

QUAN HỆ QUỐC TẾ**CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ ĐỐI VỚI ĐÔNG NAM Á TỪ SAU SỰ KIỆN 11-9**

Phạm Cao Cường

Viện Nghiên cứu Đông Nam Á

Sự kiện 11-9 là mốc đánh dấu quan trọng cho sự tái định hình trở lại của Mỹ với Đông Nam Á. Trong bối cảnh của tình hình quốc tế mới, Mỹ đã có những điều chỉnh nhất định về chính sách đối với khu vực. Sự điều chỉnh chính sách của Mỹ thay đổi như thế nào và việc Mỹ định hình trở lại Đông Nam Á tới đâu vẫn còn là vấn đề gây nhiều tranh cãi và đòi hỏi nghiên cứu thêm mới có thể khẳng định. Trong bài viết này, tác giả mới chỉ đưa ra những đánh giá ban đầu, đặc biệt trong khoảng thời gian từ sự kiện 11-9 đến hết nhiệm kỳ đầu của Tổng thống George W. Bush, nhằm giúp người đọc có cái nhìn khái quát về chính sách của Mỹ và nhân tố Mỹ tại khu vực.

I. Chiến lược toàn cầu mới và những ưu tiên đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương

Sau khi lên cầm quyền, đặc biệt là sau sự kiện 11-9, xuất phát từ quan điểm truyền thống của đảng Cộng hòa vốn thiên về chủ nghĩa biệt lập thay vì chủ nghĩa quốc tế, Chính quyền W.Bush đã triển khai một Chiến lược toàn cầu mới - thể hiện trong 3 báo cáo quan trọng: *Đánh giá Quốc phòng*

4 năm (ngày 30-9-2001), Đánh giá tình hình hạt nhân (ngày 8-1-2002), và Chiến lược An ninh quốc gia (ngày 20-9-2002) - với những đặc điểm nổi bật là: Duy trì bá quyền dựa trên ưu thế về sức mạnh quân sự; thực hiện chủ nghĩa đơn phương nhằm đảm bảo quyền tự do được hành động; chống khủng bố trở thành ưu tiên chiến lược hàng đầu; thực hiện chiến lược đánh đòn phủ đầu; thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn cầu, thực thi thương mại tự do và dân chủ bằng những biện pháp cụ thể và có hiệu quả hơn.

Về cơ bản, lợi ích chiến lược của Mỹ và các liên minh tại châu Á - Thái Bình Dương bao gồm:

- Ngăn chặn sự xuất hiện của một nước bá quyền khu vực;
- Ngăn cản hoặc chống lại cuộc xâm lược hoặc ép buộc nhằm vào các bạn bè và đồng minh của Mỹ;
- Đánh bại các tổ chức khủng bố thù địch Mỹ;
- Duy trì sức mạnh kinh tế khu vực;
- Duy trì tiếp cận kinh tế Mỹ đối với khu vực;
- Đảm bảo tự do hàng hải tại khu vực;
- Ngăn chặn việc phổ biến và sử dụng các loại vũ khí huỷ diệt hàng loạt (WMD);

- Ngăn chặn sự đổ vỡ quốc gia và xung đột nội bộ;
- Thúc đẩy dân chủ và nhân quyền.⁽¹⁾

Trên cơ sở đó, chính sách của Mỹ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương đã có sự điều chỉnh nhất định, đặc biệt là đối với các nước lớn tại khu vực.

Điều chỉnh chiến lược đối với Trung Quốc và Nga: Với Trung Quốc, Mỹ áp dụng thái độ cứng rắn coi nước này là đối thủ "cạnh tranh chiến lược" và bỏ qua chính sách "ba không" của chính quyền B.Clinton. Đối với Nga, chính sách của Mỹ là mong muốn tăng cường hợp tác với Nga và chấm dứt sự thù địch. Trong bản báo cáo Chiến lược an ninh quốc gia Mỹ, Nga được xem như một cường quốc tiềm tàng hiện đang trong quá trình cải cách bên trong. Mỹ cho rằng, giữa Mỹ và Nga đã xây dựng một mối quan hệ chiến lược mới dựa trên một thực tế cơ bản của thế kỷ XXI.

Mỹ tiếp tục chiến lược dựa vào đồng minh: Mỹ chủ trương ủng hộ, mong muốn và khuyến khích Nhật Bản đóng vai trò an ninh to lớn hơn trong các vấn đề quốc tế và khu vực dựa trên các lợi ích chung, các giá trị chung và mối quan hệ chặt chẽ về quốc phòng và ngoại giao giữa Mỹ và Nhật Bản. Với Hàn Quốc, Mỹ sẽ phối hợp chặt chẽ với Hàn Quốc duy trì cảnh giác với Bắc Triều Tiên, đồng thời chuẩn bị cho nước đồng minh này góp phần vào ổn định khu vực lâu dài trên phạm vi rộng lớn hơn. Với Australia, Mỹ phát huy mối quan hệ đồng minh 50 năm giữa Mỹ với Australia để tiếp tục cùng giải quyết các vấn đề khu vực và toàn cầu. Mỹ cũng sẽ duy trì lực lượng Mỹ trong khu vực nhằm thể hiện cam kết của Mỹ với các đồng minh, các yêu cầu

của Mỹ, những tiến bộ công nghệ Mỹ và môi trường chiến lược. Dựa vào sự ổn định do các mối quan hệ đồng minh này tạo ra và các thể chế như Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) để hoạch định các chiến lược song phương và khu vực nhằm kiểm soát những thay đổi trong khu vực năng động của châu Á - Thái Bình Dương.

Tăng cường sức ép lên bán đảo Triều Tiên: Sau khi lên cầm quyền, Tổng thống W.Bush đã thể hiện lập trường cứng rắn hơn đối với CHDCNN Triều Tiên. Mỹ liệt nước này vào "liên minh ma quỷ" mà Mỹ cần phải trực tiếp đối phó. Thậm chí, Mỹ đặt điều kiện cho những tiến bộ có thể có trong quan hệ giữa Mỹ và CHDCNN Triều Tiên. Ngoại trưởng Mỹ tuyên bố thẳng thừng rằng "bất cứ tiến bộ nào trong quan hệ tay đôi đều phụ thuộc vào thái độ của Bình Nhưỡng trong một loạt vấn đề chủ chốt". Theo đó, CHDCNN Triều Tiên cần phải: Chấm dứt phổ biến vũ khí hạt nhân và huỷ bỏ chương trình phát triển tên lửa tầm xa; nỗ lực hơn nữa trong việc đảm bảo cuộc sống của người dân, kể cả việc cho phép nước ngoài giám sát và tiếp cận, để đảm bảo rằng các khoản viện trợ lương thực và thực phẩm của nước ngoài thực sự đến tay người dân; cắt giảm mối đe dọa vũ khí thông thường và thực hiện các biện pháp xây dựng niềm tin với Hàn Quốc; tuân thủ tất cả các biện pháp bảo đảm an toàn hạt nhân của Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế.

II. Chính sách của Mỹ Đối với Đông Nam Á

Trong thời gian đầu bước chân vào Nhà Trắng và trước thời điểm xảy ra sự kiện 11-9, chính phủ của Tổng thống W.Bush hầu như không đưa ra bất kỳ một sự thay đổi nào trong chính sách của mình đối với Đông Nam Á. Thậm chí, một số học giả quốc tế đã đánh giá rằng, chính sách của Mỹ đối với Đông Nam Á là một "chính sách không có chiến lược"⁽²⁾. Tuy nhiên chính quyền W.Bush vẫn phải quan tâm tới khu vực này là vì: Đông Nam Á là địa bàn tranh giành ảnh hưởng và tranh thủ đồng minh quan trọng của Mỹ trong bối cảnh sức mạnh của Trung Quốc ngày càng gia tăng; vấn đề biển Đông, tình hình Myanmar hay quá trình dân chủ hoá ở Indonesia đang tạo ra những bài toán an ninh, kinh tế buộc Mỹ phải xử lý, đồng thời thách thức các giá trị tự do, dân chủ, nhân quyền mà Mỹ thường nêu lên với phong cách của nhà lãnh đạo thế giới; và chính bản thân các nước Đông Nam Á tùy mức độ nhiều hay ít, đều cần Mỹ (vốn, thị trường, khoa học kỹ thuật, quân sự, sự bảo đảm ngầm hay công khai về chính trị) nên không gặp những trở ngại lớn trong việc tăng cường quan hệ với khu vực này.

Về cơ bản, chính sách của Mỹ đối với khu vực Đông Nam Á được triển khai trên cơ sở Chiến lược toàn cầu mới của Mỹ và những ưu tiên của nó đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Ở một khía cạnh nào đó, chính sách đối ngoại của chính quyền Bush vẫn tiếp tục được triển khai theo các định hướng đã được xác lập dưới thời chính quyền tiền nhiệm B.Clinton, đã được cụ thể hoá trong bản "Chiến lược An ninh quốc gia của Mỹ cho Thế kỷ mới" công bố hồi năm 1998, trong đó khẳng định:

"Lợi ích chiến lược của chúng ta ở Đông Nam Á tập trung vào việc phát triển các quan hệ an ninh và kinh tế tay đôi' và khu vực góp phần ngăn chặn và giải quyết xung đột và mở rộng sự tham gia của Mỹ vào các hoạt động kinh tế của khu vực". Các mục tiêu an ninh của Mỹ trong khu vực là:

- Duy trì liên minh an ninh của Mỹ với Australia, Thái Lan, Philippines;

- Duy trì những dàn xếp an ninh với Singapore và các nước ASEAN khác;

- Khuyến khích sự nổi lên của một ASEAN hùng mạnh, liên kết có khả năng tăng cường an ninh và thịnh vượng khu vực.

Trên cơ sở đó, chính sách của Hoa Kỳ kết hợp theo hai đường hướng.

- *Thứ nhất*, phải duy trì quan hệ ngày càng có hiệu quả với ASEAN và tăng cường đối thoại an ninh theo Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF).

- *Thứ hai*, phải theo đuổi các sáng kiến tay đôi với từng nước Đông Nam Á nhằm thúc đẩy dân chủ, nhân quyền và ổn định chính trị; hỗ trợ cải cách kinh tế theo hướng thị trường; và giảm tác động của tội phạm có tổ chức, đặc biệt là luồng di chuyển heroin từ Myanmar và các nước khác trong khu vực⁽³⁾.

Trước sự kiện 11-9, Đông Nam Á đã phải đối mặt với nhiều thách thức về an ninh như sự bất ổn định từ bên trong nội bộ khu vực và có khả năng lan tràn đặc biệt tại Indonesia; những tranh chấp ở khu vực Biển Đông; những tranh chấp và căng thẳng trong nội bộ ASEAN như tranh chấp lãnh thổ giữa Indonesia với Malaysia, giữa Singapore với Malaysia và giữa Myanmar với Thái Lan. Nhiều vấn đề trong số này đã trở nên trầm trọng hơn từ sau cuộc khủng hoảng tài chính tiền tệ năm 1997, tuy nhiên ít

có những thách thức nào có thể biến thành một cuộc xung đột vũ trang lớn tại khu vực. Trên thực tế, mối quan hệ giữa Thái Lan - Myanmar vẫn còn nhiều nghi kỵ. Mối quan hệ giữa Thái Lan - Cambodia vẫn gặp trở ngại đặc biệt sau làn sóng bạo lực của những người chống Thái Lan tại Cambodia. Trong khi đó, tình hình chính trị tại Indonesia vẫn còn bất ổn trước khi nước này tiến hành cuộc bầu cử Tổng thống. Phong trào ly khai tại Aceh và Irian Jaya vẫn còn là một thách thức lớn mặc dù tiến trình hoà bình đã có bước khai thông. Đánh giá về tình hình Đông Nam Á, Báo cáo của Lực lượng nhiệm vụ đặc biệt (ITF) được thực hiện với sự hỗ trợ của Hội đồng đối ngoại Mỹ đã khẳng định: "Đông Nam Á vẫn quan trọng đối với an ninh quốc gia của nước Mỹ; Hoa Kỳ có lợi ích kinh tế rất lớn và đang gia tăng thương mại lẫn đầu tư ở Đông Nam Á..."

Ngoài ra, báo cáo cũng đồng thời đưa ra những khuyến nghị như:

- Hoa Kỳ cần phải dành ưu tiên cao nhất cho việc duy trì an ninh khu vực bằng cách nỗ lực ngăn ngừa xung đột xảy ra tại khu vực hoặc ngăn không cho một cường quốc hay liên minh bên ngoài nào thống trị khu vực;

- Chính quyền và Quốc hội cần phải tiếp xúc và định hướng lại sự dính líu (engagement) của Mỹ với Đông Nam Á bằng các cách tiếp cận mang tính cố kết, tổng thể, hội nhập và duy trì liên tục đối với khu vực;

- Washington cần phải tiếp tục hợp tác với ASEAN nhằm đẩy nhanh những tiến bộ trong toàn khu vực về sự ổn định chính trị, phát triển kinh tế, giảm nghèo và gia tăng cơ hội giáo dục;

- Hoa Kỳ cần phải chú ý chặt chẽ hơn tới hành vi đối xử của Trung

Quốc ở Đông Nam Á trong khi tránh đối đầu không cần thiết và cần phải nắm bắt lấy những cơ hội hợp tác với Bắc Kinh.'

- Hoa Kỳ cần tiếp tục ủng hộ việc phổ biến dân chủ và các quy định pháp luật ở Đông Nam Á, nhưng việc thực hiện cần phải thực tế hơn và khéo léo hơn...⁽⁴⁾

Sau sự kiện 11-9, tình hình Đông Nam Á cũng có nhiều biến động. Về mặt chính trị, Đông Nam Á vẫn ở trong thời kỳ biến động mang tính tổng thể sau cuộc khủng hoảng tiền tệ năm 1997. Nhiều quốc gia xuất hiện tình trạng chính trị rối ren, chính quyền thay đổi hoặc đang đứng trước cải cách chính trị. Chính trường Philippines, Indonesia liên tiếp biến động, liên tục thay đổi tổng thống. Khủng hoảng chính trị tại Cambodia, Myanmar cũng liên tục xuất hiện. Bên cạnh đó, thế lực đạo Hồi đã phát triển nhanh chóng và ảnh hưởng càng tăng lên sau sự kiện 11-9. Hoạt động khủng bố và ly khai do một số tổ chức cực đoan đạo Hồi tiến hành đã gây ra mối đe dọa khá lớn đối với sự ổn định xã hội và an ninh khu vực. Ngoài ra, xung quanh khu vực Đông Nam Á đã xuất hiện một số điểm nóng tiềm tàng như Bắc Triều Tiên và Đài Loan. Những điểm nóng này rất có thể mở rộng thành những cuộc xung đột quân sự qui mô lớn, làm tổn hại tới lợi ích chiến lược của Mỹ và buộc Mỹ phải duy trì sự hiện diện của mình tại đây.

Ngoài nhân tố trên, việc các nước khác như Nga, Nhật Bản, Trung Quốc, Ấn Độ đang tăng dần ảnh hưởng và vai trò của mình tại khu vực càng khiến cho Hoa Kỳ lo ngại. Nhật Bản là nước tích cực tham gia vào quá trình hợp tác kinh tế với các nước ASEAN đồng thời theo đuổi lợi ích

chính trị ở khu vực. Trong khi đó, Trung Quốc đã nhất trí thiết lập mối quan hệ đối tác chiến lược với ASEAN, hướng tới hoà bình và ổn định. Ấn Độ ngay từ đầu những năm 90 của thế kỷ trước đã thi hành chính sách hướng Đông xích lại gần hơn với các nước Đông Nam Á. Tất cả những điều này đã khiến Washington thực sự lo ngại sợ mất chân tại khu vực. Cho dù đã có những liên minh quân sự với một số nước ở châu Á như Nhật Bản, Australia, Hàn Quốc, Philippines và Thái Lan nhưng quả thực những liên minh này vẫn chưa đủ để đáp ứng những đòi hỏi mới về an ninh đối với Mỹ và do vậy Mỹ cần phải có những mối quan hệ quân sự với các nước còn lại của khu vực. Trong bối cảnh mới này, chính quyền của Tổng thống W.Bush đã có sự điều chỉnh mới trong chính sách đối với Đông Nam Á.

1. Trong lĩnh vực An ninh - Quân sự

a) Cuộc chiến chống khủng bố tại Đông Nam Á

Mỹ coi đây là “mặt trận thứ hai” trong cuộc chiến chống khủng bố toàn cầu. Chiến lược quốc gia Chống khủng bố do Washington công bố hồi tháng 2-2003 đã khẳng định: “Ưu tiên hàng đầu của chúng ta là đập tan và phá

huỷ các tổ chức khủng bố trên toàn cầu và tấn công bộ máy chỉ huy của chúng; bộ phận điều khiển, kiểm soát và thông tin liên lạc; sự ủng hộ vật chất và cung cấp tài chính. Điều này sẽ làm cho bọn khủng bố mất khả năng lập kế hoạch và tiến hành các hoạt động khủng bố⁽⁵⁾”. Trên cơ sở ưu tiên chiến lược toàn cầu mới này, chính sách của Hoa Kỳ là “khuyến khích cộng tác với các đối tác khu vực để thực hiện những nỗ lực có phối hợp nhằm dồn ép, xiết chặt và cô lập bọn khủng bố⁽⁶⁾”. Và để thực hiện điều này, Mỹ đã tiến hành triển khai hàng loạt các hoạt động hợp tác song phương lẫn đa phương với nhiều nước thành viên của ASEAN. Với Philippines, Mỹ cho triển khai hơn 1.000 quân tới khu vực miền Nam nước này nhằm huấn luyện và hỗ trợ quân đội Philippines chống lại nhóm khởi nghĩa vũ trang Abu Sayaff. Về viện trợ quân sự, trong năm 2002, tổng hỗ trợ về kinh tế và an ninh của Mỹ dành cho Philippines là 119,25 triệu USD; năm 2003 là 150,45 triệu USD; năm 2004 là 94,24 triệu USD và dự kiến năm 2005 là 126,95 triệu USD (Xem bảng 1). Tháng 10-2003, Washington tuyên bố cho Philippines hưởng quy chế đồng minh chủ chốt của Mỹ ngoài khối NATO⁽⁷⁾.

Bảng 1: Hỗ trợ của Mỹ cho Philippines trong năm tài chính 2002-2005 (triệu USD)

Chương trình	2002	2003	2004	Tổng (02-04)	2005 (yêu cầu)
Hỗ trợ kinh tế					
Sức khỏe/Sự sống của trẻ em (CSH)	25,60	22,92	29,35	77,87	28,00
Hỗ trợ phát triển (DA)	24,46	28,21	22,07	74,43	26,08
Quỹ trợ giúp kinh tế (ESF)	21,00	45,00	17,65	83,65	35,00
Tổ chức Hòa bình (PC)	2,17	2,09	2,60	6,86	2,88
Viện trợ lương thực loại II - PL.480	-	-	-	0,00	-

Tổng hỗ trợ Kinh tế	73,22	98,22	71,66	243,11	91,95
Hỗ trợ An ninh					
Ma túy quốc tế và Thực thi pháp luật (INCLE)	-	-	2,00	2,00	2,00
Huấn luyện và Giáo dục Quân sự quốc tế (IMET)	2,03	2,40	2,70	7,13	3,00
Tài trợ quân sự nước ngoài (FMF)	19,00	49,87	19,88	88,75	30,00
FMF bổ xung	25,00	-	-	25,00	-
Chống phổ biến vũ khí hủy diệt, Chống khủng bố, Gỡ mìn và các hoạt động liên quan (NADR)	0,10	2,09	-	2,19	2,00
Tổng Hỗ trợ An ninh	46,03	52,27	24,58	122,88	35,00
Tổng Hỗ trợ Kinh tế và An ninh	119,25	150,49	96,24	365,98	126,95

Nguồn: Bộ Ngoại giao/Chuẩn chi Ngân sách Quốc hội, Các hoạt động Đối ngoại, Năm tài chính 2004/2005.

Với Indonesia, nước gánh chịu nhiều thiệt hại nhất do các nhóm khủng bố ở Đông Nam Á gây ra, Washington đã thực thi một chính sách tương đối thận trọng vì đây là quốc gia có dân số Hồi giáo lớn nhất thế giới. Vấn đề Hồi giáo tại Indonesia cũng chính là nhân tố gây ảnh hưởng không nhỏ tới sự hợp tác chống khủng bố giữa Jakarta và Washington. Trong chuyến thăm đảo Bali ngày 22-10-2003, Tổng thống W.Bush và Tổng thống Megawati đã cùng nhau ký bản Tuyên bố chung mà theo đó sẽ “tăng

cường mối quan hệ hợp tác song phương trong cuộc chiến chống khủng bố, bao gồm cả việc xây dựng năng lực và chia sẻ thông tin tình báo và đặc biệt là hướng tới mối quan hệ hợp tác quân sự-quân sự giữa hai nước⁽⁸⁾. Trong năm tài chính 2002, tổng hỗ trợ về an ninh và kinh tế của Mỹ dành cho Indonesia là 142,35 triệu USD; năm 2003 là 161,41 triệu USD; năm 2004 là 127,81 triệu USD và dự kiến năm 2005 là 174,64 triệu USD (Xem bảng 2).

Bảng 2: Hỗ trợ của Mỹ cho Indonesia trong năm tài chính 2002-2005 (triệu USD)

Chương trình	2002	2003	2004	Tổng (02-04)	2005 (yêu cầu)
Hỗ trợ kinh tế					
Sức khỏe/Sự sống của trẻ em (CSH)	35,57	31,96	34,00	101,52	32,30
Hỗ trợ phát triển (DA)	38,70	39,02	31,29	109,01	32,74
Quỹ trợ giúp kinh tế (ESF)	50,00	59,61	49,71	159,32	70,00
Tổ chức Hòa bình (PC)	-	-	-	0,00	-
Viện trợ lương thực loại II - PL.480	5,67	29,54	6,60	41,81	23,00
Tổng hỗ trợ Kinh tế	129,94	160,12	121,60	411,66	158,04
Hỗ trợ An ninh**					
Ma túy quốc tế và Thực thi pháp luật (INCLE)	4,00	-	-	4,00	10,00
Huấn luyện và Giáo dục Quân sự quốc tế (IMET)	0,405*	0,28	0,46	1,14	0,60
Tài trợ Quân sự nước ngoài (FMF)	-	-	-	0,00	-

Chống phổ biến vũ khí hủy diệt, Chống khủng bố, Gỡ mìn và các hoạt động liên quan (NADR)	8,00	1,01	5,76	14,76	6,00
Tổng Hỗ trợ An ninh**	12,41	1,28	6,21	19,90	16,60
Tổng Hỗ trợ Kinh tế và An ninh**	142,35	161,41	127,81	431,57	174,64

Nguồn: Bộ Ngoại giao/Chuẩn chi Ngân sách Quốc hội, Các hoạt động Đối ngoại, Năm tài chính 2004/2005 và Ngoại trưởng.

* Dân sự duy nhất cho năm 2002.

** Các con số Hỗ trợ quân sự không bao gồm cả các quỹ chống khủng bố từ phần dành riêng bổ sung dùng cho chống khủng bố năm 2002 (P.L. 107-206), mà đã cấp từ 4-12 tỷ USD cho việc huấn luyện thực thi pháp luật cho lực lượng cảnh sát của Indonesia. Trong số này chính quyền W.Bush dành 8 triệu USD cho việc huấn luyện và trang bị cho cảnh sát Indonesia để đối phó với chủ nghĩa khủng bố quốc tế.

Với Thái Lan, trong năm tài chính 2002, tổng hỗ trợ về kinh tế và an ninh của Mỹ dành cho nước này là 10,79 triệu USD; năm 2003 là 12,23 triệu USD, năm 2004 là 7,9 triệu USD và dự kiến năm 2005 là 8,3 triệu USD (Xem bảng 3).

Bảng 3: Hỗ trợ của Mỹ cho Thái Lan trong năm tài chính 2002 - 2005 (triệu USD)

Chương trình	2002	2003	2004	Tổng (02-04)	2005 (yêu cầu)
Hỗ trợ kinh tế					
Sức khỏe/ Sự sống của trẻ nhỏ (CSH)	1,00	1,50	-	2,50	-
Hỗ trợ phát triển (DA)	0,75	1,25	-	2,00	-
Quỹ trợ giúp kinh tế (ESF)	-	-	-	0,00	-
Tổ chức Hòa bình (PC)	1,27	1,82	2,07	5,16	2,55
Viện trợ lương thực loại II - PL.480	-	-	-	0,00	-
Tổng hỗ trợ về Kinh tế	3,02	4,57	2,07	9,66	2,55
Hỗ trợ An ninh					
Ma túy quốc tế và Thực thi pháp luật (INCLE)	4,00	3,70	2,00	9,70	2,00
Huấn luyện và Giáo dục Quân sự quốc tế (IMET)	1,75	1,77	2,45	5,97	2,50
Tài trợ Quân sự nước ngoài (FMF)	1,30	1,99	1,00	4,29	0,50
FMF bổ xung	-	-	-	0,00	-
Chống phổ biến vũ khí hủy diệt, Chống khủng bố, Gỡ mìn và các hoạt động liên quan (NADR)	0,72	0,20	0,38	1,30	0,75
Tổng Hỗ trợ An ninh	7,77	7,66	5,83	21,25	5,75
Tổng Hỗ trợ Kinh tế và An ninh	10,79	12,23	7,90	30,91	8,30

Nguồn: Bộ Ngoại giao/Chuẩn chi Ngân sách Quốc hội, Các hoạt động Đối ngoại, Năm tài chính 2004/2005.

Cũng nhờ sự giúp đỡ của Cục tình báo Trung ương Mỹ (CIA) mà ngay từ đầu năm 2001, Trung tâm chống Khủng bố của Thái Lan (CTIC) đã được thành lập với mục tiêu nhằm tạo ra sự phối hợp tốt hơn giữa các cơ

quan an ninh Thái. Trong năm 2002, CIA cũng đã cấp cho CTIC một khoản tiền từ 10-15 triệu USD và nhờ sự hỗ trợ này CTIC đã lần ra nơi ở của trùm khủng bố số một Đông Nam Á Hambali đồng thời bắt được một số

thành viên quan trọng của mạng lưới JI. Tại cuộc họp Thượng đỉnh giữa hai nước được tổ chức tại Washington hồi tháng 6-2003, Mỹ đã chính thức tuyên bố trao cho Thái Lan quy chế đồng minh chủ chốt của Mỹ ngoài khối NATO.

Ngoài những nước kể trên, Mỹ còn ký với Singapore hiệp định cho phép các nhân viên hải quan Mỹ được quyền khám xét các tàu chở hàng tại Singapore dự định tới Mỹ, hay ký với Malaysia Giác thư (MOU) về chống khủng bố. Tài liệu này sau đó đã trở thành cơ sở để Mỹ và Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) ký kết Bản tuyên bố chung Mỹ-ASEAN về Hợp tác chống Khủng bố tại Brunei ngày 1-8-2002 với mục tiêu là “ngăn ngừa, phá vỡ và chống lại chủ nghĩa khủng bố quốc tế”⁽⁹⁾.

Ngoài ra, Mỹ còn tiến hành tập trận chống khủng bố với các nước thành viên ASEAN. Với Philippines, Hoa Kỳ đã giúp nước này xây dựng Chương trình Hỗ trợ An ninh (SA), cung cấp các trang thiết bị quân sự và giúp đỡ huấn luyện lực lượng chống khủng bố. Chương trình này bao gồm việc huấn luyện tiểu đoàn bộ binh cơ động, đại đội phản ứng cơ động, chiến đấu ban đêm, kết hợp thông tin tình báo, hạ sĩ quan và Tác chiến Quân Dân sự. Trong năm tài chính 2002, chương trình SA đã được Mỹ tài trợ 25 triệu USD. Ngoài ra, Bộ Tư lệnh Hoa Kỳ tại Thái Bình Dương (USPACOM) còn triển khai Kế hoạch Hỗ trợ Duy trì Tài trợ Quân sự nước ngoài (FMF) để duy trì khả năng cơ động chiến thuật của không quân AFP, bao gồm các máy bay trực thăng UH-1H, máy bay vận tải C-130, xe tải 2 tấn, và máy bay chở nhiên liệu. Với Thái Lan, Hoa Kỳ đã tổ chức hàng loạt các cuộc tập trận chung chống khủng bố với

các quốc gia Đông Nam Á lấy tên là **Hổ mang vàng** (CG). Ngoài ra, cuộc tập trận **Cỗ xe song mã** (Tandem Thrust) với Australia cũng được tổ chức hai năm một lần. Với Singapore, quan hệ giữa hai nước là một trong các mối quan hệ mạnh nhất trong khu vực. Ngoài ra, hàng năm, Mỹ còn tổ chức các cuộc tập trận như **Carat** (tập trận song phương giữa Mỹ với Brunei, Malaysia, Thái Lan, Indonesia, Singapore và Philippines, trong đó tập trung chủ yếu vào các khoa mục chiến đấu của hải quân, hoạt động đổ bộ và giám sát trên không). Ngoài ra còn có cuộc diễn tập **"Banlikatan"** hoặc **"vai kê vai"** được thực hiện giữa quân đội Mỹ và quân đội các nước đối tác tại khu vực. Sau biến cố 11-9, Singapore đã cho lực lượng Hoa Kỳ tiếp cận các căn cứ không quân và hải quân, bắt giữ 31 kẻ tình nghi là khủng bố, phong tỏa các tài sản tài chính của bọn khủng bố, gia tăng bảo vệ cho tàu biển tại eo biển Mallacca và là quốc gia châu Á đầu tiên triển khai Sáng kiến Côngtenơ của Hoa Kỳ.

b) Triển khai quân tại eo biển Mallacca

Eo biển Mallacca có vai trò cực kỳ quan trọng. Eo biển này rộng 600 dặm vuông, nằm giữa Indonesia, Malaysia và Singapore và là tuyến đường hàng hải quốc tế thuận lợi nhất cho những tàu xuất phát từ vùng Vịnh muốn tới Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc. Theo ước tính, hàng năm, có tới hơn 100.000 chuyến tàu chở dầu, container và thương mại đi qua eo biển này với khoảng hơn 3 triệu thùng dầu/ngày⁽¹⁰⁾. Đối với Nhật Bản, 80% lượng dầu nhập khẩu của nước này đến từ Trung Đông đều được chuyên chở qua eo biển Mallacca. Với Trung Quốc vào năm 2003, con số này

là 78%. Còn theo đánh giá của Bộ Năng lượng Mỹ thì: "Lượng dầu chuyên chở qua eo biển Malacca tới Biển Đông lớn gấp 3 lần lượng dầu đi qua kênh đào Suez, và lớn gấp 15 lần lượng dầu đi qua kênh đào Panama"⁽¹¹⁾. Chỉ tính riêng năm 1999, đã có hơn 1,3 nghìn tỷ giá trị hàng hoá được vận chuyển qua eo biển Malacca và Lombok, chiếm khoảng một nửa giá trị thương mại thế giới. Với vị trí địa chiến lược quan trọng như vậy, cho nên việc đảo bảo an ninh, an toàn cho các hoạt động giao thương tại eo biển Malacca là tối quan trọng đối với an ninh và phát triển của các nước trên thế giới, cũng như của khu vực.

Với Mỹ, eo biển Malacca là một trong năm lợi ích chiến lược của Mỹ tại khu vực Đông Nam Á và điều này dường như không có gì thay đổi trong suốt nhiều thập kỷ qua. Báo cáo về Đông Nam Á của của Hội đồng Lực lượng đặc biệt Đối ngoại Mỹ, công bố hồi năm 2001 đã khẳng định: "Chúng ta cần phải duy trì một lối vào tự do và cởi mở đối với các tuyến đường biển tại eo biển Malacca và Lombok. Duy trì các điểm nút khác nằm dưới sự bảo đảm về an ninh tại Biển Đông và sự an toàn về hàng hải cho tất cả các bên hữu quan theo luật pháp quốc tế"⁽¹²⁾.

Sau sự kiện 11-9, tình hình Đông Nam Á đã có nhiều thay đổi. Trên thực tế mạng lưới khủng bố quốc tế Al Qaeda và các chi nhánh của nó tại Đông Nam Á như Jamaah Islalyiah (JI) hay Abu Sayaff (ASG) đã không ít lần dự định tấn công vào địa điểm chiến lược này. Ngoài vấn nạn khủng bố, tình trạng cướp biển tại eo biển Malacca cũng đã khiến nhiều quốc gia Đông Nam Á lo ngại. Theo Cơ quan Hàng hải Quốc tế, số vụ cướp

biển tại Malacca và những nước ven vùng biển này đã gia tăng một cách nhanh chóng, chiếm khoảng 1/3 tổng số các vụ cướp biển trên toàn thế giới. Riêng năm 2003, đã có khoảng 189 số vụ cướp biển, tăng 20% và chiếm khoảng 40% tổng số vụ xảy ra trên toàn cầu.

Trước thực tế này, đầu tháng 4-2004, trong buổi điều trần về dự toán ngân sách của Bộ Quốc phòng Mỹ năm 2005, Tư lệnh quân Mỹ ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, Tướng Thomas Fargo đã tiết lộ phương án chống khủng bố mới của Lầu Năm Góc có tên gọi "Sáng kiến an ninh hàng hải khu vực" (RMSI). Theo kế hoạch này, Mỹ sẽ phái lính thủy đánh bộ và lực lượng đặc nhiệm đến eo biển Malacca để phòng ngừa các hoạt động tấn công khủng bố, chống phổ biến vũ khí huỷ diệt, buôn lậu ma tuý, cướp biển. Tuy nhiên, sáng kiến này đã khiến Malaysia và Indonesia phản đối mạnh mẽ. Cả hai nước này đều quả quyết rằng, an ninh ở eo biển Malacca là thuộc trách nhiệm của các nước ở vùng biển này, và rằng họ có khả năng bảo đảm an ninh mà không cần triển khai lực lượng ngoài khu vực và việc triển khai lực lượng ngoài khu vực thậm chí có thể phản tác dụng bằng cách làm gia tăng các hoạt động khủng bố. Mặc dù không được quyền trực tiếp tham gia vào việc gìn giữ an ninh tại eo biển Malacca, song giữa Mỹ với các nước hữu quan đã có những nhượng bộ nhất định. Trong tương lai, Mỹ vẫn sẽ tìm cách để có thể có được một vai trò quan trọng trong việc đảm bảo an ninh tại địa điểm này.

c) Điều chỉnh lại lực lượng quân sự

Ngày 16-8-2004, Tổng thống Mỹ George W. Bush đã công bố Mỹ có kế

hoạch rút quân về nước từ 60.000 - 70.000 quân đóng ở nước ngoài trong thập kỷ tới cùng với 100.000 thân nhân gia đình và các nhân viên dân sự. Theo kế hoạch, vào cuối năm 2005, Mỹ sẽ rút 12.500 quân ra khỏi Hàn Quốc. Mỹ cũng đã thương lượng với Tokyo về việc rút khoảng 50.000 quân ra khỏi Nhật Bản. Thực ra, vấn đề bố trí lại lực lượng quân sự đã được chính quyền Mỹ dự trù từ lâu. Trước sự kiện 11-9, việc điều chỉnh bố trí quân sự của Mỹ vẫn giới hạn ở mức độ nhỏ, vì Mỹ luôn gặp khó khăn trong việc xác định đối thủ chiến lược trong tương lai, do đó không thể xác định khu vực trong tương lai có thể nổ ra chiến tranh với quy mô lớn. Vì vậy, nội dung điều chỉnh quân sự của Mỹ chủ yếu biểu hiện ở chỗ: thu hẹp lực lượng đóng quân ở nước ngoài; kéo dài trạng thái cơ bản của thời kỳ Chiến tranh Lạnh đối đầu với các tập đoàn phương Đông; phòng ngừa xung đột khu vực; kiểm chế sự vươn lên của những nước mới trỗi dậy.

Sau sự kiện 11-9, Mỹ đánh giá lại môi trường an ninh và xác lập phương châm chiến lược toàn cầu mới. Mục tiêu chiến lược trong chính sách phòng vệ của Mỹ được xác định là: đảm bảo an ninh lãnh thổ Mỹ, bao gồm chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, tự do, an ninh của công dân Mỹ ở trong và ngoài nước và an ninh ở các cơ sở quan trọng; Mỹ phải đảm nhận trách nhiệm bảo vệ an ninh của đồng minh và bạn bè của Mỹ; đảm nhận trách nhiệm không để thế lực đối địch kiểm soát các khu vực chiến lược quan trọng, đặc biệt phải bảo vệ ổn định châu Âu, Đông Bắc Á, khu vực ven biển châu Á, Trung Đông, Tây Á. Cũng sau sự kiện 11-9, các nhà hoạch định chính sách Lầu Năm Góc cho rằng mối đe dọa với Mỹ xuất phát từ

khu vực trong vòng cung không ổn định - xuyên suốt vùng duyên hải Caribê, tới châu Phi, Cápcadơ, Trung Á, Trung Đông, Nam Á và Triều Tiên. Để nhanh chóng tiến quân vào các khu vực điểm nóng này, Mỹ cần từng bước điều chỉnh quy mô và bố trí lực lượng tại các căn cứ quân sự ở nước ngoài. Trên cơ sở những đánh giá này Mỹ đã có sự điều chỉnh ban đầu như:

- Từ tháng 10-2003, Mỹ bắt đầu triệt thoái từng đợt lính tại khu vực phi quân sự ở Hàn Quốc chuyển xuống phía Nam Seoul. Tại Hàn Quốc, lực lượng bộ binh gồm 30.200 quân; không quân gồm 9.400 binh sĩ. Có khả năng Mỹ sẽ rút 12.500 quân khỏi các căn cứ ở Hàn Quốc, kể cả 3.600 binh sĩ đã được triển khai tới Iraq trong tháng 8-2004. Dự kiến kế hoạch này sẽ hoàn tất vào cuối năm 2007; giảm các kho thiết bị quân sự xuống còn 23 so với 41 như hiện nay; trao trả Yongsan Garrison - sở chỉ huy của các lực lượng Mỹ tại trung tâm Seoul - cho chính phủ Hàn Quốc

- Tại Nhật Bản: Lực lượng bộ binh gồm 1.900 quân; không quân 14.700 binh sĩ. Kế hoạch giảm quân của Mỹ tại Nhật Bản chưa rõ ràng lắm, nhưng các quan chức Mỹ đã thảo luận khả năng chuyển lực lượng lính thủy đánh bộ từ Okinawa tới các căn cứ quân sự khác ở Nhật Bản; Lầu Năm Góc đã xem xét khả năng chuyển một số quân từ Nhật Bản tới Australia, Guam hoặc Hawaii. Việc di chuyển tàu sân bay USS Kitty Hawk hiện đang đóng tại Nhật Bản cũng đã được xem xét.

- Tăng thêm số quân tới Malaysia và Singapore, tìm cách ký hiệp định quân sự với nước hữu quan, tìm cách cho hải quân Mỹ được phép ra vào vùng biển Việt Nam, đưa lực lượng tới Philippines.

- Xây dựng bộ tư lệnh Đông Bắc Á, bộ tư lệnh này được tách từ bộ tư lệnh Thái Bình Dương của Mỹ nhằm đối phó với chiến tranh bán đảo Triều Tiên có thể nổ ra và xung đột quân sự ở các đảo xung quanh Nhật Bản.

Qua lần điều chỉnh này, Mỹ muốn củng cố ưu thế quân sự để thực hiện mưu đồ bá chủ thế giới. Trước hết, Mỹ coi việc điều chỉnh bố trí quân sự toàn cầu là một khâu quan trọng của điều chỉnh chiến lược, chủ yếu nhằm đối phó với các quốc gia nằm trong “liên minh ma quỷ” và khối chế “vòng cung không ổn định”. Ngoài ra, Mỹ muốn tăng cường sức mạnh chiến đấu của quân đội, tạo nên mối răn đe hiệu quả đối với các nước mà họ cho là “không lương thiện” và khi cần thiết có thể lập tức giáng đòn phủ đầu. Thứ hai, việc Mỹ điều chỉnh bố trí quân sự toàn cầu được coi là bước đi quan trọng nhằm thay đổi và chuyển đổi cơ chế quân sự để đạt được mục đích tăng cường khả năng tác chiến của quân Mỹ trên phạm vi toàn thế giới. Với đội quân thu nhỏ, được trang bị gọn nhẹ trên phạm vi toàn thế giới, quân Mỹ có thể nhanh chóng cơ động, nâng cao khả năng tác chiến trong mọi tình huống. Vì vậy, trong bất kỳ tình huống nào, nếu xảy ra xung đột, quân Mỹ ở căn cứ gần nhất có thể nhanh chóng cơ động tới khu vực xung đột để can thiệp, lấy căn cứ quân sự gần khu xung đột làm bàn đạp, cầu nối cho quân tiếp viện, từ đó rút ngắn cuộc chiến từ vài tháng xuống còn vài ngày thậm chí vài giờ. Các căn cứ quân sự của Mỹ tại Rumani, Philippines và Kyrgyzstan được xây dựng trên cơ sở ý tưởng này.

d) Biển Đông

Đối với Mỹ, lợi ích của Mỹ ở Biển Đông bao gồm các lợi ích về kinh tế,

lợi ích an ninh chiến lược, trong đó có lợi ích trước mắt là kinh tế, còn lợi ích an ninh chiến lược là mục tiêu căn bản. Mỹ muốn Biển Đông mãi mãi là vùng biển quốc tế nhằm đảm bảo cho tàu thuyền quân sự và tàu vận tải buôn bán đi lại tự do không bị gây phiền nhiễu. Mặt khác, lợi ích kinh tế còn tính đến cạnh tranh với Nhật Bản trong thế kỷ 21. Mỹ biết rõ nếu Mỹ không phát huy ảnh hưởng trong khu vực thì ngoài Trung Quốc tăng cường “Nam tiến”. Nhật cũng sẽ mượn cớ bảo vệ con đường hàng hải buôn bán của họ để phát triển thực lực quân sự khống chế vùng biển này. Về lợi ích an ninh chiến lược, Biển Đông là con đường chiến lược nối liền Đại Tây Dương với Tây Thái Bình Dương, là khu vực hoạt động, tuần tiễu của hạm đội 7 tại Tây Thái Bình Dương, thực hiện hành động quân sự ở vịnh Persic, là nơi triển khai nhiệm vụ phòng thủ Ấn Độ Dương của Bộ tư lệnh Thái Bình Dương. Trong “vòng cung phòng thủ” của Mỹ, quyền chủ đạo liên quan đến tuyến chiến lược eo biển Đài Loan là tuyến chủ yếu ngăn chặn Trung Quốc. Trong tình hình mới, Biển Đông sẽ tạo điều kiện cho Mỹ duy trì sự hiện diện quân sự trong khu vực và giúp triển khai nhanh quân Mỹ tới các điểm nóng trong khu vực như từ đây triển khai ra các điểm nóng khác trên thế giới.

Tại Biển Đông, tranh chấp tại quần đảo Trường Sa liên quan tới 6 nước Việt Nam, Trung Quốc, Indonesia, Philippines, Malaysia và Brunei đang được Mỹ hết sức quan tâm. Trong một thời gian dài, Mỹ luôn giữ lập trường “không can thiệp” vào tranh chấp ở Biển Đông, ngay cả trong vụ xung đột giữa Trung Quốc với Việt Nam tại Trường Sa năm 1988, tư lệnh Hạm đội Thái Bình Dương của Mỹ tuy

nhận định đây là vụ việc “hết sức nghiêm trọng”, nhưng Mỹ vẫn “không can thiệp”. Sau Chiến tranh Lạnh, khi tranh chấp chủ quyền ở Biển Đông phức tạp lên, Mỹ bắt đầu thay đổi chính sách mang tính thực chất.

Ngày 25-2-1992, khi Trung Quốc công bố “Luật Lãnh hải”, xác định chủ quyền về mặt pháp lý đối với Biển Đông, Mỹ bắt đầu tỏ ra lo ngại. Mỹ tuyên bố nếu có quốc gia nào sử dụng vũ lực để giành chủ quyền ở Trường Sa, họ sẽ có thể can thiệp. Một quan chức cao cấp của hạm đội Thái Bình Dương nói: “Chúng ta không nói đến vấn đề can dự, nhưng kẻ thôn tính cần phải biết tới sự có mặt của chúng ta, biết hạm đội 7 là hạm đội mạnh nhất thế giới”.

Trong báo cáo về Chiến lược an ninh quốc gia của Mỹ ở Đông Á đã nêu rõ sự quan tâm của Mỹ đối với tranh chấp Trường Sa và các vấn đề Biển Đông: “Mỹ coi những vùng biển sâu ở biển Nam Trung Hoa (Biển Đông) là vùng biển chung của quốc tế. Lợi ích chiến lược của Mỹ trong việc duy trì các tuyến giao thông nối liên Đông Nam Á, Đông Bắc Á và Đại Tây Dương làm cho Mỹ nhận thấy sự cần thiết phải chống lại bất cứ tuyên bố hải phận nào vượt quá quy định của Công ước quốc tế về Luật biển”⁽¹³⁾.

Ngày 31-5-1995, chính sách của Mỹ có sự thay đổi mang tính thực chất khi họ công khai tuyên bố “ủng hộ Manila” ngăn chặn hành động xâm lược của Trung Quốc”. Sang tháng 6-1995, Hạ viện Mỹ thông qua “Dự án Luật lợi ích hải ngoại của Mỹ”, chỉ rõ tự do hàng hải ở Biển Đông là “cực kỳ quan trọng” đối với an ninh quốc gia Mỹ và các nước đồng minh của Mỹ. Tiếp đến ngày 7-8-1995, lần đầu tiên Mỹ chỉ rõ “Tự do hàng hải ở khu vực này là lợi ích cơ bản của Mỹ”.

Như vậy, có thể thấy từ thập kỷ 90 đến nay, Mỹ đã coi việc giải quyết tranh chấp ở Biển Đông thuộc nghĩa vụ lãnh đạo thế giới của Mỹ và có ý đồ chỉ đạo tiến trình giải quyết vấn đề Biển Đông theo hướng có lợi cho Mỹ. Trước mối lo ngại của các nước ASEAN đối với khả năng Trung Quốc sử dụng vũ lực, Mỹ đã tuyên bố bằng mọi giá tránh không để vấn đề Trường Sa xảy ra xung đột. Mỹ sẽ bố trí quân đội nhằm bảo đảm các bên giải quyết tranh chấp bằng con đường hoà bình.

Tuy nhiên, sau sự kiện 11-9, Mỹ đã có xu hướng thay đổi chính sách của mình đối với Biển Đông thông qua sự đối phó, đề phòng, ngăn chặn và cô lập Trung Quốc. Mỹ coi vấn đề Trường Sa thành “vấn đề Trung Quốc”, coi Trung Quốc là “nguồn gốc tranh chấp Trường Sa”. Từ ngấm ngầm bèn bực đến công khai ủng hộ các bên tranh chấp khác, lợi dụng và lôi kéo các nước ASEAN, bên ngoài tỏ ra “trung lập”, thực chất muốn duy trì hiện trạng Trường Sa. Từ thái độ “không có trách nhiệm”, Mỹ đã chuyển hướng sang “giúp đỡ” các nước tranh chấp với Trung Quốc; xuất hiện xu thế hợp tác quân sự giữa Mỹ với ASEAN trong vấn đề Trường Sa.

Cuối tháng 1-2003, Mỹ và Philippines đã tiến hành cuộc tập trận mang tên “Banlikatan-04”. Tại hội nghị trụ bị cho cuộc tập trận do Bộ Quốc phòng Philippines tổ chức, đại diện Lầu Năm Góc đã yêu cầu địa điểm cuộc tập trận càng gần Biển Đông càng tốt. Vì thế, hội nghị trụ bị quyết định địa điểm tập trận là đảo Palawan đang tồn tại tranh chấp chủ quyền giữa Trung Quốc và Philippines và mục tiêu tập trận lúc đầu là chống khủng bố, sau mở rộng ra chống xâm lược từ bên ngoài. Như

vây, với sự thay đổi trên đây, cuộc diễn tập chung Mỹ-Philippines đã mang tính chất chiến lược nhạy cảm: Lần đầu tiên địa điểm diễn tập được xác định trong khu vực Biển Đông đang có tranh chấp với Trung Quốc, lần đầu tiên mục tiêu diễn tập được mở rộng thành chống xâm lược từ bên ngoài.

Cũng trong Hội nghị quân sự trù bị nói trên, đại biểu Mỹ còn đề xuất sau này sẽ lắp đặt trạm radar trên đảo Palawan để hoạt động trinh sát quân sự trên biển Đông, còn các quan chức cao cấp quân đội Philippines đã hoan nghênh đề nghị đó, cho rằng công việc này sẽ giúp cho Philippines khẳng định chủ quyền đối với hòn đảo đang tranh chấp. Hội nghị đã đem lại ấn tượng là hai bên Mỹ-Philippines trên thực tế đã thông qua tập trận chung để thăm dò phản ứng của các nước liên quan xung quanh. Nếu thời cơ chín muồi thì trong tương lai, hai bên không loại trừ khả năng sẽ có hành động đi xa hơn.

2. Trong lĩnh vực chính trị

a) Dân chủ và Nhân quyền

Trong suốt hơn ba thập kỷ qua, thúc đẩy dân chủ và nhân quyền ở nước ngoài vẫn là một trong ba trụ cột trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Tại khu vực Đông Nam Á, dưới thời chính quyền B.Clinton, giới chức Mỹ thường chỉ trích rất mạnh mẽ những thành tích về nhân quyền tại các quốc gia ASEAN. Theo Rizal Sukma, "Trong thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh, không một vấn đề nào trở thành trung tâm trong quan hệ giữa Mỹ với Đông Nam Á hơn là vấn đề dân chủ và nhân quyền"⁽¹⁴⁾. Đây không chỉ là vấn đề trong quan hệ với Myanmar, Việt Nam mà còn đối với cả Malaysia,

Singapore và Indonesia. Tuy nhiên, sau sự kiện 11-9, chính quyền W.Bush coi vấn đề chống khủng bố là trọng tâm trong chính sách của mình, còn nhân quyền đã được Mỹ "hy sinh" để đổi lấy sự hợp tác quân sự cùng sự ủng hộ về mặt chính trị cho các hoạt động mới của mình. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là chính quyền W.Bush không còn coi trọng chính sách về nhân quyền. James A. Kelly, Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ về vấn đề Đông Bắc Á và châu Á - Thái Bình Dương từng tuyên bố rằng: "Chúng ta có những quan tâm nghiêm túc về vấn đề nhân quyền ở một số nước thành viên ASEAN, như trình bày trong Báo cáo Nhân quyền và Báo cáo Thường niên về nạn buôn người của Bộ Ngoại giao. Cho đến nay, nhân quyền chưa từng là một vấn đề nghị sự lớn của ASEAN một phần là vì lo ngại sự can thiệp vào vấn đề nội bộ của các thành viên. Các tổ chức khác trong khu vực đã tạo ra cơ chế nhân quyền để giúp các thành viên giải quyết các vấn đề khó khăn này. Chúng ta ủng hộ những nỗ lực liên tục của ASEAN trong việc thành lập Ủy ban Nhân quyền ASEAN và chúng ta yêu cầu Quỹ châu Á hỗ trợ ASEAN về cơ chế này. Tôn trọng những chuẩn mực chung cơ bản về nhân quyền là một phần không thể thiếu trong chính sách ngoại giao của Hoa Kỳ và mang lại lợi ích cho mọi công dân trên thế giới".

Về vấn đề dân chủ, James A. Kelly phát biểu rằng: "Chúng ta sẽ tiếp tục những nỗ lực của mình để thúc đẩy dân chủ ở Indonesia với nguồn tài trợ ESF và DA (Giúp đỡ phát triển). Những nỗ lực này là nhằm tăng cường những cơ hội giáo dục, đòi hỏi ở trong nước về chính phủ lương thiện và sự tôn trọng nhiều hơn đối với nhân

quyền của cá nhân; chúng ta cũng tăng cường những khía cạnh chủ chốt của nỗ lực chống khủng bố của Mỹ ở Indonesia. Ở những nơi khác trong khu vực, quá trình dân chủ hoá phát triển chậm hơn. Chúng ta sẽ tiếp tục thúc đẩy các xã hội mở cửa hơn và các chính phủ dân chủ ở những khu vực chủ chốt, kể cả ở Lào, Cambodia và Việt Nam. Chúng ta sẽ đặc biệt tập trung vào những quốc gia ở đó có bằng chứng về một số tiến bộ tiến tới những mục tiêu này. Đây là những phần thiết yếu trong sự phát triển của một khuôn khổ ổn định và bền vững cho sự phát triển của toàn bộ khu vực. Chúng tôi (Mỹ) đang theo dõi chặt chẽ những diễn biến ở Myanmar về những dấu hiệu thay đổi. Mới đây, Myanmar không tỏ ra có dấu hiệu quan tâm đến một cuộc đối thoại với phe đối lập dân chủ có thể dẫn đến tiến bộ ở đất nước đó.”

Tuy nhiên, chính sách về dân chủ và nhân quyền không được Washington áp dụng đồng nhất cho tất cả các quốc gia thành viên ASEAN. Với những nước là đồng minh hoặc đóng vai trò quan trọng trong cuộc chiến chống khủng bố của Mỹ, Washington không quá thúc ép trong vấn đề nhân quyền. Ngược lại, với các nước Đông Dương, không phải là đồng minh của Mỹ, Washington lại tăng sức ép rất lớn trong vấn đề dân chủ và nhân quyền, thậm chí thực hiện cả diễn biến hoà bình và can thiệp chính trị vào công việc nội bộ của những nước này.

b) Hỗ trợ phát triển

Viện trợ được coi là một công cụ quan trọng trong chính sách đối ngoại Mỹ. Kể từ khi chấm dứt Chiến tranh Lạnh, các chương trình viện trợ của Mỹ đã có sự thay đổi đáng kể về quy

mô, cấu thành và mục đích của chương trình. Sau sự kiện 11-9, chính sách này lại một lần nữa có sự thay đổi để đáp ứng những đòi hỏi của tình hình mới. Về cơ bản, chính sách hỗ trợ nước ngoài của Mỹ gồm 5 loại chính: Viện trợ phát triển song phương; Hỗ trợ kinh tế phục vụ cho các mục tiêu an ninh và chính trị Mỹ; Viện trợ nhân đạo; Đóng góp kinh tế đa phương; Viện trợ quân sự.

Ngay sau khi bước chân vào Nhà Trắng, chính quyền W.Bush đã thay đổi một số mục tiêu này thành 3 trụ cột chính đó là: 1) tăng trưởng kinh tế, nông nghiệp và thương mại; 2) sức khoẻ toàn cầu; và 3) dân chủ, ngăn ngừa xung đột và hỗ trợ nhân đạo. Gần đây nhất, sách trắng của Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) về viện trợ nước ngoài của Mỹ đã xác định 5 mục tiêu hoạt động cốt lõi về chương trình hỗ trợ nước ngoài của nước Mỹ là:

- Thúc đẩy sự phát triển biến đổi về chất, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý, năng lực thể chế và cơ cấu lại kinh tế;
- Củng cố các quốc gia yếu kém;
- Cung cấp hỗ trợ nhân đạo;
- Ủng hộ các lợi ích địa chiến lược của Mỹ đặc biệt tại các quốc gia như Iraq, Afghanistan, Pakistan, Jordan, Ai cập, Israel; và
- Giảm bớt những rủi ro quốc tế và trên phạm vi toàn cầu, bao gồm HIV/AIDS⁽¹⁵⁾.

Thúc đẩy dân chủ và quản lý hiệu quả là mục tiêu xuyên suốt trong hoạt động của USAID tại Đông Á. Tình trạng tham nhũng tại Đông Nam Á hàng năm đã lấy đi của khu vực này hàng triệu USD và USAID sẽ tập trung vào việc giúp đỡ các chính phủ trong khu vực giải quyết tình trạng tham nhũng, ủng hộ xã hội dân sự

thông qua việc gây áp lực lên các chính phủ phải thực hiện sự minh bạch và dám chịu trách nhiệm. Các cuộc bầu cử trong năm 2003 tại Cambodia và năm 2004 tại Indonesia và Philippines là những cơ hội cho các công dân tăng cường sự quản lý có hiệu quả tại đất nước mình. Ngoài ra, USAID cũng tập trung vào các chính sách kinh tế như cải cách và củng cố ngân hàng ở Indonesia và Philippines, thúc đẩy thương mại thông qua các hiệp định song phương như đã thực hiện đối với Việt Nam.

Trong lĩnh vực y tế, USAID bày tỏ sự lo lắng về khả năng lây lan HIV/AIDS ở Đông Nam Á. Trong khi mức độ lây lan còn tương đối thấp so với khu vực tiểu Sahara của Châu Phi, thì các quốc gia như Cambodia với tỷ lệ lây nhiễm là 2,7% đang làm cho tình hình này của khu vực trở nên phức tạp. Với sự bùng nổ dân số tại Đông Á, HIV/AIDS đã thực sự trở thành quả bom hẹn giờ. Hiện USAID đã mở rộng công việc của mình trong vấn đề HIV/AIDS nhằm đáp ứng những thách thức này, bao gồm cả việc gia tăng các chương trình này ở Cambodia và Indonesia và khu vực sông Mekong bao gồm Việt Nam, Lào, Thái Lan, Myanmar và hai tỉnh phía Nam của Trung Quốc. USAID đã ủng hộ trong một loạt các nội dung như ngăn ngừa, chăm sóc và ủng hộ, tình nguyện, tư vấn và xét nghiệm, ngăn truyền từ mẹ sang con, chính sách và biện hộ, xoá bỏ mặc cảm... Ngoài ra, USAID còn giúp đối phó với tình trạng buôn người tại Đông Nam Á, đặc biệt là tại ba quốc gia Myanmar, Cambodia và Indonesia.

3. Chính sách kinh tế

a) Chính sách kinh tế của Mỹ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương

- Nâng tầm quan trọng của kinh tế khu vực châu Á - Thái Bình Dương, đẩy mạnh xuất khẩu, đầu tư của Mỹ sang châu Á - Thái Bình Dương và cắt giảm thâm hụt thương mại nhờ các biện pháp mở rộng thị trường và áp dụng "luật chơi" bình đẳng cho các doanh nghiệp Mỹ trong quan hệ kinh tế - thương mại song phương với các bạn hàng châu Á - Thái Bình Dương, nhất là với các đối thủ về kinh tế như Nhật Bản, Trung Quốc.

- Thúc đẩy hợp tác kinh tế trong khu vực phát triển, chủ yếu thông qua APEC, nhằm tạo lập một khuôn khổ rộng lớn hơn cho thương mại và đầu tư tự do, mở cửa ở châu Á - Thái Bình Dương, tiến đến xây dựng một cộng đồng Thái Bình Dương cùng thịnh vượng và an ninh.

- Đẩy mạnh sự phát triển kinh tế của khu vực châu Á - Thái Bình Dương, khuyến khích các nước trong khu vực phát triển kinh tế ổn định, thực hiện những cải cách thị trường và dân chủ đối với đời sống xã hội vì lợi ích của Mỹ.

Chính sách kinh tế của Mỹ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương thể hiện đặc trưng bao trùm là thúc đẩy hơn nữa những lợi ích kinh tế của nước Mỹ nhằm duy trì sự phồn thịnh của kinh tế Mỹ, đảm bảo sự chi phối hoặc dẫn đầu của Mỹ trong kỷ nguyên mới, lấy sức mạnh kinh tế làm nền tảng song song với việc giữ vững ưu thế quân sự và thúc đẩy dân chủ trong khu vực. Tư tưởng này bao hàm cả nội dung xây dựng các quan hệ kinh tế "công bằng", "ngay thẳng" theo quan niệm của Mỹ với các nước châu Á - Thái Bình Dương, mở cửa thị

thường nước ngoài bằng mọi cách, kết hợp thúc đẩy hợp tác kinh tế khu vực theo hướng tự do hoá thương mại và đầu tư với tăng cường an ninh trên cơ sở khu vực, “thúc đẩy phát triển ở nước ngoài” để “thúc đẩy phồn vinh trong nước” trong điều kiện thế giới ngày càng liên kết phụ thuộc chặt chẽ hơn theo quá trình toàn cầu hoá.

b) Với Đông Nam Á

Đông Nam Á với tư cách là một bộ phận cấu thành quan trọng của khu vực châu Á - Thái Bình Dương do đó cũng nằm trong phạm vi điều chỉnh chính sách kinh tế của Mỹ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Về lợi ích kinh tế, Mỹ là nước có lợi ích rất lớn ở Đông Nam Á. Khu vực này là điểm đến của các nhà đầu tư Mỹ và là một trong các đối tác thương mại quan trọng của Mỹ. Năm 2001, thương mại hai chiều đạt 107 tỷ USD và hiện tại ASEAN là thị trường nước ngoài lớn thứ ba sau NAFTA và Nhật Bản. Năm 2002, Hoa Kỳ xuất khẩu hàng hoá giá trị 43 tỷ USD sang các nước ASEAN và nhập khẩu 76 tỷ USD trị giá hàng hoá. Đối thủ cạnh tranh gay gắt nhất với Mỹ tại Đông Nam Á hiện nay chính là Trung Quốc. Từ năm 1995-2000, nhập khẩu của Trung Quốc từ các nước ASEAN-7 (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thái Lan và Việt Nam) đã tăng 14%, từ 9,7 tỷ USD lên tới 20,2 tỷ USD. Mặc dù đầu tư của Trung Quốc vào Đông Nam Á chỉ ở mức khiêm tốn, song số dự án đầu tư đã gia tăng đáng kể trong những năm gần đây. Các số liệu chính thức cho thấy, Chính phủ Trung Quốc đã thông qua khoản tăng đầu tư vào ASEAN từ 72 tỷ USD (năm 1999) lên tới 108 tỷ USD (năm 2000). Con số

chính thức còn có thể cao hơn nhiều bởi vì nhiều công ty đã kiểm soát luồng ngoại tệ bằng cách đầu tư thông qua các thực thể ở nước ngoài⁽¹⁶⁾.

Với Đông Nam Á, theo Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ James Kelly, mục tiêu kinh tế số một của Mỹ tại Đông Nam Á là thúc đẩy tăng trưởng thông qua việc mở rộng thương mại và đầu tư. Chính sách của Mỹ là tích cực ủng hộ quá trình thực hiện Hiệp định Tự do Thương mại ASEAN (AFTA), việc thực hiện đầy đủ AFTA sẽ thu hút hoạt động thương mại đến khu vực này của châu Á, khuyến khích cải cách kinh tế, củng cố sự có mặt về thương mại của Hoa Kỳ, và giúp cân đối các luồng thương mại và đầu tư vào châu Á để một nước không dùng sức mạnh kinh tế đang lên của mình để chi phối tình hình khu vực⁽¹⁷⁾.

Việc gia tăng thương mại giữa Mỹ với các quốc gia ASEAN sẽ đóng góp vào sự phát triển kinh tế của khu vực, biến khu vực này ngày càng trở thành thị trường hấp dẫn hơn đối với các hàng hoá và dịch vụ của Mỹ. Tháng 10-2002, tại Los Cabos, Mexico, Tổng thống W.Bush đề xuất Sáng kiến Doanh nghiệp ASEAN (EAI) trong hợp tác với các nước ASEAN. Mục tiêu của EAI chính là mở rộng các hiệp định buôn bán tự do giữa Mỹ (FTA) với các nước ASEAN và tiến tới việc thành lập một mạng lưới FTA song phương tại khu vực. Khác với chính quyền tiền nhiệm B.Clinton vốn nhấn mạnh thúc đẩy tự do hoá thương mại đa phương, lấy GATT/WTO làm cơ sở, với Chính quyền W.Bush, Mỹ lại chủ trương tiến hành cùng một lúc tự do hoá thương mại đa phương, khu vực và song phương. Ngoài ra, bên cạnh việc tích cực thúc đẩy tự do hoá thương mại, Chính quyền W.Bush đã

tăng cường chủ nghĩa bảo hộ mậu dịch, điều này đã tạo ra những thách thức không nhỏ cho các quốc gia tại khu vực.

Đến nay, Mỹ đã ký FTA với Singapore. Đây là hiệp định mang tính toàn diện, được xây dựng trên nền tảng chính của NAFTA và WTO. Hoa Kỳ coi FTA với Singapore là cơ sở cho các FTA với các nước Đông Nam Á khác. Trong đàm phán với các nước về FTA, Hoa Kỳ đưa ra hai điều kiện tối thiểu cần phải được đáp ứng để ký kết FTA trong khuôn khổ EAI đó là: *thứ nhất*, quốc gia đó phải là thành viên của WTO. Quy chế thành viên WTO này sẽ đảm bảo rằng quốc gia đó đã thực hiện và hoàn tất các nghĩa vụ về thương mại đã được quy định. *Thứ hai*, Hoa Kỳ và các đối tác thương mại phải ký kết và tăng cường mối quan hệ thương mại theo khuôn khổ của Hiệp định khung về Thương mại và Đầu tư (TIFA). Các cuộc đối thoại của TIFA sẽ cho phép Hoa Kỳ giải quyết những vấn đề thương mại chủ chốt và nhằm chuẩn bị cơ sở cho khả năng đàm phán về FTA.

Hiện tại, Hoa Kỳ cũng đang tích cực thúc đẩy "Kế hoạch hợp tác ASEAN" do Bộ trưởng Ngoại giao Powell đưa ra, theo đó Mỹ thúc đẩy quan hệ đối tác toàn diện với ASEAN cũng như với một số quốc gia ASEAN về một số lĩnh vực quan trọng bao gồm: xây dựng năng lực, phát triển nguồn nhân lực, chuyển giao công nghệ và các kỹ năng. Hai bên cũng nhất trí tăng cường hợp tác trong hàng loạt vấn đề liên quốc gia chủ chốt, từ bảo vệ quyền sở hữu tài sản trí tuệ, đến kiểm soát thảm họa và chống khủng bố. Trên quy mô nhỏ hơn, Hoa Kỳ đã có các hiệp định thương mại song phương (BTA) với Việt Nam và Lào. Với Việt Nam, Hiệp định Thương mại với Mỹ "sẽ mở ra

một thời đại mới về quan hệ kinh tế song phương giữa hai nước và tạo bước đệm cho Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới - WTO". Kể từ khi hiệp định thương mại giữa hai nước có hiệu lực cho đến nay, kim ngạch buôn bán giữa hai nước đã tăng lên nhanh chóng. Hoa Kỳ cũng đang nỗ lực hợp tác với ASEAN trong Thỏa thuận Hợp tác ASEAN về Tiêu chuẩn ô tô (Automotive) nhằm tạo ra những tiêu chuẩn về môi trường và sự an toàn nhất quán trong tất cả các nước ASEAN và để tiếp tục hội nhập nền kinh tế ASEAN.

Ngoài ra, Hoa Kỳ vẫn tiếp tục nhấn mạnh tới sự dính líu trên phương diện đa phương của mình thông qua Diễn đàn Hợp tác kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC). APEC vẫn là một công cụ mạnh của Mỹ trong quá trình thực hiện tự do hoá. Tham gia diễn đàn này, các quốc gia thành viên đã cam kết thực hiện thương mại và đầu tư mở cửa tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương không muộn hơn năm 2010 đối với các nền kinh tế đã công nghiệp hoá và năm 2020 đối với các quốc gia đang phát triển. Thông qua APEC, Hoa Kỳ muốn thúc đẩy nhanh các sáng kiến của APEC và ASEAN nhằm tăng cường đầu tư vào lĩnh vực sinh học và các ngành có liên quan thông qua sự cân đối điều tiết. Ngoài ra, chính sách của Hoa Kỳ là khuyến khích các quốc gia trong khu vực chấp nhận các sản phẩm công nghệ sinh học trong nông nghiệp và xây dựng khả năng điều tiết nhằm cho phép việc bán và sử dụng những sản phẩm này trong khu vực.

III. Kết luận

Có thể thấy, chính sách của Mỹ đối với Đông Nam Á là sự kết hợp tất cả các mặt an ninh, kinh tế và chính trị.

Về mặt an ninh, sau một thời gian dài vắng bóng tại khu vực, Mỹ đang muốn quay trở lại khu vực với những tính toán mới nhằm phục vụ cho Chiến lược toàn cầu mới của mình. Có thể hiểu rằng, bước một của việc Mỹ tái định lúu trở lại Đông Nam Á chính là việc Mỹ ra sức thắt chặt quan hệ với các đồng minh hiện có của mình tại khu vực. Bước hai của quá trình này chính là việc Mỹ sẽ tìm kiếm thêm các đồng minh mới tại Đông Nam Á. Tuy nhiên, phải mất nhiều thời gian nữa Mỹ mới có thể thực hiện được bước thứ hai, bởi ngay việc thực hiện bước một cũng đã đặt ra cho Mỹ rất nhiều vấn đề. Do nhiều yếu tố khách quan lẫn chủ quan mà việc Mỹ tái định lúu trở lại Đông Nam Á đã gây ra nhiều phản ứng khác nhau từ phía các quốc gia thành viên ASEAN. Nhiều nước tuy muốn hợp tác với Mỹ nhưng vẫn tỏ ra nghi ngại về "ý đồ thực sự" cũng như "lòng tin" mà họ muốn dành cho Mỹ. Các chính sách về dân chủ và nhân quyền của Mỹ, tuy có thể là phù hợp với lợi ích của Mỹ nhưng nhiều khi lại không phù hợp với lợi ích dân tộc của các quốc gia thành viên ASEAN, thậm chí còn được coi là sự can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia đó. Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng, Mỹ vẫn là nhân tố rất quan trọng trong việc thúc đẩy đầu tư và thương mại tại khu vực, và ở khía cạnh nào đó là nhân tố đảm bảo cho sự ổn định về an ninh chính trị tại Đông Nam Á ■

Chú thích:

- (1) Roger Cliff and Jeremy Shapiro, *The Shift to Asia: Implications for U.S. Land Power*, p. 87.
- (2) Marvin C. Ott, "Southeast Asia and the United States: Policy Without Strategy" PACNET Newsletter, No. 21.
- (3) Tài liệu Tham khảo Đặc biệt, Chiến lược an ninh quốc gia của Mỹ cho thế kỷ mới, Số các

- vấn đề quốc tế tháng 11-12/2000, TTXVN, p. 63.
- (4) J. Robert Kerrey - Chair, Robert A. Manning - Project Director, *The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration*, Report of an Independent Task Force, Sponsored by the Council on Foreign Relations.
- (5) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington DC: The White House, September 2002).
- (6) The White House, *The National Strategy for Combating Terrorism* (Washington DC: The White House, February 2003).
- (7) "Remarks by the President to the Philippines Congress" Manila, Philippines, October 18, 2003.
- (8) "Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Indonesia," The Whitehouse, October 22, 2003.
- (9) United States of America-ASEAN Joint Declaration of Cooperation to Combat International Terrorism, August 1, 2002.
- (10) David Rosenberg, "The Rise of China: Implications for Security Flashpoints and Resource Politics in the South China Sea" in Carolyn W. Pumphrey (ed) *The Rise of China in Asia: Security Implications* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2002) P. 245.
- (11) EIA, "South China Sea Region" <<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/schina.html>>
- (12) J. Robert Kerrey, Robert A. Manning, *The United States and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration*, Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations, p. 22.
- (13) Bộ Quốc phòng Mỹ, Chiến lược an ninh của Mỹ đối với khu vực Đông Á - Thái Bình Dương, tháng 2-1995.
- (14) Sukma Rizal (2000), "US - Southeast Asia Relations After the Crisis: The Security Dimension," Background paper prepared for the Asia Foundation's Workshop on America's Role in Asia, Bangkok, 22-24 March 2000.
- (15) U.S. Agency for International Development. *U.S. Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century*, January 2004.
- (16) Philip Courtenay, "China now a major player in ASEAN" (10 October 2002) <<http://publish.gio.gov.tw/FCJ/current/02102562.html>>
- (17) James A. Kelly, Assistant Secretary, East Asia and Pacific Affairs, *Some Issues in U.S.-East Asia Policies*, Washington, DC, April 4, 2002.