

THÔNG TIN THAM KHẢO

Vai trò của Trung Quốc và vấn đề địa chính trị của các đập thủy điện hạ nguồn Mê Kông

Philip Hirsch¹

Bản dịch tiếng Việt này do Trung tâm Con người và Thiên nhiên thực hiện từ bài phân tích “China and the Cascading Geopolitics of Lower Mekong Dams” đăng trên Tạp chí Châu Á – Thái Bình Dương: Trọng tâm Nhật Bản. Bản gốc tiếng Anh có tại địa chỉ Internet: <http://www.japanfocus.org/-Philip-Hirsch/3529>.

Đã có rất nhiều bài viết đề cập tới tác động hạ nguồn của các đập thủy điện Trung Quốc trên dòng Lan Thương – Mê Kông, dòng sông quốc tế chảy qua biên giới năm quốc gia sau khi ra khỏi lãnh thổ Trung Quốc. Hầu hết các cuộc thảo luận đều xoay quanh các tác động thủy văn do quá trình ngăn dòng của tám đập thủy điện đã và sẽ được xây dựng trên dòng chính của con sông Lan Thương (tỉnh Vân Nam, Trung Quốc). Trong đó, các quan ngại đặc biệt tập trung vào con đập Tiểu Loan (Xiaowan) vừa hoàn thành gần đây và đập Nọa Trác Độ (Nuozhadu) mới được phê duyệt, bởi quá trình tích một khối lượng nước lớn của mỗi con đập này đều có thể gây ra những ảnh hưởng đến chế độ thủy văn trên toàn lưu vực. Kế hoạch xây dựng các thủy điện bậc thang trên sông Lan Thương đã gây ra nhiều tranh luận từ phía các quốc gia khu vực hạ lưu như Thái Lan, Lào, Campuchia và Việt Nam, nhất là khi xảy ra trận lũ năm 2008 và hạn hán năm 2010. Rất nhiều ý kiến từ các quốc gia này cho rằng cả hai vụ thiên tai trên đều có nguyên nhân từ các hoạt động của Trung Quốc ở thượng nguồn. Các bài báo gần đây về tác động thay đổi chế độ thủy văn hạ nguồn và sự cần thiết phải tăng cường tính minh bạch của Trung Quốc đối với vấn đề này đang cho thấy tính phức tạp của vấn đề thủy văn và địa chính trị trên một lưu vực sông quốc tế như Lan Thương - Mê Kông.

Các đập trên sông Lan Thương có ảnh hưởng lớn tới chế độ thủy văn hạ lưu, với nguy cơ làm trầm trọng thêm hoặc cũng có thể cải thiện tình trạng lũ lụt và hạn hán ở các khu vực này, đồng thời ảnh hưởng đến trữ lượng thủy sản và các nguồn tài nguyên mang lại sinh kế cho người dân hạ nguồn. Ví dụ, có nghiên cứu cho rằng, các đập thủy điện thượng nguồn có khả năng tăng khối lượng dòng chảy vào mùa khô thêm 30 – 50% tại đoạn sông phía trên thủ đô Viên Chăn (Lào). Tuy nhiên, cũng có những tác động gián tiếp khác ít được quan tâm hơn

¹ Giáo sư Philip Hirsch là Giám đốc Trung tâm Tư liệu Mê Kông thuộc Đại học Sydney. Ông là đồng biên tập với C.Warren thực hiện cuốn sách: *Chính trị môi trường khu vực Đông Nam Á: Tài nguyên và Sức chịu đựng* (The Politics of Environment in Southeast Asia: resources and resistance). Ông cũng là đồng tác giả với Derek Hall và Tania Murray Li xuất bản cuốn *Sức mạnh của sự loại trừ: Bất cập trong quản lý đất đai khu vực Đông Nam Á* (Powers of Exclusion: land dilemmas in Southeast Asia) in bởi Nhà xuất bản Đại học Singapore và Nhà xuất bản Đại học Hawaii năm 2011.

mặc dù chúng có liên hệ tới những dự án hiện đang gây tranh cãi gay gắt như dự án Xayaburi đang được đề xuất xây dựng tại Lào.

Hiện nay, có tới 11 dự án đập thủy điện được đề xuất trên dòng chính hạ lưu sông Mê Kông, cũng chính là khu vực hạ nguồn của Trung Quốc. Vị trí của các đập nằm rải rác trên các lưu vực chạy dọc biên giới hoặc trên phạm vi lãnh thổ của ba trong bốn quốc gia thành viên của Ủy hội Sông Mê Kông (MRC). Những con đập này đã được lên kế hoạch xây dựng từ những năm 1950, nhưng bị trì hoãn do hệ lụy của cuộc chiến tranh lạnh kéo dài trong những năm 1960-1980. Vào thời điểm những năm đầu 1990, khi các ý tưởng xây dựng đập trên dòng chính Mê Kông được đưa trở lại các chương trình nghị sự, vấn đề môi trường xung quanh các con đập đang rất được quan tâm. Do đó, những dự án không lồ được thiết kế trước đây đã không còn dễ dàng được chấp nhận. Chính vì lẽ đó, phần lớn các kế hoạch xây dựng đập trên dòng chính Mê Kông mới chỉ dừng lại ở khâu quy hoạch và bị đưa ra khỏi các chương trình nghị sự đến mãi gần đây.

Có rất nhiều nguyên nhân lý giải cho việc phục hồi ý tưởng xây dựng đập thủy điện trên dòng chính Mê Kông, trong đó Trung Quốc cũng đóng vai trò nhất định ở một số khía cạnh. Một trong những nguyên nhân là chính sách phát triển nguồn nước Mê Kông của Trung Quốc đã tác động tới mong muốn xây dựng thêm các con đập ở khu vực hạ lưu nhằm khẳng định chủ quyền cũng như tính công bằng trong sử dụng dòng sông chung. Hệ quả là chính phủ Lào không thấy lý do nào để dừng việc phát triển sử dụng nguồn nước Mê Kông sau những gì mà quốc gia thượng nguồn Trung Quốc đã thực hiện. Điều này đã gây ra tình hình căng thẳng trong khu vực, bởi vị thế của Lào không giống với Trung Quốc. Là một quốc gia thành viên của MRC, dù muốn thể hiện vai trò chủ quyền của mình với dòng sông nằm trong lãnh thổ quốc gia, Lào vẫn phải tuân thủ các thủ tục tham vấn trước khi thông qua các dự án có thể gây ra tác động xuyên biên giới.

Một nguyên nhân quan trọng khác đã đưa vấn đề này trở lại bàn nghị sự là ảnh hưởng của các đập thủy điện trên sông Lan Thương tới chế độ thủy văn trên sông Mê Kông. Vấn đề nằm ở chỗ, sự biến đổi chế độ thủy văn mùa lũ tại khu vực thượng nguồn ngay dưới các con đập Lan Thương đã mang lại một triển vọng kinh tế sáng sủa hơn cho các đập hạ nguồn. Bởi lẽ, các mô hình ban đầu của các đập hạ nguồn thường có hồ chứa nước lớn, như dự án Pa Mông đề xuất những năm 1960. Song, các thiết kế đập dâng, thường có quy mô nhỏ hơn, hoạt động phụ thuộc vào dòng chảy theo mùa để phát điện lại không thể dự trữ lượng nước trong nhiều ngày. Vì vậy, nếu không các có bể chứa ở thượng nguồn, đập dâng ở hạ nguồn chỉ có thể hoạt động hết công suất một vài tháng trong năm. Ngược lại, khi dòng chảy theo mùa được điều tiết bởi các đập trên sông Lan Thương, hạ nguồn sẽ có nhiều nước hơn trong mùa khô và ít hơn vào mùa mưa. Theo đó, khả năng phát điện sẽ duy trì hiệu quả cao quanh năm so với phát điện theo đúng chế độ lũ theo mùa tự nhiên.

Một vai trò khác của Trung Quốc trong việc xây dựng các con đập ở hạ lưu là nguồn đầu tư của các tập đoàn năng lượng quốc doanh trong một số dự án trọng điểm. Cho đến những năm 1990, hầu hết nguồn vốn rót vào các đập thủy điện tại khu vực hạ lưu Mê Kông đều là đầu tư công, dựa trên các khoản vay từ Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB). Tuy nhiên, hiện nay, bối cảnh đã có nhiều thay đổi khi hầu hết các đập được lên kế

hoạch đều là các dự án thương mại. Trung Quốc chiếm tỷ trọng lớn trong nguồn đầu tư vào các dự án này; ước tính có khoảng 40% các đề xuất phát triển thủy điện trên dòng chính và dòng nhánh Mê Kông trong những năm tới tại các quốc gia thành viên MRC sẽ do các công ty Trung Quốc thực hiện. Các dự án này bao gồm 4 trong số 11 đập được đề xuất xây dựng trên dòng chính, bao gồm Pak Beng, Pak Lay, Xanakham ở Lào và Sambor ở Campuchia.

Bên cạnh đó, sự tham gia của các công ty Thái Lan, Việt Nam và Malaysia vào các dự án trọng điểm còn lại cho thấy rằng các vấn đề địa chính trị xoay quanh việc xây dựng đập thủy điện hiện nay phức tạp hơn nhiều do những lợi ích thương mại trong khu vực. Yếu tố chính trị của các đập thủy điện với những tác động xuyên biên giới vừa là vấn đề nội bộ trong phạm vi lãnh thổ một quốc gia đồng thời lại là vấn đề liên biên giới xét về quy mô. Chẳng hạn, việc các công ty Việt Nam – một quốc gia ở hạ nguồn dòng Mê Kông, ngó ý muốn tham gia xây dựng đập Luang Prabang (ở Lào) và Stung Treng (ở Campuchia) lại mâu thuẫn với những lo ngại rằng tác động của các đập thủy điện dòng chính của các quốc gia thượng nguồn sẽ làm mất nguồn phù sa màu mỡ và suy giảm nguồn lợi thủy sản, gây tổn thất nặng nề cho hơn 20 triệu người dân Việt Nam sống ở vùng đồng bằng sông Cửu Long.

Những quan ngại gần đây về hình ảnh Trung Quốc ở nước ngoài đã dẫn đến những thay đổi khá thú vị trong việc nước này thực hiện các hoạt động kinh tế liên quan đến nguồn nước. Tại Hội nghị Thượng đỉnh MRC tại Hua Hin vào tháng 4/2010, Trung Quốc đã đồng ý công bố các dữ liệu liên quan đến chế độ ngăn - xả nước của các đập trên sông Lan Thương. Đây là động thái đáp lại mối quan ngại của các quốc gia hạ lưu về các tác động hiện hữu từ quá trình tích nước và xả nước hồ chứa khi dòng chảy thấp hoặc khi có lũ. Mặc dù dữ liệu mà Trung Quốc cung cấp chưa đầy đủ, động thái này cũng cho thấy nhận thức của Trung Quốc về sự cần thiết trong hợp tác với các quốc gia hạ nguồn. Bên cạnh đó, công ty Sino-Hydro và các công ty khác của Trung Quốc cũng đã thực hiện quy trình đánh giá tác động môi trường nghiêm túc hơn so với trước đây. Đập dòng nhánh Nam Ngum 5 của công ty Sino-Hydro được coi là trường hợp thí điểm áp dụng các yêu cầu của Quy định đánh giá thủy điện bền vững (Hydropower Sustainability Assessment Protocol). Quy định này được xây dựng sau nhiều đối thoại giữa ngành công nghiệp thủy điện quốc tế, các tổ chức phi chính phủ và các đối tác khác.

Một diễn biến khác liên quan đến vai trò quốc gia thượng nguồn của Trung Quốc ở khu vực Mê Kông là sự thay đổi trên bình diện địa chính trị khu vực với sự quay trở lại của Mỹ thông qua Sáng kiến Hạ nguồn Mê Kông. Mặc dù chưa có những quyết định chính thức về đường lối phát triển của chương trình này, Sáng kiến của Mỹ vẫn hé lộ nỗ lực nhằm giảm ảnh hưởng của Trung Quốc trong khu vực, đồng thời khắc họa vai trò của Mỹ như một người bạn của các quốc gia hạ nguồn trong đối trọng với “kẻ gây hại môi trường” ở thượng nguồn. Mỹ giúp một số quốc gia Đông Nam Á có vị thế cao hơn khi đối thoại với Trung Quốc, đáng chú ý là trong vấn đề Biển Đông tại Diễn đàn Khu vực ASEAN tháng 7/2010.

Những khía cạnh nào khi nhìn nhận vai trò của Trung Quốc trong vấn đề thủy điện dòng chính Mê Kông (bên ngoài các thủy điện bậc thang trên sông Lan Thương) có thể cho chúng ta thấy được cục diện chính trị môi trường và tiến trình phát triển của khu vực Mê Kông? Có

ít nhất hai khía cạnh bên trong có thể giúp phác họa lên một bức tranh tổng thể chặt chẽ hơn so với những biểu hiện bên ngoài.

Thứ nhất, sẽ rất hữu ích nếu hiểu được lô-gic chính trị của các con đập dòng chính của Trung Quốc và hạ nguồn Mê Kông theo hướng quan hệ phụ thuộc, hoặc hiểu được ý tưởng cho rằng các sự kiện và hệ quả của chúng đã được khơi mào và có thể lý giải phần nào bằng các sự kiện trước đó và còn có khả năng tác động đến các dự án phát triển trong tương lai theo kiểu bậc thang. Vấn đề nằm ở chỗ, trong khi các thủy điện bậc thang Lan Thương đã được Trung Quốc cân nhắc kỹ càng vì quyền lợi của chính mình, dường như vẫn tồn tại những mối liên hệ lớn hơn trong chiến lược phát triển của Trung Quốc trên lãnh thổ của họ - liên quan đến khía cạnh thủy văn, kinh tế và chính trị - đang thúc đẩy quá trình xây đập dòng chính hạ lưu Mê Kông. Tới lượt mình, điều này lại tạo ra yếu tố địa chính trị mới trong mối quan hệ của Trung Quốc với các quốc gia hạ nguồn, và giữa các thành viên MRC với nhau, xuất phát từ quan điểm khác nhau của các nước đối với các dự án đập dòng chính.

Thứ hai, rõ ràng là các vấn đề chính trị môi trường xung quanh các đập trên dòng Lan Thương và hạ nguồn Mê Kông bị ràng buộc khá phức tạp trong một thế giới rộng lớn của các mối quan hệ địa chính trị. Điều này cũng bao gồm cả những mối quan hệ của Trung Quốc với các quốc gia láng giềng. Nó cũng là sân chơi cạnh tranh giữa các cường quốc cũ và mới. Điểm đáng chú ý là cách thức mà các vấn đề địa chính trị bị vướng mắc vào các quan ngại về tài nguyên và môi trường của một hệ thống sông chung.

Sẽ rất nguy hiểm nếu đánh đồng mối quan hệ phụ thuộc trên với thuyết định mệnh trong vấn đề thủy điện dòng chính Mê Kông. Những quyết định quan trọng hiện chưa được đưa ra. Cũng sẽ thật sai lầm nếu cho rằng các cân nhắc về môi trường là yếu tố bắt buộc và góp phần chi phối vấn đề địa chính trị; và rằng các quan hệ quốc tế chứ không phải các quan ngại về hệ thống sông chung sẽ hoàn toàn chi phối cuộc chơi. Việc báo cáo Đánh giá môi trường chiến lược (SEA) các đập thủy điện dòng chính hạ nguồn Mê Kông mà MRC mới công bố đưa ra khuyến nghị tạm dừng 11 dự án đã tạo ra cơ hội để các quốc gia trong khu vực thoát khỏi tình trạng đập nổi tiếp đập – điều mà nếu xảy ra sẽ biến sông Mê Kông trở thành một hệ thống bậc thang các hồ chứa nước khi có tới 60% chiều dài dòng chính hạ nguồn bị thay thế bởi 11 con đập.

Báo cáo SEA do MRC ủy thác thực hiện được coi là một đánh giá khoa học toàn diện nhất từ trước đến nay chứng minh về việc có hay không tác động của các đập thủy điện Mê Kông. Xayaburi, đập dòng chính hạ nguồn đầu tiên, đã được Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Lào thông báo, tham vấn các quốc gia thành viên MRC trong khoảng thời gian 6 tháng, kết thúc vào tháng 4/2011. Đây là lần đầu tiên các quốc gia thành viên MRC được tham vấn và đưa ra ý kiến về một dự án thủy điện xây dựng trên lãnh thổ của nước láng giềng. Dự án này do Thái Lan đầu tư trên lãnh thổ Lào, nhà thầu là công ty Ch. Kanchang (Thái Lan), được rót vốn từ các ngân hàng Thái Lan và thị trường cung cấp điện chính sau khi hoàn thành là Thái Lan. Ngày 19/04/2011, Ủy ban Liên hợp của MRC đã tổ chức một cuộc họp đặc biệt để các quốc gia đưa ra quan điểm về con đập. Tại đây, căn cứ vào bản đánh giá kỹ thuật đề xuất dự án và kết quả của một loạt các cuộc tham vấn cộng đồng, các quốc gia MRC đã phản đối mạnh mẽ

dự án Xayaburi cũng như các dự án đập trên dòng chính. Vấn đề này sẽ được đưa lên bàn thảo tại cuộc họp Hội đồng cấp Bộ trưởng.

Tại thời điểm của bài viết này (đầu tháng 5/2011), công ty đề xuất dự án Xayaburi khẳng định rằng dự án sẽ được thực hiện, làm yên lòng các cổ đông rằng hợp đồng dự án vẫn còn giá trị. Chính phủ Lào đã gửi các thông điệp khác nhau, đầu tiên là khẳng định chủ quyền của mình phát triển tài nguyên nước ở phần dòng chảy trên lãnh thổ của mình, nhưng sau đó lại tuyên bố sẽ có đánh giá tác động môi trường của các chuyên gia trước quá trình xây dựng. Trong khi đó, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam và Campuchia đã tuyên bố rõ ràng rằng việc xây dựng đập Xayaburi cần tạm hoãn, ít nhất là trong thời điểm hiện tại. Các vấn đề địa chính trị lần đầu tiên được đặt ra khi các quốc gia tranh cãi về quyền phát triển dựa trên các nguyên tắc về chủ quyền lãnh thổ, cũng như những quan điểm của các quốc gia hạ nguồn trên cơ sở sự toàn vẹn lãnh thổ, hay sự cần thiết phải coi trọng những ảnh hưởng mà người dân hạ lưu, đặc biệt ở khu vực đồng bằng sông Cửu Long và hồ Tonle Sap phải gánh chịu do các tác động phát triển ở thượng nguồn.

Nếu dự án Xayaburi được thông qua bất chấp các khuyến nghị từ báo cáo SEA, cũng như những quan ngại về kỹ thuật và quan ngại của cộng đồng cùng chính phủ các nước ven sông, thì đây có lẽ sẽ là cơ hội mở ra một làn sóng xây dựng các đập thủy điện trên dòng chính, đánh đổi bằng tổn thất lợi ích của hàng triệu người có nguồn sống phụ thuộc vào con sông này. Cuối cùng, điều này cũng sẽ có liên hệ tới các hoạt động phát triển của Trung Quốc trên thượng nguồn, mà nếu không có những hoạt động ấy thì chưa chắc đã có những cuộc thảo luận hiện nay xung quanh những con đập trên dòng chính Mê Kông.

Quý vị có thể tham khảo thêm các tư liệu và phân tích liên quan đến vấn đề phát triển thủy điện trên sông Mê Kông trên website của Trung tâm Con người và Thiên nhiên tại www.nature.org.vn/vn