

Hiệu quả của chính sách đối ngoại đang nổi lên của Duterte, cần phân tích giao điểm của 5 yếu tố then chốt: chủ nghĩa dân túy; sự tập trung quyền lực nhanh chóng trong tay Duterte; thiêu sự cam kết rõ ràng của Mỹ đối với Philippines và Biển Đông; sự ve vãn của Trung Quốc nhằm thuyết phục Philippines gặt Phán quyết sang một bên; và cuối cùng là việc Duterte “ cá nhân hoá ” chính sách đối ngoại.



Chính sách đối ngoại là một công cụ đa năng và linh hoạt mà các nước có thể sử dụng để phân ứng và giảm thiểu rủi ro - ít nhất là đối với các công quốc bậc trung và như Hàn Quốc Philippines - để định hình các sự kiện và xu hướng mà sự họ có thể tác động đến lợi ích quốc gia của họ. Ngược lại, chính sách đối ngoại có thể là một thước đo hữu ích cho thấy một quốc gia cảm thấy như thế nào về việc một loạt sự kiện đang tác động đến an ninh của họ. Vấn đề chính là các nước - có thể là nhân thức của giới hoạch định chính sách về các lợi ích quốc gia đã được nhận diện và các phương pháp tiếp cận ứng trong việc bảo vệ những lợi ích đó - không phải là không thay đổi, mà thay vào đó được định hình bởi những thay đổi về tổ chức và vệt chốt bên trong cũng như bên ngoài.

Bên cạnh lịch sử gần đây Philippines cho thấy những sự thay đổi trong các

chính quyền có xu hướng đi cùng với một sự thay đổi rõ rệt trong cách tiếp cận với các thách thức chính sách đối ngoại then chốt, đặc biệt là những tranh chấp ở Biển Đông. Điều này nổi bật nhất trong thời kỳ 21 đời thì 3 chính quyền trước, từ Tổng thống Gloria Macapagal-Arroyo (2001-2010) và Benigno Aquino III (2010-2016) đến Rodrigo Duterte (2016-2022). Trong khi Chính quyền Arroyo nhìn chung đã thông qua một chiến lược cân bằng ngang nhau đối với cả hai cường quốc và tìm kiếm một sự thỏa hiệp mang tính thực dụng với Trung Quốc ở Biển Đông, thì Chính quyền Aquino ngược lại phần lớn đã thông qua một chiến lược đối trọng, kêu gọi sự trợ giúp an ninh từ đa thể M và các đối tác chiến lược lâu đời khác như Nhật Bản nhằm kiếm chắt những tham vọng của Trung Quốc ở Biển Đông. Chưa kể đến quy tắc đình chỉ đàm phán có của Manila vào đầu năm 2013 khiến Bắc Kinh ra tòa án quốc tế với các vụ tranh chấp hàng hải, đi đầu làm xáo trộn đáng kể trật tự khu vực.

Tuy nhiên, tổng thống đương nhiệm Rodrigo Duterte đã làm dấy lên nỗi lo ngại ám ảnh về việc ngả về phía Trung Quốc và từ bỏ liên minh lâu đời của Philippines với M. Nhà lãnh đạo có giọng điệu công nhận của Philippines đã tuyên bố ngay sau khi đắc cử vào tháng 5/2016: “Tôi sẽ từ mình đưa ra một tiến trình mới [cho Philippines] và sẽ không phụ thuộc vào M”. Một nước ông Nam Á này chưa từng có bất kỳ một vụ tổng thống nào như Duterte. Và không giống bất kỳ vụ tổng thống nào của quốc gia ông Nam Á này, ông đã đả kích M và ‘sự can thiệp’ được cho là của nước này bằng sự buốc từ đặc biệt về ý thức hệ và sự căm ghét được biểu lộ bằng lời nói, bao gồm những lời xúc phạm đối với người bạn thân M Philip Goldberg và Tổng thống Barack Obama. Trong hội nghị thượng đỉnh của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) tại Viêng Chăn, Lào, ông đã nhắc nhở M về những tội ác chống lại loài người của nước này vào đầu thời kỳ 20 và một sự thay đổi triệt để trong chính sách đối ngoại của Philippines bằng tuyên bố: “Tôi đã sẵn sàng để không thể sự phá vỡ mối quan hệ [với M] nhưng chúng tôi sẽ bắt đầu các liên minh với Trung Quốc và... Medvedev [Nga]. Tôi sẽ mở cửa Philippines để hỗ trợ kinh doanh, thiết lập các liên minh thương mại”. Ông cũng đã trở thành nhà lãnh đạo Philippines đầu tiên chọn Bắc Kinh cho chuyến thăm lớn cấp nhà nước đầu tiên của ông, nơi mà trước sự kinh ngạc của nhiều người Philippines và các quan chức chính phủ, ông đã tuyên bố “tách khỏi” M bằng việc dứt tái liên kết chính sách đối ngoại của nước mình với “luồng tự do” của Bắc Kinh.

Ngay sau đó, đi đầu ngày càng trở nên rõ ràng là việc Duterte lên cầm quyền đã báo hiệu sự khởi đầu một giai đoạn mới trong chính sách đối ngoại của Philippines, đặc biệt là về các mối quan hệ với đối tác an ninh chính (M) và mối quan hệ an ninh chính (Trung Quốc) của quốc gia ông Nam Á này. Dưới sự lãnh đạo của Duterte, các mối quan hệ với M đã trở nên không còn đặc biệt nữa, trong khi mối quan hệ với Trung Quốc đã trở nên không còn thù địch nữa. Trên thực tế, cựu thủ tướng Davao đã tìm cách gỡ bỏ chính sách ngoại giao của nước ông với tự do hâu M, theo đó các đồng minh phương Tây chỉ là một thành phần của một nhóm các đối

tác và các bên đối thoại chi phối lập trường đa dạng hơn và đa lý. Đây là “cuộc cách mạng” thực sự trong chính sách đối ngoại của Philippines dưới thời Duterte. Với Chính quyền Duterte, Washington không phải là một đối tác và vượt trên đáng tin cậy chúng tôi sẽ quyết đoán của Trung Quốc trên biển. Quan trọng là các cuộc điều tra đầu tiên cho thấy rằng công chúng và phần lớn giới tinh hoa chính trị nhìn chung đều tán thành chính sách an ninh quốc gia mang tính chi tiết trung hơn và đang hình thành dưới sự lãnh đạo của Duterte.

Hiệu quả của chính sách đối ngoại đang nổi lên của Duterte, mà đã gây kinh ngạc cho cả các đồng minh lớn đối thủ cũng như phần lớn công chúng Philippines, ngay khi ta còn phân tích giao điểm của 5 yếu tố then chốt. Điều đầu tiên cần lưu ý là thành công vượt chính trị của Duterte được xây dựng dựa trên kiểu dân túy “chúng tôi giới quyên uy”, đó là sự lo ngại hoàn toàn giới tinh hoa chính trị Philippines và các chính sách của họ. Kiểu dân túy của Duterte, không quá khác biệt so với cả Tổng thống Venezuela Hugo Chavez, không chỉ là sự lo ngại về chế độ nhà dân chủ không có tính bao trùm của Philippines, mà còn là cái mà nhiều nhà quan sát coi là một chính sách đối ngoại rất phụ thuộc vào Mỹ. Tuy nhiên, khả năng của Duterte chỉ tập trung vào chính trị thực tế hàng ngày và vượt trên của Philippines ở Biển Đông sẽ không thể thành hiện thực nếu thiếu sự ủng hộ từ phía ông đối với bộ máy nhà nước. Và điều này đưa chúng ta đến yếu tố thứ hai là sự tập trung quyên lực nhanh chóng trong tay Duterte khi các thế lực kiểm soát và cân bằng thông thường rơi vào trạng thái “ngủ đông”. Chỉ hai tháng sau khi lên cầm quyền, Duterte đã đạt được tỷ lệ ủng hộ tán thành cao nhất từ trước tới nay ở Philippines (91%), xây dựng một khối đối đa sự trong Quốc hội Philippines và nhận được sự ủng hộ của các cơ quan thực thi pháp luật và quân đội bằng cách hứa hẹn mang lại cho họ mức lương, lợi ích và trang thiết bị tốt hơn. Sự kiểm soát của ông đối với ngành tư pháp cũng sẽ tăng lên, vì ông sẽ bãi nhiệm hầu hết các thẩm phán trong những năm tới. Như các nghiên cứu cho thấy, sự nổi lên của các chính quyền mang tính cá nhân như vậy thường đi kèm với những thay đổi hơn lớn trong chính sách đối ngoại.

Yếu tố thứ ba là thiếu sự cam kết rõ ràng của Mỹ đối với Philippines ở Biển Đông. Năm này qua năm khác, Chính quyền Obama đã tập trung làm rõ việc liên quan này có đến giới của Philippines trong trường hợp xảy ra xung đột với Trung Quốc ở Biển Đông không. Đây chính là lý do giới thích tại sao Duterte đã nhiều lần công khai đặt câu hỏi liên quan Mỹ có phải là một đồng minh đáng tin cậy hay không. Ngay khi, và đây là yếu tố thứ tư, Trung Quốc đã làm rõ rằng nước này sẵn sàng nhượng bộ Philippines về cả hàng hải lớn kinh tế đối với lý do Manila gặp vấn đề phán quyết của Tòa Trọng tài sang một bên và, nếu có thể, họ tập trung mối quan hệ của nước này với Mỹ. Duterte đang xem xét một thỏa thuận phát triển chung với Trung Quốc ở bãi biển Scarborough và trông chờ vào hàng tỷ USD đầu tư cho cả sự hồi sinh, được biết là quê hương ông, đảo Mindanao, nơi đang rất cần được phát triển. Công quốc châu Á này cũng đã làm rõ những khó khăn: Philippines có nguy cơ đối đầu

quân sự, bộ cô lập và mất ngoại giao, và bộ qua các cơ hội đầu tư đáng kể nếu họ tự chấp nhận thay đổi ở Biển Đông. Ở các khu vực tranh chấp, Trung Quốc có thể gây khó khăn cho Philippines bằng cách áp đặt Vùng nhận định phòng không (ADIZ), thúc đẩy việc thiết lập các cơ sở quân sự trên bãi biển Scarborough, và tăng cường triển khai quân sự và bán quân sự vào lãnh thổ Philippines. Trên thực tế, ngay sau khi phán quyết của Tòa Trọng tài được công bố, Trung Quốc đã triển khai các máy bay chiến đấu và một máy bay ném bom tầm xa đến khu vực bãi biển Scarborough và tăng sự lơ lửng tàu quân sự và bán dân sự ở khu vực này.

Cuối cùng, điều quan trọng là phải tính đến việc Duterte “ cá nhân hoá ” chính sách đối ngoại. Ông không chỉ tăng cường sự kiểm soát của mình đối với bộ máy nhà nước, mà còn đưa thêm nhiều tình cảm cá nhân của mình vào quá trình hoạch định chính sách cũng như các tuyên bố ngoại giao. Ví dụ, những bài diễn văn mang tính đả kích của ông nhằm vào Mỹ chủ yếu là do ác cảm cá nhân của ông đối với Mỹ vốn đã có từ những năm ông làm thủ trưởng Davao. Những vết thọc lích sự này được gọi là khi Mỹ bắt đầu trích chính sách đối ngoại của Duterte, chiến dịch chống ma túy trong tháng đầu ông cầm quyền. Trong khi đó, Trung Quốc đã liên tục bày tỏ sự ủng hộ của mình đối với cuộc chiến chống ma túy của Duterte và đồng nghĩa trợ giúp và một hậu quả, trang thiết bị, điều tra tội phạm và thành lập các trung tâm cai nghiện. Việc Mỹ lên tiếng chỉ trích Duterte cuối cùng đã khiến ông có những lời nói tội phạm vào không chỉ các nhà lãnh đạo hàng đầu của Mỹ, bao gồm cả Obama.

Tuy nhiên, việc hiểu được chính sách đối ngoại của Philippines không thể chỉ giới hạn ở việc phân tích các thay đổi chính trị trong nước. Các yếu tố bên ngoài thường xuyên mang tính quyết định hơn trong việc định hình chính sách đối ngoại của quốc gia bất cứ lúc nào. Thật vậy, các cường quốc như Mỹ thường có những mối quan tâm cho các thế lực lớn hơn, và định hình môi trường quốc tế. Ví dụ, từ khi năm 2004, Chính quyền Arroyo đã có lợi thế đối với quan hệ với Bắc Kinh, chính xác là vì Bắc Kinh duy trì một chính sách đúng mực và ôn hòa ở Biển Đông. Điều này không còn đúng từ năm 2010 trở lại đây, khi Trung Quốc ngày càng đẩy mạnh sự quyết đoán trên biển ở các lãnh thổ lân cận, cả ở Biển Đông lẫn biển Hoa Đông. Quan trọng hơn, Mỹ, cường quốc hàng đầu thế giới, cũng đã trải qua một sự thay đổi về trung tâm chiến lược và quyết tâm trong suốt giai đoạn này, tuyên bố chính sách xoay trục sang châu Á mà phần lớn được xem như là một chiến lược kiểm soát nhằm vào Bắc Kinh. Nói tóm lại, Philippines đã hành động và phải đối phó với một môi trường bên ngoài hay thay đổi, chủ yếu được định hình bởi các cường quốc bên ngoài.

Tuy nhiên, rõ ràng là các nhà lãnh đạo có ý chí mạnh mẽ như Duterte có thể - và thường - có một tác động đáng kể đến việc tái định hình chính sách đối

ngoại của nước họ. Tại thời điểm này, điều rõ ràng là Philippines chỉ ít đang chuyển sang một chiến lược cân bằng, theo đó Manila tìm cách duy trì quan hệ hữu nghị với cả Mỹ lẫn Trung Quốc, nhưng có những điều chỉnh nhất định có thể làm thay đổi cuộc chơi.

Nói một cách công bằng, có một khoảnh cách đáng kể giữa một mặt là những lời nói thông thường là đạo to búa lớn của Duterte, và một khác là chính sách ôn hòa hơn. Khi thời điểm viết bài này, các thỏa thuận an ninh, bao gồm việc thi hành thu nhập tăng cường hợp tác quốc phòng (EDCA) với Mỹ, tiếp tục được tôn trọng. Việc triển khai các Lực lượng đặc biệt của Mỹ đến Mindanao cũng vẫn tiến triển như thường lệ. Cho đến nay chưa có sự “chia rẽ” hay “cột đứt” nào trong các mối quan hệ an ninh song phương. Những điều quan trọng cần lưu ý là những sự đe dọa của Duterte không chỉ thu hút sự chú ý là những lời nói hão. Vai trò là một bên tham gia “cuộc thăng trầm lên xuống”, Chính quyền Duterte đã hợp tác các cuộc tập trận (CARAT, PHIBLEX) với Mỹ, vẫn nhằm tăng cường khả năng tương tác lẫn nhau trong trường hợp có các hoạt động quân sự chung chung liên Trung Quốc và Biển Đông. Duterte cũng đã làm rõ rằng việc Mỹ tiếp cận các căn cứ ở Philippines sẽ vẫn chịu những điều kiện nghiêm ngặt. Ví dụ, hiện tại Washington không thể sử dụng các căn cứ ở Philippines để tiến hành các hoạt động tiếp do hàng hải (FONOP) chống lại các yêu sách biển quá mức của Trung Quốc và Biển Đông. Thông tin, sự không có các cuộc tuần tra chung trong vùng biển tranh chấp như đã được lên kế hoạch trước đây. Vì vậy, người ta mong đợi Trung Quốc sẽ giảm bớt việc quy tụ nhiều các tuyến đường cung cấp và các hoạt động thám dò của Philippines và Biển Đông, cho phép người dân Philippines tiếp cận bãi biển Scarborough, và để các kho vận đầu tư lớn vào nước Đông Nam Á này. Về mặt cách là chủ tịch luân phiên của ASEAN, Manila đã liên tục tiếp tục đưa ra phán quyết của Tòa Trọng tài mang tính bước ngoặt đối với hệ thống chống lại Bắc Kinh, trong khi phán quyết này liên quan các quốc gia yêu sách nhất định, chủ yếu là Việt Nam, chủ tịch mạnh mẽ hơn các hoạt động của tập đoàn và quân sự hóa của Trung Quốc đối với các cấu trúc của hình tranh chấp. Thay vào đó, Philippines đã ủng hộ việc hoàn thiện khuôn khổ Bộ Quy tắc Ứng xử (COC) như một nền tảng cho việc giải quyết các tranh chấp một cách hòa bình và thỏa đáng cho các bên.

Tuy nhiên, về hợp tác chống khủng bố, Chính quyền Duterte đã mở rộng hơn nữa sự hợp tác với các đồng minh truyền thống, đặc biệt là Mỹ và Úc, các nước đã đồng ý triển khai các Lực lượng đặc biệt để thúc đẩy việc huấn luyện chiến đấu trong thành phố, cung cấp thiết bị thu thập thông tin tình báo và theo dõi theo thời gian thực, và một kho vũ khí khổng lồ cho Lực lượng cảnh sát Philippines (AFP) giữa lúc các nhóm liên kết với Nhà nước Hồi giáo (IS) bao vây thành phố Marawi suốt 5 tháng. Việc này cũng một phần do giới lãnh đạo quốc phòng Philippines không ngừng vẫn đang để có được sự hợp tác an ninh chặt chẽ hơn với Mỹ ở các khu vực cùng quan tâm. Trong tính toán của Chính quyền Duterte, chính những thách thức

an ninh trong nước, đặc biệt là từ các nhóm liên kết với IS, chứ không phải những tranh chấp hàng hải ở Biển Đông là mối quan ngại an ninh quốc gia lớn nhất. Với định hướng chính sách đối ngoại của Philippines đối với các siêu cường, không có gì là bất ngờ. Phần lớn sự phụ thuộc vào thị trường chính trị trong nước của Duterte, mối quan hệ với Chính quyền Donald Trump, và các hoạt động của Trung Quốc trong Vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của Philippines, đặc biệt là bãi biển Scarborough. Tuy nhiên, tương lai chính sách đối ngoại của Philippines là không rõ ràng. Chính sự không rõ ràng này xác định điểm cốt lõi trong chính sách đối ngoại của Duterte.

Cho đến nay, Manila và Bắc Kinh đã phải chờ đợi tìm kiếm một nền tảng chung về vấn đề bãi biển Scarborough, mặc dù đã có nhiều cuộc đàm phán và một thỏa thuận phát triển chung mà có thể gây ra tranh cãi về chính trị lớn pháp lý. Cũng vậy nên phải xem liệu Trung Quốc có thể sẽ biến các cam kết về kinh tế của họ thành những đầu tư hữu hình và có quy mô lớn ở Philippines hay không. Nhà sáng lập Philippines có ý thiên về Mỹ, trong khi lại rất nghi ngờ Trung Quốc. Giới quân sự, truyền thông và giới trí thức cũng vậy. Do đó, bất kể cuộc đối đầu lớn nào giữa Philippines và Trung Quốc ở Biển Đông, dù là về bãi biển Scarborough tranh chấp hay các ngư trường và nguồn dầu lửa ở khu vực này, cũng có thể Duterte phải có lập trường cứng rắn hơn đối với Bắc Kinh. Nếu hai bên không thể tìm thấy một nền tảng chung ở các lãnh hải tranh chấp trong tương lai gần, thì rất có thể sẽ vẫn mang tính chất lờ mờ gần đây sẽ một tác động, đặc biệt nếu mối quan hệ của Manila với Mỹ bất đầu phức tạp hơn những bất đồng gần đây. Cho đến nay, dưới thời Chính quyền Donald Trump, vẫn đã âm thầm gặt các vấn đề về nhân quyền và dân chủ ra khỏi các ưu tiên chính sách đối ngoại của mình, liên minh song phương Mỹ-Philippines phần lớn đã bị phá vỡ.

Khả năng Duterte định hướng hình chính sách đối ngoại của Philippines, đặc biệt đối với các vấn đề nhạy cảm như Biển Đông hoặc sự hợp tác an ninh với Mỹ, cũng bị hạn chế bởi tình hình ngày càng căng thẳng của bộ máy an ninh (thiên về Mỹ) trong việc định hình chính sách quốc phòng của Philippines. Chẳng hạn, cựu cố vấn chính sách đối ngoại chính của ông (cựu Tổng thống Fidel Ramos) lớn Bộ trưởng Quốc phòng (Delfin Lorenzana) đều là những quân nhân được đào tạo ở phương Tây, những người đã dành thời gian đáng kể ở Mỹ và vẫn tiếp tục duy trì các mối quan hệ cá nhân với các cựu sĩ quan ở Mỹ. Mặc dù được lòng dân ngày càng suy giảm của Duterte và sự kết tinh dần dần sự phản đối chính trị cũng có thể làm giảm hơn nữa các hành động của ông trong tương lai. Tuy nhiên, tại thời điểm này, điều rõ ràng là Chính quyền Duterte chỉ ít kiên quyết phức tạp hơn các mối quan hệ song phương với Trung Quốc và giảm bớt sự phụ thuộc kéo dài về thị trường của Philippines vào Mỹ. Mặc dù không hoàn toàn nhất trí với giới lãnh đạo của Duterte, phía Mỹ vẫn đang tiếp tục những tác động sâu sắc thân thiện của ông với Trung Quốc, những phần lớn giới tinh hoa chính trị Philippines vẫn hoan nghênh thực tế là Manila hiện nay đang được hưởng sự trợ giúp về mặt quốc phòng từ tất cả các cường quốc chủ yếu. Chẳng hạn

các nguyên tắc cơ bản của liên minh Philippines-Mỹ vẫn còn nguyên vẹn, và tránh được một cuộc khủng hoảng lớn ở Biển Đông, thì ngược lại ta vẫn mong đợi Duterte sẽ tiếp tục cuộc tìm kiếm một chính sách đối ngoại “độc lập”. Việc này thể hiện một sự thay đổi lớn trong chính sách đối ngoại thiên về Mỹ của Philippines trong lịch sử, nhờ vào việc tái cấu trúc chính sách đối ngoại của Duterte cũng như sự thay đổi nhanh chóng trong cán cân quyền lực giữa Trung Quốc và Mỹ.

*Richard Javad Heydarian là Phó Giáo sư Quan hệ Quốc tế và Khoa học Chính trị, Đại học De La Salle, Philippines. Bài viết được đăng trên báo cáo [Tầm nhìn An ninh Khu vực 2018](#) (tr. 34-37) của Hội đồng Hợp tác An ninh Khu vực Châu Á-Thái Bình Dương (CSCAP).*

**Trần Quang (gt)**