

Sáng kiến Vành đai và Con đường vẫn chưa chết

Nguồn: Mie Hoejris Dahl, “The Belt and Road Isn’t Dead. It’s Evolving.” *Foreign Policy*, 13/11/2024

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng

22/11/2024



Ở Mỹ Latinh, Trung Quốc đang nói lời tạm biệt với những canh bạc lớn và những cây cầu khổng lồ để ủng hộ một cách tiếp cận mới.

Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình đã đến thăm Peru để tham dự hội nghị thượng đỉnh của diễn đàn Hợp tác Kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương (APEC). Trong thời gian đó, ông cũng sẽ khánh thành cảng nước sâu Chancay, cách Lima khoảng 72 km về phía bắc. Đây là một dự án trị giá 3,6 tỷ đô la – một trong những khoản đầu tư cơ sở hạ tầng lớn nhất của Trung Quốc vào khu vực trong hai thập kỷ qua.

Nhưng nó cũng có thể là một trong những dự án cuối cùng thuộc loại này.

Sau khi trở thành Chủ tịch nước vào năm 2013, trong nỗ lực củng cố cái gọi là chiến lược hướng ra bên ngoài và tìm kiếm thị trường mới cho nền sản xuất đang bùng nổ của Trung Quốc, Tập đã khởi xướng một chương trình cải cách nhằm tăng cường hoạt động ngoại giao và thúc đẩy đầu tư ra nước ngoài, mà đỉnh cao là Sáng kiến Vành đai và Con đường (BRI).

Các hợp đồng cơ sở hạ tầng lớn là một động thái đôi bên cùng có lợi: Chúng cho phép Trung Quốc xuất khẩu công suất dư thừa về thép, lao động, và các đầu vào khác, đồng thời cung cấp cơ sở hạ tầng cần thiết cấp bách cho Mỹ Latinh. Kể từ năm 2017 đến nay, 22 quốc gia ở Mỹ Latinh và Caribe đã chính thức tham gia BRI, hoàn toàn thay đổi quan hệ của Trung Quốc với lục địa này. Trung Quốc hiện là đối tác thương mại lớn thứ hai của Mỹ Latinh, chỉ sau Mỹ.

Tuy nhiên, sau hai thập kỷ gia tăng ảnh hưởng trong khu vực, Bắc Kinh đang chuyển sang một

cách tiếp cận mới. Trong lúc vật lộn để quản lý tình hình suy thoái kinh tế, gánh nặng nợ nần chồng chất, và thị trường bất động sản sụp đổ, Bắc Kinh đang chấm dứt kỷ nguyên của các dự án cơ sở hạ tầng lớn với rủi ro và chi phí cao để ủng hộ các khoản đầu tư “biên giới mới” nhỏ hơn vào điện toán đám mây, công nghệ 5G, năng lượng tái tạo, trí tuệ nhân tạo, và xe điện.

Trung Quốc đã trình bày chiến lược mới của mình với thế giới như một chiến lược có tầm nhìn xa và hướng tới tương lai. Tuy nhiên, các đối tác Mỹ Latinh của họ lại không mấy tin tưởng vào điều đó.

Khoảng cách cơ sở hạ tầng đáng kể tồn tại đã lâu ở Mỹ Latinh khiến các nhà lãnh đạo khu vực khao khát đầu tư nước ngoài. Trong khi Mỹ và Liên minh châu Âu vẫn còn ngần ngại bỏ ra số tiền lớn, Trung Quốc lại vui vẻ tham gia.

BRI đã tài trợ cho các tuyến đường xuyên qua những khu rừng rậm ở Costa Rica; hệ thống đường sắt ở Bolivia và Argentina; các khu công nghiệp và một cảng container ở Trinidad và Tobago; nhà máy thủy điện lớn nhất ở Ecuador; và tuyến cáp quang xuyên đại dương đầu tiên kết nối trực tiếp châu Á với Nam Mỹ, kéo dài từ Trung Quốc đến Chile, cùng nhiều dự án khác.

Những dự án cơ sở hạ tầng lớn này được triển khai song song với việc Trung Quốc tăng cường đầu tư vào sức mạnh mềm và ngoại giao. Benjamin Creutzfeldt, một học giả về Trung Quốc, nhận định: Mỹ từng rất giỏi làm việc với các đối tác Mỹ Latinh, nhưng Trung Quốc đã vượt qua.

“Người Trung Quốc đã trở nên giỏi hơn trong ngoại giao quyến rũ nhờ các đại sứ đầy sức lôi cuốn của họ,” ông nói. “Họ đã học được cách ứng phó với các đối tác của mình một cách hiệu quả.”

Nhưng sự bành trướng của Trung Quốc trong khu vực này, đặc biệt là về cơ sở hạ tầng cứng, đã khiến Mỹ Latinh phải trả giá. Các công ty Trung Quốc đã bị cáo buộc về các hoạt động xây dựng kém chất lượng và tham nhũng trong các khoản đầu tư lớn trước đây.

Ví dụ, Đập Coca Codo Sinclair, một đập thủy điện bằng đá trong rừng rậm Ecuador, đã không ngừng tạo ra những tíat báo tiêu cực kể từ khi được khánh thành vào tháng 11/2016. Dự án này ước tính trị giá 3,4 tỷ đô la – dự án lớn nhất trong lịch sử Ecuador – được Trung Quốc xây dựng và tài trợ như một dự án chủ chốt của BRI. Nhưng đến tháng 7/2022, hơn 17.000 vết nứt đã xuất hiện trên khắp con đập và nhiều quan chức cấp cao của Ecuador tham gia quá trình xây dựng đã bị bỏ tù hoặc bị kết án về tội nhận hối lộ liên quan đến dự án.

Ecuador hiện không chỉ bị bỏ lại phía sau với cơ sở hạ tầng lỗi thời mà còn mắc kẹt với số tiền nợ khổng lồ. BRI đã biến Trung Quốc từ máy ATM của Mỹ Latinh thành chủ nợ lớn nhất của khu vực này. Trung Quốc hiện đang cạnh tranh với Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ trong việc là chủ nợ lớn nhất trong khu vực, và đã khiến Mỹ Latinh phải gánh mức thanh toán nợ cao nhất thế giới, ước tính ở mức 4% GDP của khu vực. Theo nghiên cứu từ Trung tâm Nghiên cứu Chính sách Kinh tế (CEPR), tỷ lệ các khoản vay của Trung Quốc cho các

quốc gia đang gặp khó khăn về tài chính đã tăng từ khoảng 5% vào năm 2010 lên khoảng 60% vào năm 2022.

Về phần mình, Ecuador đang cố gắng trả nợ bằng cách xuất khẩu dầu sang Trung Quốc với mức chiết khấu gần 80%. Nhưng thỏa thuận này cũng có thể gây rắc rối cho Trung Quốc về lâu dài.

Leland Lazarus, phó giám đốc chương trình an ninh quốc gia tại Viện Chính sách Công Jack D. Gordon thuộc Đại học Quốc tế Florida, nhận xét: “Việc hỗ trợ các dự án khổng lồ này, vốn không mang lại lợi nhuận lớn, ở các quốc gia mắc nợ, không nhất thiết là một chiến lược kinh doanh tốt.”

Axel Dreher, giáo sư tại Đại học Heidelberg của Đức, cho biết: “Trung Quốc đang đứng trước nguy cơ không lấy lại được tiền.”

Sau hơn hai thập kỷ triển khai các dự án cơ sở hạ tầng lớn và đầy tham vọng, Trung Quốc đã bắt đầu phải đối mặt với hậu quả.

Tình hình kinh tế và chính trị căng thẳng trong nước đã làm tăng áp lực phải giảm chi tiêu ở nước ngoài và tập trung vào nhu cầu phát triển trong nước. Chỉ mới tuần trước, chính phủ Trung Quốc đã phê duyệt kế hoạch trị giá 1,4 nghìn tỷ đô la để thúc đẩy nền kinh tế bằng cách cho phép chính quyền địa phương tái cấp vốn nợ.

Trung Quốc cũng ngày càng cảnh giác với các dự án cơ sở hạ tầng sau khi bị chỉ trích vì triển khai BRI kém hiệu quả. AidData, một phòng nghiên cứu phát triển quốc tế, đã phân tích hơn 13.427 dự án của sáng kiến này trên 165 quốc gia, với tổng trị giá 843 tỷ đô la. Họ phát hiện ra rằng 35% trong số này có “vấn đề lớn trong quá trình triển khai,” chẳng hạn như bê bối, biểu tình, tham nhũng, vi phạm lao động, và suy thoái môi trường.

Trung Quốc vẫn đang hoàn thiện một số dự án cơ sở hạ tầng cứng, bao gồm hệ thống tàu điện ngầm nhanh Bogotá Metro ở Colombia, nhưng sẽ theo đuổi ít dự án hơn trong tương lai. Thay vào đó, vì thiếu tiền mặt và mong muốn giảm rủi ro đầu tư trong khi vẫn duy trì sự can dự ở nước ngoài, Trung Quốc đã chuyển trọng tâm sang các dự án biên giới mới – và đã đạt được những kết quả đáng kể.

Wenyi Cai, một nhà đầu tư Trung Quốc và là giám đốc điều hành của Polymath Ventures, một công ty đầu tư mạo hiểm tại Mỹ Latinh, cho biết bà nhận thấy có sự quan tâm áp đảo của Trung Quốc đối với các khoản đầu tư kỹ thuật số, đặc biệt là ở Mexico và Brazil. Chỉ tính riêng năm 2022, 58% các khoản đầu tư của Trung Quốc vào Mỹ Latinh và Caribe là vào các ngành công nghiệp cơ sở hạ tầng mới này, tăng từ mức 25% của một năm trước.

Sự thay đổi này đặc biệt đáng chú ý trong ngành viễn thông. Theo báo cáo từ Đại học Navarra, hiện có tới 70% mạng di động 4G-LTE của Mỹ Latinh được hỗ trợ bởi cơ sở hạ tầng từ gã khổng lồ công nghệ Trung Quốc Huawei, đạt tăng trưởng 9% trong khu vực vào năm 2022. Công ty

này cũng đang triển khai mạng 5G tại một số quốc gia trong khu vực.

Trung Quốc còn đang tạo nên làn sóng trong ngành công nghiệp xe điện. Theo báo cáo của Viện Đối thoại Liên Mỹ (Inter-American Dialogue), năm 2022, các công ty Trung Quốc đã đầu tư 2,2 tỷ đô la vào ngành công nghiệp này – chiếm 35% tổng vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài của Trung Quốc vào khu vực trong năm đó. Năm 2023, Trung Quốc đã nổi lên như nhà cung cấp xe hơi hàng đầu của Mexico, xuất khẩu số xe trị giá 4,6 tỷ đô la, và nhà sản xuất xe điện Trung Quốc BYD cũng đang tích cực tìm hiểu các địa điểm nhà máy tại Mexico.

Mối quan tâm của Trung Quốc đối với cuộc cách mạng kỹ thuật này rõ ràng là vì lý do kinh tế. Đối với Trung Quốc, các lĩnh vực biên giới mới có ít rủi ro hơn, chi phí vận hành thấp hơn, và mang về lợi nhuận nhanh hơn so với các dự án cơ sở hạ tầng truyền thống trong thế giới hậu đại dịch đang bị thu hẹp.

Margaret Myers, giám đốc chương trình Châu Á và Mỹ Latinh tại Viện Đối thoại Liên Mỹ, cho biết: “Vì Trung Quốc có ít vốn hơn để phân bổ nên họ đang cố gắng phân bổ theo cách chiến lược hơn.”

Tuy nhiên, điều này đã dẫn đến một sự sụt giảm lớn trong nguồn quỹ cho Mỹ Latinh. Từ năm 2010 đến năm 2019, Trung Quốc đã đầu tư trung bình 14,2 tỷ đô la mỗi năm vào khu vực này. Tuy nhiên, đến năm 2022, số tiền đã giảm xuống còn chưa đến một nửa – khoảng 6,4 tỷ đô la. Xu hướng tương tự cũng đã xuất hiện trong các khoản vay từ các tổ chức tài chính phát triển hàng đầu của Trung Quốc: Vào thời kỳ đỉnh cao năm 2010, Trung Quốc đã cho khu vực này vay hơn 25 tỷ đô la, nhưng con số này đã giảm xuống còn nhỉnh hơn 1,3 tỷ đô la mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2019 đến năm 2023.

Dù cơ sở hạ tầng không còn là chiến lược đầu tư thông minh nhất, nhưng điều đó không có nghĩa là nhu cầu về cơ sở hạ tầng của khu vực này sẽ biến mất. Luis Alberto Moreno, cựu chủ tịch Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, nói với chúng tôi rằng vẫn còn tình trạng thâm hụt cơ sở hạ tầng lớn ở Mỹ Latinh và tình trạng này đang trở nên trầm trọng hơn khi khu vực này trở nên giàu có hơn và đòi hỏi nhiều năng lượng, hàng hóa, và dịch vụ hơn.

Các ngân hàng phát triển không phải của Trung Quốc, bao gồm Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ, đã bắt đầu lấp đầy khoảng trống kể từ khi hoạt động cho vay của Trung Quốc giảm lần đầu tiên vào năm 2015. Hoạt động của họ bao gồm khoản tài trợ mới đáng kể từ Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ nhằm cải thiện đường bộ vào năm ngoái, với 600 triệu đô la được phân bổ cho Mexico, 480 triệu đô la cho Brazil, và 345 triệu đô la cho Argentina.

Tuy nhiên, Moreno nói rằng ông nghi ngờ Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ có thể tự mình lấp đầy khoảng trống. Trung Quốc dường như là lựa chọn duy nhất còn lại, nhưng họ không muốn tham gia.

Dù khu vực này đang mắc kẹt trong nợ trong nước và bị thiệt hại do các dự án cơ sở hạ tầng không đáp ứng được kỳ vọng về thời gian, chi phí, và chất lượng, nhưng một nỗi lo vẫn thường trực ở Mỹ Latinh về việc khu vực này sẽ ra sao nếu không có dòng tiền ồ ạt từ Trung Quốc.

Myers tiết lộ: “Có một cảm giác rằng cơ sở hạ tầng cần phải được xây dựng, bất kể Trung Quốc có phải là bên thực hiện hay không.”

Tuy nhiên, việc Trung Quốc tập trung nhiều hơn vào các khoản đầu tư “biên giới mới” có thể giúp các nước Mỹ Latinh nâng cao cơ sở hạ tầng kỹ thuật số rất cần thiết của họ, theo đó giúp họ tận dụng tự động hóa và áp dụng trí tuệ nhân tạo. Nó cũng có thể tạo điều kiện cho khu vực này tham gia vào quá trình chuyển đổi xanh toàn cầu.

Jesús Seade, đại sứ Mexico tại Trung Quốc, coi việc chuyển hướng tập trung sang đầu tư do đổi mới sáng tạo là một cơ hội cho đất nước ông. “Điều đó có nghĩa là phát triển – có nghĩa là giúp Mexico leo lên cao trong chuỗi giá trị,” ông nói với *Foreign Policy*.

Tuy nhiên, một số người lo ngại rằng khu vực này sẽ trở nên quá phụ thuộc vào Trung Quốc trong các lĩnh vực mới này, giống như họ đã từng đối với các dự án cơ sở hạ tầng vật chất lớn, mà không cải thiện được khả năng cạnh tranh của chính mình trong quá trình đó. Dù một số người hoan nghênh các công nghệ xanh giá rẻ từ Trung Quốc để hỗ trợ cho quá trình chuyển đổi sang sử dụng năng lượng sạch của khu vực, nhưng người ta vẫn lo ngại về việc các nước Mỹ Latinh không làm đủ để tăng cường năng lực sản xuất hàng hóa sản xuất có giá trị cao, khai thác chuyển giao công nghệ của Trung Quốc, và thực hiện các biện pháp an ninh mạnh mẽ để chống lại việc sử dụng sai dữ liệu của công dân.

Theo Robert Evan Ellis, giáo sư nghiên cứu về Mỹ Latinh tại Học viện Chiến tranh Lục quân Mỹ, các khoản đầu tư biên giới mới cũng có thể gây ra các mối đe dọa an ninh đối với các chính phủ Mỹ Latinh và công dân của họ, bao gồm các rủi ro về giám sát, an ninh mạng, và sở hữu trí tuệ mà khu vực này chưa được chuẩn bị để giải quyết. Ông cũng lo ngại về khả năng Trung Quốc sử dụng sai mục đích quyền tiếp cận và kiến thức của mình về các hoạt động tại các trung tâm hậu cần quan trọng – chẳng hạn như Kênh đào Panama hoặc Cảng Chancay – để ngăn chặn quyền tiếp cận của nước khác hoặc phát động các cuộc tấn công nếu xảy ra xung đột.

Một quan ngại khác là sự cân bằng quyền lực giữa Trung Quốc và các đối tác Mỹ Latinh. Theo Marisela Connelly, giáo sư tại Trung tâm Nghiên cứu Châu Á và Châu Phi thuộc Đại học Mexico, Trung Quốc là bên quyết định các điều kiện cho thương mại và đầu tư trong khu vực.

“Trung Quốc chỉ đơn giản muốn các nước Mỹ Latinh tuân theo yêu cầu của Trung Quốc,” Connelly nói. Bà chỉ trích chính phủ Mexico vì “không có chiến lược” và “không có mục tiêu rõ ràng” trong quan hệ với Trung Quốc.

Cuối cùng, tình hình này đặt ra một câu hỏi quan trọng về cơ sở hạ tầng mà Mỹ Latinh thực sự

cần.

“Tôi không nghĩ điều này [ít đầu tư vào cơ sở hạ tầng cứng] là điều xấu,” Evan Ellis nói. Sau cùng thì Mỹ Latinh vẫn phải trả tiền cho các dự án cơ sở hạ tầng của mình và sự thay đổi cách tiếp cận của Trung Quốc có thể cứu khu vực này khỏi các dự án cơ sở hạ tầng không khả thi và tốn kém hơn trong tương lai.

Mie Hoejris Dahl là một nhà báo tự do người Đan Mạch hiện đang sống tại Thành phố Mexico. Bà chuyên đưa tin về chính trị, kinh tế, môi trường, và các vấn đề xã hội ở Mỹ Latinh và có bằng thạc sĩ quản trị công của Trường Chính phủ Kennedy thuộc Đại học Harvard.

<https://nghiencuuquocte.org/2024/11/22/sang-kien-vanh-dai-va-con-duong-van-chua-chet/#more-59482>