

Việc chấm dứt Thỏa thuận các Lực lượng thềm viếng (VFA) với Philippines sẽ khiến Mỹ dễ bị tổn thương hơn nữa trước các chính sách chính trị và đối ngoại trong nước của các đồng minh hiệp ước khác.



Philippines đã khởi động tiến trình chấm dứt Thỏa thuận các Lực lượng thềm viếng (VFA) với Mỹ vào giữa tháng 2/2020. Bởi đầu có hiệu lực kể từ năm 1998, VFA trao quyền pháp lý cho các Lực lượng Mỹ được tạm thời ở lại Philippines để tập trận, hỗ trợ nhân đạo và cứu trợ thảm họa, và trong các tình huống khẩn cấp khác. Thông tin về các thỏa thuận về quy chế của các Lực lượng Mỹ (SOFA) với Nhật Bản và Hàn

Quả, từ cách pháp lý này đã tạo điều kiện cho mối quan hệ hợp tác có thể dự đoán và đáng tin cậy giữa Philippines và Mỹ, đồng thời cho phép Mỹ thực hiện nhanh chóng các trách nhiệm theo Hiệp ước phòng thủ chung (MDT).

Không có sự báo về pháp lý mà VFA mang lại, các lực lượng Mỹ được điều trị tập trung với các đối tác Philippines hoặc phần lớn sau một tình huống khẩn cấp và nhân đạo sự phải đối mặt với các quy trình phức tạp và tốn thời gian để xin thủ tục cho các quân nhân cũng như quyên tập các căn cứ và bến cảng để nhận trang thiết bị. Quả thực, chính VFA đã cho phép các lực lượng Mỹ phần lớn nhanh hơn các nước khác sau siêu bão Yolanda năm 2013.

Mỹ và Philippines có 180 ngày để đàm phán một VFA mới. Nếu không có VFA nào được ký kết vào ngày thứ 181, điều đó sẽ không thể được làm một hiệp ước MDT hay buộc Mỹ phải luân phiên rút quân binh sĩ và trang thiết bị khỏi Philippines. Tuy nhiên, việc không có VFA sẽ đẩy sự binh lính này vào tình trạng bấp bênh về pháp lý (phủ thu vào quyên tài phán của Philippines trong trường hợp xảy ra sự cố hình sự) và khiến Mỹ gặp khó khăn hơn nhiều trong việc phần lớn nhanh chóng triển khai một cuộc không hoảng, cả hai điều trên đều trực tiếp đe dọa khả năng tồn tại của MDT. Vì lý do đó, VFA là một yếu tố quan trọng giúp Mỹ có thể chống lại kẻ thù và trấn an các đồng minh. Mỹ có nhiều lợi ích trong việc duy trì quyên tập căn cứ Philippines.

Vào thời điểm quyên tập căn cứ này báo nghi ngờ, Mỹ cần phải đánh giá lại tác động của việc mất đi VFA. Theo giả thuyết, nếu việc mất đi VFA gây ra một phần lớn dây chuyền mà, điều sẽ ép của Trung Quốc, sẽ kết thúc bằng việc chấm dứt MDT, trục xuất các lực lượng Mỹ và từ chối trao quyên tập căn cứ cho các lực lượng Mỹ trong tương lai, thì điều đó sẽ có ý nghĩa gì đối với các hoạt động của Mỹ? Về bản chất, việc mất đi các căn cứ ở Philippines sẽ đẩy gánh nặng tác chiến và hậu cần cho 4 địa điểm tác chiến chính khác – Hàn Quốc, Nhật Bản (địa điểm và đảo Okinawa), Úc và Guam. Kết quả là quy mô, tính đa và tính chất của các lực lượng Mỹ được triển khai nhằm giải quyết xung đột có liên quan đến Biển Đông và Đài Loan sẽ thay đổi vì 2 lý do chính – chính trị và hậu cần.

### **Hiệp ước phòng thủ chung không đem báo quyên tập căn cứ không giải hạn**

Một hiệp ước phòng thủ chung không thể đem báo quyên tập căn cứ tác chiến để giải quyết bất kỳ xung đột nào nảy sinh. Tùy thuộc vào chi tiết của xung đột, Mỹ

có thể phải đi một số bước ép tại Seoul, Tokyo hay Canberra và việc không sẽ đóng lãnh thổ của các nước này để tiến hành các hoạt động quân sự cho một cuộc chiến mà bản thân họ không có liên quan.

Điều này có thể gây ra một số khó khăn nhất định cho các cuộc xung đột liên quan đến Đài Loan. Không một nước lớn nào trong khu vực như Trung Quốc, Thái Bình Dương công nhận Đài Loan; một số nước như Úc tuân thủ chính sách “một Trung Quốc” của riêng họ, mà nhìn chung cũng ủng hộ nguyên tắc một Đài Loan là một quốc gia, nhưng vẫn duy trì liên lạc không chính thức với Đài Loan nhằm thúc đẩy các lợi ích kinh tế, thương mại và văn hóa. Tất cả các quốc gia đều có quan hệ kinh tế mạnh mẽ với Trung Quốc, và do đó có rất nhiều điều để mất. Chắc chắn không có gì để mất ở Úc, Nhật Bản hay Hàn Quốc sẽ cho phép các công cụ Mỹ trên lãnh thổ của họ ngấm chèn một cuộc xâm lược của Trung Quốc vào Đài Loan.

Các quy tắc chiến lược liên quan đến Biển Đông có thể linh hoạt hơn và do đó khó có thể đoán trước. Với Hàn Quốc, ai sẽ trở thành chủ nhân Nhà Xanh vào thời điểm xung đột là điều có ý nghĩa quan trọng. Các chính quyền tại đây, chẳng hạn như chính quyền của vị tổng thống cấp tiến Roh Moo-hyun, từng đi lãnh đạo với liên minh Mỹ-Hàn, cách duy trì liên minh này chẳng nào Mỹ không đòi hỏi họ trở thành trung tâm hay quân sự. Ngược lại, Moon Jae-in lại sẵn sàng hơn trong việc đưa vào liên minh nhằm có được năng lực hoạt động lớn hơn trong các hoạt động ở Biển Đông. Bất kể đường nào lên nắm quyền, một cân nhắc thương mại sẽ là quan hệ của Hàn Quốc với Trung Quốc cũng như việc Hàn Quốc sẵn sàng chấp nhận Trung Quốc. Hàn Quốc vẫn như thế sẽ tiếp tục giữ vai trò của Trung Quốc trước quyết định cho phép Mỹ triển khai Hệ thống phòng thủ tên lửa tầm cao giai đoạn cuối (THAAD).

Với Nhật Bản, những lý do đằng sau cuộc xung đột – và cách Mỹ lên kế hoạch sẽ đóng vai trò tiếp cận các công cụ của nước này tại Nhật Bản – sẽ là các yếu tố thúc đẩy. Nhật Bản nhận mạnh vào cụm từ “tham vọng trước” được nêu trong các lá thư trao đổi giữa Thủ tướng Nhật Bản khi đó là Nobusuke Kishi và Ngoại trưởng Mỹ khi đó là Christian Herter, hai quan chức đã tham gia đàm phán MDT năm 1960. Theo đó, “những thay đổi lớn trong việc triển khai các lực lượng và trang bị của Nhật Bản, những thay đổi lớn về trang thiết bị của các lực lượng này, việc sẽ đóng các căn cứ và khu vực ở Nhật Bản làm căn cứ cho các hoạt động tác chiến quân sự được thực hiện tại Nhật Bản, ngoài những hoạt động được tiến hành theo Điều 5 của Hiệp định đã tuyên bố, tất cả đều phải thông qua tham vấn trước với Chính phủ Nhật Bản”. Nếu cuộc xung đột được coi là một cuộc tranh chấp dân ý và các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc đối với vùng lãnh thổ bị tranh chấp, thì Nhật Bản có thể cho phép các lực lượng Mỹ hoạt động như một biện pháp để bảo vệ các tuyên bố chủ quyền của mình đối với quần đảo Senkaku. Tuy nhiên, một vị thế tương đương không theo đường

Loại công nhận có thể bác bỏ, hoặc ít nhất là giảm bớt các năng lực tác chiến của M.

Cả Nhật Bản và Hàn Quốc đều có một cơ chế phải hợp đồng nêu trong các hiệp ước của hai nước này với M, trong đó cho rằng với bản chất, các chính phủ phải nhất trí với “các cơ sở và khu vực cơ thể” cho phép quân đội M sử dụng trong một cuộc xung đột. Tùy thuộc vào tình hình, cả hai nước trên đều có thể hạn chế quyên tập công tác chiến của M tại một số địa điểm hạn chế.

Với phần Úc, mặc dù quan tâm đến Biển Đông, nhưng nước này cũng nhận thức rõ rằng liên minh của họ với M cho thấy tình thế tiến thoái lưỡng nan giữa “bỏ mặc và mặc bỏ”: tránh xung đột trực tiếp trong một cuộc chiến và có nguy cơ đánh mất họ, hoặc xung đột trực tiếp và có nguy cơ mất kết trong một cuộc chiến không mong muốn. Vì lý do này và nhiều lý do khác, Úc tìm kiếm các giải pháp hòa bình khi công thông tin ra về Biển Đông.

Do đó, việc một quyên tập của Philippines sẽ khiến M dễ bị tổn thương hơn nữa trước các chính sách chính trị và đối ngoại trong nước của các đồng minh hiệp ước khác. Ngay cả nếu các đồng minh đó có trao cho M một số quyên tập công tác chiến nhất định, thì một cuộc xung đột nổ ra vẫn có thể có tác động nghiêm trọng.

### **Mở rộng các tuyến cung ứng tại Biển Đông**

Nếu không có Philippines, các lực lượng M sẽ phải đi một vài một loạt vận đường toán học và vật lý do phải chiến đấu từ xa. Các cơ sở quân sự gần Biển Đông nhất là Okinawa (khoảng 1.000 dặm), Hàn Quốc (1.600 dặm), đảo chính của Nhật Bản (2.000 dặm), Guam (2.000 dặm) và Darwin ở Úc (2.300 dặm). Các khoảng cách này đồng nghĩa với một số tác động về mặt logistics và tác chiến.

Vì con đường của họ phần lớn sẽ diễn ra qua vùng biển mở, nên các lực lượng M tại Nhật Bản và Hàn Quốc sẽ không phải qua các không phận nước ngoài, giúp mở ra tuyến đường thông tin và nhanh hơn. Tuy nhiên, các lực lượng này sẽ đến từ - và đi qua - những khu vực nằm ngay trong tầm bắn của các tên lửa của Trung Quốc. Để hạn chế nguy hiểm, các tham mưu tác chiến có thể buộc phải chuyển phần lớn số đến từ Guam và Úc.

Các phương pháp liên lạc trên tạo ra một gánh nặng trọng tâm về logistics, đặc biệt là đối với Lực lượng Không quân. Các phi công chiến đấu cần phải được tiếp nhiên liệu trên đường xuyên biên giới, tạo cho các Lực lượng thù địch 2 mức tiêu chuẩn thay vì một mức tiêu chuẩn duy nhất. Philippines và Indonesia cũng có thể tiếp tục cho các Lực lượng Mỹ tiếp cận không phận của họ, khiến tuyến đường bay thêm chi phí còn lòng vòng hơn.

Cần nhiều thời gian hơn ở trên không cũng đồng nghĩa với việc các nhà tham mưu sẽ phải nhận hàng hơn chi phí thời gian nghỉ ngơi cho phi hành đoàn. Giả sử với tốc độ bay của Mach 1.6, một phi công F-35 bay từ Darwin tới Biên Đông sẽ cần tới thi thoảng 4 tiếng đồng hồ để bay hết 1 vòng, cũng thêm thời gian xuất kích. Sau đó, phi công này sẽ phải rời khỏi cuộc chiến trong ít nhất 10 tiếng đồng hồ để nghỉ ngơi theo quy định. Tùy vào số phi công sẵn sàng bay và nhịp độ tác chiến, 10 tiếng đồng hồ có thể là một khoảng thời gian dài.

Ngoài việc sử dụng các căn cứ ở Philippines làm địa điểm tác chiến, các căn cứ này cho phép các Lực lượng Mỹ xác định trước vị trí của nguyên vật liệu tiếp tế gần chiến trường. Okinawa là nơi đặt các nguyên vật liệu tiếp tế quan trọng, chúng hơn nửa nhiên liệu và đạn dược cho Lực lượng và Không quân, nhưng 1.000 dặm vẫn là khoảng cách quá xa khi cần thiết.

### **Trường hợp về logistics quanh Đài Loan**

Nếu Đài Loan là khu vực tác chiến, thì một số căn cứ quân sự của Mỹ lại gần hơn nhiều – nhưng vẫn đi kèm với các tác động nghiêm trọng. Okinawa và quần đảo chính của Nhật Bản chỉ cách 450 dặm; Hàn Quốc và Guam cách liên tiếp 1.300 và 1.700 dặm. (Darwin, cách đó 2.300 dặm, là một trung tâm tác chiến khó có thể được lựa chọn). Nếu giả sử phần đông các Lực lượng đến từ Nhật Bản và Hàn Quốc và đi qua hai nước này do cần lý do, thì trường hợp về logistics đối với toàn bộ quá trình tiếp nhận, tiếp xúc, di chuyển về phía trước và sắp xếp có thể nảy sinh.

Số lượng sân bay, cầu cảng và đường bộ hơn chi, cũng như các quy tắc và quy định về việc sử dụng các căn cứ hải quân này, cho thấy một thách thức về mặt logistics. Chúng hơn, để di chuyển các loại phương tiện liên lạc và năng lực trên đường bộ

Nhật Bản, quân đội Mỹ cần xin phép trước 45 ngày, trong đó nêu rõ các tuyến đường, kích cỡ và trọng lượng của từng loại phương tiện, cũng như bản đồ chi tiết sẽ dùng. Giấy phép sau đó sẽ do Bộ Quốc phòng, Cơ sở hậu cần, Giao thông và Du lịch cấp chứ không phải Bộ Quốc phòng. Ở Okinawa, Tổng cục Okinawa sẽ xem xét các yêu cầu như vậy trước ít nhất 10 ngày. Các hạn chế tương tự cũng tồn tại ở Hàn Quốc.

Mặc dù các giới hạn như vậy có thể thay đổi trong thời chiến, nhưng chúng sẽ làm chậm quá trình chuẩn bị lực lượng của Mỹ trước khi các hoạt động chiến đấu bắt đầu.

### **Thời gian và khoảng cách chính là kẻ thù**

Nếu Mỹ muốn quyên tập cần các căn cứ ở Philippines, thì điều đó sẽ gây ra một số tác động. Với việc Mỹ gần như không có phương án nào sẵn có, cho dù chỉ để tổ chức và sắp xếp vận trí, nhưng gánh nặng lớn hơn sẽ bị đẩy sang một nơi nào khác. Tuy vậy, điều đó có thể không chấp nhận được vì các lý do ngoại giao và logistics.

Trong kịch bản tồi tệ nhất, trong đó các lực lượng Mỹ phải di chuyển từ Mỹ tới một cuộc xung đột tại khu vực quần đảo Đông-Thái Bình Đông, thời gian và khoảng cách cũng là một kẻ thù lớn không kém so với chính đội hình của nước này. Giấy định rằng với tốc độ 22 hải lý/giờ, một con tàu như LHA 6, xuất phát từ San Diego, sẽ mất 9 ngày để tới đảo Tokyo, 12 ngày để tới đảo Đài Loan và 13 ngày để tới đảo Biñan Đông. Đây là số phận đang chậm trễ nhưng gì có thể được coi là một cuộc xung đột có diễn biến rất nhanh chóng. Quả thực, thật nguy hiểm khi cho rằng Mỹ sẽ được cảnh báo rõ ràng và kịp thời về bất kỳ cuộc xung đột nào diễn ra trong khu vực.

Nhìn chung, liệu việc thiêu hủy VFA và căn cứ bạn có làm suy yếu các hoạt động của Mỹ trong khu vực hay không? Câu trả lời là không. Tuy nhiên, liệu đây có phải là bước đi đầu tiên hàng đầu một kết quả cụ thể hay không? Câu trả lời là có. Đó là lý do gì thích tại sao việc đem bỏ một binh lính Mỹ có thể giúp huấn luyện một binh lính ở Manila mà không cần thực địa cũng đang ngấm vào việc đem bỏ rằng anh ta có thể tại bỏ và một động minh hiệp ước của Mỹ. Việc duy trì các liên minh này trong khu vực quần đảo Đông-Thái Bình Đông dưới mọi hình thức là điều quan trọng – và mọi chi tiết đầu có ý nghĩa.

*Caroline Baxter là nhà phân tích chính sách kỳ cựu tại RAND Corporation. Bài viết được đăng trên*

[\*Viện Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại \(FPRI\)\*](#)

**Minh Anh (gt)**