

TỔN THẤT VÀ THIỆT HẠI VÀ ĐÀM PHÁN QUỐC TẾ VỀ TỔN THẤT VÀ THIỆT HẠI

Trần Thục, Đào Minh Trang

Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Biến đổi khí hậu

Ngày nhận bài: 1/2/2024; ngày chuyển phản biện: 2/2/2024; ngày chấp nhận đăng: 4/3/2024

Tóm tắt: "Tổn thất và thiệt hại" là thuật ngữ chung được sử dụng để chỉ những hậu quả của biến đổi khí hậu vượt xa những gì con người có thể thích ứng hoặc khi có các lựa chọn nhưng cộng đồng không có đủ nguồn lực để tiếp cận hoặc sử dụng. Tổn thất và thiệt hại do biến đổi khí hậu ngày càng gia tăng cả về mặt kinh tế và phi kinh tế, ảnh hưởng tới việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững. Giải quyết vấn đề tổn thất và thiệt hại là thực hiện công lý khí hậu và trở thành chủ đề gây ra nhiều tranh cãi cả trong và ngoài các cuộc đàm phán về khí hậu của UNFCCC trong hơn ba thập kỷ. Tại COP27, tất cả các nước đã đồng ý thành lập Quỹ tổn thất và thiệt hại và Ủy ban chuyển đổi tuy nhiên vẫn còn nhiều bất đồng trong đàm phán về Quỹ này như: Quốc gia nào có thể nhận tiền và đóng góp vào Quỹ, trụ sở của Quỹ tổn thất và thiệt hại, kinh phí cần thiết để giải quyết tổn thất và thiệt hại, và các phương án huy động tiền cho tổn thất và thiệt hại. Tại Việt Nam, trong giai đoạn 2011-2020, khí hậu cực đoan đã gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế với tổng thiệt hại khoảng 10 tỷ USD. Ngoài những thiệt hại về kinh tế xác định được, Việt Nam còn có nguy cơ cao chịu thiệt hại phi kinh tế.

Từ khóa: Tổn thất và thiệt hại, đàm phán quốc tế, bất đồng.

1. Mở đầu

1.1. Khái niệm tổn thất và thiệt hại

Cho đến nay, chưa có định nghĩa chính thức về tổn thất và thiệt hại. Trong đàm phán quốc tế về biến đổi khí hậu của Công ước khung Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) "Tổn thất và thiệt hại" là thuật ngữ chung được sử dụng để chỉ những hậu quả của biến đổi khí hậu vượt xa những gì con người có thể thích ứng hoặc khi có các lựa chọn nhưng cộng đồng không có đủ nguồn lực để tiếp cận hoặc sử dụng. Điều này có thể bao gồm việc mất đi các di sản ven biển do nước biển dâng hoặc mất nhà cửa và sinh mạng do khí hậu cực đoan [1].

Tổn thất và thiệt hại có thể xảy ra do các hiện tượng thời tiết cực đoan như bão, mưa lớn, hạn hán và sóng nhiệt cũng như những thay đổi diễn ra từ từ như nước biển dâng, hoang mạc hóa, băng tan, suy thoái đất, axit hóa đại dương và nhiễm mặn. Trong một số trường hợp, thiệt hại

có thể làm thay đổi vĩnh viễn một khu vực; ví dụ, mực nước biển dâng làm ngập các đảo thấp, hay hạn hán làm thu hẹp nguồn nước ngọt và biến đất nông nghiệp từng có năng suất thành đất cằn cỗi.

Thiệt hại do tác động của biến đổi khí hậu có thể được chia thành thiệt hại kinh tế và thiệt hại phi kinh tế, mặc dù có sự trùng lặp giữa hai loại thiệt hại này.

Tổn thất và thiệt hại về kinh tế là những ảnh hưởng đến tài nguyên, hàng hóa và dịch vụ được giao dịch phổ biến trên thị trường, chẳng hạn như thiệt hại về cơ sở hạ tầng và tài sản quan trọng hoặc gián đoạn chuỗi cung ứng. Điều này có thể ở quy mô quốc gia hoặc quy mô địa phương, chẳng hạn như tác động đến từng nông dân hoặc cộng đồng.

Những tổn thất phi kinh tế có thể là những tổn thất nặng nề nhất - chẳng hạn như mất đi các thành viên trong gia đình, sự biến mất của các nền văn hóa và lối sống, hoặc tổn thương do bị buộc phải di cư khỏi quê hương của tổ tiên. Mặc dù rất khó lượng hóa về kinh tế, nhưng những tổn thất phi kinh tế có tác động nghiêm

Liên hệ tác giả: Đào Minh Trang

Email: daominhtrang@gmail.com

trọng và bất lợi đến phúc lợi của cộng đồng.

Tổn thất và thiệt hại đang và sẽ tiếp tục gây tổn hại đến các cộng đồng dễ bị tổn thương. Các cộng đồng đặc biệt dễ bị tổn thất và thiệt hại khi những tác động của biến đổi khí hậu vượt xa những gì họ có thể thích ứng, hoặc là do thiếu tài chính để thực hiện thích ứng hay do không có biện pháp khả thi nào để thực hiện. Vì thế, giải quyết tổn thất và thiệt hại trở thành vấn đề công bằng khí hậu. Tuy nhiên, chủ đề này trong lịch sử đã gây ra nhiều tranh cãi cả trong và ngoài các cuộc đàm phán về khí hậu của UNFCCC. Trong khi các nước phát triển đã đồng ý tại COP27 năm 2022 thành lập một quỹ nhằm giải quyết tổn thất và thiệt hại ở các quốc gia đặc biệt dễ bị tổn thương, thì vẫn còn nhiều câu hỏi xoay quanh cách thức hoạt động và các nước phát triển sẽ cung cấp bao nhiêu tiền.

1.2. Mối liên hệ giữa giảm nhẹ, thích ứng, giải quyết tổn thất và thiệt hại

Theo Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu, các Bên đã công nhận tầm quan trọng của việc “ngăn chặn, giảm thiểu và giải quyết” tổn thất và thiệt hại. Tổn thất và thiệt hại có thể được “ngăn chặn” và “giảm thiểu” bằng cách hạn chế phát thải khí nhà kính (giảm nhẹ) và thực hiện hành động phòng ngừa để bảo vệ cộng đồng khỏi hậu quả của biến đổi khí hậu (thích ứng). Các biện pháp thích ứng với khí hậu bao gồm bảo vệ cộng đồng khỏi nước biển dâng bằng cách giúp họ di chuyển đến vùng đất cao hơn, chuẩn bị cho những hiểm họa thời tiết cực đoan bằng cách đầu tư vào hệ thống cảnh báo sớm, bảo vệ nguồn cung cấp lương thực, chuyển sang trồng cây chịu hạn và hơn thế nữa.

“Giải quyết” tổn thất và thiệt hại là trụ cột quan trọng thứ ba của hành động vì khí hậu: Giúp đỡ mọi người sau khi họ trải qua những tác động liên quan đến khí hậu.

Tổn thất và thiệt hại gắn liền với việc thích ứng và giảm nhẹ vì nó xảy ra khi những nỗ lực giảm phát thải không đủ tham vọng và khi những nỗ lực thích ứng không thành công hoặc không thể thực hiện được. Phần 2 của Báo cáo đánh giá lần thứ 6 của IPCC năm 2022 thừa nhận rằng khi mức độ biến đổi khí hậu tăng lên thì khả năng vượt quá giới hạn thích ứng

cũng tăng theo. Nó phân biệt giữa các giới hạn “mềm” - khi có các phương án thích ứng nhưng cộng đồng không có nguồn tài chính cần thiết để thực hiện - và các giới hạn “cứng”, khi “không có triển vọng hợp lý để tránh những rủi ro không thể chấp nhận được”. Những giới hạn này đặc biệt nghiêm trọng ở các cộng đồng dễ bị tổn thương, thiếu nguồn lực cần thiết để thực hiện các phương án thích ứng hiệu quả.

Các rạn san hô là một ví dụ điển hình về nơi khả năng thích ứng có thể đạt đến giới hạn của nó. IPCC nhận thấy rằng 70% đến 90% các rạn san hô nhiệt đới sẽ chết vào giữa thế kỷ ngay cả khi nhiệt độ tăng giới hạn ở mức 1,5°C, với sự mất mát gần như toàn bộ khi nhiệt độ tăng ở mức 2°C. Điều này sẽ dẫn đến những tổn thất không thể khắc phục được về đa dạng sinh học và có tác động lớn đến các cộng đồng ven biển sống dọc theo các rạn san hô.

Mặc dù cần các nghiên cứu sâu hơn để hiểu đầy đủ các giới hạn của việc thích ứng với khí hậu, nhưng rõ ràng là những tổn thất và thiệt hại đã xảy ra và nhiều cộng đồng thiếu nguồn lực để giải quyết chúng. Các kế hoạch và chính sách về khí hậu cần tính đến tổn thất và thiệt hại bên cạnh việc giảm nhẹ phát thải và thích ứng với biến đổi khí hậu.

1.3. Tổn thất và thiệt hại là vấn đề công lý khí hậu

Theo Oxfam, 10% người giàu nhất thế giới chịu trách nhiệm cho gần một nửa tổng lượng phát thải CO₂ toàn cầu; một nửa dân số nghèo hơn trên thế giới chỉ đóng góp 10% lượng phát thải. Trong khi đó, các quốc gia phải đối mặt với tổn thất và thiệt hại lớn nhất liên quan đến khí hậu là các nước nghèo hơn và các quốc đảo thiếu nguồn lực tài chính và kỹ thuật để ứng phó. Theo Viện nghiên cứu Grantham tại Trường Kinh tế Luân Đôn, tổn thất và thiệt hại có thể khiến các nước đang phát triển thiệt hại từ 290 đến 580 tỷ USD vào năm 2030, đạt 1-1,8 nghìn tỷ USD vào năm 2050. Những con số này đặt ra những câu hỏi quan trọng - nhưng gây tranh cãi - về sự công bằng, bình đẳng và trách nhiệm.

Trong hơn ba thập kỷ, các nhà lãnh đạo trên khắp miền Nam bán cầu đã kêu gọi UNFCCC cung cấp nguồn tài chính để giải quyết

những tổn thất và thiệt hại. Ngay từ năm 1991, Vanuatu đã đề xuất chương trình bảo hiểm nhằm giúp đỡ các nước bị ảnh hưởng bởi nước biển dâng. Tuy nhiên, đề xuất này đã bị bác bỏ, tổn thất và thiệt hại không xuất hiện trong UNFCCC năm 1992. Phải đến COP27 năm 2022, cơ chế tài chính nhằm giải quyết tổn thất và thiệt hại mới lần đầu tiên được công bố.

Tất cả các cuộc thảo luận trong tương lai về tổn thất và thiệt hại đều xuất phát từ sự đồng thuận ngày càng tăng về công lý khí hậu và sự đoàn kết, thay vì từ bất kỳ thỏa thuận ràng buộc về mặt pháp lý nào. Sự đồng thuận này phần lớn nhờ vào sự kiên trì của một số quốc gia, đặc biệt là các quốc đảo, là những quốc gia chịu thiệt hại nhiều nhất do biến đổi khí hậu.

Một lý do khiến tổn thất và thiệt hại gây nhiều tranh cãi trong lịch sử là do các nước phát triển lo ngại rằng việc bồi thường thiệt hại và mất mát do tác động tiêu cực của khí hậu gây ra có thể được hiểu là sự thừa nhận trách nhiệm pháp lý, gây ra kiện tụng và yêu cầu bồi thường trên quy mô lớn. Do đó, các nước phát triển đã đấu tranh để đưa ngôn ngữ vào Thỏa thuận Paris nhằm ngăn chặn việc họ gặp khó khăn trong việc bồi thường về mặt pháp lý. Tại COP27, khi các thỏa thuận tài trợ cho tổn thất và thiệt hại được bổ sung vào chương trình nghị sự, các Bên đã đồng ý rằng kết quả sẽ “dựa trên sự hợp tác và tạo điều kiện thuận lợi, và [sẽ] không liên quan đến trách nhiệm pháp lý hoặc bồi thường”. Điều này mang lại sự đảm bảo mà các nước phát triển đang tìm kiếm để cho phép các cuộc đàm phán được tiến hành [2].

2. Đàm phán quốc tế về tổn thất và thiệt hại

2.1. Đàm phán về tổn thất và thiệt hại trong khuôn khổ UNFCCC

Vấn đề tổn thất và thiệt hại trong các cuộc đàm phán về khí hậu của Liên hợp quốc đã tồn tại và gây tranh cãi trong hơn ba thập kỷ.

1) Đàm phán về tổn thất và thiệt hại trước COP27

Tại các cuộc đàm phán về khí hậu của UNFCCC, thuật ngữ này thường được các quốc gia và tổ chức sử dụng để tranh luận về việc các nước phát triển, có lượng phát thải cao phải chịu trách nhiệm về những tổn thất phát sinh

ở những khu vực nghèo hơn, nơi ít chịu trách nhiệm nhất về biến đổi khí hậu. (Vì lý do này, thuật ngữ “tổn thất và thiệt hại” đôi khi được mô tả là “sự bồi thường khí hậu”) [3].

Khi UNFCCC lần đầu tiên được soạn thảo vào năm 1991, quốc đảo Vanuatu (thay mặt cho Liên minh các quốc đảo nhỏ) đã đề xuất tạo ra một chương trình bảo hiểm để cung cấp nguồn tài chính cho các quốc gia bị ảnh hưởng bởi nước biển dâng. Theo đề xuất đó, mỗi quốc gia sẽ đóng góp kinh phí dựa trên mức đóng góp tương đối của họ vào lượng phát thải toàn cầu và tỷ trọng của sản phẩm quốc gia trong tổng toàn cầu. Tuy nhiên, đề xuất này đã bị bác bỏ và vấn đề tổn thất và thiệt hại không được đề cập khi văn bản của UNFCCC được thông qua năm 1992.

Tổn thất và thiệt hại lần đầu tiên xuất hiện trong kết quả đàm phán khí hậu của UNFCCC năm 2007, là một phần của Kế hoạch hành động Bali. Tuy nhiên, phải đến năm 2013, vấn đề này mới thực sự thu hút được sự chú ý trong các cuộc đàm phán khí hậu của UNFCCC, khi các bên thành lập Cơ chế quốc tế Warsaw về Tổn thất và Thiệt hại để ngăn chặn, giảm thiểu và giải quyết tổn thất và thiệt hại. Cơ chế Warsaw có nhiệm vụ chia sẻ kiến thức, tăng cường đối thoại giữa các bên liên quan và huy động chuyên môn để tăng cường hành động và hỗ trợ cho những tổn thất và thiệt hại. Nhưng Cơ chế Warsaw hay bất kỳ cơ chế nào khác đã được thiết lập đều không cung cấp kinh phí để giúp các quốc gia quản lý tổn thất và thiệt hại.

Vào năm 2015, các nước đang phát triển đã thành công trong việc đưa vào Thỏa thuận Paris mục tiêu hạn chế sự nóng lên toàn cầu ở mức 1,5°C và một điều khoản về tổn thất và thiệt hại. Vấn đề này được ghi nhận trong Điều 8 của Thỏa thuận Paris, trong đó nói rằng các bên “công nhận tầm quan trọng của việc ngăn chặn, giảm thiểu và giải quyết những tổn thất và thiệt hại liên quan đến tác động bất lợi của biến đổi khí hậu”. Tuy nhiên, văn bản của Thỏa thuận Paris không cam kết các nước - dù là nước phát triển hay nước khác - sẽ cung cấp kinh phí cho những tổn thất và thiệt hại. Điều 8 có những hạn chế do Thỏa thuận không đề cập đến vấn đề tài chính liên quan đến tổn thất và thiệt hại. Trên

thực tế, các nước phát triển đã bảo đảm ngôn ngữ trong quyết định kèm theo của COP nêu rõ rằng tổn thất và thiệt hại “không liên quan hoặc cung cấp cơ sở cho bất kỳ trách nhiệm pháp lý hoặc khoản bồi thường nào”.

Tại COP26, một liên minh lớn gồm các quốc gia dễ bị tổn thương do khí hậu đã ủng hộ việc thành lập một cơ sở tài chính hoặc quỹ mới dành riêng cho tổn thất và thiệt hại. Lời kêu gọi khẩn cấp của họ xuất phát từ sự thất vọng trước phản ứng liên tục không thỏa đáng của thế giới đối với cuộc khủng hoảng khí hậu. Tuy nhiên, một lần nữa, các nước phát triển lại từ chối đề xuất này.

Thay vào đó, tại COP26, các quốc gia đã thiết lập Đối thoại Glasgow kéo dài hai năm để thảo luận về các thỏa thuận có thể có về việc tài trợ cho tổn thất và thiệt hại. Các chính phủ cũng đồng ý tài trợ cho Mạng lưới tổn thất và thiệt hại Santiago (SNLD), nhằm cung cấp cho các nước đang phát triển những hỗ trợ kỹ thuật để giải quyết tổn thất và thiệt hại, nhưng việc xác định chi tiết hơn đã được đẩy lên COP27. Tại COP26, một số quốc gia thành viên EU cũng cam kết hơn 30 triệu Euro cho mạng lưới.

Phiên họp đầu tiên của Đối thoại Glasgow diễn ra tại các cuộc đàm phán của UNFCCC ở Bonn, Đức vào tháng 6 năm 2022, các nước đang phát triển tiếp tục bày tỏ lo ngại rằng cuộc đối thoại bị ngắt kết nối với các cuộc đàm phán chính thức hoặc bất kỳ quy trình ra quyết định nào, so sánh nó với một “quán nói chuyện” mà không có sự tiến bộ rõ rệt.

2) Đàm phán về tổn thất và thiệt hại tại COP27

Tổn thất và thiệt hại một lần nữa lại chiếm vị trí trung tâm tại COP27. Thử nghiệm đầu tiên về tổn thất và thiệt hại xảy ra vào ngày đầu tiên của đàm phán về khí hậu, các Bên lần đầu tiên đồng ý đưa vấn đề tài trợ cho tổn thất và thiệt hại vào chương trình nghị sự chính thức. Tại COP27, tất cả các nước đã đồng ý thành lập quỹ để chi trả cho những tổn thất và thiệt hại. Điều này xảy ra sau cuộc đấu tranh kéo dài 30 năm do các quốc đảo nhỏ và các nước đang phát triển dẫn đầu để giành được một quỹ như vậy [3].

Sau nhiều lần qua lại giữa các nước phát triển với Nhóm G77 và Trung Quốc, một văn

bản đã được đưa ra gần cuối hội nghị “quyết định” thành lập một cơ chế mới là Quỹ tổn thất và thiệt hại [4]. Văn bản này cũng nói rằng cần thành lập một “Ủy ban chuyển tiếp”, chuyên trách đưa ra kế hoạch về cách thức hoạt động của Quỹ trên thực tế và một quyết định “liên quan đến các thỏa thuận tài trợ mới” nên được thông qua “không muộn hơn tại COP28”. Hội nghị cũng quyết định rằng Ủy ban sẽ bao gồm 24 thành viên, trong đó có 14 thành viên từ các nước đang phát triển và 10 thành viên từ các nước phát triển.

3) Đàm phán về Quỹ tổn thất và thiệt hại sau COP27

Ủy ban chuyển tiếp đã tổ chức bốn cuộc họp theo lịch trình và hai hội thảo ở Ai Cập, Đức, Thái Lan và Cộng hòa Dominica trong thời gian từ tháng 3 đến tháng 10 năm 2023 [5]. Sau khi cuộc họp lần thứ tư không đạt được sự đồng thuận [6], cuộc họp khẩn cấp lần thứ năm tại Abu Dhabi từ ngày 3-4 tháng 11 năm 2023.

Nhiệm vụ của Ủy ban là đưa ra một loạt khuyến nghị về Quỹ tổn thất và thiệt hại có thể được phê duyệt tại COP28. Các khuyến nghị bao gồm việc xác định nguồn tài chính nào sẽ cấp vào Quỹ, loại hoạt động nào Quỹ có thể hỗ trợ và cách thức hoạt động cùng với các quỹ hiện có. Các khuyến nghị cũng đề cập đến việc Quỹ sẽ được đặt ở đâu và Quỹ sẽ được cơ cấu và quản lý như thế nào.

Sau các cuộc đàm phán kéo dài và căng thẳng, các nhà ngoại giao phần lớn đã đồng ý về khuôn khổ dự thảo cho một quỹ mới của Liên hợp quốc nhằm giúp các quốc gia phục hồi sau “những tổn thất và thiệt hại” do biến đổi khí hậu gây ra. Các cuộc họp diễn rất nhiều trong năm do các bất đồng. Các nước đang phát triển không muốn thấy Quỹ có trụ sở tại Ngân hàng Thế giới do Hoa Kỳ thống trị và muốn đảm bảo rằng càng nhiều người ở phía Nam bán cầu có thể tiếp cận được quỹ này. Các nước phát triển muốn nguồn vốn đến từ các nguồn ngoài tài chính công của họ, bao gồm cả nguồn vốn của các quốc gia đang phát triển giàu có như Trung Quốc và Ả Rập Saudi.

Cuối cùng, cuộc họp của Ủy ban được tổ chức tại Abu Dhabi đã đưa ra một dự thảo đề xuất cho phép Quỹ mới được đặt tại Ngân hàng

Thế giới trong ít nhất bốn năm. Không một nước phát triển hay bất kỳ nước nào có nghĩa vụ phải đóng tiền vào Quỹ. Đề xuất này hiện tại sẽ là cơ sở cho quyết định cuối cùng của các nhà lãnh đạo tại COP28.

4) Kết quả đàm phán về tổn thất và thiệt hại tại COP28

Sau nhiều tháng đàm phán căng thẳng trong suốt cả năm, Quỹ tổn thất và thiệt hại đã được vận hành đầy đủ vào ngày đầu tiên của COP28. Quỹ được thiết kế để giúp các quốc gia dễ bị tổn thương đối phó với những tác động của khí hậu vượt xa những gì con người có thể thích ứng. Việc bắt đầu hoạt động của Quỹ là một hành trình đầy cam go, trong đó các nước đang phát triển buộc phải có những nhượng bộ đáng kể để đạt được thỏa thuận [7], [8].

Một số quốc gia cũng đã đầu tư khoảng 700 triệu USD vào quỹ này. Mặc dù được hoan nghênh nhưng đây chỉ là một giọt nước trong đại dương so với thiệt hại khoảng 580 tỷ USD liên quan đến khí hậu mà các quốc gia dễ bị tổn thương có thể phải đối mặt vào năm 2030.

Các quốc gia cũng đồng ý rằng Văn phòng Giảm thiểu rủi ro thiên tai và Văn phòng Dịch vụ dự án (UNOPS) của Liên hợp quốc sẽ chủ trì Mạng lưới Santiago về tổn thất và thiệt hại, nơi sẽ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật quan trọng cho các nước đang phát triển dễ bị tổn thương.

Mặc dù tổn thất và thiệt hại được đưa vào quyết định của Đánh giá nỗ lực toàn cầu (GST) lần thứ nhất nhưng nó không được công nhận đúng mức là trụ cột thứ ba của hành động vì khí hậu, bên cạnh việc giảm nhẹ và thích ứng.

Hội đồng Quỹ tổn thất và thiệt hại sắp được thành lập cần đảm bảo rằng các chính sách của Quỹ phù hợp với mục đích, đáp ứng nhu cầu và huy động các nguồn lực trên quy mô lớn. Ngân hàng Thế giới cũng phải đáp lại lời mời đăng cai tổ chức Quỹ của các nhà đàm phán và xác định xem họ có thể chấp nhận các điều kiện mà các quốc gia đưa ra hay không. Cần phải sắp xếp thể chế trước COP29 để Quỹ có thể bắt đầu cung cấp tài chính cho các dự án.

Đồng thời, các quốc gia cần có những cam kết lớn hơn nhiều để đáp ứng nhu cầu của các cộng đồng dễ bị tổn thương bởi khí hậu, cũng như huy động các nguồn tài trợ sáng tạo như

thuế đối với nhiên liệu hóa thạch và vận tải biển. Họ cũng sẽ cần cung cấp tài chính cho Mạng lưới Santiago. Hơn nữa, các quốc gia cũng nên xác định chi tiết về tổn thất và thiệt hại vào NDC tiếp theo, bao gồm việc ước tính chi phí nếu có thể để thúc đẩy nguồn tài chính đầy đủ và có thể dự đoán được.

Với quyết định vận hành Quỹ tổn thất và thiệt hại ở COP28, giờ đây sự chú ý chuyển sang các bước tiếp theo, bao gồm việc các nhóm khu vực tương ứng đề cử nhanh chóng các thành viên Hội đồng quản trị cho Quỹ để có thể triệu tập cuộc họp Hội đồng quản trị đầu tiên theo yêu cầu trong quyết định của cuối tháng 1 năm 2024. Trong phiên họp toàn thể bế mạc, cả Barbados và Philippines đều đề nghị đăng cai tổ chức Quỹ tổn thất và thiệt hại và một số thành viên Hội đồng quản trị đã được đề cử. Tuy nhiên, chúng ta còn một chặng đường dài để huy động vốn và bổ sung Quỹ ở mức 400 tỷ USD cần thiết hàng năm để (ít nhất là bắt đầu) giải quyết các nhu cầu.

2.2. Những bất đồng trong đàm phán về Quỹ tổn thất và thiệt hại

Căng thẳng tăng cao trong suốt 5 cuộc họp của Ủy ban chuyển tiếp khi những tranh luận lâu dài giữa đại diện của các nước phát triển và nước đang phát triển được xem xét lại. Dưới đây là một số lĩnh vực chính gây chia rẽ trong Ủy ban [9]:

1) Ai có thể nhận được tiền từ Quỹ:

Tại COP27, các Bên đã đồng ý thành lập quỹ để hỗ trợ “các nước đang phát triển, đặc biệt là những nước đặc biệt dễ bị tổn thương” trước biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, cách giải thích “đặc biệt dễ bị tổn thương” vẫn là một điểm gây tranh cãi. Ví dụ, các thành viên của EU đề xuất rằng Quỹ chỉ nên phục vụ các nước kém phát triển nhất (LDC), các quốc đảo nhỏ và “các quốc gia đặc biệt dễ bị tổn thương khác dựa trên các tiêu chí đủ điều kiện cụ thể”. Các thành viên của G77 và Trung Quốc phản đối những gì họ cho là nỗ lực thu hẹp trọng tâm của Quỹ.

Văn bản cuối cùng được Ủy ban đồng ý không nêu rõ quốc gia nào sẽ đủ điều kiện nhận tiền. Thay vào đó, họ cho biết hội đồng quản trị Quỹ sẽ phát triển một “hệ thống phân bổ nguồn lực”,

dựa trên bằng chứng sẵn có và với tỷ lệ phần trăm tối thiểu được phân bổ cho các nước LDC và các đảo nhỏ.

2) Ai sẽ đóng góp tiền vào Quỹ:

Hiện tại, chỉ một nhóm nhỏ các quốc gia thuộc “Phụ lục II”, được coi là “phát triển” khi UNFCCC được thống nhất năm 1992, có nghĩa vụ cung cấp tài chính khí hậu. Các Bên này đã liên tục không đáp ứng được các cam kết tài chính khí hậu hiện có đối với các nước đang phát triển. Tuy nhiên, cả UNFCCC năm 1992 lẫn Thỏa thuận Paris đều không quy định ai sẽ cấp tiền để chi trả cho những tổn thất và thiệt hại do biến đổi khí hậu.

Mỹ và các nước châu Âu đã nhấn mạnh sự cần thiết phải chia sẻ gánh nặng với các nền kinh tế mới nổi giàu có hơn - đặc biệt là Trung Quốc và các quốc gia vùng Vịnh, như Ả Rập Saudi. Các nước phát triển cũng nói rằng việc mở rộng quy mô Quỹ một cách đầy đủ có nghĩa là mở cửa cho sự đóng góp từ các nguồn phi chính phủ, bao gồm cả khu vực tư nhân và các nhóm nhân đạo.

Các nước đang phát triển không hoàn toàn phản đối việc rút vốn từ các nguồn tài trợ “kết hợp và sắp xếp những mảnh ghép” này. Tuy nhiên, theo đề trình chung của các thành viên từ các nước đang phát triển, muốn tập trung chủ yếu vào nguồn tài trợ từ các nước phát triển.

Cuối cùng, các khuyến nghị không bắt buộc các nước phát triển phải đóng góp vào Quỹ, mà đề cập đến “nhiều nguồn tài trợ khác nhau”. Các nước phát triển được yêu cầu “đi đầu” trong việc cung cấp tài chính ban đầu cho Quỹ, thay vì cứu trợ tổn thất và thiệt hại. Ngoài ra, văn bản “thúc giục” các nước phát triển “tiếp tục cung cấp hỗ trợ”, trong khi đó yếu hơn đối với các quốc gia khác “khuyến khích” làm điều tương tự “trên cơ sở tự nguyện”.

3) Quỹ sẽ được đặt tại đâu:

Một vấn đề lớn làm cản trở tiến độ là vị trí của Quỹ tổn thất và thiệt hại, đó là: Mỹ và EU muốn Quỹ do Ngân hàng Thế giới có trụ sở tại Mỹ chủ trì.

Các thành viên G77 và Trung Quốc phản đối kịch liệt vì cho rằng nguồn tài chính của Ngân hàng Thế giới không dựa trên các khoản tài trợ mà dựa trên các khoản vay, điều không mong muốn đối với các quốc gia đang gánh nặng nợ

nằm ở phía Nam bán cầu. Họ cũng cho biết Ngân hàng Thế giới không được thành lập để cho phép tiếp cận nhanh chóng, trực tiếp những hình thức cần thiết khi đối phó với thảm họa khí hậu. Hơn nữa, họ cho rằng Ngân hàng Thế giới không chịu trách nhiệm trước tất cả các Bên, do sự chi phối của Mỹ - cổ đông lớn nhất - và các nhà tài trợ lớn khác trong việc ra quyết định.

Thay vào đó, các nước đang phát triển tranh luận về một thực thể mới, độc lập hoạt động theo cơ chế tài chính của UNFCCC. Điều này sẽ tương tự như Quỹ Khí hậu Xanh (GCF), được giám sát bởi một hội đồng gồm 24 người bao gồm số lượng đại diện ngang nhau của các nước phát triển và đang phát triển.

Sau khi tranh chấp này cản trở sự đồng thuận tại cuộc họp Ủy ban lần thứ tư, các nước đang phát triển đi đến cuộc họp cuối cùng tuyên bố rằng họ sẽ chấp nhận Ngân hàng Thế giới làm chủ nhà trên cơ sở “tạm thời”. Các thành viên Ủy ban nhấn mạnh rằng họ đang có “sự nhượng bộ rất lớn” khi làm như vậy. Một số thành viên ở các nước phát triển cũng cho biết họ muốn thấy một lộ trình rõ ràng để chuyển Quỹ ra khỏi Ngân hàng trong vòng hai năm. Cuối cùng, Ủy ban đã đồng ý với văn bản rằng Ngân hàng Thế giới với tư cách là cơ quan chủ quản tạm thời của Quỹ trong bốn năm, bao gồm các điều kiện như cho phép cộng đồng tiếp cận các khoản tài trợ nhỏ và tạo điều kiện tiếp cận đối với các quốc gia không phải là thành viên của Ngân hàng Thế giới.

4) Kinh phí cần thiết để giải quyết tổn thất và thiệt hại:

Các thành viên Ủy ban chuyển tiếp của các nước đang phát triển đã đệ trình vào tháng 9 kêu gọi tài trợ “ít nhất” 100 tỷ USD mỗi năm cho các tổn thất và thiệt hại vào năm 2030. Đại diện các nước đang phát triển nhấn mạnh rằng mục tiêu 100 tỷ “không phải là mức trần mà là một cam kết tối thiểu”. Ngược lại, đề trình của Mỹ và EU không ủng hộ bất kỳ mục tiêu cụ thể nào.

Dự thảo kết quả cuối cùng, được công bố tại cuộc họp lần thứ tư vào tháng 10, bao gồm một phần có tiêu đề “quy mô”, với đề xuất của các nước đang phát triển được đặt trong ngoặc vuông, nghĩa là nó vẫn chưa được tất cả các bên đồng ý. Tuy nhiên, một thành viên Mỹ trong Ủy

ban cho biết sẽ không chấp nhận con số như vậy trong tài liệu. Cuối cùng, mọi tham chiếu đến quy mô tài trợ đều bị loại bỏ khỏi các khuyến nghị cuối cùng.

5) Những lựa chọn đang được xem xét để huy động tiền cho tổn thất và thiệt hại:

Một trong những mục tiêu của Ủy ban chuyển tiếp là “xét đến bối cảnh của các thể chế và giải pháp liên quan đến việc ứng phó với tổn thất và thiệt hại”.

Là một phần của thỏa thuận từ COP27, các quốc gia đã ủy quyền cho Ban thư ký UNFCCC xem xét nguồn tài trợ cho tổn thất và thiệt hại hiện có và xác định “những khoảng trống hiện có trong bối cảnh này”.

Ban thư ký đã công bố một báo cáo tổng hợp tóm tắt những phát hiện của mình vào tháng 5 năm 2023, làm cơ sở cho các quyết định của Ủy ban. Ban thư ký đã xác định nhiều nguồn hiện tại có liên quan để giải quyết tổn thất và thiệt hại, bao gồm các quỹ thích ứng và cơ sở bảo hiểm.

Trong khi đó, các nhà khoa học và các nhóm xã hội dân sự đã đề xuất các nguồn thay thế cho Quỹ tổn thất và thiệt hại, chẳng hạn như thuế hoặc thuế đánh vào nhiên liệu hóa thạch và vận chuyển toàn cầu.

Một bài báo đề xuất phân bổ hàng trăm tỷ đô la phí “đền bù khí hậu” cho các công ty lớn về nhiên liệu hóa thạch, chẳng hạn như Saudi Aramco và ExxonMobil.

Các phiên bản trước đây của khuyến nghị của Ủy ban chuyển tiếp phản ánh nhiều nguồn tiềm năng khác nhau, một lần nữa được đặt trong dấu ngoặc vuông. Bao gồm các tổ chức tư nhân, tổ chức phi chính phủ và “quyền rút vốn đặc biệt (SDR), thuế, thị trường các-bon tự nguyện hoặc cơ chế định giá quốc tế”.

Tuy nhiên, vấn đề về nguồn tài trợ đang gây tranh cãi vì nói chung các nước đang phát triển đã cố gắng duy trì sự chú trọng vào tài chính dựa trên viện trợ từ các nước phát triển.

Trong khi đó, các nước phát triển nói rằng các nguồn mới “sáng tạo” phải được khám phá để huy động tiền ở quy mô vừa đủ.

Văn bản khuyến nghị cuối cùng không bao gồm nhiều chi tiết về các loại nguồn tài trợ, nhưng đề cập đến “nhiều nguồn khác nhau”, cũng như sẽ được mở cho các đóng góp công,

tư nhân và “sáng tạo”. Văn bản cũng quy định rõ là nên mở cửa để nhận tiền từ các tổ chức từ thiện. Hội đồng quản trị của Quỹ sẽ chuẩn bị một chiến lược để “huy động các nguồn tài chính mới, bổ sung, có thể dự đoán được và đầy đủ từ tất cả các nguồn tài trợ”.

Cũng như nhiều khía cạnh khác của Quỹ, câu hỏi làm thế nào để các quốc gia có thể thực sự yêu cầu kinh phí khi trải qua tổn thất và thiệt hại vẫn chưa có câu trả lời.

3. Tổn thất và thiệt hại đối với Việt Nam

Các tổn thất và thiệt hại của Việt Nam trong quá khứ và dự báo trong tương lai được tóm tắt dưới đây [10], [11], [12].

3.1. Tổn thất và thiệt hại trong quá khứ

Trong giai đoạn 2011-2020, khí hậu cực đoan đã gây thiệt hại nghiêm trọng về kinh tế, với tổng thiệt hại khoảng 10 tỷ USD, theo tỷ giá năm 2022 [11]. Thiệt hại trực tiếp đối với tài sản công và tư, trung bình mỗi năm Việt Nam bị thiệt hại khoảng 2,4 tỷ USD (tương đương 0,8% GDP) do các hiện tượng thời tiết cực đoan. Nếu tính theo chi phí suy thoái môi trường nói chung, thiệt hại do biến đổi khí hậu được ước tính khoảng 10 tỷ USD vào năm 2020, tương đương 3,2% GDP. Trong các năm 2011, 2012, 2018 và 2020 đã có 5.929 phòng học và nhà chức năng bị phá hủy và hư hại, 2.723 điểm trường bị ảnh hưởng. Hơn 204 nghìn ha rừng bị thiệt hại trong các năm 2012, 2018, 2020-2021.

Trong giai đoạn 2011-2020, có 2.153 người tử vong, 316 người mất tích và 4.117 người bị thương do thiên tai [11]. Các tổn thất sau thiên tai còn bao gồm dịch bệnh do nguồn nước sinh hoạt bị ô nhiễm và vấn đề sức khỏe tinh thần do sang chấn tâm lý và lo âu, căng thẳng. Biến đổi khí hậu cũng là một trong những nguyên nhân làm gia tăng tình trạng di cư và khiến hàng chục ngàn hộ gia đình buộc phải di dời chỗ ở vĩnh viễn, gây nguy cơ mất bản sắc văn hóa và tri thức địa phương.

3.2. Xu hướng tổn thất và thiệt hại trong tương lai

Các tổn thất và thiệt hại do biến đổi khí hậu gây ra có xu hướng gia tăng, làm cản trở các nỗ lực phát triển bền vững, xóa đói giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội.

Biến đổi khí hậu sẽ là một trong các tác nhân làm giảm tăng trưởng của Việt Nam. Nếu không có các giải pháp thích ứng hiệu quả, nhiệt độ tăng 1,0°C và 1,5°C có thể gây tổn thất lần lượt khoảng 1,8% GDP và 4,5% GDP [13]; thiệt hại kinh tế khoảng 4,3 tỷ USD trong 10 năm tới [14]. Nếu nước biển dâng và nhiệt độ tăng lên theo kịch bản xấu nhất, ước tính đến năm 2050, Việt Nam có khoảng 3,1 triệu người phải di cư nội địa.

Với kịch bản biến đổi khí hậu cao, mức độ rủi ro do lũ lụt của khu vực đô thị dự kiến sẽ tăng lên 7%. Ước tính tổn thất về nhà cửa do bão, lũ lụt liên quan đến biến đổi khí hậu ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long đến năm 2050 là 2,1 tỷ USD, gia tăng 11% so với hiện tại [15]. Gia tăng lượng mưa có thể làm khoảng 20% tổng chiều dài mạng lưới đường quốc lộ, 20% tổng chiều dài mạng lưới đường sắt có nguy cơ xảy ra sạt lở, ngập lụt [16]. Nếu nước biển dâng 100 cm, khoảng 4% hệ thống đường sắt, hơn 9% hệ thống quốc lộ và khoảng 12% hệ thống tỉnh lộ bị ảnh hưởng [17]. Giảm đoạn các tuyến đường sắt có thể dẫn đến thiệt hại kinh tế từ 2,3 - 2,6 triệu USD/ngày [18]. Nước biển dâng có thể gây thiệt hại 43 tỷ USD cho nông nghiệp. Đồng bằng sông Cửu Long là khu vực chịu tổn thất lớn nhất, tiếp đến là Đồng bằng sông Hồng [17]. Khoảng 1,1 triệu tấn thủy sản nuôi trồng, tương đương 935 triệu USD có nguy cơ bị tổn thất do lũ lụt hàng năm [14]. Nếu nước biển dâng từ 75-100 cm thì 78 trong số 286 “sinh cảnh sống tự nhiên trọng yếu” (tương đương 27%), 46 khu bảo tồn (tương đương 33%), 9 khu đa dạng sinh học có tầm quan trọng quốc gia và quốc tế (23%) và 23 khu đa dạng sinh học khác sẽ bị tác động nghiêm trọng [19]. Hầu hết các khu công nghiệp ven biển bị ngập. Ước tính có tới 35% các công trình xây dựng ở các khu vực ven biển bị xói mòn; 42% khách sạn ven biển nằm gần khu vực sạt lở; và 2/3 hệ thống đê (khoảng trên 2.659 km) có thể sẽ không đáp ứng được tiêu chuẩn an toàn [14].

Ngoài những thiệt hại về kinh tế xác định

được, Việt Nam còn có nguy cơ cao chịu thiệt hại phi kinh tế như thiệt hại về người và suy giảm sức khỏe người dân, cộng đồng hoặc chi phí cơ hội khi khu kinh tế bị di dời, mất đất do xói lở, mất di sản văn hóa và kiến trúc địa phương, mất đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái.

4. Kết luận

Tổn thất và thiệt hại do BĐKH ngày càng gia tăng cả về mặt kinh tế và phi kinh tế, gây ra các vấn đề như di cư, tác động đến các di sản văn hóa, ảnh hưởng tới sinh kế của người dân; chi phí liên quan đến tổn thất và thiệt hại tại các nước đang phát triển là rất lớn, gia tăng nợ công, ảnh hưởng tới việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững. Giải quyết vấn đề tổn thất và thiệt hại là thực hiện công lý khí hậu.

Việc các Bên thông qua được vấn đề liên quan đến tài trợ cho giải quyết tổn thất và thiệt hại, đánh dấu bằng việc thành lập Quỹ tổn thất và thiệt hại và Ủy ban chuyển đổi để xây dựng quy định chi tiết là đáng được ghi nhận.

Các Bên cần tiếp tục thảo luận về các giải pháp để giải quyết vấn đề tổn thất và thiệt hại, cơ chế vận hành và đóng góp nguồn lực cho Quỹ tổn thất và thiệt hại. Cần đẩy nhanh tiến độ xây dựng cơ cấu tổ chức, cách thức vận hành, quản lý Quỹ và thủ tục tiếp cận Quỹ cần được rõ ràng để các Bên có được hỗ trợ kịp thời, tiếp cận nguồn lực từ Quỹ để xử lý các vấn đề tổn thất và thiệt hại tại các quốc gia.

Việt Nam đã xác định và đề cập vấn đề tổn thất và thiệt hại trong các chính sách về biến đổi khí hậu của quốc gia như Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050 [10], Đóng góp do quốc gia tự quyết định cập nhật năm 2022 (NDC 2022) [11], Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu [12] và Thông tư 01/2022/TT-BTNMT quy định chi tiết thi hành Luật Bảo vệ môi trường về ứng phó với biến đổi khí hậu [20]. Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên ban hành hướng dẫn về đánh giá tác động, mức độ dễ bị tổn thương, tổn thất và thiệt hại do biến đổi khí hậu gây ra.

Đóng góp của từng tác giả trong bài báo: Xây dựng ý tưởng: Trần Thực; Tổng hợp và xử lý số liệu: Đào Minh Trang.

Lời cam đoan: Tập thể tác giả cam đoan bài báo này là công trình nghiên cứu của mình, chưa từng công bố trước đó, không sao chép, đạo văn; không có sự tranh chấp lợi ích trong nhóm tác giả.

Tài liệu tham khảo

1. Preeti Bhandari et al. (2022), *What Is "Loss and Damage" from Climate Change? 8 Key Questions, Answered.*
2. Global Landscapes Forum (2023), *What is 'loss and damage,' and what does it have to do with climate justice?* 20/03/2024. Link: https://news.globallandscapesforum.org/61532/what-is-loss-and-damage-and-what-does-it-have-to-do-with-climate-justice/?utm_campaign=GLF_Newsletter/
3. Kara Anderson (2023), *What is the COP27 Loss and Damage Fund?* 20/03/2024. Link: [What is the COP27 Loss and Damage Fund? \(greenly.earth\),](https://www.greenly.earth/what-is-the-cop27-loss-and-damage-fund/)
4. Cameron Hill (2023), *A loss and damage fund: two big challenges*, 20/3/2024. Link: [A loss and damage fund: two big challenges - World | ReliefWeb,](https://www.reliefweb.org/a-loss-and-damage-fund-two-big-challenges-world)
5. Carbon Brief (2023), *Interactive: Who wants what at the COP28 climate change summit.*
6. Climate Network (2023), *Loss & Damage Fund Meeting Ends with No Outcome as Countries Fail to Agree on Key Aspects of The Funds Role*, 20/03/2024. Link: [Loss & Damage Fund meeting ends with no outcome as countries fail to agree on key aspects of the funds role - Climate Action Network \(climatenetwork.org\),](https://www.climateactionnetwork.org/loss-and-damage-fund-meeting-ends-with-no-outcome-as-countries-fail-to-agree-on-key-aspects-of-the-funds-role)
7. WRI (2023), *Unpacking COP28: Key Outcomes from the Dubai Climate Talks, and What Comes Next.*
8. Loss and Damage Collaboration (2023), *Did COP 28 get us closer to the world we want? Assessing the outcome on loss and damage.*
9. Carbon Brief (2023), *Q&A: The fight over the 'loss-and-damage fund' for climate change.*
10. Thủ tướng Chính phủ (2011), Quyết định số 2139/QĐ-TTg ngày 05 tháng 12 năm 2011 về phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu.
11. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022b), Báo cáo kỹ thuật: Đóng góp do quốc gia tự quyết định của Việt Nam năm 2022. Hà Nội, Việt Nam.
12. Thủ tướng Chính phủ (2020), Quyết định số 1055/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Về việc ban hành Kế hoạch quốc gia thích ứng với biến đổi khí hậu giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
13. AFD. (2021), *Climate change in Viet Nam: Impacts and adaptation. A COP26 assessment report of the GEMMES Viet Nam project.*
14. World Bank (2020), *Tăng cường Khả năng Chống chịu Khu vực Ven biển Việt Nam.*
15. Ngân hàng phát triển Đức KfW (2020), *Phân tích rủi ro khí hậu: Nâng cao khả năng thích ứng biến đổi khí hậu trong hoạt động phát triển và chuyển dịch kinh tế tại Việt Nam*
16. ADB (2014), Báo cáo "Kỹ thuật về thích ứng với BĐKH trong ngành giao thông vận tải", Dự án ADB TA-7779 VIE - NIRAS, ICEM, RCEE- NIRAS.
17. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2020), Báo cáo kỹ thuật: Đóng góp do quốc gia tự quyết định của Việt Nam năm 2020. Hà Nội, Việt Nam.
18. World Bank (2019c), *Giải quyết Vấn đề Biến đổi Khí hậu trong ngành Giao thông Vận tải. Tập 2: Lộ trình Hướng tới Giao thông Vận tải có Khả năng Chống chịu.*
19. Chính phủ Việt Nam (2022), Quyết định số 149/QĐ-CP, Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050.
20. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2022a), Thông tư số 01/2022/TT-BTNMT ngày 07 tháng 01 năm 2022 quy định chi tiết thi hành Luật Bảo vệ môi trường về ứng phó với biến đổi khí hậu.

LOSS AND DAMAGE AND INTERNATIONAL NEGOTIATIONS ON LOSS AND DAMAGE

Tran Thuc, Dao Minh Trang

The Viet Nam Institute of Meteorology, Hydrology and Climate Change

Received: 1/2/2024; Accepted: 4/3/2024

Abstract: *“Loss and damage” is a general term used to refer to consequences of climate change that go beyond what humans can adapt to or when options exist but communities do not have the resources to continue. access or use. Loss and damage due to climate change is increasing both economically and non-economically, affecting the implementation of sustainable development goals. Addressing loss and damage is climate justice and has been the subject of debates both within and outside the UNFCCC climate negotiations for more than three decades. At COP27, all countries agreed to establish a Loss and Damage Fund and a Transition Committee, but there are still many disagreements in negotiations about this Fund such as: which countries can receive money and contribute to the Fund, headquarters of the Loss and Damage Fund, the funding needed to deal with loss and damage, and options for raising money for loss and damage. In Vietnam, in the period 2011-2020, extreme climate has caused serious economic damage with a total loss of about 10 billion USD. In addition to the identified economic losses, Vietnam is also at high risk of suffer non-economic losses.*

Keywords: *Loss and damage, international negotiations, disagreements.*