

KINH TẾ - XÃ HỘI**VẤN ĐỀ NĂNG LƯỢNG
VỚI TIẾN TRÌNH HỘI NHẬP NAM MỸ**

Nguyễn Khánh Vân
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

1. Tiến trình hội nhập Nam Mỹ

Hội nhập khu vực ở Mỹ Latinh không phải là một hiện tượng xa lạ và mới mẻ. Trên thực tế, những hy vọng về mối quan hệ hợp tác phát triển, bất chấp rất nhiều khó khăn, đã được thực hiện cách đây hơn hai thế kỷ. Tuy nhiên, các dự án về hội nhập kinh tế đầu tiên chỉ được xây dựng trong những năm 1950/1960, dưới sự thúc đẩy của Ủy ban Kinh tế Mỹ Latinh (CEPAL). Vào thời điểm đó, mục đích chính của hoạt động này là nhằm cải thiện sự hợp tác giữa các nền kinh tế tự tập trung. Năm 1960, Hiệp hội thương mại tự do Mỹ Latinh (ALALC) đã ra đời để thúc đẩy các hiệp định đa phương ký kết giữa phần lớn các quốc gia trong khu vực. Cùng năm đó, Thị trường chung Trung Mỹ (MCCA) cũng được thành lập. Năm 1969, Hiệp ước Andean (tập hợp 5 quốc gia vùng Andes) ra đời, và năm 1973 là CARICOM (Cộng đồng Caribbean). Tất cả các hiệp định hợp tác kinh tế tỏ ra rất khó khăn để cụ thể hoá khi các phương tiện về chính sách và thể chế còn nhiều thiếu sót. Năm 1980, Hiệp hội Hội nhập Mỹ Latinh (ALADI) đã thay thế cho ALALC. Mang nhiều tính thực tế hơn trong các mục tiêu của mình, tổ chức này là sự chuẩn bị cho việc thành lập các hiệp định kinh tế song phương. Tuy nhiên, tính hiệu quả của nó rất thấp, thậm chí không

tồn tại, chủ yếu do các nguyên nhân là: bối cảnh chính trị không thích ứng, chủ nghĩa bảo hộ đang thống thế và các yếu tố tư nhân không thực sự có sự phản kháng. Chỉ trong những năm 1990, khi các nền dân chủ được củng cố xu hướng tiếp cận tự do dẫn đến việc hình thành các chính sách kinh tế vĩ mô, thì các tham vọng mới về hội nhập khu vực lại nổi lên. Mỹ Latinh thực sự bước vào một giai đoạn phục hồi của các thực thể khu vực mới được thành lập hoặc đổi mới. Mối quan hệ thương mại trong nội khối được củng cố nhờ vào việc giảm rào cản thuế quan và phi thuế quan. Người ta ước tính giữa năm 1990 và 1997, tỷ lệ đánh thuế nhập khẩu trung bình giữa các nước Mỹ Latinh giảm từ khoảng 60% xuống còn 15%. Và đầu tư trực tiếp nước ngoài tăng mạnh.

Cho đến năm 2004, có năm khối kinh tế khu vực đã nổi lên. Những thực thể này phát triển và được hoàn thiện bởi các dự án hội nhập ở cấp độ tiểu lục địa (ALBA, CSN), lục địa (FTAA) hay liên lục địa (APEC, MERCOSUR - Liên minh châu Âu) và bởi một số lượng ngày càng tăng các hiệp định song phương.

NAFTA (Hiệp định tự do thương mại Bắc Mỹ) bao gồm Mỹ, Canada và Mexico, có 430 triệu dân và chiếm gần 1/4 GDP toàn cầu. Năm 1965, trong khi Cộng đồng kinh tế

Châu Âu còn đang trong quá trình phát triển thì Mỹ và Canada cùng liên kết với nhau qua một thoả thuận về lĩnh vực xe hơi. Năm 1988, hai nước này đã thành lập Hiệp hội mậu dịch tự do, mở rộng từ ngành xe hơi sang các lĩnh vực thương mại khác. Sau đó, hàng rào thuế quan cũng bị bãi bỏ đối với một số lĩnh vực như năng lượng, dịch vụ và nông nghiệp. NAFTA được ký kết và có hiệu lực vào ngày 1/4/1994, với mục tiêu xoá bỏ các rào cản đối với buôn bán trong vòng 15 năm. Lĩnh vực thương mại và tài chính trực tiếp chịu tác động, trong khi khu vực thị trường công cộng và lĩnh vực năng lượng không được đưa vào đàm phán. Một loạt các thủ tục đã được tiến hành để giải quyết các vấn đề khó khăn do chủ nghĩa bảo hộ đặt ra. Khoảng chục năm sau khi NAFTA được ký kết, người ta nhận thấy rằng hậu quả chính của nó là làm tăng sự phụ thuộc của Mexico đối với thị trường Mỹ (80% xuất khẩu, 60% nhập khẩu, 2/3 đầu tư trực tiếp nước ngoài) và việc triển khai các khu chế xuất (export processing zone) trong các vùng phi thuế quan dọc biên giới Mexico và Mỹ. Phong trào bài trừ NAFTA (Anti-NAFTA) được phát động bởi những người da đỏ Chiapas hiện nay vẫn đang còn tiếp diễn. Tóm lại, NAFTA là một kinh nghiệm hội nhập tối giản (minimalist) mà Mỹ mong muốn truyền bá trong khuôn khổ một hiệp định mở rộng cho toàn châu lục (FTAA).

CARICOM (Cộng đồng các nước Caribbean) bao gồm các quốc gia thuộc quần đảo Caribbean là Belize, Suriname và Guyana. Tổ chức này tập hợp khoảng 20 triệu dân và có GDP ước tính khảng 30 tỷ USD. Tiên thân của CARICOM là CARIFTA (Hiệp định Tự do Thương mại Caribbean), được ký vào năm 1968,

nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến trao đổi hàng nông sản giữa các đảo quốc Barbados, Trinidad và Tobago, Jamaica và Guyana. Hiệp định này báo trước sự ra đời và mở rộng (thêm 9 thành viên khác thuộc khối Anh ngữ) của Caricom vào năm 1973. Hiệp định dự kiến thiết lập một thị trường chung (với việc thiết lập biểu thuế suất chung cho tất cả các thành viên khi buôn bán với một nước thứ ba, hài hoà các chính sách khu vực), hợp tác trong lĩnh vực dịch vụ (vận tải, giáo dục, y tế), và một liên minh tiền tệ thông qua việc sử dụng chung đồng đôla Caribbean. Những mục tiêu này đã được đưa ra đàm phán thực hiện từng phần. Năm 1997, tổng số 37 quốc gia vùng Caribbean (khoảng chừng 210 triệu dân) đã tham gia vào Caricom, hưởng ứng quá trình hội nhập đang diễn ra khá năng động trong khu vực.

Thị trường chung Trung Mỹ bao gồm 5 nước Trung Mỹ (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador), với dân số khoảng 50 triệu người, GDP là 50 tỷ USD. Hiệp ước thành lập tổ chức được ký vào năm 1961, dự kiến cho ra đời một ngân hàng Trung Mỹ và xây dựng liên minh thuế quan (với biểu thuế suất chung) trong vòng 5 năm. Tuy nhiên, Liên minh này đến năm 1993 mới được thành lập. Năm 1995, Panama gia nhập tổ chức này nhằm thiết lập một Hệ thống hội nhập kinh tế Trung Mỹ.

Cộng đồng các nước Andes (CAN) thành lập vào cuối năm 1990, bao gồm các quốc gia Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru và Venezuela. CAN có khoảng 120 triệu dân với GDP là 300 tỷ USD. Tuy những mục tiêu xích lại gần về kinh tế ban đầu không đạt được, nhưng CAN đã xây dựng được một mối quan

hệ khá chặt chẽ giữa các đối tác thành viên nhờ vào các thể chế siêu quốc gia như Ngân hàng chung, Tòa án, Nghị viện, Ban thư ký... Tuy nhiên, tổ chức được xem là có dấu ấn rõ ràng nhất trong quá trình hội nhập khu vực này cũng đang phải đương đầu với những vấn đề khó khăn sau sự ra đi của thành viên quan trọng Venezuela vào giữa năm 2006.

MERCOSUR (Thị trường chung Nam Mỹ) ra đời vào ngày 1/1/1995, hiện có khoảng 230 triệu dân và GDP 1200 tỷ USD. Trong những năm 1980, nhiều lý do bên trong cũng như bên ngoài đã thúc đẩy bốn nước Argentina, Brazil, Paraguay và Uruguay xích lại gần nhau về chính trị, kinh tế và văn hoá xã hội. Trên bình diện khu vực, mục đích của MERCOSUR là khuyến khích sự chuyên môn hoá trong sản xuất của mỗi quốc gia. Trên bình diện quốc tế, thị trường hợp nhất sẽ cho phép hoà nhập vào bối cảnh kinh tế toàn cầu và chinh phục những thị trường bên ngoài thuận lợi hơn. Có ba giai đoạn đánh dấu quá trình hình thành của MERCOSUR. *Giai đoạn thứ nhất* là vào giữa năm 1986, Tổng thống Sarney (Brazil) và Alfonsín (Argentina) đã ký lần thứ nhất bản Công ước hội nhập và hợp tác kinh tế (PICE). Tiến trình này tiếp tục được đẩy mạnh vào năm 1988, cùng với việc cho ra đời Hiệp ước hội nhập, hợp tác và phát triển, dự kiến thành lập một thị trường thống nhất trong những năm tới. Để thực hiện mục tiêu đó, 24 nghị định thư về sản xuất và thương mại từng bước đã được đàm phán và đưa vào áp dụng. *Giai đoạn đầu tiên* này còn được bổ sung bởi Hiệp ước Buenos Aires ký năm 1990, thiết lập một loạt những quy tắc giải quyết các khác biệt về thương mại.

Giai đoạn thứ hai bắt đầu chính thức vào ngày 26/3/1991, cùng với việc ký kết Hiệp định Asunción. Như vậy, tiến trình thành lập MERCOSUR đã được xác định rõ ràng: Ngày 1/1/1995, tổ chức này sẽ được thành lập sau khi 4 quốc gia thành viên thống nhất về việc thiết lập một biểu thuế suất chung, hài hoà hoá các pháp chế và hợp tác ở cấp độ khu vực. MERCOSUR quyết định không theo mô hình siêu quốc gia mà thành lập 6 cấu trúc liên nhà nước, và theo đuổi tiến trình hội nhập nhờ vào các nhóm làm việc của 4 nước thành viên. Hai năm một lần, hội nghị thượng đỉnh của tổ chức sẽ được tiến hành để bàn bạc về các quyết định quan trọng.

Giai đoạn thứ ba bắt đầu khởi động vào năm 1995, cùng với việc tổ chức MERCOSUR được chính thức thành lập. Ngay từ thời điểm đó, các trao đổi thương mại đã tăng lên 4 lần. Brazil đã thông qua chính sách tiền tệ gẫn gũi hơn với Argentina, nhằm tạo nên một sự đồng nhất về kinh tế vĩ mô. Những năm tiếp theo kinh tế MERCOSUR phát triển rất ảm đạm do các cuộc khủng hoảng tài chính liên tiếp đã xảy ra ở các nước thành viên (năm 1999, việc Brazil phá giá đồng real đã kéo theo sự tê liệt hoạt động xuất khẩu của ba nước còn lại; phá giá và khủng hoảng chưa từng thấy tại Argentina; suy thoái kinh tế tại Uruguay). Cùng với những điều này là sự mất lòng tin vào MERCOSUR. Tuy nhiên, tiến trình hội nhập khu vực trong khuôn khổ MERCOSUR vẫn được đẩy mạnh. Chile và Bolivia là những thành viên liên kết của tổ chức kể từ năm 1996, Peru và Ecuador cũng đã có sự xích lại gần hơn và Venezuela trở thành thành viên chính thức vào giữa năm 2006 (tuy nhiên nước này

cần 5 năm để đàm phán về việc hài hoà các điều luật thương mại).

Có thể thấy, 5 tiến trình hội nhập khu vực này dựa trên những kinh nghiệm khác nhau đều nhằm hướng tới những mối liên kết về kinh tế và chính trị chặt chẽ hơn. Bên cạnh đó, nhiều động thái hội nhập khu vực và liên khu vực cũng đã có sự phát triển nhất định: Năm 1995, Nhóm ba nước gồm Mexico, Colombia và Venezuela đã tập hợp lại trong một dự án về khu vực mậu dịch tự do bao gồm 150 triệu dân. Chile và Mexico là những nước tham gia vào Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình dương (APEC). Ngoài ra, Liên minh châu Âu (EU) cũng đã ký hàng loạt các hiệp ước thương mại với các đối tác chính tại Mỹ Latinh: Mexico (2001), Chile (2000), MERCOSUR (bắt đầu đàm phán từ năm 1995).

Tuy nhiên, đề án hội nhập khu vực quan trọng trong những năm 1990 phải kể đến là Khu vực mậu dịch tự do toàn châu Mỹ (FTAA). Sáng kiến châu Mỹ này được nước Mỹ khởi xướng vào năm 1990, nhằm lập nên một thị trường thống nhất rộng lớn kéo dài từ Alaska đến quần đảo Tierra del Fuego. Các hội nghị thượng đỉnh của tổng thống 34 quốc gia thành viên được tiến hành đều đặn và nội dung đàm phán chủ yếu đề cập đến khía cạnh thương mại, với mục tiêu áp dụng quy tắc ứng xử Tối huệ quốc của WTO, hài hoà hoá và mở rộng các thể thức mở cửa thị trường. Những hoạt động này gặp phải sự phản đối của MERCOSUR và CAN - hai thực thể khu vực đang tiến những bước tương tự trong quá trình hội nhập tại Nam Mỹ. Tháng 12/2004, tại Cuzco, đoàn ngoại giao của Brazil và Argentina đã đề xuất thành lập Cộng đồng các quốc gia Nam Mỹ

(UNASUR), tập hợp các thành viên của MERCOSUR, CAN và CARICOM trong cùng một dự án hội nhập chung về mặt xã hội, chính trị, kinh tế. Sáng kiến Bolivar cho các nước châu Mỹ (ALBA) là một kế hoạch khác, được triển khai như một đề xuất hội nhập Nam Mỹ dưới sự thúc đẩy của Chính phủ Venezuela. Hiện nay, ALBA đang được triển khai trên thực tế thông qua việc gửi những bác sĩ người Cuba đến Venezuela, và ngược lại, nước này nhận nguồn cung cấp dầu lửa từ Venezuela.

Như vậy, sự thay đổi về mặt chính trị cuối những năm 1990 và thoả thuận giữa các liên minh cánh tả và trung tả, cũng như việc Mỹ không thừa nhận khu vực Mỹ Latinh là ưu tiên trong đường lối ngoại giao của mình đã làm biến đổi bối cảnh đàm phán thương mại trong khu vực. Tháng 12/2005, trong Hội nghị Thượng đỉnh lần IV của các nước châu Mỹ diễn ra tại Argentina, những nước tham gia đã phản đối đề xuất về FTAA của Mỹ. Sự đình chỉ vô thời hạn các cuộc đàm phán đã cho phép tiên đoán về kết thúc của một thị trường tự do rộng lớn nhất toàn cầu, ngay cả khi nó chưa được hình thành. Tuy nhiên, trước tình hình này, hoạt động ngoại giao thương mại của Mỹ vẫn đạt được kết quả đáng kể khi ký kết thành công hiệp định tự do thương mại với các quốc gia Trung Mỹ và Cộng hoà Dominica (The Dominican Republic - Central America Free Trade Agreement DR - CAFTA).

Hiện nay, các nước Mỹ Latinh vẫn đang tiếp tục thử nghiệm tiến trình hội nhập, vốn được thừa nhận như đòn bẩy của sự phát triển liên tục, đã vắng mặt kể từ khi các quốc gia này giành được độc lập vào thế kỷ XIX. Sự năng động của quá trình khu vực hoá tại đây thường xuyên bị hạn chế bởi những

khiểm khuyết trong việc triển khai cụ thể các hiệp định đã ký kết. Trong tương lai, tìm kiếm các giải pháp cho hội nhập khu vực sẽ đóng vai trò quyết định đối với quan hệ kinh tế và chính trị giữa các quốc gia Mỹ Latinh.

2. Năng lượng - yếu tố liên kết các quốc gia Nam Mỹ?

Có thể cho rằng, hiện nay, quá trình hội nhập của các quốc gia Nam Mỹ đang đứng trước nhiều khó khăn. Những chiến lược hội nhập khác biệt đã có cùng một kết cục chung, khi những đàm phán liên kết thương mại bước vào ngõ cụt và chuyển hoá thành các diễn đàn chính trị thuần túy. Tuy nhiên, hướng hội nhập hiện nay lại đang xoay quanh vấn đề năng lượng, xuất phát điểm của rất nhiều đề xuất mới. Người ta có thể thấy Brazil đang tìm kiếm một vai trò lãnh đạo bởi sự đồng thuận, nhưng nước này vẫn chưa sẵn sàng cho cái giá phải trả về mặt kinh tế và chính trị. Venezuela, về phần mình lại theo đuổi một con đường khác, bằng cách chia sẻ những dự án về tài nguyên năng lượng với các quốc gia khác.

Ngoại giao năng lượng

Từ đầu năm 2007, một loạt những cuộc gặp gỡ, tiếp kiến và hội nghị nối tiếp nhau diễn ra tại Nam Mỹ ở một mức độ chóng mặt. Và thường xuyên, vấn đề năng lượng đóng một vai trò trung tâm trong đó.

Đầu tiên, đó là chuyến viếng thăm của Tổng thống Mỹ George W. Bush đến các nước Brazil, Uruguay, Colombia, Mexico vào tháng 3, trong khuôn khổ của chuyến đi được người ta gọi là “sự quay trở lại của ethanol”. Sự có mặt của ông đã có tác dụng thúc đẩy mong muốn xích lại gần giữa Brasilia và Washington, đặc biệt là

qua các hoạt động thương mại về năng lượng sinh học. Ông Bush đã củng cố thêm ý định của mình khi mời Tổng thống Brazil Lula da Silva ghé thăm Trại David vài tuần sau đó. Những phản ứng đối với vấn đề này không ngoài sự trông đợi: Tổng thống Venezuela, Hugo Chavez cũng đã thực hiện một chuyến viếng thăm khác tại Mỹ Latinh. Và không lâu sau đó, cùng với Fidel Castro, ông bắt đầu những phát biểu phê phán gay gắt về vai trò của năng lượng sinh học.

Trong bối cảnh đó, ngày 16 và 17/4, một cuộc gặp gỡ của những người đứng đầu các quốc gia Nam Mỹ xoay quanh vấn đề năng lượng đã diễn ra tại Đảo Margarita (Venezuela), với sự tham dự của Chavez (Venezuela), Nestor Kirchner (Argentina), Lula da Silva (Brazil), Evo Morales (Bolivia), Nicanor Duarte (Paraguay), Rafael Correa (Ecuador), Álvaro Uribe (Colombia), Tổng thống Chile, bà Michelle Bachelet, Phó Tổng thống Uruguay, ông Rodolfo Nin Novoa, Thủ tướng Guiana, ông Sam Hinds, và Trợ lý của Thủ tướng Suriname, ông Gregory Rusland. Trong bối cảnh này, những mục tiêu mà các quốc gia cam kết thực hiện đã được đưa ra. Theo đó, hội nhập năng lượng “phải được sử dụng như một công cụ quan trọng để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội cũng như xoá bỏ đói nghèo”, và tiến trình này “lôi kéo sự tham gia chủ yếu của các nhà nước, xã hội và các doanh nghiệp thuộc lĩnh vực năng lượng”. Thêm vào đó là những kêu gọi khá cổ điển về một sự “hợp tác kỹ thuật”.

Những hiệp định cụ thể liên quan đến việc thành lập Hội đồng năng lượng Nam Mỹ (Consejo Energético de Suramérica), với thành phần là các Bộ trưởng năng lượng của các nước liên quan đã được ký kết. Hội đồng này sẽ phải soạn thảo một chiến lược năng lượng cho châu lục, một

kế hoạch hành động và một đề án nhằm thiết lập một hiệp ước về năng lượng của khu vực Nam Mỹ. Một lần nữa, những người đứng đầu quốc gia đã thừa nhận tầm quan trọng của việc phối hợp hành động và trực tiếp đề cập đến kế hoạch của Venezuela về Petroamerica. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng Tuyên bố Margarita không bao hàm bất cứ một biện pháp cụ thể nào nhằm thúc đẩy một dạng hội nhập năng lượng khác, mà theo đó những nguồn tài nguyên sẽ được chia sẻ thông qua các quan hệ qua lại hay mua bán.

Những quốc gia tham dự cũng đã không nhất trí được đối với các vấn đề quan trọng khác. Họ đã không đạt được một cam kết chính thức nhằm thúc đẩy việc thành lập một tổ chức quốc tế của các nước xuất khẩu khí đốt, và càng không giữ được Gazoduc (Đường ống dẫn khí phía Nam), vốn đang nằm dưới sự quản lý của Venezuela, Brazil và Argentina, trong quy chế của một dự án chung. Năng lượng sinh học đang trở thành tiêu điểm của những tranh luận kéo dài giữa các bên. Người ta cũng không đạt được sự đồng thuận giữa các quốc gia trong việc thành lập Ngân hàng phía Nam, một đề xuất được Venezuela, Argentina và Ecuador đặc biệt mong muốn. Riêng Brazil đã bác bỏ dự án này và những tranh cãi mới hiện vẫn đang diễn ra.

Đề xuất của Venezuela đổi tên Cộng đồng các quốc gia Nam Mỹ (CSN) trước đây thành "Liên minh các quốc gia Nam Mỹ - UNASUR" đã được ghi nhận. Ban thư ký của cơ quan này sẽ được đặt tại Quito (Ecuador) và một hội đồng cũng được tuyên bố thành lập. Ngay cả khi dự định này nhận được các ý kiến khả quan, thì vẫn không một chương trình hành động nào được thông qua.

Một bản tổng kết chỉ ra rằng rất nhiều tổng thống thực sự muốn tìm

cách thiết lập một cơ chế hội nhập khu vực, và rằng họ không bằng lòng là những người khởi xướng đơn thuần cho hoạt động xuất khẩu ra thị trường toàn cầu. Rõ ràng, năng lượng đã trở thành một chủ đề trọng tâm, từ đó người ta tìm cách thiết lập các thỏa thuận song phương và khu vực. Mặt khác, người ta cũng dễ rơi vào những hiệu ứng của sự quảng bá khi tung ra ý tưởng "liên minh Nam Mỹ" bất chấp những vấn đề nghiêm trọng vẫn tồn tại trong lòng Cộng đồng Andes và MERCOSUR, không tính đến việc CSN mới chỉ ở giai đoạn khởi đầu.

Bởi vậy, những cuộc gặp gỡ vẫn cần được xúc tiến thực hiện, và người ta vẫn trông đợi vào những tiến triển của nó. Đồng thời cũng phải thừa nhận các khó khăn đối với các cam kết cụ thể dưới nhiều khía cạnh kinh tế và sản xuất, trong khi các bất đồng vẫn tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau.

Vào ngày 28 và 29/4, Hội nghị Thượng đỉnh lần thứ năm của ALBA (Giải pháp Bolivar cho các dân tộc châu Mỹ) đã diễn ra với sự tham dự của Tổng thống Chavez (Venezuela), Morales (Bolivie), Daniel Ortega (Nicaragua) và Carlos Lage (Phó Chủ tịch Cuba), cũng như các quan sát viên của Haiti và Ecuador. Một loạt các hiệp định đã được ký kết, trong đó có "Hiệp ước năng lượng ALBA", thể hiện nét mới quan trọng như việc cùng chia sẻ khai thác điểm khai thác dầu nằm tại vịnh đại Orenoque (Venezuela), và như vậy đảm bảo cho các quốc gia khác tiếp cận với những nguồn dự trữ này trong vòng 25 năm. Việc thành lập các công ty hỗn hợp nhằm khai thác khí thiên nhiên đã được thông báo và khả năng tinh chế dầu của mỗi đối tác sẽ được mở rộng. Hội đồng năng lượng của ALBA, gồm sự tham gia của các bộ trưởng mỗi nước thành viên, đã được thành lập

nhằm thực hiện các mục tiêu vẫn còn khá chung chung này.

Tuy nhiên, khía cạnh đáng ghi nhận nhất là việc đưa ra quan niệm về “Đại doanh nghiệp quốc gia” (nhằm thay thế cho các tập đoàn đa quốc gia). Hiệp ước về năng lượng đã gợi lên ý định thành lập một đại doanh nghiệp quốc gia về năng lượng, bao gồm các lĩnh vực hoạt động khác nhau như dầu khí, tinh chế, hoá dầu, phát triển cơ sở hạ tầng dự trữ và chuyên trữ, năng lượng điện và năng lượng thay thế. Hiệp ước cũng khuyến khích rằng đại doanh nghiệp này sẽ được thiết lập bởi các doanh nghiệp nhà nước.

Một số vấn đề đặt ra đối với hội nhập năng lượng Nam Mỹ

Tranh chấp thương mại: trường hợp Brazil và Bolivia

Một thời gian ngắn sau những cuộc gặp gỡ này, dường như người ta đã tìm thấy giải pháp cuối cùng cho những tranh chấp giữa Chính phủ Brazil, Bolivia và Petrobras. Những tranh cãi này phản ánh một cách đầy đủ khoảng cách giữa các tuyên bố trong các hội nghị với mối quan hệ cụ thể giữa các quốc gia. Từ khi ông Morales thông qua những biện pháp nhằm kiểm soát việc khai thác và bán hydrocarbon vào tháng 5/2006, rất nhiều xung đột đã nảy sinh với các doanh nghiệp dầu khí của Brazil. Đối với Brazil, khí thiên nhiên của Bolivia là một phần đóng góp quan trọng trong nguồn thu thuế năng lượng của mình. Trong nhiều tháng, tranh cãi về giá cả vẫn diễn ra, kéo theo đó là đàm phán về vấn đề chuyển giao những nhà máy lọc dầu của Petrobras (nằm tại Bolivia) cho Tổng công ty dầu khí quốc gia Bolivia YPF. Một quan sát viên từ bên ngoài có thể ngạc nhiên khi thấy hai chính phủ tự cho là cánh tả tranh giành nhau, nhưng nhìn gần hơn, sự được thua ở đây liên quan đến lợi ích thương mại và

những mục tiêu chính trị quốc gia. Bởi vậy, thực tế không cho phép tiến đến một thoả thuận về hội nhập năng lượng thực sự.

Trong trường hợp này, chúng ta sẽ không đề cập đến tất cả những lý lẽ được đưa ra ở đây, mà chỉ tập trung vào hai yếu tố trong đó để hiểu rõ tính phức tạp của vấn đề.

Thứ nhất, Petrobras đã không giữ lời hứa chế biến hydrocarbon khai thác được trong lòng đất Bolivia, vì vậy không đóng góp gì cho sự phát triển của Bolivia ngoài việc bán khí đốt. Đây là một ví dụ về sự hợp nhất về mặt năng lượng mà không hội nhập về sản xuất.

Thứ hai, cần phải thừa nhận rằng, Chính phủ Lula đã thành công trong việc chống lại tất cả các sức ép từ phía bảo thủ cũng như những doanh nghiệp mong muốn ngăn cản quá trình quốc hữu hoá năng lượng tại Bolivia. Những nhóm này vốn luôn dao động giữa chủ nghĩa dân tộc bị tổn thương và những đòi hỏi trả đũa, coi xung đột về năng lượng như một cuộc “chiến tranh khí đốt”.

Chính phủ Lula đã tìm kiếm một giải pháp cho mối xung đột này vì nhiều lý do khác nhau. Có thể bắt nguồn từ sự cần thiết chấm dứt tranh cãi bên trong đất nước, hay mong muốn tránh khỏi các lời buộc tội trong tương lai là nguồn gốc mất ổn định của chính phủ Morales. Cuối cùng, Petrobras đã chấp nhận số tiền 112 triệu đôla đổi lấy những nhà máy lọc dầu tại Bolivia. Chính phủ Bolivia bằng lòng với sự dàn xếp này ngay cả khi khả năng kỹ thuật và nguồn tài nguyên hạn chế cản trở việc điều hành những cơ sở mới. Theo một cách thức nào đó, có thể nói Brazil đã bỏ mặc Bolivia và giữa hai nước này rõ ràng đang hình thành một khoảng cách. Petrobras sẽ giữ những hợp

đồng mua khí thiên nhiên cho đến năm 2019, và tuyên bố sau đó sẽ ngừng mua khí đốt của của Bolivia.

Trong khi Brazil đang tạo khoảng cách với Bolivia, thì chính phủ của ông Morales tìm kiếm sự ủng hộ tại các quốc gia khác. Có thể kể ra những thoả thuận của nước này với Venezuela trong đó bao gồm cả sự giúp đỡ kỹ thuật từ phía PDVSA; hay những thăm dò mới đây về dầu khí tại miền Bắc đất nước. Bolivia cũng đã ký một thoả thuận bán khí thiên nhiên dài hạn cho Argentina, với mục đích giảm sự phụ thuộc vào việc mua bán với Brazil.

Bên cạnh những bất đồng đáng chú ý nhất giữa Brazil và Bolivia, cũng phải kể đến những trường hợp khác như của Paraguay, khi nước này yêu cầu xem xét lại những hợp đồng bán điện cho Brazil kể từ khi có đập Itaipú - thuộc sở hữu chung của hai quốc gia. Hay như trường hợp của Argentina muốn một lần nữa hoãn lại việc xuất khẩu khí đốt sang Chile, bất chấp những hợp đồng và thoả thuận đã ký trước đây giữa hai nước.

Tình hình tham nhũng

Một vấn đề khác thực sự đáng ngại hiện nay trong lĩnh vực năng lượng là sự quay trở lại của nạn tham nhũng, trong khu vực tư nhân cũng như nhà nước.

Trường hợp đáng ngại nhất là ở Argentina, sau những khiếu nại liên tục, có thể nhận thấy sự bất thường trong thanh toán thuế của công ty Thủy Điện Skanka, hoạt động trong lĩnh vực vận chuyển khí thiên nhiên. Cuộc điều tra đã tiết lộ thủ đoạn của công ty này khai vượt 5 triệu đôla trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng do Chính phủ Argentina đặt hàng.

Không chỉ có thế, trường hợp này còn cho thấy những khía cạnh gây chấn động, như việc chính các quan chức cấp cao Nhà nước đã giật dây và duy trì cơ chế này. Việc xây dựng cơ sở hạ tầng được Chính phủ Argentina tài

trợ một số tiền uỷ thác khổng lồ không nằm dưới sự kiểm soát của Nghị viện. Những đóng góp của nguồn vốn này lấy từ Ngân khố Argentina và Ngân hàng Phát triển Kinh tế - Xã hội Brazil (BNDES). Những kết quả của công tác điều tra đã buộc Tổng thống Kirchner phải cách chức rất nhiều quan chức cấp cao, trong đó có viên Quản lý uỷ thác của chính phủ cũng như Chủ tịch Công ty khí đốt quốc gia - được thành lập mới đây. Những nhà điều tra cũng đang quan tâm đến những doanh nghiệp khác (Techint và Odebrecht), đang hoạt động tại các quốc gia khác cùng châu lục (như Peru).

Gần như đồng thời, tại Brazil, một cuộc điều tra của cảnh sát đã triệt phá một mạng lưới tham nhũng được thiết lập bởi các doanh nghiệp xây dựng, có liên quan đến các quan chức cấp cao liên bang và địa phương, nghị sĩ và các chủ doanh nghiệp. Vụ việc này đã kéo theo sự từ chức của Bộ trưởng Năng lượng, Silas Rondou.

Đây thực sự là một đòn nặng nề giáng xuống tham vọng của khu vực nhà nước muốn củng cố sự hiện diện của mình thông qua các công ty quốc doanh hay quy chế khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân. Rất nhiều những hiệp định hợp nhất năng lượng đang trở nên béo bở, khó kiểm soát và yêu cầu những cơ chế minh bạch mới.

Hợp nhất và hội nhập: hai quan niệm khác biệt

Nếu năng lượng giống như một điểm trung tâm thu hút các nỗ lực hội nhập thì cần phải xem xét một cách chính xác khái niệm "hội nhập". Vì thường xuyên ở đây có sự nhầm lẫn, người ta nói đến hội nhập nhưng trên thực tế chỉ là "hợp nhất" đơn thuần. Như trường hợp của đường ống dẫn ga, dẫn dầu hay mạng lưới vận tải điện toàn khu vực. Những sáng kiến

này tỏ ra quan trọng nhưng nó không hơn những mối liên kết nhằm thương mại hoá ngành năng lượng. Những ý kiến lạc quan cho rằng một phần nào đó những thoả thuận hợp nhất sẽ thúc đẩy quá trình hội nhập. Tuy nhiên trên thực tế, quan niệm “hợp nhất” và “hội nhập” không đồng nhất, vì nhất trí với những chiến lược chung không phải chỉ đơn thuần là cho phép tiếp cận với những nguồn tài nguyên và sử dụng chúng.

Sự phân biệt này cho phép chúng ta hiểu tại sao hai quốc gia có sự hợp tác chặt chẽ như Bolivia và Brazil lại không có được những bước tiến trong tiến trình hội nhập năng lượng. Đó cũng là vấn đề giữa Paraguay và Brazil, hay giữa Argentina và Chile.

Cũng như vậy, sự khác biệt giữa hai khái niệm này giải thích sự thành công của các hiệp định năng lượng ký giữa Colombia và Venezuela, bất chấp những khác biệt về tư tưởng giữa hai chính phủ. Trên thực tế, các quốc gia này đã cụ thể hoá những dự án như đường ống dẫn khí đốt Ballenas - Maracaibo, nhằm dẫn khí đốt từ Colombia đến Venezuela, và có thể sẽ mở rộng tới Panama và phần còn lại của khu vực Trung Mỹ. Venezuela cũng đầu tư vào Colombia nhằm xây dựng một nhà máy phân bón tại Cartagena. Uribe và Chavez đã có những giao dịch tốt đẹp nhưng không hề soạn thảo một chính sách năng lượng chung, đó chính là ví dụ cho thương mại phi hội nhập giữa các chế độ khác biệt.

Tại vùng Chóp phía Nam (Southern Cone), cũng tồn tại một mạng lưới liên kết về điện và khí đốt giữa Argentina, Bolivia, Brazil, Chile và Uruguay, nhưng các nước này không có một mặt bằng chung về năng lượng trong lòng tổ chức MERCOSUR.

Những năm gần đây, sự lẫn lộn giữa hợp nhất và hội nhập về cơ sở hạ tầng (đường bộ, đường thủy) hoặc về năng lượng đã cho phép một sự lạc quan nào đó về quan hệ giữa các quốc gia Nam Mỹ. Tuy nhiên, trong thực tế tất cả các trường hợp, sự liên kết này thường xuyên phụ thuộc vào lợi ích thương mại dựa trên xuất nhập khẩu năng lượng, đôi khi được định hướng bởi những mục tiêu kiếm lời, đôi khi bởi các quan điểm dân tộc chủ nghĩa cổ điển. Trong thời gian này, tại những hội nghị thương đỉnh như Cartagena, người ta đã cố gắng soạn thảo một chiến lược năng lượng chung, nhưng vẫn chưa thông qua được cùng nhau các biện pháp hiệu quả cho phép một sự hội nhập thật sự.

Giải pháp nào cho hội nhập năng lượng Nam Mỹ

Ngày nay, người ta có hai cách thức để khai thông những đề xuất liên kết về năng lượng. Thứ nhất là chiến lược dựa trên những hiệp định thương mại mua bán năng lượng cổ điển, phụ thuộc vào yêu cầu của thị trường, nơi mà các doanh nghiệp tìm kiếm tối đa hoá lợi nhuận của mình. Đó chính là mô hình hoạt động của các thoả thuận quốc tế và được các công ty xuyên quốc gia phương Bắc thực hiện.

Mới đây, rất nhiều quốc gia đã hành động theo cách thức này (có thể kể ra các hợp đồng mua bán khí đốt giữa Argentina và Chile, hay giữa Bolivia và Brazil). Điều này không có lợi đối với quá trình xúc tiến hợp nhất về năng lượng. Và không hề có hội nhập năng lượng theo nghĩa là khai thác chung các nguồn tài nguyên năng lượng, thiết lập những ý tưởng liên kết có ích cho các sáng kiến sản xuất chung.

Chiến lược thứ hai còn ở trong giai đoạn đầu mới hình thành, bao gồm các hiệp định thương mại và hứa hẹn

cả sự hợp nhất. Chiến lược này cho thấy điểm mới ở chỗ cố gắng chia sẻ nguồn tài nguyên năng lượng và gắn kết những dự án liên kết sản xuất. Cách thức này được chính phủ Venezuela thúc đẩy thông qua các dự án liên kết, hay các công ty hỗn hợp giữa PDVSA và một đối tác địa phương; thường là một doanh nghiệp nhà nước. Đối tác này cũng có thể tham gia vào hoạt động dầu khí tại Venezuela. Trong nhiều trường hợp, có sự mất cân bằng rõ ràng giữa giá thành của hai bên, thường phía Venezuela chịu thiệt hơn.

Như vậy, quan điểm đầu tiên không cho phép thực hiện những dự án liên kết, bởi vậy các quốc gia không cùng chia sẻ các nguồn dự trữ năng lượng của nhau. Một ví dụ dễ thấy là vai trò của Brazil và Petrobras tại Bolivia, Ecuador, Peru và Argentina. Trong tất cả các trường hợp, doanh nghiệp của Brazil này sử dụng như một công ty xuyên quốc gia, tìm kiếm tối đa lợi nhuận nhưng không thúc đẩy sự phát triển của địa phương và ít bận tâm đến các vấn đề xã hội và môi trường. Trong khi đó, PDVSA của Venezuela đã thiết lập một mạng lưới các thoả thuận với các quốc gia Mỹ Latinh khác như Petroecuador (Ecuador), Ecopetrol (Colombia), Petropar (Paraguay), Ancap (Uruguay), YBFB (Bolivia) và ngay cả với Petrobras. Những thoả thuận này ở các dạng thức khác nhau: Tại Paraguay và Uruguay, Venezuela thường đầu tư vào các nhà máy lọc dầu nhằm chiết xuất dầu thô nặng. Ở các quốc gia khác là sự trao đổi nhằm tiếp cận với các vùng khai thác dầu, như việc Venezuela cho phép Ecuador có mặt tại vành đai Orinoco, đổi lại Ecuador dành cho nước này đặc quyền tại khu dự trữ dầu Ishpingo-Tamboocha-Tiputini. Một số hiệp định Venezuela ký kết cho thấy nước này sẵn sàng nhận trao đổi hàng lấy hàng: như hiệp định với ANCAP, cho

phép công ty này tham gia vào hoạt động tại các mỏ dầu của Venezuela nhưng đổi lại dầu thô phải được xử lý tại Uruguay và thanh toán bằng xi măng Portland và những sản phẩm khác.

Brazil hiện nay được xem như một người lãnh đạo của khu vực. Tuy nhiên, cũng phải thừa nhận rằng nước này đã không chứng tỏ được khả năng đảm đương khuyến khích các sáng kiến sản xuất tại các quốc gia láng giềng qua các thoả thuận ký kết. Hơn nữa, các công ty nhà nước, không chỉ Petrobras mà cả những công ty khác như Odebrecht, đã hành động một cách đơn phương tại các quốc gia láng giềng. Vấn đề này không của riêng Brazil, nó còn xuất hiện tại những nước lớn khác trong khu vực như Argentina hay Chile - những nước đã không nỗ lực thiết lập một sự hội nhập khu vực, với các doanh nghiệp quốc doanh chỉ đặt lợi ích thương mại truyền thống lên hàng đầu.

Các lựa chọn

Những ví dụ kể trên cho phép chúng ta xem xét về các xu hướng hiện nay. Người ta có thể khẳng định trong những năm gần đây, giữa các quốc gia Nam Mỹ tồn tại hai dạng tiến trình liên kết.

Mô hình hội nhập kiểu châu Âu, dựa trên thị trường chung với một cơ cấu chính trị, được đại diện bởi MERCOSUR. Phương án này không được Brazil chấp nhận. Với vị thế của một cường quốc kinh tế khu vực, nước này có lẽ đã có thể thông qua một phương án mang tính chất tạm thời khác cho phép tiếp tục một mức độ thương mại phi đối xứng nào đó, nhằm hưởng lợi từ các quốc gia láng giềng nhỏ hơn. Tuy nhiên, Brazil lại chưa sẵn sàng cho những cái giá phải trả. Ngược lại, cách sử dụng của nước này tại Bolivia đã không thành công trong việc phá bỏ lô-gích tối đa hoá lợi nhuận của các doanh nghiệp. Nhưng

bộ quan trọng duy nhất của Brazil là dành cho Argentina một hiệp định bảo hộ các lĩnh vực nhạy cảm. Nếu hiệp định này giúp giảm nhẹ các xích mích va chạm với Buenos Aires, thì ngược lại, nó lại làm Paraguay và Uruguay thất vọng. Bởi vậy, MERCOSUR đang lâm vào một tình thế khó khăn do những vấn đề thương mại không thể giải quyết được vì thiếu một khung chuẩn tắc ở cấp độ siêu quốc gia. Và tổ chức này đang ở trong tình thế không lối thoát, dưới dạng một liên minh thuế quan chưa hoàn tất. Điều này cũng giải thích tại sao các khối thương mại lại trở thành một diễn đàn chính trị. Ngày nay, dường như các nước thành viên MERCOSUR đã buộc phải thừa nhận một cách mệt mỏi tình trạng này.

Một mô hình khác dựa trên sự mở cửa đối với thị trường quốc tế, đối với các quốc gia láng giềng cũng như các quốc gia thuộc châu lục khác. Đây có thể xem là một dạng cực đoan của "chủ nghĩa khu vực mở", được Chile và mới đây là Colombia và Peru rất hưởng ứng. Những quốc gia này không đạt đến một tiến trình hội nhập sâu hơn vào tổ chức CAN, đã cho rằng mục tiêu của họ là mở cửa thương mại và không tìm cách ký kết những hiệp định khác, như về các chính sách sản xuất chung của khu vực. Ngược lại với MERCOSUR, nơi mà các mức độ bảo hộ thương mại khác nhau cùng tồn tại, CAN hướng đến một sự tự do hoá mạnh mẽ. Tuy nhiên, các thành viên của nó đã từ bỏ tham vọng về một nhà nước siêu quốc gia cũng như một liên minh thuế quan. Bởi vậy, ngay cả khi có một khởi đầu khác MERCOSUR, CAN giờ đây cũng đã trở thành một diễn đàn chính trị.

Chúng ta đang đối diện với hai con đường, vì nhiều lý do, giờ đây gặp nhau tại một tình trạng tương tự là những bế tắc trong lĩnh vực thương

mại và kinh tế. Điều này giải thích một phần tại sao tham vọng thống nhất Nam Mỹ, được biết đến dưới cái tên dù là Cộng đồng hay Liên minh, cũng chỉ mang tính chất của một diễn đàn chính trị.

Trong hoàn cảnh này, Brazil đóng một vai trò chủ chốt khi đưa ra sáng kiến ít nhiều đáng quan tâm về đề án hội nhập khu vực. Đề xuất này đã được Chính phủ của H. Cardoso đưa ra vào năm 2000 và được Chính phủ Lula thông qua, với nội dung cơ bản là đưa Brazil giữ vị trí lãnh đạo khu vực bởi đồng thuận, và thông qua đó nước này sẽ tìm cách thúc đẩy một sự hội nhập nào đó ở khu vực. Tuy nhiên, Brazil lại không sẵn sàng đảm nhiệm những cái giá về kinh tế và chính trị phải trả cho vị trí này.

Hơn nữa, Brazil đã thông báo sẽ tiến hành các đàm phán ngoài MERCOSUR về một hiệp định chiến lược với Liên minh châu Âu, đồng thời áp ủ ý định gia nhập Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, tổ chức của những quốc gia công nghiệp phát triển. Giai đoạn mới này sẽ là một đòn mạnh đánh vào MERCOSUR, và được Paraguay cũng như Uruguay viện dẫn để ký kết các hiệp định với Mỹ. Cũng như thế, người ta còn nhận thấy sự củng cố của các nhóm áp lực nghiệp đoàn bảo vệ cho các hiệp định tự do thương mại.

Thay đổi đáng kể nhất hiện nay là việc Venezuela đề xuất một quan điểm khác biệt về hội nhập khu vực. Sáng kiến này tập trung vào việc bảo vệ mối quan hệ gắn bó chặt chẽ giữa các dân tộc Nam Mỹ cũng như việc duy trì một khoảng cách tích cực hơn với quá trình toàn cầu hoá, nhằm đạt được một sự tự chủ lớn nhất. Những ý tưởng của Venezuela trái ngược hẳn với quan điểm của Brazil, nhưng hiện nay vẫn không rõ ràng

và còn nhiều mâu thuẫn vì đang trong giai đoạn hình thành và phát triển. Trong một số hoàn cảnh, Venezuela dường như muốn củng cố hội nhập khu vực, nhưng ở thời điểm khác, lại muốn cản trở tiến trình này: Caracas đã rời khỏi CAN và yêu cầu được gia nhập MERCOSUR. Khi mới bước vào tổ chức này, Tổng thống Chavez đã khẳng định rằng MERCOSUR không giúp ích được gì trong tình trạng hiện nay; ông cũng bảo vệ UNASUR và mong muốn đưa tổ chức trở thành một Liên minh, đồng thời củng cố những đề xuất của mình trong lòng ALBA.

Những quan điểm của Venezuela vẫn còn gây nhiều tranh cãi. Tuy nhiên sau cùng, cần phải thừa nhận rằng có một sự khác biệt quan trọng so với các đề xuất trước đó: bởi vì quốc gia này sẵn sàng đảm nhiệm, trong thời điểm trước mắt, cái giá phải trả về chính trị và kinh tế cho đề xuất của mình. Những quỹ trợ cấp trích ra từ dầu lửa không phải là tất cả, đáng kể ở đây là việc H. Chavez đã dám thông qua một quan điểm chính trị khác biệt đối với các quốc gia láng giềng.

Kết luận

Hội nhập hiện nay đã trở thành một xu hướng bất khả kháng đối với các quốc gia trên thế giới, trong đó có các nước Nam Mỹ. Quá trình phát triển của hội nhập khu vực ở Nam Mỹ mang những đặc trưng riêng biệt và đặc biệt phát triển trong những năm gần đây với sự nổi lên của các xu hướng liên kết mới trên cơ sở các kết cấu cũ đã hình thành trong thế kỷ trước.

Tuy nhiên, đầu thế kỷ XXI, bên cạnh sự bùng nổ của liên kết khu vực, các nước Nam Mỹ cũng phải đối mặt với nhiều khó khăn và chia rẽ đặt ra bởi những biến động của tình hình quốc tế cũng như trong nước. Trước bước lùi của các hiệp ước thương mại đã ký kết, chiến lược hội nhập của các quốc gia này tập trung nhiều hơn đến vấn đề năng lượng. Trong những hoạt động ngoại giao năng lượng diễn ra sôi động gần đây, người ta nhận thấy nổi lên vai trò của hai lực lượng cạnh tranh, hai gương mặt tiêu biểu sở hữu nguồn tài nguyên năng lượng to lớn của khu vực là Brazil và Venezuela. Tuy không đồng nhất trên nhiều quan điểm, nhưng chính phủ ôn hoà của Lula và một Hugo Chavez tả khuynh đều nhất trí với nhau trong việc hạn chế ảnh hưởng và sự chi phối của Mỹ trong khu vực. Với những định hướng và mục tiêu theo đuổi khác nhau về hội nhập, hai quốc gia này sẽ chi phối một cách to lớn tới liên kết khu vực, làm cho cục diện chính trị Nam Mỹ có những thay đổi quan trọng trong thời gian tới ■

Tài liệu tham khảo:

1. *Amérique Latine, intégration régionale et mondialisation*
www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1054-54k
2. José Augusto Guilhon Albuquerque, *Chủ nghĩa khu vực tại Nam Mỹ*, Hội thảo phân tích so sánh về các tiến trình hội nhập khu vực Bắc - Nam, Paris 26 - 27/5/2003.
3. *La diplomatie de l'énergie et l'intégration sud-américaine - la croisée des chemins.* <http://risal.collectifs.net/spip.php?article2285>
4. *L'union fait la force : L'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud* *Coordinateur*
www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/Etud54-fr-Am_riquelatine.pdf