

CHÍNH TRỊ - LUẬT

**VỊ THẾ VÀ VAI TRÒ HIỆN NAY CỦA BRAZIL
Ở TÂY BÁN CẦU**

Đỗ Trọng Quang

Mấy năm gần đây, phương tiện thông tin đại chúng thế giới thường đề cập đến các quốc gia gọi là BRIC, một từ ngữ ghép bằng những chữ đầu của tên bốn nước có nền kinh tế mới nổi là Brazil, Nga, Ấn Độ và Trung Quốc (Brazil, Russia, India and China). Tuy nhiên, nhiều người đặt câu hỏi liệu Brazil có phải là một BRIC không. Ở đầu thế kỷ XXI, Brazil có khả năng vật chất để được coi là một nước lớn “tầng thứ hai”, tương tự như Pháp và Italia hiện nay. Lời khẳng định này thoạt đầu có vẻ thiếu cơ sở vì Brazil chẳng phải là một cường quốc quân sự, không so sánh được với các nước lớn ở Tây Âu hay các BRIC khác. Về chi phí quân sự, Brazil chỉ được xếp vào hai chục nước hàng đầu. Khoảng 13,4 tỷ đôla sử dụng cho quân sự năm 2006 đặt Brazil ngang hàng với Australia, Canada, Tây Ban Nha, và Israel, không bằng Hàn Quốc, Ấn Độ, Italia, Nga, và Đức, mỗi nước chi phí từ 20 đến 30 tỷ đôla trong năm này. Brazil kém xa Nhật Bản, Trung Quốc, Pháp, và Anh, mỗi nước tốn kém từ 40 tới 50 tỷ đôla cho quân đội, đặc biệt Hoa Kỳ chi phí 528,7 tỷ đôla năm 2006.

Dĩ nhiên Brazil không có lý do để xây dựng một quân đội lớn, vì nước đó thừa sức khống chế lục địa và vùng lân cận. Về quân sự, Brazil mạnh gấp ba lần Colombia, gấp bốn lần Mexico,

gấp bảy lần Venezuela hay Argentina. May mắn về phương diện địa-chiến lược, Brazil không có chiến tranh với các láng giềng trong hơn một thế kỷ, quân đội Brazil không dính líu vào một cuộc nội chiến nào như ở Colombia. Hành động quân sự đáng kể cuối cùng của lục quân và hải quân Brazil được thực hiện trong Chiến tranh thế giới thứ hai, khi nước này phái một sư đoàn đến Italia và cung cấp cho các quốc gia Đồng minh căn cứ không quân và tàu ngầm.

Brazil cũng có trình độ công nghệ khá cao, nhưng dứt khoát từ bỏ vũ khí hạt nhân, tuy có khả năng sản xuất vật liệu để chế tạo thứ vũ khí tàn phá khủng khiếp này. Một ủy ban điều tra của quốc hội báo cáo năm 1990 rằng, không quân Brazil trong thời gian cầm quyền của chính phủ quân sự đã thiết kế hai quả bom nguyên tử. Nhưng chương trình hạt nhân bí mật của Brazil, và việc quốc gia đó từ chối ký Hiệp ước không Phổ biến Vũ khí Hạt nhân (NPT) những năm 1970 và 1980, chủ yếu là để răn đe nước Argentina láng giềng, cũng như để phủ nhận độc quyền sở hữu vũ khí hạt nhân của bất cứ nước nào.

Đầu những năm 80, Brazil và Argentina tái lập chế độ dân chủ, chính phủ hai nước hợp tác với nhau mật thiết hơn về chính trị và kinh tế, ký kết một loạt hiệp ước kiểm soát vũ

khí song phương. Năm 1988, Brazil đưa một điều khoản vào hiến pháp dân chủ mới của mình, quy định không bao giờ chế tạo vũ khí hạt nhân. Cuối thập kỷ đó, Brazil và Argentina đều mở cửa các cơ sở năng lượng hạt nhân để thanh sát lẫn nhau. Tháng 9/1990, Tổng thống Fernando Collor tự tay chụp ảnh cảnh xúc đất chôn lấp một chỗ thử nghiệm hạt nhân, tượng trưng cho việc kiên quyết từ bỏ chương trình hạt nhân. Sau đấy, nước này ký tất cả các hiệp ước quốc tế kiểm soát vũ khí.

Một điều kiện quan trọng hơn để được coi là một nước lớn mới nổi là quy mô của nền kinh tế, mà nhiều nhà lý luận xem là dấu hiệu tốt nhất về sức mạnh. Từ năm 2006, Brazil là một trong 10 nền kinh tế lớn nhất, như vậy triển vọng tăng trưởng trong tương lai là điều cần thiết để đánh giá Brazil liệu có nằm trong số các nước lớn mới nổi không. Brazil có đà phát triển nhanh nhất gắn liền với công nghiệp hóa từ những năm giữa 1940 đến những năm giữa 1970, khi mà tốc độ tăng trưởng đạt trung bình 7,4% mỗi năm. Đặc biệt trong những năm gọi là thần kỳ từ 1968 tới 1973, tổng sản phẩm xã hội (GDP) phát triển với một tốc độ phi thường, hàng năm trung bình 10.59%. Nhưng tăng trưởng từ năm 1974 đến cuối thế kỷ XX tương đối thấp, trung bình 3,7%. Từ năm 2000 đến 2006, Ngân hàng Thế giới báo cáo tăng trưởng GDP của nước này trên 3% một chút, thấp hơn nhiều nước láng giềng gần nhất, kể cả Chile, và từ năm 2004 thấp hơn Argentina.

Mặc dù thành tựu còn bé nhỏ trong những năm gần đây, nhưng so sánh kinh tế giữa Brazil với các nước BRIC khác không nên chỉ nhìn giá trị bề ngoài. Ít tài liệu của Brazil dám đoán trước tương lai, vì nhiều dự đoán có

thể nhầm lẫn. Mặc dù vậy, có thể dự báo rằng Brazil sẽ tăng trưởng đều đặn 3,5% hoặc hơn nữa trong những thập kỷ tới, tuy điều đó còn phụ thuộc chính sách kinh tế vĩ mô của chính phủ và một môi trường quốc tế tương đối thuận lợi. Nếu tăng trưởng ở mức này, thì Brazil có thể hy vọng nằm trong số sáu hay bảy nền kinh tế lớn nhất vào giữa thế kỷ XXI. Điều đó làm mọi người ngạc nhiên, vì nền kinh tế công nghiệp nào cũng chẳng thể phát triển nhanh đến thế. Nếu quy mô kinh tế và một cơ sở công nghiệp vững chắc là những tiêu chí quan trọng nhất của khả năng vật chất, thì nước này trong những thập kỷ tới không phải chỉ là một cường quốc khu vực. Như vậy, Brazil theo tiêu chí khách quan là một trong các nước BRIC.

Một lý do để nói rằng Brazil không dễ được coi như một BRIC là ở chỗ, Brazil nổi lên hầu như không bị London, Paris, Berlin, hay Tokyo coi là mối đe dọa. Không giống Trung Quốc, Nga, hay thậm chí Ấn Độ, quốc gia này là một nước phương Tây, chắc chắn liên minh với Hoa Kỳ và Tây Âu. Tuy địa lý chẳng hoàn toàn quyết định cách lựa chọn chiến lược của một nước, như trường hợp Cuba và, gần đây hơn, thái độ của Tổng thống Hugo Chavez ở Venezuela đối với Iran, Bielorussia, và Nga, nhưng nó vẫn hạn chế những cách lựa chọn đó. Là một quốc gia có chung nền văn hóa và các giá trị với phương Tây, Brazil là nước duy nhất trong các BRIC nằm ở phạm vi ảnh hưởng của Mỹ.

Tuy vậy, chính sách đối ngoại của Brazil trong nhiều thập kỷ chủ yếu là về quan hệ thương mại chứ không phải các vấn đề an ninh. Monica Herz, một nhà nghiên cứu của Brazil về quan hệ quốc tế, nhận xét rằng

“chính sách đối ngoại và chính sách quốc phòng tách rời nhau ở Brazil, và đây là một mối quan tâm đối với quân đội và nhiều lĩnh vực khác”.

Liên minh lâu đời với Hoa Kỳ là sản phẩm của cả lịch sử lẫn địa lý. Là thuộc địa cũ của Bồ Đào Nha, từng giữ vai trò trung tâm chính trị của đế chế đang suy tàn đó từ năm 1808 đến 1821 trước khi giành được độc lập năm 1822, Brazil xuất hiện vào năm 1889 như nước cộng hòa lớn nhất thế giới, bao gồm hơn một nửa lãnh thổ Nam Mỹ. Quân đội tuyên bố thành lập nước cộng hòa đã kết thúc một nền quân chủ lập hiến từng phớt lờ cuộc cách mạng công nghiệp và cai quản một hệ thống kinh tế dựa trên chế độ nô lệ, mà di sản còn được thấy đến nay ở tình trạng bất bình đẳng kinh tế và xã hội. Lúc đó cũng như bây giờ, các nhà lãnh đạo Brazil coi lợi ích quốc gia của họ phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ, lấy quốc hiệu đầu tiên là “Hợp chủng quốc Brazil”.

Jose Maria da Silva Paranhos, nhà ngoại giao lỗi lạc của Brazil trong những thập kỷ cuối của chính thể quân chủ, ngoại trưởng nước đó từ năm 1902 tới 1912, và là người sáng lập đoàn ngoại giao hiện đại đầu tiên của Brazil, đã công nhận rất sớm sự xuất hiện của Hoa Kỳ như một cường quốc thế giới. Vì lợi ích của Brazil trong việc chống ảnh hưởng Anh tại Nam Mỹ, đặc biệt ở lưu vực River Plate, ông chuyển hướng trục đối ngoại của Brazil từ London sang Washington. Chính phủ Brazil được Hoa Kỳ hậu thuẫn tích cực trong các trường hợp hệ trọng, như vai trò trọng tài của Tổng thống Hoa Kỳ Grover Cleveland trong cuộc tranh chấp với Argentina, và sự ủng hộ ngầm trong các trường hợp khác. Việc giải quyết vấn đề vùng đất Acre với Bolivia năm

1903, những cuộc tranh chấp lãnh thổ với các nước láng giềng đều được xử lý bằng biện pháp ngoại giao có lợi cho Brazil. Trong thế kỷ sau, cách nhìn của Jose da Silva Paranhos về quan hệ với Hoa Kỳ đã được đánh giá cao.

Tuy vậy, quan hệ với Hoa Kỳ không phải không có những thời kỳ căng thẳng, trong đó các nhà lãnh đạo Brazil đã khéo léo chơi con bài châu Âu, thường là Đức. Một giai đoạn như thế diễn ra trong những năm 1940, lúc Tổng thống Getulio Vargas thương lượng với cả quốc xã Đức và Hoa Kỳ để xem bên nào cho mình nhiều cái lợi hơn đối lấy căn cứ quân sự. Sau chiến tranh, Tổng thống Harry Truman của Hoa Kỳ thực hiện lời của cố Tổng thống Roosevelt hứa giúp hoàn thành xây dựng một nhà máy luyện thép ở Volta Redonda và viện trợ kỹ thuật để vạch kế hoạch phát triển công nghiệp tổng hợp đầu tiên. Nhưng Brazil đã thất vọng khi trông chờ Hoa Kỳ đầu tư ồ ạt sau chiến tranh. Mặc dù Chính phủ Hoa Kỳ ủng hộ cuộc đảo chính đưa quân đội Brazil lên cầm quyền năm 1964, nhưng quyền lợi khác biệt giữa hai nước chẳng mấy chốc đã dẫn đến va chạm.

Những năm đầu 1970, Hoa Kỳ giúp Brazil xây dựng nhà máy điện hạt nhân đầu tiên, nhưng các nhà lãnh đạo lúc ấy của nước này bực tức vì Hoa Kỳ đòi kiểm tra và thanh sắt nên quay sang Tây Đức. Dĩ nhiên Brazil có một chương trình vũ khí bí mật, nhằm để răn đe và củng cố sức mạnh (có lẽ chia vào Argentina) hơn là thật sự phát triển vũ khí. Sau khi lập lại chế độ dân chủ năm 1985 và sau khi hiến pháp Brazil năm 1988 dứt khoát cấm vũ khí hạt nhân, Quốc hội Hoa Kỳ phát động một cuộc điều tra chương trình hạt nhân bí mật của nước này khiến người Brazil phẫn nộ.

Gần đây hơn, quan hệ giữa hai nước càng thẳng về thương mại, nhưng Brazil thấy hợp tác với Hoa Kỳ, một nước láng giềng có chung giá trị dân chủ với mình, vẫn là một nền tảng của chính sách đối ngoại.

Các sáng kiến ngoại giao tích cực nhất của Brazil trong hơn hai thập kỷ từ năm 1985 được thực hiện nhằm mục đích tác động tới các chế độ thương mại và đầu tư trực tiếp của khu vực, của Tây bán cầu và toàn cầu chông chéo nhau. Thật ra, do hầu như không bị đe dọa về an ninh từ bên ngoài, nên chính sách đối ngoại của Brazil chủ yếu là về buôn bán. Ưu tiên của nước này là mở rộng MERCOSUR (Thị trường chung Nam Mỹ) đến tất cả Nam Mỹ, trong khi Hoa Kỳ muốn mở rộng NAFTA (Hiệp ước tự do thương mại Bắc Mỹ, bao gồm Canada, Hoa Kỳ, và Mexico) qua một hiệp ước toàn bán cầu được gọi là FTAA (Khu vực tự do thương mại châu Mỹ).

Xung đột quyền lợi giữa MERCOSUR và FTAA là cơ sở của cạnh tranh chính trị về nơi buôn bán. Hoa Kỳ là một nước hậu công nghiệp có khả năng cạnh tranh cao ở dịch vụ tài chính và những khu vực tương tự, nhưng không thể cạnh tranh về nông sản và các khu vực sản xuất cần nhiều lao động, trong khi Brazil là nước đang phát triển có thu nhập thấp hơn. Brazil phản đối cả các hàng rào buôn bán nông sản lẫn việc bắt buộc thi hành những biện pháp khác. Nhưng từ cuối những năm 90, Venezuela sung túc với giá dầu cao, nổi lên như một nước cạnh tranh với quyền lãnh đạo của Brazil ở Nam Mỹ, đã làm dịu bớt những bất đồng giữa Brazil với Hoa Kỳ.

Trong những năm 80, trong khi Tổng thống Jose Sarney của Brazil và

Tổng thống Raul Alfonsin của Argentina tập trung chính sách đối nội vào việc thiết lập quyền kiểm soát của dân sự đối với quân đội và thể chế hóa bước quá độ chính trị của quốc gia, thì chính sách đối ngoại của họ đã đưa quan hệ tương tác song phương vào quy tắc. Brazil, Argentina, Uruguay, và Paraguay bắt đầu thương lượng về một thị trường chung khu vực (thương mại tự do trong nội bộ và thuế xuất nhập khẩu chung) được chính thức gọi là MERCOSUR năm 1991. Mặc dù chẳng có đòi hỏi cấp thiết nào về kinh tế để hội nhập, nhưng khu vực tự do thương mại đã là một thành công về chính trị và kinh tế. Nó giúp Brazil và Argentina hoàn thành bước quá độ từ sự thống trị của quân đội sang dân sự, và tin cậy lẫn nhau để có thể đồng thời xây dựng cơ chế kiểm tra vũ khí hạt nhân của nhau. Sự hòa giải chính trị tạo điều kiện phi quân sự hóa biên giới hai nước, cho phép Brazil di chuyển phương tiện quân sự tới vùng lưu vực Amazon. MERCOSUR cũng giúp bảo đảm ổn định chính trị ở Paraguay.

Chiến lược kinh tế và chính trị của Brazil

Cuối năm 1992, Tổng thống Fernando Collor de Mello, vị nguyên thủ dân cử đầu tiên của Brazil, từ chức để tránh bị xét xử về tội tham nhũng. Tuy kết thúc nhiệm kỳ một cách nhục nhã, nhưng ông Collor đã bắt đầu quá trình cải cách kinh tế, kể cả tự do hóa thương mại. MERCOSUR được xem là một thành công lớn trong vùng. Khi Tổng thống Fernando Henrique Cardoso lên nhậm chức, ông cố gắng giới thiệu với thế giới một nước Brazil ổn định và dân chủ. Mục tiêu trước mắt của ông là lấy lại lòng tin của quốc tế đã bị mất ở hai lần hoãn trả nợ trong

những năm 1980, nạn lạm phát cao, và cuộc khủng hoảng chính trị đã buộc Collor từ chức. Cardoso có khái niệm về Nam Mỹ như một thực thể địa-chính trị và địa-kinh tế, mục tiêu rõ rệt ở dự án Nam Mỹ của ông là xác định khu vực ảnh hưởng của Brazil, khác với Trung và Bắc Mỹ do Hoa Kỳ khống chế. Theo hướng này, sáng kiến được đưa ra nhằm giảm ảnh hưởng của Hoa Kỳ trong vùng, và tạo khả năng để MERCOSUR mở rộng sau này.

Hoa Kỳ cũng có một cách nhìn về tổ chức hội nhập kinh tế và chính trị tại Nam Mỹ, nhưng trong một Tây bán cầu thống nhất, và dĩ nhiên với những thể chế do Hoa Kỳ khống chế. Năm 1995, Mexico và nhiều nước bị một cơn hoảng loạn tài chính gọi là cuộc khủng hoảng đồng peso, nhưng Hoa Kỳ vẫn mở đầu quá trình FTAA bằng cuộc họp thượng đỉnh tháng 12/1994 của châu Mỹ tại Miami. Năm sau, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) mở cửa, rồi trong những năm cuối 1990, châu Mỹ Latinh lại trải qua những cuộc khủng hoảng về tỉ giá hối đoái, tín dụng và tăng trưởng gắn liền với các vụ khủng hoảng tài chính châu Á và Nga. Do vậy, những năm 1990 ít có tiến bộ về hội nhập kinh tế, dù ở lục địa hay trong bán cầu.

Tháng 9/2000, Brazil triệu tập hội nghị thượng đỉnh đầu tiên các tổng thống Nam Mỹ ở Brasilia, lập một Chương trình Hội nhập Hạ tầng Cơ sở ở vùng Nam Mỹ (IIRSA), được tính toán để xúc tiến việc xây dựng các xa lộ và ống dẫn dầu mới, tất nhiên có lợi cho Brazil, nhất là trong lĩnh vực năng lượng. Chương trình đó cũng là một cái vỏ chính trị che giấu sự khẳng định quyền lãnh đạo của Brazil bằng cách sử dụng đề tài hội nhập kinh tế.

Người kế nhiệm ông Cardoso, Tổng thống Lula da Silva, là nguyên thủ

đầu tiên của Brazil xuất thân từ đảng Công nhân khuynh tả. Ông nhấn mạnh sự chú trọng của người tiền nhiệm vào việc phát triển quan hệ mật thiết với các nước láng giềng gần gũi tại Nam Mỹ. Nhưng mới hai tuần lễ sau khi lên cầm quyền, vị tổng thống mới đã dùng chuyến công du đầu tiên của mình ra nước ngoài để tuyên bố sự lãnh đạo của Brazil trong vùng. Rất giống người tiền nhiệm, Lula đánh giá quá cao khả năng mình có thể kiểm chế Tổng thống Hugo Chavez của Venezuela. Sự tính toán sai lầm đó đã góp phần vào quyết định của Brazil mời Venezuela gia nhập MERCOSUR. Vị tổng thống có uy tín của Venezuela không dễ chấp nhận nguyện vọng của Brazil muốn lãnh đạo khu vực. Vai trò Chavez trong việc Bolivia quyết định quốc hữu hóa ngành công nghiệp dầu khí tháng 5/2006, kể cả các khoản đầu tư trực tiếp ở nước ngoài của tập đoàn năng lượng Petrobas ở Brazil, khiến nhiều người Brazil tin rằng mục tiêu công kích của nhà lãnh đạo Venezuela là Brazil chứ không phải Hoa Kỳ.

Trong khi đó, cả Brazil và Hoa Kỳ đều thực hiện chương trình buôn bán của mình trong WTO. Tháng 11/2001, hai nước thương lượng thành công một hiệp ước, nhất trí rằng Brazil sẽ ủng hộ vòng đàm phán Doha về tự do hóa thương mại trong WTO, để đổi lấy việc tại WTO Hoa Kỳ không phản đối luật của Brazil đòi hỏi các thứ thuốc được đặc quyền sản xuất trong trường hợp khẩn cấp phải có giấy phép. Trong những tuần lễ cuối cùng cầm quyền, chính quyền Cardoso phủ nhận tính hợp pháp trong các khoản trợ cấp của Hoa Kỳ và Liên minh châu Âu (EU) cho đường và bông. Sau đấy, Brazil, Nam Phi, và Ấn Độ cùng nhau lập ra nhóm G-20, thúc đẩy vòng đàm phán Doha tập trung vào

những vấn đề mà các nước nghèo hơn quan tâm, đặc biệt việc giành thị trường cho nông sản và các hàng hóa cần nhiều lao động để sản xuất.

Qua G-20, nhiều nước đang phát triển chủ yếu có khả năng giữ một lập trường tương đối mạnh đối với các quốc gia giàu có. Ngoài ra, các quốc gia trong nhóm G-20 đoàn kết với nhau mặc dù có những bất đồng về cơ cấu và quyền lợi kinh tế. Vòng đàm phán Doha trực tiếp năm 2003, có thể vì các nước giàu không muốn giảm trợ cấp nông nghiệp. Sau đấy, một "bộ tứ" mới gồm Hoa Kỳ, EU, Ấn Độ, và Brazil đảm nhận việc tháo gỡ bế tắc, nhưng cho đến nay không thành công.

Từ giữa năm 2007, chủ trương của FTAA về thương mại Tây bán cầu mà Hoa Kỳ xúc tiến vẫn gặp trắc trở, vì bị một nhóm nước do Brazil đứng đầu kiên quyết phản đối tại Hội nghị Bộ trưởng tháng 11/2003 ở Miami. Chính phủ Hoa Kỳ bèn áp dụng một chiến lược thương lượng buôn bán song phương khác. Từ năm 2003, sáu nước Trung Mỹ cũng như Cộng hòa Dominica, Peru, và Colombia đều ký hiệp định thương mại song phương với Washington. Trước đấy, hiệp định thương mại song phương duy nhất của Hoa Kỳ ở châu Mỹ Latinh là với Chile.

Ở phía bên kia, kế hoạch của Hugo Chavez về hội nhập lục địa và bán cầu dẫn tới nhiều hội nghị thượng đỉnh và các sáng kiến quốc tế mới. Hugo Chavez vừa cuốn hút vừa chia rẽ lục địa bằng đề nghị đóng góp một khoản tiền lớn để trợ giúp một Ngân hàng miền Nam mới, được coi là một ngân hàng phát triển khu vực có thể thay thế Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ (IDB), nhưng không có Hoa Kỳ tham gia. Các nước Bolivia, Nicaragua, Ecuador, và Argentina đều chấp nhận dầu lửa của Venezuela. Cộng đồng

kinh doanh Brazil thì ủng hộ Venezuela gia nhập MERCOSUR, vì tỷ giá hối đoái đang tăng của Venezuela bảo đảm thặng dư thương mại lớn của Brazil với Venezuela. Nhưng đồng thời, thái độ của Chavez bắt đầu làm nhiều nước láng giềng phẫn nộ. Tuy Tổng thống Lula có ý định hòa giải, nhưng Quốc hội Brazil không chịu thông qua từ cuối năm 2007 hiệp ước MERCOSUR mới, chấp nhận Venezuela.

Cách nhìn ôn hòa của Brazil trước hết về hội nhập lục địa, rồi sau đấy mới đến hội nhập bán cầu, có thể là kế hoạch hội nhập kinh tế Mỹ Latinh với cơ hội thành công lâu dài tốt nhất, tuy bước tiến bộ không đều. Ví dụ, Hội nghị Thượng đỉnh Nam Mỹ năm 2002 diễn ra trong không khí u ám của cuộc bầu cử gian lận do Tổng thống Alberto Fujimori ở Peru sắp đặt trước đấy, một cuộc bầu cử mà Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) không thể nhất trí về một phản ứng phối hợp. Những cuộc khủng hoảng về tỷ giá hối đoái tại Brazil tháng 1 năm 1999 và cuối năm 2002, cũng như ở Argentina năm 2001-2002, làm cho hội nhập kinh tế khu vực kém hấp dẫn. Mặc dù cả Brazil và Argentina đều tăng trưởng trở lại, nhưng hội nhập kinh tế sâu hơn sẽ đòi hỏi phải nhường lẫn nhau những quyền mà hai bên chưa sẵn sàng đồng ý nhân nhượng.

Trong MERCOSUR hiện nay diễn ra tình hình rất căng thẳng giữa Uruguay và Argentina về hai nhà máy giấy của Uruguay ở con sông biên giới giữa hai nước. Có sự ngờ vực nhau giữa một bên là Brazil, bên kia là Bolivia và Venezuela về việc Bolivia gần đây quốc hữu hóa mỏ khí đốt. Chính quyền của Tổng thống Lula thì chia rẽ về quá trình IIRSA, một quá trình được các bộ Kế hoạch,

Năng lượng và Vận tải ủng hộ, nhưng bị bộ Ngoại giao ngờ vực, vì IIRSA sẽ cho IDB cùng các cổ đông của nó, kể cả Hoa Kỳ, giữ vai trò phối hợp chính.

Về phía tích cực thì EU, có phần trong thương mại của MERCOSUR hiện nay ngang Hoa Kỳ, đã bắt đầu coi trọng hội nhập kinh tế ở Nam Mỹ. Nhiều nước Nam Mỹ có vẻ hoan nghênh cách nhìn ôn hòa về chính trị của Brazil đối với hợp tác và hội nhập kinh tế của Nam Mỹ hơn với chiều hướng tư tưởng của Venezuela. Nhờ hoạt động của G-20, ảnh hưởng của các nước đang phát triển trong WTO đã được tăng cường nhiều. Nếu Brazil tránh làm cho các láng giềng sợ hãi, thì tác động kinh tế và chính trị của nước đó sẽ tiếp tục tăng.

Vai trò Brazil trong vấn đề nhân quyền và gìn giữ hòa bình

Từ cuối những năm 1990 trở đi, các ưu tiên chính trị quốc tế mới, bao gồm gìn giữ hòa bình và khống chế sự thay đổi khí hậu, đã dần dần trở nên quan trọng hơn. Brazil hoạt động tích cực ở đầu thời kỳ hậu chiến, tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình đầu tiên của Liên hợp quốc ở kênh đào Suez và dải Gaza trong những năm 1950. Năm 1965, một năm sau cuộc đảo chính quân sự, các tướng lĩnh mới cầm quyền đồng ý đóng góp binh sĩ vào cuộc can thiệp do Hoa Kỳ cầm đầu ở Cộng hòa Dominica. Sau đấy họ kết luận rằng sự tham gia của Brazil khiến nước này có vẻ là một bù nhìn của Hoa Kỳ, thành ra Brazil thôi dính líu vào hoạt động quốc tế trong hai thập kỷ giới quân sự nắm quyền.

Trong khi các tổng thống đầu tiên của Brazil, sau quá trình dân chủ hóa giữa những năm 1980, tập trung vào ngoại giao thương mại và từ bỏ vũ khí hạt nhân, thì Chính quyền Cardoso ở

những năm cuối 1990 và những năm đầu thế kỷ mới cố gắng tăng cường sự có mặt và tiếng nói của Brazil trong các cuộc thảo luận phi thương mại trên vũ đài quốc tế. Brazil tích cực tham gia giải quyết xung đột tại Nam Mỹ, ví dụ góp phần hòa giải Peru và Ecuador trong cuộc chiến nhỏ tháng 1 và tháng 2/1995 và ngăn chặn một cuộc đảo chính ở Paraguay tháng 4/1996.

Từ đấy, Brazil đã đóng góp đều đặn vào hoạt động gìn giữ hòa bình, gửi quân sang cả các nước nói tiếng Bồ Đào Nha lẫn các nước nói tiếng Anh, đến Cyprus và vùng Balkans ở châu Âu, đến Trung Mỹ, đến Đông Nam Á, kể cả nước Đông Timor nhỏ bé nói tiếng Bồ Đào Nha mới độc lập. Từ năm 1996 đến 2003, Brazil giúp đỡ kỹ thuật để tháo gỡ mìn tại Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Ecuador và Peru, dưới sự bảo trợ của OAS. Gần đây nhất, Brazil nhận chỉ huy một lực lượng quân sự 6.000 người năm 2006 được giao cho Phái đoàn ổn định hóa của Liên hợp quốc ở Haiti (MINUSTAH). Sau vụ viên chỉ huy người Brazil của phái đoàn tự sát, MINUSTAH được coi là một đóng góp rất tích cực cho việc tăng cường sự tôn trọng pháp luật và nhân quyền ở Haiti. Đến cùng với binh lính Brazil là nhiều tổ chức phi chính phủ Brazil.

Các cơ quan chính phủ và dân sự của Brazil cũng giữ một vai trò tích cực trong các tổ chức quốc tế và diễn đàn xuyên quốc gia ủng hộ nhân quyền. Đây là một vấn đề mà cả hai tổng thống gần đây nhất của Brazil là Cardoso và Lula da Silva hiểu rõ, vì hai ông đã phải ngồi tù và mất các quyền khác do hoạt động chính trị trong thời gian cầm quyền của chính phủ quân sự. Vai trò nước này trong

việc gìn giữ hòa bình và các tổ chức nhân quyền quốc tế còn hạn chế, nhưng đã phát triển rất nhanh từ khi đất nước dân chủ hóa.

Có lẽ đóng góp đáng chú ý nhất của Brazil là trong lĩnh vực ngăn cản biến đổi khí hậu qua bảo vệ môi trường. Nhiều dấu hiệu cho thấy quốc gia này là một trong các nước gây ô nhiễm hàng đầu trên thế giới. Theo Viện Tài nguyên Thế giới, Brazil chịu trách nhiệm về 6% *dioxide carbon* thải ra trên toàn cầu từ năm 1950 đến 2000, chỉ kém Hoa Kỳ (17%), Trung Quốc (10%), Nga (8%), và Indonesia (7%). Nhưng tất cả lượng thải của Hoa Kỳ, cũng như 80% lượng thải của Nga, và 60% của Trung Quốc là do đốt nhiên liệu hóa thạch và sản xuất xi măng. Trái lại, 95% của Indonesia và 88% của Brazil là do cách sử dụng đất, chủ yếu là phá rừng.

Tuy nhiên, theo các dấu hiệu khác thì Brazil là một nước đạt thành tích cao về bảo vệ môi trường. Điều quan trọng nhất là Brazil bắt đầu thay đổi hẳn tình hình môi trường. Năm 2000, riêng Hoa Kỳ thải 22% *dioxide carbon*, Trung Quốc 18%, Nga 6%, nhưng Brazil chỉ thải 1%. Khoảng 83% điện của Brazil được sản xuất bằng thủy điện, và gần 27% năng lượng sử dụng là từ nguồn khác, nhất là từ *ethanol*. Ngoài ra, Brazil dẫn đầu thế giới về sản lượng, công nghệ, và xuất khẩu *ethanol*, một điều đột nhiên trở nên quan trọng khi giá dầu lửa tăng gấp nhiều lần từ 28 đôla một thùng năm 2002. *Ethanol* của Brazil "xanh" hơn của Hoa Kỳ.

Hội nghị thượng đỉnh quốc tế về Trái đất, được tổ chức tại Rio de Janeiro năm 1992, bắt đầu một quá trình dẫn tới Nghị định thư Kyoto về thay đổi khí hậu năm 1997. Nghị định

thư được Brazil thông qua năm 1997, và có hiệu lực từ khi Nga ký vào năm 2004 tuy Hoa Kỳ vẫn từ chối tham gia. Do có nhiều tài nguyên môi trường, do tầm quan trọng của sự bảo vệ rừng nhiệt đới đối với đa dạng sinh học toàn cầu và khí hậu, và kinh nghiệm của Brazil về sản xuất công nghiệp cũng như phân bố và sử dụng năng lượng sinh học, nên trong tất cả các nước mới nổi và cường quốc công nghiệp tiên tiến, Brazil là nước duy nhất đóng một vai trò trung tâm trong chế độ khí hậu toàn cầu. Nguyên Bộ trưởng Môi trường là Rubens Ricupero nhận định rằng Brazil thừa khả năng "làm một cường quốc môi trường, là lĩnh vực duy nhất mà trong đó nguyện vọng của chúng tôi trở thành một cường quốc lớn là hiện thực".

Các nhà khí hậu học Brazil gần đây cố gắng thuyết phục nhân dân nước mình quan tâm đến rừng nhiệt đới bị hủy hoại và khí hậu toàn cầu biến đổi. Hiện nay họ có bằng chứng là rừng nhiệt đới bị hủy hoại có thể làm thay đổi chế độ mưa ở Brazil, đe dọa nông nghiệp và việc cung cấp năng lượng của quốc gia, vì đất nước phụ thuộc nhiều vào thủy điện. Cuộc tranh luận trong xã hội Brazil về vấn đề môi trường đã mở rộng đáng kể sau thời gian chính phủ quân sự coi đó là âm mưu do nước ngoài xúi giục chống sự phát triển kinh tế của đất nước.

Bốn nước được coi như có tác động lớn nhất đến sự thay đổi khí hậu trong tương lai là Trung Quốc, Ấn Độ, Nam Phi, và Brazil. Hiện nay, Trung Quốc dự kiến đưa mối quan tâm về môi trường vào các dự án phát triển nông nghiệp, Ấn Độ hình dung ra những thảm họa do khí hậu biến đổi và bắt đầu chuẩn bị kế hoạch đối

phó, để tránh cảnh tàn phá và chết người nghiêm trọng như nạn sóng thần đã giáng xuống Indonesia cùng nhiều nước Nam và Đông Nam Á, kể cả ven biển Ấn Độ, tháng 12/2004. Còn Nam Phi thì tìm mọi cách để Bộ Môi trường tác động đến chính phủ, trong khi Brazil tìm ra một chiến lược tỉ mỉ để các quốc gia đang phát triển thuyết phục các nước tiên tiến có trách nhiệm cao hơn về chi phí cho môi trường.

Hiện nay, giá dầu lửa trên thế giới làm cho Venezuela trở nên giàu có. Tổng thống Hugo Chavez trước đó công kích *ethanol* của Brazil là một thứ nhiên liệu bẩn, làm tăng cảnh nghèo khổ của những nông dân bỏ cây lương thực để trồng mía, như vậy có thể gián tiếp gây ra nạn đói ở các nước đang phát triển. Brazil có hai phản ứng đối với lời công kích của ông Hugo Chavez. *Thứ nhất*, Tổng thống Lula da Silva, tuy rất khuynh tả và từng chỉ trích cuộc tấn công của Hoa Kỳ ở Iraq, nhưng quyết định hợp tác với Hoa Kỳ để nghiên cứu và bán nhiên liệu sinh học. Đây là một quan hệ cộng tác hợp lý, vì hai nước hiện nay chiếm 80% sản lượng nhiên liệu sinh học trên toàn cầu. Sự cộng tác đó đã hình thành, mặc dù Brazil vẫn phản kháng mạnh mẽ thuế nhập khẩu cao của Hoa Kỳ đánh vào *ethanol* của Brazil chế tạo từ mía, sản xuất rẻ hơn *ethanol* của Hoa Kỳ làm từ ngũ cốc.

Thứ hai, ông Lula da Silva nói về sự hợp tác kỹ thuật gần đây với Mozambique để sản xuất nhiên liệu sinh học, và cũng giúp đỡ các nước đang phát triển. Ông cho rằng việc sản xuất *ethanol* và nhiên liệu sinh học của Brazil vừa sử dụng nhiều nhân công vừa "xanh". Lời nói của ông Lula da Silva cũng là một cách gián

tiếp chỉ trích hàng rào thuế quan cao của Hoa Kỳ đánh vào *ethanol* Brazil.

Kết luận

Brazil có nằm trong số các nước lớn mới nổi gọi là BRIC không? Về khả năng vật chất, người ta có thể khẳng định nước đó là một BRIC, mặc dù cách đánh giá này còn tùy thuộc mức độ tăng trưởng 4% mỗi năm của Brazil trong những thập kỷ tới. Đây là một thành tựu không khó đạt vì Brazil ổn định về chính trị, nhưng nó đã là một mục tiêu chẳng dễ thực hiện trong các thập kỷ gần đây. Brazil chắc chắn là một nước phương Tây, ràng buộc chặt chẽ với Hoa Kỳ và Tây Âu về văn hóa, lịch sử, và địa lý, như vậy đó là một cường quốc mới nổi mà sự liên kết với phương Tây về quân sự và ngoại giao là điều không còn nghi ngờ nữa.

Có bằng chứng cho thấy nhân dân và các nhà lãnh đạo Brazil muốn nước họ đóng một vai trò toàn cầu. Khát vọng đạt vị thế cường quốc lớn có từ những năm đầu thế kỷ XX. Brazil là nước Nam Mỹ duy nhất tham gia cả hai cuộc chiến tranh thế giới. Đó là một thành viên sáng lập Hội quốc liên và Liên hợp quốc, một nước ký kết hầu hết các hiệp ước quốc tế lớn ngày nay, từ Nghị định thư Kyoto và Công ước về Đa dạng Sinh học đến nhiều thỏa thuận về cấm phổ biến vũ khí hạt nhân. Brazil là nước Mỹ Latinh duy nhất mà chính sách đối ngoại có ảnh hưởng trên các diễn đàn quốc tế, tuy các chính phủ Venezuela, Mexico, Cuba, và Argentina có thể không công nhận điều đó.

Tượng trưng cho ước muốn của Brazil đạt vị thế cường quốc lớn là, nước này từ lâu tìm cách trở thành một ủy viên thường trực của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc. Thật ra, cố Tổng thống Franklin Delano

Roosevelt của Hoa Kỳ đã đề cử Brazil giữ một ghế ở Hội đồng Bảo an năm 1944, nhưng bị Anh và Nga phản đối. Tháng 9/2004, Brazil cùng với Đức, Nhật Bản, và Ấn Độ đòi làm ủy viên Hội đồng Bảo an, nhưng Tổng thống Lula da Silva thất vọng khi vấp phải sự phản đối mạnh mẽ của Mexico và Argentina. Khi Đức, Nhật Bản, và Ấn Độ cũng bị chống đối như vậy thì đề nghị đó bị bỏ dở, nhưng nó có khả năng lại được đưa ra.

Trong lúc đó, Brazil có những vấn đề nội bộ cấp thiết mà nếu không được giải quyết thì có thể xói mòn tính khả thi của sự phục hồi kinh tế hiện nay, do đó tác động tiêu cực tới nguyện vọng trở thành cường quốc lớn. Nhà kinh tế học lỗi lạc Marcelo de Paiva Abreu biểu lộ sự bi quan khi nói rằng "Brazil đã có một thành tích tăng trưởng kinh tế kém cỏi trong hơn hai thập kỷ, vì thế chẳng có gì làm người ta nghĩ đến một thành tựu tốt hơn nhiều trong tương lai gần. Nếu không có những chính sách mới để bảo đảm cải cách vì mô rộng rãi, giảm chi tiêu, có một hệ thống thuế khóa hiệu quả hơn, gia tăng đáng kể tỉ lệ tiết kiệm, và trước hết, một thành tích tăng trưởng được cải thiện nhiều, thì Brazil sẽ không được kể là một BRIC trong tương lai". Theo báo cáo của Phòng Thương mại Mỹ ở Sao Paulo, Brazil

đã mất nhiều khả năng cạnh tranh từ năm 2000 đến 2006. Chiều hướng tiêu cực này được xác nhận ở Báo cáo năm 2007-2008 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới về tính cạnh tranh.

Tuy vậy, vẫn nhiều người lạc quan, kể cả tuần báo *The Economist* của Anh và Ngân hàng Thế giới. Ngoài sự thách thức của tăng trưởng, những vấn đề cấp thiết nhất là giải quyết tình trạng bất bình đẳng lớn về thu nhập và cơ hội học hành. Vị thế tương lai của Brazil trong hệ thống quốc tế như vậy phụ thuộc nhiều ở chỗ, các nhà lãnh đạo quốc gia này giải quyết thế nào các thách thức trong nước. Ở Brazil, đó là những thách thức về quản lý kinh tế, mà chỉ khi nào được giải quyết thì Brazil mới đóng một vai trò đáng kể ở thế kỷ XXI ■

Tài liệu tham khảo:

1. Burges, Sean W. "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992-2003," *Bulletin of Latin American Research*, vol.25, No 1.
2. Armijo, Leslie Elliott. "Mass Democracy: The real Reason that Brazil ended Inflation?" *World Development*, vol.33, No. 12.
3. Fausto, Boris. *A Concise History of Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.