

Husain Haqqani và Narayanappa Janardhan * - Kỳ nguyên của các liên kết tiểu đa phương

Nguồn: Husain Haqqani và Narayanappa Janardhan, “[The Minilateral Era](#),” Foreign Policy, 10/01/2023

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng

20/01/2023



Các cường quốc tầm trung từ Ấn Độ đến Israel hiện đang theo đuổi các quan hệ đối tác nhỏ, dựa trên những vấn đề cụ thể, nằm ngoài các thể chế chính thức.

Tháng 9 năm ngoái, bên lề cuộc họp của Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc, các ngoại trưởng Ấn Độ, Pháp, và Các Tiểu vương quốc Ả Rập Thống nhất (UAE) đã vạch ra một chiến lược ba bên. Mỗi bên đều đã có quan hệ song phương mạnh mẽ với hai bên còn lại, vì vậy họ nhất trí sẽ theo đuổi quan hệ đối tác nhóm rộng lớn hơn. Ấn Độ và Pháp cũng vừa tham gia một nỗ lực tương tự nhằm tạo ra một chương trình nghị sự chung với Australia.

Trước đó, cũng trong năm 2022, một hội nghị thượng đỉnh trực tuyến giữa Ấn Độ, Israel, UAE và Mỹ – Nhóm I2U2 – đã thiết lập một “quan hệ đối tác vì tương lai” và công bố các dự án an ninh lương thực trị giá 2,3 tỷ USD. Sáng kiến này bao gồm các khoản đầu tư vào cái gọi là công viên thực phẩm ở Ấn Độ, nơi sẽ liên kết các trang trại với thị trường tiêu dùng bằng công nghệ nông nghiệp của Israel và Mỹ.

Được khuyến khích bởi sự phân mảnh của trật tự thế giới, các nhóm năm giữa chủ nghĩa song phương (bilateralism) và chủ nghĩa đa phương (multilateralism) này – được gọi là các nhóm tiểu đa phương (minilateral/plurilateral) – đang ngày càng trở nên quan trọng. Ngôn ngữ của chính sách đối ngoại Mỹ hiện vẫn tập trung vào cạnh tranh ngang hàng với Trung Quốc và Nga, nhưng hầu hết các cường quốc hạng trung đã bày tỏ mong muốn hình thành một thế giới đa liên kết và đa mạng lưới – thậm chí là một thế giới “không phân cực.” Bằng cách làm việc cùng nhau trong một chương trình nghị sự cụ thể, các nhóm nhỏ sẽ tránh được sự phức tạp của việc ra quyết định trong các tổ chức lớn hơn.

Với việc các tổ chức đa phương như Liên Hiệp Quốc và Liên minh châu Âu thất bại trong việc điều phối chính sách đối ngoại của mình, một vài quốc gia đã chuyển sang hoạt động bên ngoài các thể chế chính thức, lựa chọn các quan hệ đối tác ngắn hạn và dựa trên từng vấn đề cụ thể. Các cơ chế tiểu đa phương có phạm vi hẹp hơn so với các cơ chế đa phương, thường không có tính chính thức, và chỉ gồm một số ít quốc gia có cùng lợi ích. Chúng mang tính thực tế, dễ thích nghi, tiết kiệm, và tự nguyện – không chứa đựng những ràng buộc thể chế. Trong khi đó, hầu hết các thể chế đa phương phải phục vụ cho những kỳ vọng và tham vọng cạnh tranh của nhiều quốc gia, theo đó làm chậm quá trình ra quyết định và phát sinh chi phí lớn về hành chính.

Năm 2022, các nhà lãnh đạo Singapore, Ấn Độ, UAE đã nhắc đi nhắc lại rằng họ không muốn lựa chọn giữa Trung Quốc và Mỹ. Hầu hết các quan hệ tiểu đa phương cũng được thiết kế để tăng cường hợp tác chức năng giữa các quốc gia có cùng chí hướng và tránh các xung đột địa chính trị. Ví dụ, Nhóm I2U2 được gọi là “Bộ tứ mới.” Nhưng đây là một cách gọi sai: Khác với nhóm Bộ tứ – Đối thoại An ninh Bốn bên (Quad) gồm Australia, Ấn Độ, Nhật Bản, và Mỹ – Bộ tứ mới tập trung vào cơ sở hạ tầng công nghệ hơn là cạnh tranh với Trung Quốc hoặc đối đầu với Iran.

Thực ra, ngay cả Bộ tứ đầu tiên cũng không phải là một liên minh quân sự hay một quan hệ đối tác quốc phòng, nguyên nhân chủ yếu là do các thành viên của khối này vẫn đang do dự trong việc tự ràng buộc mình bằng một hiệp ước quân sự chính thức. Tại thượng đỉnh Quad gần đây nhất ở Tokyo vào tháng 5/2022, các thành viên đã xác định an ninh y tế toàn cầu, khí hậu, các công nghệ quan trọng và mối nổi, mạng, không gian, và cơ sở hạ tầng là các lĩnh vực hợp tác. Họ cũng đã công bố Hiệp định Đối tác Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương về Định vị Hàng hải, theo đó cho phép theo dõi các tàu không bắt thiết bị định tuyến (dark shipping) ở Quần đảo Thái Bình Dương, Đông Nam Á, và Ấn Độ Dương.

Hầu hết các nhóm tiểu đa phương cũng dựa trên cơ sở tự nguyện và không bị ràng buộc về mặt pháp lý. Chúng gồm nhiều bên liên quan, kể cả các tập đoàn và tổ chức phi chính phủ, thay vì lấy các quốc gia làm trung tâm. Điều này khiến việc ra quyết định là từ dưới lên thay vì từ trên xuống. Các nhóm tiểu đa phương dựa trên vấn đề cụ thể có xu hướng không gắn gũ về mặt địa lý, nghĩa là chúng khác với các nhóm khu vực như Hiệp hội Hợp tác Khu vực Nam Á, Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á, Liên minh Châu Phi, Tổ chức các Quốc gia Châu Mỹ, và Liên minh Châu Âu.

Chủ nghĩa tiểu đa phương đã tạo điều kiện thuận lợi cho hợp tác kinh tế theo những cách mà chủ nghĩa đa phương không làm được. Hầu hết các thể chế đa phương đều bị trì trệ bởi các lợi ích cạnh tranh với nhau. Điều đáng chú ý là một số cơ chế tiểu đa phương, bao gồm cả nhóm I2U2, đã phát triển quan hệ đối tác công-tư, mà ví dụ nổi bật là sự hợp tác giữa Israel, Ấn Độ, và UAE. Mỹ đã giúp I2U2 có thêm động lực khi tham gia, nhưng liên hệ giữa ba bên còn lại đã luôn hiện diện kể từ Hiệp định Abraham. Israel, Ấn Độ, và UAE là các cường quốc tầm trung đang lên với tổng GDP khoảng 4 nghìn tỷ USD, sở hữu nguồn vốn, công nghệ, và thị trường dồi dào.

Các nỗ lực ngoại giao kênh 2 – tức thảo luận không chính thức giữa các quan chức và cựu quan chức do các viện chính sách hoặc các tổ chức phi chính phủ tổ chức – đang xem xét tiềm năng cho một quan hệ đối tác mới, bổ sung Hàn Quốc vào nhóm I2U2 hiện có bốn thành viên. Động lực của các nhóm tiểu đa phương gồm các cường quốc tầm trung kiểu này có thể tạo cơ sở để tiếp tục bổ sung thêm nhiều quốc gia khác. Nhưng thách thức là phải đảm bảo rằng nhóm không trở nên quá lớn, khiến các bên tham gia phải giải quyết các lợi ích và kỳ vọng quá khác biệt.

Ấn Độ đã trở thành nước đi đầu trong việc ủng hộ chủ nghĩa tiểu đa phương, một yếu tố quan trọng để đạt được tình trạng đa cực mà nước này mong muốn. Các cơ chế tiểu đa phương cho phép Ấn Độ duy trì chính sách tự chủ chiến lược – không liên minh với bất kỳ cường quốc lớn nào – đồng thời tạo điều kiện cho quan hệ đối tác chặt chẽ với Mỹ và các nước khác trong từng lĩnh vực cụ thể. Chẳng hạn, năm 2019, Ấn Độ đã hợp tác với Nhật Bản và UAE để khởi động hai dự án ba bên ở châu Phi, gồm một bệnh viện ung thư ở Kenya và một trung tâm giáo dục từ xa ở Ethiopia. Các dự án này hoạt động song song với các dự án phát triển của Trung Quốc nhưng không thể hiện rõ sự cạnh

tranh với Trung Quốc. Chủ nghĩa tiểu đa phương của Ấn Độ đã phản ánh sự mở rộng của các quan hệ đối tác. Chẳng hạn, Ấn Độ và UAE hiện đang có quan hệ song phương, ba bên và bốn bên.

Chủ nghĩa tiểu đa phương cũng đang phát triển mạnh mẽ ở Mỹ Latinh. Là những nước nắm giữ hơn một nửa trữ lượng lithium của thế giới, Argentina, Bolivia, Chile, và Mexico, đã thành lập một nhóm để đảm bảo rằng các nước khác không khai thác tài nguyên của họ. Giá của lithium cacbonat đã tăng gần 500% trong hai năm qua và dự kiến sẽ tiếp tục tăng khi nhu cầu về pin và xe điện lên cao, khiến cho sự hợp tác này trở nên cần thiết. Argentina thậm chí còn xem xét thành lập một hiệp hội lithium khu vực tương tự như Tổ chức Các nước Xuất khẩu Dầu mỏ (OPEC).

Các nhóm tiểu đa phương cho phép các quốc gia có cùng chí hướng hợp tác với nhau trong các lĩnh vực thường bị cản trở bởi các cơ chế đa phương hoặc các nhóm quốc gia lớn hơn. Ví dụ, có nhiều nhóm tiểu đa phương đang theo đuổi mục tiêu chung, thực tế về khí hậu, trong khi việc đạt được thỏa thuận về vấn đề khí hậu trong những tổ chức đa phương rộng lớn hơn là rất khó. Trong một diễn biến quan trọng, UAE và Indonesia đã công bố một cơ chế tiểu đa phương cam kết thúc đẩy bảo tồn rừng ngập mặn trên toàn thế giới trong hội nghị thượng đỉnh về khí hậu của Liên Hiệp Quốc tại Ai Cập vào tháng 11 năm ngoái. Được gọi là Liên minh Rừng ngập mặn vì Khí hậu, nhóm này cũng bao gồm Ấn Độ, Sri Lanka, Australia, Nhật Bản và Tây Ban Nha.

Trong khi đó, Mỹ đang đẩy mạnh tham gia vào các cơ chế tiểu đa phương, biến chúng thành một công cụ quan trọng cho ngoại giao kinh tế. Liên minh Chip 4 gồm Mỹ, Đài Loan, Nhật Bản, và Hàn Quốc đã tạo ra một nhóm chuỗi cung ứng của các nhà sản xuất chip hàng đầu. Dù sáng kiến này dựa trên quan ngại về kinh tế, nhưng đằng sau nó còn

có một yếu tố địa chính trị: Mục đích của nó là chống lại sự thống trị của Trung Quốc trong việc thiết kế và sản xuất chất bán dẫn tiên tiến. Sự tham gia của Mỹ vào các nhóm tiểu đa phương có thể được thúc đẩy bởi những cân nhắc về địa chính trị, nhưng cơ chế này cũng cho phép các quốc gia không muốn tập trung vào cạnh tranh địa chính trị cộng tác với Mỹ trong các vấn đề mà hai bên cùng quan tâm.

Bối cảnh địa chiến lược đang thay đổi đã tạo ra những cơ hội hợp tác mới giữa các cường quốc tầm trung. Chủ nghĩa tiểu đa phương cũng có thể trở thành mô hình cho các thị trường mới nổi và các nước đang phát triển. Dù lợi ích của các nhóm tiểu đa phương dường như vượt xa chi phí, nhưng chúng vẫn đi kèm với một số rủi ro. Chủ nghĩa tiểu đa phương có thể khiến các tổ chức quốc tế vốn đã kém hiệu quả lại càng trở nên kém hiệu quả và có thể dẫn đến các tranh chấp. Nhưng trong nhiều trường hợp, quan hệ song phương đã đạt đến điểm bão hòa, còn các thể chế đa phương lại hoạt động không hiệu quả. Dù có hay không có Mỹ, chủ nghĩa tiểu đa phương vẫn sẽ phát triển mạnh trong những năm tới, giống như phong trào không liên kết đã đạt được sức hút trong Chiến tranh Lạnh.

** Husain Haqqani là nhà ngoại giao thường trú tại Học viện Ngoại giao Anwar Gargash ở Abu Dhabi và là nghiên cứu viên cấp cao tại Viện Hudson. Ông từng là Đại sứ Pakistan tại Mỹ từ năm 2008 đến năm 2011.*

** Narayanappa Janardhan là nghiên cứu viên cấp cao tại Học viện Ngoại giao Anwar Gargash và là nghiên cứu viên không thường trú tại Viện Các quốc gia vùng Vịnh Ả Rập ở Washington.*

<https://nghiencuuquocite.org/2023/01/20>