các công ty của Trung Quốc đang hoạt động, các công ty này còn có nguy cơ vi phạm cả luật pháp Trung Quốc. Đây có thể là rào cản lớn có dẫn đến các hoạt động có tính chất phá hoại. Nhận thức được tiềm năng của các hướng dẫn ngành lâm nghiệp, một bộ quy tắc khác đã được đưa ra đàm phán vào năm 2008 nhằm cải thiện hành vi của các doanh nghiệp Trung Quốc hoạt động toàn cầu ở các ngành khác, trong đó có năng lượng và nước. Các bên đàm phán vẫn là các NGO, các cơ quan nghiên cứu, quan chức chính phủ và đại diện doanh nghiệp.

“HIẾN CHƯƠNG VÀ QUY TẮC ỨNG XỬ THƯỜNG ĐƯỢC DÙNG ĐỂ XÂY DỰNG CÁC NGUYÊN TẮC HƯỚNG DẪN CHUNG”

Các hiến chương và các bộ quy tắc ứng xử có thể được xây dựng và thông qua bởi một số bên liên quan, ví dụ như trường hợp của các Nguyên tắc Equator và Hướng dẫn Bền vững IHA, hoặc là sản phẩm của các tiến trình tham gia có nhiều bên liên quan hơn. Ví dụ, tại Canada, một bộ đề xuất được phát triển dựa trên các Tọa đàm Quốc gia về Trách nhiệm Xã hội của Doanh nghiệp (CSR) và Ngành Công nghiệp Khai thác của Canada tại các nước đang phát triển. Các tọa đàm được nhóm họp bởi Chính phủ Canada và nhóm cố vấn từ nhiều bên liên quan, tập hợp các đại diện của nhiều ngành nghề và xã hội dân sự, đàm phán và ký kết bộ đề xuất nhằm mục đích giảm thiểu đáng kể các tác động xã hội và môi trường tiềm năng trong các ngành khai khoáng, và dầu khí ở các quốc gia đang phát triển, và phân bổ lợi ích công bằng hơn. Những đề xuất này bao gồm cả hướng dẫn CSR với các tiêu chuẩn, các cơ chế báo cáo và thực hiện.

5.3.4 Hợp đồng

Hợp đồng là các thỏa thuận có tính ràng buộc pháp lý, quy định về cách thức quản lý và phân bổ nước. Chúng được sử dụng ở nhiều quy mô khác nhau và liên quan đến rất nhiều các bên khác nhau. Hợp đồng có hiệu lực thông qua luật pháp hợp đồng quốc gia hoặc quốc tế.

“HỢP ĐỒNG LÀ CÁC THỎA THUẬN CÓ TÍNH RÀNG BUỘC PHÁP LÝ, QUY ĐỊNH CÁCH THỨC QUẢN LÝ VÀ PHÂN BỐ NƯỚC”

Các cơ quan có thẩm quyền quốc gia hoặc vùng thường ký hợp đồng với các cơ quan vận hành thủy điện để cung cấp điện. Cơ quan thẩm quyền địa phương có thể sử dụng hợp đồng để duy trì các hệ thống cấp nước lại thôn bản, ví dụ như trường hợp các nhóm phụ nữ được thuê bảo trì hệ thống bơm tại tây Ấn Độ.

Hợp đồng song phương có thể cụ thể hóa việc kinh doanh nước hoặc bảo đảm cấp nước trong các quốc gia hoặc giữa các quốc gia. Ví dụ như các hợp đồng giữa Malaysia và Singapore, Lesotho và Nam Phi, Canada và Mỹ.

Các mối quan hệ đối tác công-tư là một ví dụ khác về hợp đồng. Dự án thủy điện lớn nhất của Lào - Dự án Nam Theun 2, là minh họa về kế hoạch xây dựng - sở hữu - vận hành - chuyển giao. Một công ty tư nhân thuộc sở hữu của một tập đoàn các công ty năng lượng Nhà nước và tư nhân sẽ chuyển giao các công trình trong dự án cho chính phủ sau khi hoàn thành thi công và đưa vào vận hành 25 năm.

5.3.5 Các thỏa thuận quản lý và phân bổ khác

Cuối cùng là dạng các thỏa thuận khác tập trung vào điều chỉnh việc quản lý và phân chia nguồn nước. Các thỏa thuận này có thể có sự tham gia của rất nhiều bên liên quan khác nhau thuộc Nhà nước và tư nhân. Những loại hình thỏa thuận này thường được thực thi bằng chính sách và luật, và đưa vào văn kiện các quy tắc hoạt động cụ thể, quy định chương trình và kế hoạch cho tương lai, hay các điều khoản để giải quyết tranh chấp.

Lấy ví dụ Thỏa thuận Lưu vực Murray-Darling 1987 là một thỏa thuận chia sẻ nước giữa chính phủ Liên bang Australia và năm Bang/Lãnh thổ thành viên. Đây là chương trình quản lý tổng hợp lưu vực lớn nhất trên thế giới, với diện tích hơn một triệu km². Thỏa thuận thiết lập các mục tiêu, chức năng và cơ cấu của thể chế mới và các thủ tục phải được tuân thủ để cải thiện công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên, phân bổ nguồn nước, quản lý tài sản và chi tiêu tài chính. Như đã biết, Sáng kiến Lưu vực Murray-Darling là mối quan hệ đối tác giữa Nhà nước và cộng đồng. Cơ cấu tổ chức đã thay đổi trong 20 năm đầu tiên của thỏa thuận. Trong một thời gian, cơ cấu này gồm một Ban Cố vấn Cộng đồng, đứng trên quan điểm của cộng đồng tư vấn cho Hội đồng Bộ trưởng về các vấn đề quản lý tài nguyên thiên nhiên trong đó có các vấn đề liên quan đến dân tộc bản địa. Gần đây, vào năm 2008, trong một tiến trình thử nghiệm thể chế hướng tới sự bền vững hơn, Ủy hội Lưu vực Murray-Darling được chuyển thành Cơ quan Thẩm quyền Lưu vực Murray-Darling và cùng với đó là rất nhiều sự thay đổi về quyền hạn. Cho dù các vấn đề của lưu vực vẫn tồn tại và thậm chí trở nên trầm trọng hơn, sau 20 năm, thỏa thuận này vẫn là điểm tham chiếu quan trọng cho lập kế hoạch và ban hành quyết định.⁸³

Rất nhiều thỏa thuận địa phương nằm trong kiểu thỏa thuận này. Một số thỏa thuận chính thức bằng văn bản như thỏa thuận giữa nông dân ở Bhutan về quản lý tập thể các tài nguyên ở vùng đầu nguồn, hoặc Biên bản Thỏa thuận được mô tả tại Chương 2 giữa mỏ Ok Tedi do chính phủ vận hành với các cộng đồng bị ảnh hưởng và các bên liên quan khác tại PNG. Biên bản này bao gồm các thỏa thuận đã đạt được qua 18 tháng rà soát các Thỏa thuận Tiếp tục Khai thác mỏ với Cộng đồng. Nó đảm bảo sự đồng thuận của cộng đồng đối với việc khai thác tại các mỏ đang gây tranh cãi với điều kiện là các đối tượng bị ảnh hưởng được bồi thường thỏa đáng và tạo nền tảng để hỗ trợ các hành động phát triển bền vững mới (xem Trường hợp 2.3).

Một số thỏa thuận khác thì ít chính thức hơn và có thể là dưới dạng tuyên bố miệng. Không cần thiết phải chuyển từ thỏa thuận sang việc thực hiện một cách tối nghĩa hoặc thiếu chính xác, ví dụ như ở Trường hợp 5.2 về hệ thống quản lý nước theo mương đã hàng thế kỷ mà người dân Chagga ở Tanzania đã thiết lập.

Trường hợp 5.2: Trạng thái đàm phán về quản lý nguồn nước theo luống tại địa phương của Tanzania

Người Chagga ở Tanzania nổi tiếng với việc thiết lập và duy trì hệ thống quản lý mương nước Chagga. Hệ thống này vẫn tồn tại và được duy trì được ở một số nơi qua hàng thế kỷ rất quan trọng ở vùng cao nguyên Kilimanjaro. Hệ thống mương nước hồ tiếp tục cung cấp nước uống và nước tưới và là nguồn dự phòng quan trọng khi các hệ thống đường ống mới gặp trục trặc không có nước do bảo trì kém hoặc gặp hạn hán.

Các quy tắc quản lý nước chi tiết cho từng địa bàn cụ thể đã được đưa ra đàm phán cho hệ thống Chagga nhằm duy trì chất lượng nước và điều tiết việc phân bổ nước. Ví dụ tại một làng, nơi có dư thừa nước, chỉ có một giới hạn là trong thời gian 5 - 6 giờ sáng, nước sẽ chỉ được sử dụng để uống. Ở những khu vực khác, nước được phân bổ theo làng và vào những thời điểm khác nhau. Tại các làng ở thượng lưu, có những hạn chế lấy nước theo mùa để nông dân ở hạ lưu có nước tưới.

Việc quản lý mương nước đã được duy trì ở giai đoạn sau độc lập của Tanzania và vẫn giữ được nhiều đặc trưng nguyên vẹn. Nước hầu như vẫn được quản lý tại chỗ qua các ủy ban và những người đứng đầu mương nước được bầu cử tại các làng. Kể từ năm 1982, chính quyền địa phương đã được trao quyền (hoặc tái trao quyền) để giải quyết việc vi phạm quy chế địa phương. Điều này đã tạo cơ hội cho những người quản lý mương nước có thêm quyền hạn bảo đảm việc tuân thủ của các bên.

5.4 Xây dựng thỏa thuận

Khi đã làm rõ loại hình thỏa thuận phù hợp nhất cho một cuộc đàm phán cụ thể, bước tiếp theo là xây dựng thỏa thuận. Có ba chủ đề có liên quan:

- đảm bảo phù hợp với các khung chính sách và pháp lý hiện có
- xác định nội dung
- các bước cần thiết để hoàn thiện và ban hành thỏa thuận

5.4.1 Đảm bảo phù hợp với chính sách và pháp luật

Thỏa thuận ở mọi cấp độ phải được xây dựng trong bối cảnh của các khuôn khổ pháp lý và chính sách hiện có. Không có sự gắn kết chặt chẽ với chính sách và luật pháp, các thỏa thuận sẽ khó có thể thực hiện được và là nguồn gốc của xung đột hơn là đóng góp cho việc quản trị nước tốt hơn. Để có được sự phù hợp này, điều cơ bản là người đàm phán phải nắm được ý nghĩa của các khung pháp lý hiện có và cân nhắc chúng khi xây dựng thỏa thuận mới. Do vậy, việc rà soát chính sách và luật pháp là bước quan trọng đầu tiên trong tiến trình xây dựng một thỏa thuận mới về nước.

Việc rà soát phải xem xét khuôn khổ pháp lý chi phối thỏa thuận đó. Như chi tiết trong ấn phẩm LUẬT LỆ trong bộ công cụ của IUCN, khung pháp lý này bao gồm các hiệp ước quốc tế, các luật quốc gia có ràng buộc pháp lý, và những thỏa thuận “luật mềm” tuy khó thực thi hơn song bao gồm cam kết của các chính phủ và đưa ra những hướng dẫn hữu ích về kinh nghiệm thực hành tốt nhất. Mỗi thỏa thuận đều liên quan đến đàm phán ở cả cấp độ quốc tế và trong các quốc gia, bởi lẽ chúng sẽ là các nghĩa vụ mà một thỏa thuận mới sẽ không được phép đi ngược lại nếu muốn được ban hành và thực thi.

“THỎA THUẬN Ở MỌI CẤP ĐỘ PHẢI ĐƯỢC XÂY DỰNG TRONG BỐI CẢNH CỦA CÁC KHUÔN KHỔ PHÁP LÝ VÀ CHÍNH SÁCH HIỆN CÓ”

Hiện nay ngày càng có nhiều thỏa thuận liên chính phủ toàn cầu có ảnh hưởng tới chính sách và luật pháp về nước cần hoặc xem xét. Ví dụ:

- Nguyên tắc Dublin, 1992
- Công ước về Luật Sử dụng các Thủy vực Quốc tế cho các mục đích ngoài Giao thông thủy (Công ước về Thủy vực Quốc tế), 1997
- Tuyên bố Thiên niên kỷ và Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, 2000
- Kế hoạch Thực hiện Johannesburg, 2002.

Ở cấp quốc gia và vùng, cần rà soát luật và chính sách của tất cả các ngành có liên quan đến thỏa thuận. Đối với các thỏa thuận về nước, phải xem xét các luật và chính sách trực tiếp áp dụng đối với lĩnh vực nước, ví dụ, luật nước quốc gia hoặc chiến lược phát triển tài nguyên nước. Tuy nhiên, việc xem xét cần mở rộng sang luật và chính sách liên quan đến nước đang áp dụng cho các lĩnh vực và vấn đề khác, trong đó có nông nghiệp, lâm nghiệp, đất, biến đổi khí hậu, môi trường, năng lượng và thủy điện.

Các thỏa thuận không được thực thi riêng rẽ. Chúng phải được xây dựng trong điều kiện hiểu và tôn trọng các thỏa thuận và cam kết hiện có, trong đó có cả các thỏa thuận của các lĩnh vực khác. Để có được sự gắn kết giữa các thỏa thuận cần phải liên tục phân tích, đàm phán và điều chỉnh. Thỏa thuận này sẽ ảnh hưởng đến các thỏa thuận tiếp theo cả về nội dung và quy trình được sử dụng.

5.4.2 Nội dung thỏa thuận

Tuy không có một cấu trúc chi tiết hoặc khuôn mẫu nào, nhưng các thỏa thuận ở bất kể loại hình nào cũng cần thể hiện một số đặc trưng quan trọng. Thỏa thuận càng rõ ràng thì việc thực thi càng hiệu quả và càng dễ đạt được kết quả mong muốn.

Một thỏa thuận tốt phải xác định và mô tả:

Phạm vi

Những vấn đề nào cần giải quyết? Thỏa thuận được áp dụng ở đâu và điều chỉnh hành vi của ai? Các lợi ích thu được, nguy cơ, quyền và trách nhiệm của các bên tham gia và của các đối tượng bị ảnh hưởng bởi thỏa thuận?

Phạm vi thỏa thuận có thể bao gồm các nội dung về địa lý, các bên liên quan và các chủ đề. Như trình bày với hàng loạt các ví dụ đa dạng trong ấn phẩm này, các thỏa thuận về nước liên quan đến rất nhiều các vấn đề, địa điểm và con người. Mức độ cụ thể và chi tiết sẽ phụ thuộc vào dự định của từng thỏa thuận.

Cơ chế điều chỉnh

Cách thức triển khai thỏa thuận trong thực tế như thế nào? Ai chịu trách nhiệm gì? Thời điểm và mức độ tương tác qua lại giữa các bên trong quá trình thực hiện?

Phải có quy định về vai trò và trách nhiệm của tất cả các bên trong việc quản lý thực hiện thỏa thuận. Một tổ chức hiện hành có thể được lựa chọn để thực hiện nhiệm vụ này, hoặc có thể thành lập một cơ quan mới. Thỏa thuận thường được sử dụng để thiết lập các cơ quan quản lý mới về nguồn nước, ví dụ như các tổ chức hoặc ủy hội lưu vực. Cũng có thể là các cơ quan khác nhau được thành lập để ra quyết định chính sách, thực hiện hoặc tư vấn (ví dụ, với đại diện cộng đồng hoặc các chuyên gia kỹ thuật).

Tài chính

Ai sẽ chi trả việc thực thi thỏa thuận, kể cả hoạt động giám sát và rút kinh nghiệm? Ai sẽ quản lý nguồn tài chính này?

Mọi thỏa thuận đều cần có kinh phí - ngay cả các thỏa thuận không tập trung vào hành động vẫn cần kinh phí cho các bên để tiếp tục gặp gỡ để giám sát việc thực hiện thỏa thuận hoặc thúc đẩy việc thực hiện. Tài chính không rõ ràng có thể nhanh chóng làm phương hại các mối quan hệ tích cực. Thỏa thuận cần quy định cụ thể bên nào sẽ cung cấp nguồn lực nào (bằng tiền hoặc hiện vật) hoặc cách thức tìm kiếm nguồn tài chính từ bên ngoài. Cần quy định chi tiết về cách thức quản lý các nguồn kinh phí.

“THỎA THUẬN CẦN QUY ĐỊNH BÊN NÀO SẼ CUNG CẤP NGUỒN LỰC GÌ”

Chia sẻ thông tin và dữ liệu

Cái gì cần chia sẻ và chia sẻ như thế nào?

Tuy vấn đề này không phải là nội dung cốt lõi của mọi bản thỏa thuận, thì việc chia sẻ thông tin là điểm khởi đầu chung cho sự hợp tác bởi nó tạo dựng sự hiểu biết và tạo điều kiện cải thiện việc lập kế hoạch và hành động. Do đây rất có thể sẽ là vấn đề nhạy cảm, việc làm rõ thông tin nào cần được chia sẻ và cách thức chia sẻ là cần thiết.

“CHIA SẺ THÔNG TIN LÀ ĐIỂM KHỞI ĐẦU CHUNG CỦA SỰ HỢP TÁC”

Sự tuân thủ

Các bên sẽ chứng minh việc hiệu quả thực thi như thế nào? Họ thực hiện trách nhiệm giải trình ra sao?

Cần có hướng dẫn rõ ràng về cách kiểm tra giám sát việc thực hiện thỏa thuận. Ai sẽ báo cáo về nội dung gì và khi nào phải báo cáo? Các hoạt động rà soát chung tạo điều kiện cho các bên phản ánh về tiến độ và tiếp cận với việc giám sát như là một cơ hội để liên tục học hỏi và quản lý thích ứng. Thỏa thuận cũng cần cân nhắc các điều khoản để các bên có thể tuân thủ tốt hơn như hỗ trợ thể chế thông qua tăng cường năng lực hoặc tài trợ.

Thực thi và giải quyết tranh chấp

Nguồn lực nào sẵn để khắc phục sự không tuân thủ hoặc vi phạm thỏa thuận? Khung pháp lý nào điều chỉnh thỏa thuận? Làm thế nào để các bên bị ảnh hưởng có thể khiếu nại và xử lý vấn đề của họ như thế nào? Cách thức giải quyết những khác biệt và tranh chấp trong tương lai?

Thỏa thuận phải quy định hành động cần thực hiện trong trường hợp không tuân thủ hoặc vi phạm thỏa thuận. Lý tưởng nhất là các bên sẽ có thể xử lý những tranh chấp bằng việc cam kết và đàm phán bổ sung. Điều này càng cho thấy tầm quan trọng của các cuộc gặp hoặc diễn đàn thường xuyên để các bên đánh giá tiến độ và đàm phán các hành động để giải quyết vấn đề.

Khi các bên không thể tự xử lý những khác biệt hoặc tranh chấp, thì có một số cách khác: sử dụng hệ thống pháp luật chi phối thỏa thuận; sử dụng áp lực của công chúng hoặc quan hệ đồng cấp thông qua các hoạt động hoặc các chiến dịch ngoại giao; hay tìm kiếm sự hòa giải hoặc trọng tài hay bên thứ ba. Thỏa thuận cần bao gồm đầy đủ các cơ chế thực thi và giải quyết tranh chấp (Hộp 5.1) và quy định cụ thể áp dụng cơ chế nào trong trường hợp nào.

Hộp 5.1: Các phương án giải quyết tranh chấp

Các thỏa thuận có ràng buộc pháp lý như hợp đồng, hiệp ước và luật được điều chỉnh bởi luật quốc gia hoặc luật quốc tế cùng với đó là các tòa án xử lý theo luật dân sự và hình sự.

Những thỏa thuận không mang tính pháp lý vẫn là hợp đồng có tính “ràng buộc” giữa các bên, song phương án xử lý trong trường hợp không tuân thủ sẽ là các loại áp lực từ các bên đồng cấp hoặc từ công chúng. Ví dụ, các bên cùng ký kết thỏa thuận có thể sử dụng công cụ ngoại giao để yêu cầu các bên khác tôn trọng nội dung văn kiện đã ký, hoặc yêu cầu sự can thiệp của người hòa giải hoặc trọng tài. Các chiến dịch công chúng và các hình thức vận động khác thường được các bên áp dụng nhằm tạo áp lực cho phía chính phủ hoặc doanh nghiệp để yêu cầu họ tuân thủ chính sách hoặc quy tắc ứng xử mà họ đưa ra. Các cuộc bầu cử cũng là phương tiện để công dân thể hiện sự bất bình với chính sách và hoạt động của chính phủ.

Các bên cũng tìm kiếm sự hỗ trợ bên ngoài để giải quyết xung đột thông qua trung gian hòa giải hoặc trọng tài. Đôi khi được xem như là Phương án thay thế Cơ chế Giải quyết Tranh chấp (khi chúng là giải pháp thay thế cho việc kiện tụng), hai tiếp cận này giống và cũng khác nhau về vai trò của bên thứ ba. Hòa giải là có bên thứ ba làm việc độc lập với các bên để hỗ trợ hòa giải các khác biệt. Trong phân giải với trọng tài, bên thứ ba trung lập lắng nghe chứng cứ và quyết định độc lập về các hành động sẽ được thực hiện.

Ngày có hiệu lực, thời gian và thủ tục sửa đổi

Khi nào thỏa thuận bắt đầu có hiệu lực? Khi nào hết hiệu lực? Cách thức để thay đổi các điều khoản thỏa thuận như thế nào?

Ngày hiệu lực có thể đơn giản là một ngày nhất định được chọn, hoặc là ngày theo những điều kiện về việc ký kết hoặc thông qua của một bên tham gia cụ thể. Thỏa thuận có thể hết hiệu lực vào một ngày nhất định, hoặc khi hoàn thành nhiệm vụ cụ thể. Thỏa thuận phải quy định quy trình để có thể chỉnh sửa, ví dụ, chỉ khi đạt được sự đồng thuận của tất cả các bên.

“MỖI THỎA THUẬN PHẢI ĐƯỢC XÂY DỰNG CHO CÁC VẤN ĐỀ VÀ BÊN THAM GIA CỤ THỂ”

Không có một thỏa thuận hoàn hảo nào có thể sử dụng làm mẫu chuẩn. Mỗi thỏa thuận phải được xây dựng cho các vấn đề và đối tượng hành động cụ thể. Trường hợp 5.3 về Bộ Quy tắc Ứng xử Lưu vực Volta và Trường hợp 5.4 về Quy chế Quản lý Vùng đầu nguồn ở Bhutan là các ví dụ của kiểu thỏa thuận mang tính tổng hợp.

Trường hợp 5.3: Quy tắc ứng xử Lưu vực Volta

Bộ Quy tắc Ứng xử giữa chính phủ Burkina Faso và Cộng hòa Ghana được hoàn thành tháng 6/2006 về việc quản lý công bằng và bền vững tài nguyên nước chung để Phát triển Lưu vực Volta. Bộ Quy tắc này được IUCN hỗ trợ và là một trong các hoạt động chung của Tổng cục Tài nguyên Nước Burkiana Faso và Ủy ban Tài nguyên Nước Ghana, được thực hiện trong khi Công ước về Tình trạng của Sông Volta và Thành lập Cơ quan Thẩm quyền Lưu vực Volta, một thỏa thuận khung của 6 quốc gia về quản lý và bảo tồn tài nguyên trong lưu vực, mới đang ở bước đầu của quá trình thành lập. (Hiệp ước sau đó được ký năm 2007).

Bộ Quy tắc Ứng xử bao gồm 8 phần, 59 điều, vạch ra nguyên tắc, hướng dẫn, các hoạt động chung và cơ chế thực hiện như sau:

Lời mở đầu

PHẦN I: Các điều khoản chung

Năm điều về định nghĩa, mục đích, mục tiêu, phạm vi áp dụng và cơ sở pháp lý.

PHẦN II: Các nguyên tắc quản lý

25 điều nêu ra các nguyên tắc liên quan đến phát triển bền vững, quản lý tổng hợp tài nguyên nước, hợp tác và quản trị.

PHẦN III: Hướng dẫn

5 điều bao gồm các hướng dẫn về: dòng chảy môi trường, các chiến lược lồng ghép, hòa hợp với luật và chính sách, các thực hành tốt về môi trường và các bước để xây dựng hiệp ước đa phương để quản lý Lưu vực có sự điều phối.

PHẦN IV: Các hoạt động chung

15 điều quy định cụ thể các hoạt động chung bao gồm: các phát triển và thực hiện các chính sách, chiến lược và chương trình; chia sẻ thông tin và dữ liệu; nghiên cứu, giám sát và đánh giá; nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực; và bảo tồn và sử dụng bền vững.

PHẦN V: Bố trí thể chế

4 điều quy định việc thành lập một Ủy ban Tư vấn Đa bên chịu trách nhiệm điều phối và giám sát việc thực hiện Bộ Quy tắc Ứng xử. Chi tiết về thành phần, chức năng và các quy chế hoạt động của ủy ban được quy định trong một phụ lục riêng.

PHẦN VI: Giải quyết tranh chấp

Một điều hướng đến việc kêu gọi các bên giải quyết tranh chấp trong hòa bình, trước hết bằng sự hỗ trợ ủy ban Cố vấn và, trong trường hợp không thành công, thì sử dụng các kênh hòa giải.

PHẦN VII: Thúc đẩy vai trò của Bộ Quy tắc Ứng xử

Một điều yêu cầu các chính phủ khuyến khích các quốc gia ven sông trong lưu vực phê chuẩn Bộ Quy tắc.

PHẦN VIII: Các điều khoản cuối cùng

3 điều quy định cách thức để các quốc gia ven sông có thể trở thành thành viên, phương thức sửa đổi và ngày có hiệu lực (dựa trên ngày ký của các Bộ trưởng Bộ Tài nguyên Nước).

Trường hợp 5.4: Quy tắc Quản lý đường phân thủy LingmuteyChu

Quy chế Quản lý Vùng đầu nguồn Lingmutey Chu đã được xây dựng sau một DĐDP của nông dân bảy làng nằm trong vùng đầu nguồn. DĐDP sử dụng bài tập đóng vai nhằm tìm hiểu các phương tiện tốt nhất và hợp lý nhất để chia sẻ nước tưới (xem Trường hợp 3.7 ở Chương 3). Quy chế được ký bởi đại diện của tất cả các làng sau khi đã hoàn thiện và thống nhất tại một cuộc họp làng, thuyết phục mọi người dân tại vùng đầu nguồn hợp tác với nhau để quản lý nguồn nước tại đây vì lợi ích của các thế hệ hôm nay và tương lai. Ủy ban Quản lý Vùng đầu nguồn Lingmutey Chu được thành lập với cơ cấu, trách nhiệm rõ ràng và quy trình hoạt động cụ thể (tần suất họp, cơ sở ban hành quyết định, bầu cử thành viên ủy ban, chế tài khi vi phạm...).

“KHÔNG PHẢI TẤT CẢ CÁC DĐDP ĐỀU TRỞ THÀNH THỎA THUẬN BẰNG VĂN BẢN... NHƯNG VẤN CẦN GHI LẠI CÁC KẾT QUẢ CỦA DĐDP NHẪM TÁC ĐỘNG TỚI NHỮNG NGƯỜI RA QUYẾT ĐỊNH KHÁC”

Không phải mọi DĐDP đều trở thành thỏa thuận với đầy đủ cấu thành như đã liệt kê ở trên. Tuy nhiên, cần thiết phải ghi lại kết quả của DĐDP để tạo ảnh hưởng đến những người ra quyết định. Nội dung của dạng “thỏa thuận” này phải bao gồm các vấn đề đã được bàn thảo, những phương án đã được đưa ra và các đề xuất hành động. Các bên cũng cần ký vào văn bản này để thể hiện họ đồng ý về nội dung.



Ảnh 5.1 Dân làng ở Bhutan áp dụng bài tập đóng vai để đàm phán việc phân chia nguồn nước tưới cho 7 làng ở lưu vực Lingmutey Chu (Bhutan)

5.4.3 Làm thế nào để hoàn thiện một thỏa thuận

Hoàn thiện một thỏa thuận bao gồm những bước sau:

- Dự thảo
- Thẩm tra
- Nhất trí thông qua
- Ban hành

“KHI KẾT THÚC ĐÀM PHÁN, CÁC VẤN ĐỀ VÀ QUYẾT ĐỊNH CẦN ĐƯỢC THỂ HIỆN BẰNG VĂN BẢN”

Khi kết thúc đàm phán, các vấn đề và quyết định phải được thể hiện bằng văn bản. Việc soạn thảo thường được chuẩn bị bởi một nhóm nông cốt được lựa chọn từ những người tham gia.

Tất cả các bên phải thẩm tra nội dung và xác nhận rằng thỏa thuận nêu lên đầy đủ và chính xác lại phạm vi và mức độ của quyết định ban hành. Việc này đôi khi có thể dẫn đến yêu cầu quay trở lại và trao đổi với bộ phận công chúng mà các bên đại diện. Các lợi ích cần được làm rõ bằng việc tranh luận một cách cẩn thận giữa các nhóm để sau đó tiến hành chỉnh sửa theo như thỏa thuận. Đây không phải là thời điểm để đưa ra các vấn đề mới, mà là để đảm bảo rằng văn kiện đã rõ ràng và được các bên chấp nhận. Với những điều khoản không thể hiện đầy đủ sự đồng thuận, thì các bên có thể đưa ra quyền bảo lưu của mình, như đề cập tại Trường hợp 5.5.

Trường hợp 5.5: Lưu ý về quyền bảo lưu trong thỏa thuận

Đánh giá Quốc tế về Kiến thức, Khoa học và Công nghệ Nông nghiệp phục vụ Phát triển (IAASTD) là một nỗ lực đánh giá đa bên và đa ngành về vai trò của kiến thức, khoa học và công nghệ nông nghiệp trong xóa đói giảm nghèo, cải thiện sinh kế nông thôn và làm nền tảng để phục phát triển bền vững về môi trường, kinh tế và xã hội. Những phát hiện và giải pháp từ đánh giá cấp khu vực và toàn cầu đã được đưa ra thảo luận tại cuộc họp liên chính phủ tháng 4/2008. Toàn bộ các nội dung Tóm tắt Toàn cầu cho các Nhà ra Quyết định đã được phê chuẩn bởi 57 quốc gia, trong khi đó 3 quốc gia đồng ý với tuyên bố mở đầu nhưng không nhất trí với toàn bộ báo cáo. Sự bảo lưu đối với báo cáo đầy đủ cùng với sự bảo lưu tất cả các quốc gia về từng phần cụ thể được đưa vào Phụ lục của báo cáo.

Các bên đàm phán ký kết vào văn kiện nghĩa là đã thể hiện sự ủng hộ và mong muốn tuân thủ theo nội dung của văn kiện đó. Đây là bước cuối cùng để hoàn thiện thỏa thuận để sau đó các bên tham gia đàm phán sẽ có thẩm quyền và trách nhiệm thực thi.

“TẤT CẢ CÁC BÊN LIÊN QUAN PHẢI THẨM TRA NỘI DUNG”

Đối với những thỏa thuận mà quyền hạn nằm ở bên ngoài bàn đàm phán, ví dụ như các thỏa thuận quốc tế hoặc luật quốc gia, sẽ cần có thêm một bước để ban hành thỏa thuận.

Rất nhiều thỏa thuận toàn cầu cần có sự phê chuẩn thì mới có hiệu lực. Nhìn chung, khi một hiệp ước quốc tế đã được đàm phán, việc các chính phủ ký kết sẽ có ý nghĩa như là một tuyên bố về việc chấp thuận và thể hiện ý định chịu sự ràng buộc của hiệp ước. Các quốc gia sẽ không bị ràng buộc pháp lý cho đến khi hiệp ước có hiệu lực và sau khi họ đã phê chuẩn thỏa thuận. Hiệp ước về cơ bản cung cấp các điều khoản về thời điểm có hiệu lực thông qua ngày và/hoặc số quốc gia được yêu cầu chấp thuận hoặc phê chuẩn thỏa thuận đó. Sự phê chuẩn (hoặc những cách thức chấp thuận, phê duyệt hoặc nhất trí khác) là những phương tiện chính thức của quốc gia, chỉ ra sự sẵn sàng chấp nhận ràng buộc với hiệp ước.

Chính sách và luật pháp cấp quốc gia và vùng cũng chủ yếu được ban hành bởi một số cơ quan có thẩm quyền cấp quốc gia. Việc này có thể sẽ cần đến các rà soát và phê duyệt các cấp như cục vụ, bộ, hay ủy ban quốc hội.

Một số thỏa thuận được xây dựng và ký kết bởi nhiều bên thuộc khu vực nhà nước và ngoài nhà nước song vẫn cần có sự phê duyệt chính thức của Nhà nước thì mới có hiệu lực. Ví dụ, Điều lệ về Nước KYB tại Nigeria được phát triển thông đàm phán đa phương giữa chính quyền 6 bang ven sông Nigeria, các tầng lớp ngư dân, người nuôi gia súc, người sở hữu các công trình thủy lợi, các lãnh tụ truyền thống, các tổ chức dựa vào cộng đồng cùng với các cơ quan nghiên cứu, các tổ chức nghề nghiệp và các thành viên khác xã hội dân sự. Dự thảo Hiến chương đã được đưa ra công khai, tranh luận, sửa đổi và sau cùng được hợp thức hóa trong một diễn đàn đa phương vào tháng 2/2007. Hiến chương về Nước sẽ có hiệu lực ngay khi được thông qua bằng một văn bản pháp lý do thủ hiến 6 bang ven sông Nigeria ban hành.

Các thỏa thuận khác có thể được xây dựng và ký kết bởi các nhóm bên tham gia và sẽ công khai để các bên tham gia khác thông qua. Ví dụ, việc thông qua Nguyên tắc Equator có sự tham gia một số các tổ chức tài chính trên thực tế không ký vào thỏa thuận, song đã chính thức tuyên bố việc đồng ý tuân thủ các ràng buộc của thỏa thuận.

5.5 Hành động theo thỏa thuận - thực hiện và ảnh hưởng

Sự tham gia có tính xây dựng mang đến rất nhiều kết quả. Một số tiến trình tạo ra các thỏa thuận đàm phán chính thức. Việc thực hiện có hiệu quả các thỏa thuận này là bước tiếp theo để góp phần phân bổ, quản lý và sử dụng nước hiệu quả và công bằng hơn.

Một số DĐDP khác nhằm mục đích tạo ảnh hưởng đến việc ra quyết định của các đối tượng khác. Các bên liên quan có thể nhất trí về một loạt vấn đề hoặc các hành động mà họ mong muốn thấy trong một chính sách quốc gia được ban hành, hoặc một bên liên chính phủ sẽ phải tuân thủ. Nội dung của những đề xuất này vẫn là thỏa thuận và cần được ký kết, song việc hành động theo các thỏa thuận này đòi hỏi phải xây dựng các chiến lược để chuyển tải các đề xuất thành các ảnh hưởng.

Sự tham gia mang tính xây dựng cũng củng cố mối quan hệ, xây dựng sự hiểu biết và các phương án, và đã chứng minh các tiến trình có hiệu quả. Các bên tham gia vào vấn đề nước phải xem xét cách thức duy trì và xây dựng dựa trên những mối quan hệ này, và khuyến khích các đối tượng khác cùng thông qua và sử dụng các quy trình ra quyết định có tranh luận và rộng mở hơn trong quản trị nước.

“CÁC BÊN THAM GIA VÀO VẤN ĐỀ NƯỚC CẦN XEM XÉT CÁCH THỨC KHUYẾN KHÍCH ÁP DỤNG CÁC TIẾN TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CÓ SỰ THAM GIA CỦA NHIỀU BÊN LIÊN QUAN HƠN VÀ MANG TÍNH TRANH LUẬN NHIỀU HƠN”

5.5.1 Thực hiện thỏa thuận

Đối với các đàm phán dẫn tới thỏa thuận chính thức, cần chú ý các bước sau để đảm bảo thỏa thuận được thực hiện hiệu quả:

Những cân nhắc chính bao gồm:

- Truyền thông về nội dung của thỏa thuận với công chúng của các thành viên tham gia ký kết (nhất là về các yếu tố 4R bao gồm lợi ích thu được, nguy cơ, quyền lợi và nghĩa vụ)
- Xây dựng thể chế để thực hiện thỏa thuận - các nguồn lực tài chính và kỹ thuật, các quy trình lập kế hoạch và giám sát, cơ cấu quản lý.
- Xây dựng năng lực cho những người thực hiện theo yêu cầu (cá nhân và tổ chức).
- Hành động theo trách nhiệm đã thống nhất.

- Phát triển chiến lược giám sát với các chỉ số cho sự thành công đã được thống nhất (tác động, hiệu suất và hiệu quả). Các tiếp cận theo hướng cùng giám sát được đề xuất nhằm khuyến khích việc đóng góp ý kiến và học hỏi.
- Ghi nhận các thành công và đánh giá các thành tựu đạt được; sửa đổi khi cần thiết.
- Thiết lập cơ chế khiếu nại và giải quyết các vấn đề mới nổi lên và xử lý việc không tuân thủ.
- Duy trì và nếu có thể mở rộng phạm vi đối tượng - tiếp tục làm việc với các bên liên quan và tới các đối tượng rộng hơn, và lôi kéo sự tham gia của một số bên cụ thể.

Các khía cạnh then chốt để thực hiện có hiệu quả là các cơ chế được thiết lập để các bên cùng theo dõi tiến trình, học hỏi từ việc thực hiện và thích ứng trong trường hợp cần thiết. Điều quan trọng là phải làm rõ ai chịu trách nhiệm giám sát việc thực hiện, liệu nên sử dụng một tổ chức có sẵn hay là thành lập thể chế mới bao gồm đại diện của các bên liên quan.

5.5.2 Tạo ảnh hưởng lên các quyết định tác động đến tài nguyên nước

Đối với các DĐDP nhằm tác động đến quyết định của các bên khác có quyền ra quyết định, cần có các tiếp cận khác để các đề xuất từ DĐDP có thể tạo ảnh hưởng.

Việc xây dựng kế hoạch truyền thông và tạo ảnh hưởng cần cân nhắc các nội dung sau:

- Tạo ảnh hưởng đến ai? Xác định những người ra quyết định có mong muốn và có khả năng tiếp nhận các đề xuất và tác động đến sự thay đổi.
- Thông điệp được truyền thông như thế nào? Các đề xuất có thể được tóm tắt trong một tài liệu tóm tắt, trình bày trong báo cáo chi tiết hoặc chia sẻ qua các bài trình bày. Các đề xuất có thể được chia sẻ bằng các kênh chính thức hoặc không chính thức.
- Có cơ hội nào để ra tạo ảnh hưởng? Đó có thể là các sự kiện được tổ chức để lôi kéo sự chú ý đến vấn đề, hoặc các cá nhân có thể tiếp cận và tạo ảnh hưởng đến những người ra quyết định.
- Làm thế nào để công chúng có thể tham gia? Có thể sử dụng nhiều kênh để nâng cao nhận thức về vấn đề như truyền thông đại chúng, các cuộc họp, trang web, bản tin...
- Làm thế nào để xây dựng liên minh? Quan hệ đối tác có thể được thành lập các bên hoặc các nhóm có cùng ý tưởng, mục đích.
- Cần có những hỗ trợ nào? Có thể xây dựng thể chế để thực hiện chiến lược vận động hoặc tạo ảnh hưởng bao gồm cả vấn đề nguồn lực tài chính và kỹ thuật. Xây dựng năng lực cần thiết cho người thực hiện (cá nhân và tổ chức) trong truyền thông và vận động...

Ví dụ, một yếu tố then chốt của chiến lược được Quỹ Ủy thác Gomukh sử dụng trong Trường hợp 5.6 tại Nam Ấn Độ là giúp những người ra quyết định cấp quận và Bang nhận thấy lợi ích rõ ràng của các chiến lược quản lý lưu vực phù hợp tại địa phương trước khi thiết lập DĐDP để trao đổi về các giải pháp quản lý lưu vực. Quỹ cũng giúp địa phương nâng cao năng lực và sự tự tin trong việc tham gia vào lập kế hoạch tài nguyên nước, và đặc biệt chú ý đến các nhóm thường bị bỏ qua trong các tiến trình ra quyết định như phụ nữ và người nghèo. Xây dựng năng lực cho phụ nữ để họ có thể tổ chức và tiếp thu các kỹ năng kỹ thuật cũng được chú trọng trong một trường hợp khác ở Ấn Độ như là điểm khởi đầu trong việc tăng cường năng lực của phụ nữ trong đàm phán về một vai trò quản lý nước công bằng hơn.

Trường hợp 5.6: Tác động chính sách lưu vực tại Lưu vực sông Bhima, Ấn Độ

Tại lưu vực sông Bhima ở Nam Ấn Độ, các tổ chức cộng đồng và tổ chức phi chính phủ (trong đó có Quỹ Ủy thác Gomukh) đã thành công trong việc tạo ảnh hưởng đến chính sách lưu vực và lập chương trình bằng cách tiếp cận định hướng bởi địa phương. Cách tiếp cận này đặc trưng hóa bởi việc minh họa kép với việc thiết lập

các diễn đàn đàm phán khác nhau về các chiến lược địa phương và tiếp theo đó là ảnh hưởng đến chính sách và việc lập kế hoạch ở cấp lưu vực.

Bước đầu tiên của tiến trình này là xây dựng diễn đàn công để giải quyết các cạnh tranh về nhu cầu nước và tìm hiểu các giải pháp quản lý và phân bổ công bằng và bền vững hơn tại một vùng đầu nguồn chịu áp lực nghiêm trọng về nước. Các vòng đàm phán đều yêu cầu những sự đánh đổi. Ví dụ, cho dù tiềm năng ở mỗi nơi có khác nhau thế nào, nông dân tại 16 làng đã nhất trí không sử dụng các giếng khoan sâu để lấy nước tưới nhằm bảo tồn tầng nước ngầm.

Bước thứ hai là lựa chọn thử nghiệm một số chiến lược để xem khả năng áp dụng của chúng. Sự can thiệp này tập trung vào kỹ thuật phù hợp với địa phương, trong số đó có nhiều kỹ thuật được xây dựng dựa trên các tiếp cận truyền thống như phục hồi các bể hứng nước khe truyền thống và bảo vệ rừng thiêng (các vùng rừng có ý nghĩa tôn giáo). Lợi ích đã được thể hiện rõ trong đợt hạn hán nghiêm trọng vào năm 2003 - 2004 khi trong toàn bộ lưu vực chỉ còn phần thung lũng là giữ được màu xanh.

Bước thứ ba là nhân rộng kinh nghiệm địa phương để tác động đến quản lý nước ở quy mô toàn lưu vực. Các CSO như Ủy ban Ủy thác Gomukh đã thể hiện vai trò tổ chức để tập hợp các bên và giúp chuẩn bị cho các tổ chức cộng đồng có thể tham gia có hiệu quả. Chiến lược tác động này bao gồm hoạt động nâng cao nhận thức chung và vận động nhằm đến mục tiêu là những người ra quyết định ở cấp quận và Bang để thể hiện cho họ thấy những kết quả tích cực. Đồng thời, một diễn đàn được thành lập cho các nhóm cộng đồng, giới chức địa phương, các "chuyên gia" về nước, xã hội dân sự và các bên liên quan khác nhằm thảo luận cách thức cải thiện vùng đầu nguồn và quản lý lưu vực - cách tiếp cận hoàn toàn khác so với tiếp cận truyền thống theo kiểu lập kế hoạch đơn ngành từ trên xuống dưới vốn hầu như chỉ là sân chơi của chuyên gia kỹ thuật chứ không có chỗ cho cộng đồng. Các diễn đàn này không chỉ được đề xuất để giúp giải quyết xung đột, mà còn để thảo luận các chính sách trước khi xung đột xuất hiện. Thông qua chiến lược này, các nhóm đã thành công trong tán thành việc thông qua một số giải pháp quản lý lưu vực trên phạm vi toàn Bang.⁸⁴

5.5.3 Tác động tới tiến trình quản trị

Các DĐDP và xây dựng sự đồng thuận cần xác định mục đích cụ thể hoặc chương trình cụ thể mà chúng đang cố gắng tạo ảnh hưởng. Do vậy, thực hiện một thỏa thuận hay tiếp thu các đề xuất từ một DĐDP để tác động đến một vấn đề cụ thể là kết quả quan trọng nhất của sự tham gia mang tính xây dựng nhằm thay đổi cách thức quản lý và sử dụng nước.

Tuy nhiên, còn có thể có nhiều cơ hội để dựa trên các động lực được tạo ra trong DĐDP nhằm tác động đến các khía cạnh khác của quản trị nước, và quản trị nói chung (xem Trường hợp 5.7). Điều này có thể bao gồm sự phản ánh lên tiến trình được sử dụng trong DĐDP hoặc đàm phán, và xem xét những cách thức mà trong đó các phương pháp tham gia có tính xây dựng tương tự có thể được áp dụng trong không gian khác của việc hình thành quyết định liên quan đến nước (hoặc ở các lĩnh vực khác nói chung).

Thành viên tham gia vào một DĐDP có thể tiếp tục sử dụng tham gia có tính xây dựng trong khuôn khổ tổ chức của mình hoặc với các tổ chức đối tác. Điều này dựa trên việc đánh giá điểm mạnh và điểm yếu của các tiếp cận và xây dựng năng lực đàm phán hoặc các công cụ cụ thể của DĐDP (ví dụ, phân tích 4R về lợi ích thu được, nguy cơ, quyền lợi và trách nhiệm).

Các bên liên quan trong ngành nước cũng có thể đóng vai trò xúc tác nhằm khuyến khích việc áp dụng rộng rãi hơn cách tiếp cận tham gia mang tính xây dựng vào các vấn đề liên quan đến nước khác hoặc ở các quy mô và cấp độ khác nhau.

Trường hợp 5.7: DĐDP ở nhiều cấp độ khác nhau tại Lưu vực Volta

Lưu vực sông Volta với diện tích 407.000 km² trong đó 85% là chia sẻ giữa Ghana và Burkina Faso. Năm 2007, sáu quốc gia lưu vực (Benin, Burkina Faso, Bờ Biển Ngà, Ghana, Mali và Togo) đã ký kết Công ước về Tình trạng Sông Volta và Thiết lập Cơ quan Thẩm quyền Lưu vực Volta, một thỏa thuận khung về quản lý và bảo tồn tài nguyên của lưu vực.

Trong lúc tiến trình phê duyệt đang được tiến hành và Cơ quan Thẩm quyền Lưu vực đang trong giai đoạn hình thành, một loạt các hành động đã được triển khai theo sáng kiến chung của IUCN, Tổng Cục Tài nguyên Nước Burkina Faso và Ủy ban Tài nguyên Nước Ghana. Hoạt động này không chỉ tạo giá trị cho gia tăng khung thể chế đa cấp quốc gia mà còn xây dựng một quy trình, trong đó tất cả các bên liên quan, từ cấp cộng đồng đến cấp bộ đều tham gia. Sáng kiến quản trị này được gọi là PAGEV (từ viết tắt tiếng Pháp) và có đặc trưng là huy động mối quan hệ đối tác giữa các bên liên quan bao gồm các bộ, chính quyền địa phương, các NGO và xã hội dân sự. Các DĐDP được thiết lập ở nhiều cấp bao gồm: hình thành ủy ban thôn nơi cộng đồng làm việc với nhau về các vấn đề quản lý tổng hợp ví dụ như bảo vệ bờ sông; thành lập các diễn đàn quốc gia (của người dân, chính quyền địa phương, các tổ chức cộng đồng và CSO); và xây dựng các diễn đàn địa phương xuyên biên giới (bao gồm đại diện từ các diễn đàn quốc gia và các bộ, các ngành và cơ quan đến từ hai quốc gia).

Dự án cũng giúp hình thành và thông qua Bộ Quy tắc Ứng xử vì mục tiêu quản lý công bằng và bền vững tài nguyên nước chung tại lưu vực Volta, với mục tiêu mô phỏng việc đồng quản lý trên toàn lưu vực. Các cộng đồng địa phương đã khẳng định cam kết của họ đối với Bộ Quy tắc qua việc phát triển và ký kết thêm các đạo luật và quy định điều chỉnh hoạt động quản lý tài nguyên nước xuyên biên giới.⁸⁵

5.5.4 Thay đổi dài hạn

Hoàn thiện và hành động theo thỏa thuận là đỉnh cao của hành trình tham gia mang tính xây dựng và đàm phán. Tuân thủ các nguyên tắc và giá trị của tính đầy đủ (không bỏ sót vấn đề), công bằng và có tính tranh luận sẽ bảo đảm các kết quả phản ánh đúng tiến trình. Nạp năng lượng cho các mối quan hệ tại tất cả các bước sẽ giúp củng cố thỏa thuận được đàm phán và đặt nền móng cho các đàm phán trong tương lai. Tuy tiến trình có thể sẽ mất thêm thời gian trước khi tất cả các bên liên quan xây dựng đủ năng lực để tham gia một cách có hiệu quả và có thể đại diện cho bộ phận công chúng của mình, nhưng thỏa thuận nếu được hỗ trợ rộng rãi sẽ dẫn đến việc thực hiện thuận lợi hơn. Không cái gọi là một tiến trình hoặc một thỏa thuận hoàn hảo; kết quả đầu ra tốt nhất có thể là tất cả các bên liên quan cảm thấy các vấn đề của mình đã được lắng nghe và các lợi ích và các phương án của họ đã được cân nhắc đầy đủ.

Điều rõ ràng là luôn mất rất nhiều thời gian để tác động tạo nên được sự thay đổi tích cực đáng kể trong quản trị nước và trong quản lý và sử dụng nước công bằng và hiệu quả hơn trên thực tế. Quản trị nước gồm nhiều bên tham gia là một quá trình dài hạn với các chu kỳ tham gia và đàm phán về những vấn đề mới phát sinh và cần giải quyết. Mỗi thỏa thuận đàm phán đều có ý nghĩa, song việc xây dựng định hướng và các mối quan hệ được tạo ra trong quá trình tham gia của nhiều bên để tạo ảnh hưởng tích cực đến tiến trình ra quyết định và vấn đề thể chế trong dài hạn cũng rất quan trọng.

Các trường hợp và hộp

Hộp 1.1 Nước có gì đặc biệt?	16
Hộp 2.1 Đồng thuận xã hội - sáp nển, bắc và lửa - khoa học và nghệ thuật của Dipak Gyawali	24
Hộp 2.2: Các diễn đàn đàm phán về nước ở quy mô toàn cầu	27
Hộp 3.1: DĐDP và các luồng đối thoại 1, 2, 3	40
Hộp 3.2: Các bước xây dựng kịch bản	53
Hộp 4.1. Căn trọng với các bẫy từ sự ngẫu phát.....	74
Hộp 5.1: Các phương án giải quyết tranh chấp	92
Trường hợp 2.1: Căng thẳng ở lưu vực biển Aral	31
Trường hợp 2.2: Từ mâu thuẫn đến cam kết mang tính xây dựng trong ngành thủy điện ở Nepal.....	33
Trường hợp 2.3: Mỏ Ok Tedi, Papua New Guinea - Thay đổi cách thức đàm phán.....	33
Trường hợp 3.1: “Cùng nhau khám phá tương lai của tài nguyên nước” ở khu vực sông Mê Kông	39
Trường hợp 3.2: Phá vỡ rào cản ở bán đảo Cape York, Úc	42
Trường hợp 3.3: Cân bằng quyền lực trong Ủy ban lưu vực sông Fraser ở Canada.....	43
Trường hợp 3.4: Cải thiện kiến thức nông nghiệp, khoa học và công nghệ	47
Trường hợp 3.5: “Khế ước xã hội” của Diễn đàn Đánh giá tính bền vững của phát triển thủy điện	52
Trường hợp 3.6: Đối thoại do xã hội dân sự khởi xướng để đánh giá các kế hoạch kết nối các sông lớn ở Ấn Độ. 53	
Trường hợp 3.7: Mô hình đa tác nhân (Companion Modelling).....	54
Trường hợp 3.8: Các kịch bản trong Đánh giá Hệ sinh thái Thiên niên kỷ	54
Trường hợp 3.9: Đàm phán về các dòng chảy môi trường ở lưu vực sông Senegal.....	54
Trường hợp 3.10: Ủy ban Thế giới về Đập	55

Trường hợp 4.1: Xác định chương trình đàm phán về một thỏa thuận quản lý nước bền vững ở Lưu vực sông Danube	60
Trường hợp 4.2: Quá trình xây dựng sự đồng thuận nhằm khôi phục vùng Everglades ở Nam Florida”	65
Trường hợp 4.3: Cùng thiết kế quá trình đàm phán giữa BHP Billiton và các cộng đồng bị ảnh hưởng về mỏ Tintaya, Peru	67
Trường hợp 4.4: Tiến trình ra quyết định có cấu trúc trong Quy hoạch Sử dụng nước ở British Columbia, Canada.....	70
Trường hợp 4.5: Trao đổi giữa mong muốn của các bên ở lưu vực Mê Kông.....	70
Trường hợp 4.6: Các cân nhắc về việc thực hiện Hiến chương về Nước ở Lưu vực Komadugu Yobe tại Nigeria	72
Trường hợp 5.1: Cải cách toàn diện lĩnh vực nước tại Nam Phi	83
Trường hợp 5.2: Trạng thái đàm phán về quản lý nguồn nước theo luồng tại địa phương của Tanzania.....	89
Trường hợp 5.3: Quy tắc ứng xử Lưu vực Volta.....	93
Trường hợp 5.4: Quy tắc Quản lý đường phân thủy LingmuteyChu.....	94
Trường hợp 5.5: Lưu ý về quyền bảo lưu trong thỏa thuận.....	95
Trường hợp 5.6: Tác động chính sách lưu vực tại Lưu vực sông Bhima, Ấn Độ.....	97
Trường hợp 5.7: DĐDP ở nhiều cấp độ khác nhau tại Lưu vực Volta.....	99

Các bảng và hình

Bảng 2.1: Chuỗi các cấp độ tham gia của người dân.....	26
Bảng 2.2: Sự khác nhau về trọng tâm và các giả định trong đàm phán.....	29
Bảng 3.1: Sử dụng 4R để phân tích các bên liên quan trong một dự án giá thiết về nước.....	50
Bảng 4.1: Vượt qua các hạn chế của việc mặc cả xét xao.....	63
Bảng 5.1: Loại hình và các ví dụ về thỏa thuận.....	86
Hình 1.1: Phương pháp 4R.....	19
Hình 3.1: Khung khái niệm và các đặc điểm phù hợp của DĐDP.....	38
Hình 3.2: Quy mô và cấp độ.....	41
Hình 3.3: Tài sản tạo nên quyền lực và các mối quan hệ quyền lực.....	44
Hình 3.4: Khung thời gian và trình tự của một DĐDP31 giả thuyết.....	46
Hình 4.1: Sáu bước trong quá trình xây dựng sự đồng thuận.....	64

Trang web đăng tải về các ấn phẩm và nghiên cứu và tác giả

Ấn phẩm ĐÀM PHÁN đã có trên trang web về nước của IUCN:
www.iucn.org/about/work/programmes/water/resources/toolkits/negotiate

Học cách lắng nghe - mở cửa chính phủ để làm việc với các thành viên cộng đồng nhằm giải quyết xung đột về xử lý nước thải hàng thập kỷ tại cảng Coffs, Australia
Pam Allan, Đại học Macquarie, Australia

Các đàm phán về Thỏa thuận Quản lý Bể vũng Tài nguyên nước tại lưu vực Danube
Catherine Ashcraft, Viện Công nghệ Massachusetts, Hoa Kỳ

Phục hồi Everglades, Nam Florida
Catherine Ashcraft, Viện công nghệ Massachusetts, Hoa Kỳ

Sử dụng Mô hình Đa tác nhân để tạo sân chơi và tạo ảnh hưởng nhằm phân bổ nước công bằng hơn ở Bắc Thái Lan
Cécile Barnaud, trường Đại học Paris X-Nanterre, Pháp, Panomsak Promburom, Trường Đại học Chiang Mai Thái Lan, và Guy Trébuil và François Bousquet, CIRAD, Pháp

Sử dụng tiếp cận ra Quyết định có cấu trúc trong các quy trình lập kế hoạch tập thể nhằm Quản lý Tài nguyên nước tốt hơn - Một tiếp cận sáng tạo trong lập kế hoạch sử dụng nước ở British Columbia, Canada
Lee Failing và Graham Long, Quản lý nguồn Compass, Canada

Diễn đàn đa bên giải quyết xung đột trong một Dự án Nước sạch và Vệ sinh tại Tiquipaya, Bolivia
Vladimir Cossio, Centro AGUA, UMSS, Bolivia

Kinh nghiệm từ tiến trình mang đến các hành động có tính tổng hợp của Ủy ban về Vùng đầu nguồn tại vùng Cara Sucia-San Pedro Belén, tỉnh Ahuachapán, El Salvador
Nicolás Atilio Méndez Granados, and Maritza Guido Martínez, IUCN BASIM Project, El Salvador

Kết nối các Dòng sông tại Ấn Độ: Các đối thoại và đàm phán do Ủy ban Xã hội Dân sự Quốc gia tổ chức.
Biksham Gujja, WWF International, Switzerland

Chia sẻ nguồn Nước Tươi tại Bhutan: Mô hình Đa tác nhân để giải quyết xung đột và tăng cường quản lý tập thể
Tayan Raj Gurung, Aita Kumar Bhujel và Gyenbo Dorji, Trung tâm Nghiên cứu Tài nguyên Thiên nhiên Tái tạo, Bhutan, François Bousquet và Guy Trébuil, CIRAD, Pháp

Từ “Không có đập!” đến “Không có đập xấu!” Sự tham gia của Nepal với báo cáo của Ủy ban Thế giới về Đập.
Dipak Gyawali, Tổ chức Bảo tồn Nước, Nepal

Làm thế nào để bên yếu có thể thắng thế- Sự tham gia của các nhà hoạt động Nepal với Ngân hàng Thế giới về đập Arun-3
Dipak Gyawali, Tổ chức Bảo tồn Nước Nepal

Cách tiếp cận dựa trên cộng đồng để quản lý xung đột - Các Vùng Nước ngầm Trọng yếu của Umatilla
Todd Jarvis, Trường Đại học bang Oregon, Hoa Kỳ

Xây dựng hiểu biết chung - Sử dụng bài tập đóng vai và mô phỏng máy tính để đàm phán cải thiện quản lý nước tại Cộng hòa Kiribati
Natalie Jones, Đại học quốc gia Australian, Australia

Cải thiện chất lượng tham vấn khu vực và công tác điều phối Tầng ngầm nước SASS
Kerstin Mechlem, Viện Pháp luật Chuyển tiếp, trường đại học Ulster, Ireland

Quy trình đàm phán trong thể chế hóa quản trị nước ở cấp cơ sở: Trường hợp của Hội phụ nữ tự nguyện, Gujarat, Ấn Độ
Smita Mishra Panda, Tổ chức Phát triển Con người, Ấn Độ

Thách thức từ đàm phán về các thủy vực quốc tế tại lưu vực biển Ara,
Richard Kyle Paisley, Đại học British Columbia, Canada

Đàm phán về phương thức hoạt động thông qua sinh kế và hệ sinh thái: Kinh nghiệm từ lưu vực sông Bhima
Vijay Paranjpye và Parineeta Dandekar, Quỹ Ủy thác Môi trường Gomukh về Phát triển Bền vững, Ấn Độ

Nghiên cứu điểm: Lưu vực Mê Kông, Hiệp định và Ủy hội
George E. Radosevich, RAD International, Thái Lan

Nghiên cứu Trường hợp lưu vực sông Tarim
George E. Radosevich, RAD International, Thái Lan

Quản lý Tổng hợp Tài nguyên Nước hài hòa tại bốn tiểu vùng đầu nguồn thí điểm tại San Marcos, Guatemala
Ottoniel Rivera Mazariegos và Nora Herrera Illescas, Dự án IUCN Tacana, Guatemala

Đàm phán về bồi thường tại các sông Fly và Ok Ted: Sử dụng cách tiếp cận cùng có lợi trong đàm phán đa phương
Barbara Sharp và Tim O'ffor, OfforSharp, Australia

Các diễn đàn và đàm phán: Trường hợp Diễn đàn Quản lý Vùng phân thủy Thung lũng sông Kat
Eliab Simpungwe, Sở Nông nghiệp Limpopo, Nam Phi

Tầm nhìn cho tương lai đối với các sông Scheld và Waal
Jeroen Warner, trường đại học Wageningen, Hà Lan

Lưu vực Komadugu Yobe: Nghiên cứu điểm về trường hợp xây dựng Hiến chương về Nước để Quản lý Công bằng và Bền vững Tài nguyên Nước có sự tham gia
D. K. Yawson, H.G. Ilallah và I.J. Goldface-Irokalibe, Dự án lưu vực Yobe của IUCN-Komadugu, Nigeria và Đại học Ahmadu Bello, Nigeria

Các thuật ngữ

Một số thuật ngữ mà người đọc có thể tìm thấy hữu ích trong tìm hiểu và thiết kế các tiến trình đàm phán.

Hiệp định (accord) - danh từ
thỏa thuận hoặc hiệp ước chính thức.

Đạo luật (act) - danh từ
luật được nghị viện chính thức thông qua.

Bên tham gia (actor) - danh từ
đối tượng ở bất cứ cấp độ nào, "hành động" độc lập hoặc tập thể, tham gia vào bất cứ sự vụ nào.

Hành chính (về nước) (administration) - danh từ
tổ chức và vận hành một hệ thống quản lý hoạt động cung cấp, phân bổ, đưa ra nhu cầu và chăm sóc nguồn nước.

Thỏa thuận (agreement) - danh từ
kết luận từ một đàm phán; không có nghĩa là tất cả các bên đã hài lòng, cũng không thể hiện sự thống nhất về các lý do đằng sau một quyết định, song phản ánh một tập hợp kết quả có tính khả thi và chấp nhận được cho tất cả các bên.

Thỏa thuận (về nước)
Chính sách, luật và các bố trí quản lý khác điều chỉnh hành vi có liên quan đến nước; các thỏa thuận (tương tự như các đàm phán) có thể ở quy mô và cấp độ khác nhau, có tính ràng buộc hoặc không ràng buộc (nghĩa là, có thể cưỡng chế bằng pháp lý), chính thức hoặc không chính thức, bằng văn bản hoặc bằng lời nói.

Phân bổ (nước) (allocation) - danh từ
quy trình ra quyết định chính thức và không chính thức (và cả các quy trình không đưa ra quyết định) làm thay đổi bản chất của việc phân bổ nước, và phân chia các lợi ích thu được, nguy cơ, quyền lợi và trách nhiệm liên quan đến nước.

Sửa đổi (amendment) - danh từ
các cải tiến nhỏ; các thỏa thuận có thể và nên được chỉnh sửa theo thời gian khi tình hình thay đổi và cần được phê chuẩn.

Trọng tài (arbitrator) - danh từ
một cá nhân hoặc một cơ quan độc lập được chính thức chỉ định để giải quyết tranh chấp.

Đàm phán có sự hỗ trợ (assisted negotiation) - danh từ
khi số lượng các bên hoặc vấn đề đàm phán tăng lên, thì sẽ thường sẽ cần có sự tham gia của một điều phối viên hoặc người điều đình trung lập để hỗ trợ việc quản lý các tiến trình đàm phán có tính tranh luận, giải quyết vấn đề, quyết định lựa chọn, tìm kiếm sự đồng thuận hoặc giải pháp tối ưu.

Thẩm quyền (authority) - danh từ
là quyền lực hoặc quyền được ra lệnh và buộc người khác tuân thủ; hoặc, một cá nhân hay tổ chức có quyền lực chính thức; hoặc, kiến thức hoặc chuyên môn được chính thức thừa nhận.

mặc cả (bargain) - động từ

đàm phán về thuật ngữ của một thỏa thuận, ví dụ cụm từ “mặc cả xát xao”, có nghĩa là tìm mọi cách chèn ép bên khác để có một sự việc theo hướng có lợi cho mình. Mặc cả xát xao thường đi liền với phương thức đàm phán cạnh tranh.

phương án tốt nhất cho một thỏa thuận từ đàm phán (BATNA) (best alternative to a negotiated agreement)

khái niệm này được phát triển bởi Roger Fisher và William Ury.⁸⁶ Thay vì tập trung vào “đường đáy” truyền thống, thì các bên đàm phán cần biết hậu quả nào có thể sẽ xảy ra nếu đàm phán không thành công. Bằng cách tìm hiểu và tư duy sáng tạo về các phương án không được thương thảo, có thể có được một giải pháp rõ ràng rõ ràng mà mọi thỏa thuận từ đàm phán không thể mang lại. Hiểu về BATNA sẽ giúp cho bạn có vị thế tốt hơn và nếu bạn hiểu được BATNA của phía đối phương, bạn sẽ có cơ hội tốt hơn để có được quyết định có lợi từ đàm phán. Khi chấp nhận logic này, các bên sẽ cố gắng hơn để BATNA của họ trở thành điều kiện cần thiết cho một thỏa thuận.

Dự luật (bill) - danh từ

bản thảo một đề xuất luật trình nghị viện để thảo luận.

Đột phá (breakthrough) - n.

sự phát triển hoặc thành công quan trọng đột ngột, ví dụ một bước tiến đáng kể trong một đàm phán giúp cho các bên tiến gần tới thỏa thuận.

Hiến chương (charter) - danh từ

một cơ cấu hoặc một bản mô tả các chức năng bằng văn bản của một tổ chức; hoặc một tuyên bố bằng văn bản về quyền của một nhóm người cụ thể.

Liên minh (coalition) - danh từ

một sự liên kết tạm thời.

Bộ quy tắc (code) - danh từ

một tập hợp các luật hoặc các quy chế, ví dụ bộ quy tắc về chế tài; hoặc một tập hợp hiệp ước điều chỉnh một nhóm hành vi.

Sự cạnh tranh (competition) - danh từ

hành động cạnh tranh với những người khác, cạnh tranh (động từ) là khi người ta đấu tranh nhằm chiến thắng bằng cách đánh bại hoặc thiết lập uy quyền lên đối tượng khác.

Sự tuân thủ (compliance)- danh từ

hành động hoặc thực tế của việc đồng ý làm theo, làm theo ở đây nghĩa là hành động theo như mong muốn, hoặc mệnh lệnh, đáp ứng các tiêu chuẩn cụ thể, có thể đã được xác định trong một loại thỏa thuận nào đó.

Sự thỏa hiệp (compromise) - danh từ

một thỏa thuận đạt được do từng bên có sự thỏa hiệp; hoặc, một kết quả trung gian giữa các phương án mâu thuẫn, đạt được bởi sự thỏa hiệp của đôi bên.

Sự nhượng quyền (concession) - danh từ

một thứ được thừa nhận, hoặc từ bỏ hay được lựa chọn để bỏ qua.

Mâu thuẫn (conflict) - danh từ

sự không tương thích giữa các ý kiến, nguyên tắc v.v... Xung đột không nhất thiết phải là xấu, bất thường hay

rối loạn chức năng, mà là yếu tố vốn có trong các mối quan hệ tương tác của con người. Khi cân nhắc định hướng xã hội, các tiến trình quản trị mà chúng ta sử dụng để giải quyết mâu thuẫn là vấn đề rất quan trọng. Khi có mâu thuẫn, tùy theo trường hợp, các bên có thể không sẵn sàng nhưng cũng có thể tham gia tích cực trên tinh thần xây dựng vào các đàm phán đến khi các bên nắm bắt một cách đầy đủ về mâu thuẫn đang có.

Xây dựng đồng thuận (consensus building) - danh từ

tiến trình tìm kiếm sự thống nhất trong việc ra quyết định nhóm, thông qua các đối thoại được quản lý cẩn thận và cùng đàm phán giải quyết vấn đề. Một tiến trình xây dựng sự đồng thuận có thể đưa đến một thỏa thuận khả thi, trong đó những người tham gia đồng ý về một tập hợp các hành động, nhưng vì những lý do khác nhau, sau khi tất cả các bên đã có một cơ hội để bày tỏ quan điểm và không tốn thêm thời gian và nỗ lực để cải thiện thỏa thuận từ quan điểm của bất cứ ai mà không tạo ra bất lợi cho những người khác.

Hợp đồng (contract) - danh từ

một thỏa thuận bằng văn bản hoặc bằng lời nói và được thực thi bằng pháp luật.

Công ước (convention) - danh từ

một thỏa thuận giữa các quốc gia.

Hợp tác (cooperation) - danh từ

hành động hợp tác, nghĩa là làm việc cùng nhau để đạt được kết quả cuối cùng, mục đích hay ảnh hưởng giống nhau; cùng hoạt động.

Tranh luận (deliberation) - danh từ

tranh luận là hành động thảo luận và tranh cãi nhằm đưa ra những ý kiến hợp lý và công khai, trong đó các bên tham gia sẵn lòng sửa đổi quan điểm của họ theo ý kiến được trao đổi, những thông tin mới và các yêu cầu mà các bên khác đưa ra. Mặc dù sự đồng thuận không nhất thiết phải là mục đích cuối cùng của tranh luận, và người tham gia có thể sẽ vẫn theo đuổi lợi ích của họ, đặc trưng lý tưởng cho tranh luận là một mối quan tâm bao quát về tính hợp pháp của kết quả đầu ra (có thể hiểu là sự biện minh đối với tất cả các bên bị ảnh hưởng).

Đối thoại (dialogue) - danh từ

sự trao đổi theo hướng tìm hiểu một vấn đề hoặc đưa ra cách giải quyết vướng mắc.

Luận cứ (discourse) - danh từ

một luận cứ là một bộ khái niệm, phạm trù và ý tưởng được chia sẻ nhằm cung cấp cho người tham gia một bộ khung để làm cho các tình huống, các phán quyết, giả thiết, khả năng, khuynh hướng và dự định có nghĩa hơn. Nó cung cấp các thuật ngữ cơ bản để phân tích, tranh luận, thống nhất và phản đối.⁸⁸ Luận cứ có thể bao gồm cả quyền đặt ra các điều kiện về quy chuẩn và nhận thức của các bên, kim hãm một số lợi ích và đề cao các lợi ích khác. Nhận thức về luận cứ sẽ tạo điều kiện hiểu tốt hơn về hành vi của các bên khác nhau trong một đàm phán.

Xung đột (dispute) - danh từ

sự bất đồng. Khác với mâu thuẫn, một xung đột thường là về một vấn đề hoặc sự bất đồng cụ thể, và có thể là do một sự cố đặc biệt khi mà một hoặc nhiều bên bị tổn thương. Các bên có thể xung đột do một sự cố nào đó chứ không nhất thiết là phải xuất phát từ mâu thuẫn sâu sắc (không tương thích...)

Tham gia (engage) - động từ

thu hút hoặc lôi kéo (sự quan tâm hoặc chú ý của ai đó); hoặc (tham gia trong/với) tham dự hoặc bị lôi kéo vào.

Sự công bằng (equity) - danh từ

chất lượng của việc đối xử hợp lý và không thiên vị.

Đạo đức (trong hoạt động thương thảo về nước) (ethics) - danh từ

các nguyên tắc luân lý điều chỉnh hoặc ảnh hưởng đến hành vi ứng xử. Kinh nghiệm của con người trong việc thương lượng giá cả trên thị trường làm cho nhiều người cho rằng sự thiếu trung thực là có thể chấp nhận được trong đàm phán. Một điều thường thấy từ các bên tham gia đàm phán là thói phồng giá trị của một cái gì đó, cố gắng chứng minh với các bên khác đây là những phương án hấp dẫn, hoặc nhằm làm sai lệch các thông tin quan trọng trong bàn đàm phán. Trong các đàm phán về nước, những lời đe dọa xáo rỗng và các thủ đoạn bất lương cũng có thể được các bên áp dụng. Việc loại bỏ các hành vi không trung thực và các thông tin phóng đại, ngoài lý do luân lý còn có các lý do thực tế đòi hỏi các bên phải cư xử một cách có đạo đức. Nếu ai đó cung cấp thông tin sai lệch thì rất khó đạt được kết quả do kết quả này bản chất phụ thuộc vào cái có giá trị cao đối với một bên nhưng không có ý nghĩa đối với các bên khác. Ngoài ra, sự thù hận triển miên có thể bắt nguồn từ các đàm phán không trung thực với tiến trình đàm phán dựa trên các bằng chứng gian lận.

Điều phối (facilitate) - động từ

hành động tạo điều thuận lợi hoặc dễ dàng hơn cho tiến trình.

Quản trị (governance) - danh từ

hành động hoặc cách thức quản trị; hệ thống kiểm soát, chỉ đạo hoặc điều tiết các ảnh hưởng; mang nghĩa rộng hơn so với quản lý nhà nước, quản trị đề cập đến tập hợp các quy trình và các thể chế mà qua đó, xã hội có thể tranh luận, ban hành và quản lý các quyết định.

Quản trị (nước) (water governance) - danh từ

các hệ thống chính trị, kinh tế, xã hội và quản lý hiện đang có để quản lý và phát triển tài nguyên nước, và chuyển giao các dịch vụ nước ở các cấp độ xã hội khác nhau.⁸⁹

Quyền thống trị (hegemony) - danh từ

sự áp đặt, lấn át của một bên thuộc nhà nước một nhóm xã hội đối với các nhóm khác.

Giá trị cao-chi phí thấp (high value-low cost) - tính từ

những người đàm phán cần hiểu rõ cái gì có giá trị cao đối với họ và tìm cách để đạt được, và cái gì là không đáng kể mà họ sẵn sàng chấp nhận trả giá. Họ cũng cần nhận thức về nội dung tương tự của bên kia, để từ đó cả hai bên đều có thể đạt được giá trị càng cao càng tốt và hy sinh các vấn đề không phải trả giá cao.

Thể chế (institutions) - danh từ

thể chế là những sự sắp đặt, luật lệ, quy trình hoặc tập quán có tính liên tục và có thể dự đoán phục vụ cho việc hình thành và bố trí các giao dịch và quan hệ chính trị, xã hội, văn hóa hoặc kinh tế trong một xã hội. Chúng có thể ở hình thức chính thống hoặc không chính thống, và là nơi cho phép các nỗ lực tập thể và có tổ chức để giải quyết các mối quan tâm chung. Tuy phải ổn định, song thể chế lại luôn phát triển.⁹⁰

Lợi ích (interests) - danh từ

lợi ích chính là cốt lõi sâu xa của các quan điểm được đưa ra và nó thể hiện bản chất sâu nhất của các nhu cầu, mong muốn, quan tâm, hy vọng, quan ngại và giá trị. Lợi ích có thể tồn tại độc lập (liên quan đến nội dung của vấn đề/vướng mắc), hoặc có tính quan hệ (về cách thức liên hệ, và xác định giá trị của các mối quan hệ), hoặc mang tính thủ tục (liên quan đến mức độ công bằng của một quy trình, và chất lượng của sự tham gia và ban hành quyết định).⁹¹ Lợi ích không đơn thuần là cách diễn đạt khác của quan điểm. Chúng có thể bao gồm nhiều tầng lớp, từ thực hiện những nhu cầu cơ bản đến mong muốn hiểu biết, sáng tạo, mô phỏng, ý nghĩa, sự hợp lý, phẩm giá, sự lựa chọn, kiểm soát, tự kiểm soát và sự công bằng trong phân chia (tham khảo “quan điểm”).

Vấn đề (issue) - danh từ

một chủ đề quan trọng trong một tranh luận hoặc một giải pháp.

Thẩm quyền (jurisdiction) - danh từ

lãnh thổ hoặc phạm vi thẩm quyền pháp lý của một tòa án hoặc một cơ quan.

Luật (laws) - danh từ

quy tắc hoặc hệ thống được một quốc gia hoặc cộng đồng thừa nhận để điều chỉnh hành vi của các thành viên và được cưỡng chế bằng các chế tài.

Luật (mềm và cứng)

luật mềm đề cập đến công cụ có hơi hướng pháp lý nhưng không có giá trị ràng buộc về pháp lý, hoặc mức độ ràng buộc yếu hơn so với luật truyền thống, thường đối lập với luật mềm là “luật cứng”. Hiểu một cách truyền thống, thuật ngữ “luật mềm” thường gắn liền với luật quốc tế, ví dụ như nghị quyết của Đại hội đồng Liên hiệp quốc.

Luật pháp (legislation) - danh từ

là tập hợp các luật.

Tính hợp pháp - tính từ

xác nhận theo luật hoặc quy tắc; hoặc, có thể được bảo vệ bằng logic hoặc quyền tài phán.

Kiên tụng (litigate) - động từ

sử dụng pháp luật, là một bên của một vụ tố tụng; hoặc đưa (tranh chấp) ra một tòa án.

Hòa giải (mediate) - động từ

cố gắng giải quyết tranh chấp giữa các bên.

Diễn đàn đa phương (MSP) - danh từ

là một phần của quản trị, trong đó các bên được xác định, và thường thông qua đại diện của mình, được mời và được hỗ trợ để tương tác với nhau trong một diễn đàn tranh luận tập trung vào: chia sẻ kiến thức và nhận thức, xây dựng và cân nhắc các phương án, và cung cấp thông tin và định hình các đàm phán và các quyết định.

Lợi ích đôi bên (mutual gains) - danh từ

lợi ích từ đàm phán không nên bó gọn trong các giới hạn của các mục tiêu cơ bản đã rõ ràng ngay từ trước khi đàm phán. Các bên đàm phán cần tìm cách để mở thêm cơ hội để có lợi ích cho cả đôi bên (hoặc tất cả các bên). Cách tư duy tích cực như vậy có thể dẫn đến các lợi ích đôi bên. Một ví dụ cổ điển là câu chuyện của hai chị em chia một quả cam. Bố đòi quả cam thì mỗi bên đều có lợi ích tối thiểu, song khi chia sẻ với nhau về việc sử dụng quả cam thì họ sẽ thấy rằng một người cần phần múi để vắt nước cam và còn người kia thì cần vỏ để làm mút cam, kết quả là cả hai đều tận dụng được tối đa quả cam cho mục đích của mình.

Đàm phán (negotiation) - danh từ

một tiến trình tương tác của hai hoặc nhiều bên, với sự khác biệt cần khóa lấp hoặc các lựa chọn cần được đưa ra, tìm cách để thực hiện tốt hơn thông qua hành động được đồng thuận chứ không phải là hành động riêng lẻ; mục tiêu chính của đàm phán là đạt được thỏa thuận phù hợp, khả thi cho tất cả các bên.⁹² Đây là định nghĩa được đề cập tại Chương 1.

Trung lập (neutral) - danh từ

một bên hoặc cá nhân không thiên vị và không định kiến.

Trung lập (trong đàm phán về nước)

một cá nhân/tổ chức có thể được bởi tất cả các bên liên quan chính chấp nhận để họ tham gia với vai trò trung gian hỗ trợ để đàm phán có thể tiến hành; một cá nhân/tổ chức độc lập có kỹ năng đàm phán với chất lượng cao. Trong khi các bên có quan điểm và định kiến, một cá nhân/tổ chức tham gia với tư cách trung lập phải đặt trọng tâm và định kiến của mình sang một bên và tập trung vào việc hỗ trợ tất cả các bên tham gia đàm phán. Tuy nhiên, bên trung lập phải tuyên bố và bảo lưu ý kiến của mình về tiến trình, ví dụ như cam kết của họ trong việc kiếm tìm sự đồng thuận tự nguyện.

Không quyết định (non-decisions) - danh từ

quyết định có chủ ý tránh hoặc “không được thực hiện” hoặc bởi chúng quá khó, hoặc có thể để lại sự mập mờ tạo lợi thế cho một bên hoặc một bên thứ ba.

Luận thuyết (paradigms) - danh từ

triết lý định hướng cơ bản làm cơ sở cho cách chúng ta nhận thức, hiểu và giải thích điều gì đó, và là thông tin quyết định thái độ và hành vi của chúng ta. Thông thường, các luận thuyết này hạn chế việc chúng ta có thể chấp nhận lựa chọn thay thế hoặc các cách thức mới.

Thay đổi luận thuyết (paradigm shift) - danh từ

sự thay đổi quan trọng trong luận thuyết, giúp chúng ta tưởng tượng được những thứ có khả năng xuất hiện bất ngờ, và biến cái “không thể” trở thành cái “hiển nhiên”.

Nguyên tắc Pareto cộng (Pareto plus principle) - danh từ

nguyên tắc đàm phán cho rằng nếu đề xuất một dự án hoặc một hoạt động phát triển mới, thì ngoài việc không được làm bất cứ ai phải chịu sự tổn hại hơn, thì tất cả các nhóm có khả năng bắt lợi đều cần phải nhận được các kết quả tốt hơn.

Bên (party) - danh từ

một cá nhân hoặc nhóm đóng vai trò một bên trong một thỏa thuận, một tranh chấp hoặc một đàm phán.

Kế hoạch (plan) - danh từ

một đề xuất cụ thể cho việc thực hiện hoặc đạt được một mục đích nào đó; hoặc ý định hay quyết định về những thứ sắp thực hiện.

Chính sách (policy) - danh từ

một bộ nguyên tắc hành động được thông qua hay được đề xuất bởi một cá nhân hoặc tổ chức.

Quan điểm (positions) - danh từ

các giải pháp (hoặc đề xuất) cho một tình huống hoặc một vấn đề cụ thể. Chúng bao gồm những thứ mà một mong đợi hoặc đang tìm kiếm. Một quan điểm có thể trình bày khi không có giải pháp khả thi khác, và có thể là mục tiêu hoặc mục đích chính của một bên (tham khảo “lợi ích”).

Quyền lực (power) - danh từ

khả năng thực hiện hoặc hành động theo một cách thức cụ thể; hoặc khả năng tạo ảnh hưởng đến người khác hoặc đến chiều hướng của sự việc; hoặc quyền/ thẩm quyền được trao cho một cá nhân hoặc cơ quan; hoặc quyền kiểm soát hay thẩm quyền chính trị.

Thủ tục (procedure) - danh từ

thể thức được thiết lập hoặc có tính chính thống để thực hiện một công việc.

Nghị định thư (protocol) - Danh từ

một thủ tục hoặc hệ thống chính thức gồm các quy tắc điều chỉnh sự vụ của các Nhà nước, hoặc các sự kiện ngoại giao; hoặc bộ quy tắc hành vi được chấp nhận cho một tình huống cụ thể.

Phê chuẩn (ratify) - động từ

đưa ra sự công nhận chính thức; làm cho chính thức có hiệu lực.

Quy định (regulation) - danh từ

một luật lệ hoặc chỉ thị được ban hành và duy trì bởi một cá nhân/cơ quan có thẩm quyền.

Trách nhiệm (responsibility) - danh từ

tình trạng hoặc thực tế về việc chịu trách nhiệm; cơ hội hay khả năng hành động độc lập và đưa ra quyết định không cần sự ủy quyền; hoặc, một việc cần phải thực hiện như một phần của công việc, vai trò hay nghĩa vụ pháp lý.

Lợi ích thu được (reward) - danh từ

cái nhận được do đã có hành vi tốt hoặc xấu; động từ (được nhận lợi ích) nhận những gì xứng đáng được nhận.

Quyền (right) - danh từ

yêu cầu chính đáng, hoặc là nền tảng về luân lý hay pháp lý, để được có hoặc thu được một cái gì đó, hoặc được hành động theo một cách thức cụ thể.

Rủi ro (risk) - danh từ

có khả năng đối mặt với nguy hiểm hoặc thiệt hại.

Luật lệ (rule) - danh từ

quy định hoặc nguyên tắc điều chỉnh việc ứng xử hoặc thủ tục trong một khung cảnh cụ thể.

Học hỏi xã hội (social learning) - danh từ

học hỏi xã hội được mô tả là “cách thức có tương tác để thực hiện một công việc trong một bối cảnh các bên tham gia là có sự phụ thuộc qua lại về các tài nguyên thiên nhiên hoặc dịch vụ hệ sinh thái cạnh tranh. Cách thức tương tác để thực hiện dựa trên việc giải quyết xung đột, thỏa thuận có được từ đàm phán, học tập và chia sẻ kinh nghiệm, sự hội tụ các mục tiêu, lý thuyết và các hệ thống giám sát và các hành động phối hợp”⁹³. Đó không đơn thuần thực hành sự tham gia mà là tạo điều kiện để sự tham gia thể hiện được vai trò then chốt. Xây dựng các khối học hỏi xã hội là: luận thuyết của những người theo chủ nghĩa xây dựng, một định hướng theo phản ánh và hành động, và một cam kết thử nghiệm và áp dụng cách tiếp cận mang tính căn bản và tổng hợp.⁹⁴

Các bên liên quan (stakeholder) - danh từ

một cá nhân có lợi ích hoặc mối quan tâm đến một sự việc.

Sự bế tắc (stalemate) - danh từ

một tình huống khi bước tiếp theo không thể thực hiện do không thể giải quyết yêu cầu của các bên chống đối; sự đi vào ngõ cụt.

Quy chế (statute) - danh từ

một văn bản luật được một cơ quan lập pháp thông qua; hoặc luật lệ của một tổ chức hay cơ quan.

Chiến lược (strategy) - danh từ

một kế hoạch được đưa ra nhằm đạt được một mục tiêu dài hạn cụ thể.

Phụ trợ (subsidiarity) - danh từ

nguyên tắc: cơ quan thẩm quyền trung ương chỉ thực hiện các nhiệm vụ mà các cấp thấp hơn (địa phương) không thể thực hiện được.

Bền vững (sustainable) - tính từ

các hình thái hoạt động kinh tế và văn hóa của con người là, liên quan đến, hoặc được cho là, không dẫn đến xuống cấp môi trường, nhất là tránh được sự suy kiệt tài nguyên thiên nhiên trong dài hạn.

Sự đánh đổi (trade-off) - danh từ

sự cân bằng đạt được giữa hai đặc trưng mong muốn song không tương thích; một sự thỏa hiệp.

Nước xuyên biên giới (transboundary waters) - danh từ

nước chảy qua ranh giới lãnh thổ, ví dụ, ranh giới giữa các quốc gia hoặc các tỉnh hoặc các đơn vị địa hành chính; sự chia sẻ nước xuyên biên giới, cũng như các loại nước khác, cần được đàm phán tốt nhất.

Hiệp ước (treaty) - danh từ

một thỏa thuận được chính thức phê chuẩn giữa các quốc gia.

Tầm nhìn (vision) - danh từ

khả năng tư duy về tương lai bằng trí tưởng tượng hoặc sự khôn ngoan; hoặc những tưởng tượng trong trí óc về tương lai có thể hoặc cần phải sẽ thế nào.

Biên độ cho thỏa thuận khả thi (Zone of Possible Agreement - ZOPA)

BATNA (Lựa chọn Thay thế Tốt nhất đối với một Thỏa thuận đã được Đàm phán) của tất cả các bên xác định biên độ cho một thỏa thuận khả thi. Độ rộng của ZOPA càng lớn, thì khả năng đàm phán có thể đem đến một thỏa thuận khả thi càng cao.

Ảnh 1.1: © IUCN/Taco Anema	18
Ảnh 2.1: © Barbara Sharp	34
Ảnh 3.1: © IUCN Nepal.....	49
Ảnh 4.1: © IUCN/Mark Smith.....	73
Ảnh 5.1: © Bộ Nông nghiệp, Bhutan, CIRAD/Tayan Raj Gurung, Gui Trébuil.....	94

Tài liệu tham khảo

- 1 Sự khác biệt giữa sự tham gia và đàm phán, và nhiều thông điệp mang tính gợi ý khác, được lấy từ: Both ENDS and Gomukh. (2005). *River Basin Management: A Negotiated Approach*. Amsterdam: Both ENDS; and Pune: Gomukh. Trao đổi cá nhân với Danielle Hirsch (Both ENDS) cũng được sử dụng.
- 2 Mehta, L., Leach, M., Newell, P., Scoones, I., Sivaramakrishnan, K. and Way, S.-A. (1999). *Exploring understandings of institutions and uncertainty: new directions in natural resource management*. IDS Discussion Paper 372. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- 3 Rogers, P. and Hall, A.W. (2003). *Effective Water Governance. Technical Advisory Committee Background Paper #7*. Stockholm: Global Water Partnership (GWP) Secretariat.
- 4 WCD. (2000). *Dams and Development: A New Framework for Decision Making*. Cape Town: World Commission on Dams.
- 5 Tham khảo thêm Scanlon, J., Cassar, A. and Nemes, N. (2004). *Water as a Human Right?* Environmental Policy and Law Paper No. 51. Gland and Cambridge: IUCN. Ví dụ các Tuyên bố Quốc tế về Quyền:
 - Tuyên bố Chung về Quyền Con người, cho rằng cuộc sống của mọi người bình đẳng về giá trị và mọi cá nhân đều phải được tôn trọng và có những quyền cơ bản, tham khảo ấn phẩm của Liên hiệp quốc (1948). "Tuyên bố Chung về Quyền Con người". New York: Liên hiệp quốc;
 - Quyền Phát triển, tuyên bố rằng tất cả mọi người, đặc biệt là những người đang cần cứu trợ, đều có quyền cố gắng và cải thiện điều kiện sống, tham khảo ấn phẩm của Liên hiệp quốc (1986). "Tuyên bố về Quyền Phát triển". New York: Liên hiệp quốc;
 - Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển, trong đó đưa ra hồ sơ về sự bền vững như là mối quan tâm cốt lõi của xã hội toàn cầu, tham khảo UNCED (1992). "Tuyên bố Rio". Tuyên bố của Hội nghị Liên hiệp quốc về Môi trường và Phát triển, Rio de Janeiro, 3-14/6/1992. New York: Liên hiệp quốc; và
 - Hiến chương Trái đất, trong đó quy định giá trị và nguyên tắc của một "tương lai bền vững" và khung chương trình hành động về: tôn trọng và quan tâm đối với cuộc sống của cộng đồng; tính toàn vẹn của hệ sinh thái; bình đẳng về kinh tế và xã hội; dân chủ, hòa bình và không bạo lực; tham khảo ECC (2000). "Điều lệ Trái đất". San José: Ủy ban Hiến chương Trái đất Cơ Đại học Hòa bình.
- 6 CESCR. (2002). "Nhận xét chung #15 về quyền đối với nước". Kỳ yếu Phiên họp lần thứ 29, 11-29/11/2002. Geneva: Ủy ban về các Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa.
- 7 UNECE. (1998). "Công ước về tiếp cận thông tin, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định và tiếp cận với sự bình đẳng trong các vấn đề về môi trường". Geneva: Ủy ban Liên hiệp quốc về Kinh tế Châu Âu.
- 8 Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- 9 Ibid.
- 10 "Chuỗi tham gia của cộng đồng" dựa trên IAP2 (2007). Thornton CO: Hiệp hội quốc tế về sự tham gia của cộng đồng.
- 11 Hàng thập kỷ xung đột về quản lý nguồn nước chỉ được giải quyết khi một chính phủ được bầu cử theo hướng mở rộng hơn sự tham gia của các bên liên quan địa phương. Tham khảo nghiên cứu điển về ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Học cách lắng nghe - sự cởi mở của chính phủ đối với các thành viên cộng đồng đã giải quyết xung đột kéo dài hàng thập kỷ về xử lý nước thải tại Cảng Coff's, Australia của Pam Allan*.
- 12 Fisher, R., Ury, W. and Patton, B. (1992). *Getting to Yes: Negotiating an Agreement without Giving In*. 2nd edition. London: Arrow Business Books.
- 13 Tham khảo Lewicki, R., Barry, B., Saunders, D. and Minton, J. (2003). *Negotiation*. 4th edition. New York NY: Irwin/McGraw Hill, về hàng loạt các mưu kế tiếp cận đàm phán theo hướng cạnh tranh.
- 14 Tham khảo nghiên cứu điển về ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Các thách thức trong đàm phán về sông quốc tế tại Lưu vực biển Aral của Richard Kyle Paisley*.
- 15 Wertheim, E., Love, A., Peck, C. and Littlefield, L. (2006). *Skills for Resolving Conflict*. Second Edition. Cowes VIC: Eruditions Publishing.
- 16 Tham khảo dẫn chứng minh họa, Emerton, L. and Bos, E. (Eds) (2004). *VALUE - Counting Ecosystems as Water Infrastructure*. Gland: IUCN. VALUE mô tả cách thức mà giá trị về kinh tế và hệ sinh thái có thể kết nối với nhau. Nếu mối quan hệ giữa các hệ sinh thái, nhu cầu nước và cung cấp nước có thể được cân nhắc và được "lồng ghép" vào hoạt động ra quyết định quản lý nước, thì có thể dẫn đến sáng kiến mới, cơ hội đầu tư và những chuỗi giá trị để lồng ghép vào giá trị của hệ sinh thái. Điều này mở ra một hướng mới để tăng cường sự bền vững của các thỏa thuận và những mục tiêu phát triển toàn cầu.
- 17 Tham khảo nghiên cứu điển cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN: *Làm thế nào để bên yếu thắng thế - Các nhà hoạt động Nepal tham gia với Ngân hàng Thế giới tại Arun-3 và từ "Không có đập!" trở thành "Không có đập xấu". Sự tham gia của Nepal với Ủy ban Thế giới về Đập, của Dipak Gyawali*.
- 18 Xem chi tiết về quy trình, các bài học và kết quả rà soát, tham khảo nghiên cứu điển về ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN: *đàm phán về sông Fly và Ok Tedi về vấn đề bồi thường: dùng tiếp cận lợi ích đôi bên trong đàm phán đa phương, của Barbara Sharp và Tim Offor*.
- 19 Các hình định hướng chương này sử dụng từ nghiên cứu trước đó về các MSP (tham khảo Dore, J. (2007). "Mekong Region water-related MSPs: Unfulfilled potential". In: Warner, J. (Ed.) *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*, 205 - 234. Aldershot: Ashgate); và liên hệ với sơ đồ kết quả trong Earl, S., Carden, F. and Smutylo, T. (2001). *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*. Ottawa: International Development Research Centre; và trình bày lại bởi Ricardo Wilson-Grau (không xuất bản). Việc ý tưởng hóa sau đó giới thiệu 'quy mô kiểm soát' cần thiết để ghi nhớ khi xem xét các khả năng và giới hạn của các MSP. Cốt lõi của hoạt động lập sơ đồ kết quả tập trung vào tầm quan trọng của sự thay đổi hành vi xã hội của các bên. Bối cảnh chỉ là một phần của MSP và các thành viên tham gia. Tác động (bậc cao hơn của kết quả) thường phụ thuộc vào sự thay đổi hành vi của các đối tượng hơn đứng sau các thành viên tham gia vào các MSP.
- 20 Tham khảo IIED and WBCSD. (2002). "Ok Tedi Riverine Disposal Case Study (Appendix H)". In: *Mining for the Future*. London and Conches-Geneva: International Institute for Environment and Development and World Business Council for Sustainable Development; và nghiên cứu điển về ĐÀM PHÁN trên trang web IUCN: *đàm phán về sông Fly và Ok Tedi về vấn đề bồi thường: dùng tiếp cận lợi ích đôi bên trong đàm phán đa phương, của Barbara Sharp và Tim Offor*.
- 21 Tóm tắt về MSP Mê Kông có thể tham khảo IUCN, TEI, IWMI and M-POWER. (2007). *Exploring Water Futures Together: Mekong Region Waters Dialogue. Report from Regional Dialogue, Vientiane, Lao PDR*. IUCN, Thailand Environment Institute, International Water Management Institute and Mekong Program on Water Environment and Resilience. http://www.mpowernet.org/download_pubdoc.php?doc=3274
- 22 Phần quy mô và cấp độ được trích và điều chỉnh từ Dore, J. and Lebel, L. (2009). "Deliberation, scales, levels and the governance of water resources in the Mekong Region". M-POWER Working Paper, Chiang Mai University, who drew on earlier work of Lebel; and that of Gibson, C., Ostrom, E. and Ahn, T.K. (2000). "The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey". *Ecological Economics* 32: 217-239; and Sneddon, C., Harris, L. and Dimitrov, R. (2002). "Contested waters, conflict, scale and sustainability in aquatic socio-ecological systems". *Society and Natural Resources* 15: 663-675.
- 23 Dore and Lebel, *ibid*.
- 24 Trường hợp về MSP trong dự án nước và vệ sinh tại Bolivia minh chứng cho tầm quan trọng của việc chọn thời gian để có thể thực hiện các đề xuất của MSP (tham khảo một MSP nhằm giải quyết xung đột trong Dự án Nước và Vệ sinh tại Tiquipaya, Bolivia của Vladimir Cossio trên trang web về nước của IUCN).
- 25 Trích dẫn này lấy từ Watson, N. (2007). "Collaborative capital: a key to the successful practice of integrated water resources management" (in Warner (2007)), trong đó có Trường hợp 3.6 về Hội đồng Lưu vực Fraser. Thông tin tổng quan được đăng tải trên trang web <http://www.fraserbasin.bc.ca/>
- 26 Miller, J.D.B. (1962). *The Nature of Politics*. Harmondsworth: Penguin Books.
- 27 Hay, C. (1997). "Divided by a common language: political theory and the concept of power". *Politics* 17:1, 45-52.
- 28 VeneKlasen, L. and Miller, V. (2002). *A New Weave of Power, People and Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation*. Oklahoma City, OK: World Neighbours.
- 29 Dryzek đưa ra ý kiến Về quyền dân chủ có tranh luận là "sự giao thoa hoặc tranh luận đa diện trong các vấn đề tranh luận trong các môi trường công" (tham khảo Dryzek, J.S. (2001). "Legitimacy and economy in deliberative democracy". *Political Theory* 29(5): 651-669) trong đó chủ đề tranh luận được xem là tập hợp các giả thuyết được chia sẻ và các khả năng gắn liền trong ngôn ngữ để tạo điều kiện cho các thành viên có thể xây dựng thông tin để hướng cách thức của họ vào một tổng thể đồng nhất" (Dryzek, J.S. (1999). "Transnational democracy". *The Journal of Political Philosophy* 7(1): 30-51, at 34). Các MSP đưa ra một cơ chế cho "tranh luận các chủ đề". Để thực hiện, đồng thuận với việc học hỏi xã hội, các "khối" bao gồm: Luận thuyết của những người theo chủ nghĩa xây dựng, định hướng theo phản ánh và hành động, và cam kết về một tiếp cận tổng thể, tham khảo Maarleveld, M. and

Dangbegnon, C. (2002). "Social learning: major concepts and issues". In: Leeuwis, C. and Pyburn, R. (Eds) *Wheelbarrows Full of Frogs*. Assen: Koninklijke Van Gorcum. Khi các MSP thay đổi về mục đích và điểm nhấn, thì cũng như vậy là "nhà thờ mở rộng" của những người theo chủ nghĩa xây dựng "cả hai đều tìm kiếm và phục vụ nhằm hồi phục chính trị và thể chế vì một thế giới được tạo dựng ổn định" (Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke and New York: Palgrave). Do vậy, có thể thấy rằng những người theo trường phái dân chủ tranh luận, các môi trường học hỏi xã hội và những người theo chủ nghĩa xây dựng có những điểm chung. Mỗi bên đều nhấn mạnh vai trò của ý tưởng như là điểm quan trọng trong việc định hình lại thế giới.

30 Wageningen International ở Hà Lan có một cổng thông tin hữu ích về các vấn đề kỹ thuật và cũng đều đặn cập nhật các kinh nghiệm trên khắp thế giới.

31 Hình được phát triển từ Vermeulen, S., Woodhill, J., Proctor, F.J. and Delnoye, R. (2008). *Chain-wide learning for inclusive agrifood market development: a guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers with modern markets*. International Institute for Environment and Development, London UK, and Wageningen University and Research Centre, Wageningen, The Netherlands, 111. Hình này ở trang 57.

32 Phần về thiết lập, phân tích các bên liên quan và các kịch bản được xây dựng chủ yếu dựa trên Dore, J., Woodhill, J., Keating, C. and Ellis, K. (2000). *Sustainable Regional Development Kit: A resource for improving the community, economy and environment of your region*. Yarralumla ACT: Greening Australia [Resource book + CD].

33 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN về nước ngầm Umatilla trên trang web của IUCN.

34 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN về lưu vực Komadugu Yobe trên trang web của IUCN.

35 Tham khảo Warner, J. (Ed.) (2007). *Multi-Stakeholder Platforms for Integrated Water Management*. Aldershot: Ashgate. Trích dẫn từ lời nói đầu của cuốn sách rất quan trọng này, trong đó có 16 chương xem xét các MSP về nước từ tất cả các nơi trên thế giới.

36 Khái niệm về hợp đồng xã hội cho những người tham gia tương tự như IAP2 "lời hứa với công chúng" (được thảo luận tại Chương 2). Bước kỹ hơn của loại hình này - xem xét liệu những người tham gia có được mời nói theo đúng kiến thức và kỹ năng của họ (chuyên gia?), hay theo năng lực mà họ cam kết (có quan có thẩm quyền?) hoặc có ảnh hưởng đáng kể đến cam kết của một bộ phận công chúng mà họ đại diện - có thể xem trong Susskind, L.E., Fuller, B., Ferenz, M. and Fairman, D. (2003). "Multi stakeholder Dialogue at the Global Scale". *International Negotiation* 8: 235-266.

37 http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/HSAF.html

38 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN: *Kết nối các sông tại Ấn Độ: Đối thoại và đàm phán của Ủy ban Xã hội công dân cấp quốc gia* của Biksham Gujja; và Alagh, Y.K., Pangare, G. and Gujja, B. (Eds) (2006). *Interlinking of Rivers in India*. New Delhi: Academic Foundation, in collaboration with the National Civil Society Committee on Interlinking of Rivers in India (NCSCLR).

39 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN: *Tầm nhìn tương lai của sông Scheldt và Waal* của Jeroen Warner.

40 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN: *Chia sẻ nguồn nước thủy lợi tại Bhutan: Mô hình đa tác nhân cho việc giải quyết xung đột và xây dựng thể chế của Gurung et al.*; và *Sử dụng Mô hình đa tác nhân để tạo sân chơi và tác động đến sự phân chia nguồn nước công bằng hơn ở miền Bắc Thái Lan của Barnaud et al.* Tham khảo thêm *Nhận thức chia sẻ xây dựng - Sử dụng bài thực hành đóng vai và mô phỏng để đàm phán về cách thức quản lý nguồn nước ở Cộng hòa Kiribati* của Natalie Jones.

41 <http://www.millenniumassessment.org/en/Index.aspx>. Để tìm hiểu cách tiếp cận ý tưởng và chi tiết của các kịch bản MA, tham khảo Millennium Ecosystem Assessment. (2005b). *Ecosystems and Human Well-being: Scenarios, Volume 2*. Washington, DC: Island Press, lưu ý đặc biệt Chương 8 của Cork et al. Những kết quả và đề xuất về nước và đất ngập nước tổng hợp trong Millennium Ecosystem Assessment. (2005a). *Ecosystems and Human Well-being: Wetlands and Water Synthesis*. Washington, DC: World Resources Institute.

42 Dyson, M., Bergkamp, G. and Scanlon, J. (Eds) (2003). *FLOW - The Essentials of Environmental Flows*. Gland: IUCN; tham khảo thêm Smith, M., de Groot, D. and Bergkamp, G. (Eds) (2008). *PAY - Establishing payments for watershed services*. Gland: IUCN; và Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. and Bergkamp, G. (Eds) (2008). *SHARE - Managing water across boundaries*. Gland: IUCN. Có thể tải về từ http://www.iucn.org/about/work/programmes/water/wp_resources/wp_resources_toolkits/index.cfm. SHARE đưa ra hướng dẫn thực tế cho việc chia sẻ nước qua ranh giới (hoặc biên giới), tập trung vào lưu vực của 260 sông và hồ trên toàn thế giới thuộc địa giới của hai hoặc nhiều quốc gia. Tìm hiểu chi phí và lợi ích tiềm năng của hợp tác và không hợp tác cùng với các cơ chế tạo động lực và chia sẻ lợi ích. Các đàm phán xuyên biên giới về nước là một vấn đề quan trọng giữa các quốc gia. Sự lan truyền của tranh luận, với dù là đa phương hay không, cũng thường làm cải thiện cơ sở cho đàm phán và ban hành quyết định. PAY cung cấp những ý tưởng về các hệ thống thanh toán có thể được thiết lập để duy trì hoặc khôi phục các dịch vụ của lưu vực có ý nghĩa với đối tượng sử dụng nước khu vực hạ lưu. Khi các dịch vụ ở thượng lưu được đánh giá đúng, nó tạo động lực cho việc xem xét các hệ thống thị trường như là một cách khuyến khích sử dụng đất và nước để đáp ứng các nhu cầu không chỉ của các nhóm sử dụng nước ở thượng lưu.

43 Để biết thêm thông tin chi tiết, tham khảo phần về Senegal trong Báo cáo Phát triển Nước Thế giới (OMVS. (2003). "Chapter 20. Senegal River Basin, Guinea, Mali, Mauritania, Senegal". In: UNESCO-WWAP (Ed.) *Water for People, Water for Life: The United Nations World Water Development Report, 1st Report*, 450-461. Barcelona: Bergahn Books).

44 Có rất nhiều kiến thức được tập trung và đưa ra tranh luận tại diễn đàn WCD là thông tin đầu vào của báo cáo cuối cùng của các Đại biểu Ủy ban (WCD. (2000) *Dams and Development: A New Framework for Decision Making*. Cape Town: World Commission on Dams). Mọi báo cáo, bao gồm cả chi tiết của quy trình được đăng tải tại www.dams.org. Có nhiều phê bình, song ai quan tâm đến tiến trình này nên tham khảo Dubash, N.K., Dupar, M., Kothari, S. and Lissu, T. (2001). *A Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams*. World Resources Institute, Lokayan and Lawyer's Environmental Action Team.

45 Dixit, A., Adhikari, P. and Bisangke, S. (Eds) (2004). *Constructive Dialogue on Dams and Development in Nepal*. IUCN and Nepal Water Conservation Foundation.

46 Trong báo cáo của một nhóm nghiên cứu MSP: Nếu không có nhận thức đầy đủ về tính phụ thuộc lẫn nhau của các bên liên quan, bao gồm cả tệ quan liêu trong ngành nước và nhu cầu về hành động phối hợp thì MSP sẽ chỉ là những con hổ giấy (Wester, P., Hoogesteger van Dijk, J. and Paters, H. (2007). "Multi-stakeholder platforms for surface and groundwater management in the Lerma-Chapala basin, Mexico". In: Warner (2007), 151-164).

47 Diễn giải chi tiết về bốn tiêu chí đánh giá các kết quả từ đàm phán chính sách công tham khảo Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York NY: Basic Books.

48 Thảo luận chi tiết về cách thức tạo giá trị trong đàm phán nhờ đánh đổi giữa các vấn đề tham khảo Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation: How to resolve conflicts and get the best out of bargaining*. Cambridge MA: Harvard University Press.

49 Để biết thêm chi tiết, tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN.

50 Công ước Bảo vệ sông Danube được ký lần đầu năm 1994, có hiệu lực năm 1998. Năm 2007, các bên bao gồm Australia, Bosnia và Herzegovina, Bulgaria, Croatia, cộng hòa Czech, Đức, Hungary, Moldova, Romania, Serbia và Montenegro, Slovakia, Slovenia và Ukraine. Mục đích là bảo đảm rằng tài nguyên nước ngầm và nước mặt ở lưu vực sông Danube được quản lý và sử dụng công bằng và bền vững. Ủy ban Quốc tế về Bảo vệ Sông Danube (ICPDR) là diễn đàn để thực hiện DRPC. Tham khảo <http://www.icpdr.org>

51 Có thể tải báo cáo tại <http://assets.panda.org/downloads/worldstop10riversatriskfinalmarch13.pdf>. Cho dù những giá trị được liệt kê trong báo cáo này có thể còn tranh cãi, nó đã đưa ra tín hiệu về nhu cầu cần giải quyết các mâu thuẫn vẫn tồn đọng về cách thức sử dụng và phát triển con sông.

52 Ủy ban sông Danube được thành lập nhằm giám sát việc thực hiện Công ước 1948 về Chế độ Hàng hải trên sông Danube (Hiệp ước Belgrade). 11 quốc gia thành viên gồm Austria, Bulgaria, Croatia, Germany, Hungary, Moldova, Romania, Russia, Serbia, Slovakia và Ukraine. Bắt nguồn từ các Hội nghị Paris năm 1856 và 1921 thiết lập một cơ chế quốc tế về bảo vệ quyền tự do hàng hải trên sông Danube. Các bên nhận thức là Công ước này cần được cập nhật để phản ánh bối cảnh hiện tại với các thay đổi chính trị của khu vực với quốc gia và vùng lãnh thổ mới. Tham khảo thêm chi tiết tại <http://www.danubecom-intern.org/>

53 Susskind, L.E. (1994). *Environmental Diplomacy: negotiating more effective global agreements*. New York NY: Oxford University Press.

54 Tham khảo Susskind, L., McKernan, S. and Thomas-Larmer, J. (1999). *The Consensus-Building Handbook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; and Susskind, L.E. and Cruikshank, J.L. (2006). *Breaking Robert's Rules: The new way to run your meeting, build consensus and get results*. New York NY: Oxford University Press, về định nghĩa chi tiết cho sự đồng thuận.

55 Ibid.; và Susskind, L.E., Levy, P.F. and Thomas-Larmer, J. (2000). *Negotiating Environmental Agreements: how to avoid escalating confrontation, needless costs, and unnecessary litigation*. Washington DC: Island Press.

56 Xây dựng theo: Susskind, L., McKernan, S. and Thomas-Larmer, J. (1999). *The Consensus-Building Handbook: a comprehensive guide to reaching agreement*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications

57 Nghiên cứu điểm này chủ yếu rút ra từ các trao đổi cá nhân với B.W. Fuller và các tài liệu trong Fuller, B.W. (2005). "Trading Zones: Cooperating for water resource and ecosystem management when stakeholders have apparently irreconcilable differences". Dissertation, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology; và Boswell, M.R. (2005). "Everglades Restoration and the South Florida Ecosystem". In: Scholz, J.T. and Stiftel, B. (Eds) *Adaptive Governance and Water Conflict: New Institutions for Collaborative Planning*, 89-99. Washington DC: Resources for the Future. Xem thêm thảo luận chi tiết trong nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trong website về nước của IUCN.

58 Ủy hội Sông Mê Kông, cơ quan thực hiện Thỏa thuận Mê Kông.

- 59 Radosevich, G.E. (2007). Trao đổi cá nhân.
- 60 Radosevich, G.E. (1995). "Mekong Agreement History and Commentary", 29. Unofficial Report.
- 61 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web của IUCN: *Sử dụng Ban hành Quyết định có Cấu trúc trong Tiến trình Lập kế hoạch Hợp tác để Quản lý Nước Tốt hơn: Một tiếp cận theo môi để lập kế hoạch sử dụng nước ở British Columbia, Canada* của Lee Failing và Graham Long, Compass Resource Management.
- 62 Hợp này rút ra từ trao đổi cá nhân với TS G.E. Radosevich; các tài liệu từ nghiên cứu điểm Lưu vực Sông Mê Kông, Thỏa thuận và Ủy hội (tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN; và báo cáo không chính thức năm 1995 Thỏa thuận Hợp tác về Phát triển bền vững lưu vực sông Mê Kông: Lịch sử và lời bình, của George E. Radosevich.)
- 63 Các thảo luận chi tiết về Lựa chọn Thay thế Tốt nhất cho một Thỏa thuận từ Đàm phán (BATNA) tham khảo Fisher, R., Ury, W.L. and Patton, B. (1981). *Getting to Yes: Negotiating agreement without giving in*. New York NY: Penguin Books.
- 64 Chi tiết tham khảo Susskind *et al.*, 2000, chú thích 9 ở trên.
- 65 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Lưu vực Komadugu Yobe: Một nghiên cứu điểm về phát triển hiến chương quản lý tài nguyên công bằng và bền vững có sự tham gia* của D.K. Yawson, H.G. Ilallah và I.J. Goldface-Irokalibe.
- 66 Trong thời gian viết, sự thay đổi chính phủ đã làm Hiến chương bị chậm đi vào hiệu lực do một số quan chức cấp cao có trách nhiệm thông qua và thực hiện thỏa thuận đã bị thay thế. Trong khi đó, hy vọng rằng các lãnh đạo mới sẽ ủng hộ Hiến chương khi họ nhận thức về tiến trình đa bên mà Hiến chương được xây dựng và sẽ ủng hộ nó.
- 67 The Social Learning Group. (2001). *Learning to Manage Global Environmental Risks. Volume I: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain*. [Clark, W.C., Jäger, J., van Eijndhoven, J. and Dickson, N.M. (Eds)]. Cambridge MA: The MIT Press.
- 68 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Chia sẻ Nước Thủy lợi tại Bhutan: Mô hình đa tác nhân để tìm giải pháp giải quyết mâu thuẫn và thúc đẩy quản lý hợp tác* của Tayan Raj Gurung, Francois Bousquet, Aita Kumar Bhujel, Gyenbo Dorji và Guy Trébuil.
- 69 Tham khảo http://www.idrc.ca/en/ev-85928-201-1-DO_TOPIC.html.
- 70 Xem trường hợp 4.1 trong Chương 4.
- 71 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Thỏa thuận và Ủy hội Mê Kông* của George E. Radosevich.
- 72 http://www.hydropower.org/sustainable_hydropower/IHA_Sustainability_Guidelines.html
- 73 http://www.mdbc.gov.au/about/murraydarling_basin_initiative__overview
- 74 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Các tiếp cận dựa vào cộng đồng để quản lý xung đột, các Vùng Nước ngầm Trọng yếu tại Hạt Umatilla* của Todd Jarvis
- 75 <http://www.equator-principles.com/index.shtml>
- 76 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Lưu vực Komadugu Yobe: Một nghiên cứu điểm về phát triển hiến chương quản lý tài nguyên công bằng và bền vững có sự tham gia* của D.K. Yawson, H.G. Ilallah và I.J. Goldface-Irokalibe.
- 77 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Tiến trình đàm phán về thể chế hóa công tác quản lý nước cấp cơ sở: Trường hợp của Hiệp hội Phụ nữ tự nguyện, Gujarat, Ấn Độ* của Smita Mishra Panda.
- 78 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN về các dự án WANI tại Guatemala, Mexico và El Salvador.
- 79 Một vùng phân thủy trong bối cảnh Nam Phi tương đương với một lưu vực sông cũng như một phần lưu vực sông. Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *Diễn đàn và đàm phán đa phương: Trường hợp Diễn đàn Quản lý Vùng phân thủy Thung lũng sông Kat* của Eliab Simpungwe.
- 80 Xem thêm thông tin tại <http://www.nilebasin.org/>
- 81 Tham khảo nghiên cứu điểm cho ấn phẩm ĐÀM PHÁN trên trang web về nước của IUCN: *'mécanisme de concertation permanente pour le Système Aquifère du Sahara Septentrional'* [Cơ chế tham vấn thường xuyên về tầng ngầm nước tây bắc Sahara] của Kerstin Mechlem.
- 82 http://www.fraserbasin.bc.ca/about_us/documents/FBCcharter.pdf
- 83 Tham khảo http://www.mdbc.gov.au/about/the_mdbc_agreement. Ví dụ về một phân tích rất tốt, tham khảo Connell, D. (2007). *Water Politics in the Murray-Darling Basin*. Annandale NSW: Federation Press.
- 84 Xem nghiên cứu điểm phục vụ cho một ấn phẩm của BothEnds và trên trang web về nước của IUCN: *Đàm phán cách thức của chúng ta qua các Sinh kế và các Hệ Sinh thái - Kinh nghiệm từ Lưu vực sông Bhima* của Vijay Paranjpye và Parineeta Dandekar (<http://www.bothends.org/strategic/RBM-Boek.pdf>).
- 85 Tham khảo Trường hợp 5.3 để biết thêm chi tiết về Bộ Quy tắc Ứng xử.
- 86 Fisher, R., Ury W. and Patton B. (1992) *Getting To Yes: Negotiating An Agreement Without Giving In*. (2nd edition). Arrow Business Books, London.
- 87 Chambers, S. (2003). 'Deliberative Democratic Theory', *Annual Review of Political Science* 6, 307-326.
- 88 Dryzek, JS. (2006). *Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World*. Polity Press. Cambridge.
- 89 Rogers, P. and Hall AW. (2003). 'Effective Water Governance'. *Technical Advisory Committee Background Paper #7*. Global Water Partnership (GWP) Secretariat. Stockholm.
- 90 Dovers, S. (2005). *Environment and Sustainability Policy: Creation, Implementation, Evaluation*. Federation Press, Sydney.
- 91 Moore, C. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. 3rd edition. San Francisco, Jossey-Bass.
- 92 Menkel-Meadow, C. (1984). 'Toward another view of legal negotiation: the structure of problem solving'. *UCLA Law Review* 31: 754-842. Lax, D. and Sebenius, J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*. The Free Press. New York.
- 93 Leeuwis, C.. and Pyburn, R. (2002). 'Social learning for rural resource management' in Leeuwis, C. and Pyburn, R. (eds.). *Wheelbarrows Full of Frogs*. Koninklijke Van Gorcum, Assen, 11-24.
- 94 Roling, N. (2002). 'Moving beyond the aggregation of individual preferences' in Leeuwis, C. and Pyburn, R. (eds.). *Wheelbarrows Full of Frogs*. Koninklijke Van Gorcum, Assen.

