6 quốc gia sẽ quyết định tương lai của địa chính trị

Nguồn: Cliff Kupchan, "6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics," *Foreign Policy,* 06/06/2023

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng

15/6/2023

Các cường quốc tầm trung ở phương Nam nên là trọng tâm trong chính sách của Mỹ.

Tháng trước, Tổng thống Ukraine Volodymyr Zelensky đã có một chuyến đi hiếm hoi ra khỏi Ukraine, dành gần một tuần ở Jeddah, Ả Rập Saudi và Hiroshima, Nhật Bản. Mục tiêu của ông là giành được sự ủng hộ của Brazil, Ấn Độ, Indonesia, và Ả Rập Saudi – bốn quốc gia đang giữ thái độ trung lập trước cuộc chiến của Nga ở Ukraine. Họ và các quốc gia hàng đầu khác ở phương Nam đang có nhiều quyền lực hơn bao giờ hết, và những lý do cho sức mạnh địa chính trị mới của họ bao gồm: họ có nhiều quyền tự quyết hơn, họ được hưởng lợi từ quá trình khu vực hóa, và họ có thể tận dụng căng thẳng Mỹ-Trung.

Các cường quốc tầm trung ngày nay có nhiều quyền tự quyết hơn bao giờ hết kể từ sau Thế chiến II. Đây là những quốc gia có đòn bẩy địa chính trị đáng kể, nhưng vẫn yếu hơn so với hai siêu cường trên thế giới là Mỹ và Trung Quốc. Những cái tên ở phương Bắc bao gồm Pháp, Đức, Nhật Bản, Nga, Hàn Quốc, và nhiều nước khác. Ngoại trừ Nga, các quốc gia này không cho chúng ta biết nhiều về động lực đang thay đổi của quyền lực và ảnh hưởng, vì họ nhìn chung vẫn đang liên kết với Mỹ.

Nhân tố thú vị hơn là sáu cường quốc tầm trung ở phương Nam: Brazil, Ấn Độ, Indonesia, Ả Rập Saudi, Nam Phi, và Thổ Nhĩ Kỳ. Các quốc gia "dao động" này không hoàn toàn liên kết với một siêu cường nhất định và do đó có thể tạo ra các động lực quyền lực mới. Sáu nước này đều là thành viên của G-20 và hoạt động tích cực cả về địa chính trị lẫn địa kinh tế. Họ cũng đóng vai trò như thước đo tác động của các xu hướng địa chính trị rộng lớn hơn ở phương Nam.

Có nhiều lý do giải thích cho tầm quan trọng ngày càng tăng của sáu quốc gia này, nhưng chúng có thể được gộp lại thành hai nhóm lớn: các phát triển trong lịch sử và các xu hướng toàn cầu gần đây. Trước tiên, những diễn biến kể từ Chiến tranh Lạnh đã trao cho các cường quốc tầm trung này nhiều quyền tự quyết hơn trong quan hệ quốc tế. Chiến tranh Lạnh dẫn đến sự phân chia thế giới thành các khối đối lập, vì thế sáu quốc gia kể trên cũng phải liên kết với một khối nhất định. Tiếp theo, kỷ nguyên đơn cực của Mỹ đòi hỏi hầu hết các quốc gia phải trung thành với Washington. Nhưng giai đoạn lưỡng cực Trung-Mỹ ngày nay yếu hơn, nên tất cả các cường quốc tầm trung đều có nhiều quyền tự quyết hơn.

Thêm nữa, thế giới đã và đang phi toàn cầu hóa theo những cách quan trọng trong hai thập niên vừa qua, và kết quả là các quan hệ địa chính trị và địa kinh tế mới đang dần hình thành ở cấp độ khu vực. Các quốc gia dao động đều là những nhà lãnh đạo khu vực và họ đã trở nên quan trọng hơn khi quyền lực được chuyển giao cho các khu vực của họ. Xu hướng sản xuất ở quốc gia lân cận (near-shoring, chuyển chuỗi cung ứng về các nước láng giềng) và sản xuất ở quốc gia bằng hữu (friend-shoring, chuyển chuỗi cung ứng từ đối thủ sang nước có cùng chí hướng) đang khiến một số công ty và quan hệ thương mại rời khỏi Trung Quốc để đến các khu vực khác, chủ yếu ở nam bán cầu. Một số quốc gia dao động ở phương Nam sẽ có thể trở thành những trung tâm thương mại khu vực bận rộn hơn nữa. Ví dụ điển hình là Ấn Độ, nơi mà một số công ty Mỹ đang thiết lập quy trình sản xuất và chuỗi cung ứng mới. Thị trường năng lượng cũng mang tính khu vực hơn, theo đó mang lại lợi ích cho Ả Rập Saudi. Tương tự, thủ đô Riyadh của Ả-rập Saudi đang nổi lên như một trung tâm tài chính khu vực. Ngoài ra, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) còn nhấn mạnh rằng thế giới đang bị phân mảnh, và trong một thế giới đang phân mảnh, các cường quốc tầm trung của từng khu vực sẽ đóng một vai trò ngày càng quan trọng.

Thứ ba, vào thời Chiến tranh Lạnh, Ấn Độ và Indonesia vừa thoát khỏi chế độ thực dân, nên vai trò toàn cầu của họ còn bị hạn chế trong giai đoạn lưỡng cực. Nhưng ngày nay, sáu quốc gia dao động là những chủ thể hoàn toàn tự chủ. Và họ không chỉ là hiện thân mới của Phong trào Không liên kết, hay các nhóm khác do các nước phương Nam thống trị – chẳng hạn như G-77 và BRICS (Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi), vốn không thực sự mạnh. Tất cả các nhóm này đều có liên quan đến một số quan hệ ý thức hệ, nhưng sáu quốc gia dao động thì không. Việc vắng mặt ý thức hệ giúp các quốc gia này tự do lựa chọn cách tiếp cận theo từng vấn đề riêng trong chính sách đối ngoại, từ đó nâng cao tác động tổng hợp của họ đối với các vấn đề quốc tế.

Các động lực khác cho sức mạnh của các quốc gia dao động bắt nguồn từ các xu hướng toàn cầu gần đây hơn. Quyền lực của các quốc gia dao động đã tăng lên nhờ đòn bẩy mà họ có được từ sự cạnh tranh và đối đầu đã trở thành nét đặc trưng cho quan hệ Mỹ-Trung. Hai siêu cường đều muốn các quốc gia dao động liên kết với mình, từ đó tạo cơ hội cho các quốc gia dao dộng tận dụng tình thế. Ví dụ, quyền lực và đòn bẩy của Ấn Độ đã tăng lên đáng kể từ khi nước này tham gia Đối thoại An ninh Tứ giác, Quad, nỗ lực quan trọng nhất do Mỹ lãnh đạo nhằm cân bằng với Trung Quốc. Trong lúc đó, Brazil và Indonesia đã được hưởng lợi khi Trung Quốc xúc tiến các giao dịch khoáng sản quan trọng, đặc biệt là lithium, niken, và nhôm. Một nghiên cứu gần đây chỉ ra rằng dù mỗi nước trong số sáu quốc gia dao động có thể hướng về Mỹ hoặc Trung Quốc trong một vấn đề cụ thể nào đó, nhưng cả sáu nước vẫn tương đối cân bằng về mặt liên kết. Hiện tại, họ vẫn có thể tận dụng sự đối đầu giữa hai

siêu cường trong nhiều lĩnh vực, chỉ ngoại trừ công nghệ nền tảng, bao gồm chất bán dẫn, trí tuệ nhân tạo, công nghệ lượng tử, viễn thông 5G, và công nghệ sinh học – vốn là các lĩnh vực mà họ buộc phải lựa chọn giữa Mỹ hoặc Trung Quốc.

Tương tự, các quốc gia dao động ở phương Nam, với nền kinh tế lớn và đang phát triển, hiện sở hữu đòn bẩy trong các chính sách khí hậu quốc tế. Sẽ không có giải pháp thiết thực nào cho vấn đề ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu nếu không có sự tham gia của các quốc gia này. Thị trường carbon sẽ ngày càng mang lại nguồn lực cho các cường quốc tầm trung này, bất kể tác động thực tế của họ đối với lượng khí thải carbon, bởi vì các công ty phương Tây cần mua các khoản đền bù carbon (carbon offsets) nếu muốn đạt phát thải bằng không (net-zero status). Nói rộng hơn, các chính sách về phá rừng và khử cacbon cần có sự tham gia mang tính xây dựng của các quốc gia dao động – cụ thể là Brazil và Indonesia về phá rừng, và Ấn Độ và Indonesia về khử cacbon, đặc biệt liên quan đến việc sử dụng than. Cuối cùng, Thỏa thuận Hợp tác Chuyển dịch Năng lượng Công bằng (Just Energy Transition Partnership, JETP) đang tập trung vào việc tìm kiếm các giải pháp sáng tạo để tài trợ cho các mục tiêu khí hậu, với Nam Phi và Indonesia là những nước nhận tài trợ đầu tiên. Dù cho đến nay kết quả của JETP chưa thực sự khả quan, nhưng đây vẫn là ví dụ về hai cường quốc tầm trung đảm nhận vai trò lãnh đạo về chính sách khí hậu.

Sáu quốc gia dao động đã đóng một vai trò quan trọng trong các biện pháp trừng phạt và việc định hình các quan điểm về cuộc chiến ở Ukraine. Ngay từ đầu, họ đã từ chối ủng hộ viện trợ quân sự của phương Tây cho Ukraine, và cũng từ chối ủng hộ lệnh trừng phạt đối với Nga. Họ lập luận rằng chiến tranh chỉ ảnh hưởng đến an ninh châu Âu chứ không phải toàn cầu, và nó không thúc đẩy lợi ích quốc gia của họ – về phát triển, giảm nợ, an ninh lương thực, an ninh năng lượng, và các lĩnh vực khác.

Tuy nhiên, tác động quan trọng nhất của các quốc gia này đối với cuộc chiến là vai trò lãnh đạo của họ trong việc phản đối – và trong một số trường hợp, là làm suy yếu – các biện pháp trừng phạt của phương Tây đối với Nga. Thổ Nhĩ Kỳ là một trong số các nước đã giúp vận chuyển một lượng lớn các mặt hàng lưỡng dụng sang Nga, vi phạm tinh thần và thậm chí là nội dung của lệnh trừng phạt của phương Tây. Vì hành động này, Mỹ đã trừng phạt bốn công ty Thổ Nhĩ Kỳ. Hầu hết các cường quốc tầm trung khác vẫn kiên quyết giữ thái độ trung lập, riêng Nam Phi nghiêng về phía Nga. Cả sáu nước đều duy trì hoặc tăng cường thương mại và các quan hệ khác với Nga kể từ khi bắt đầu chiến tranh.

IMF dự đoán rằng nền kinh tế Nga sẽ tăng trưởng 0,7% trong năm nay – chắc chắn không phải là điều mà phương Tây kỳ vọng. Các quốc gia dao động đã giúp Nga giảm bớt tác động của các biện pháp trừng phạt, và họ sẽ tiếp tục làm như vậy. Các nước này là một trong những lý do khiến Điện Kremlin tin rằng họ có thể sống sót bằng cách điều hướng thương mại về phía nam và phía đông.

Đòn bẩy gia tăng đáng kể của các cường quốc tầm trung ở phương Nam cũng được thể hiện rõ ràng trong các sáng kiến hòa giải của họ. Thổ Nhĩ Kỳ là quốc gia bên ngoài có ảnh hưởng lớn nhất trong cuộc chiến ở Ukraine. Tổng thống Thổ Nhĩ Kỳ Recep Tayyip Erdogan là nhà đàm phán chính của các thỏa thuận ngũ cốc; ông đã tham gia vào đàm phán hòa bình từ khi bắt đầu chiến tranh, và có vị trí thuận lợi để hỗ trợ đàm phán trong tương lai nếu được các bên tham chiến lựa chọn. Tổng thống Brazil Luiz Inácio Lula da Silva cũng đã đưa ra sáng kiến của riêng mình. Trong khi đó, Ấn Độ đã tự

định vị vai trò trung gian hòa giải tương lai một cách lặng lẽ hơn. Các quốc gia này hiện cũng đang có vị trí thuận lợi để hòa giải các cuộc xung đột khác. Vị thế của Ấn Độ trong lĩnh vực này đặc biệt cao, một phần là vì tính đến tháng 2, nước này đã đóng góp 8% lực lượng gìn giữ hòa bình đang hoạt động của Liên Hiệp Quốc. Indonesia và Nam Phi cũng đang tích cực làm trung gian hòa giải và gìn giữ hòa bình.

Cuối cùng, chuyên môn khoa học và kỹ thuật của sáu quốc gia dao động này có thể giúp họ sở hữu vũ khí hạt nhân trong tương lai. Trường hợp phổ biến vũ khí hạt nhân tiếp theo, nếu nó xảy ra, rất có thể sẽ là ở một quốc gia ở phương Nam. Dù điều này khó mà xảy ra trong tương lai gần, đặc biệt là sau khi nước này nối lại quan hệ hữu nghị với Ả Rập Saudi, nhưng Iran vẫn là nguy cơ hạt nhân nguy hiểm nhất thế giới. Chỉ còn vài bước công nghệ nữa là họ sẽ trở thành một cường quốc hạt nhân tiềm năng – có thể chế tạo bom trong một khoảng thời gian ngắn. Nếu quan hệ với Riyadh suy giảm mạnh và Tehran quyết định chế tạo bom hạt nhân, Ả Rập Saudi và có lẽ cả Thổ Nhĩ Kỳ cũng sẽ tìm kiếm một quả bom. Đó là lý do tại sao Ả Rập Saudi được cho là đã yêu cầu sự đảm bảo hạt nhân từ Mỹ, cùng với nhiều nhượng bộ khác, để đổi lấy việc thiết lập quan hệ ngoại giao với Israel – nếu không thể trang bị vũ khí hạt nhân, Riyadh muốn chí ít cũng được bảo vệ bởi chiếc ô hạt nhân.

Sự tập trung vào khối BRICS như là đối trọng chính đối với sự thống trị của phương Tây đã che khuất những điểm thú vị về phương Nam, bởi việc xem xét Trung Quốc và Nga trong BRICS đã che khuất sự trỗi dậy của các quốc gia dao động.

Trung Quốc hiện là một trong hai siêu cường trong một thế giới lưỡng cực. Vậy nên rất khó để xem nước này là một cường quốc phương Nam, chủ yếu là bởi sức mạnh kinh tế và tham vọng địa chính trị sâu rộng của Trung Quốc đã khiến nước này trở thành một kiểu nhà nước khác. Trong khi đó, Nga là một cường quốc tầm trung, nhưng đang suy tàn. Nước này cũng tiếp cận thế giới theo chủ nghĩa xét lại, vốn là quan điểm mà các quốc gia dao động không chia sẻ. Vì vậy, chính sách của Trung Quốc và Nga cần phải được giải thích bằng một logic khác với logic thúc đẩy các quốc gia dao động.

Tuy nhiên, câu hỏi vẫn là liệu các quốc gia BRICS có trở thành một thể chế chính thức hơn dưới sự chỉ đạo của Trung Quốc, nước tuyên bố đại diện cho phương Nam, hay không. Triển vọng đó rõ ràng là một thách thức đối với phương Tây, đặc biệt là khi 19 quốc gia khác đã bày tỏ mong muốn gia nhập. Nhưng nguy cơ khó có thể thành hiện thực. Ấn Độ là một quốc gia BRICS có ảnh hưởng và sẽ kiên quyết phản đối những nỗ lực của Trung Quốc nhằm mở rộng nhóm. Ả Rập Saudi, Brazil, Thổ Nhĩ Kỳ (một thành viên NATO), Ấn Độ, và thậm chí cả Nam Phi vẫn có nhiều quan hệ quan trọng với Mỹ và các nước phương Tây, dù là về an ninh hay thương mại. Dù họ đã rời xa Mỹ, nhưng điều đó khác với việc gia nhập một tổ chức do Trung Quốc chỉ đạo, được Nga hỗ trợ tích cực, và có mục đích chống lại Mỹ. Cho đến nay, BRICS vẫn chưa thể hiện khả năng xây dựng và triển khai một chương trình nghị sự chung, do đó, có rất ít sức mạnh thể chế để Trung Quốc mở rộng nhóm. Cuối cùng, BRICS hoạt động trên cơ sở đồng thuận. Vì vậy, việc bổ sung các thành viên mới với lợi ích riêng của họ sẽ khiến việc đạt được sự đồng thuận càng khó hơn.

Vài người có thể không cho rằng sáu quốc gia dao động này là các cường quốc cần được theo dõi, bởi cả sáu nước vẫn là những thị trường mới nổi và đã phải trải qua khó khăn kinh tế trong những năm

gần đây. Ngoại trừ Ấn Độ, tốc độ tăng trưởng ở các quốc gia dao động không đáp ứng được kỳ vọng. Nhóm này cũng tụt hậu trong việc phát triển các thể chế hỗ trợ pháp quyền. Các cuộc cách mạng công nghệ, bao gồm cách mạng trí tuệ nhân tạo, sẽ tác động mạnh đến phương Nam hơn các nền dân chủ công nghiệp hóa tiên tiến, vì phương Nam có ít nguồn lực hơn để chống lại các tác động nguy hiểm về mặt chính trị của AI tạo sinh. Và ngay cả khi các mục tiêu khí hậu mang lại đòn bẩy cho các quốc gia dao động, thì các tác động liên quan đến khí hậu cũng sẽ gây thiệt hại đáng kể cho một vài trong số họ.

Tuy nhiên, vẫn hợp lý khi cho rằng các cường quốc này đã và sẽ tiếp tục trở nên quyền lực hơn về mặt địa chính trị. Họ có thể tận dụng đòn bẩy từ một số xu hướng toàn cầu và hiện đã có những biểu hiện rõ ràng về quyền lực mới của họ.

Hàm ý chính sách quan trọng nhất là Washington cần nâng tầm chiến lược đối với sáu quốc gia dao động, để ngăn nước Mỹ bị suy yếu vị thế trong cân bằng quyền lực toàn cầu. Kể từ khi các quốc gia dao động từ chối ủng hộ Mỹ trong cuộc chiến Nga-Ukraine hoặc trong cuộc cạnh tranh với Trung Quốc, họ đã ngày càng trở nên xa cách với Mỹ. Mối đe dọa về việc Trung-Nga mở rộng BRICS – qua đó mở rộng phương Nam – là có thật, và nó cần phải được giải quyết.

Washington cần phải có một chiến lược ngoại giao khôn ngoan, không chỉ đối với từng quốc gia trong số sáu quốc gia dao động chủ chốt, mà còn đối với phương Nam toàn cầu nói chung. Việc mời các quốc gia dao động tham dự cuộc họp gần đây của G-7 là một khởi đầu hữu ích, nhưng cần hành động nhiều hơn nữa. Một chiến lược tốt hơn sẽ bắt đầu với các chuyến thăm cấp cao của các nhà ngoại giao chủ chốt của Mỹ. Chính sách mới cũng nên bao gồm một chiến lược thương mại linh hoạt hơn, cho phép tiếp cận thị trường Mỹ. Nói rộng hơn, Mỹ cần có khả năng dự đoán tốt hơn các phản ứng của sáu quốc gia dao động, và của toàn bộ phương Nam, đối với các quyết định chính sách quan trọng của Mỹ. Chẳng hạn, việc phương Nam xa lánh chính sách của phương Tây đối với cuộc chiến của Nga đã khiến Washington phải ngạc nhiên. Kể từ khi cuộc xâm lược nổ ra vào tháng 2/2022, Mỹ đã liên tục chơi trò "đuổi bắt" – nhưng thậm chí còn không giỏi trò đó. Loại khả năng dự đoán này đòi hỏi sự thấu hiểu tình cảm và niềm tin của giới tinh hoa ở nhiều quốc gia phương Nam.

Thứ hai, sức mạnh và đòn bẩy của các quốc gia dao động, chính xác hơn là của các cường quốc tầm trung, sẽ bị ảnh hưởng nếu căng thẳng Mỹ-Trung gia tăng đột ngột và biến thành một cuộc đối đầu kiểu Chiến tranh Lạnh. Phân tách Mỹ-Trung sẽ mở rộng, và các quốc gia dao động rồi sẽ phải liên kết với bên này hoặc bên kia.

Cuối cùng, do sự trỗi dậy của các quốc gia dao động, ngày càng có nhiều quốc gia trên thế giới có đòn bẩy đối với các kết quả địa chính trị. Giữa các quốc gia này, không có một mô hình hành vi rõ ràng nào ngoài việc tích cực theo đuổi lợi ích quốc gia. Giờ đây, đã xuất hiện nhiều động lực hơn trong mọi vấn đề địa chính trị. Điều đó làm cho việc dự đoán kết quả địa chính trị, vốn đã là một công việc khó khăn, sẽ còn khó khăn hơn nữa.

Bài tiểu luận này được chuyển thể từ một báo cáo gửi cho các khách hàng của Eurasia Group.

Cliff Kupchan là chủ tịch của Eurasia Group.

https://nghiencuuquocte.org/2023/06/15/6