

# ĐẢM BẢO AN NINH NĂNG LƯỢNG

Daniel Yergin

## Vấn đề cũ, các giải pháp mới

Trước Thế chiến I, Bộ trưởng Bộ Hải quân Anh Winston Churchill đã đưa ra một quyết định lịch sử: thay nguồn năng lượng của các tàu hải quân Anh từ than sang dầu hoả. Ông có ý định di chuyển hải quân nhanh hơn Đức. Nhưng sự thay đổi này cũng có nghĩa là Hạm đội Royal sẽ không chỉ phụ thuộc vào than đá từ xứ Wales mà còn dựa vào các nguồn cung cấp dầu bất ổn từ vùng Persia. An ninh năng lượng vì thế trở thành một vấn đề quan trọng trong chiến lược quốc gia. Câu trả lời của Churchill là gì? Ông cho rằng "tính an toàn và chắc chắn ở đâu lửa phụ thuộc vào sự đa dạng".

Từ quyết định đó của Churchill, an ninh năng lượng luôn trở thành một vấn đề rất quan trọng, và đến nay nó vẫn giữ nguyên tầm quan trọng đó. Nhưng vấn đề đó hiện nay cần xem xét lại, vì cái được coi là an ninh năng lượng trong ba thập kỷ trước còn rất hạn chế và phải tính đến nhiều yếu tố mới. Hơn nữa, cần nhận thấy an ninh năng lượng không phải vấn đề tự phát sinh mà nó nằm trong mối quan hệ rộng hơn giữa các quốc gia và cách họ gây ảnh hưởng lẫn nhau.

An ninh năng lượng sẽ là chủ đề quan trọng số một trong chương trình nghị sự khi nhóm tám nước công nghiệp phát triển (G-8) nhóm họp ở St. Petersburg vào tháng 7. Việc tiếp tục chú trọng đến an ninh năng lượng một phần được định hướng bởi thị trường dầu mỏ quá thắt chặt và bởi giá dầu, thực tế trong ba năm qua giá dầu

đã tăng gấp đôi. Nhưng nó cũng bị tác động bởi sự đe dọa của chủ nghĩa khủng bố, tình hình bất ổn ở một số nước xuất khẩu dầu, phản ứng dữ dội của chủ nghĩa dân tộc, các lo ngại về một cuộc tranh giành các nguồn cung cấp, các kinh địch về địa chính trị, và nhu cầu cơ bản của các nước về năng lượng cho tăng trưởng kinh tế.

Trong bối cảnh đó - chứ không phải quá xa xôi - tái diễn lo sợ rằng liệu có đáp ứng đầy đủ nhu cầu năng lượng của thế giới trong các thập kỷ tới hay không.

Các quan ngại về vấn đề an ninh năng lượng không chỉ dừng lại ở dầu mỏ. Sự cắt giảm năng lượng ở cả bờ biển phía Đông và bờ Tây nước Mỹ, ở châu Âu, và ở Nga, cũng như việc thiếu hụt thường xuyên nguồn năng lượng điện ở Trung Quốc, Ấn Độ, và các nước đang phát triển khác, đã làm tăng các lo lắng về độ tin cậy của các hệ thống cung cấp điện. Khi điều đó xảy ra với nguồn khí tự nhiên, việc gia tăng nhu cầu và các nguồn cung cấp có hạn có nghĩa là Bắc Mỹ không thể tự lực được nữa, và vì thế Mỹ đang gia nhập vào thị trường khí đốt tự nhiên toàn cầu - điều đó sẽ nối kết các nước, các châu lục và giá cả với nhau theo một cách không thể đoán định được.

Đồng thời, xuất hiện hàng loạt các khả năng gây tổn thương mới. Al Qaeda đã đe dọa tấn công cái mà Osama bin Laden gọi là "hinges" - điểm mấu chốt của nền kinh tế thế giới, đó là cơ sở hạ tầng quan trọng - trong đó năng lượng là một trong những yếu tố quan trọng nhất. Thế giới sẽ ngày càng phụ thuộc vào các

nguồn cung cấp mới từ những nơi mà hệ thống an ninh vẫn đang được triển khai, như các giàn khoan giếng dầu và khí đốt ở ngoài khơi Tây Phi và ở vùng biển Caspi. Và tính gây tổn thương không chỉ hạn chế bởi các đe dọa của chủ nghĩa khủng bố, sự rối loạn về chính trị, xung đột vũ trang và nạn cướp biển. Vào tháng 8 và tháng 9 năm 2005, các trận bão Katrina và Rita đã gây ra cú sốc đầu tiên về sự phụ thuộc về năng lượng trên thế giới, đồng thời làm phá vỡ các luồng dầu lửa, khí đốt, và năng lượng điện.

Các sự kiện từ đầu năm nay đã cắt nghĩa cho tầm quan trọng của vấn đề này. Tranh chấp khí đốt giữa Nga và Ukraina tạm thời đã cắt các nguồn cung cấp tới châu Âu. Căng thẳng gia tăng đối với chương trình hạt nhân của Teheran là mối đe dọa từ Iran, nhà cung cấp dầu lớn thứ hai trong tổ chức OPEC, trong việc "gây ra một cuộc khủng hoảng dầu lửa". Và các cuộc tấn công rải rác vào một số phương tiện vận chuyển dầu đã làm giảm xuất khẩu dầu từ Nigeria, một nhà cung cấp chính cho nước Mỹ.

Kể từ thời đại của Churchill, vấn đề then chốt đối với an ninh năng lượng là đa dạng hoá các nguồn cung cấp. Điều này vẫn đúng, nhưng hiện nay đòi hỏi phải có một tiếp cận rộng mở hơn, đó là tính đến sự phát triển nhanh chóng của trao đổi năng lượng toàn cầu, tính dễ bị tác động của chuỗi cung, chủ nghĩa khủng bố, và việc hội nhập của các nền kinh tế mới vào thị trường toàn cầu.

Mặc dù ở các nước phát triển, định nghĩa phổ biến về an ninh năng lượng đơn giản là tính sẵn có các nguồn cung cấp dồi dào với giá phù hợp, nhưng các nước khác nhau tiếp nhận khái niệm đó theo các cách khác nhau. Các nước xuất khẩu năng lượng tập trung vào việc duy trì "an ninh nhu cầu" đối với xuất khẩu của họ. Đối với Nga, mục đích là thúc giục nhà nước kiểm soát "các nguồn chiến lược", và làm chủ được các đường

ống dẫn dầu chính và các kênh thị trường mà thông qua đó họ chuyên chở hydrocarbon ra thị trường thế giới. Quan ngại đối với các nước đang phát triển là các thay đổi về giá năng lượng có tác động như thế nào đến cán cân thanh toán của họ. Đối với Trung Quốc và Ấn Độ, an ninh năng lượng hiện nay vẫn nằm trong khả năng điều chỉnh nhanh chóng của họ với sự phụ thuộc mới vào thị trường toàn cầu, điều đó thể hiện một sự thay đổi lớn từ các cam kết trước đây của họ về tính tự lực. Đối với Nhật Bản, điều đó có nghĩa giảm các nguồn trong nước thông qua đa dạng hoá, thương mại, và đầu tư. Ở châu Âu, tranh cãi chính tập trung vào cách kiểm soát sự phụ thuộc vào khí tự nhiên nhập khẩu - và ở đa số các nước, trừ Pháp và Phần Lan, là tranh cãi xung quanh vấn đề liệu có xây dựng được các nhà máy năng lượng hạt nhân, và có thể là trở lại với than đá (sạch) hay không. Và Mỹ phải đối mặt với thực tế đáng tiếc là mục tiêu của họ về "sự độc lập về năng lượng" (một cụm từ trở thành một mantra (câu thần chú cầu thân) kể từ khi được Richard Nixon đề cập đến lần đầu tiên sau cuộc Đại khủng hoảng 1973) thực tế đang ngày càng gia tăng trở nên khó khăn.

### Các cú sốc đối với nguồn cung và nhu cầu

Sau cuộc chiến Vùng Vịnh, các quan ngại về an ninh năng lượng dường như có chiều giảm xuống. Tham vọng chi phối vùng Vịnh của Saddam Hussein đã bị đánh bại, và có vẻ như là thị trường dầu mỏ thế giới vẫn là một thị trường (chứ không phải trở thành công cụ vận động chính trị của Saddam), và các nguồn cung cấp đó sẽ tạo ra sự đa dạng về giá cả, không gây trở ngại đối với nền kinh tế thế giới. Nhưng 15 năm sau đó, giá dầu lại tăng và lo sợ về sự thiếu hụt đã bao trùm lên các thị trường năng lượng. Điều gì đã xảy ra?

Câu trả lời sẽ được làm sáng tỏ ở cả các thị trường và các hoạt động chính trị.

Thập kỷ trước đã chứng kiến một mức gia tăng đáng kể về nhu cầu dầu mỏ thế giới, chủ yếu là do tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh chóng của các nước đang phát triển, đặc biệt là Trung Quốc và Ấn Độ. Cho đến cuối năm 1993, Trung Quốc đã độc lập về dầu mỏ. Kể từ đó, GDP gần như tăng gấp ba, và nhu cầu dầu mỏ đã tăng hơn hai lần. Hiện nay, Trung Quốc nhập khẩu 3 triệu thùng dầu mỗi ngày, số lượng này chiếm khoảng gần một nửa lượng tiêu thụ dầu của nước này. Đóng góp của Trung Quốc vào thị trường dầu thế giới vào khoảng 8%, nhưng mức tăng tổng cầu kể từ năm 2000 lên tới 30%. Nhu cầu dầu thế giới đã tăng lên 7 triệu thùng dầu mỗi ngày kể từ năm 2000; trong đó, 2 triệu thùng dầu đổ tới Trung Quốc mỗi ngày. Tiêu thụ dầu của Ấn Độ hiện chỉ bằng chưa đến 40% so với Trung Quốc, nhưng bởi Ấn Độ hiện nay đang bắt tay vào cái mà nhà kinh tế Vijay Kelkar gọi là "tăng trưởng siêu tốc", nhu cầu dầu của họ sẽ ngày càng tăng.

Tác động của tăng trưởng ở Trung Quốc, Ấn Độ và các nơi khác đến nhu cầu năng lượng đã có ảnh hưởng sâu rộng. Vào những năm 1970, Bắc Mỹ tiêu thụ dầu với số lượng gấp đôi so với châu Á. Năm ngoái, lần đầu tiên trong lịch sử, tiêu thụ dầu của châu Á đã vượt mức tiêu thụ của Bắc Mỹ. Xu hướng này sẽ vẫn còn tiếp tục: theo các dự án nghiên cứu của Hiệp hội Nghiên cứu Năng lượng Cambridge, phân nửa tổng lượng gia tăng tiêu thụ dầu trong 15 năm tới sẽ từ châu Á. Tuy nhiên, tác động ngày càng tăng của châu Á chỉ trở nên rõ ràng hơn vào năm 2000, đó là khi thành tựu kinh tế toàn cầu tốt nhất trong một thế hệ chuyển thành "cú sốc về nhu cầu" - tiêu thụ dầu mỏ tăng vọt trên toàn thế giới - cụ thể là tăng gấp đôi tỷ lệ tăng bình quân hàng năm

trong thập kỷ trước. Nhu cầu của Trung Quốc trong năm 2004 tăng xấp xỉ 16% so với năm 2003, một phần là do tình trạng thiếu điện, Trung Quốc phải tăng sử dụng dầu. Tiêu thụ của Mỹ cũng tăng mạnh trong năm 2004, và các nước khác cũng vậy. Kết quả là thị trường dầu mỏ lâm vào tình trạng khan hiếm nhất trong ba thập kỷ (ngoại trừ một vài tháng đầu sau vụ xâm chiếm Kuwait của Saddam năm 1990). Hiếm có bất cứ giếng dầu nào lại sẵn có để tăng trữ lượng khai thác. Hiện nay tình trạng đó vẫn tồn tại, và đây vẫn là một vấn đề khó giải quyết. Lượng dầu có thể khai thác thêm không thể dễ dàng bán được vì nó không đủ chất lượng cần được sử dụng trong các nhà máy lọc dầu sẵn có trên thế giới.

Khả năng tinh chế là một trở ngại chính trong việc cung cấp, bởi vì có một sự ghép đôi rất không cân xứng giữa yêu cầu về sản phẩm của người tiêu dùng trên thế giới và khả năng của các nhà máy tinh chế. Mặc dù thường chỉ thể hiện là một vấn đề của Mỹ, nhưng khả năng tinh chế không đầy đủ thực tế lại là một hiện tượng toàn cầu. Mức tăng lớn nhất về nhu cầu trên toàn thế giới là cái được gọi là "các sản phẩm chưng cất trung gian": diesel, nhiên liệu đen, và dầu đốt nóng. Diesel là một loại nhiên liệu chạy xe ô tô phổ biến ở châu Âu, và cũng ngày càng được sử dụng nhiều ở các nước châu Á, ở đó người ta không chỉ sử dụng cho các phương tiện giao thông mà còn sử dụng để phát điện. Nhưng hệ thống tinh chế toàn cầu không có đủ khả năng chuyển dầu thô loại nặng thành các sản phẩm chưng cất trung gian. Sự thiếu hụt khả năng này đã khiến nhu cầu tăng lên đối với các loại dầu thô thấp sáng, như là điểm chuẩn WTI (West Texas Intermediate), càng đẩy giá dầu lên cao.

Các nhân tố khác, bao gồm cả các vấn đề tồn tại ở một số nước xuất khẩu, cũng đã góp phần làm tăng giá dầu. Thật ra

thì tình trạng giá dầu cao như hiện nay bắt đầu từ cuối năm 2002 và đầu năm 2003, ngay trước khi bắt đầu cuộc chiến Iraq, khi Tổng thống Hugo Chavez muốn củng cố kiểm soát của ông đối với hệ thống chính trị Venezuela, quốc hữu hoá các công ty dầu. Điều này đã làm ngừng trệ sản xuất dầu ở Venezuela (mà Venezuela là một trong những nước xuất khẩu dầu đáng tin cậy nhất kể từ Thế chiến II). Việc mất đi lượng dầu cho thị trường thế giới từ các cuộc đình công cũng rất lớn, lớn hơn cả tác động của cuộc chiến Iraq. Venezuela vẫn chưa lấy lại hoàn toàn sản lượng, và hiện nay họ chỉ sản xuất khoảng 500.000 thùng dầu mỗi ngày.

Sự sụp đổ của chế độ Saddam ở Iraq cũng không tác động nhiều đến các nhà máy sản xuất dầu trong suốt cuộc chiến năm 2003 như nhiều người lo ngại, nhưng một mức gia tăng sản lượng dầu ở Iraq thời hậu chiến đã không được như nhiều người hàng mong đợi. Phải cần có hàng chục tỷ đôla để khôi phục lại sản lượng dầu so với mức tối đa năm 1978 là 3,5 triệu thùng mỗi ngày, nhưng khoản tiền đó đã không được đáp ứng vì các cuộc tấn công tiếp diễn vào cơ sở hạ tầng và lực lượng lao động, và còn vì tình trạng bất ổn của cơ cấu chính trị và luật pháp, khuôn khổ kìm ước đối với việc đầu tư. Kết quả là, xuất khẩu dầu của Iraq thấp hơn 30% đến 40% so với mức trước chiến tranh.

Ngược lại, trong hơn 5 năm qua, các giếng dầu của Nga đã đóng góp nhiều cho việc tăng cung dầu trên thế giới, cung cấp gần 40% mức tăng tổng sản lượng của thế giới kể từ năm 2000. Nhưng năm ngoái mức tăng sản lượng của Nga chậm lại đáng kể do các đe dọa về chính trị, đầu tư không thích đáng, chính sách của chính phủ không ổn định, các trở ngại về quy định, và ở một số khu vực là do các trở ngại về địa chất. Trong khi đó, mặc cho các vấn đề trên xảy ra ở một số nước cung cấp dầu chính, các nguồn cung cấp khác nhận

được ít sự lưu tâm (như các giếng dầu ngoài khơi của Brazil và Angola, đang tăng sản lượng của họ) cho đến khi các cơn bão Katrina và Rita làm giảm 27% sản lượng dầu của Mỹ (cũng như 21% khả năng tinh chế của Mỹ). Cho đến cuối tháng 1 năm 2006, các nhà máy của Mỹ vốn trước các cơn bão trên đã sản xuất 400.000 thùng dầu mỗi ngày vẫn chưa đi vào hoạt động trở lại.

Tất cả các vấn đề này gây ra nhiều lo ngại mới là thế giới sẽ cạn kiệt dầu. Những lo lắng đó đã tái diễn giống như trong thời kì những năm 1880. Nhưng sản lượng toàn cầu đã tăng 60% kể từ những năm 1970, lần cuối cùng người ta cho rằng thế giới sẽ cạn kiệt dầu. Mặc dù các cuộc thảo luận trong một số giới về một đỉnh cao sản lượng dầu sắp tới theo sau mức suy giảm nhanh chóng đã trở nên phổ biến, phân tích từng lĩnh vực của CERA về các dự án và kế hoạch phát triển cho thấy rằng khả năng sản xuất ròng có thể tăng tới 20 đến 25% trong thập kỷ tới. Mặc cho tình trạng bất ổn hiện tại, giá dầu cao hơn sẽ có tác động như giá cả cao hơn: tăng nhiên liệu ở các nhà cung cấp mới thông qua việc đầu tư thích đáng và biến các cơ hội biên thành các triển vọng thương mại.

Một phần của khả năng tăng này đang diễn ra. Một phần quan trọng của khả năng đó sẽ xuất phát từ việc khai thác các nguồn cung cấp phi truyền thống. Nhưng các nguồn cung cấp truyền thống chính cũng sẽ tăng: Saudi Arabia có khả năng sẽ tăng sản lượng lên 15%, tới hơn 12 triệu thùng mỗi ngày đến năm 2009 và các dự án khác cũng đang được tiến hành ở những nơi khác, như vùng biển Caspi và thậm chí là ở các giếng dầu ngoài khơi của Mỹ. Mặc dù các công ty năng lượng sẽ thăm dò ở các môi trường khó khăn hơn, nhưng trở ngại chính đối với việc phát triển các nguồn cung cấp mới không phải là về địa chất mà là điều xảy ra trên mặt đất: cụ thể là, các vấn đề quốc tế, hoạt động chính trị, hoạch định

chính sách của các chính phủ, đầu tư phát triển công nghệ mới để khai thác năng lượng. Tuy nhiên, cần lưu ý là các dự án hiện tại cho thấy rằng sau năm 2010 mức tăng trong các nguồn cung cấp chính sẽ xuất phát từ ít nước hơn so với hiện nay, điều đó có thể càng làm tăng các quan ngại về an ninh.

### Một khuôn khổ mới

Hệ thống an ninh năng lượng hiện nay đã được hình thành để phản ứng với lệnh cấm vận dầu mỏ của Arab năm 1973 nhằm đảm bảo sự phối hợp giữa các nước công nghiệp phát triển trước tình trạng cung cấp gián đoạn, khuyến khích cộng tác trong các chính sách năng lượng, tránh tình trạng tranh giành các nguồn cung cấp, và ngăn chặn các nhà xuất khẩu dầu sử dụng "vũ khí dầu mỏ" trong tương lai. Các thành phần chính là Cơ quan năng lượng nguyên tử quốc tế (IEA) đặt trụ sở ở Paris (các thành viên của Cơ quan này chính là các nước công nghiệp phát triển); các kho dự trữ dầu chiến lược, bao gồm cả Dự trữ dầu lửa chiến lược của Mỹ; tiếp tục giám sát và phân tích các thị trường và chính sách năng lượng; trao đổi năng lượng và phối hợp chia sẻ khẩn cấp các nguồn cung cấp trong trường hợp bị gián đoạn. Hệ thống khẩn cấp được thành lập để bù đắp cho các gián đoạn lớn đe dọa đến nền kinh tế và sự ổn định toàn cầu, không kiểm soát được giá cả và chu kỳ hàng hoá. Kể từ khi bắt đầu vận hành hệ thống này trong những năm 1970, sự phối hợp trong trường hợp khẩn cấp của các kho dự trữ chiến lược chỉ xảy ra hai lần, đó là: một lần vào trước cuộc chiến vùng Vịnh 1991, và vào mùa thu năm 2005 sau cơn bão Katrina.

Thực tế cho thấy rằng để duy trì an ninh năng lượng thì các nước phải tuân theo một số nguyên tắc. Nguyên tắc đầu tiên và quen thuộc nhất là nguyên tắc mà Churchill đã đề xuất từ hơn 90 năm

trước: đa dạng hoá nguồn cung. Việc tăng các nguồn cung cấp của một nước nào đó làm giảm tác động của một sự gián đoạn cung cấp từ một nguồn, đáp ứng lợi ích của cả người tiêu dùng và nhà sản xuất. Nhưng đa dạng hoá vẫn không đủ. Nguyên tắc thứ hai là khả năng phục hồi nhanh chóng, một "an ninh biên" trong hệ thống cung cấp năng lượng - hệ thống này cung cấp một bước đệm để chống lại các cú sốc và khôi phục lại các nhà máy sản xuất sau khi bị gián đoạn. Khả năng phục hồi nhanh có thể xuất phát từ nhiều yếu tố, bao gồm cả khả năng sản xuất dự phòng, dự trữ chiến lược, các nguồn cung cấp dự phòng phương tiện vận tải, khả năng tích trữ thích hợp bên cạnh chuỗi cung, và dự trữ các thành phần quan trọng cho việc sản xuất và phân bổ năng lượng điện, cũng như dự tính cẩn thận các kế hoạch đối phó với sự gián đoạn có thể tác động đến các khu vực rộng lớn. Vì thế nguyên tắc thứ ba là nhận thức được thực tế hội nhập. Chỉ có một thị trường dầu duy nhất, một hệ thống phức tạp và rộng khắp chuyển và tiêu thụ khoảng 86 triệu thùng dầu mỗi ngày. Đối với tất cả người tiêu dùng, an ninh phụ thuộc vào tính ổn định của thị trường này.

Nguyên tắc thứ tư là tầm quan trọng của thông tin. Thông tin có chất lượng cao tạo cơ sở cho các thị trường hoạt động bình ổn. Trên bình diện quốc tế, IEA đã đi đầu trong việc tận dụng các luồng thông tin về thị trường thế giới và các thăm dò năng lượng. Công việc đó sẽ được Diễn đàn năng lượng quốc tế mới bổ sung, diễn đàn này nỗ lực tập hợp thông tin từ các nhà sản xuất và người tiêu dùng. Chính phủ Mỹ có thể thúc đẩy các điều chỉnh về thị trường và tính linh hoạt của họ qua việc giao thiệp với các công ty và cho phép trao đổi thông tin giữa họ, với đảm bảo chống độc quyền thích hợp khi cần thiết.

Một nguyên tắc không kém phần quan trọng so với các nguyên tắc trên,

đó là những năm vừa qua đã cho thấy cần thiết phải mở rộng nhận thức về an ninh năng lượng theo hai chiều quan trọng: nhận thức về toàn cầu hoá hệ thống an ninh năng lượng và thừa nhận thực tế là cần phải bảo vệ toàn bộ chuỗi cung cấp năng lượng.

Cơn khát năng lượng của Trung Quốc đã trở thành một trong những nhân tố mang tính quyết định. Thậm chí trong một thế giới tưởng chừng như không có sự thiếu hụt: một số người ở nước Mỹ nhận ra chiến lược rất quan trọng của Trung Quốc nhằm chiếm thế thượng phong với Mỹ và các nước phương Tây khi họ tiếp cận các nguồn cung dầu và khí đốt mới, và một số nhà chiến lược Bắc Kinh lo ngại rằng Mỹ một ngày nào đó có thể cấm các nguồn cung cấp năng lượng bên ngoài của Trung Quốc. Nhưng tình hình thực tế ít kịch tính hơn. Chẳng hạn như, mặc dù Trung Quốc rất quan tâm đến việc đảm bảo các dự trữ dầu lửa quốc tế, nhưng tổng sản lượng Trung Quốc hiện sản xuất mỗi ngày ở bên ngoài biên giới chỉ bằng khoảng 10% sản lượng hàng ngày của một trong những công ty dầu siêu lớn. Nếu như xảy ra một cuộc tranh cãi lớn giữa Mỹ và Trung Quốc về dầu hay khí đốt, điều đó sẽ có thể xuất hiện không phải do một cuộc tranh giành về bản thân các nguồn cung, mà là bởi chúng trở thành một phần của các vấn đề chính sách ngoại giao lớn hơn (chẳng hạn như bất đồng về một cơ chế đặc biệt hay về cách đối phó với chương trình hạt nhân của Iran). Thật ra, từ góc nhìn của tiêu dùng Bắc Mỹ, Châu Âu, và Nhật Bản, thì đầu tư của Trung Quốc và Ấn Độ vào việc triển khai các nguồn cung năng lượng mới khắp thế giới không phải là một đe dọa mà là một điều đáng mong đợi, vì điều đó có nghĩa sẽ có một nguồn năng lượng dồi dào hơn cho tất cả các nước trong những năm tới đây khi nhu cầu của Trung Quốc và Ấn Độ tăng lên.

Sẽ tốt hơn khi khuyến khích hai nước này tham gia vào hệ thống thương mại và đầu tư toàn cầu chứ không phải đứng nhìn họ công kích nhau về một tiếp cận theo thuyết trọng thương, quốc gia với quốc gia. Việc khuyến khích Trung Quốc và Ấn Độ đòi hỏi phải tìm hiểu xem an ninh năng lượng có ý nghĩa gì đối với họ. Cả hai nước đều chuyển đổi nhanh chóng từ tự cung tự cấp tới hội nhập vào nền kinh tế toàn cầu, điều đó có nghĩa họ sẽ ngày càng phụ thuộc vào các thị trường toàn cầu, ngay cả khi họ phải chịu áp lực rất lớn để phân bổ tăng trưởng kinh tế cho số dân khổng lồ của mình. Vì thế quan ngại cơ bản đối với Trung Quốc và Ấn Độ là phải đảm bảo có đủ năng lượng cung cấp cho tăng trưởng kinh tế và ngăn chặn việc giảm các thâm hụt năng lượng, vì tình trạng này có thể dẫn đến sự hỗn loạn về chính trị và xã hội. Đối với Ấn Độ, nơi mà cuộc khủng hoảng cán cân thanh toán trong năm 1990 vẫn còn làm đau đầu các nhà hoạch định chính sách, sản xuất quốc tế cũng là một cách để ngăn chặn chống lại giá dầu cao. Và vì thế Trung Quốc, Ấn Độ và các nước quan trọng khác như Brazil, nên cùng phối hợp với hệ thống an ninh năng lượng IEA hiện nay để đảm bảo rằng các lợi ích của họ được bảo vệ trong trường hợp bất ổn và đảm bảo rằng hệ thống đó hoạt động hiệu quả hơn.

### An ninh và tính linh hoạt

Mô hình an ninh năng lượng hiện nay (được hình thành từ năm 1973) chủ yếu nhấn mạnh đến cách giải quyết bất cứ sự gián đoạn nào về nguồn cung dầu từ các nước sản xuất. Ngày nay, khái niệm an ninh năng lượng cần phải được mở rộng đến việc bảo vệ toàn bộ chuỗi và cơ sở hạ tầng cung cấp năng lượng - đây là một việc hết sức khó khăn. Chỉ riêng ở Mỹ, đã có hơn 150 nhà máy lọc dầu, 4.000 cơ sở khai thác ngoài khơi,

160.000 dặm đường ống dẫn dầu, các phương tiện chuyên chở 15 triệu thùng dầu xuất và nhập khẩu mỗi ngày, 10.400 nhà máy điện, 160.000 dặm đường chuyển điện cao áp và hàng triệu dặm đường dây phân bố năng lượng điện, 410 kho dự trữ khí dưới mặt đất, và 1,4 triệu dặm đường ống dẫn khí gas tự nhiên. Trên thực tế không có chuỗi cung cấp phức tạp, tổng hợp nào trên thế giới được xây dựng với an ninh, có hệ thống theo cách này. Con bão Katrina và Rita đã mang đến thách thức mới về an ninh qua việc cho thấy hệ thống đường dây điện quan trọng như thế nào đối với mọi thứ khác. Sau cơn bão, các nhà máy tinh chế Gulf Coast và các đường dẫn lớn của Mỹ đã không thể hoạt động - không phải do chúng bị hư hại mà là do không có điện.

Sự phụ thuộc lẫn nhau về năng lượng và phạm vi trao đổi năng lượng gia tăng đòi hỏi phải có sự phối hợp liên tục giữa các nhà sản xuất và người tiêu dùng để đảm bảo được an ninh của toàn bộ chuỗi cung ứng. Các đường ống dẫn khoảng cách xa, xuyên biên giới đang trở thành một vật cố định lớn hơn bao giờ hết đối với trao đổi năng lượng toàn cầu. Vì vậy bảo vệ đường dẫn đó là một việc hết sức cần thiết.

Thách thức đối với an ninh năng lượng sẽ ngày càng tăng trong những năm tới đây, vì quy mô trao đổi năng lượng toàn cầu sẽ tăng đáng kể khi các thị trường dầu thế giới trở nên hợp nhất hơn. Hiện nay, mỗi ngày khoảng 40 triệu thùng dầu được chuyên chở qua đại dương bằng tàu chở dầu; đến năm 2020, con số đó có thể lên tới 67 triệu. Khi đó, nước Mỹ có thể sẽ nhập khẩu 70% lượng dầu sử dụng (so với 58% hiện nay và 33% năm 1973), và có thể Trung Quốc cũng vậy. Lượng khí gas tự nhiên được chuyên chở qua đại dương như khí gas tự nhiên hóa lỏng (LNG) sẽ tăng gấp ba lần lên tới 460 triệu tấn vào

năm 2020. Mỹ sẽ là một thành phần quan trọng trong thị trường đó: mặc dù hiện nay LNG chỉ đáp ứng khoảng 3% nhu cầu của Mỹ, thị phần của họ có thể lên tới hơn 25% trong năm 2020. Việc đảm bảo an ninh cho các thị trường năng lượng toàn cầu sẽ đòi hỏi phải có sự phối hợp trên cơ sở cả quốc tế và quốc gia giữa các công ty và các chính phủ, bao gồm cả các cơ quan năng lượng, môi trường, quân đội, hành pháp, và các cơ quan điều tra.

Nhưng ở Mỹ, cũng như ở các nước khác, giới hạn về trách nhiệm - và các nguồn đầu tư - đối với việc bảo vệ các cơ sở hạ tầng quan trọng, như năng lượng, vẫn chưa được quy định rõ ràng. Lĩnh vực tư nhân, chính quyền liên bang, các cơ quan cấp bang và địa phương cần phải thực hiện từng bước để phối hợp hành động tốt hơn. Việc duy trì thực hiện cam kết trong suốt giai đoạn giá cả thấp hay trung bình sẽ đòi hỏi phải tự chủ cũng như thận trọng. Như Stephen Flynn, một chuyên gia về an ninh nội địa tại Ủy ban Quan hệ quốc tế, đã nhận xét: "An ninh không phải dễ dàng". Cả lĩnh vực tư nhân và nhà nước cần phải đầu tư vào việc xây dựng một mức độ an ninh cao hơn cho hệ thống năng lượng - điều đó có nghĩa là an ninh năng lượng sẽ có vai trò quan trọng với cả giá năng lượng và chi phí của an ninh nội địa.

Cần phải coi bản thân các thị trường như một nguồn an ninh. Hệ thống an ninh năng lượng đã được hình thành khi mà giá năng lượng được điều chỉnh ở Mỹ. Hiện nay, các thị trường lớn, hoạt động ổn định, linh hoạt cung cấp an ninh trước các cú sốc và để cho cung và cầu phản ứng nhanh chóng hơn và linh hoạt hơn là một hệ thống được kiểm soát. Các thị trường như vậy đảm bảo an ninh cho thị trường LNG ngày càng tăng và vì thế thúc đẩy niềm tin vào các nước nhập khẩu. Vì thế các chính phủ

cần phải chống lại sự cám dỗ để đẩy lùi các áp lực về chính trị, và quản lý vĩ mô các thị trường. Tuy nhiên can thiệp và kiểm chế có thể đem lại kết quả ngược lại với mong đợi, làm chậm lại và thậm chí ngăn ngừa sự di chuyển của các nguồn cung để phản ứng với sự gián đoạn. Ít nhất ở Mỹ, bất cứ sự gián đoạn hay mức giá cao nào gợi lên ký ức về các đường dẫn khí gas khét tiếng trong những năm 1970 - thậm chí đối với những người khi đó mới là đứa bé chỉ mới biết đi. Tuy nhiên các đường dẫn này lại tới một mức độ tự giác đáng kể - kết quả của việc kiểm soát giá cả và hệ thống phân bổ độc đoán (đưa dầu lửa tới nơi không cần thiết và phủ nhận nó đang gửi tới nơi nó tới)

Điều đó trái ngược với việc xảy ra ngay lập tức sau cơn bão Katrina. Một sự gián đoạn lớn cung dầu của Mỹ đã càng thêm tồi tệ qua các thông báo về việc phá giá và các nhà ga thiếu dầu lửa. Tuy nhiên các thị trường lại trở lại cân bằng ngay sau đó và giá cả giảm xuống nhanh hơn mong đợi. Các nguồn cung khẩn cấp từ Kho Dự trữ dầu chiến lược của Mỹ và các nguồn dự trữ khác của IEA đã được tung ra, gửi một thông điệp "đừng hoang mang" tới thị trường này. Đồng thời, hai hạn chế lớn về quy định đã bị xoá bỏ. Một là Đạo luật Jones - đạo luật này đã được bãi bỏ để cho phép các tàu chở dầu không phải của Mỹ chuyên chở các nguồn cung ứng khi khâu sản xuất đình trệ ở vùng Vịnh từ Florida tới Bồ Đông. Hạn chế khác là việc hình thành các quy định về "cửa hàng nhỏ bán dầu lửa" - đòi hỏi các chất lượng khác nhau về dầu lửa ở các thành phố khác nhau, quy định đó tạm thời bị bãi bỏ để cho phép các nguồn cung ứng từ các vùng khác của đất nước này chuyển đến Đông Nam. Kinh nghiệm nhấn mạnh nhu cầu kết hợp chặt chẽ các quy định và tính linh hoạt của môi trường - và một sự hiểu biết rõ ràng về

các trở ngại đối với việc điều chỉnh - vào cơ cấu an ninh năng lượng nhằm giải quyết hữu hiệu với các gián đoạn và trong các trường hợp khẩn cấp.

Chính quyền Mỹ và lĩnh vực tư nhân Mỹ cũng nên thực hiện một cam kết đối với tính hiệu quả của năng lượng và sự bảo tồn môi trường thiên nhiên. Mặc dù thường bị coi nhẹ, nhưng tác động của sự bảo tồn môi trường thiên nhiên đến nền kinh tế là rất lớn trong những thập kỷ vừa qua. Trong hơn 30 năm qua, GDP của Mỹ đã tăng 150%, trong khi đó tiêu thụ năng lượng của Mỹ chỉ tăng 25%. Trong những năm 1970 và 1980, nhiều người đã cho rằng việc này là không thể, hay ít nhất cũng sẽ gây thiệt hại về kinh tế. Sự thật là nhiều thành quả trong việc cung ứng đầy đủ năng lượng là do nền kinh tế Mỹ "sáng sủa hơn", như Chủ tịch Cục Dự trữ Liên bang Alan Greenspan đã đề cập, cụ thể là hiện nay hàm lượng sản xuất ít đi và hàm lượng dịch vụ tăng lên trong GDP (đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ thông tin) hơn là người ta có thể hình dung trong những năm 1970. Nhưng điểm mấu chốt vẫn là: sự bảo tồn môi trường thiên nhiên đã bắt đầu có hiệu quả. Các tiến bộ hiện nay và tương lai trong lĩnh vực khoa học công nghệ có thể cho phép đạt được thêm nhiều thành tựu lớn, nó sẽ mang lại lợi ích không chỉ cho các nền kinh tế phát triển như Mỹ mà còn cho các nền kinh tế của các nước như Ấn Độ, Trung Quốc (trên thực tế gần đây Trung Quốc đã rất chú ý đến việc bảo tồn môi trường thiên nhiên).

Cuối cùng, bản thân môi trường đầu tư phải trở thành một quan tâm chủ yếu trong an ninh năng lượng. Cần phải có một luồng đầu tư và công nghệ liên tục nhằm khai thác các nguồn lực mới. Gần đây IEA đã ước tính rằng sẽ cần khoảng 17 nghìn tỷ đôla để khai thác nguồn năng lượng mới trong 25 năm tới. Các



lượng vốn này sẽ không thực hiện được nếu không có các khung khổ đầu tư ổn định và hợp lý, hấp dẫn, các quyết định kịp thời của các chính phủ, và các thị trường mở. Việc tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư vào năng lượng sẽ là một trong những vấn đề cốt yếu trong chương trình nghị sự về an ninh năng lượng của nhóm G8 trong năm 2006.

### Các cú sốc tương lai

Chắc chắn là trong tương lai sẽ có các cú sốc trên thị trường năng lượng. Một số khả năng nguyên nhân có thể gần như không thể đoán định được, như các cuộc tấn công của chủ nghĩa khủng bố, tình trạng bất ổn ở Trung Đông và châu Phi, hay tình trạng lộn xộn ở Mỹ Latinh tác động đến sản lượng ở Venezuela - nước sản xuất dầu lớn thứ ba trong tổ chức OPEC. Tuy nhiên, còn có các nguyên nhân gây ngạc nhiên khác. Ngành công nghiệp khai thác dầu ngoài khơi từ lâu đã xây dựng các phương tiện chống lại một "cơn bão hàng trăm năm mới có" - nhưng không ai lường trước được rằng hai cơn bão tàn phá đó có thể làm tăng tính phức tạp về năng lượng ở Vịnh Mexico đến như vậy. Và các nhà sáng lập IEA trong những năm 1970 không bao giờ xem xét đến việc tổ chức này được xây dựng để làm giảm tác động của tình trạng gián đoạn ở Mỹ.

Đa dạng hoá sẽ vẫn là nguyên tắc cơ bản khởi đầu của an ninh năng lượng với cả dầu lửa và khí đốt. Tuy nhiên, hiện nay, có vẻ như cũng cần phải khai thác một loạt các năng

lượng hạt nhân mới và các công nghệ "than đá sạch" và khuyến khích các nguồn năng lượng có thể hồi phục được khi chúng trở nên có tính cạnh tranh hơn. Cũng cần phải đầu tư vào các công nghệ mới. Việc đầu tư vào công nghệ cùng với năng lượng quang phổ hiện nay đang được đẩy mạnh, và điều này sẽ có tác động tích cực không chỉ đối với triển vọng năng lượng tương lai mà còn đối với cả môi trường.

Tuy nhiên, an ninh năng lượng cũng vẫn tồn tại trong một khung cảnh rộng lớn hơn. Trong một thế giới mà sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng, an ninh năng lượng sẽ phụ thuộc nhiều vào cách các nước giải quyết mối quan hệ của họ với các nước khác, trong khuôn khổ song phương hay đa phương. Đó là lý do tại sao an ninh năng lượng sẽ vẫn là một trong những thách thức chính đối với chính sách ngoại giao của Mỹ trong những năm tới đây. Một phần của thách thức đó sẽ có thể lường trước được và đánh giá được "nó là gì". Và điều đó không chỉ đòi hỏi xem xét khắp mọi nơi mà còn phải chú ý đến các chu kỳ lên xuống với cả thực tế của một hệ thống năng lượng toàn cầu phức tạp, hợp nhất hơn bao giờ hết và mối quan hệ giữa các nước tham gia thị trường đó ■

*Lược dịch: Lê Thị Thu*

*Viện Nghiên cứu Châu Mỹ*

*Nguồn: Foreign Affairs, Volume 85, N° 2.*