

HỘI NHẬP KHU VỰC MỸ LATINH: THỰC TRẠNG VÀ TRIỂN VỌNG

Lê Lan Anh*

Tóm tắt: *Mỹ Latinh và Caribbean (LAC) bao gồm 34 quốc gia, hơn 600 triệu dân và một vùng lãnh thổ rộng lớn gấp năm lần so với Liên minh châu Âu (EU). Khu vực này tồn tại các liên minh chính trị, các thỏa thuận thương mại, và các hợp tác ngành trong khu vực, thay vì chỉ tồn tại một cộng đồng lục địa như EU ở châu Âu. Việc tồn tại song song các cơ chế hợp tác và hội nhập với các tính năng, nguồn gốc và lịch sử hình thành khác nhau, thậm chí là cạnh tranh nhau đôi khi tạo ra những hạn chế nhất định. Mục đích của bài viết này là đánh giá thực trạng các khối liên kết của khu vực Mỹ Latinh, qua đó nêu ra triển vọng của các khối liên kết trong quá trình tăng cường hội nhập khu vực hiện nay.*

Từ khóa: Mỹ Latinh, hội nhập, thách thức, CELAC, MERCOSUR, ALBA, CAN

1. Lịch sử hội nhập khu vực Mỹ Latinh

Tiến trình hình thành các khối liên kết

Lịch sử hội nhập khu vực ở Mỹ Latinh bắt đầu kể từ các cuộc chiến tranh giành độc lập trong thế kỷ XIX. Xét từ góc độ lịch sử/ ý thức hệ, tiến trình hội nhập LAC diễn ra trong ba thời kỳ: hội nhập khu vực phát triển (những năm 1950 đến năm 1970); hội nhập khu vực mở (những năm 1980 đến năm 1990) và hội nhập khu vực của thế kỷ XXI, hiện đang được xây dựng.

Giai đoạn hội nhập khu vực phát triển

Trong những năm 1960, hầu hết các nước trong khu vực Mỹ Latinh đã áp dụng mô hình thay thế nhập khẩu ISI để thúc đẩy sự phát triển nhằm mục tiêu tạo ra một thị trường khu vực lớn hơn. Công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu (ISI) là

một chính sách thương mại và kinh tế chủ trương thay thế nhập khẩu nước ngoài bằng sản xuất trong nước¹. ISI dựa trên tiền đề rằng một quốc gia nên cố gắng giảm sự phụ thuộc nước ngoài thông qua việc sản xuất các sản phẩm công nghiệp hóa tại địa phương. Các nước trong khu vực Mỹ Latinh đã áp dụng mô hình ISI để phát triển thị trường công nghiệp hóa trong khu vực, cùng nhau liên kết lại tạo ra một thị trường khu vực rộng lớn². Theo đó, chiến lược của các chính phủ này là chú trọng khuyến khích sản xuất trong nước phục vụ tiêu dùng địa phương, thay vì sản xuất cho thị trường xuất khẩu. Các sản phẩm thay thế nhập khẩu có thể làm giảm nhu cầu ngoại hối, kích thích đổi mới và làm cho đất nước tự chủ trong các lĩnh vực quan trọng như thực phẩm, quốc phòng và công nghệ tiên tiến.

* Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

Bên cạnh đó, các chính sách bảo hộ mạnh mẽ đã được thông qua để ngăn chặn tác hại đối với nền kinh tế quốc gia đến từ hoạt động nhập khẩu, tránh tỷ lệ nhập khẩu quá mức. Kết quả là các khối liên kết như Thị trường chung Trung Mỹ (MCCA) năm 1958, Hiệp hội Thương mại Tự do Mỹ Latinh (ALALC) năm 1960, và Hiệp ước Andean năm 1969 đã được ra đời. ALALC được tạo ra từ Hiệp ước Montevideo vào năm 1960 với 7 nước thành viên ban đầu là: Argentina, Brazil, Chile, Mexico, Paraguay, Peru và Uruguay. Đến giữa năm 1961 và 1967, Colombia, Ecuador, Venezuela và Bolivia cũng gia nhập nhóm. ALALC được thiết kế dưới dạng một Hiệp định thương mại khu vực và dần trở thành một Khối thị trường chung với tham vọng giảm dần thuế quan, và ngay từ đầu, đã thu được kết quả tốt khi thương mại nội khối tăng từ 6% lên 12% trong vòng sáu năm³.

Tuy nhiên, mô hình này đã bị thất bại do sự khác biệt lớn giữa các nền kinh tế, việc một số thành viên không tuân thủ lịch trình giảm thuế của ALALC, cùng với nguyên nhân do tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu đầu thập niên 1970, dẫn đến cuộc khủng hoảng của các nền kinh tế trong khối, và làm giảm tính linh hoạt của khối. Năm 1980, Hiệp ước thứ hai của Montevideo được ký kết, và kết quả là Hiệp hội hội nhập Mỹ Latinh (ALADI) đã ra đời, mang đến một mô hình liên kết khu vực ít cấu trúc hơn nhưng linh hoạt hơn,

dựa trên chủ yếu là các hiệp định song phương và đa phương⁴.

Giai đoạn hội nhập khu vực mở

Đầu những năm 1990, một làn sóng mới của các liên kết khu vực đã xuất hiện: được gọi là chủ nghĩa khu vực mở, liên quan chặt chẽ đến quá trình tự do hóa. Cuộc khủng hoảng dầu mỏ năm 1973 và sự tích lũy nợ công đã tạo ra một cuộc khủng hoảng nợ nước ngoài gây ra sự thay đổi trong các mô hình kinh tế quốc gia. Lúc này, mô hình thay thế xuất khẩu được đưa ra thay cho mô hình thay thế nhập khẩu⁵. Mục tiêu mới là giảm số lượng các biện pháp bảo hộ, làm cho các nền kinh tế linh hoạt hơn và tích hợp chúng trong nền kinh tế thế giới. Mô hình này được liên kết với cái gọi là Đồng thuận của Washington nhằm mục đích mở cửa thương mại, tự do hóa và tư nhân hóa các nền kinh tế Mỹ Latinh nhằm đưa chúng vào thị trường thế giới.

Tuy nhiên, việc áp dụng mô hình này đã gây thiệt hại cho ngành công nghiệp ở một số nước (đặc biệt là trong ALADI), với tốc độ tăng trưởng không bền vững và tỷ lệ thất nghiệp gia tăng. Điều đó có nghĩa là những nỗ lực hội nhập đã bị thất bại và hậu quả là một loạt nước trong ALADI rơi vào cuộc khủng hoảng cuối thế kỷ XX (Mexico xảy ra vào năm 1994, Brazil năm 1998-1999, và Argentina năm 2001).

Giai đoạn hội nhập thế kỷ XXI

Từ đầu thế kỷ XXI, các thể chế khu vực mới với các tính năng khác nhau đã

được tạo ra. Điều này, theo quan điểm của nhiều học giả, đã dẫn đến sự xuất hiện của một làn sóng mới của chủ nghĩa khu vực Mỹ Latinh, sinh ra từ cuộc khủng hoảng chủ nghĩa khu vực mở⁶. Những sáng kiến mới này đã định hình làn sóng mới của chủ nghĩa khu vực, với các tên gọi khác nhau: chủ nghĩa khu vực hậu tự do - liên quan đến cách tiếp cận chính trị và ít kinh tế hơn; chủ nghĩa khu vực hậu bá quyền - thể hiện sự tự chủ hơn đối với các nước Mỹ Latinh; chủ nghĩa khu vực chiến lược - sự thích ứng với toàn cầu hóa và phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng; hoặc chủ nghĩa khu vực không chính thống vì chúng không theo một khuôn mẫu chung⁷. Trong các sáng kiến này những khối liên kết nổi bật như ALBA (2004), UNASUR (2008), CELAC (2010), SICA và MERCOSUR đã xuất hiện.

Đặc điểm chung của các sáng kiến khu vực này là chủ nghĩa thực dụng và nhấn mạnh vào các chính sách xã hội, chứ không chỉ là các vấn đề liên quan đến thương mại. Tuy nhiên, các quá trình hội nhập tập trung vào thương mại vẫn tiếp tục được chú trọng, ví dụ như sự ra đời và phát triển của Liên minh Thái Bình Dương (2012). Do đó, ngày nay người ta có thể nói rằng có một cấu trúc đa phương đang hình thành trong khu vực bao gồm nhiều tầng lớp đan xen lẫn nhau, tạo ra sự hiệp lực, hợp tác và cả những xung đột⁸.

Một số quốc gia đã quyết định tiến xa hơn trong mô hình mở cửa thương mại.

Ở Brazil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador và Nicaragua, các nhà lãnh đạo đã thúc đẩy các chính sách nhằm thoát ra khỏi những ảnh hưởng của FTAA do Mỹ khởi xướng. Nhóm các quốc gia này đã quyết tâm không ký các FTA để bảo vệ tốt hơn các ngành công nghiệp của quốc gia họ. Một đặc điểm chung khác là sự hiện diện của các nhà lãnh đạo mạnh mẽ như Lula Da Silva (Brazil), Néstor Kirchner (Argentina), Hugo Chávez (Venezuela), Rafael Correa (Ecuador) hay Evo Morales (Bolivia).

Tuy nhiên, Chile, Mexico, Colombia, Peru, Costa Rica, Panama và một số nền kinh tế Caribbean đã tiến xa hơn với mô hình tự do hóa, khi ký kết các FTA ngoài khu vực, bao gồm cả Mỹ và EU. Tuy nhiên, do liên kết kinh tế mạnh mẽ với Mỹ, Mexico và các quốc gia Trung Mỹ đã phải gánh chịu nhiều hơn những ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008-2009.

Mục tiêu hoạt động của các khối liên kết tại khu vực Mỹ Latinh

Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) được thành lập năm 1890 và được coi là tổ chức quốc tế lâu đời nhất của các quốc gia trong khu vực Mỹ Latinh. Mục đích của OAS là củng cố hoà bình và an ninh, ngăn ngừa những bất đồng và giải quyết các tranh chấp bằng con đường hoà bình, hành động chung trong trường hợp bị xâm lược, thúc đẩy việc giải quyết các vấn đề kinh tế, chính trị và pháp lý của các nước châu Mỹ; thống nhất mục tiêu phát triển vì sự tiến bộ của

nền kinh tế, xã hội, khoa học, kỹ thuật và văn hoá. Hiến chương của OAS là "Châu Mỹ của người châu Mỹ", "Đoàn kết liên Mỹ", "Phụ thuộc lẫn nhau giữa các nước châu Mỹ". Trong lịch sử, OAS được coi là công cụ của Mỹ để thúc đẩy các mục tiêu kinh tế, chính trị và an ninh ở Tây bán cầu⁹.

Liên minh Bolivar cho châu Mỹ (ALBA) là một thể chế liên khu vực khác được Cuba và Venezuela chính thức thành lập ngày 14/12/2004, là cơ chế hội nhập trên tinh thần đoàn kết, giúp đỡ lẫn nhau giữa các nước Mỹ Latinh bao gồm Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Antigua và Barbuda, Dominica, Nicaragua, Santa Lucia, Saint Vincent và the Grenadines, San Cristobal và Nieves, và Granada hướng tới các mục tiêu chính như: Hợp tác và trao đổi thông tin, đào tạo, công nhận lẫn nhau, đơn giản hóa các thủ tục,... ALBA được thành lập như một phản ứng chống lại Khu vực thương mại tự do châu Mỹ (FTAA) do Mỹ lãnh đạo.

Cộng đồng các quốc gia Mỹ Latinh và Caribbean (CELAC), được thành lập tại Caracas vào tháng 12/2011, với mục tiêu của CELAC là hợp tác chính trị, an ninh và bảo vệ nhân quyền. Đây là không gian đối thoại và hợp tác giữa tất cả các nước Mỹ Latinh và Caribbean.

CAN (Cộng đồng Andean) là một liên kết hội nhập tiểu vùng Andean được hình thành khá sớm trong lịch sử hội nhập Mỹ Latinh, được hiệp hội thương mại Tự do Mỹ Latinh phê chuẩn và

được 4 nước thành viên là Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador và Peru thông qua vào năm 1969, nhằm thiết lập Khu vực Thương mại tự do, thúc đẩy sự phát triển cân bằng và hài hòa của các quốc gia thành viên trong điều kiện công bằng và hợp tác kinh tế - xã hội.

Hiệp hội hội nhập Mỹ Latinh (ALADI) bao gồm 13 quốc gia thành viên với mục tiêu thiết lập một thị trường chung cũng như giám sát sự phát triển kinh tế - xã hội của Mỹ Latinh. ALADI bắt đầu với tư cách là Hiệp hội thương mại tự do Mỹ Latinh (LAFTA) sau Hiệp ước Montevideo năm 1960 với các thành viên ban đầu là Argentina, Brazil, Mexico, Chile, Paraguay, Peru và Uruguay. Mục tiêu ban đầu của họ là xóa bỏ mọi hạn chế thương mại ở Mỹ Latinh trong vòng 12 năm. Vào năm 1980, ALADI ra đời để khắc phục những hạn chế của LAFTA. ALADI hiện chịu trách nhiệm về các quy định về ngoại thương trong khu vực Mỹ Latinh. Tổ chức này ưu tiên thuế quan khu vực cho các sản phẩm có nguồn gốc từ các quốc gia thành viên, thỏa thuận phạm vi khu vực giữa các quốc gia thành viên và thỏa thuận phạm vi một phần giữa hai hoặc nhiều quốc gia trong khu vực. Tầm quan trọng của ALADI được thể hiện thông qua cách tiếp cận hợp tác cần có đối với các phong trào hội nhập trên toàn thế giới và sự khuyến khích và hỗ trợ liên tục của các nước thế giới thứ ba để phát triển hội nhập vào thế giới toàn cầu hóa.

Cộng đồng Caribbean (CARICOM) được thành lập năm 1973 gồm 15 quốc gia có chủ quyền Caribbean và 5 khu vực phụ thuộc. Mục đích chính của CARICOM là thiết lập một khu vực thương mại tự do và thị trường đơn lẻ nhằm thúc đẩy hội nhập kinh tế và hợp tác giữa các thành viên trong khu vực.

Khối thị trường chung Nam Mỹ (MECOSUR) được thành lập vào năm 1991 khi Argentina, Brazil, Paraguay và Uruguay ký Hiệp ước Asuncion, một thỏa thuận kêu gọi vận chuyển hàng hóa, dịch vụ và các yếu tố sản xuất miễn phí giữa các quốc gia; thực hiện mức thuế quan chung 35% đối với hàng nhập khẩu nhất định từ bên ngoài khối, và áp dụng chính sách thương mại chung đối với các nước và khối bên ngoài.

Liên minh Thái Bình Dương (AP) là sáng kiến hội nhập khu vực bao gồm Mexico, Chile, Colombia và Peru được thành lập vào tháng 4/2011, với mục tiêu thúc đẩy hợp tác kinh tế, thương mại, đầu tư giữa các nước thành viên, cụ thể là: Xây dựng một khu vực hội nhập sâu sắc, hướng tới lưu chuyển hàng hóa, dịch vụ, các nguồn lực và con người tự do; Thúc đẩy tăng trưởng, phát triển và cạnh tranh hơn nữa các nền kinh tế của các nước thành viên, khắc phục bất bình đẳng kinh tế xã hội và thúc đẩy sự hòa nhập xã hội của người dân; Trở thành một khu vực ổn định, hội nhập kinh tế và thương mại với thế giới, với sự tập trung vào khu vực châu Á - Thái Bình Dương.

Tóm lại, mục tiêu của tiến trình hội nhập khu vực Mỹ Latinh là nhằm dần thoát khỏi sự lệ thuộc vào Hoa Kỳ và dần thiết lập một khu vực thương mại tự do, có tiếng nói riêng trên trường quốc tế và thúc đẩy hình thành một thể chế dân chủ rộng lớn trên khắp khu vực.

2. Thực trạng hội nhập Mỹ Latinh hiện nay

Tùy thuộc vào mục tiêu, mức độ thể chế hóa và phát triển của các khối liên kết trong khu vực Mỹ Latinh, có thể chia thành hai nhóm như sau: nhóm đầu tiên thúc đẩy quá trình hội nhập này được thành công bằng cách thiết lập dần Khu vực thương mại tự do và sau đó thành lập Liên minh Hải quan, ví dụ như: MERCOSUR, CARICOM, SICA, CAN, và Liên minh Thái Bình Dương. SICA và CAN đều có nguồn gốc từ các quá trình hội nhập chính thức thiết lập một khung thể chế tương tự như châu Âu. Trong khi đó, MERCOSUR lại là một sản phẩm của mối quan hệ song phương chiến lược giữa Argentina và Brazil khi cả hai nước trở lại chế độ dân chủ vào giữa những năm 1980. Nhóm thứ hai bao gồm từ các tổ chức đơn thuần đến các cơ quan hợp tác liên chính phủ cổ điển, như: OAS, CELAC, ALBA, UNASUR.

Đối với nhóm thứ nhất:

Hiện tại, CAN và MERCOSUR đang gặp một số khó khăn để tiến hành quá trình hội nhập. Trong trường hợp của CAN, các cuộc đấu tranh nội bộ đã dẫn

đến tình trạng hiện tại: Venezuela rời khỏi cộng đồng vào năm 2006 và hiện là thành viên của MERCOSUR¹⁰, và Bolivia cũng đã trở thành thành viên đầy đủ của MERCOSUR năm 2015. Trong khi đó Colombia và Peru là một phần của Liên minh Thái Bình Dương và có các thỏa thuận thương mại với Mỹ và Liên minh châu Âu. Ecuador cũng đã là thành viên liên kết của MERCOSUR, nhưng cũng ký Hiệp định Thương mại tự do với Hiệp hội Mậu dịch Tự do châu Âu (EFTA) vào năm 2018¹¹

Việc thành lập Liên minh Thái Bình Dương đã làm nổi bật sự khác biệt chính trị giữa bốn thành viên còn lại của CAN. Mặc dù CAN vẫn hoạt động, nhưng đã dần mất đi sức mạnh và sự năng động. Về phía MERCOSUR, bằng chứng rõ ràng nhất về sự căng thẳng trong khối này là việc Uruguay trở thành quan sát viên của Liên minh Thái Bình Dương và những căng thẳng với Paraguay (thành viên nghèo nhất của MERCOSUR) khi nước này bị đình chỉ tạm thời khỏi tư cách thành viên của MERCOSUR sau khi Tổng thống Fernando Lugo bị Quốc hội luận tội vào năm 2012. Sau cuộc bầu cử năm 2013, tư cách thành viên của Paraguay đã được khôi phục¹².

Hiện nay, cả Uruguay và Paraguay đã trở thành quan sát viên của Liên minh Thái Bình Dương. Đây như một con đường để hai nước đa dạng hóa hơn nữa nền kinh tế của họ, tuy nhiên, mối liên hệ lịch sử và kinh tế mạnh mẽ của họ với Argentina và Brazil là không thể bị

chối bỏ. Tại Trung Mỹ, hai trong số các thành viên Sica năng động nhất là Panama và Costa Rica cũng đã bắt đầu quá trình đàm phán để gia nhập Liên minh Thái Bình Dương¹³. Để vượt qua được những thách thức về kinh tế trong khối, MERCOSUR đã tiến thêm một bước trong tiến trình hội nhập đó là ký thỏa thuận thúc đẩy tự do thương mại với Liên minh Thái Bình Dương vào tháng 7/2018.

Mặc dù quá trình mở rộng của Liên minh Thái Bình Dương và MERCOSUR có thể tạo ra sự phát triển mạnh mẽ hơn giữa các quốc gia trong khu vực, nhưng là một thách thức nếu như phía Thái Bình Dương của khu vực rộng mở với các thị trường thế giới, trong khi phía Đại Tây Dương, dẫn đầu bởi trục Argentina Brazil Venezuela, vẫn chống lại tự do hóa và bác bỏ các chính sách tự do hóa. Kịch bản này khác với kịch bản ở thế kỷ XX, nơi sự phân chia được đánh dấu bằng mối quan hệ với Mỹ: mạnh hơn ở Trung Mỹ (bao gồm cả FTA) và yếu hơn ở Nam Mỹ (trừ Chile) với Brazil là lãnh đạo khu vực. Ngày nay, tại Caribbean và Trung Mỹ, Mỹ vẫn là đối tác thương mại chính và là nhà đầu tư lớn. Các thành viên SICA đã ký FTA với Mỹ và gần đây là Thỏa thuận Hiệp hội với EU. Các quốc gia thành viên của CARICOM cũng nhận được sự ưu đãi từ EU.

Đối với nhóm thứ hai:

Nhóm thứ hai có các cơ chế hợp tác ở cấp thể chế nhất định trong lĩnh vực

chính trị ngoại giao, an ninh hoặc chính sách xã hội. CELAC được thành lập năm 2011 là một bước tiến trong tiến trình hội nhập Mỹ Latinh để trở thành một cơ chế đối trọng với Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS), vì nó gồm tất cả các thành viên OAS, ngoại trừ Mỹ và Canada. Tuy nhiên, trong các Hội nghị thượng đỉnh CELAC (cũng như trong UNASUR) đã có sự căng thẳng khi thảo luận về các mô hình hội nhập và phát triển để tuân theo, cả ở cấp độ khu vực và quốc gia. Tất cả các tổ chức này có khung thể chế và pháp lý kém phát triển và chủ yếu dựa trên ba trụ cột: sự đồng thuận chính trị, thúc đẩy sự phụ thuộc lẫn nhau sâu sắc hơn trong khu vực, và tăng sự kết nối.

Đối với OAS, mặc dù các hành động của OAS thường được cho là phản ánh chính sách của Mỹ đặc biệt là trong thời kỳ đầu Chiến tranh Lạnh, khi Mỹ có thể đảm bảo sự hỗ trợ của OAS cho các sáng kiến gây tranh cãi trong khu vực, như nghị quyết năm 1962 để loại trừ Cuba khỏi tổ chức này. Nhưng trong nhiều năm qua điều này đã có sự thay đổi nhất định. Mặc dù các mục tiêu và hoạt động của tổ chức nói chung vẫn phù hợp với chính sách của Mỹ đối với khu vực, nhưng hiện nay khi các quyết định của OAS, đã bắt đầu phản ánh sự độc lập ngày càng tăng của các quốc gia thành viên, đôi khi các nhà hoạch định chính sách của Mỹ đã bày tỏ quan ngại về hướng đi của tổ chức. Trong những năm gần đây, người dân trên khắp

Mỹ Latinh và Caribbean đã bầu ra các nhà lãnh đạo đa dạng về ý thức hệ, chấm dứt sự đồng thuận chính sách mạnh mẽ giữa các quốc gia thành viên OAS trong việc hỗ trợ các sáng kiến của Hoa Kỳ được thiết kế để tự do hóa thị trường và tăng cường quản trị dân chủ tại khu vực này¹⁴ sau Chiến tranh Lạnh. Đồng thời, nhiều quốc gia trong khu vực đã đạt được sự tăng trưởng kinh tế đáng kể, ngày càng tự tin hơn trong việc giải quyết các thách thức và đa dạng hóa các mối quan hệ thương mại và ngoại giao. Những phát triển này đã cho phép các quốc gia trong khu vực theo đuổi các chính sách đối ngoại độc lập hơn, ít lệ thuộc hơn với Mỹ¹⁵. Các nhà hoạch định chính sách của Hoa Kỳ không hài lòng với việc Hoa Kỳ giảm nỗ lực thúc đẩy các ưu tiên chính sách của mình trong OAS. Một số thành viên Quốc hội Hoa Kỳ đã chỉ trích OAS vì đã không giải quyết được cuộc khủng hoảng thể chế dân chủ ở Venezuela và tại các quốc gia khác. Họ cũng xem xét liệu Mỹ có nên tiếp tục tài trợ cho tổ chức này hay không¹⁶. Tuy nhiên, vẫn có nhiều ý kiến khác cho rằng không nên đánh giá tính hiệu quả của OAS chỉ dựa trên việc không thể giải quyết một vài thách thức, và đây vẫn là một diễn đàn quan trọng để thúc đẩy mối quan hệ của Mỹ với các quốc gia khác ở bán cầu và Mỹ nên tìm cách củng cố tổ chức và làm cho nó hiệu quả hơn¹⁷.

Đối với ALBA, có lẽ mục tiêu quan trọng nhất cho khối này được tạo ra là

hoạt động như một công cụ của chính sách đối ngoại của Venezuela để thúc đẩy chương trình nghị sự khu vực và thách thức Washington.

Khối liên kết này được thành lập trên ba tổ chức chính. Đầu tiên là Ngân hàng Alba (Banco del ALBA), đã tài trợ cho 42 dự án quốc tế với tổng vốn đầu tư là 344,9 triệu USD. Thứ hai là Hệ thống thống nhất về bù trừ khu vực (Sistema Unitario de Compensación Regional, SUCRE), là một dạng tiền ảo nhằm quản lý việc trao đổi tiền tệ giữa các ngân hàng trung ương. Từ năm 2010 đến năm 2016, SUCRE đã được sử dụng trong hơn 7 nghìn hoạt động trao đổi với giá trị 3,21 tỷ USD¹⁸. Cuối cùng là Quỹ thực phẩm ALBA (Fondo ALBA Alimentos), đã tài trợ 37 triệu USD cho 12 dự án để hiện đại hóa sản xuất nông nghiệp¹⁹. Nhìn vào cấu trúc của các tổ chức hoạt động của ALBA có thể thấy quy mô và tác động kinh tế của chúng là khá khiêm tốn trong ALBA.

Mặc dù có quy mô và tác động tương đối nhỏ về khía cạnh kinh tế của liên minh, ALBA lại mạnh về khía cạnh xã hội và sáng tạo trong quá trình hội nhập. Do lợi ích kinh tế thuần túy không phải là mục tiêu cuối cùng của liên minh, nên việc đánh giá thành công hay thất bại của ALBA có thể được nghiên cứu bằng các chỉ số kinh tế truyền thống. Nói cách khác, nó cần được đánh giá thông qua một lăng kính khác. Ví dụ, thỏa thuận ba bên giữa Bolivia, Cuba và Venezuela - được phát triển trong khuôn khổ các

hiệp định đa phương và song phương của ALBA - thể hiện rõ sự thống trị của các mục tiêu chính trị đối với các mục đích kinh tế.

Theo các nhà sáng lập, ALBA sẽ thúc đẩy một mô hình hội nhập phi chủ nghĩa, tập trung vào phát triển xã hội thay vì khuyến khích phát triển kinh tế thị trường và với mục tiêu ủng hộ phát triển nội sinh. Công cụ chính để đạt được những mục tiêu này, cũng như để làm vững chắc vị thế của Venezuela trong khối đó chính là thông qua PetroCaribe nguồn dầu mỏ được Venezuela trợ cấp cho các đồng minh ALBA của mình. Venezuela cam kết trợ cấp 17 tỷ USD dầu trong 10 năm sau đó với mức 200.000 thùng dầu mỗi ngày. Trong năm 2016, PetroCaribe đã cung cấp hơn 40% hydrocarbon cho các thành viên của mình; và cho đến năm 2017, Venezuela đã bán dầu cho 19 quốc gia trong khu vực²⁰ Tuy nhiên, sự sụp đổ của giá dầu bắt đầu từ năm 2011 và cái chết của Chávez hai năm sau đó đã giáng một đòn nặng nề vào ALBA và cho tham vọng khu vực của Venezuela.

Với sự sụp đổ về kinh tế, sự hỗn loạn xã hội và cuộc khủng hoảng của phong trào cánh tả trong khu vực đã làm cho ALBA suy yếu trầm trọng. Trên thực tế, Ecuador đã rời khỏi khối vào năm 2018 dưới thời Tổng thống Lenin Moreno.

Mặc dù vậy, hiện nay ảnh hưởng khu vực Venezuela không hoàn toàn biến mất, và các chuyến hàng trợ cấp dầu vẫn được duy trì tuy bị giảm khối lượng rất nhiều.

Đối với UNASUR, một sáng kiến tập hợp tất cả 12 quốc gia Nam Mỹ, được thành lập vào thời gian Nam Mỹ trải qua sự trỗi dậy của các nhà lãnh đạo với hệ tư tưởng thiên tả: Cristina Fernandez de Kirchner của Argentina, Evo Morales của Bolivia, Lula da Silva của Brazil, Rafael Correa của Ecuador và Hugo Chavez của Venezuela. Hệ tư tưởng chung này đã thúc đẩy việc tạo ra một khối mới ở Tây bán cầu để thúc đẩy hội nhập Nam Mỹ, mặc dù không có mục tiêu dài hạn và ít cấu trúc khác ngoài quan điểm tư tưởng của các thành viên. Mặc dù một số chính phủ (cụ thể là Colombia) vẫn duy trì mối quan hệ chặt chẽ với Mỹ trong thời kỳ hoàng kim của UNASUR vào đầu thập kỷ này, nhưng mục tiêu khác của nhóm là muốn thoát khỏi ảnh hưởng lịch sử của Mỹ ở Tây bán cầu²¹. UNASUR đã thực hiện một số sáng kiến quan trọng trong thời gian đầu như đã thành lập Hội đồng Quốc phòng Nam Mỹ với mục tiêu thúc đẩy hợp tác quốc phòng trong khu vực. Tuy nhiên, dường như xu hướng xích lại gần Mỹ của các thành viên UNASUR lại đang nổi lên khi các cuộc bầu cử gần đây đã mang lại nhiều nhà lãnh đạo thân thiện với Mỹ hơn, ví dụ như Mauricio Macri ở Argentina. Kết quả là, mối quan tâm của UNASUR đối với khu vực đã giảm đáng kể. Ví dụ rõ ràng nhất là tổ chức này đã không có tổng thư ký kể từ tháng 1/2017, khi cựu Tổng thống Colombia Ernesto Samper kết thúc nhiệm kỳ với vai trò là Tổng thư ký

UNASUR, Tổng thư ký đương nhiệm tạm thời là Tổng thống Bolivia, ông Evo Morales. Ngoài ra, cuộc khủng hoảng chính trị và kinh tế xã hội ở Venezuela đã thúc đẩy một cuộc khủng hoảng ngoại giao khu vực, giữa Venezuela và đồng minh của họ là Bolivia chống lại phần còn lại của Nam Mỹ. Thật khó để hình dung làm thế nào UNASUR có thể vượt qua cuộc khủng hoảng hiện tại. Các quốc gia thành viên đã quyết định thành lập nhóm mới với mục đích thay thế UNASUR. Vào ngày 15/4/2019, Brazil, dưới sự chủ trì của Jair Messias Bolsonaro đã tổ chức Hiệp ước Hợp nhất của UNASUR, chính thức yêu cầu rời khỏi tổ chức. Ghi chú phát hành của Bộ Ngoại giao Brazil thông báo rằng nước này cùng với Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay và Peru đã tạo ra Diễn đàn cho sự tiến bộ Nam Mỹ (PROSUR) nhằm thay thế UNASUR. Cuộc khủng hoảng về ý thức hệ diễn ra trong UNASUR diễn ra trầm trọng đến mức tính đến tháng 4/2018, đã có 6 quốc gia thành viên rút lui hoàn toàn khỏi tổ chức này, bao gồm: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Paraguay và Peru. Việc Brazil, nhà lãnh đạo của nhóm quyết định rút lui khỏi tổ chức này vào ngày 15/4/2019 là minh chứng rõ nhất cho sự tê liệt của UNASUR trong thời gian qua. Hành động rút lui khỏi tổ chức của các nước thành viên trên xuất phát từ mâu thuẫn nội tại về ý thức hệ trong khối khi các thành viên không thể thống nhất chọn

được người giữ chức Tổng thư ký UNASUR sau khi cựu Tổng thống Colombia Ernesto Samper rút khỏi chức Tổng Thư ký sau khi kết thúc nhiệm kỳ vào năm 2017. Ecuador thậm chí đã yêu cầu UNASUR trao lại trụ sở chính của mình, nằm bên ngoài thủ đô Quito.

Tóm lại, UNASUR hoạt động dựa trên sự đồng thuận về ý thức hệ giữa các nhà lãnh đạo đầy tham vọng với nhiều nguồn lực và hoàn cảnh thuận lợi. Tuy nhiên, khi sự đồng thuận để đưa ra quyết định đã không còn và cùng với đó là sự yếu kém của các tổ chức của nó đã khiến UNASUR không thể vượt qua các thách thức hiện tại để tiếp tục tồn tại và phát triển²².

3. Triển vọng cho hội nhập khu vực Mỹ Latinh

Thực trạng của liên kết khu vực ở Mỹ Latinh cho thấy có nhiều sáng kiến chông chéo. Trong hầu hết các trường hợp, vẫn chưa rõ liệu chúng có liên quan hay không, hoặc ít nhất, liệu chúng có không tương thích với nhau hay không. Sự thiếu hội tụ chính trị đã cản trở hành động đối ngoại chung và một vị trí chung khi đàm phán với các khu vực hoặc quốc gia khác.

CAN, SICA và MERCOSUR có chung thể chế và cấu trúc đặc điểm. Tổ chức quan trọng nhất của các khối này là hội nghị thượng đỉnh tổng thống, và các cuộc họp thường kỳ của các bộ trưởng ngoại giao. Ba thực thể này còn có Hội đồng Nghị viện, một Tổng thư ký,

tương tự như Liên minh Thái Bình Dương và CARICOM. Tuy nhiên, sự vắng mặt của các tổ chức để đảm bảo lợi ích chung và tuân thủ các thỏa thuận, sự chậm trễ trong việc đưa luật chung vào luật trong nước và đòi hỏi các biện pháp đơn phương là những thách thức khác đối với việc tăng cường hội nhập.

Việc thiếu tính đồng thuận còn do sự bất cân xứng về địa lý, kinh tế và xã hội trong các quốc gia là khá lớn. Do những khác biệt này, một số quốc gia sẽ có động lực hơn các quốc gia khác để tiến xa hơn trong quá trình hội nhập. Về kinh tế, một trong những mục tiêu chính của hầu hết mọi liên kết khu vực là thúc đẩy thương mại giữa các quốc gia thành viên. Điều này có thể được thực hiện bằng cách giảm thuế, tránh các hàng rào phi thuế quan, đơn giản hóa thủ tục hải quan và áp dụng các quy tắc thương mại chung hoặc hài hòa.

Lãnh đạo là một yếu tố cần thiết trong mọi mô hình hội nhập khu vực, như một động lực cho toàn bộ quá trình phát triển, nhưng khu vực Mỹ Latinh lại thiếu một cơ chế lãnh đạo chung. Sự thiếu đường hướng lãnh đạo có thể được nhìn nhận từ hai quan điểm: Một là về chính trị: thiếu sự sẵn sàng thúc đẩy thực thể khu vực; Hai là về kinh tế: thiếu nguồn lực để đối mặt với các chi phí phát sinh của tổ chức hoặc các quỹ liên kết. Để khắc phục những hạn chế này, các tổ chức khu vực đã tạo ra các khoản quỹ để giải quyết vấn đề chi tiêu các khoản đặc biệt, hoặc để phát triển

các dự án khu vực như các tuyến đường xuyên quốc gia (ví dụ, quỹ FOCEM của MERCOSUR hoặc Quỹ kết cấu xã hội của SICA)²³. Tuy nhiên, các quỹ này không đủ để làm nguồn hỗ trợ mạnh mẽ cho quá trình hội nhập, cũng như để thực hiện các dự án xây đường cao tốc, đường sắt, bến cảng và sân bay để giảm sự chênh lệch kinh tế và xã hội giữa các quốc gia hoặc khu vực.

Thiếu cơ chế quản lý chung, thiếu sự đồng thuận, tiềm lực về vốn, sự suy yếu của các nhà lãnh đạo khối là những nguyên nhân khiến cho các liên kết trong khu vực chưa có được những sự phát triển mang tính bứt phá so với các sáng kiến khác bên ngoài khu vực. Đây là những rào cản mang tính cố hữu của khu vực, và rất khó để đạt được thành công nếu các nước trong khối không có được sự đồng thuận và sự ổn định kinh tế, chính trị. Sự ra đời của Liên minh Thái Bình Dương và sự liên kết chặt chẽ đang hình thành giữa MERCOSUR và EU cho thấy các nước trong khu vực đang muốn thoát ra khỏi những bế tắc hiện hữu và mong muốn tìm kiếm những sự hợp tác mới mang tính mở hơn, vươn ra bên ngoài khu vực, và dần dần tách ra khỏi sự lệ thuộc vào Mỹ.

Kết luận

Mục tiêu chính của việc lập ra các khối liên kết tạo ra sự hội nhập rộng lớn và phong phú trong khu vực Mỹ Latinh không gì khác là tăng cường các giá trị chung như dân chủ, phát triển bền vững,

hội nhập nhằm tạo ra sự giàu có và thúc đẩy sự thịnh vượng chung của xã hội Mỹ Latinh, dần thoát khỏi sự phụ thuộc vào Hoa Kỳ. Nhưng sự hội nhập này lại đang gặp phải nhiều rào cản. Nhìn chung, các yếu tố cản trở sự hội nhập Mỹ Latinh thực tế là rất đa dạng và chủ yếu liên quan đến sự bất cân xứng lớn giữa các nước Mỹ Latinh, những trở ngại: tình trạng bất bình đẳng, thiếu vốn, thiếu cơ sở hạ tầng, thiếu sự sẵn sàng chính trị để thực hiện các bước chuyển lớn, thể chế yếu kém và không hiệu quả, và chủ nghĩa dân tộc vẫn còn quá mạnh mẽ. Những rào cản đó khiến cho các liên kết trong khu vực chưa có được những sự phát triển mang tính bứt phá so với các sáng kiến khác bên ngoài khu vực. Việc vượt qua được những rào cản mang tính cố hữu trong các khối liên kết là một công việc khó, đòi hỏi quá trình dài hơi. Sự ra đời của Liên minh Thái Bình Dương, PROSUR và sự liên kết chặt chẽ đang hình thành giữa MERCOSUR và EU cho thấy các nước trong khu vực đang muốn thoát ra khỏi những bế tắc hiện hữu và mong muốn tìm kiếm những sự hợp tác mới mang tính mở hơn, vươn ra bên ngoài khu vực, và dần dần tách ra khỏi sự lệ thuộc vào Hoa Kỳ ■

Chú thích:

1. ed. Nelson Brian (2009), *A Comprehensive Dictionary of Economics* p.88.
2. *History of ECLAC*, <https://www.cepal.org/en/historia-de-la-cepal>
3. Diana Tussie, *América Latina en el sistema mundial de comercio*, Working Paper 132, LATN, April 2011.

4. CEPAL, *30 años de Integración Comercial en la ALADI*, June 2012.
5. MaríaElena CarderoLuis MiguelGalindo (2005), *From the Import Substitution Model to the Import-Export Model: Reassessing Mexico's Trade Liberalization Process During the Last Two Decades*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1703494915302802>
6. Luk Van Langenhove and Ana-Cristina Costea, *The EU as a Global Actor and the Emergence of 'Third Generation' Regionalism*, UNU-CRIS Occasional Papers 2005/14, United Nations University, 2005.
7. Anna Ayuso and Santiago Villar (2014), *Integration Processes in Latin America*, the Gulf Research Center.
8. Detlef Nolte, *Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Co-operative Regional Governance?* the XXXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Washington, D.C., May-June 2013.
9. George Meek (1975), *U.S. Influence in the Organization of American States*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, pg. 311-325.
10. Carlos Malamud (2006), *Venezuela's withdrawal from the CAN (Andean Community of Nations) and its effects on regional integration (part II): the impact on Mercosur (ARJ)*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/40c355804f01870dbc00fc3170baead1/996_Malamud_Venezuela_CAN_partII.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=40c355804f01870dbc00fc3170baead1
11. Ecuador ký thỏa thuận thương mại tự do với EFTA, http://m.vasep.com.vn/Tin-Tuc/1212_51708/Ecuador-ky-thoa-thuan-thuong-mai-tu-do-voi-EFTA.htm
12. Paraguay's Dispute with Mercosur Continues, <https://worldview.stratfor.com/article/paraguays-dispute-mercosur-continues>
13. <https://perureports.com/pacific-alliance/>
14. George Meek (1975), *U.S. Influence in the Organization of American States*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 17, no. 3 (August 1975), pp. 311-325.
15. Peter Hakim, *The United States and Latin America: The Neighborhood Has Changed*, International Spectator, (December 2011), pg. 63-78.
16. U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, *Advancing U.S. Interests through the Organization of American States*, 115th Cong., 2nd sess., February 14, 2018.
17. U.S. Congress, House Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on the Western Hemisphere, *Advancing U.S. Interests through the Organization of American States*, 115th Cong., 2nd sess., February 14, 2018.
18. Informe de gestión 2016, December 2017, p. 57, http://www.sucrealba.org/assets/informe_2016.pdf.
19. ALBA, "Logros ALBA-TCP", cit., p. 37.
20. Ana Covarrubias (2019), *Latin American Integration: Circumstantial Regionalism, UNFULFILLED PROMISES LATIN AMERICA TODAY*, Michael Shifter and Bruno Binetti (Edts), First Edition, Latin American Integration: Circumstantial Regionalism, Washington, DC: pg 121-139.
21. Alejandro Sanchez, How will the Demise of UNASUR Affect Latin American Integration?, Diplomatic Courier, OCTOBER 3, 2018, <https://www.diplomaticcourier.com/posts/how-will-the-demise-of-unasur-affect-latin-american-integration>
22. Mizrahi (2018), *5 claves para entender la crisis (¿final?) de la Unasur*, Centro de Investigaciones Cumbre de las Américas y UNASUR: cumbres borrascosas, pg 9-12.
23. Heraldo Zarándón, *Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur*, <https://www.scribd.com/doc/145116369/Bouzas-Motta-Crisis-y-Perspectivas-de-la-Integracion-en-America-del-Sur>