

# HAI CON ĐƯỜNG BƯỚC RA THẾ GIỚI

Peter Hakim\*

## Mexico và Brazil: Hai con đường riêng

Lần đầu tiên, hai người khổng lồ Mỹ Latinh là Brazil và Mexico, cùng đang tìm kiếm những vai trò quốc tế quan trọng vượt ngoài biên giới của mình. Tuy nhiên, điểm nổi bật là mỗi nước theo đuổi mục tiêu này theo những cách rất khác nhau. Mexico đã và đang gắn tương lai của mình với nước Mỹ và gần như mở cửa hoàn toàn đối với ngoại thương và đầu tư nước ngoài. Ngược lại, Brazil tiếp tục là một nền kinh tế tương đối khép kín, theo đuổi một vai trò lãnh đạo độc lập ở Nam Mỹ, và đang được Mỹ coi là đối thủ trên một số vấn đề.

Sự chọn lựa của Mexico rõ ràng bị ảnh hưởng từ thực tế là nước này nằm dưới bóng của quốc gia giàu có và hùng mạnh nhất thế giới. Còn Brazil, đất nước với diện tích bằng một châu lục, cách nước Mỹ đến 2.400 dặm và nằm giữa 10 nước láng giềng nhỏ hơn, có quan điểm tương đối khác về thế giới. Thế nhưng cho đến gần đây, Mexico mới là nước hăng hái hơn trong việc bảo vệ nền độc lập của mình trước Hoa Kỳ.

Chắc chắn địa lý đóng vai trò lớn trong việc hình thành nên những con đường khác biệt đó. Nhưng nền chính trị và ý thức hệ dân tộc của mỗi nước cũng quan trọng trong việc hình thành chương trình nghị sự của hai nước này. Những nhà tư tưởng và nhà lãnh đạo chính trị, thậm chí dân thường Brazil từ lâu đã tin rằng đất nước của họ phải nằm trong số những quốc gia quan trọng nhất thế giới. Trong khi đó, vị trí

trên thế giới vốn được người Mexico trong lịch sử ít quan tâm hơn so với mối quan hệ với Hoa Kỳ. Hơn thế, trước khi Vicente Fox lên làm Tổng thống tháng 12/2000, Mexico chỉ có những chính phủ độc đoán và tập trung. Trong lúc đó, những chính phủ Brazil, gần đây, dù dân chủ hơn những người đồng nhiệm Mexico nhưng lại yếu hơn và dễ bị ảnh hưởng trước sức ép của dân chúng.

## Những nét tương đồng

Brazil và Mexico có đủ sức người, sức của để có ảnh hưởng thực sự trong quan hệ quốc tế. Đầu năm 2001, Brazil là nước đông dân thứ 5 với nền kinh tế lớn thứ 8 thế giới. Mexico là nước đông dân thứ 11 và là nền kinh tế lớn thứ 12 (do thay đổi giá trị tiền tệ trong năm qua, nên tính theo đôla thì giá trị hai nền kinh tế là tương đương, mặc dù sức mua trong nước của Brazil lớn hơn nhiều). Tính theo thu nhập trên đầu người thì thứ hạng của hai nước giảm đáng kể, nhưng theo tiêu chuẩn của Ngân hàng Thế giới, hai nước vẫn thuộc dạng khá.

Trong 6 thập kỷ qua, kinh tế Brazil và Mexico có những bước phát triển khá giống nhau. Từ 1940 đến 1980, hai nước đều có tốc độ tăng trưởng vào loại cao nhất thế giới, bình quân hàng năm là 6%. Cũng trong thời gian đó, cả hai lao vào vay nợ nước ngoài tràn lan. Đến đầu thập kỷ 1980, gánh nặng nợ nần đã đẩy Mexico vào suy thoái. Từ năm 1980, tăng trưởng kinh tế ở đây tụt xuống chỉ còn có khoảng 2,5%/năm, tuy

nhien kinh tế Mexico bắt đầu tăng tốc từ nửa cuối những năm 1990.

Trong thời gian đó, hai nước bắt đầu tiến hành những cải cách kinh tế được gọi là “sự đồng thuận Washington”, kết hợp giữa kỷ luật tài chính, tư nhân hoá các doanh nghiệp quốc doanh, và tự do hoá ngoại thương. Thu và chi ngày càng cân bằng. Trong năm 1994 Brazil đã không chế được nạn lạm phát. Rất nhiều công ty quốc doanh ở cả hai nơi được bán cho tư nhân, trừ những công ty thuộc các ngành có ý nghĩa chính trị như dầu mỏ và điện lực là còn nằm trong tay chính phủ. Mức thuế trung bình ở Brazil giảm từ khoảng gần 50% năm 1985 xuống còn 12% năm 1995. Còn Mexico đã giảm mức thuế từ 25% xuống 16%, đồng thời tích cực dỡ bỏ những hàng rào phi thuế quan.

Trong 5 năm vừa qua, cả hai nước đã có những bước phục hồi nhanh chóng sau khủng hoảng kinh tế - xảy ra ở Mexico năm 1995 và ở Brazil năm 1999. Hai cuộc khủng hoảng diễn biến khá giống nhau. Mexico và Brazil quay sang Mỹ và Quỹ Tiền tệ Quốc tế nhận các khoản cứu trợ quy mô lớn để tránh sụp đổ hoàn toàn về tiền tệ và tạo nền cho một sự phục hồi vững chắc. Cả hai cùng chấp nhận thả nổi tỷ giá hối đoái, chấm dứt một thời kỳ dài gắn đồng nội tệ với đồng đôla. Tuy nhiên, khi mà kinh tế thế giới cũng lâm vào suy thoái như năm vừa qua, thì kinh tế hai nước cũng bị ảnh hưởng sâu sắc. Thêm vào đó là thiếu hụt năng lượng, nợ trong nước cao và sụp đổ tài chính ở nước láng giềng Argentina đã đẩy Brazil đến gần một cuộc khủng hoảng khác.

Cuối cùng sau 15 năm: chính phủ dân chủ đã được bầu ra ở cả Mexico và Brazil. Với cuộc bầu cử gián tiếp bầu ra một tổng thống dân sự, Brazil đã chia tay với quá khứ của nó, kể từ năm 1985, chấm dứt 21 năm cầm quyền của chính quyền quân sự. Còn Mexico, dù từ lâu đã có chính quyền dân sự, nhưng

lại đi tới dân chủ chậm hơn. Thực ra mãi cách đây 1 năm, khi Vicente Fox nhậm chức - sau cuộc bầu cử tự do và công bằng đầu tiên của nước này - thì mới chấm dứt bảy thập kỷ với duy nhất một đảng cầm quyền.

### Mở hay đóng ?

Mặc dù, có nhiều điểm tương tự, nhưng Mexico và Brazil đã đi theo những con đường khác nhau để đạt được những mục tiêu quốc tế của mình. Với Mexico, ngoại thương là động lực của nền kinh tế. Từ 1990 đến 2000, xuất khẩu của nước này tăng vọt từ 45 tỷ USD lên đến 165 tỷ USD, tăng trung bình 15%/năm. Xuất khẩu của Mexico đã tăng gấp 4 lần trong thập kỷ qua, không những đóng góp 1/3 GDP, mà còn làm thay đổi mạnh về cơ cấu. Hiện nay hàng hoá chế tạo đạt gần 90% tổng lượng xuất khẩu, tăng gấp đôi sau 10 năm. Mexico chiếm tới gần một nửa ngoại thương Mỹ Latinh. Trên thế giới chỉ có 7 nước đạt mức xuất khẩu lớn hơn.

Ngược lại, kinh tế Brazil vẫn còn khá khép kín. Trong thập kỷ vừa qua, xuất khẩu của Brazil chỉ tăng từ 32 tỷ USD lên 58 tỷ USD, tức là với tốc độ chưa bằng 1/3 Mexico. Theo cách tính mức độ mở cửa của nền kinh tế - tỷ trọng của xuất khẩu trong GNP - thì hiện Mexico đứng thứ 2 trong số 12 nền kinh tế lớn nhất thế giới, còn Brazil đứng vị trí rất thấp, dù không kém Mỹ, Ấn Độ và Nhật Bản lắm. Cùng với nước láng giềng Argentina, Brazil là nền kinh tế ít mở cửa nhất của Mỹ Latinh. Trong cả thập kỷ qua, xuất khẩu vẫn chỉ chiếm chưa đầy 10% GDP Brazil. Hơn nữa, ngược hẳn với Mexico, tỷ trọng hàng công nghiệp xuất khẩu của Brazil vẫn không đổi, chiếm khoảng một nửa tổng lượng xuất khẩu.

Tuy nhiên Brazil không phải là một nền kinh tế đóng cửa truyền thống. Kể

từ 1994, nước này đã có những bước đi đáng kể để dỡ bỏ các hàng rào thương mại và đầu tư. So với 12 năm trước, thuế chỉ còn bằng 1/4. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) hàng năm tăng từ mức dưới 2 tỷ đôla Mỹ đầu những năm 1990 lên tới hơn 30 tỷ trong năm 2000; FDI chảy vào Brazil trong 3 năm vừa qua lớn gần gấp ba so với Mexico. Brazil cũng đang theo đuổi các hiệp định tự do mậu dịch với nhiều nước. Vào tháng 8 năm 2000, Tổng thống Fernando Henrique Cardoso đã tuyên bố sự phát triển của nền kinh tế Brazil phụ thuộc vào việc mở rộng xuất khẩu. Tuy nhiên, ngoại thương của Brazil chưa thể đạt tới mức của Mexico trong một sớm một chiều.

Việc Mexico chú trọng tới ngoại thương xuất phát từ chiến lược có cân nhắc của nước này để gắn liền nền kinh tế nước này với nền kinh tế Mỹ. Chiến lược nói trên được khởi động vào năm 1990 khi Tổng thống Mexico Carlos Salinas nhận ra rằng cả châu Âu và Nhật Bản đều không làm gì nhiều để củng cố quan hệ kinh tế với Mexico. Salinas cùng các cố vấn cho rằng Mexico tốt nhất là đặt cược vào Mỹ, và đã đề nghị với chính quyền Bush cha ký hiệp định mậu dịch tự do Mỹ - Mexico. Đề nghị này đã trở thành Hiệp định Mậu dịch Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) sau khi Canada cũng tham gia (nước này đã có hiệp định mậu dịch với Mỹ).

Mexico luôn là một dạng vệ tinh kinh tế của Mỹ. Nền kinh tế khổng lồ của Mỹ, lớn gấp 20 lần nền kinh tế Mexico, đã tạo ra một lực hấp dẫn to lớn đối với xuất khẩu và lao động Mexico. Với NAFTA, kinh tế Mexico còn bị buộc chặt hơn nữa vào Mỹ: tỷ lệ hàng xuất khẩu của Mexico sang Mỹ đã tăng từ 75% lên 90% tổng xuất khẩu của nước này. Bằng việc mua hàng hoá của Mexico, đưa các dòng vốn và khách du lịch về phương Nam, và các nguồn kiều

hối do các lao động gửi về (trên 8 tỷ USD/năm), nền kinh tế Mỹ đã kéo Mexico khỏi khủng hoảng năm 1995, giúp tạo ra 5 năm tăng trưởng vững chắc - trung bình 5,5%/năm từ 1996 đến 2000. Tuy nhiên, những năm gần đây, nền kinh tế Mỹ suy giảm đã kéo Mexico rơi vào suy thoái.

Ngoài các quan hệ kinh tế và thương mại, nhiều vấn đề khác - di cư, buôn lậu ma tuý, ô nhiễm môi trường, phát triển năng lượng và các quyền tiêu biểu - đã gắn kết chặt chẽ Mỹ và Mexico. Chuyến thăm chính thức của Tổng thống Fox tới Washington tháng 9 năm 2001 là chuyến thăm đầu tiên của một nhà lãnh đạo nước ngoài kể từ khi George W. Bush lên làm Tổng thống. Chuyến thăm đã chứng tỏ quan hệ Mỹ - Mexico, là hết sức sâu đậm và đầy sinh khí, mối quan hệ này được Tổng thống Mỹ cho là "mối quan hệ quan trọng nhất của chúng ta trên thế giới". Mặc dù, các quan chức Mexico mong có nhiều tiến bộ hơn nữa trong vấn đề nhập cư cũng như các vấn đề khác, nhưng rõ ràng là họ đã thành công trong việc xây dựng lại chương trình nghị sự song phương. Chuyến thăm của Fox ngay lập tức bị bóng đen của sự kiện 11/9 bao phủ. Tuy nhiên, khi giờ đây sự hợp tác của Mexico trong kiểm soát biên giới và các vấn đề an ninh khác trở thành thiết yếu, có lẽ các mối quan tâm của Mexico về vấn đề nhập cư sẽ là vấn đề quan tâm hàng đầu của Mỹ.

### Bước ra thế giới

Chính sách đối ngoại của Mexico không hoàn toàn tập trung vào quan hệ với Mỹ. Tổng thống Fox và Ngoại trưởng Jorge Castaneda đã mang đến cho Mexico một vai trò quốc tế chủ động mới. Dựa vào quan hệ gần gũi với Mỹ, hai người này đã tìm cách đưa Mexico trở thành cây cầu nối giữa Bắc và Nam Mỹ. Ngay trong năm ngoái, Mexico đã nỗ lực ủng hộ đàm phán hoà bình ở

Colombia và đưa Trung Mỹ tham gia sâu hơn vào một kế hoạch phát triển cơ sở hạ tầng chung. Từ khi Fox nắm quyền, Mexico cũng trở thành nước ủng hộ nhân quyền và dân chủ trên thế giới. Những vấn đề này trước đây Mexico đã né tránh do quan điểm về chủ quyền quốc gia và bản thân Mexico cũng thiếu hụt tiêu chuẩn dân chủ. Năm 2001, là lần thứ hai kể từ năm 1946, Mexico đã ứng cử và giành được một ghế trong Hội đồng Bảo an Liên Hiệp quốc. Tuy nhiên, ưu tiên hàng đầu của Mexico vẫn là quan hệ đối tác vững chắc với Mỹ, và điều này sẽ là định hướng cho toàn bộ chính sách đối ngoại của nước này.

Ngược lại, Brazil thực hiện một chính sách đối ngoại tự chủ và đa dạng hơn nhiều. Quan hệ song phương quan trọng nhất của Brazil có thể cũng là với Mỹ, nhưng nó không chịu nhiều nỗi ám ảnh và hạn chế so với quan hệ Mỹ - Mexico. Khoảng gần 1/4 mậu dịch của Brazil là với Mỹ, bằng mức trao đổi với châu Âu. Hơn thế nữa, mậu dịch với Mỹ chỉ chiếm 2% GDP của Brazil, trong khi con số này ở Mexico là 30%.

Brazil ngày càng chủ động và quyết đoán trong các vấn đề đối ngoại của khu vực và toàn cầu, nhất là từ khi Tổng thống Cardoso lên nắm quyền năm 1995. Trên một số vấn đề, Brazil còn tìm cách trở thành đối trọng với Mỹ. Có lúc, dường như nước này thể hiện mong muốn trở thành một cực quyền lực Nam Mỹ ở Tây bán cầu. Những tham vọng quốc tế mới này được thể hiện rõ khi Tổng thống Cardoso tổ chức cuộc gặp thượng đỉnh lần đầu tiên trong lịch sử giữa các nguyên thủ quốc gia Nam Mỹ ở Brasilia tháng 9 năm 2000. Cuộc họp đã nhấn mạnh đến mục tiêu của Brazil về việc tăng cường hội nhập trong Nam Mỹ. Theo lôgic mà nói, một nhóm thống nhất của các nước Nam Mỹ sẽ có sức nặng hơn trong các cuộc đàm phán tầm cỡ bán cầu và toàn

cầu, qua đó củng cố ảnh hưởng quốc tế của Brazil và tăng cường khả năng mặc cả của nước này với Mỹ và các nước then chốt khác.

MERCOSUR, liên minh thuế quan giữa Brazil, Argentina, Paraguay và Uruguay thành lập năm 1991, là cốt lõi của chiến lược nói trên. Mặc dù những mâu thuẫn thương mại giữa Brazil và Argentina ngày càng trầm trọng thêm do các chính sách kinh tế vĩ mô khác biệt giữa hai nước, đã ảnh hưởng nặng đến tổ chức này trong những năm qua, nhưng MERCOSUR vẫn là một ưu tiên trong chính sách đối ngoại của chính quyền Brazil. Được xếp ở vị trí thấp hơn là đề xuất về một Khu vực Mậu dịch Tự do Châu Mỹ (FTAA), ý tưởng này sẽ mang lại cho Brazil và các nước khác một hiệp định tự do thương mại với Hoa Kỳ.

Mậu dịch là nguyên nhân gây ra những căng thẳng lớn nhất giữa Mỹ và Brazil. Tại Hội nghị Thượng đỉnh Tây bán cầu tháng 4 năm 2001 ở Quebec, ông Cardoso đã đưa ra các điều kiện để Brazil gia nhập FTAA. Trong đó có nhiều vấn đề mà Mỹ muốn đặt bên ngoài bàn đàm phán, chẳng hạn như hạn chế các biện pháp chống phá giá và trợ cấp đang ngăn cản các mặt hàng nhập khẩu từ Brazil như thép, đậu tương và nước cam. Theo Đại sứ Brazil ở Washington, ông Rubens Barbosa, các cuộc thương thảo về FTAA chỉ có thể thành công khi nào Mỹ đàm phán nghiêm túc về những vấn đề này. Mexico có thể là nước Mỹ Latinh đầu tiên đạt được dàn xếp mậu dịch tự do với Mỹ, nhưng rất có thể Brazil mới là nước đầu tiên buộc được Mỹ phải điều chỉnh kế hoạch về một thoả thuận mậu dịch tự do tầm cỡ bán cầu. Bên cạnh vấn đề thương mại, trong vài năm qua Brazil và Mỹ còn bất đồng về vấn đề gian lận bầu cử ở Peru và chính sách của Mỹ ở Colombia.

Cho dù thế nào thì Brazil cũng không phải là đối thủ của Mỹ. Tuy nhiên, không có chính phủ nào ở Mỹ Latinh thể hiện được sự đoàn kết cao hơn với Mỹ sau vụ khủng bố 11/9. Việc Brazil nhanh chóng kêu gọi viện dẫn Hiệp ước Rio - thoả thuận phòng thủ chung của Tây bán cầu giống như NATO, coi việc tấn công một nước cũng là tấn công vào tất cả các nước thành viên - đã được Tổng thống Bush và Ngoại trưởng Colin Powell ca ngợi nhiệt liệt. Mặc dù còn bất đồng về một số vấn đề, nhưng Mỹ và Brazil vẫn duy trì được một mối quan hệ hợp tác rộng rãi. Hai nước đã đồng chủ tọa đàm phán FTAA từ 2002 đến 2004; và dù còn có sự khác biệt nhưng cả hai đã tuyên bố cam kết để đạt được một thoả thuận chung. Hai nước đã phối hợp giải quyết bùng nổ trong tranh chấp biên giới giữa Ecuador và Peru và hỗ trợ chính quyền dân sự ở Paraguay. Washington hiểu rằng nước Mỹ sẽ không thể đạt được nhiều mục tiêu của mình ở Tây bán cầu nếu không có sự ủng hộ của Brazil. Còn Brazil thì tiếp tục thách thức Mỹ trên một vài mặt trận và chắc chắn không hề có ý định theo gương Mexico gắn tương lai kinh tế hoặc chính trị của mình với Mỹ.

### Vị trí địa lý

Vị trí địa lý là lý do hết sức thuyết phục để có thể bỏ qua những khác biệt, đối lập trong chính sách của Mexico và Brazil. Liệu Mexico - một nước khá nghèo và yếu - có chọn lựa nào khác ngoài việc gắn mình với quốc gia láng giềng hùng mạnh? Và chắc chắn không có gì ngạc nhiên khi Brazil, ở cách Mỹ cả một châu lục, muốn theo đuổi những chính sách đối ngoại độc lập.

Nhưng thực ra vai trò này hoàn toàn mới. Cho đến khi Salinas bắt đầu đàm phán về tự do mậu dịch với Washington năm 1990, chính sách đối ngoại của Mexico chỉ tập trung vào việc làm sao

để bảo vệ được độc lập và chủ quyền quốc gia trước ông bạn láng giềng phương Bắc. Các chính sách của Mexico phản ánh sự lo ngại về việc các tập đoàn của Mỹ nắm quyền kiểm soát tài nguyên thiên nhiên của nước này, về văn hoá Pop của Mỹ tràn ngập Mexico và về những thúc đẩy của Mỹ trong vấn đề dân chủ và nhân quyền làm xói mòn cấu trúc chính trị của Mexico. Cho dù Mỹ mạnh mẽ ủng hộ tự do hoá mậu dịch, Mexico đã duy trì một nền kinh tế bảo hộ và có vẻ hướng nội. Khác với Brazil và các nước Mỹ Latinh khác, Mexico tránh xa các hiệp định song phương và hợp tác quân sự với Mỹ, thậm chí còn từ chối viện trợ từ nước này. Mất lòng tin sâu sắc vào nước Mỹ, Mexico không hề mong muốn hay tìm kiếm một quan hệ gần gũi với ông láng giềng phương Bắc và thường đi ngược lại lập trường của Mỹ trên các diễn đàn quốc tế. Cách nước này bỏ phiếu ở Liên Hiệp quốc giống Habana hơn là Washington.

Ngược lại, chính sách của Brazil đối với Mỹ phản ánh một sự liên tục lớn hơn nhiều. Có lúc nước này đã rất thân thiết với Mỹ. Chẳng hạn, Brazil đã giúp hợp pháp hoá cuộc can thiệp của Mỹ vào Cộng hoà Dominica năm 1965. Brazil cũng là nước nhận viện trợ lớn nhất trong chương trình Đồng minh vì Tiến bộ của Tổng thống J. F. Kennedy. Nhưng trong suốt hai thập niên 1960 và 1970, Brazil cũng đi ngược lại Washington trên nhiều vấn đề, đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế và tài chính. Quan hệ Mỹ - Brazil đã xấu đi dưới thời Carter khi chính quyền quân sự của Brazil công kích chính sách nhân quyền của Mỹ cũng như việc Mỹ cản trở sự phát triển công nghệ hạt nhân của nước này. Dân chủ trở lại năm 1985 và Brazil đã tăng cường mối quan hệ hiện nay với Mỹ, vừa hợp tác trên nhiều lĩnh vực, vừa độc lập, và thậm chí đối lập trên một số vấn đề quan trọng.

Trong những năm gần đây, Argentina và Chile tìm cách bắt chước Mexico, chứ không phải Brazil, trong quan hệ với Mỹ. Santiago đã bắt đầu đàm phán về tự do mậu dịch với Washington, và chẳng có gì bí mật khi biết rằng Buenos Aires, dù là thành viên MERCOSUR, có lẽ sẽ theo gương này ngay khi được mời. Sau khi tham gia vài sáng kiến gìn giữ hoà bình ở nước ngoài, Argentina đã được chính thức công nhận là "đồng minh ngoài NATO" của Mỹ. Do vậy, chỉ địa lý không thôi chưa đủ để giải thích định hướng đối ngoại của Brazil và Mexico.

### Những tư tưởng lớn

Tư tưởng và chính trị đã đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành chính sách đối ngoại của hai nước. Việc Mexico quyết định gắn tương lai với Mỹ là một thay đổi gây ấn tượng sâu sắc đối với một đất nước mà trước đây đã từng đấu tranh để tách khỏi người láng giềng phương Bắc hùng mạnh. Nhưng có một thực tế quan trọng vẫn không thay đổi: đối với Mexico, nước Mỹ vẫn là điểm trung tâm trong việc hình thành chính sách kinh tế và đối ngoại. Mexico đã thay nhiều nguyên tắc và mục tiêu chủ yếu trong chính sách đối ngoại, nhưng động lực của chính sách đó thì vẫn vậy. Các nhà lãnh đạo Mexico tiếp tục hướng sự chú ý của mình vào Washington. Vị trí địa lý đã quyết định Mexico phải tập trung chính sách đối ngoại của mình vào, đầu, nhưng nó không quyết định được việc đó diễn ra thế nào.

Mexico bắt đầu âm thầm hợp tác tốt đẹp với nước Mỹ từ trước khi NAFTA có hiệu lực. Đến giữa thập kỷ 1980, kinh tế Mexico đã bắt đầu phụ thuộc nặng nề vào mậu dịch và đầu tư của Mỹ, và sự di cư lên phương Bắc đã trở thành một cái van an toàn về chính trị. Hợp

tác giữa các cộng đồng doanh nghiệp Mỹ và Mexico được tăng cường, các tổ chức xã hội dân sự ở cả hai phía cũng được thúc đẩy hợp tác với nhau hơn.

Tuy nhiên, phải nói rằng quan hệ Mỹ - Mexico chỉ được thay đổi cơ bản trong thập kỷ qua, một phần nhờ thay đổi trong cán cân quyền lực của Đảng Cách mạng Thể chế (PRI) cầm quyền. Trong những năm 1980, khi đất nước đang phải vật lộn với khủng hoảng nợ, nhóm kỹ trị trong đảng đã giành được ảnh hưởng. Nhiều nhà lãnh đạo thực dụng và hướng ngoại, (kể cả Salinas) đã từng tốt nghiệp từ những trường Đại học hàng đầu của Mỹ đã thay thế những chính trị gia truyền thống trong đảng. Cho dù Salinas được coi là cựu Tổng thống khôn khéo nhất của Mexico, nhưng chưa có ai bằng ông ta trong việc định hướng lại chính sách kinh tế và đối ngoại của Mexico và đưa nước này nghiêng về phía Mỹ.

Bản chất của chính phủ độc đoán, tập trung cao độ do PRI nắm quyền từ 1929 đã giúp cho nhiệm vụ của Salinas dễ dàng hơn rất nhiều. Trong suốt 70 năm, PRI không chỉ kiểm soát ngành hành pháp và lập pháp, mà còn quyết định cả việc bầu thị trưởng và thống đốc trên toàn quốc; Chính phủ nắm các công đoàn, hội nông nghiệp và các cơ quan khác; và đảm bảo nếu báo chí không bị kiểm soát hoàn toàn thì cũng hoàn toàn thụ động, và sự tuân thủ của cộng đồng kinh doanh. Kết quả là NAFTA đã nhận được sự ủng hộ vì gần như toàn bộ báo chí, đài truyền hình Mexico cũng như các tổ chức công đoàn và doanh nghiệp ủng hộ. Hiện nay, việc ra quyết định ở Mexico trở nên chậm và được thảo luận nhiều hơn kể từ khi Fox lên nắm quyền, bởi vì ngành lập pháp nằm dưới sự kiểm soát của phe đối lập. Trên thực tế, mọi sáng kiến của Tổng thống, kể cả phản ứng trước sự kiện 11/9, đều được đưa ra thảo luận và tranh cãi kịch liệt tại

Quốc hội Mexico và trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Cách tiếp cận quan hệ đối ngoại của Brazil lại rất khác. Những nhà ngoại giao, chính trị gia, và nhà bình luận của Brazil viết và nói về nước này như một cường quốc châu lục. Nhìn vào diện tích và dân số của Brazil, họ cho rằng Brazil cần được tính đến như một trong những đất nước khổng lồ của thế giới, cùng với Mỹ, Nga, Trung Quốc và Ấn Độ. Thực ra, trước khi được bổ nhiệm làm Ngoại trưởng, ông Celso Lafer đã từng nói: lợi ích của Brazil và những "quốc gia khổng lồ" (monster countries) này (từ dùng của nhà ngoại giao Mỹ George Kennan) vượt trên những vấn đề và kết quả cụ thể. Những nước này chiếm một phần chính - và do đó cần có tiếng nói chính - trong việc quản lý công việc toàn cầu.

Với kiểu tự nhận thức như thế, không có gì ngạc nhiên khi Brazil chọn một chương trình nghị sự quốc tế rộng lớn hơn nhiều so với Mexico, hay khi nước này tìm kiếm chiếc ghế thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hiệp quốc, hoặc coi mình là nhà lãnh đạo tự nhiên của Nam Mỹ. Việc Brazil cam kết với liên minh MERCOSUR và đề xuất mở rộng khối này tới phần còn lại của Nam Mỹ rõ ràng cũng xuất phát từ cách nhìn nhận như vậy, và đó cũng là lý do tại sao Brazil kiên trì tìm kiếm một vai trò lãnh đạo trong việc hình thành các thoả thuận ở khu vực Tây bán cầu và chống lại việc để Mỹ thiết kế hoặc dàn xếp những thoả thuận nói trên. Điều đó cũng giải thích tại sao Brazil nhanh chóng ủng hộ Mỹ trong cuộc chiến chống khủng bố và kêu gọi các nước Mỹ Latinh hợp tác với Mỹ theo các điều khoản của Hiệp ước Rio vốn hiếm khi được nhắc đến.

Tuy nhiên, khối lượng mậu dịch hạn chế và nền kinh tế hướng nội của Brazil đã đi ngược với tham vọng quốc tế của đất nước này. Cũng như Mexico, Brazil

đã phải đối mặt với khủng hoảng nợ, tình trạng đình trệ kinh tế trong những năm 1980 và đã phải tiến hành điều chỉnh cải cách kinh tế cho phù hợp với hệ thống tài chính toàn cầu. Việc tiến hành cải cách của Brazil chậm hơn và không dứt khoát bằng Mexico, cho thấy chính trường cởi mở và hỗn loạn hơn của Brazil. Kể từ khi chính quyền dân sự bắt đầu nắm quyền năm 1985, quyền lực của tổng thống Brazil bị cản trở bởi một hệ thống đảng phái vô tổ chức, một hệ thống lập pháp được chằng hay chớ nằm trong tay các bang nhỏ, nông thôn và một hiến pháp mang tính dân quyền cao.

Chính quyền mạnh, tập trung của Mexico đã đưa ra những quyết định về kinh tế, chẳng hạn như gia nhập NAFTA, dựa trên những đánh giá kỹ trị, không gặp phải sự phản đối nghiêm trọng của quốc hội, công đoàn hay báo giới. Trong nền dân chủ linh động và sôi nổi hơn nhiều ở Brazil, các chính sách kinh tế được hình thành qua các dàn xếp chính trị, và bị kiểm chế bằng một loạt những quy định của hiến pháp. Lực lượng công đoàn hùng mạnh của Brazil kịch liệt phản đối tự do hoá mậu dịch và hầu hết các cải cách kinh tế khác. Khác với cộng đồng kinh doanh Mexico, vốn có quan hệ chặt chẽ với Mỹ, phần lớn công ty Brazil không tin tưởng lắm vào khả năng của mình trong xuất khẩu cũng như cạnh tranh với công ty nước ngoài ngay tại thị trường trong nước, và do vậy rất ghét phải mở cửa thị trường nội địa hiện đang được bảo hộ. Những khuynh hướng chống mậu dịch tự do đó còn được củng cố bằng quan niệm phổ biến ở Brazil coi mình là "đất nước khổng lồ", đủ lớn để tự tồn tại.

### Lợi và hại

Mexico đã thành công hơn cả dự kiến khi đạt được mục tiêu kép: kinh tế nước này đã hoà nhập với Mỹ, đồng

thời mở rộng cho ngoại thương và đầu tư nước ngoài. Mexico đã trở thành đối tác mậu dịch lớn thứ hai của Mỹ và có thể thách thức Canada để giành vị trí hàng đầu. Xuất khẩu tăng trưởng một cách ngoạn mục và hiện nay là trụ cột của kinh tế Mexico. Trong số các nước đang phát triển, chỉ có Brazil và Trung Quốc là thu hút được nhiều đầu tư nước ngoài hơn.

Mãi đến gần đây, Mexico mới được hưởng lợi lớn từ quan hệ đối tác kinh tế với Mỹ. Dù rằng khủng hoảng tài chính năm 1995 của nước này có lẽ bắt nguồn từ sự quá tự tin của các nhà đầu tư trước việc NAFTA ra đời một năm trước đó, nhưng nếu chưa có NAFTA, chắc rằng phản ứng của chính quyền Clinton sẽ không nhanh chóng và hào phóng như vậy. Kết quả là Mexico khôi phục khả năng tiếp cận thị trường tài chính chỉ trong 5 tháng, và tăng trưởng được phục hồi trong vòng một năm. Trong khi đó, Mexico đã phải mất 6 năm để hồi phục sau khủng hoảng nợ năm 1982.

Một lần nữa sự tăng trưởng đã quay trở lại vào năm 1996, Mexico đã tăng trưởng với một nhịp độ chưa từng thấy kể từ thập kỷ 60 và 70 của thế kỷ XX. Động lực của nó là do sự bùng nổ của kinh tế Mỹ. Nhưng những người không ưa NAFTA thì nói rằng Mexico sẽ phải trả giá cho quyết định gắn với kinh tế Mỹ, khi kinh tế Mỹ suy sụp nhanh chóng sẽ kéo Mexico rơi vào thoái. Dù sao thì hầu hết những nhà phân tích đều đồng ý rằng nền kinh tế Mexico được gắn với Mỹ đã không còn dễ bị tổn thương trước những cuộc khủng hoảng như cơn bão ở Mỹ Latinh nữa. Những tín hiệu như sự ổn định của đồng peso Mexico thời gian gần đây, luồng FDI liên tục đổ vào, và việc nước này duy trì được khả năng tiếp cận thị trường cổ phiếu quốc tế đã củng cố cho kết luận này. Brazil thì trái lại, đồng nội tệ đang chịu áp lực rất lớn,

FDI giảm nhanh và khả năng vay mượn bị hạn chế do lãi suất quá cao.

Dù khủng hoảng kinh tế Mỹ đã ảnh hưởng nặng nề tới kinh tế Mexico, nhưng hầu hết người Mexico đều tiếp tục ủng hộ một quan hệ kinh tế chặt chẽ với Mỹ. Tuy nhiên, các phản ứng của Mexico đối với sự kiện 11/9 cho thấy có gì đó mâu thuẫn trong tình cảm của người Mexico đối với mối quan hệ với Hoa Kỳ, cùng với chút ít của chủ nghĩa chống Mỹ xuất hiện trong giới trí thức, sinh viên, và những nhà chính trị. Phản ứng thận trọng đầu tiên trước công chúng của Fox về những vụ tấn công vào nước Mỹ là rất rõ ràng, nó xảy ra chỉ một tuần sau khi ông này thăm Nhà Trắng. Nhưng cuối cùng thì Fox cũng đã bày tỏ sự ủng hộ dứt khoát đối với cuộc chiến chống khủng bố và bay tới tận Washington và New York để truyền đi thông điệp này. Cố vấn an ninh quốc gia của ông, Adolfo Aguilar Zinser, cũng nói rằng Mexico sẵn sàng xây dựng một cơ chế an ninh chung với Mỹ.

Dù mối quan hệ này có thể tạm thời thụt lùi khi Mexico lưỡng lự trước việc gia nhập liên minh chống khủng bố của Mỹ, nhưng động lực hướng tới sự hoà nhập sâu sắc hơn giữa hai nước không có vẻ gì là bị giảm sút, vì những nguyên nhân then chốt cho mối quan hệ song phương vẫn còn đó. Lý do thuyết phục nhất là các nhà lãnh đạo chính trị Mỹ hiện nay, kể cả Đảng Cộng hoà cũng như Đảng Dân chủ, đều coi sự ủng hộ của người Mỹ gốc Mexico (chiếm đến 2/3 lượng cử tri gốc Latinh của Mỹ) có ý nghĩa sống còn đối với thành công của họ trong bầu cử. Quan hệ với Mexico đang trở thành một đòi hỏi đối với chính trị bầu cử Mỹ.

Ngày nay, Brazil đang theo đuổi một chương trình đối ngoại nhiều tham vọng hơn Mexico. Cũng vì thế, Brazil sẽ khó khăn hơn nhiều để đạt



được những mục tiêu quốc tế của mình. Vài khó khăn đã xuất hiện trên con đường tiến tới một vai trò lãnh đạo độc lập mà nước này đang theo đuổi. Có kỹ năng ngoại giao và chính trị xuất sắc, nhưng Brazil chỉ sở hữu một nguồn lực quân sự và tài chính khiêm tốn, do vậy không có nhiều đòn bẩy tầm quốc tế và khu vực.

Trở ngại lớn hơn nữa là tình hình xã hội và kinh tế trong nước của Brazil. Mặc dù, có tiến bộ trên nhiều lĩnh vực, nhưng kinh tế Brazil đã hoạt động dưới sức mình trong hầu hết hai thập kỷ qua. Bức tranh xã hội thậm chí còn ảm đạm hơn, mặc dù chắc chắn là không thua Mexico. Brazil tụt hậu trên những vấn đề quốc tế đang quan tâm, như nghèo đói, bất bình đẳng, quan hệ sắc tộc, giáo dục và quản lý môi trường. Tầm quan trọng của những vấn đề trong nước này có thể được minh họa rõ nhất bằng sự hoan nghênh của quốc tế dành cho chương trình phòng chống HIV-AIDS đầy sáng tạo của Brazil. Tiến bộ trong các lĩnh vực khác cũng sẽ tăng cường vị thế quốc tế của Brazil. Nhưng dù có được một số thành tựu thực sự, nhưng theo Tổng thống Cardoso phát biểu hôm nhậm chức, thì Brazil vẫn là một xã hội bất công. Những bất cập đó gây khó khăn cho vai trò lãnh đạo quốc tế của Brazil.

Thêm nữa, Brazil không thể chạy trốn được thực tế là nước này nằm chung bán cầu với nước Mỹ. Lực hấp dẫn của thị trường Mỹ khổng lồ là trở ngại cho nỗ lực của Brazil thiết lập những dàn xếp mậu dịch ổn định với phần còn lại của Nam Mỹ. Chẳng hạn, khi được Mỹ mời đàm phán về tự do mậu dịch, Chile không còn quan tâm đến việc trở thành thành viên đầy đủ của MERCOSUR. Các nước Nam Mỹ khác cũng sẽ thấy khó mà cưỡng lại trước thoả thuận tự do mậu dịch với Mỹ. Đối với các nước Andes là Colombia, Peru, Ecuador và Bolivia, ưu

tiên mậu dịch cấp bách nhất vẫn là duy trì những ưu đãi mậu dịch khiêm tốn mà Mỹ dành cho.

Mỹ cũng đóng một vai trò chính trị trung tâm ở Nam Mỹ. Kế hoạch Colombia - cam kết với quy mô lớn trong nhiều năm của Washington hỗ trợ Bogota xử lý vấn đề ma tuý và du kích - đã tác động tới mọi nước láng giềng của Colombia. Khi gặp khó khăn - chẳng hạn, Argentina trước nguy cơ sụp đổ kinh tế, hay Ecuador trước mối đe dọa đảo chính quân sự, hoặc người Peru thấy tương lai dân chủ của mình đang gặp nguy - những nước này sẽ quay sang Mỹ trước tiên. Brazil đã có đóng góp quan trọng trong nhiều trường hợp, nhưng nước này không thể đọ được với Mỹ về nguồn lực hay sức mạnh.

Lãnh đạo Brazil còn phải vượt qua một hàng rào khác. Hầu hết các nước Nam Mỹ vẫn đang thận trọng đối với việc theo đuổi các mục tiêu đối ngoại qua con đường tập thể, nhất là khi mỗi nước đều có lợi ích to lớn trong quan hệ với Mỹ và đều muốn tự đại diện cho lợi ích của mình. Ngay cả khi ủng hộ chính sách của Brazil, các chính phủ Nam Mỹ khác đều miễn cưỡng chấp nhận vai trò lãnh đạo của Brazil.

### Lưỡng cực

Liệu Brazil và Mexico có vẫn tiếp tục đi theo hai con đường khác nhau hay không? Không có vẻ gì là Mexico sẽ làm khác với cam kết chiến lược của nước này về một thị trường mở và quan hệ đối tác chặt chẽ với Mỹ. Đường đi của Mexico đã ổn định từ giữa những năm 1980, qua bốn đời tổng thống và hai chế độ chính trị. Vicente Fox, Tổng thống được bầu dân chủ đầu tiên của Mexico, đang theo đuổi chiến lược này còn hăng hơn cả những người tiền nhiệm. Và cho đến nay, các chính sách đó đã thành công trong việc tăng cường sức mạnh kinh tế Mexico và giúp nước này vững vàng hơn trước nguy cơ khủng hoảng

tài chính. Hơn thế, nhiều nhà quan sát tin rằng bản thân những chính sách kinh tế này đã giúp thúc đẩy thay đổi dân chủ ở Mexico, tạo điều kiện cho cuộc bầu cử dân chủ đã đưa Fox lên nắm quyền. Lợi ích và cấu trúc kinh tế của Mỹ và Mexico cũng đã trở nên gắn bó đến mức khó mà tưởng tượng được một trong hai bên có ý định rút lui.

Con đường của Brazil trong tương lai khó dự đoán hơn. Có vẻ hầu như tất yếu là Brazil sẽ mở cửa kinh tế hơn nữa, dỡ bỏ những trở ngại đối với mậu dịch và chú trọng hơn tới xuất khẩu. Trong suốt thập kỷ qua Brazil đã đi theo hướng đó, dù có chậm hơn phần lớn các nước Mỹ Latinh khác. Đó là cách duy nhất để Brazil có thể cạnh tranh trên tầm cỡ toàn cầu.

Tuy nhiên trước mắt chính trị Brazil sẽ ngăn chặn việc mở rộng tự do hoá mậu dịch. Hạn chế nhập khẩu sẽ chỉ được nới lỏng nếu có được nhượng bộ giữa các bên - điều này đòi hỏi phải đạt được thành công trong đàm phán tự do mậu dịch bán cầu hoặc một thoả thuận với Liên minh châu Âu. Những cuộc đàm phán này giới lăm cũng phải đến 2005 mới xong. Một vòng đàm phán tự do mậu dịch toàn cầu mới có lẽ còn tồn thời gian hơn. Trong vòng hai, ba năm tới, Brazil thậm chí có lẽ còn bảo hộ hơn nếu kinh tế nước này tiếp tục suy thoái.

Dù như thế nào, Brazil sẽ tìm cách duy trì một vai trò lãnh đạo tích cực trong các vấn đề khu vực và toàn cầu. Và dù chiến lược này có thể tiếp tục gây mâu thuẫn trong quan hệ của Brazil với Mỹ, hai nước vẫn có thể tìm được nhiều cách hợp tác hơn, một triển vọng có thể củng cố ảnh hưởng của Brazil

trên tầm khu vực, bán cầu và toàn cầu. Hợp tác của Brazil với Mỹ đã đạt được một số thành công chính trị và ngoại giao quan trọng trong những năm gần đây, chẳng hạn như hiệp định về tranh chấp biên giới Ecuador - Peru và ngăn chặn nguy cơ đảo chính quân sự ở Paraguay và Ecuador. Sự ủng hộ khéo léo và mạnh mẽ của Brazil đối với Mỹ ngay sau vụ khủng bố (11/9) sẽ làm cho hợp tác chính trị hiện nay dễ dàng hơn.

Về phần mình, Mỹ cần phải chuẩn bị để tích cực tìm kiếm những điểm chung với Brazil, đặc biệt trong các vấn đề mậu dịch. Các quan chức Mỹ biết rằng họ cần sự ủng hộ của Brazil để thúc đẩy nhiều vấn đề của khu vực. Có thể Brazil chưa mạnh để lái các chính sách khu vực hoàn toàn theo ý mình, nhưng hoàn toàn đủ sức để ngăn Mỹ đạt được mục tiêu trong những vấn đề quan trọng như FTAA và Colombia. Hợp tác Mỹ - Brazil trong bối cảnh có nhiều thách thức quốc tế - chẳng hạn như đàm phán trong WTO và thay đổi giá dầu - có thể thúc đẩy lợi ích của cả hai bên.

Tuy nhiên điều đó không có nghĩa là Brazil và Mỹ phải nhất trí trên mọi vấn đề, hay Brazil sẽ thiết lập một mối quan hệ chặt chẽ và tùy thuộc như của Mexico với Mỹ. Có thể địa lý không phải là định mệnh, nhưng nó cũng không vô can, và nó sẽ không thay đổi ■

(\*) *P. Hakim hiện là Chủ tịch của Đối thoại Liên Mỹ (Inter-American Dialogue).*

*Người dịch: ThS. Lưu Thanh Mai  
Viện Nghiên cứu Châu Mỹ*