

AN NINH NĂNG LƯỢNG VÀ NGOẠI GIAO NĂNG LƯỢNG: CÁCH TIẾP CẬN, KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

Vũ Lê Thái Hoàng* - Hàn Lam Giang**

Tóm tắt

Năng lượng là nhân tố trọng yếu đối với an ninh - kinh tế của mỗi quốc gia. Đảm bảo an ninh năng lượng vì thế trở thành một trong những ưu tiên hàng đầu và ngoại giao năng lượng cũng được chú trọng hơn bao giờ hết. Đây được xem là lựa chọn chính sách đối ngoại phù hợp và cần thiết, đóng góp tích cực cho lợi ích quốc gia - dân tộc trên cả ba khía cạnh an ninh, phát triển và nâng cao vị thế. Với thế và lực của từng quốc gia kết hợp với những vận động của bối cảnh quốc tế, mức độ, hình thức triển khai các chiến lược năng lượng và ngoại giao năng lượng có thể linh hoạt, sáng tạo, từ đơn giản đến phức tạp, từ song phương đến đa phương, chủ yếu xoay quanh hai dạng: ngoại giao vì năng lượng và ngoại giao bằng năng lượng. Việt Nam đã xác định bảo đảm vững chắc, lâu dài an ninh năng lượng quốc gia mang tầm quan trọng, chiến lược hàng đầu đối với phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc gia và nhấn mạnh vai trò của ngoại giao và đối ngoại năng lượng trong việc hiện thực hóa mục tiêu đó.

Từ khóa: năng lượng, an ninh năng lượng, ngoại giao năng lượng, chiến lược, phát triển bền vững

* TS, Bộ Ngoại giao.

** ThS, Học viện Ngoại giao, Bộ Ngoại giao. Bài viết thể hiện nghiên cứu và quan điểm cá nhân của các tác giả, không phản ánh quan điểm của cơ quan công tác.

Mở đầu

Năng lượng xưa nay vẫn là tâm điểm của các chính sách đối ngoại, là nguyên nhân của nhiều cuộc chiến tranh, xung đột. Giờ đây, khi nguy cơ cạn kiệt nguồn dầu mỏ có thể trở thành hiện thực trong vài chục năm tới, thì nguồn cung và nhu cầu về tài nguyên thiên nhiên, nhất là tài nguyên làm nguyên liệu công nghiệp và sản xuất năng lượng, đang và sẽ ngày càng có sức nặng hơn trong việc hoạch định chính sách đối ngoại của mọi quốc gia. Chưa bao giờ hoạt động ngoại giao gắn liền với các hợp đồng khai thác tài nguyên khoáng sản lại có sự chuyển động phức tạp và mạnh mẽ như hiện nay. Cùng với đó, những vận động mới của thị trường năng lượng thế giới như sự phát triển mạnh mẽ của năng lượng tái tạo, cạnh tranh chiến lược về năng lượng, xu hướng phát triển năng lượng sạch, năng lượng bền vững, vai trò của các chủ thể phi nhà nước, các diễn đàn đa phương đang là những nhân tố chi phối ngày càng rõ nét đến việc xây dựng chính sách năng lượng và ngoại giao năng lượng của các quốc gia. Ngoại giao năng lượng vì thế sẽ luôn là một câu chuyện mang tính thời sự. Bài viết này sẽ trình bày vấn đề chính trị năng lượng và ngoại giao năng lượng từ cả góc độ lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn, từ đó đưa ra những hàm ý cho việc tiếp cận, xây dựng và triển khai ngoại giao năng lượng ở Việt Nam.

Ngoại giao năng lượng trong lý thuyết quan hệ quốc tế

Hai cuộc khủng hoảng dầu mỏ quy mô toàn cầu vào những năm 1970 đã khiến giá dầu thế giới tăng mạnh, dẫn đến tình trạng kinh tế “lạm phát kèm suy thoái” (stagflation) ở các nước phát triển phương Tây và suy thoái kinh tế ở nhiều nền kinh tế trên thế giới. Có thể nói, hậu quả của cuộc khủng hoảng đã gợi mở một vấn đề nghiên cứu về vai trò của năng lượng cũng như tác động của chúng đối với các nền kinh tế, thương mại và ngoại giao khi mà đại đa số các quốc gia dựa vào nguồn tài nguyên này để đảm bảo an ninh kinh tế, xã hội và quân sự. Các nước

phương Tây đã phải nâng mức ưu tiên của việc đảm bảo nguồn cung dầu ổn định trong vấn đề an ninh quốc gia. Khái niệm an ninh năng lượng cũng bắt đầu xuất hiện trong chính trị, kinh tế, xã hội và giới học thuật phương Tây. Tuy nhiên, khái niệm an ninh năng lượng không có sự thống nhất tuyệt đối mà liên tục thay đổi dựa theo quan điểm lý luận và bối cảnh thực tiễn. Do đó, một loạt các khái niệm chính trị năng lượng và an ninh năng lượng được hình thành theo lý thuyết đa chiều về quan hệ quốc tế. Đây cũng là những nền tảng cơ bản trong phân tích chính sách ngoại giao năng lượng.

An ninh năng lượng: từ truyền thống đến phi truyền thống

Cùng với những thay đổi của bối cảnh quốc tế, khái niệm an ninh năng lượng cũng trải qua một sự phát triển từ khái niệm an ninh truyền thống sang khái niệm an ninh phi truyền thống. An ninh năng lượng truyền thống tập trung vào các mối đe dọa an ninh gây ra bởi sự gián đoạn đột ngột, sự tan rã và sự biến động giá cả từ các thao túng của thỏa thuận cung cấp năng lượng hiện có. Theo đó, các mối đe dọa an ninh tiềm tàng của tình trạng bất ổn chính trị, mối đe dọa kinh tế, xung đột quân sự và các cuộc tấn công khủng bố là mối quan tâm quan trọng nhất trong an ninh năng lượng truyền thống.¹ Cụ thể, an ninh năng lượng của các nước nhập khẩu năng lượng bao gồm ba cấp độ. *Thứ nhất*, theo nghĩa hẹp, an ninh năng lượng có nghĩa là đảm bảo cung cấp năng lượng đầy đủ để duy trì sản xuất quốc gia trong chiến tranh. *Thứ hai*, theo nghĩa rộng, an ninh năng lượng là đảm bảo cung cấp năng lượng đầy đủ để đảm bảo nền kinh tế quốc gia đang hoạt động ở mức bình thường. *Thứ ba*, an ninh năng lượng cũng có nghĩa là nguồn cung cấp năng lượng đủ để giữ cho nền kinh tế của nước này phát triển mạnh ở dạng chính trị có thể chấp nhận được. Đối với các nước xuất khẩu năng lượng, an ninh

¹ Paul B. Stares, *Rethinking energy security in East Asia* (Tokyo: The Japan Center for International Exchange, 2000):19

năng lượng trước hết và quan trọng nhất là bảo đảm chủ quyền quốc gia đối với tài nguyên thiên nhiên, không bị quân đội nước ngoài can thiệp và áp đặt kiểm soát quá trình khai thác và sử dụng tài nguyên năng lượng. Thứ hai là đảm bảo khả năng tiếp cận thị trường nước ngoài. Thứ ba là đảm bảo an ninh tài chính của nguồn thu từ xuất khẩu năng lượng không bị chính phủ lãng phí hoặc bị lạm phát nuốt chửng.²

Sự kết thúc của Chiến tranh Lạnh và những thay đổi sâu sắc của quan hệ quốc tế sau Chiến tranh Lạnh cho thấy những hạn chế của chủ nghĩa hiện thực và chủ nghĩa tự do mới trong việc giải thích và dự đoán chính trị quốc tế. Những thay đổi trong nhận thức và mở rộng phạm vi nghiên cứu về an ninh đồng thời cũng mở ra một góc nhìn mới đối với vấn đề an ninh năng lượng. Theo đó, khái niệm an ninh năng lượng phi truyền thống quan tâm nhất đến ảnh hưởng của chính sách năng lượng hiện tại đối với phúc lợi của con người và hệ sinh thái của hành tinh. An ninh năng lượng được xem xét trong một viễn cảnh rộng hơn, bao gồm việc tiêu thụ, sự khan hiếm và phân bổ tài nguyên năng lượng không cân bằng, cũng như việc xử lý các thảm họa và tai nạn năng lượng. Bên cạnh đó, an ninh sinh thái do các vấn đề năng lượng như biến đổi khí hậu, suy giảm đa dạng sinh học, ô nhiễm, xói mòn cũng được phân tích. Trong bối cảnh mới này, để duy trì an ninh năng lượng, quốc gia phải tuân thủ bốn nguyên tắc: đa dạng nguồn cung, chuẩn bị nguồn lực phục hồi hậu khủng hoảng, đảm bảo hoạt động ổn định của thị trường và nắm bắt thông tin cung cầu chính xác và kịp thời.³

Do đó, chúng ta có thể thấy tầm quan trọng của hợp tác giữa các nước trong việc đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Hợp tác năng lượng không chỉ bao gồm sự hợp tác giữa những người tiêu dùng năng lượng, mà còn là sự hợp tác giữa các nhà cung cấp năng lượng và người

² Mason Willrich, *Energy and World Politics* (New York: The Free Press, 1975): 36.

³ Daniel Yergin, "Ensuring energy security," *Foreign Affairs* Vol. 85, No.2 (2006): 69-82.

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

tiêu dùng năng lượng. Rõ ràng, trong một thế giới ngày càng phụ thuộc lẫn nhau, một quốc gia có thể làm tăng an ninh năng lượng, nhưng đồng thời cũng có khả năng làm suy yếu an ninh năng lượng của quốc gia khác. Chính vì thế, quan hệ quốc tế và an ninh năng lượng có mối liên kết hết sức chặt chẽ.

Địa chính trị năng lượng

Trong nghiên cứu về chính trị năng lượng và an ninh năng lượng, nhiều học giả tập trung vào quan điểm địa chính trị, xem địa chính trị là một khung lý thuyết để phân tích chính trị năng lượng và an ninh năng lượng. Theo đó, sự khan hiếm và phân phối năng lượng không đồng đều đã tạo ra thuộc tính địa chính trị của an ninh năng lượng. Hợp tác, cạnh tranh, xung đột và thậm chí là chiến tranh giữa các quốc gia và khu vực khác nhau trong các vấn đề sản xuất và tiêu thụ năng lượng sẽ xảy ra một cách tự nhiên.

Ngay từ những nghiên cứu ban đầu về vấn đề năng lượng từ góc độ địa chính trị, các học giả đã chỉ ra rằng tiếp cận các nguyên liệu thô, đặc biệt là năng lượng, là ưu tiên hàng đầu của quan hệ chính trị quốc tế. Khả năng có được các mặt hàng thiết yếu này không còn phụ thuộc vào quan hệ thực dân truyền thống hoặc công cụ quân sự, mà phụ thuộc vào các yếu tố địa lý và quyết định chính trị của các chính phủ trên cơ sở các điều kiện chính trị khác nhau. Quốc gia có quyền kiểm soát tài nguyên sẽ kiểm soát những chủ thể dựa vào tài nguyên.⁴ Vai trò của địa chính trị năng lượng trong ngoại giao năng lượng có thể thấy rõ trên hai khía cạnh sau:

Thứ nhất, vị trí địa lý tạo lợi thế nguồn cung năng lượng chiến lược. Điều này được thể hiện rõ với hầu hết các nguồn năng lượng quan trọng nhất hiện nay, bao gồm cả năng lượng không tái tạo như khí đốt,

⁴ Conant, M., & Gold, F., *The Geopolitics of Energy* (Boulder Colorado: Westview Press, 1978): 3

than đá, dầu mỏ lẫn năng lượng tái tạo như thủy điện, điện gió, điện mặt trời. Trong đó, dầu mỏ, khí đốt là những dạng năng lượng mang yếu tố chính trị đặc biệt và có tác động trực tiếp tới môi trường quan hệ quốc tế vì đây là những nguồn nguyên liệu thô truyền thống, đáp ứng tới 40% tổng cầu năng lượng thô của thế giới và dự báo đến 2030, nguồn năng lượng này vẫn chiếm khoảng 35% tổng cầu năng lượng. Đây có thể coi là những nguồn nguyên liệu thô có tính chiến lược. Thực tế cũng cho thấy các quốc gia và khu vực có trữ lượng dầu mỏ và khí đốt lớn như Nga, khu vực Trung Đông - Tây Phi, Vê-nê-đu-ê-la, Biển Đông, Bắc Mỹ... đều là các khu vực có những tương tác, va chạm chính trị mạnh mẽ. Các quốc gia này cũng tận dụng khả năng cung cấp năng lượng của mình để tạo lợi thế trong việc thực hiện các mục tiêu chính trị - an ninh - đối ngoại của mình.

Ngoài năng lượng truyền thống, các dạng năng lượng tái tạo đang phát triển mạnh cũng tạo ra một làn sóng địa chính trị năng lượng mới, đa dạng hơn. Các nguồn năng lượng gió, mặt trời, thủy điện, thủy triều dù xuất hiện và phát triển mạnh nhờ sự phát triển của khoa học công nghệ nhưng vẫn phụ thuộc nhiều vào yếu tố địa lý tự nhiên. Ví dụ, các nước có năng lực sản xuất thủy điện là các nước ở thượng nguồn sông, các nước ở các vùng xích đạo có lợi thế lớn hơn trong việc sản xuất năng lượng mặt trời, các vùng có lưu chuyển không khí lớn có thể tận dụng để sản xuất năng lượng gió... Do đó có thể khẳng định địa chính trị năng lượng với các nước sản xuất ngày nay mở rộng hơn về phạm vi địa lý, bên cạnh những chủ thể truyền thống còn nhiều quốc gia có tiềm năng nổi lên như một người chơi chiến lược mới, kéo theo đó là những vấn đề cạnh tranh chính trị và ngoại giao năng lượng đa dạng phức tạp hơn.

Thứ hai, vị trí địa chiến lược trong vấn đề trung chuyển năng lượng. Tầm quan trọng của việc kết nối cung và cầu năng lượng đã tạo ra vị thế địa chính trị năng lượng cho cả các quốc gia không có thế mạnh tự nhiên về năng lượng. Điều này thể hiện rõ nét nhất qua việc xây dựng,

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

duy trì vận hành các đường ống dẫn dầu và dẫn khí xuyên quốc gia. Có nhiều tính toán chiến lược trong quá trình này, từ cả nước xuất khẩu lẫn nước trung chuyển, cụ thể như chi phí xây dựng và vận hành, vận động hành lang và quan hệ chính trị giữa nước xuất khẩu và nước trung chuyển, tình hình chính trị - xã hội ở các nước và vùng trung chuyển năng lượng, khả năng gây ảnh hưởng chính trị bằng tiếp cận năng lượng... Ví dụ, Thổ Nhĩ Kỳ không phải là nước xuất khẩu năng lượng, nhưng đã ráo riết vận động để phần lớn các tuyến đường ống dẫn dầu khí đi qua nước mình và hiện đóng vai trò kiểm soát tuyến vận tải năng lượng quan trọng ở khu vực.⁵ Một ví dụ khác là Nga đầu tư rất lớn cho các dự án đường ống dẫn dầu khí nhằm kết nối và chi phối nguồn cung thông suốt cho châu Âu bằng các đường ống do mình kiểm soát. Các nhà phân tích quốc tế cho rằng, các tuyến đường ống này có vai trò quan trọng trong cuộc cạnh tranh chiến lược dầu mỏ, khí đốt và ảnh hưởng sâu sắc đến quan hệ địa - chính trị tại khu vực Á - Âu, quan hệ xuyên Đại Tây Dương và quan hệ Nga - EU.

Với năng lượng tái tạo, do còn đang trong giai đoạn đầu phát triển nên khả năng cung ứng quốc tế vẫn chưa được quan tâm nhiều. Tuy nhiên, trong thời gian tới, khi năng lượng không tái tạo ngày càng khan hiếm, vai trò của năng lượng tái tạo ngày càng lớn thì bài toán xây dựng các cung đường vận chuyển năng lượng tái tạo cũng sẽ sớm trở thành bài toán địa chiến lược trong quan hệ quốc tế.

Nhìn chung, có thể nói yếu tố địa chiến lược năng lượng đặc biệt quan trọng khi phân tích chính trị năng lượng và ngoại giao năng lượng. Nó không chỉ quan trọng về mặt kinh tế, mà còn đóng vai trò đòn bẩy chính trị thiết yếu. Tuy nhiên, ảnh hưởng của các yếu tố địa lý đối với an

⁵ Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam, “Đường ống khí đốt: Công cụ cạnh tranh chiến lược,” *Petrotimes*, <http://pvc.vn/tinchitiet/tabid/93/id/911/Duong-ong-dan-khi-dot-Cong-cu-can-tranh-chien-luoc.aspx>

ninh năng lượng là không tĩnh mà thay đổi theo thời gian, sự tiến bộ của công nghệ, nhu cầu sử dụng, mục tiêu chính trị trong nước và quốc tế.

Lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau và cơ chế hợp tác năng lượng quốc tế

Năm 1976, Nazli Choucri đã xuất bản cuốn sách *Chính trị quốc tế về sự phụ thuộc lẫn nhau về năng lượng* và đã phân tích sâu sắc về sự phụ thuộc lẫn nhau trong lĩnh vực năng lượng quốc tế. Giao dịch năng lượng bắt đầu xứng cung cấp một nền tảng để thúc đẩy sự phụ thuộc lẫn nhau, tạo thành đòn bẩy của sự tương tác và ràng buộc lẫn nhau giữa các nước nhập khẩu và xuất khẩu. Sự phụ thuộc lẫn nhau làm cho hai bên nhận ra rằng có những lợi ích chung trong việc duy trì sự ổn định kinh tế và quân sự của xã hội quốc tế, do đó hình thành cơ sở thể chế hóa cho hành động tập thể.⁶ Lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau đã trở thành công cụ lý thuyết chính để hiểu được bản chất của an ninh năng lượng cũng như có tác động sâu sắc đến hợp tác năng lượng quốc tế hiện nay.

Các nhà lý thuyết tân tự do như Robert Keohane và Joseph Nye nhấn mạnh tầm quan trọng của các tổ chức quốc tế đối với việc xây dựng hệ thống năng lượng quốc tế từ sự phát triển toàn cầu hóa và lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau của cộng đồng quốc tế. Họ tin rằng các tổ chức quốc tế không những có thể ngăn chặn tình trạng hỗn loạn trong quan hệ năng lượng quốc tế, mà còn có thể đạt hiệu quả trong việc thúc đẩy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực năng lượng.

Trên thực tế, trước những diễn biến ngày càng phức tạp của vấn đề an ninh năng lượng và tác động của việc khai thác sử dụng năng lượng đến môi trường và biến đổi khí hậu, gây ảnh hưởng tới không chỉ một quốc gia riêng lẻ nào và đòi hỏi sự chung tay giải quyết của nhiều bên,

⁶ Nazli Choucri, *International Politics of Energy Interdependence* (Lexington: Lexington Books, 1976): 194

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

hầu hết các diễn đàn khu vực và quốc tế đã đưa vào và nâng mức độ ưu tiên của vấn đề này trong chương trình nghị sự của mình.

Liên Hợp Quốc đã tuyên bố “đảm bảo việc tiếp cận năng lượng với giá cả hợp lý, tin cậy, bền vững và hiện đại cho tất cả mọi người” là một trong 17 mục tiêu phát triển bền vững của thế giới cho giai đoạn 2015-2030. Trong đó nhấn mạnh ba mục tiêu là: (i) Đảm bảo cho mọi người đều có thể tiếp cận với các dịch vụ năng lượng hiện đại; (ii) Tăng gấp đôi hiệu quả sử dụng năng lượng toàn cầu và (iii) Tăng gấp đôi tỷ trọng năng lượng tái tạo trong tổng cung năng lượng của thế giới.

Các tổ chức lớn về năng lượng như Cơ quan Năng lượng quốc tế (IEA), Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ thế giới (OPEC) đang đóng vai trò lớn trong việc bình ổn thị trường năng lượng thế giới, tư vấn chính sách cho các quốc gia nhằm hài hòa hóa an ninh năng lượng, phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường.

Các diễn đàn đa phương như G20, APEC, ASEAN xác định vấn đề an ninh năng lượng chung là yếu tố then chốt đối với tăng trưởng của cả khối và cũng triển khai nhiều cuộc đối thoại, dự án hợp tác với trọng tâm là phát triển năng lượng bền vững. Ví dụ, một nghiên cứu chung giữa Trung tâm Năng lượng ASEAN, Tổ chức Hợp tác và Phát triển năng lượng toàn cầu đa kết nối (GEIDCO) và Ủy ban Kinh tế và Xã hội châu Á - Thái Bình Dương của Liên Hợp Quốc với chủ đề “Đa kết nối năng lượng ở ASEAN vì xã hội bền vững và tự cường” đã chỉ ra rằng xây dựng nền tảng đa kết nối năng lượng ở ASEAN và kết nối với bên ngoài là chìa khóa để thúc đẩy sự phát triển của năng lượng sạch.

Có thể nói, những nỗ lực xử lý các vấn đề năng lượng tại các diễn đàn đa phương như trao đổi, chia sẻ chính sách an ninh năng lượng bền vững, duy trì sự an toàn của các tuyến đường vận chuyển năng lượng và các vấn đề khác đã thể hiện rõ yếu tố phụ thuộc lẫn nhau và xu thế, vai trò của hợp tác năng lượng trên thế giới hiện nay.

Ngoại giao năng lượng

Như đã phân tích ở trên, năng lượng là nguồn sức mạnh, là nền tảng cho sự tồn tại và phát triển của nhân loại, động lực tăng trưởng kinh tế trong xã hội công nghiệp hiện đại và là nguồn lực chiến lược không thể thay thế của chính trị quốc tế, an ninh quốc gia và ngoại giao. Do đó, ngoại giao năng lượng nhanh chóng trở thành chủ đề cơ bản của ngoại giao đương đại. Mặc dù không có định nghĩa chính xác cho ngoại giao năng lượng nhưng có thể hiểu *ngoại giao năng lượng liên quan đến các hoạt động đối ngoại nhằm đảm bảo an ninh năng lượng của một quốc gia đồng thời thúc đẩy các cơ hội kinh doanh liên quan đến ngành năng lượng cũng như thúc đẩy các cơ hội hợp tác song phương và đa phương nói chung.*

Mục tiêu chiến lược của ngoại giao năng lượng nói chung là theo đuổi lợi ích kinh tế và chính trị - an ninh trong phân bổ, tiếp cận nguồn năng lượng toàn cầu và bảo đảm sự phát triển kinh tế bền vững và vị thế quốc gia trên trường quốc tế. Để tránh các cuộc cạnh tranh gia tăng sự hủy diệt và hỗn loạn trên thị trường năng lượng thế giới, để bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia, khu vực và toàn cầu, để tận dụng các lợi thế địa chiến lược về mặt năng lượng như đã phân tích ở trên, các quốc gia đã tăng cường xây dựng chiến lược phát triển năng lượng và triển khai các hoạt động ngoại giao năng lượng ngày càng mạnh mẽ. Trong đó, các vấn đề an ninh - kinh tế chiến lược là trọng tâm và ưu tiên hàng đầu.

Trong thế giới đương đại, có thể nhận thấy hai loại ngoại giao năng lượng chính là ngoại giao vì năng lượng và ngoại giao bằng năng lượng. Theo đó, ngoại giao năng lượng có hai khía cạnh cụ thể: (i) Mục đích của các hoạt động chính trị bên ngoài là đảm bảo an ninh năng lượng, phục vụ chiến lược an ninh - kinh tế quốc gia và (ii) Có những động cơ chính trị trong ngoại giao năng lượng, tức là đạt được các mục đích chính trị cụ thể thông qua việc tận dụng lợi thế về năng lượng.

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

Từ việc nghiên cứu một cách có hệ thống cả thực tiễn và lý thuyết trong ngoại giao năng lượng của các quốc gia, có thể khái quát một số nhân tố tác động đến chiến lược phát triển năng lượng và ngoại giao năng lượng của một quốc gia bao gồm:

Thứ nhất, lợi thế tự nhiên và nhu cầu về năng lượng của mỗi quốc gia trong chiến lược an ninh - kinh tế - chính trị tổng thể. Theo đó: (i) Nhiệm vụ cơ bản của ngoại giao năng lượng của các nước phụ thuộc nguồn cung năng lượng bên ngoài là thúc đẩy đa dạng hóa, đảm bảo nguồn năng lượng dài hạn và bền vững từ nhập khẩu và phát triển khả năng tự cung ứng bằng các dạng thức năng lượng mới, đảm bảo cung ứng đủ nhu cầu năng lượng nội địa; (ii) Mục tiêu của các nước có lợi thế xuất khẩu năng lượng là duy trì mức giá cao của các sản phẩm năng lượng trong phạm vi hợp lý và tránh biến động giá, đảm bảo duy trì khả năng cung ứng thông suốt cho các đối tác có nhu cầu để thu lợi kinh tế, tạo thế đan xen lợi ích để tạo dựng ảnh hưởng và (iii) Đối với các nước có lợi thế trung chuyển, mục tiêu chính là trở thành mắt xích trong hệ thống năng lượng quốc tế, đảm bảo an toàn và tính thông suốt cho các tuyến vận chuyển, tạo đòn bẩy thực hiện các mục tiêu chính trị - an ninh - kinh tế.

Thứ hai, sự thay đổi trong cơ cấu thị trường năng lượng. Nếu như trước đây, năng lượng tự nhiên sẵn có như dầu mỏ, khí đốt, than đá gần như là dạng năng lượng duy nhất và có vai trò chi phối hoàn toàn thị trường năng lượng thế giới thì cùng với sự phát triển của khoa học công nghệ, các dạng năng lượng tái tạo đang ngày càng được ưa chuộng và gia tăng thị phần. Điều này sẽ tác động đến vị thế chiến lược của các quốc gia trong hệ thống năng lượng quốc tế và chính sách ngoại giao năng lượng của các nước.

Thứ ba, tác động của các chủ thể phi nhà nước như các thể chế đa phương, các tập đoàn đa quốc gia trong hệ thống năng lượng quốc tế...

Những biến chuyển trong bối cảnh quốc tế đã làm nổi bật vai trò của các thể chế đa phương. Các thể chế này tạo ra sân chơi để các nước đối thoại, củng cố lòng tin chiến lược, hài hòa lợi ích vì mục tiêu phát triển bền vững chung. Vai trò của các tập đoàn đa quốc gia cũng ngày càng lớn trong nền kinh tế năng lượng thế giới. Mỗi quan hệ giữa chúng có liên quan đến an ninh năng lượng đa quốc gia, vì vậy duy trì hợp tác giữa các công ty năng lượng đa quốc gia lớn trên thế giới có ý nghĩa rất quan trọng. Sự hợp tác này tồn tại ở cấp độ ngoại giao năng lượng của công ty và cũng có thể có chi phối đến ngoại giao năng lượng chính phủ.

Thứ tư, các vấn đề an ninh phi truyền thống liên quan đến năng lượng như biến đổi khí hậu, phát triển bền vững, tội phạm xuyên quốc gia. Quy mô của thương mại năng lượng thế giới trong thế kỷ XXI sẽ mở rộng đáng kể. Cùng với đó, các vấn đề vận chuyển quá cảnh quốc tế sẽ thường xuyên xuất hiện trong thực tiễn ngoại giao năng lượng. Trong đó, tình hình chính trị - xã hội nội bộ và vấn đề tội phạm xuyên quốc gia như cướp biển đang nổi lên rõ nét. Thực tiễn này sẽ đòi hỏi một nền tảng luật pháp quốc tế nhằm đảm bảo cho hoạt động xuyên suốt của các tuyến vận tải năng lượng quốc tế. Ngoài ra, tình hình biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, biến đổi hệ sinh thái ngày càng nghiêm trọng, trong đó khai thác và sử dụng năng lượng là một nguyên nhân chính, cũng ảnh hưởng đến chính sách ngoại giao năng lượng của các quốc gia. Các chính phủ, do nhận thức tính nghiêm trọng của các khía cạnh phi truyền thống lẫn sức ép của các tổ chức môi trường, sẽ phải để tâm hơn đến việc xử lý các vấn đề này.

Tóm lại, năng lượng là tài nguyên cơ bản cho phát triển kinh tế xã hội quốc gia, gắn liền với chính trị quốc tế, ngoại giao và an ninh quốc gia và đã trở thành nhân tố chủ chốt trong quan hệ quốc tế luôn thay đổi. Tăng cường hợp tác năng lượng quốc tế và xây dựng trật tự năng lượng quốc tế mới là cách duy nhất để tránh thảm họa xung đột toàn cầu phát sinh khi cạnh tranh năng lượng trở nên mất kiểm soát. Do đó, cộng đồng

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

quốc tế ngày càng nhấn mạnh rằng cần đạt được an ninh năng lượng thông qua hợp tác và phối hợp quốc tế và việc duy trì an ninh năng lượng phải gắn liền với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững, cũng như quan hệ chính trị đối ngoại của đất nước.

Kinh nghiệm của một số nước trong triển khai ngoại giao năng lượng

Chính sách ngoại giao năng lượng của Mỹ

Trong một phiên điều trần năm 2014, David Goldwyn, người từng là đặc phái viên và điều phối viên của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ về các vấn đề năng lượng quốc tế từ năm 2009 đến 2011, đã đưa ra một cái nhìn tổng quan về các công cụ mà chính phủ Hoa Kỳ xử lý để giảm thiểu sự gián đoạn cung cấp năng lượng, tăng cường an ninh năng lượng và giảm thiểu hậu quả của biến đổi khí hậu.⁷ Theo đó, các biện pháp Mỹ sử dụng bao gồm tuyên truyền với các chính phủ nước ngoài về các tư tưởng Mỹ theo đuổi, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và thúc đẩy xuất khẩu năng lượng của các công ty, từ đó gây áp lực giảm giá và buộc các đối tác phải thích nghi. Có thể thấy trong một giai đoạn tương đối ngắn, ngoại giao Mỹ đã chuyển đổi phương thức từ ngoại giao năng lượng thăm lạng sang công khai thúc đẩy sức mạnh năng lượng cho các mục đích đối ngoại.

Trong hai nhiệm kỳ, chính quyền Obama đã đưa ra nhiều khuôn khổ rõ ràng để đạt được mục tiêu đảm bảo an ninh năng lượng và gia tăng lợi ích quốc gia bằng năng lượng. Chính Tổng thống Obama đã hợp thức hóa quy trình cấp phép xuất khẩu khí hóa lỏng (LNG) sang các nước không có thỏa thuận thương mại tự do (xuất khẩu sang các nước

⁷ D. Goldwyn, "The Role of Natural Gas Exports in U.S. Foreign Policy," báo cáo tại phiên điều trần trước Thượng viện Mỹ về tài nguyên năng lượng và thiên nhiên, *U.S. Senate Committee on Energy and Natural Resources*, ngày 14/3/2014, https://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=58df6eae-1a16-4fbd-9763-3522dbce05e0

FTA luôn ít thù tục hơn) và đã đạt thỏa thuận với Quốc hội Hoa Kỳ vào cuối năm 2015 để dỡ bỏ lệnh cấm xuất khẩu dầu thô.⁸ Vị thế của Mỹ trong thị trường năng lượng toàn cầu đã có sự chuyển mình đáng kể. Năm 2011, Mỹ đã lần đầu vượt qua Nga trở thành nhà sản xuất khí đốt lớn nhất thế giới và nhà sản xuất dầu lớn nhất thế giới năm 2018.

Dưới thời Tổng thống Trump, năng lượng tiếp tục đóng một vai trò lớn trong chính sách đối ngoại. Trong chiến dịch vận động tranh cử, Trump đã cam kết sẽ phục hưng nước Mỹ và một trong số các biện pháp là khôi phục ngành than trong nước. Kết quả là sau khi đắc cử, Tổng thống Trump đã đưa than trở lại ưu tiên trong chương trình nghị sự ngoại giao, cùng với dầu mỏ và khí hóa lỏng để “trả ơn” cử tri bỏ phiếu ủng hộ. Trong suốt gần một nhiệm kỳ vừa qua, Tổng thống Trump đã nhiều lần phát biểu bày tỏ thẳng thắn chính sách tận dụng nguồn tài nguyên năng lượng hóa thạch của Mỹ để hưởng lợi từ việc xuất khẩu năng lượng và đồng thời tạo đòn bẩy để mặc cả các vấn đề chính trị, thực hiện các mục tiêu chiến lược của Mỹ.

Nhìn chung, chính sách năng lượng của Mỹ hiện nay nổi lên một số nét chính sau:

Thứ nhất, an ninh năng lượng cùng với an ninh kinh tế là hai lĩnh vực quan trọng hàng đầu đối với an ninh quốc gia của Mỹ. Theo đó, để đảm bảo an ninh năng lượng, Mỹ tập trung vào các biện pháp tự chủ năng lượng, hạn chế sự phụ thuộc bên ngoài. Hơn thế nữa, ngoài việc đảm bảo ổn định nguồn cung cho nhu cầu nội địa, Mỹ tham vọng đẩy mạnh chính sách năng lượng “nước Mỹ trước tiên” nhằm xác lập một vị thế mới cho Mỹ trên thị trường năng lượng thế giới, góp phần bảo đảm lợi ích và an ninh tổng thể của quốc gia. Mỹ cũng phản đối các hành động cản trở các quốc gia tiếp cận hợp pháp những nguồn tài nguyên, năng lượng.

⁸ Tim Boesma và Corey Johnson, *U.S. Energy Diplomacy* (New York: Columbia, 2018): 10.

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

Thứ hai, cơ cấu năng lượng dưới thời Tổng thống Trump tập trung chủ yếu vào khai thác các năng lượng sẵn có và Mỹ có thể mạnh, đồng thời vẫn nghiên cứu phát triển các dạng năng lượng tái tạo với mục đích dự phòng. Năm 2018, khoảng 79% sản lượng năng lượng của Mỹ đến từ nhiên liệu hóa thạch và 80% năng lượng tiêu thụ của nước này có nguồn gốc từ nhiên liệu hóa thạch.⁹ Các sản phẩm năng lượng tái tạo không được chính quyền Trump đề cao nhưng vẫn duy trì phát triển chậm chạp. Bên cạnh đó, chính quyền Trump cũng đang tìm cách khôi phục ngành năng lượng hạt nhân của Mỹ bằng cách đưa ra các chính sách giúp loại năng lượng này tăng tính cạnh tranh với khí tự nhiên, năng lượng tái chế cũng như giải quyết tốt vấn đề chất thải hạt nhân.

Thứ ba, tăng cường sức mạnh năng lượng trong cuộc chơi trên chính trường quốc tế. Tham vọng của Mỹ hiện nay là đạt được vị thế đi đầu trong ngành năng lượng thế giới và khẳng định tầm ảnh hưởng thông qua xuất khẩu năng lượng. Việc Mỹ đầu tư gần 50 triệu USD cho chương trình Thúc đẩy Phát triển và Tăng trưởng thông qua Năng lượng ở châu Á (Asia EDGE) nói riêng và nhấn mạnh trụ cột năng lượng (cùng với hạ tầng, kinh tế số) trong khuôn khổ Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở (IPS) nói chung phần nào cho thấy Mỹ đang và sẽ sử dụng năng lượng như một đòn bẩy quan trọng. Đây cũng là đặc điểm nổi bật của ngoại giao năng lượng Mỹ thời gian tới.

Thứ tư, chính sách năng lượng “nước Mỹ trước tiên” của chính quyền Trump khiến các khía cạnh an ninh phi truyền thống của năng lượng bị coi nhẹ hơn. Tổng thống Trump đã rút khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu (COP 21) nhằm thực hiện cam kết thúc đẩy ngành công nghiệp dầu khí và than của Mỹ. Chính quyền Mỹ khẳng định rằng Mỹ có cách tiếp cận thực tế khi sử dụng hỗn hợp tất cả các loại năng lượng một

⁹ Thanh Hải, “80% năng lượng tiêu thụ của Mỹ là từ nhiên liệu hóa thạch,” *Thông tấn xã Việt Nam*, 19/9/2019, <https://www.vietnamplus.vn/80-nang-luong-tieu-thu-cua-my-la-tu-nhien-lieu-hoa-thach/596144.vnp>

cách sạch sẽ và hiệu quả nhất, trong đó có cả nhiên liệu hóa thạch, năng lượng hạt nhân và năng lượng tái tạo.

Tóm lại, chính sách ngoại giao năng lượng được coi là một trong những đòn bẩy quan trọng của Mỹ trên chính trường quốc tế. Việc triển khai khéo léo và quyết liệt các chính sách năng lượng có thể giúp Mỹ bảo vệ và gây ảnh hưởng hơn với các nước đồng minh, đối tác, kiềm chế các đối thủ trong khi đem lại nguồn lợi cho các nhà sản xuất trong nước. Đây nhiều khả năng sẽ tiếp tục là cách tiếp cận ngoại giao năng lượng của các chính quyền Mỹ để tăng cường lợi ích chính trị và kinh tế trong thời gian tới.

Chính sách ngoại giao năng lượng của Nga

Năng lượng là nền tảng trong chính sách đối ngoại của Nga và là yếu tố quan trọng quyết định sức mạnh chính trị và vị thế quốc tế của quốc gia này. Nga có trữ lượng khí đốt tự nhiên lớn nhất thế giới, trữ lượng than lớn thứ hai và trữ lượng dầu lớn thứ bảy. Trước đây, Liên Xô đã dựa vào việc cung cấp năng lượng để tăng thu ngân sách, giảm căng thẳng chính trị và tham gia giao thương với Tây Âu, đặc biệt là Tây Đức. Hiện nay, khi sức mạnh quân sự của Nga kém hơn rất nhiều so với thời Liên Xô, quan hệ năng lượng càng chứng tỏ là một công cụ ảnh hưởng quan trọng và linh hoạt hơn nhiều.

Kể từ khi lên nắm quyền, Tổng thống Putin đã cân nhắc việc tích hợp chính sách đối ngoại và chính sách năng lượng để tận dụng lợi thế vừa là nước nắm giữ nguồn tài nguyên hydrocacbon, vừa là một nước sản xuất, xuất khẩu năng lượng lớn để gây ảnh hưởng với các mức độ khác nhau. Chiến lược năng lượng xuyên suốt nhiều năm của Nga đã phản ánh rõ nhận thức và định hướng này, trong đó “nguồn tài nguyên năng lượng quan trọng và tổ hợp năng lượng - nhiên liệu phong phú” của Nga là “một công cụ để thực hiện chính sách đối nội và đối ngoại” và

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

“vai trò của Nga trên thị trường năng lượng toàn cầu sẽ xác định tầm ảnh hưởng địa chính trị của quốc gia”.

Nhìn một cách khái quát, năng lượng đang đóng ba vai trò trong chính sách đối ngoại và phát triển của Nga: (i) Nguồn thu hút kinh tế từ các nước láng giềng và đối tác; (ii) Yếu tố quan trọng trong quan hệ song phương với các nước láng giềng nhằm đối lấy các lợi ích kinh tế và chính trị, thậm chí đôi khi là quân bài chiến lược để gây sức ép; và (iii) Phương tiện để đạt được ảnh hưởng kinh tế và chính trị thông qua các cơ chế phi truyền thống.¹⁰

Có thể nói, những nhạy bén về chính sách ngoại giao năng lượng cùng với những lo ngại của các nước về cân bằng năng lượng trong tương lai đã tạo cho Nga một bàn đạp để chiếm ưu thế trên trường quốc tế. Giai đoạn giá dầu đạt đỉnh năm 2008 cũng là thời điểm đỉnh cao trong ảnh hưởng đối ngoại của Nga trên trường quốc tế, được thể hiện rõ nét qua bài phát biểu của Tổng thống Putin tại Hội nghị thượng đỉnh NATO ở Bucharest (Ru-ma-ni) và sự kiện Nga đưa quân vào Gru-di-a vài tháng sau đó. Cuộc khủng hoảng kinh tế 2009 dù khiến giá dầu lao dốc và gây không ít khó khăn đối với cách tiếp cận sử dụng đòn bẩy năng lượng trong quan hệ đối ngoại của Nga nhưng cũng là dấu mốc giúp Nga nhận diện và điều chỉnh chính sách ngoại giao năng lượng của mình.

Đặc điểm quan trọng trong chính sách xuất khẩu năng lượng của Nga trong giai đoạn đến 2030 là đa dạng hóa thị trường theo các dạng nguồn năng lượng và theo khu vực. Trong tương lai, Nga sẽ vẫn duy trì ảnh hưởng ở thị trường Tây và Trung Âu với ưu thế năng lượng dầu mỏ và hệ thống đường ống dẫn rộng khắp. Nga cũng đã thể hiện sự quan tâm trong việc phát triển hợp tác năng lượng (bao gồm cả hạt nhân) với một số quốc gia ở châu Phi, bao gồm Ăng-gô-la, Ai Cập, Nam-mi-bi-a, Ni-

¹⁰ John Lough, “Russia’s Energy Diplomacy,” *Chatham House Briefing Paper* (2011): 2-3

giê-ri-a và Nam Phi. Thế nhưng mục tiêu chính trong chiến lược đa dạng hóa xuất khẩu lại là các thị trường mới ở châu Á - Thái Bình Dương, thể hiện qua chiến lược năng lượng nằm trong tổng thể Chiến lược Hướng Đông của Nga.

Một số nội dung chính trong Chiến lược năng lượng hướng Đông của Nga gồm: (i) Hình thành các tổ hợp năng lượng trên vùng Viễn Đông của Nga nối liền với khu vực Đông Á đến châu Á - Thái Bình Dương và trên bờ biển, thềm lục địa biển phía Bắc nước Nga; (ii) Đến năm 2030 cần phải đạt 26-27% xuất khẩu tài nguyên năng lượng, 22-25% xuất khẩu dầu thô và 19-20% xuất khẩu khí thiên nhiên của Nga sang khu vực châu Á - Thái Bình Dương;¹¹ (iii) Đẩy mạnh hợp tác trong lĩnh vực công nghệ năng lượng, đặc biệt là công nghệ nguồn năng lượng tái tạo và tiết kiệm năng lượng; (iv) Thúc đẩy thành lập một số cơ chế đối thoại và hợp tác mới với các nước trong khu vực để đảm bảo về vấn đề an ninh năng lượng khu vực, trong đó có cân nhắc đến lợi ích lâu dài của Nga như là nhà cung cấp năng lượng chính trong khu vực và (v) Đưa ra thảo luận trong khu vực các vấn đề an ninh năng lượng trọng yếu, trong đó tập trung vào phát triển hạ tầng năng lượng và các chính sách năng lượng và an ninh năng lượng của các nước và toàn khu vực.

Có thể nói, Nga đã triển khai khá thành công chính sách ngoại giao năng lượng của mình, một phần do sự tham gia tích cực của cá nhân các lãnh đạo cấp cao. Tuy nhiên, hiện nay chiến lược năng lượng của Nga vẫn dựa chủ yếu trên lợi thế tự nhiên sẵn có là các dạng năng lượng không tái tạo và hệ thống đường ống dẫn dầu khí vượt trội. Thực tế này khiến Nga phụ thuộc nhiều vào giá dầu thế giới, vốn không ổn định do sự cạnh tranh ngày càng mạnh từ các chủ thể mới nổi khác như Mỹ, sự bất ổn của tình hình chính trị - xã hội ở các vùng địa chiến lược năng

¹¹ “Chiến lược năng lượng hướng Đông của Nga,” *Tạp chí Công thương*, ngày 8/9/2014, <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/chien-luoc-nang-luong-huong-dong-cua-nga-36780.htm>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

lượng cũng như xu hướng phát triển của năng lượng tái tạo. Diễn biến cuộc chiến dầu mỏ đang diễn ra rất căng thẳng hiện nay giữa Nga - OPEC - Mỹ phản ánh rõ nét điều đó. Đàm phán giữa Nga và OPEC đổ bể do cường quốc này không muốn tiếp tục giảm sản lượng. Đồng thời, Nga liên tục phàn nàn rằng thỏa thuận OPEC+ đã hỗ trợ cho nền công nghiệp đá phiến của Mỹ. Nga quan ngại với phía Mỹ trong việc nước này liên tục sử dụng các lệnh trừng phạt để làm cản trở đường ống Nord Stream 2, một đường ống nối các mỏ khí rất quan trọng trong chiến lược mở rộng ảnh hưởng năng lượng của Nga tại châu Âu. Những căng thẳng này đã đẩy giá dầu xuống mức thấp kỷ lục trong vòng 18 năm qua. Trong ngắn hạn, Nga có khả năng đối phó sự sụt giá nhưng cán cân ngân sách đang mất dần sự cân bằng và cho thấy tính bền vững trong đối ngoại năng lượng Nga rất bấp bênh và tiềm ẩn nhiều rủi ro.

Chính sách ngoại giao năng lượng của In-đô-nê-xi-a

In-đô-nê-xi-a là một quốc đảo giàu tài nguyên với dân số trẻ và đông đảo, nền kinh tế đang phát triển nhưng chính sách năng lượng lại chưa khai thác được lợi thế tự nhiên để mang lại lợi ích an ninh - kinh tế - chính trị cho quốc gia này. Trữ lượng dầu của nước này đạt khoảng 22 tỷ thùng, tương đương với khoảng 10 năm sản xuất dầu và 50 sản xuất khí đốt. Trữ lượng than, tiềm năng năng lượng mặt trời, năng lượng gió, sinh khối và nhiên liệu sinh học cũng rất dồi dào.¹² Tuy nhiên, theo dự báo, với mức tiêu thụ năng lượng tăng khoảng 5-6%/năm như hiện nay, đến năm 2030, In-đô-nê-xi-a sẽ phải nhập khẩu khoảng 75% tổng cầu năng lượng. Điều này sẽ khiến nước này ngày càng dễ tổn thương hơn trước những biến động trên thị trường năng lượng thế giới.

¹² McKinsey&Company, "Ten ideas to reshape Indonesia's Energy sector," 9/2014, https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Asia/Indonesia/Our%20Insights/Ten%20ideas%20to%20reshape%20Indonesias%20energy%20sector/Ten_ideas_to_reshape_Indonesias_energy_sector.ashx

Nhận thức được vấn đề này, chính phủ In-đô-nê-xi-a đã có những điều chỉnh chiến lược phát triển năng lượng nhằm đảm bảo an ninh năng lượng và định hướng phát triển bền vững trong dài hạn theo Mục tiêu phát triển bền vững của Liên Hợp Quốc (SDGs). Mục tiêu chính gồm: (i) Đảm bảo năng lượng cho nhu cầu nội địa; (ii) Đảm bảo nguồn cung năng lượng bền vững trong dài hạn; (iii) Đảm bảo năng lượng cho các mục đích xuất khẩu và (iv) Cải thiện chất lượng dịch vụ và bảo vệ môi trường.

Cụ thể, năm 2016 và 2017 chính phủ In-đô-nê-xi-a đã ban hành ba văn bản pháp quy xác định các mục tiêu phát triển, quản lý năng lượng để đạt được sự độc lập về năng lượng và an ninh năng lượng quốc gia nhằm hỗ trợ sự phát triển bền vững của quốc gia. Theo đó, các mục tiêu an ninh năng lượng quốc gia cơ bản của In-đô-nê-xi-a là tăng tỷ lệ điện khí hóa lên mức gần 100% vào năm 2020, hoàn thành xây dựng một mạng lưới khí gas cho 4,7 triệu hộ gia đình kết nối và hầm khí ga cho 1,7 triệu hộ vào năm 2025; nâng tỷ lệ sử dụng năng lượng mới và năng lượng tái tạo lên mức 23% vào năm 2025 và ít nhất 31% năm 2050; về sử dụng hiệu quả năng lượng, In-đô-nê-xi-a đặt mục tiêu giảm hao tổn năng lượng cuối cùng là 1%/năm và đạt độ co giãn năng lượng dưới 1 vào năm 2025, phù hợp với mục tiêu tăng trưởng kinh tế.¹³

Có thể nói, tuy là một quốc gia giàu tài nguyên thiên nhiên nhưng In-đô-nê-xi-a vẫn chưa đánh giá đúng mức tính chiến lược của tiềm năng năng lượng của mình, quản lý và sử dụng các nguồn tài nguyên chưa hợp lý vì thiếu công nghệ tiên tiến, nguồn nhân lực có khả năng và ý chí chính trị. Những động thái gần đây của In-đô-nê-xi-a đang cho thấy chuyển biến trong đánh giá tình hình, trong đó an ninh năng lượng trở

¹³ Bộ Năng lượng và Tài nguyên khoáng sản In-đô-nê-xi-a, “Chính sách năng lượng quốc gia In-đô-nê-xi-a và hướng đến Mục tiêu phát triển bền vững số 7 (SDGs 7) và Hiệp định Paris,” 19/3/2019, <https://www.unescap.org/sites/default/files/UN%20ESCAP%20Workshop%20Indonesia%20Mr.%20Budi%20Cahyono.pdf>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

thành một trong những vấn đề quan trọng mà chính sách đối ngoại và ngoại giao của In-đô-nê-xi-a ưu tiên. In-đô-nê-xi-a đang thay đổi chiến lược phát triển năng lượng và ngoại giao năng lượng của mình để đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia trong dài hạn. Hơn thế nữa, nếu nhận thức được tiềm năng năng lượng trong chính sách đối ngoại, In-đô-nê-xi-a có thể nâng cao vị thế của mình ở sân chơi chính trị khu vực và quốc tế.¹⁴

An ninh năng lượng và đối ngoại năng lượng Việt Nam

Với tầm vóc của một quốc gia tầm trung, có mức thu nhập trung bình và tốc độ tăng trưởng GDP nhiều năm liền thuộc nhóm nhanh nhất thế giới (7,02% năm 2019), việc bảo đảm vững chắc, lâu dài an ninh năng lượng quốc gia mang tầm quan trọng chiến lược hàng đầu đối với phát triển kinh tế - xã hội (trước mắt cho các mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030), công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước. Do đó, ngày 11/2/2020, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 55 về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045¹⁵ gồm mục tiêu tổng quát và 7 mục tiêu cụ thể, 5 quan điểm chỉ đạo và 10 nhóm nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu. Đáng chú ý, mục tiêu tổng quát nhấn mạnh “bảo đảm vững chắc an ninh năng lượng quốc gia, cung cấp đầy đủ năng lượng ổn định, có chất lượng cao với giá cả hợp lý cho phát triển

¹⁴ In-đô-nê-xi-a có 4 tỷ thùng trữ lượng dầu đã được xác thực và tiềm năng là nhà xuất khẩu than lớn thứ hai thế giới, xuất khẩu khí đốt hóa lỏng lớn thứ ba thế giới. Trong ASEAN, do chiếm đến 40% mức tiêu thụ năng lượng của ASEAN, cùng với quy mô thị trường lớn nhất, In-đô-nê-xi-a đóng vai trò rất lớn trong hợp tác năng lượng của khối.

¹⁵ Bộ Chính trị, “Nghị quyết về định hướng Chiến lược năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045,” 11/2/2020, <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/Uploads/2020/2/7/27/55-NQ-phat-trien-nang-luong-quoc-gia.pdf>

kinh tế - xã hội nhanh và bền vững, bảo đảm quốc phòng, an ninh, nâng cao đời sống của nhân dân, góp phần bảo vệ môi trường sinh thái”.

Với cách tiếp cận liên ngành, toàn chính phủ (whole-of-government approach), Nghị quyết 55 coi trọng vai trò của ngoại giao và đối ngoại năng lượng. Cụ thể, nhiệm vụ số 8 nêu:

Thứ nhất, đẩy mạnh hợp tác quốc tế, tích cực, chủ động xây dựng các đối tác chiến lược để thực hiện mục tiêu nhập khẩu năng lượng trong dài hạn và đầu tư tài nguyên năng lượng ở nước ngoài.

Thứ hai, thực hiện chính sách đối ngoại năng lượng linh hoạt, hiệu quả, bình đẳng, cùng có lợi. Mở rộng và làm sâu sắc hơn hợp tác năng lượng với các đối tác chiến lược, đối tác quan trọng. Tăng cường quan hệ quốc tế về năng lượng trong tất cả các phân ngành, lĩnh vực phù hợp với xu thế hội nhập, tận dụng cơ hội từ các hiệp định thương mại, các quan hệ chính trị - ngoại giao thuận lợi để phát triển năng lượng.

Thứ ba, khẩn trương xây dựng chiến lược nhập khẩu năng lượng dài hạn song song với khuyến khích đầu tư, khai thác tài nguyên năng lượng ở nước ngoài để góp phần bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia; có cơ chế hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam đầu tư dự án năng lượng ở nước ngoài, trước hết là với các dự án nguồn điện tại một số nước láng giềng để chủ động nhập khẩu điện về Việt Nam. Mở rộng quan hệ đối tác với các công ty đầu tư năng lượng, phát triển công nghệ năng lượng tiên tiến.

Thứ tư, tích cực tham gia hợp tác năng lượng tại tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMS) và khu vực Đông - Nam Á (ASEAN); liên kết lưới điện, hoàn thiện cơ chế mua bán điện với Trung Quốc, Lào và Cam-pu-chia. Tiếp tục nghiên cứu kết nối hệ thống khí trong khu vực, triển khai thực hiện khi điều kiện cho phép.

Như vậy, so với Nghị quyết số 18 ngày 25/10/2007 của Bộ Chính trị khóa X về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (120)

Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến 2050, Nghị quyết 55 là văn kiện chính thức đầu tiên đề cập đến khái niệm “đổi ngoại năng lượng”, thể hiện sự thay đổi về nhận thức của Việt Nam về vai trò gia tăng của đổi ngoại nói chung, ngoại giao nói riêng trong bảo đảm an ninh năng lượng và là bước phát triển quan trọng của tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, chủ động, tích cực. Theo đó, đổi ngoại năng lượng có mối liên hệ chặt chẽ, hỗ trợ với ngoại giao trên các phương diện: (i) Chiến lược, ngoại giao chính trị (góp phần tạo dựng, duy trì môi trường hòa bình, ổn định, mở rộng mạng lưới đối tác); (ii) Hội nhập quốc tế (đẩy mạnh đổi ngoại năng lượng tại các cơ chế, diễn đàn đa phương, khu vực, nâng cao vị thế đất nước); (iii) An ninh quốc gia (góp phần bảo vệ chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, duy trì các hoạt động kinh tế bình thường trong vùng đặc quyền kinh tế trên biển, bảo vệ an ninh nguồn nước ở tiểu vùng Mê Công); (iv) Ngoại giao kinh tế (góp phần thực hiện mục tiêu nhập khẩu năng lượng và đầu tư tài nguyên năng lượng ở nước ngoài).

Để cụ thể hóa và triển khai hiệu quả Nghị quyết 55, trên cơ sở kinh nghiệm thực tiễn các nước về ngoại giao năng lượng và xu thế an ninh năng lượng trên thế giới, ngoại giao Việt Nam trên vị thế là một quốc gia tầm trung có thể đẩy mạnh đổi ngoại năng lượng theo các trọng tâm sau:

Thứ nhất, xác định ngành ngoại giao và hệ thống các cơ quan đại diện ở nước ngoài là một trong những “binh chủng” quan trọng trên “mặt trận” đổi ngoại năng lượng, đóng vai trò *đồng hành, hỗ trợ, xúc tác, kết nối*, cùng các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp tìm kiếm, mở rộng cơ hội nhập khẩu, thu hút đầu tư trong nước và thúc đẩy đầu tư năng lượng ra nước ngoài.

Thứ hai, quán triệt và cụ thể hóa Nghị quyết 55 bằng kế hoạch hành động, lồng ghép đổi ngoại năng lượng trong tổng thể chiến lược đổi ngoại và trong triển khai Nghị quyết 22 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Chỉ thị 25 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đổi ngoại đa

phương đến năm 2030, coi ngoại giao năng lượng là một trong những ưu thế và ưu tiên ngoại giao mới (niche diplomacy) của một quốc gia tâm trung.

Thứ ba, chú trọng đưa vấn đề năng lượng, an ninh năng lượng vào các chương trình nghị sự song phương với các đối tác phù hợp, đối tác quan trọng, coi đây là chất keo dính gia tăng đan xen lợi ích, mang ý nghĩa chiến lược; thiết lập và mở rộng mạng lưới đối tác về năng lượng (ví dụ Đối tác chiến lược với Đan Mạch trong lĩnh vực biến đổi khí hậu, môi trường, năng lượng và tăng trưởng xanh); thúc đẩy hình thức đối thoại năng lượng liên chính phủ với các đối tác.

Thứ tư, tích cực tham gia hợp tác, hội nhập quốc tế về năng lượng, phát huy vai trò dẫn dắt ý tưởng, sáng kiến về năng lượng, an ninh năng lượng gắn với phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu (phù hợp với Mục tiêu 7 của Các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 của Liên Hợp Quốc) tại các diễn đàn, cơ chế đa phương, khu vực (Liên Hợp Quốc, ASEAN, tiểu vùng Mê Công...); vận động đưa người tham gia vào vị trí lãnh đạo của các tổ chức chuyên môn quốc tế về năng lượng; tổ chức các sự kiện, diễn đàn quốc tế về năng lượng, an ninh năng lượng, phát triển năng lượng bền vững, ứng dụng Cách mạng công nghiệp 4.0...

Thứ năm, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài vào nghiên cứu, thăm dò, khai thác, phát triển các loại hình năng lượng không tái tạo và năng lượng tái tạo, sạch mà Việt Nam có thế mạnh (như dầu mỏ, khí hóa lỏng, thủy điện, điện mặt trời, điện gió, năng lượng biển...); đồng hành hỗ trợ các doanh nghiệp, địa phương trong nước kết nối, hợp tác với các nhà đầu tư tiên tiến, công nghệ cao, tìm kiếm cơ hội xúc tiến đầu tư ra nước ngoài.

Thứ sáu, đẩy mạnh công tác nghiên cứu, dự báo về chiến lược năng lượng, thế mạnh năng lượng của các đối tác, nhất là các đối tác lớn,

về các xu thế năng lượng, thị trường năng lượng thế giới, về chủ đề an ninh năng lượng tại các diễn đàn đa phương để kịp thời tham mưu trong nước triển khai hiệu quả Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Năng lượng và tài nguyên khoáng sản In-đô-nê-xi-a. “Chính sách năng lượng quốc gia In-đô-nê-xi-a và hướng đến Mục tiêu phát triển bền vững số 7 (SDGs 7) và Hiệp định Paris.” 19/3/2019. <https://www.unescap.org/sites/default/files/UN%20ESCAP%20Workshop%20Indonesia%20Mr.%20Budi%20Cahyono.pdf>.
2. Bộ Chính trị. “Nghị quyết về định hướng Chiến lược năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.” 11/2/2020. <http://tulieuvankien.dangcongsan.vn/Uploads/2020/2/7/27/55-NQ-phat-trien-nang-luong-quoc-gia.pdf>
3. Conant, M., & Gold, F.. *The Geopolitics of Energy*. Boulder Colorado: Westview Press, 1978.
4. Daniel Yergin. “Ensuring energy security.” *Foreign Affairs* Vol. 85, No.2 (2006)
5. D. Goldwyn. “The Role of Natural Gas Exports in U.S. Foreign Policy.” *U.S. Senate Committee on Energy and Natural Resources*, ngày 14/3/2014. https://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=58df6eae-1a16-4fbd-9763-3522dbce05e0.

6. Thanh Hải. “80% năng lượng tiêu thụ của Mỹ là từ nhiên liệu hóa thạch.” *Thông tấn xã Việt Nam*, 19/9/2019. <https://www.vietnamplus.vn/80-nang-luong-tieu-thu-cua-my-la-tu-nhien-lieu-hoa-thach/596144.vnp>.
7. John Lough. “Russia’s Energy Diplomacy.” *Chatham House Briefing Paper*, (2011).
8. Mason Willrich. *Energy and world politics*. New York: The Free Press, 1975.
9. McKinsey&Company. “Ten ideas to reshape Indonesia’s Energy sector.” ngày 9/2014. https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Asia/Indonesia/Our%20Insights/Ten%20ideas%20to%20reshape%20Indonesias%20energy%20sector/Ten_ideas_to_reshape_Indonesias_energy_sector.ashx.
10. Nazli Choucri. *International Politics of Energy Interdependence*. Lexington: Lexington Books, 1976.
11. Paul B. Stares. “Rethinking energy security in East Asia.” *Tokyo: The Japan Center for International Exchange* (2000).
12. Tim Boesma và Corey Johnson. *U.S. Energy Diplomacy* (2018).
13. Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam. “Đường ống khí đốt: công cụ cạnh tranh chiến lược.” *Petrotimes*. <http://pvc.vn/tinchitiet/tabid/93/id/911/Duong-ong-dan-khi-dot-Cong-cu-canh-tranh-chien-luoc.aspx>.
14. “Chiến lược năng lượng hướng Đông của Nga.” *Tạp chí Công thương*, ngày 8/9/2014. <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/chien-luoc-nang-luong-huong-dong-cua-nga-36780.htm>