

Ngày 15/11/2018, Thủ tướng Lý Hiên Long từng nói: “Tôi nghĩ việc chúng ta không phải chọn đứng về phe nào là đáng mừng, nhưng có thể xảy ra tình huống ASEAN phải lựa chọn phe này hay phe khác. Tôi hy vọng điều đó không xảy ra”.



Ngày 10/12/2018, Ngoại trưởng Mỹ Michael Pompeo nói: “Trong 5, 10, 25 năm tới, chúng ta sẽ xét lại khía cạnh nhân quyền, kinh tế và văn hóa, cũng như hợp tác kinh tế trong nước, Trung Quốc đặt ra thách thức lớn nhất mà Mỹ sẽ phải đối mặt trong thời gian tới trung hạn dài hạn.”

Một trong những quyết định lớn đầu tiên trong chính sách châu Á của Chính quyền Obama là ký Hiệp ước thân thiện và hợp tác với ông Nam Á, đi kèm tiên quyết để ASEAN mời Mỹ tham dự Hội nghị cấp cao ông Á (EAS). Một trong những quyết định lớn đầu tiên trong chính sách châu Á của Chính quyền Trump là việc từng thông ra chỉ thị hôm 14/8/2017 yêu cầu Bộ Thương mại Mỹ (USTR) điều tra “các điều luật, chính sách, thông lệ hay hành vi của Trung Quốc, có thể vô lý hoặc mang tính phân biệt đối xử và gây tổn hại đến quyền sở hữu trí tuệ, công cuộc đổi mới, hay sự phát triển công nghệ của Mỹ” theo Mục 301 trong Đạo luật Thương mại năm 1974.

Mọi quyết định trong sự này đã trở thành trở ngại của những cách tiếp cận rất khác nhau của các chính quyền từng đối với châu Á. Chiến lược “Tái cân bằng châu Á” của Chính quyền Obama tập trung vào ông Nam Á và các thị trường khu vực do ASEAN dẫn đầu; hình dung Trung Quốc như một đối tác nước lớn tiềm tàng hơn là một đối thủ ngang hàng; giới quyết các mối quan ngại trong khu vực xung quanh “khả năng duy trì sự hiện diện” của Mỹ ở châu Á; và tránh việc các nước trong khu vực phải lựa chọn giữa Mỹ và Trung Quốc. Hai năm sau khi lên nắm quyền, Chính quyền Trump đã định hình đường lối chính sách “Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương tự do và cởi mở” (FOIP). Chính sách này công nhận Trung Quốc là đối thủ ngang hàng dài hạn của Mỹ và không tập trung vào việc nhúng tay vai trò lãnh đạo ở châu Á cho Bắc Kinh. FOIP ưu tiên các hành động đơn phương, và sẽ hợp tác lỏng lẻo ở mức tối thiểu với các nước có quan điểm tương tự với Trung Quốc và năng lực đáng kể. Theo như thiết kế, chiến lược “Tái cân bằng châu Á” của Chính quyền Obama đã tạo điều kiện thuận lợi cho các chiến lược phòng ngừa lâu dài của các nước ông Nam Á trước các nước lớn riêng rẽ bao gồm cả việc lôi kéo họ (khi họ bắt đầu vướng vào) các thị trường do ASEAN dẫn đầu. FOIP của Chính quyền Trump sẽ làm phức tạp hoặc suy yếu các chiến lược này.

Định hình FOIP

Như đã trở nên rõ ràng trong năm 2018, nguyên tắc thị trường có vai trò trung tâm

FOIP là cuộc cạnh tranh trên mặt trận vớt vãi Trung Quốc. Trong một loạt bài xã luận và diễn văn – đáng chú ý nhất là diễn văn của Phó Tổng thống Mike Pence tại Viện Hudson hồi tháng 10/2018 – Chính quyền Trump từng công bố trích ngữ thuật quản lý nhà nước ở Trung Quốc, trong đó có các thông lệ thông mại bất công và việc đánh cắp tài sản trí tuệ của Mỹ, sự can thiệp vào chính trị nội bộ của các nước khác (kể cả Mỹ), thái độ khiêu khích ở Biển Đông, và làm suy yếu chủ quyền của các nước tham gia Sáng kiến “Vành đai và Con đường” (BRI) vốn là đặc trưng điển hình của Chủ tịch Tập Cận Bình.

FOIP được cho là nhằm mang lại cho các nước trong khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương một tầm nhìn thay thế cho trật tự mới hình thành lấy Trung Quốc làm trung tâm mà nền tảng của nó là BRI. Theo lập luận của Chính quyền Trump, trái với dự án của sự hợp tác Á-Âu của Trung Quốc, FOIP mang lại vốn đầu tư do các doanh nghiệp dân doanh, quyền tự do cho dân chúng, cũng như một chính phủ minh bạch và sẵn sàng phân phối. Tại hội nghị thông thương Đông Á-ASEAN tại Singapore, Pence gián tiếp ám chỉ Trung Quốc khi trích “độc quyền và hành động khiêu khích”, và tại hội nghị cấp cao APEC tại Papua New Guinea, ông khẳng định rằng Mỹ “đang tìm kiếm sự hợp tác chứ không phải sự kiểm soát”, các thỏa thuận thương mại tự do song phương dựa trên “thông mại công bằng và tương hỗ” và, không giống như Trung Quốc, Mỹ không “nhún nhường các lợi ích của mình trong biển khơi” hay đưa ra một “vành đai xiết chặt hay một con đường mới chi phối”. Pence không thừa nhận, cũng báo rằng Mỹ “sẽ không thay đổi đường hướng cho đến khi Trung Quốc thay đổi các cách thức của mình”.

FOIP không phải là sự phản trí tuệ của Donald Trump. Xét về nhiều phương diện, đó là sự phản của tình trạng bất an và sự bất công ngày càng gia tăng đối với quản lý nhà nước của Trung Quốc từ phía các nhà lãnh đạo doanh nghiệp, các chính trị gia thuộc mọi phương diện chính trị, bộ máy an ninh quốc gia và các nhóm nhân quyền của Mỹ. Đó là sự miễn cưỡng thừa nhận chính sách can thiệp vào Trung Quốc trong 5 thập kỷ qua của Mỹ không mang lại các kết quả có lợi: người đó đã trái với mong đợi; khi Trung Quốc giàu có hơn, nước này không trở nên tự do hơn hay trở thành một “bên liên quan có trách nhiệm hơn”, mà trở nên quyết đoán hơn, và là một “cường quốc theo chủ nghĩa xét lại” hàng đầu lớn nhất thế giới trên các quy tắc. Người này cho thấy nếu Hillary Clinton được cử tổng thống năm 2016 chứ không phải là ông Trump, thì chính quyền của bà hơn hẳn sẽ theo đuổi một chính sách không khoan nhượng từng đối với Trung Quốc. Người đó cũng cho thấy rằng các chính quyền trong tương lai sẽ tiếp nối lập trường của Chính quyền Trump đối với Trung Quốc.

Chính sách quốc phòng

Chính quyền Trump nhận diện Trung Quốc là đối thủ cạnh tranh chiến lược chính của họ vào cuối năm 2017, và yêu cầu trung tâm của FOIP là tăng cường hợp tác an ninh với các nước ở khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương nhằm chống lại ảnh hưởng khu vực ngày càng lớn của Bắc Kinh. Một đợt được mô tả tiêu đó, chính quyền này đã khôi phục nhóm Bộ Tứ gồm Mỹ, Nhật Bản, Úc và Ấn Độ, tăng cường hợp tác an ninh cho các nước trong khu vực, và gia tăng áp lực đối với Bắc Kinh ở Biển Đông. Bộ Tứ vốn là một thực thể chưa được định hình, và sự hợp tác cho đến nay mới chỉ giới hạn ở các cuộc họp cấp bộ trưởng bên lề các hội nghị lớn hơn như EAS tại Singapore vào tháng 11/2018. Bộ Tứ được nhìn nhận đúng nhất là một diễn đàn để 4 nước dân chủ ven biển thảo luận các mối quan ngại chung, tức là Trung Quốc. Quan hệ song phương giữa Mỹ và từng nước trong số 3 nước này còn vững chắc hơn mối liên kết trong nhóm nói chung. Ấn Độ bộ xem là một xích yếu nhất vì quan hệ quốc phòng của họ với cả Nhật Bản và Úc còn chậm phát triển, và vì họ không muốn bộ xem là bên hưởng hái tham gia một sự dàn xếp vốn bộ Trung Quốc nhìn nhận là công cụ kiểm soát của Mỹ. Bộ Tứ vốn đang tiến triển. Theo chính quyền này, năm 2018, Mỹ đã tăng gấp đôi hợp tác an ninh cho các nước khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương lên 500 triệu USD và tiến hành các thương vụ mua bán vũ khí quốc phòng trị giá 9,42 tỷ USD. Tại Port Moresby, Pence đã tuyên bố rằng Mỹ và Úc sẽ nâng cấp Công cụ Hội quân Manus tại Papua New Guinea, một sáng kiến được nhiều người nhìn nhận là một phần ứng chính sách trước mối quan ngại ngày càng gia tăng ở Washington và Canberra về ảnh hưởng ngày càng lớn của Bắc Kinh ở Nam Thái Bình Dương. Về vốn bộ Biển Đông, Chính quyền Trump đã tăng cường chủ trương việc Trung Quốc quân sự hóa tranh chấp này – đặc biệt là việc Trung Quốc xây dựng các cơ sở quân sự và phát triển các năng lực tiến công đối với 7 đảo nhân tạo ở quần đảo Trường Sa – và gia tăng tiến sự các “hoạt động tự do hàng hải” (FONOP) quanh các cấu trúc đá hình bộ Trung Quốc chiếm đóng.

Kể từ khi Trump nhậm chức, Hội quân Mỹ đã tiến hành 9 FONOP ở Biển Đông, trung bình 2 tháng/lần. Tuy nhiên, các FONOP không ngăn cản được Trung Quốc hoàn thành các cơ sở quân sự trên những hòn đảo nhân tạo của họ và đưa vào câu chuyện của Bắc Kinh chi tiết rằng chính Mỹ chủ không phải Trung Quốc đang quân sự hóa tranh chấp này và kích động căng thẳng gia tăng.

Chính sách kinh tế

Chính sách kinh tế FOIP vừa mang đến niềm tin của các chính sách đến những nhóm đối phó với các chính sách của Trung Quốc vốn bộ cho là không công bằng, vừa mang đến niềm tin của các chính sách đến những nhóm và chính sách tại thị trường nhằm cung

c p cho các ncc trong khu vuc nhng l a chn thay th Trung Quc. V diu tra Trung Quc theo diu kho n Super 301 do Trump ch th đã đem l i c s cho các hành đng khc phc thng m i đcc Chính ph M thc hi n trong “cu c chi n thng m i” v i Trung Quc hi n nay. B n đánh giá đcc USTR đ a ra h i tháng 11/2018 cho th y Trung Quc ch a có ph n ng th a đáng nào trcc nhng m i quan ng i c a M v các thông l thng m i không công bng. Cng trong tháng này, B T pháp M đã thông báo v Sáng ki n Trung Quc nh m “xác đnh u tiên các v ki n v hành vi đánh c p bí m t thng m i c a Trung Quc, đ m b o r ng chúng ta có đ ngu n l c cho nhng v ki n này, và ch c ch n r ng chúng ta có th thc s nhanh chóng k t thúc chúng m t cách thích đáng”. Hai sáng ki n này có kh nng s m r ng các m i quan ng i kinh t chi ph i hành đng c a M trong quan h v i Trung Quc.

Tháng 10/2018, sau m t cu c b phi u gây ti ng vang t i Thng vi n v i 93 phi u thu n và 6 phi u ch ng, o lu t BUILD đã đcc thông qua d n t i vi c thành l p T p đoàn tài chính phát tri n quc t M. o lu t trên, thông qua c quan m i này, s tng cng h n hai l n các nng l c tài tr v n phát tri n ncc ngoài c a Chính ph M. Ngày 12/11/2018, chính ph các ncc M, Nh t B n và Úc đã nh t trí r ng các c quan tài tr v n phát tri n c a h c n h p tác đ h tr các d án k khu vuc n Dng-Thái Bình Dng. ng th i trong h i ngh c p cao APEC t i Port Moresby, chính ph 3 ncc này cùng v i New Zealand và Papua New Guinea đã nh t trí làm vi c v i nhau nh m tng cng đáng k l i đ i n c a ncc ch nhà.

Nhng lo ng i c a ông Nam Á

FOIP, b ch trích do nhng l i l khoa trng c a Trump ho c vi c ông không duy trì m i quan tâm đ n khái ni m này, đã làm tr m tr ng thêm 3 m i quan ng i c a ông Nam Á v n đã t n t i t lâu v chính sách c a M đ i v i châu Á. M t là, các ncc ông Nam Á đ u lo l ng vào đ u nhi m k c a m i chính quy n M v m c đ quan tâm c a h đ i v i ông Nam Á và vi c li u chính sách c a M đ i v i khu vuc này có ph i là phiên b n phái sinh c a chính sách M i ông B c Á hay không. S quan tâm m c đ cao b t thng c a Chính quy n Obama đ i v i ông Nam Á và ASEAN đng ngh a v i vi c b t k chính quy n nào ti p theo có v s ít cam k t h n so v i chính quy n này. S chú tr ng ban đ u c a Chính quy n Trump vào vi c giành đcc s ng h c a các ncc ông Nam Á và ASEAN cho chi n d ch gây s c ép t i đa do M d n d t đ i v i Tri u Tiên đã làm tr m tr ng thêm nhng m i lo ng i này. Chuy n th m duy nh t c a Trump đ n châu Á trong n m 2018 là đ tham d cu c g p thng đnh gi a ông và Kim Jong-un t i Singapore vào tháng 6. Nhà lãnh đ o duy nh t i ông Nam Á g p g Trump trong n m 2018 là Th tng Singapore Lý Hi n Long khi Trump có m t i đây đ tham d cu c g p thng đnh.

Hai là, mối lo ngại chung là việc mở cửa cam kết của Chính phủ Mỹ đối với các thị trường khu vực do ASEAN dẫn dắt mà trong đó có cả Mỹ và việc tôn trọng của họ trên thực tế đối với các tuyên bố của ASEAN về “vai trò trung tâm” trong khu vực Đông Á-Thái Bình Dương. Các phần lớn ở Đông Nam Á đối với FOIP và cuộc gặp 4 bên không thông xuyên giữa các quan chức cấp cao (không phải là các quan chức hàng đầu) của Mỹ, Úc, Nhật Bản và Ấn Độ là bằng chứng cho thấy mối lo ngại của Mỹ. Bộ Tài không bao gồm bất kỳ một nước Đông Nam Á nào hay Trung Quốc và là một thị trường đối lập với cách tiếp cận chính thức, “mang tính bao trùm” của ASEAN đối với sự hợp tác khu vực. Ấn Độ Đông-Á-Thái Bình Dương là một khái niệm dựa lý tưởng lớn hơn châu Á-Thái Bình Dương có ảnh hưởng rất lớn trong kỷ nguyên hậu Chiến tranh Lạnh khi ASEAN bắt đầu đưa ra các tuyên bố của mình về vai trò trung tâm. Ngoài việc cho rằng FOIP đang làm xói mòn vai trò trung tâm của ASEAN, các nước Đông Nam Á còn nhìn ra rằng Bắc Kinh có thái độ thù địch đối với Bộ Tài. Vì 2 lý do này, ASEAN có lẽ sẽ không ủng hộ FOIP.

Một phép thử đối với mối lo ngại của ASEAN là liệu các quan chức cấp cao nhất của Mỹ có tham dự các hội nghị của các thị trường và sự kiện do ASEAN dẫn dắt hay không. Việc Trump quyết định không tham dự cuộc gặp thông ASEAN-Mỹ và EAS hội tháng 11/2018 tại Singapore là một thất bại của phép thử này. Bình luận của ông Lý Hiên Long trích dẫn ở trên phần ánh nhìn ảnh hưởng lớn nhất về 3 mối quan ngại này, nhưng hậu quả gây nên hội của sự kinh địch Mỹ-Trung để giành giật Đông Nam Á. Tận thất lớn nhất là sự kinh địch này sẽ gia tăng và căng thẳng và phạm vi đến mức mà các nước Đông Nam Á không thể duy trì các chiến lược phòng ngừa của mình. Tại ít hơn, nếu sự kinh địch Mỹ-Trung buộc các nước Đông Nam Á phải đứng về phe này chứ không phải phe kia, thì khả năng là không phải tất cả 10 nước sẽ cùng đứng về một phía. Các tuyên bố về vai trò trung tâm và tính thống nhất của ASEAN sẽ cùng lúc sụp đổ từ bên trong. Sự kinh địch Mỹ-Trung vẫn chưa dứt đến mức để căng thẳng như vậy.

Trong khi lo ngại rằng thông tin này sẽ đến sớm, các nước Đông Nam Á cũng lo ngại về thất bại ngoài dự kiến mà họ phải gánh chịu do sự kinh địch Mỹ-Trung trong giai đoạn hiện nay. Tháng 12/2018, Bộ trưởng Tài chính Indonesia đã viết về những lo ngại của bà trước thất bại ngoài dự kiến mà cuộc chiến thông Mỹ-Trung gây ra cho các nền kinh tế mới nổi. Tháng 3/2018, Trump đã ngăn cản công ty Broadcom có trụ sở tại Singapore tiếp quản công ty Qualcomm chuyên sản xuất vi mạch của Mỹ vì lý do an ninh quốc gia rằng các đối thủ cạnh tranh của Trung Quốc có thể có quyền tiếp cận lớn hơn các công nghệ tiên phong do Mỹ tạo ra. Có thể có thêm các thông tin hợp nhất và sự lộ liễu quy định quốc phòng cho năm tài khóa 2019 mà rằng sự thông giao dịch đầu tư nước ngoài mà có thể bị cắt giảm hoặc ngừng lại vì lý do an ninh quốc gia.

Các nước Đông Nam Á có cảm xúc lo lo về chính sách Biển Đông của Mỹ. Một mặt, một số thành viên ASEAN âm thầm ủng hộ các FONOP của Mỹ bởi họ không sẵn sàng tự mình tiến hành các hoạt động này vì lo sợ phải hứng chịu cấn phản n của Bắc Kinh. Và thực sự, ít chính phủ nào ở Đông Nam Á tin rằng Bộ quy tắc ứng xử ASEAN-Trung Quốc trên Biển Đông (hiện đang được đàm phán) sẽ giảm bớt căng thẳng hoặc làm thay đổi hành vi hung hăng của Trung Quốc. Mặt khác, các nước Đông Nam Á cũng lo ngại về khả năng căng thẳng Mỹ-Trung gia tăng trên Biển Đông và tác động tiêu cực đối với sự ổn định khu vực. “Hội thuyết Mahathir” mới kêu gọi “không đưa tàu chiến vào Biển Đông”, trong khi không thực tế và không nhất quán với Công ước Liên hợp quốc về Luật biển, là một biểu hiện của mối quan ngại này.

Phòng ngừa tích cực hơn

Các chiến lược phòng ngừa của Đông Nam Á xoay quanh việc khuyến khích các nước lớn là mục tiêu của các biện pháp phòng ngừa làm và không làm một số việc nhất định có liên quan đến các nước phòng ngừa. Chiến lược “Tái cân bằng châu Á” của Chính quyền Obama mong muốn thúc đẩy, và không thúc đẩy những điều các nước Đông Nam Á mong muốn: “hiện diện” tại ASEAN; có một nghị trình thương mại khu vực tích cực tập trung vào Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương; đẩy lùi Trung Quốc ở Biển Đông mà không làm bùng phát một cuộc khủng hoảng; không xác định Trung Quốc là một cường quốc theo chủ nghĩa xét lõi hay một đối thủ trên mọi phương diện; và không nhìn nhận chính sách của Mỹ ở Đông Nam Á như một phiên bản khác của chính sách Mỹ đối với Trung Quốc.

FOIP của Chính quyền Trump ít phù hợp hơn với mong muốn phòng ngừa của các nước Đông Nam Á. Ở khía cạnh tích cực, FOIP đã dẫn tới sự gia tăng đáng kể vốn tài trợ phát triển của Mỹ và sự hợp tác chặt chẽ hơn với Nhật Bản và Úc. Điều này mang lại thêm nguồn vốn đầu tư thay thế và sự hỗ trợ trong việc xây dựng năng lực đối với các nước Đông Nam Á nhằm giảm bớt rủi ro liên quan tới BRI. Trong khuôn khổ FOIP, sự ủng hộ hoạt động tự do hàng hải và hàng không của Mỹ ở Biển Đông và mục chi tiêu quốc phòng của Mỹ ở Đông Nam Á cũng tăng lên. Tuy nhiên, nhận định chiến lược có vai trò trung tâm của FOIP rằng Trung Quốc là một đối thủ chiến lược lâu dài, trên mọi phương diện của Mỹ đang ngấm vào việc chính sách Mỹ đối với Đông Nam Á sẽ là một sản phẩm của sự kinh ngạc Mỹ-Trung. Việc ưu tiên các hành động đơn phương và chủ nghĩa tiêu đa phương làm giảm bớt tầm quan trọng của Mỹ đối với các thể chế do ASEAN như EAS, GMM của Mỹ và Trung Quốc. Việc Trump có thể vắng mặt tại EAS trong năm 2019 sau khi không tham dự EAS trong

năm 2018 sự là điều đáng lo ngại đối với các nước theo chính sách phòng ngừa ở Đông Nam Á. Thực tế rằng chưa từng có bất kỳ chủ tịch nước nào của Trung Quốc tham dự EAS dù đang mang lại một lý do khác để Tổng thống Mỹ làm điều tương tự.

Các nước Đông Nam Á có khả năng đối phó với FOIP bằng cách phòng ngừa tích cực hơn. Họ còn có thể làm được gì khác? Những lo ngại của họ là chính đáng. Việc phòng ngừa tích cực hơn khi công tác phòng ngừa đang trở nên khó khăn hơn nhiều là không có lợi. Tuy nhiên, nó vẫn còn tốt hơn so với tình huống ông Lý Hiên Long đã cảnh báo khi việc phòng ngừa trở nên bất khả thi./.

Malcolm Cook và Ian Storey, là các nhà nghiên cứu cao cấp, thuộc Viện ISEAS Yusof Ishak. Bài viết đăng trên “ [The asan forum](#) ”.

Vũ Hiên (gt)