

Trung Quốc đang điều chỉnh chiến lược Vành đai và Con đường như thế nào?

Nguồn: Matt Schrader và J. Michael Cole, “[China Hasn’t Given Up on the Belt and Road](#),” Foreign Affairs, 07/02/2023

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng

15/02/2023



Kế hoạch viện trợ phát triển của Bắc Kinh đã không còn hào nhoáng như trước – nhưng vẫn không kém phần tham vọng.

Sau 10 năm kể từ khi nhà lãnh đạo Trung Quốc Tập Cận Bình công bố Sáng kiến Vành đai và Con đường (BRI), chương trình đầu tư và cơ sở hạ tầng khổng lồ của Bắc Kinh đã trở thành một phần quan trọng trong chính sách đối ngoại của nước này. Trong những năm đầu thực hiện BRI, hàng chục nền kinh tế mới nổi ở châu Phi, châu Á, và Mỹ Latinh đã hoan nghênh chương trình này, nguyên nhân phần lớn là do cách tiếp cận của Bắc Kinh, đồng ý cho vay mà không áp đặt điều kiện đối với các siêu dự án như cảng container, mạng lưới đường sắt, và các con đập lớn, cùng với nguồn lực tài chính dường

như vô hạn của nước này. Hành động cho vay mạnh tay đã khiến Washington và các đối tác dân chủ của họ phải bất ngờ, dẫn đến quan ngại rằng Bắc Kinh đang tạo ra gánh nặng cho các quốc gia khác bằng những khoản nợ không thể trả nổi, đồng thời hỗ trợ tài chính cho những đồng minh chuyên chế của họ.

Nhưng làn sóng cho vay BRI đã rút đi nhanh chóng một cách đáng ngạc nhiên. Mức độ cho vay cơ sở hạ tầng ở nước ngoài của Trung Quốc hiện chỉ bằng một phần rất nhỏ so với 5 năm trước, vì bản thân Trung Quốc cũng đang đối mặt với khó khăn kinh tế trong nước, vì Bắc Kinh trong năm 2016-2017 đã quyết liệt thay đổi các quy định đối với đầu tư tại nước ngoài, và vì chuỗi thất bại của BRI tại nhiều quốc gia từ Ecuador đến Sri Lanka. Bắc Kinh chắc chắn sẽ không từ bỏ Vành đai và Con đường. Nhưng ngày nay, BRI trong trí tưởng tượng của mọi người – một dự án cho vay cơ sở hạ tầng chi phối toàn cầu, nhằm củng cố quyền lực của Trung Quốc – thực sự đã chết. Thay vào đó là một mô hình can dự ít hào nhoáng hơn, ít tốn kém hơn, dựa trên việc vun đắp quan hệ một cách tự nhiên trong các lĩnh vực như thương mại, viễn thông, năng lượng xanh, và học thuật.

Các nhà hoạch định chính sách ở các nền kinh tế phát triển lẫn mới nổi đều nên chú ý. Các nhà lãnh đạo của “thế giới phương Nam” đang tìm kiếm nguồn tài chính mới từ Trung Quốc cần phải thận trọng, vì ngày càng khó có khả năng Bắc Kinh tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng lớn. Mỹ và các đối tác công nghiệp hóa của họ sẽ phải ứng phó với sự thay đổi trong mô hình ảnh hưởng của Trung Quốc – một mô hình đang chuyển từ các siêu dự án cơ sở hạ tầng sang sự can dự rộng rãi hơn, bền vững hơn. Cả hai bên sẽ cần phải làm việc cùng nhau để giải quyết di sản của việc cho vay quá mức của Bắc

Kinh, vốn đã thúc đẩy tham nhũng, khuyến khích các hành vi phản dân chủ, và khiến các quốc gia nhận viện trợ phải gánh những khoản nợ khổng lồ.

Đối mặt với sự thay đổi trong mô hình ảnh hưởng của Trung Quốc, Mỹ và các đối tác công nghiệp hóa của họ có hai thách thức. Họ phải điều chỉnh chiến lược phát triển của mình để đáp ứng nhu cầu về cơ sở hạ tầng và trách nhiệm giải trình dân chủ ở các nước đang phát triển, nhưng họ cũng phải giúp các đối tác ở các nước đang phát triển đối phó với cách tiếp cận mới của Bắc Kinh. Đứng trước những khó khăn ngày càng lớn về kinh tế và nhân khẩu học, Bắc Kinh đang đối mặt với những giới hạn của mình và học hỏi từ những sai lầm của mình. Chương trình BRI mới của Trung Quốc sẽ đặt ra những thách thức mới cho các nhà hoạch định chính sách đang tìm cách đối phó với ảnh hưởng kinh tế to lớn của Trung Quốc – và sức mạnh của nước này trong việc khiến cho dân chủ ngày càng suy yếu trên khắp thế giới.

NHỮNG THẮNG TRẦM TRONG CHƯƠNG TRÌNH CHO VAY CỦA BẮC KINH

Khi Sáng kiến Vành đai và Con đường lần đầu tiên được triển khai, nó đã được các nhà phân tích trên khắp thế giới ca ngợi là “có khả năng biến đổi” và “sẽ làm thay đổi cuộc chơi.” Số liệu ban đầu về hoạt động cho vay quốc tế của Trung Quốc dường như ủng hộ quan điểm đó. Theo phòng nghiên cứu AidData, trong 5 năm đầu tiên thực hiện BRI, chi tiêu phát triển ở nước ngoài của Trung Quốc trung bình cao hơn gấp đôi so với chi tiêu tương đương của Mỹ, đạt mức cao nhất là 120 tỷ USD vào năm 2016. Chương trình cho vay của Bắc Kinh ngay lập tức đã thu hút được nhiều đối tượng vì nó giải quyết một vấn đề thực sự và cấp bách: nhiều quốc gia đang phát triển rất cần cơ sở hạ tầng năng lượng và giao thông quy mô lớn, nhưng lại bị cản trở bởi mức giá thường lên tới hàng nghìn tỷ USD. Hơn nữa, những tổ chức cho vay phát triển truyền thống như Quỹ Tiền tệ

Quốc tế và Ngân hàng Thế giới thường cấp các khoản vay cho các nước đang phát triển đi kèm những điều kiện được người đi vay mô tả là quá khó khăn hoặc quá nặng nề. Ngược lại, các khoản vay không ràng buộc của Bắc Kinh đã được ca ngợi bởi các nhà lãnh đạo đang tìm kiếm các hình thức tài trợ linh hoạt hơn.

Tuy nhiên, đầu tư cơ sở hạ tầng của Trung Quốc cũng có cái giá của nó. Như nghiên cứu của Viện Cộng hòa Quốc tế (IRI) và các tổ chức khác đã chỉ ra, các nhà lãnh đạo có khuynh hướng chuyên chế đã sử dụng BRI không chỉ để tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng, mà còn như một chỗ dựa tài chính cho những hành động phản dân chủ tồi tệ nhất, vì họ tin rằng mình có thể theo đuổi các chính sách chuyên chế và vẫn được Bắc Kinh hỗ trợ tài chính. Ví dụ, vào năm 2016, Trung Quốc đã đề nghị Thủ tướng Malaysia Najib Razak, khi đó đang là tâm điểm của một vụ bê bối tham nhũng lớn, hỗ trợ giám sát những người chỉ trích các dự án BRI trong chính phủ của ông ta – một đề nghị được cho là đã được chính Tập chấp thuận.

Trên thực tế, triển vọng nhận được hỗ trợ tài chính quy mô lớn từ Trung Quốc có lẽ đã khiến các nhà độc tài trên khắp thế giới hành động táo bạo hơn – một động lực mà Bắc Kinh đã chấp nhận. Chẳng hạn, nghiên cứu của IRI đã ghi nhận cách Bắc Kinh thường xuyên mập mờ về triển vọng cho vay để củng cố quan hệ với Tổng thống El Salvador Nayib Bukele, người đã dẫn đầu một cuộc tấn công vào các thể chế dân chủ của El Salvador kể từ khi lên làm tổng thống nước này vào năm 2019. Một động lực tương tự dường như đang diễn ra ở Quần đảo Solomon, nơi Tổng thống Manasseh Sogavare gần đây đã tìm cách sửa đổi hiến pháp của đất nước để mở rộng quyền cai trị của mình, dựa trên cơ sở triển vọng được hỗ trợ tài chính liên tục.

Dù nhiều nhà độc tài có thể vẫn tin rằng Bắc Kinh sẵn sàng mở ngân khố cho họ, nhưng sự ủng hộ của nước này đã không còn được đảm bảo như trước. Dữ liệu từ nhiều nguồn khác nhau cho thấy các cam kết tài chính BRI đã chậm lại đáng kể. Theo Trung tâm Chính sách Phát triển Toàn cầu của Đại học Boston, các cam kết cho vay quốc gia của Trung Quốc đã giảm tới 94% từ năm 2016 đến năm 2019, từ 75 tỷ USD xuống chỉ còn 3,9 tỷ USD. Các bộ dữ liệu khu vực và toàn cầu khác nhìn chung cũng xác định xu hướng và mức độ sụt giảm. Một số thông tin từ năm 2020 và 2021 gợi ý rằng đại dịch COVID-19 có thể đã làm giảm hoạt động cho vay của Trung Quốc hơn nữa: một cơ sở dữ liệu khác của Đại học Boston tập trung vào đầu tư BRI ở châu Phi chỉ ra rằng, vào năm 2020, các khoản vay của Trung Quốc dành cho các chính phủ châu Phi đã giảm xuống mức thấp nhất kể từ năm 2004.

Nhưng sự sụt giảm trong hoạt động cho vay, vốn diễn ra từ đầu năm 2017, không thể chỉ do sự tàn phá kinh tế của COVID-19. Thay vào đó, nó là kết quả từ sự kết hợp của các yếu tố bổ sung lẫn nhau, ở cả bên trong và bên ngoài Trung Quốc. Kết hợp lại với nhau, chúng khiến Bắc Kinh không thể nhanh chóng khôi phục hoạt động cho vay cơ sở hạ tầng BRI về quy mô như trước đây.

KHÔNG PHẢI QUÁ LỚN ĐẾN MỨC KHÔNG THỂ SỤT ĐỔ

Chương trình cho vay quy mô lớn của BRI đã sụt giảm một phần là do những trở ngại ngày càng lớn, mà rõ ràng nhất là những thất bại quan trọng của sáng kiến này. Trong nhiều trường hợp, Bắc Kinh đơn giản đã đánh giá quá cao khả năng của cách tiếp cận lấy cơ sở hạ tầng làm trung tâm mà họ áp dụng ở nước ngoài. Chẳng hạn, từ năm 2007 đến 2014, Trung Quốc đã cho Sri Lanka vay 1,5 tỷ USD để xây dựng một cảng và sân bay tại Hambantota – một thập niên sau đó, cả hai dự án vẫn gần như bị bỏ trống. Nền kinh

tế Sri Lanka đang khốn đốn bởi những khoản nợ phát sinh từ các dự án này, và Trung Quốc có vẻ sẽ tìm cách phá bình thỏa thuận với IMF và các chủ nợ quốc tế khác vốn có thể mang lại sự cứu trợ rất cần thiết cho Colombo. Có thể hiểu lý do tại sao giới lãnh đạo của các quốc gia bị hủy hoại bởi các siêu dự án BRI vô bổ đang thận trọng trước các khoản vay mới, và sự nhiệt tình đối với các sáng kiến đầu tư của Trung Quốc đã giảm sút sau những sai lầm này.

Tuy nhiên, nhiều nhà quan sát có xu hướng bỏ qua các yếu tố kinh tế và chính trị khác ở chính Trung Quốc, những yếu tố đóng vai trò lớn hơn nhiều trong việc khiến cho hoạt động cho vay bị chậm lại. Quan trọng nhất là cuộc đại tu trong năm 2016-2017 của các cơ quan quản lý kinh tế Trung Quốc đối với các quy tắc quản lý và cấp phép cho các dự án đầu tư và cho vay ở nước ngoài, với mục đích rõ ràng là giảm đáng kể số lượng và quy mô của các siêu dự án ở nước ngoài. Quyết định của cơ quan quản lý kinh tế một phần là vì dòng vốn chảy ra nước ngoài ở thời kỳ đỉnh cao của BRI đã gây bất ổn cho nền kinh tế vĩ mô của Trung Quốc. Tại Bắc Kinh, BRI cũng ngày càng gắn liền với việc tháo vốn bất hợp pháp và chi tiêu hoang phí ở nước ngoài, vì các công ty có trụ sở tại Trung Quốc đã “dán nhãn BRI” cho các công viên giải trí ở các nước giàu có như Pháp, thay vì đầu tư vào các dự án cơ sở hạ tầng công cộng ở các nước đang phát triển ở châu Phi và Nam Á.

Việc điều chỉnh các quy tắc đầu tư đã có tác dụng như mong muốn: kể từ đó trở đi, Trung Quốc đã giảm hẳn số lượng dự án cho vay quy mô lớn. Nỗ lực kiểm soát các khoản đầu tư nước ngoài khổng lồ của Bắc Kinh, cùng với tình hình kinh tế trong nước ảm đạm của Trung Quốc, cho thấy rằng việc quay trở lại với cho vay nước ngoài không giới hạn sẽ không có khả năng xảy ra. Tập đã ám chỉ sự thay đổi này trong một bài phát

biểu quan trọng trước các nhà lãnh đạo châu Phi vào cuối năm 2021, trong đó ông không hề sử dụng từ “cơ sở hạ tầng” dù chỉ một lần.

VÀNH ĐAI THẮT CHẶT

Tuy nhiên, thay vì đánh dấu sự kết thúc của BRI, việc Bắc Kinh tái định hướng các khoản vay không kiểm soát có thể thúc đẩy chương trình hướng tới một mô hình bền vững hơn. Rời xa các siêu dự án cơ sở hạ tầng, Bắc Kinh đang theo đuổi các hình thức hợp tác kinh tế ít thâm dụng vốn hơn, bền vững hơn với các nền kinh tế đang phát triển. Như nghiên cứu của IRI và những tổ chức khác đã chỉ ra, “Vành đai và Con đường” giờ đây vượt ra ngoài cơ sở hạ tầng để bao gồm những sáng kiến ít hào nhoáng và ít tốn kém hơn trong các lĩnh vực như học thuật, viễn thông, năng lượng xanh, và thậm chí cả đánh bắt cá ngừ.

Bắc Kinh đang chuyển đổi BRI một cách âm thầm và có chủ ý. Việc Trung Quốc cắt giảm các khoản vay và mở rộng BRI ra ngoài cơ sở hạ tầng đều không phải là hoàn toàn ngẫu nhiên. Ngay từ khi cho vay BRI đạt đỉnh vào năm 2016 và 2017, các nhà hoạch định chính sách và nhà nghiên cứu ở Trung Quốc đã bắt đầu kêu gọi một BRI phù hợp hơn với nhu cầu của nước chủ nhà, thân thiện hơn với môi trường, và ít tập trung hơn vào các dự án cơ sở hạ tầng lớn.

Bắc Kinh đã thay đổi BRI cho phù hợp với mục tiêu đó. Họ đã làm tăng sự can dự của Trung Quốc vào thế giới học thuật và các viện chính sách, nỗ lực để trở thành người đầu tiên định hình các nghiên cứu về Trung Quốc ở các quốc gia có các chương trình Hán học mới nổi – chẳng hạn như Nam Phi – thông qua trao đổi học thuật, trợ cấp nghiên cứu, và các Viện Khổng Tử. Trong khuôn khổ BRI, Trung Quốc cũng đã hiện diện nhiều hơn trong lĩnh vực truyền thông của các nước đang phát triển – đáng chú ý nhất

là ở châu Phi, nơi đài truyền hình vệ tinh StarTimes có trụ sở tại Trung Quốc đã giành được thị phần từ các công ty truyền thông nhà nước cũng như các đối thủ cạnh tranh tư nhân. Trung Quốc còn tăng cường đưa công nghệ của mình đến các nước đang phát triển: ví dụ, dù Huawei hiện đã gần như bị loại khỏi mạng viễn thông của các nước công nghiệp hóa, mạng 4G và 5G của họ vẫn tiếp tục phát triển mạnh mẽ ở nhiều quốc gia ở châu Phi và Nam Á. Đầu tư của các công ty nhà nước và tư nhân của Trung Quốc vào năng lượng xanh và lưới điện tiếp tục hoạt động rất hiệu quả, đồng thời các công ty và thể chế nhà nước của Trung Quốc đang đẩy mạnh hợp tác với các quốc gia khác như Tanzania, Myanmar, và Quần đảo Solomon trong lĩnh vực an ninh, giám sát, và đào tạo “quản trị”.

Bắc Kinh đã không từ bỏ nỗ lực gây dựng ảnh hưởng toàn cầu thông qua phát triển kinh tế. Nước này đã điều chỉnh chiến lược của mình – trong một số trường hợp là cần thiết – theo hướng linh hoạt, có mục tiêu, và bền vững hơn. Nhà nước độc đảng của Trung Quốc tiếp tục cố gắng giành lấy lòng trung thành về chính trị và kinh tế của các nước có thu nhập thấp trên khắp thế giới, và họ đã tìm ra một cách rẻ hơn để làm như vậy. Dù quyết định của Bắc Kinh – từ bỏ các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn vốn có xu hướng thúc đẩy hành vi phản dân chủ – nghe như một tin tốt cho Washington và các đối tác của họ, nhưng thực ra nó có tác động cả tốt lẫn xấu đối với các bên liên quan.

CƠ HỘI CHO PHÁT TRIỂN DÂN CHỦ

Cách tiếp cận được tái định hướng của Trung Quốc mang đến những cơ hội mới cho Mỹ và các đối tác G-7, nhưng để tận dụng chúng, các nhà lãnh đạo dân chủ sẽ cần xây dựng một chiến lược phát triển chủ động và có phối hợp hơn trước rất nhiều. Thứ nhất,

việc Trung Quốc lùi bước về cơ sở hạ tầng đã tạo cơ hội cho Washington và các đồng minh tiến lên. Những lỗ hổng quan trọng về cơ sở hạ tầng vẫn tồn tại trên khắp thế giới. Xét đến những kết quả cả tốt lẫn xấu từ hỗ trợ tài chính không ràng buộc của Trung Quốc, các nhà lãnh đạo – và quan trọng hơn, các cử tri – tại các nước đang phát triển có thể sẽ sẵn sàng chấp nhận khoản vay đi kèm với trách nhiệm giải trình và các tiêu chuẩn rõ ràng hơn.

Hơn nữa, nhiều lĩnh vực mục tiêu của BRI, chẳng hạn như học thuật, viễn thông, và thương mại, là những lĩnh vực mà các nền dân chủ công nghiệp hóa có lợi thế cạnh tranh tốt. Mỹ và các đối tác dân chủ của mình phải đầu tư nhiều hơn nữa vào một cách tiếp cận chung nhằm xây dựng quan hệ lành mạnh với các quốc gia đang nỗ lực duy trì quan hệ với Trung Quốc – ví dụ, bằng cách thúc đẩy thương mại và kinh doanh, hỗ trợ trao đổi báo chí và học thuật, cung cấp học bổng và đào tạo kỹ thuật. Washington và các đối tác của mình cũng có thể đầu tư vào một quỹ mới dành cho phát triển và dân chủ, qua đó thể hiện mong muốn không chỉ hỗ trợ cơ sở hạ tầng vật chất của các nước đang phát triển mà cả cơ sở hạ tầng dân chủ của họ.

Mỹ và các đối tác của mình cũng phải nỗ lực nhiều hơn trong việc xây dựng quan hệ với các nước nhỏ. Quá trình tái định hướng BRI của Trung Quốc sẽ khiến nhóm nước này trở nên quan trọng hơn, chứ không phải kém quan trọng hơn đối với Bắc Kinh. Dù Trung Quốc có thể dừng các cam kết trị giá hàng tỷ USD ở các nền kinh tế lớn đang phát triển, nhưng các cam kết nhỏ hơn vẫn có thể gây tác động lớn ở những nơi như Quần đảo Solomon hoặc Serbia. Trong giới chính sách đối ngoại, việc nói rằng Mỹ và các đối tác của họ chỉ cần đơn giản xuất hiện đã trở thành sáo rỗng – nhưng duy trì sự

hiện diện vẫn là cách tốt nhất để xây dựng lòng tin và xây dựng các quan hệ mang lại những cơ hội quan trọng.

Cuối cùng, Mỹ và các đối tác của mình không nên ngần ngại thúc đẩy dân chủ song song với phát triển. Thật vậy, Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ (USAID) đã bắt đầu đi theo con đường này; cùng với Thượng đỉnh vì Dân chủ của chính quyền Biden, USAID đã nhấn mạnh lại tầm quan trọng của các thể chế dân chủ lành mạnh đối với sự phát triển lâu dài. Nhưng quá nhiều đối tác công nghiệp hóa của Mỹ đang do dự trong việc công khai chấp nhận hoặc nhấn mạnh quan điểm rằng các thể chế dân chủ như tòa án độc lập, cơ quan lập pháp mạnh, báo chí tự do, và bầu cử được tổ chức tốt có thể tạo điều kiện cho sự phát triển. Một số nhà phân tích từ lâu đã bày tỏ lo ngại rằng những lời kêu gọi dân chủ hóa có thể gợi lại những can thiệp thời Chiến tranh Lạnh của Mỹ, hoặc có thể cô lập các quốc gia với dàn lãnh đạo không có khuynh hướng dân chủ. Các nền dân chủ và các nhà tài trợ lớn khác càng cho thấy tiếng nói của họ bên cạnh tiếng nói của Washington, thì những lo ngại này sẽ càng trở nên vô nghĩa. Nếu chỉ một mình Mỹ lên tiếng về những lợi ích của nền dân chủ, hành động đó có thể dễ dàng bị coi là sản phẩm của tư duy Chiến tranh Lạnh. Nhưng nếu một liên minh gồm các nền dân chủ trải dài từ Canada đến Nhật Bản cùng làm như vậy, thì lời kêu gọi sẽ khó bị gạt đi hơn nhiều.

Các nhà hoạch định chính sách càng sớm thừa nhận chiến lược quốc tế đang thay đổi của Trung Quốc và điều chỉnh lại cách tiếp cận của riêng họ thì càng tốt. Nhà nước độc đảng của Trung Quốc đã nhanh chóng học được điều mà người Mỹ phát hiện ra sau khi nổi lên như một siêu cường: rằng thay đổi các xã hội khác là một công việc phức tạp, lộn xộn, và cố gắng thực hiện điều đó bằng các khoản tiền lớn có thể phản tác dụng

theo những cách tai hại. Bắc Kinh sẽ áp dụng những bài học này như thế nào, và liệu họ có thành công trong việc theo đuổi quyền lực hay không, vẫn là một trong những câu hỏi cấp bách nhất đối với nền dân chủ toàn cầu. Mỹ và các đối tác dân chủ của mình sẽ phải tìm ra câu trả lời của riêng họ – và đó phải là những câu trả lời hiệu quả nhất có thể.

** Matt Schrader và J. Michael Cole lần lượt là Cố vấn về Trung Quốc và Cố vấn Cấp cao về Trung Quốc tại Viện Cộng hòa Quốc tế. Họ là những nhà nghiên cứu chủ chốt trong báo cáo gần đây của IRI có tên “Cưỡng chế, Bắt bớ, và Kiểm duyệt: Nghiên cứu điển hình về nỗ lực tìm kiếm ảnh hưởng toàn cầu của Đảng Cộng sản Trung Quốc” (Coercion, Capture, and Censorship: Case Studies on the CCP’s Quest for Global Influence.)*

<https://nghiencuuquocte.org/2023/02/15>