

CHÍNH TRỊ - LUẬT

CHÍNH SÁCH CỦA VIỆT NAM ĐỐI VỚI MỸ LATINH SAU CHIẾN TRANH LẠNH

TS. Tạ Minh Tuấn
Học viện Quan hệ Quốc tế

1. Những thay đổi cơ bản trong chính sách đối ngoại của Việt Nam

Khi Chiến tranh Lạnh sắp kết thúc, Việt Nam đã chuyển hướng chính sách đối ngoại để phù hợp với tình hình mới. Năm 1986, tại Đại hội Đảng lần thứ VI, Việt Nam chính thức thông qua đường lối đổi mới, trong đó dành ưu tiên cho cải cách kinh tế toàn diện và từng bước mở cửa, hội nhập với thế giới bên ngoài. Việt Nam chủ trương "đa dạng hoá, đa phương hoá các quan hệ quốc tế" và tuyên bố "Việt Nam muốn làm bạn với tất cả các nước trong cộng đồng thế giới, phấn đấu vì hoà bình, độc lập và phát triển". Khi Liên Xô và các nước Đông Âu sụp đổ, Việt Nam không những không sụp đổ mà còn tiến hành cải cách nhanh chóng, đang trở thành một trong những nước chuyển đổi kinh tế thành công và có vai trò ngày càng tăng trên trường quốc tế.

Thay đổi cơ bản nhất trong chính sách đối ngoại của Việt Nam bắt nguồn từ đổi mới tư duy đối ngoại. Từ năm 1978 đến 1988 Việt Nam nhìn thế giới được phân chia thành hai khối - xã hội chủ nghĩa do Liên Xô đứng đầu và tư bản chủ nghĩa do Mỹ đứng đầu. Là một nước thuộc cộng đồng xã hội chủ nghĩa, Việt Nam đã

thực hiện chính sách chống Mỹ. Liên Xô trở thành người bảo trợ của Việt Nam. Nói cách khác, ý thức hệ đã chi phối chính sách đối ngoại của Việt Nam. Chính sách này làm cho quan hệ quốc tế của Việt Nam bị bó hẹp trong khối xã hội chủ nghĩa. Quan hệ với các nước không thuộc phe Liên Xô mà Việt Nam có quan hệ ngoại giao cũng không được chú ý thúc đẩy. Do bối cảnh Chiến tranh Lạnh, Việt Nam ít có quan hệ rộng rãi trên trường quốc tế trong một thập kỷ.

Sau năm 1988, sự hỗ trợ về vật chất của các nước xã hội chủ nghĩa cho Việt Nam giảm hẳn và chấm dứt hoàn toàn vào năm 1991. Trong một thời gian ngắn, Việt Nam mất thị trường buôn bán chính (hơn 80% ngoại thương của Việt Nam là với Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa), nguồn vay bên ngoài giảm mạnh, sự ưu đãi về giá đã chấm dứt, nợ nước ngoài phải trả hàng năm tăng lên. Mặt khác, sự ủng hộ về mặt chính trị to lớn trước đây cho Việt Nam từ các nước này cũng không còn. Việt Nam không còn cách lựa chọn nào khác ngoài việc phải tự đứng trên đôi chân của mình. Việt Nam đã có cách nhìn thế giới một cách phù hợp hơn. Giờ đây, ý thức hệ không còn đóng vai trò chủ đạo trong quan hệ quốc tế. Chủ nghĩa xã hội tạm thời lâm vào thoái

trào, Mỹ đã vươn lên trở thành siêu cường số một. Quá trình toàn cầu hoá, khu vực hoá, hội nhập quốc tế diễn ra mạnh mẽ. Việt Nam nhìn nhận rõ dần xu thế phát triển, mở rộng hợp tác quốc tế và hội nhập kinh tế. Nói cách khác, Việt Nam đã không còn coi nhân tố ý thức hệ là nhân tố duy nhất trong chính sách đối ngoại và chấp nhận mở cửa cạnh tranh trong thời đại toàn cầu hoá.

Với tư duy mới này, Việt Nam xác định mục tiêu phát triển kinh tế là ưu tiên số một, đưa Việt Nam thoát khỏi khủng hoảng trong nước và vươn lên cơ bản trở thành một nước công nghiệp vào năm 2020. Chính sách đối ngoại của Việt Nam phải phục vụ cho mục tiêu này. Việt Nam cần có một môi trường quốc tế và khu vực hoà bình và ổn định, cải thiện quan hệ với tất cả các nước trên thế giới nhằm thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước (FDI), tìm kiếm thị trường mới cho hàng hoá xuất khẩu của Việt Nam, đẩy mạnh việc chuyển giao công nghệ tiên tiến và trình độ quản lý chuyên nghiệp. Việt Nam chủ trương hợp tác bình đẳng và cùng có lợi với tất cả các nước, không phân biệt chế độ chính trị - xã hội khác nhau. Để đạt được mục tiêu này, Việt Nam đã nhanh chóng bình thường hoá quan hệ với Trung Quốc năm 1991, gia nhập ASEAN năm 1995, thiết lập quan hệ ngoại giao với Mỹ năm 1995 và ký hiệp định khung về hợp tác với EU năm 1995. Quan hệ với Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Canada... cũng được đẩy mạnh. Việt Nam tích cực gia nhập các cơ chế đa phương và các tổ chức quốc tế như AFTA, APEC, ASEM, WTO, và Việt Nam đã trở thành uỷ viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hiệp quốc xây dựng một nền kinh tế

mạnh, một nền quốc phòng toàn dân và quan hệ quốc tế rộng mở không chỉ giúp Việt Nam tăng cường vị thế trên thế giới, mà còn giúp bảo vệ tốt hơn an ninh quốc gia.

Trong giai đoạn phát triển mới, Việt Nam có chính sách đối ngoại rộng mở, tạo điều kiện thuận lợi cho việc thúc đẩy quan hệ với các quốc gia trên thế giới, bao gồm các nước lớn, các quốc gia có quan hệ truyền thống và các quốc gia khác.

2. Chính sách đối ngoại của Mỹ Latinh

Bối cảnh quốc tế thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh đã mở ra cơ hội cho Việt Nam vươn ra thế giới. Đây cũng là thời điểm Mỹ Latinh có nhiều chuyển biến về chính trị nội bộ và trong chính sách đối ngoại. Các lực lượng cánh hữu dần để mất vai trò qua các cuộc bầu cử và nhường chỗ cho nhiều đảng cánh tả lên cầm quyền. Đa số các chính quyền cánh tả mới này (trừ Venezuela) đều thực hiện đường lối thực dụng, cải cách ôn hoà và trong khuôn khổ hệ thống hiện tại chứ không phá vỡ hệ thống cũ để xây dựng hệ thống hoàn toàn mới. Ưu tiên của họ là ổn định chính trị theo hướng thúc đẩy tự do, dân chủ; tập trung sức phục hồi và phát triển kinh tế; giải quyết các vấn đề bức xúc trong xã hội như bất bình đẳng, nạn nghèo đói, thất nghiệp, nạn tham nhũng, nâng cao đời sống của người lao động, nhất là của tầng lớp nghèo.

Đa số các nước Mỹ Latinh chú ý liên kết, hội nhập khu vực dựa trên những định hướng: (i) xác định mô hình liên kết mới có tính đặc thù thống nhất trong sự đa dạng và khác biệt, tôn trọng các quan điểm chính trị, tư tưởng về nền dân chủ của các nước thành viên; cam kết xây dựng

một khu vực phát triển cân bằng, hài hoà và toàn diện; đề cao sự đoàn kết, hợp tác và các nỗ lực xoá đói giảm nghèo, tôn trọng nhân quyền và rút ngắn khoảng cách phát triển giữa các nước thành viên; (ii) tìm kiếm sự liên kết trong lĩnh vực năng lượng, xây dựng cơ sở hạ tầng, cơ chế tài chính phù hợp với điều kiện cụ thể của từng nước thành viên; thiết lập hệ thống trao đổi thương mại minh bạch, cân bằng nhằm phát huy các thế mạnh có thể hỗ trợ cho nhau.

Đối với bên ngoài khu vực, đối tượng ưu tiên của hầu hết các nước Mỹ Latinh vẫn là Mỹ. Tuy nhiên, trong tình hình hiện nay, chính sách của Mỹ Latinh đối với Mỹ cũng có các mức độ khác nhau. Các nước do đảng cánh hữu cầm quyền như Mexico, Columbia và một số nước ở Trung Mỹ và Caribbean tiếp tục coi Mỹ là đồng minh và đối tác chiến lược, dựa hẳn vào Mỹ để bảo vệ lợi ích của mình. Ví dụ trong 5 năm trở lại đây Mỹ đã cung cấp cho Columbia 4,7 tỷ đôla viện trợ kinh tế và quân sự; còn Mexico vẫn xuất khẩu sang Mỹ tới 90% tổng giá trị xuất khẩu. Trong khi đó chính quyền cánh tả ôn hoà ở Brazil, Argentina và Chile một mặt duy trì quan hệ thân thiện với Mỹ, nhất là về kinh tế, mặt khác ngày càng tỏ ra độc lập hơn với Mỹ. Các nước này ủng hộ Mỹ chống khủng bố, nhưng không ủng hộ Mỹ gây chiến ở Afghanistan và Iraq; không đồng ý nối lại vòng đàm phán FTAA khi Mỹ chưa nhân nhượng về trợ cấp nông nghiệp và mở cửa thị trường cho nông sản của họ. Một nhóm nước khác theo đường lối cánh tả cấp tiến như Cuba, Venezuela và Bolivia coi Mỹ là nước đế quốc và thể hiện rõ lập trường chính trị chống Mỹ mặc dù vẫn duy trì quan hệ kinh tế. Ví dụ, năm 2007

kim ngạch thương mại giữa Venezuela với Mỹ vẫn đạt 40 tỷ đôla, còn Cuba vẫn nhập khẩu một lượng hàng nông sản của Mỹ trị giá 500 triệu đôla.

Đồng thời các nước do lực lượng cánh tả cầm quyền cũng muốn thúc đẩy đoàn kết, hợp tác và hội nhập cả về chính trị và kinh tế vượt ra khỏi châu Mỹ, vươn ra EU, Nga, châu Á - Thái bình Dương, trong đó có Nhật Bản và Trung Quốc, ví dụ Hội nghị thượng đỉnh Mỹ Latinh với EU và với châu Phi, Diễn đàn hợp tác Đông Á - Mỹ Latinh.¹

3. Chính sách của Việt Nam đối với các nước Mỹ Latinh

Những thay đổi trong chính sách đối ngoại của Việt Nam và của Mỹ Latinh đã tạo điều kiện thuận lợi cho hai bên tăng cường quan hệ với nhau. Trong thứ tự ưu tiên chính sách đối ngoại của Việt Nam, quan hệ với các nước láng giềng và các nước lớn chiếm vị trí số một; quan hệ với Mỹ Latinh được xếp vào nhóm "các nước bạn bè truyền thống". Ở đây có hai điểm cần làm rõ. Thứ nhất, các nước bạn bè truyền thống được hiểu là những quốc gia đã có mối quan hệ từ trước với Việt Nam, được coi như các nước bạn bè. Những nước này đã từng ủng hộ Việt Nam trong các cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc và kháng chiến chống ngoại xâm trong thế kỷ XX. Bên cạnh phong trào phản chiến của nhân dân thế giới, sự ủng hộ của nhân dân các nước Mỹ Latinh đã hình thành "mặt trận thứ ba" góp phần quan trọng vào thắng lợi của Việt Nam. Trong truyền thống văn hoá của mình, người Việt luôn ghi nhớ sự giúp đỡ của bạn bè đối với mình trong lúc khó khăn. Vì thế khi có thể, Việt Nam

sẵn sàng tiếp tục duy trì và vun đắp cho mối quan hệ này.

Thứ hai, quan niệm của Việt Nam về các nước bạn bè, không còn như thời Chiến tranh Lạnh nữa. Các nước bạn bè giờ đây được hiểu theo nghĩa rộng hơn, cụ thể là “bất cứ ai sẵn sàng hợp tác và giúp đỡ chúng ta [Việt Nam] để xoá đói nghèo và lạc hậu”² và những ai “không có ý đồ can thiệp vào công việc nội bộ và chủ quyền của Việt Nam”³, là những đối tác bình đẳng trong quan hệ quốc tế. Do đó Mỹ Latinh với tư cách là những nước bạn bè truyền thống cũng không nằm ngoài các tiêu chí này trong chính sách của Việt Nam. Tuy nhiên thật khó để chỉ ra chính xác nội hàm chính sách của Việt Nam đối với Mỹ Latinh, vì chính sách thường được thể hiện qua việc phát triển quan hệ trên các lĩnh vực cụ thể như chính trị, ngoại giao và kinh tế. Nếu xuất phát từ cách tiếp cận này thì Việt Nam đã có mối quan hệ khá toàn diện với khu vực Mỹ Latinh.

Trên phương diện chính trị, cho đến nay Việt Nam đã thiết lập quan hệ ngoại giao với 26 nước tại Mỹ Latinh, trong đó có 12 nước bắt đầu quan hệ chính thức từ sau Chiến tranh Lạnh.⁴ Mỹ Latinh và Việt Nam về cơ bản không có xung đột về lợi ích, vì thế hai bên dễ chia sẻ nhận thức và hiểu biết lẫn nhau về nhiều vấn đề quốc tế và khu vực cùng quan tâm. Việt Nam và các nước Mỹ Latinh đã trao đổi nhiều đoàn thăm lẫn nhau ở cấp cao nhất như Nguyên thủ quốc gia, Chủ tịch Quốc hội, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao,... Việt Nam đã thiết lập cơ chế tham khảo chính trị hàng năm giữa Bộ Ngoại giao với một số nước Mỹ Latinh như Cuba, Chile, và Mexico nhằm trao đổi quan điểm ủng hộ lẫn

nhau trên các diễn đàn đa phương, các tổ chức quốc tế và khu vực. Ngoại giao nhân dân cũng được tăng cường giữa các tổ chức hữu nghị, công đoàn, phụ nữ và thanh niên. Đặc biệt Đảng Cộng sản Việt Nam có nhiều quan hệ với các đảng cầm quyền và đảng cánh tả ở khu vực này.

Trong lĩnh vực kinh tế, cả Việt Nam và các nước Mỹ Latinh đều coi trọng phát triển kinh tế, xem đó là ưu tiên. Việc gia tăng nhu cầu mở rộng thị trường cung cấp nguyên liệu và tiêu thụ thành phẩm đã thúc đẩy quan hệ kinh tế. Từ năm 2001, trao đổi thương mại giữa Việt Nam với các nước Mỹ Latinh tăng khoảng gần 41% một năm. Kim ngạch buôn bán năm 2006 đạt 1,2 tỷ đôla (trừ Mexico), đến năm 2007 đạt khoảng 1,5 tỷ đôla. Các nước Mỹ Latinh hiện là nhà cung cấp các loại nguyên liệu và bán thành phẩm với giá cả khá cạnh tranh phục vụ sản xuất hàng xuất khẩu và một số nhu cầu tiêu thụ trong nước như gỗ xẻ, bột giấy, da nguyên liệu, bột đậu tương, ngô, lúa mì, phân bón, linh kiện ô tô. Trong khi đó Việt Nam xuất sang thị trường Mỹ Latinh các sản phẩm công nghiệp chế biến, nguyên liệu và nông lâm sản, khoáng sản như hàng dệt may, sản phẩm điện tử, điện gia dụng cùng linh kiện, sản phẩm cao su thiên nhiên, đồ gỗ nội thất, hàng thủ công mỹ nghệ, gạo, cà phê, than đá. Các nước Mỹ Latinh như Venezuela, Chile, Peru và Nicaragua cũng ủng hộ sự phát triển kinh tế của Việt Nam bằng cách công nhận Việt Nam có nền kinh tế thị trường. Tuy có quan hệ với nhiều nước nhưng Việt Nam tập trung đẩy mạnh quan hệ với một số đối tác chính, đó là Brazil, Cuba, Chile, Argentina, Mexico, Venezuela.

Có nhiều lý do để Việt Nam thúc đẩy quan hệ với Mỹ Latinh. Là các

quốc gia nhỏ và trung bình (trừ Mexico và Brazil) Việt Nam và các nước ở Mỹ Latinh chia sẻ nhiều điểm tương đồng về thế giới và con đường phát triển. Xây dựng và kiến tạo hoà bình, ổn định, bảo đảm an ninh và phấn đấu cho một trật tự thế giới bình đẳng hơn, nhằm tạo điều kiện tăng cường hội nhập, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, cải thiện đời sống nhân dân là mục tiêu mà cả Việt Nam và Mỹ Latinh đều hướng tới. Trên các diễn đàn quốc tế, Mỹ Latinh đã nhiệt tình ủng hộ Việt Nam, ví dụ việc Việt Nam trở thành uỷ viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hiệp quốc. Đây là nền tảng quan trọng về nhận thức để mở rộng mối quan hệ của Việt Nam với Mỹ Latinh.

Trong phát triển kinh tế, Việt Nam chú trọng đẩy mạnh ngoại thương, đa dạng hoá thị trường tiêu thụ để tránh tập trung quá nhiều vào một số thị trường trọng điểm như Mỹ, Trung Quốc, EU, Nhật Bản. Do vậy, với hơn 500 triệu dân, Mỹ Latinh là một thị trường mới rất quan trọng cho hàng hoá của Việt Nam. Mỹ Latinh không phân biệt đối xử với hàng hoá nhập khẩu từ Việt Nam như một số thị trường khác. Việt Nam có nhu cầu nhập khẩu một số mặt hàng nguyên liệu phục vụ cho các ngành sản xuất hàng hoá của Việt Nam từ Mỹ Latinh với khối lượng và giá cả cạnh tranh.⁵

Đối với các nước Mỹ Latinh, thúc đẩy quan hệ với Việt Nam nằm trong tổng thể chính sách chung của họ đối với châu Á - Thái Bình dương. Tuy nhiên, vị trí của Việt Nam trong chính sách các nước này rất khác nhau. Những nước như Cuba, Venezuela và Bolivia có xu hướng đặt quan hệ một phần dựa trên ý thức hệ và đều có va chạm với Mỹ. Họ cũng muốn tìm kiếm sự ủng hộ của các

nước chia sẻ với họ lý tưởng cánh tả, và rõ ràng Việt Nam là một đối tác được họ chú ý tới. Trong khi đó Mexico, Argentina và Brazil thì không quá kỳ vọng vào các mục tiêu chính trị trong quan hệ với Việt Nam mà muốn thúc đẩy quan hệ kinh tế. Việt Nam là nước có tốc độ tăng trưởng cao và là một thị trường tiêu thụ đang nổi lên, tạo ra cơ hội làm ăn cho các doanh nghiệp mạnh của những nước này. Bên cạnh đó, nhìn chung trình độ phát triển của các nước Mỹ Latinh chưa cao, một bộ phận khá lớn người dân còn có mức thu nhập thấp nên họ có nhu cầu nhập khẩu hàng tiêu dùng chất lượng vừa phải mà Việt Nam có thể đáp ứng được.

Tuy nhiên mối quan hệ này cũng gặp nhiều hạn chế. Trước tiên, chính sách của Việt Nam với khu vực chưa thực sự được quan tâm thoả đáng, đặc biệt là trong việc thúc đẩy giao lưu kinh tế. Việt Nam mới tập trung phát triển quan hệ với một số nước bạn bè truyền thống như Cuba và các nước lớn như Argentina và Brazil. Các thiên hướng chính trị khác nhau ở Mỹ Latinh, kể cả sự khác biệt giữa các nước theo cánh tả cũng làm cho Việt Nam phải có những điều chỉnh để xác định chính sách phù hợp. Điểm đáng chú ý là khi cánh tả lên nắm quyền ở nhiều nước trong khu vực, đã xuất hiện nhận thức cho rằng phong trào cánh tả lại trỗi dậy, tạo nên niềm lạc quan mới ở Việt Nam. Nhưng bản chất của phong trào này khác rất nhiều so với thời kỳ Chiến tranh lạnh và về cơ bản nó không phải là tập hợp các đảng cộng sản (trừ Cuba) theo chủ nghĩa Mác-Lênin.

Phát triển quan hệ kinh tế là một trọng tâm trong chính sách của Việt Nam đối với khu vực Mỹ Latinh. Hiện nay các doanh nghiệp Việt Nam còn

ngại làm ăn với các nước này vì thị trường quá xa xôi, phương tiện giao thông giữa hai bên còn khó khăn, nhất là khi Việt Nam chưa xây dựng được một đội tàu vận tải biển đủ mạnh để vươn tới khu vực đó. Chúng làm cản trở khả năng buôn bán và giao lưu kinh tế của Việt Nam. Mặt khác uy tín của các doanh nghiệp Việt Nam tại thị trường Mỹ Latinh chưa cao, một số doanh nghiệp thậm chí còn làm tổn hại hình ảnh của Việt Nam. Rõ ràng, một chính sách tăng cường quan hệ kinh tế đúng đắn cũng không thể thực hiện được hiệu quả nếu không có sự hậu thuẫn của một cộng đồng doanh nghiệp vững mạnh. Đây là lý do giải thích tại sao tổng kim ngạch thương mại giữa Việt Nam và Mỹ Latinh còn kém xa so với các khu vực khác. Tổng vốn đầu tư mà Việt Nam thu hút được từ khu vực Mỹ Latinh vẫn còn ít, điều này cho thấy tính hấp dẫn của thị trường Việt Nam chưa thật lớn, hoặc năng lực đầu tư của phía Mỹ Latinh cũng còn hạn chế.

Nhìn tổng thể, chính sách của Việt Nam đối với Mỹ Latinh đã có bước chuyển tích cực kể từ sau Chiến tranh Lạnh. Mặc dù chính sách này chưa thể đưa quan hệ Việt Nam - Mỹ Latinh lên ngang tầm với các đối tác lớn, nhưng nó phản ánh rõ nét chiến

lược đối ngoại "đa phương hoá, đa dạng hoá" của Việt Nam. Ở khu vực này trong tương lai sẽ có các cường quốc nổi lên như Brazil, Mexico và Argentina, việc Việt Nam hướng chính sách tăng cường quan hệ chặt chẽ hơn với các nước trên sẽ tạo tiền đề vững chắc cho việc xây dựng vị thế của Việt Nam ở khu vực. Nhân tố ý thức hệ cần được đặt ở mức độ hợp lý để tránh phức tạp về sau trong quan hệ với Mỹ Latinh, khi các đảng phái chính trị khác nhau lên nắm quyền và do đó sẽ phục vụ hiệu quả hơn lợi ích quốc gia của Việt Nam ■

Chú thích:

- 1) Vụ Châu Mỹ, Tình hình mới ở Mỹ Latinh và triển vọng quan hệ với Việt Nam, Hà Nội, 2007.
- 2) Trần Quang Cơ, "Tương lai của các quan hệ giữa Việt Nam và các nước châu Á - Thái Bình dương: Tác động đến phát triển kinh tế của Việt Nam," trong Bộ Ngoại giao, Hội nhập và giữ vững bản sắc, Hà Nội, Nhà xuất bản chính trị Quốc gia, 1995, tr.108.
- 3) Trần Bạch Đằng, "Vài suy nghĩ về ngoại giao Việt Nam bước vào thế kỷ mới," Quốc Tế, 28/08/2000, tr.8.
- 4) Bộ Ngoại giao Việt Nam, Danh sách các nước có quan hệ ngoại giao với CHXHCN Việt Nam (tính đến tháng 12/2007), <http://www.mofa.gov.vn/vi/cn/vakv/>
- 5) Vụ Châu Mỹ, Tlđd.