

# ĐỐI TÁC MIỀN CƯỜNG

Peter Hakim

## Làm hài lòng Brazil

Mặc dù hầu hết các lãnh đạo Mỹ Latinh phàn nàn rằng từ sau vụ tấn công khủng bố 11-9-2001, Mỹ đã không quan tâm đến khu vực này, nhưng Washington vẫn tranh thủ tình cảm của tổng thống Brazil năm vừa qua. Trong những tuần bầu cử tháng 10 - 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, được biết đến là Lula, đã được mời tới gặp Tổng thống George W. Bush tại Nhà Trắng. Ông trở lại đó tháng 6 năm 2003 trong cuộc gặp cấp cao với Tổng thống Bush và 10 thành viên nội các quan trọng. Đồng thời, ông là nguyên thủ quốc gia duy nhất công khai phản đối cuộc chiến ở Iraq được đón tiếp ở đại lộ 1600 Pennsylvania.

Chính quyền Bush không có nhiệm vụ nào quan trọng ở Tây bán cầu hơn là xây dựng một mối quan hệ hợp tác mang tính xây dựng với Brazil. Là một nước lớn nhất và có ảnh hưởng nhất khu vực Mỹ Latinh, Brazil có thể quyết định liệu Mỹ có đạt được chương trình nghị sự về chính sách đối ngoại của mình ở Mỹ Latinh và trong một vài trường hợp, họ có tác động đến thành công của Mỹ ngoài khu vực này hay không. Mặc dù Brazil không đủ mạnh để quyết định chính sách ở Mỹ Latinh như họ mong muốn, nhưng họ thường có đủ khả năng để luôn hỗ trợ - hay phản đối kế hoạch của Mỹ ở khu vực này. Thử nghiệm chính của quan hệ này sẽ

không phải là liệu Brazil và Mỹ có thể tìm ra được các lĩnh vực hợp tác hay không, mà là liệu rằng họ có thể hài hoà các lợi ích và mục tiêu khác nhau, các triển vọng thực tế khác nhau, và cuối cùng là tránh xung đột hay không.

Mặc dù an ninh được coi là ưu tiên hàng đầu của Mỹ, chương trình nghị sự về quan hệ liên châu Mỹ của Chính quyền Bush vẫn không thay đổi nhiều trong hai năm qua - và không khác lắm so với chương trình của Bill Clinton hay George H.W. Bush. Mỹ vẫn chú trọng đến việc làm cho Mỹ Latinh trở thành một đối tác hữu ích và tương hợp hơn bằng việc đẩy mạnh nền chính trị dân chủ và kinh tế thị trường trong khu vực, hình thành các thoả thuận về đầu tư và tự do thương mại rộng khắp Tây bán cầu, thúc đẩy hợp tác để giải quyết các vấn đề nổi cộm chung như chủ nghĩa khủng bố, buôn bán ma tuý, và các đe dọa tới quy định hiến pháp.

Tuy nhiên, chương trình nghị sự này đang ở tình trạng nguy hiểm. Một thập kỷ kinh tế tăng trưởng chậm chạp hay thậm chí không tăng trưởng, các cuộc khủng hoảng tài chính, các căng thẳng gia tăng về chính trị và xã hội đã làm tệ hại thêm tình trạng ảm đạm của khu vực này và làm giảm niềm tin của dân chúng vào các nhà lãnh đạo và thể chế dân chủ. Vì từ sau vụ tấn công khủng bố 11-9, an ninh trở thành một ưu tiên hàng đầu,

Mỹ đã bị chỉ trích vì thái độ lạnh nhạt và không dính líu, và chống chủ nghĩa Mỹ gia tăng đã bao phủ trở lại ở khu vực Mỹ Latinh.

Trong bối cảnh này, các chính sách và thành quả kinh tế của Brazil là các quan tâm đặc biệt của Washington, bởi chúng sẽ có ảnh hưởng lan tràn khắp Nam Mỹ. Brazil đã ngăn chặn được một cuộc khủng hoảng tài chính, thế nhưng nền kinh tế đình trệ trong 6 năm qua và các tiến bộ về mặt xã hội bị chậm lại một cách trầm trọng. Một sự lụn bại, sa sút về kinh tế ở Brazil - chiếm 1/2 sản lượng hàng hoá và dịch vụ của Nam Mỹ - sẽ khiến các nhà đầu tư và cổ đông Mỹ phải trả giá đắt, làm trầm trọng thêm các phiền toái về chính trị và kinh tế của lục địa này, đồng thời làm xói mòn hơn nữa sự ủng hộ cho các chính sách thương mại và cải cách thị trường mà Washington đã đưa ra. Ngược lại, một Brazil phồn thịnh sẽ khiến cho khu vực trở nên ổn định, phát triển hơn và giúp tăng cường quan hệ Mỹ - Mỹ Latinh.

Washington cần sự hợp tác của Brasília để tạo ra sự tiến bộ trong các vấn đề quan trọng của khu vực như *Khu vực mậu dịch tự do Châu Mỹ (FTAA)*, đương đầu với sự yếu kém về chính trị của Venezuela, chiến tranh du kích và bạo lực tội phạm ở Colombia. Tiếng nói của Brazil cũng rất có trọng lượng đối với các vấn đề quốc tế mở rộng như các cuộc đàm phán thương mại toàn cầu và cuộc đấu tranh chống AIDS. Chắc chắn là Brazil cần sự hợp tác của Mỹ để đạt được các chương trình nghị sự quốc tế cũng như trong nước của họ, đặc biệt là các thách thức lớn đối với tăng trưởng kinh tế, yêu cầu các tiếp cận có căn cứ tới thị trường, vốn và công nghệ Mỹ. Brazil cần Mỹ để có bất cứ

cơ hội nào tiếp sinh lực cho nền kinh tế vốn đã trì trệ từ lâu của mình, mở rộng các cơ hội nghề nghiệp, và thúc đẩy phát triển xã hội. Một mối quan hệ thù địch sẽ đe dọa nhiều hơn đến chính sách và lợi ích của Mỹ ở Mỹ Latinh, chứ không phải là các hoạt động chính trị không ổn định và các mối quan hệ không dễ dàng với Mỹ.

### Một sự khác biệt của một năm

Vào giữa năm 2002, những lá phiếu tăng lên khiến Lula có thể giành được chức vụ tổng thống Brazil đã làm phiền lòng nhiều quan chức Mỹ, họ sợ rằng nếu trúng cử, cựu lãnh đạo cánh tả này sẽ loại bỏ hầu hết các cải cách của những người tiền nhiệm và đưa đất nước (có lẽ cả các nước khác trong khu vực) vào cuộc khủng hoảng. Một số người ở Washington và ở các phương tiện truyền thông thậm chí còn sợ rằng ông ta có thể cố gắng huy động một cuộc cách mạng chống Mỹ, chống thị trường, chủ nghĩa dân túy và sâu rộng khắp khu vực. Đầu năm 2003, ngay sau lễ nhậm chức của ông, đài BBC đã so sánh Lula với Tổng thống Cuba - Fidel Castrol và Tổng thống Venezuela Hugo Chávez, gọi ông là một "nhà lãnh đạo cánh tả kỳ cựu... tán thành một chương trình nghị sự chính trị dân túy".

Một năm sau đó Washington và Phố Wall đã tán dương các giải pháp kinh tế giản đơn của Lula. Mặc cho căng thẳng gia tăng trong lĩnh vực thương mại, ông vẫn giành được lời tán dương từ Bộ Ngân khố Mỹ John Snow và Horst Kohler, Giám đốc Quỹ tiền tệ Quốc tế IMF, vì ông đã vực Brazil khỏi vực thẳm của tình trạng vỡ nợ và khôi phục lại uy tín trên các thị trường quốc tế. Ông đã cố gắng giành được sự tán thành của Quốc hội đối với việc sửa đổi hiến pháp và xem

xét hệ thống tiền lương hưu, tương tự ông đã giải quyết cải cách về thuế và các thay đổi về thể chế cần thiết vốn đã bị trì hoãn từ lâu khác. Mặc dù các chính sách theo định hướng thị trường và các ngân sách chặt chẽ của Lula đôi khi đã gây ra sự phản đối có hại trong chính đảng của ông ta, nhưng ông vẫn được dân chúng trong nước ưa chuộng. Tóm lại, Lula đã chứng tỏ sẽ thực dụng hơn ý thức hệ, một nhà lãnh đạo có thực lực đã quản lý nền kinh tế phức tạp của Brazil với kỹ năng và sự khéo léo đã duy trì sự ủng hộ của các khu vực bầu cử khác nhau ở Brazil và ở nước ngoài.

Phần lớn những động thái mới mẻ đáng khích lệ này đã đóng góp cho một mối quan hệ mang tính xây dựng và thân mật với Mỹ trong năm vừa qua - và sẽ giúp duy trì mối quan hệ đó trong tương lai. Tuy nhiên, các bất đồng với Chính quyền Bush vẫn không dễ hoà giải, và các đe dọa của một quan hệ gây tranh cãi hơn là có thực. Brazil và Mỹ liên quan với nhau trong các tranh chấp thực tế về các lợi ích quốc gia khác nhau, phần lớn là bởi tính không đối xứng hoàn toàn về của cải và quyền lực tương ứng của họ. Các bất đồng khác phản ánh các viễn cảnh khác nhau về chính trị và ý thức hệ giữa một Nhà trắng bảo thủ của Mỹ và một chính quyền Brazil mà, mặc cho các chính sách kinh tế chủ đạo của họ, mang lại một triển vọng bất lợi cho nhiều vấn đề. Hai nước này thường cân bằng tốt giữa sự cộng tác và ganh đua trong các vấn đề quan trọng. Đặc trưng của mối quan hệ này trong tương lai có thể phụ thuộc nhiều hơn vào khả năng làm dịu đi các phương cách xung đột chứ không phải các thành công của họ trong việc theo đuổi những quan tâm chung của họ.

Thương mại có thể hình thành hay phá vỡ vấn đề, bởi vì nó rất quan trọng trong cái nhìn của Mỹ về quan hệ chiến lược đối với Mỹ Latinh cũng như các nước khác trên thế giới, và đó cũng là vấn đề lớn đối với tương lai kinh tế Brazil. Washington và Brasília bất đồng về vấn đề thành lập FTAA, một khu vực mậu dịch tự do của 34 nước được đưa ra đàm phán từ năm 1994. Lula không coi trọng FTAA ngay từ khi bắt đầu chiến dịch tranh cử tổng thống của ông ta, ông gọi đó là một kế hoạch thôn tính Mỹ Latinh của Mỹ. Mặc dù từ đó ông đã kiềm chế được lối nói khoa trương, chính quyền của ông, bao gồm cả Bộ Ngoại giao đầy quyền lực, vẫn giữ nguyên sự ngờ vực lớn về hoài bão của Mỹ đối với FTAA và vẫn duy trì sự ưu tiên cao hơn cho tiến trình hội nhập kinh tế Nam Mỹ.

Lập trường của Lula về FTAA phản ánh đời sống chính trị của đất nước ông. Không một khu vực bầu cử nào ở Brazil lại nhiệt tình ủng hộ khu vực mậu dịch tự do Tây bán cầu, và thậm chí cộng đồng doanh nghiệp Brazil cũng bị chia rẽ về vấn đề này. Brazil tuyên bố họ sẽ không tán thành hiệp định FTAA trừ khi Mỹ cắt bớt các bảo hộ lớn cho nông dân Mỹ và xem xét lại các chính sách về luật chống phá giá, bởi vì các chính sách này gây trở ngại cho các nhà xuất khẩu của Brazil. Tuy nhiên, các vấn đề này sẽ không dễ dàng giải quyết tại các cuộc đàm phán FTAA. Washington bị hạn chế bởi nhiều khu vực bầu cử chính trị trong nước, các khu vực này phản đối việc loại bỏ các bảo hộ hiện nay. Họ chỉ có thể xem xét việc tạo ra nhượng bộ mà Brazil muốn trong các cuộc đàm phán thương mại toàn cầu, trong sự cộng tác với Châu Âu và Nhật Bản.

Tuy nhiên, các cuộc đàm phán đa phương đã bị đổ vỡ trong cuộc họp vào tháng 9 năm 2003 của Tổ chức Thương mại Thế giới WTO ở Cancún, Mexico. Hội nghị này đã sớm đổ vỡ khi các bên gặp bế tắc trong hàng loạt các vấn đề, bao gồm cả vấn đề trợ giá nông nghiệp. Nhà thương thuyết Mỹ- Robert Zoellick, và Celso Amorim, Bộ trưởng ngoại giao và 10 nhà đàm phán chóp bu của Brazil, đã đổ lỗi cho tính không thay đổi được của mỗi chính phủ cho thất bại này. Mặc dù các nhà quan sát dày dặn đã cho rằng các bên không tách rời ra quá xa và có thể tiến tới một hiệp định mà họ đã tiếp tục đàm phán, sự đổ vỡ của Cancún ít nhất là bước lùi tạm thời trong quan hệ thương mại Mỹ - Brazil và các triển vọng cho việc hình thành FTAA.

Brazil sau đó tuyên bố họ muốn "các cuộc đàm phán, không đối đầu" trong vấn đề thương mại, nhưng họ đang đề xuất một nền tảng cho việc thảo luận một khuôn mẫu cho hiệp định FTAA mà cả Mỹ cũng như hầu hết các nước Mỹ Latinh đều không thấy sự hấp dẫn. Chỉ khi Mỹ muốn loại nông nghiệp ra khỏi các cuộc đàm phán thương mại toàn cầu, Brazil mới làm điều tương tự cho một vài lĩnh vực quan trọng cơ bản đối với Mỹ, như sở hữu trí tuệ, và thương mại dịch vụ. Nếu Mỹ và Brazil, hiện nay đang là đồng chủ tịch các cuộc đàm phán FTAA, không thể sắp đặt một hiệp định vào hạn cuối vào tháng 12 năm 2004, các cuộc đàm phán có thể sẽ được mở rộng. Tuy nhiên, hai nước nên loại bỏ các thủ thuật đàm phán của nhau, các cuộc đàm phán FTAA có thể đổ vỡ trong sự chua cay và các mối quan hệ song phương sẽ bị ảnh hưởng lớn.

### Bạn bè và hàng xóm

Một vấn đề gay góc khác cho mối quan hệ Mỹ - Brazil là cuộc chiến chống khủng bố và các quốc gia không lương thiện hiện nay của Washington. Mặc dù Brazil ủng hộ Mỹ sau ngày 11 tháng 9, 2001 - họ đã viện dẫn *hiệp định an ninh tập thể* của *Tổ chức các quốc gia Châu Mỹ* (OAS) để tuyên bố rằng các cuộc tấn công khủng bố là các hành động gây hấn với các thành viên OAS - từ đó họ trở thành một trong những nhà chỉ trích gay gắt nhất của khu vực đối với cuộc chiến Iraq. Tháng 9 năm ngoái, Lula đã khiến cho Đại hội đồng Liên Hiệp Quốc hiểu rằng cũng giống như phần lớn các quốc gia Mỹ Latinh khác, Brazil phản đối chủ nghĩa đơn phương của Washington, học thuyết đánh đòn phủ đầu, về việc thường xuyên không đếm xỉa đến Liên Hiệp Quốc. Washington lờ đi các phản đối của Brasília, nhưng thái độ làm ngơ sẽ trở nên khó khăn hơn nhiều trong năm nay, khi Brazil có một ghế ở Hội đồng bảo an Liên Hiệp Quốc trong một nhiệm kỳ hai năm. Vấn đề chính là liệu rằng Mỹ có tiếp tục giữ các chỉ trích của Brazil và giữ nó không ảnh hưởng đến các mối quan hệ khác của họ hay không và liệu rằng Brazil sẽ tăng cường hay làm dịu đi các chỉ trích đó.

Cuba là một vấn đề khác mà hai nước vẫn chưa nhìn thẳng vào. Năm ngoái, trước cả UN và OAS, Brazil đã từ chối bình luận về đối xử của Cuba đối với những người chống đối, để một mình Mỹ ký các nghị quyết chỉ trích Castrol về nhân quyền. Trong suốt chuyến thăm tới hòn đảo này tháng 9 năm ngoái, Lula đã chứng tỏ rõ ràng rằng ông định duy trì quan hệ cá nhân lâu dài với Castrol và từ chối đưa ra bất kỳ vấn đề chính trị nào với

ông hay gặp những người chống đối địa phương. Tuy nhiên, Lula cũng tính toán đến tính nhạy cảm của Mỹ bằng việc giới hạn chuyến thăm của ông xuống còn một ngày và đòi hỏi rằng những biểu lộ của chống chủ nghĩa Mỹ khi đó phải được tránh. Các mối quan hệ của Brasília với Havana có thể chọc tức Washington, chúng có thể gây ra sự xích mích lớn, đặc biệt khi trong chính sách đối ngoại của Mỹ, Cuba đang mất dần đi tầm quan trọng.

Mặt khác, sự dính líu của Brazil ở Venezuela có thể sẽ là một đặc điểm quan trọng hơn trong quan hệ Mỹ - Brazil. Trong năm ngoái, Brazil đã ca ngợi "những người bạn Venezuela", một nhóm 6 nước bao gồm cả Mỹ và đã thúc giục chính quyền Venezuela và những người nổi loạn giải quyết hoà bình các mâu thuẫn về chính trị bằng việc tổ chức một cuộc bỏ phiếu bãi miễn uỷ quyền theo hiến pháp trong nhiệm kỳ của Tổng thống Chávez. Tuy nhiên, đồng thời Lula đã theo đuổi các cuộc đàm phán trực tiếp với chính quyền Chávez, khuyến khích mối quan hệ kinh tế song phương và hội nhập thân thiện hơn giữa các nước Nam Mỹ. Brazil đã tiến tới một cách cư xử nước đôi tạm thời này, nhưng tình huống này ở Venezuela sẽ trở nên xấu hơn, Brasília có thể gặp khó khăn khi theo đuổi cả hai con đường cùng một lúc mà không có sự cho phép của Mỹ.

Mỹ nên hài lòng với sự thay đổi của Brazil trong việc tiếp cận với Colombia. Mặc dù tiếp tục một cách thận trọng và vẫn cảnh giác với sự dính líu của Mỹ, Brazil đã cho thấy sự ủng hộ ngày càng tăng của họ đối với các sáng kiến an ninh của Tổng thống Alvaro Uribe và miễn cưỡng nhận ra rằng chính quyền Uribe có thể cần sự

giúp đỡ từ quân đội Mỹ. Hơn thế nữa, với sự tán thành của chính quyền Colombia, Brazil đã đưa ra đề nghị đăng cai tổ chức các cuộc đàm phán giữa Liên Hiệp Quốc và lực lượng quân du kích chính của Colombia. Thay đổi lớn trong chính sách của Brazil phản ánh các quan ngại của họ về vấn đề bạo lực lan rộng ở khu vực Amazon, vấn đề sử dụng ma tuý tăng vọt và tội phạm ở các thành phố của Brazil. Mặc dù vậy, các quan chức Brazil vẫn cảnh giác về sự có mặt của quân đội Mỹ ở một nước láng giềng, và bất kỳ sự leo thang đáng kể nào của sự dính líu Mỹ ở đó có thể một lần nữa khiến Brazil có các chỉ trích gay gắt về các chính sách của Mỹ ở Colombia. Lula đã cho thấy sự quan tâm của ông về vai trò của Mỹ, cũng như các khát vọng mở rộng khu vực của Brazil, khi ông muốn Uribe phụ thuộc nhiều hơn vào Brazil và ít quan tâm hơn tới sự giúp đỡ của Mỹ.

Chính quyền Lula cũng tăng các nỗ lực để biến Brazil thành một lãnh đạo khu vực bằng việc khuyến khích các kế hoạch để biến Mercosur (một thoả thuận về tự do thương mại giữa các nước Argentina, Brazil, Paraguay, và Uruguay - một cực trung tâm của chính sách ngoại giao của Brazil) đàm phán một hiệp định thương mại Mercosur - EU, và thúc đẩy sự hội nhập kinh tế của Nam Mỹ. Nhà Trắng thời Clinton đã khó chịu với các sáng kiến như vậy, nhưng đã phớt lờ đi. Chính quyền Bush có vẻ như nhận ra rằng Brazil, do ảnh hưởng và quy mô của họ, sẽ thật sự chiếm một vị trí đặc biệt ở Nam Mỹ. Tuy nhiên, vẫn chưa rõ ràng là sáng kiến của Brazil đưa ra đến mức nào thì Mỹ sẽ không phản đối.

Kiểm nghiệm này sẽ tới khi các tham vọng của Brazil trực tiếp thách

thức các mục đích hay quan tâm về chính sách của Mỹ trong khu vực này—chẳng hạn như nếu họ đe dọa phản đối một thoả thuận của FTAA, cản trở nghị quyết về tình trạng hỗn độn về chính trị của Venezuela, hay gây ra sự phản đối rộng lớn hơn đối với sự hỗ trợ về quân sự của Mỹ cho Colombia. Nhiều người ở Washington đã nổi cáu bởi cái mà họ xem xét sẽ là vai trò thấp hơn của Brazil tại cuộc họp của WTO ở Cancún. Họ cũng đã bị kích thích bởi sự thân mật gần gũi của Lula với Castro và bởi các bài chỉ trích tiếp diễn về chính sách của Mỹ ở Iraq. Ngược lại, hầu hết người dân Brazil đều ủng hộ chính phủ của họ về tất cả các lĩnh vực này. Sau hàng loạt các vấn đề, những câu hỏi chính vẫn là: Sự bất đồng và độc lập mà Mỹ chịu đựng được từ Brazil là bao nhiêu và Brazil đã chuẩn bị như thế nào để hài hoà với quan điểm và lợi ích của Mỹ?

### **Một mối quan hệ không quan trọng**

Hơn thế nữa, thương mại đã là vấn đề duy nhất kích thích sự mở rộng và đe dọa xích mích tiềm tàng giữa hai nước. Họ có thể hợp tác, ít nhất là tối thiểu, về các vấn đề gai góc như Venezuela và Colombia, và họ đã cố gắng để chịu đựng sự khoa trương khoe khoang và tranh cãi rộng rãi về các vấn đề khác như Cu ba và cuộc chiến Iraq. Và mặc dù họ có cái nhìn khác nhau, viễn cảnh về chính trị khác nhau, hai tổng thống có vẻ như đã phát triển mối quan hệ chân thành với nhau.

Để giữ vững các mối quan hệ mang tính xây dựng, các quan chức Mỹ phải giữ các tham vọng hiện thực của họ. Một số nhà phân tích và các quan chức Mỹ tán thành mối quan hệ gần gũi hơn giữa hai nước, với sự cộng tác

thường xuyên và có tổ chức. Nhưng theo truyền thống người Brazil thường thích sự hợp tác thực dụng và cơ hội chủ nghĩa với Mỹ trong một số vấn đề cụ thể. Tuy nhiên còn không hoàn toàn tin tưởng vào Washington, người Brazil thận trọng với việc tạo ra các hy vọng rằng họ sẽ ủng hộ gần như tự động các quan điểm của Mỹ, hứa hẹn khả năng đối với việc thiết lập một đường lối độc lập cho bản thân họ, hay giảm bớt tính đa dạng của các mối quan hệ quốc tế. Nói cách khác, Brazil có ít lợi ích trong việc phát triển một mối quan hệ đặc biệt với Mỹ như loại hình mà Argentina đã từng tìm kiếm. Điều đó để mặc Washington phải tìm kiếm sự hợp tác của Brazil mà không coi như nó sẽ được chấp nhận. Hơn nữa, mối quan hệ này đã ổn định và nhất quán đáng kể trong những năm vừa qua. Hai nước chưa phải là các đồng minh thân thiết hay các đối thủ của nhau, nhưng họ thường hợp tác cùng nhau một cách hiệu quả. Ngày nay, Mỹ có thể thường hy vọng Brazil có một mức độ hợp tác đáng kể trong hầu hết các vấn đề và tránh sự phản đối dữ dội của họ đối với các vấn đề khác.

Chính quyền Bush nên tiếp tục bước khởi đầu tốt đẹp của họ, ủng hộ các mối quan hệ thân thiết với Brazil. Chính quyền Lula nhận hai lời mời của Nhà Trắng và sự thừa nhận của Mỹ về vai trò đặc biệt của Brazil ở khu vực Nam Mỹ. Washington vẫn phải để ý tới các lợi ích của Brazil. Đó sẽ là chính sách tốt để tự động thu hút được quan điểm của Brazil về hàng loạt các vấn đề có liên quan ở Tây bán cầu và nắm bắt được các vấn đề quan trọng ở đó. Điều đó đòi hỏi Washington phải theo đuổi một cách tiếp cận ít đơn phương hơn, đặc biệt là ở Nam Mỹ, và sẵn lòng chấp nhận các

hứa hẹn về các chính sách và chương trình của họ. Chưa một chính quyền Mỹ nào làm được điều này trong những vấn đề thiết yếu nhất định, và nó có lẽ còn đặc biệt khó khăn đối với chính quyền Bush.

Mâu thuẫn trong tư tưởng của Brasília về vai trò quốc tế và khu vực của họ làm phức tạp nhiệm vụ của Washington. Các nhà chính trị Brazil từ lâu đã tranh cãi rằng Brazil nằm trong số các cường quốc mạnh nhất thế giới, cùng với Mỹ, Nga, Trung Quốc và Ấn Độ. Kết quả là Brazil nhấn mạnh việc giữ một vai trò lãnh đạo trong việc định hình nên thể chế chính trị khu vực, chống lại các nỗ lực thống trị họ của Mỹ. Đồng thời, họ tán thành với một sự hiểu biết truyền thống về chủ quyền quốc gia và không đồng ý với việc can thiệp vào các vấn đề nội bộ của một nước thậm chí dưới danh nghĩa nhân quyền và dân chủ hoá. (Lula tuyên bố trong chuyến thăm Cuba: "Tôi không bình luận đến các chính sách đối nội của các quốc gia khác"). Quan điểm đó đã khiến Brazil hầu như theo bản năng phản đối chương trình hoạt động của Mỹ ở Tây bán cầu và các nơi khác. Mặc dù không thể làm thay đổi lập trường của Brazil, nhưng Mỹ có thể làm dịu bớt đi trong các hoàn cảnh cụ thể.

Mỹ cũng nên để ý tăng cường các cơ hội hợp tác với Brazil. Washington và Brasília đã tập trung chủ yếu vào một "chương trình nghị sự tiêu cực" - về việc giải quyết các bất đồng của họ hơn là khai thác các cơ hội và các quan tâm chung. Tuy nhiên, thời gian gần đây, Washington và Brasília đã cố gắng tạo ra một "Chương trình tích cực", đề cao các vấn đề như sức khỏe và giáo dục, đói nghèo, khoa học và công nghệ, về việc mà họ có chung một quan điểm. Nhưng không kể

hoạch nào trong số này đưa ra được cơ sở thuyết phục cho sự hợp tác quan trọng. Hai nước có thể có cái nhìn sai lệch, và họ có thể quá khiêm tốn trong tham vọng của mình. Mặc cho các bất đồng hiện tại, chính sách kinh tế và thương mại là lĩnh vực mà Brazil và Mỹ có quan tâm chung lớn nhất và có lợi ích lớn nhất.

### Lula là trên hết

Brazil chưa bao giờ thực sự thách thức các mục đích của Mỹ ở Mỹ Latinh. Họ không bàn đến cái nhìn của Mỹ đối với các thoả thuận về tự do thương mại vùng Tây bán cầu, đẩy mạnh hợp tác an ninh khu vực, hay biện pháp tổng hợp về dân chủ; trên thực tế, họ thường cam kết hợp tác với Washington trong từng lĩnh vực này. Tuy nhiên, hơn là bất cứ nước Mỹ Latinh nào khác, họ đã nhắc lại nhiều lần ý kiến phản đối quan điểm của Washington về cách thức mà các đề xuất và sáng kiến cụ thể sẽ hoạt động như thế nào trên thực tế. Brazil là nước duy nhất trong khu vực có sự độc lập để thách thức đáng kể với Mỹ.

Thường thì các bất đồng của Brasília với Washington không phải về tư tưởng hay về chính trị - vì chẳng hạn như, các bất đồng với Chávez của Venezuela. Sự phản đối của Brazil thường phản ánh bản thân quan niệm của họ như một trong những nước quan trọng nhất thế giới và nên chính trị rắc rối và thất thường trong nước. Hiện nay, mặc dù đã cân bằng nhờ việc thúc đẩy chủ nghĩa thực dụng, Tổng thống Lula đưa thêm hai hệ tư tưởng vào quan hệ song phương, đặc biệt là đối lập với chính quyền Bush bảo thủ. Động thái mới này có thể nổi lên như một nguyên nhân gây bất đồng, như một số người ở Washington

lo sợ, nhưng nó cũng có thể phục vụ lợi ích của Mỹ - nếu chính quyền Bush sẵn sàng chấp thuận tính đa dạng của chương trình nghị sự về chính sách của Brazil và tránh thúc giục chính quyền Lula chọn các khía cạnh mới.

Trong năm trúng cử, Lula đã giành được nhiều sự ủng hộ trong lĩnh vực chính trị, ở cả trong nước cũng như ngoài nước. Ông cũng thi hành nghiêm túc các chính sách kinh tế mà ông đã giành được lời ca ngợi của các nhà đầu tư phố Wall, các cam kết về mặt xã hội của ông đề cập đến cả khía cạnh các nhà phản đối chống toàn cầu hoá. Năm ngoái, ông đã được hoan nghênh cả ở Diễn đàn Kinh tế thế giới Davos và tại Diễn đàn xã hội thế giới chống hợp tác ở Porto Alegre, Brazil. Ngày nay ít nhà lãnh đạo - và chắc chắn không có lãnh đạo nào ở Mỹ Latinh lại đòi hỏi nhiều niềm tin hơn giữa các thành phần của nền kinh tế thị trường và thương mại tự do. Kết quả là Lula có thể làm nhiều hơn bất cứ ai khác để xây dựng lại niềm tin của Châu Mỹ vào các chương trình cải cách thị trường và khôi phục lại lòng tin đối với các chính sách của IMF và Ngân hàng thế giới, mở đường cho một hiệp định thương mại toàn diện của vùng Tây bán cầu - đó cũng chính là tất cả các thành tố trọng tâm trong chương trình nghị sự của Mỹ ở Latinh.

Các tiến bộ đạt được trong các mặt trận này sẽ chủ yếu phụ thuộc vào thành công của Lula trong việc quản lý hiệu quả trong nước - đó là, khả năng của ông trong việc khôi phục lại tăng trưởng kinh tế, tạo công ăn việc làm, đạt được các mục tiêu lớn về xã hội, đấu tranh chống tội phạm và bạo lực. Bất kỳ đóng góp nào của Mỹ cho các nỗ lực của Lula có thể chỉ là gián tiếp, nhưng nó cũng có thể rất quan trọng. Washington có thể giúp Lula tốt nhất bằng việc tạo điều kiện thuận lợi hơn cho ông ta chấp nhận các chính sách có lợi cho cả hai nước. Các nhượng bộ quan trọng về thuế quan nông nghiệp có tác động đến các sản phẩm của Brazil, chẳng hạn như, có thể cho chính quyền Lula một không gian tốt để chấp thuận một FTAA tăng cường. Ngược lại, áp lực rất rõ ràng để chấp nhận hiệp định này, hay các giải pháp về chính sách ngoại giao và kinh tế khác mà Brazil hiện đang phản đối, có thể sẽ mang lại kết quả không mong đợi. Washington phải luôn nhớ rằng lợi ích của họ ở khu vực Tây bán cầu phụ thuộc nhiều vào thành công về chính trị và kinh tế của Lula ở trong nước hơn là vào việc nhận được sự hợp tác tích cực vào bất kỳ vấn đề cụ thể nào, bất kể nó quan trọng như thế nào ■

*Bản dịch của Viện Nghiên cứu Châu Mỹ*

*Nguồn: Foreign Affairs, Volume 83, No1*