

Một khuôn khổ cho việc hoạch định chính sách của Mỹ đối với Trung Quốc

Những ai suy nghĩ nghiêm túc về quan hệ Mỹ - Trung đều hiểu rằng xác định cách thức đối phó với Trung Quốc là một thách thức nghiêm trọng, nếu không nói là thách thức lớn nhất đối với Mỹ trong thế kỷ 21. Chỉ trong vòng một đến hai thập kỷ nữa, Trung Quốc có khả năng sẽ trở thành nền kinh tế lớn nhất thế giới; và nếu hiện nay sức mạnh quân sự của Trung Quốc chưa được xếp vào thứ hai hoặc thứ ba thế giới, thì họ cũng sẽ sớm đạt được điều đó; Trung Quốc cũng sẽ cạnh tranh với Mỹ và Châu Âu về tầm ảnh hưởng kinh tế toàn cầu, và có lẽ cả về sức ảnh hưởng chính trị cũng như văn hoá ở một số khu vực. Là quốc gia được lãnh đạo bởi một Đảng Cộng sản vốn luôn kháng cự việc tự do hoá chính trị trong nước và gắn bó với các lập luận và cách hành xử mang tính dân tộc chủ nghĩa trong xử lý quan hệ với các nước láng giềng, Trung Quốc càng có nhiều khả năng rơi vào thế đối đầu với Mỹ.

Những sinh viên chuyên ngành sử học thường coi xung đột như một cái kết dễ xảy ra khi các cường quốc đang trỗi dậy đối mặt với các cường quốc đang thống trị sẽ thấy rằng đây là những điềm báo về một tương lai đen tối.

Vậy, chúng ta nên đối phó với Trung Quốc như thế nào? Khuôn khổ nào cho chính sách Trung Quốc có thể giúp chúng ta tối đa hoá những lợi ích đa dạng, và không phải lúc nào cũng thống nhất của mình? Chúng ta hiện đang chứng kiến một chiến dịch tranh cử tổng thống mà nếu trong một thế giới lý tưởng hơn thì chiến dịch này sẽ tập trung vào việc đưa ra và giải đáp những câu hỏi trên, nhưng đó không phải là cuộc tranh cử hiện nay.

Bản kê chính sách Trung Quốc

Trong một bài viết trước của chuỗi nghiên cứu này, tôi đã mô tả về cách mà lãnh đạo Trung Quốc Tập Cận Bình nhìn nhận về thế giới và quản trị toàn cầu.¹ Tập Cận Bình là một nhà lãnh đạo mạnh mẽ và sáng tạo, nhưng những mục tiêu của ông không có gì khác so với những lãnh đạo trước đó ở Trung Quốc. Ông khác biệt với những người tiền nhiệm là do Trung Quốc hiện nay khác xa so với Trung Quốc trước đây về sức

¹ (http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2016/02/xi-jinping-worldviewbader/xi_jinping_worldview_bader.pdf)

manh và năng lực. Tập Cận Bình đang tiến nhanh và quyết đoán hơn trong việc thực hiện các mục tiêu của Trung Quốc, nhưng nhìn chung thì ông Tập vẫn đang theo đuổi những mục tiêu quen thuộc của Trung Quốc kể từ sau 1949, đặc biệt là sau giai đoạn 1978. Một số các mục tiêu này bao gồm:

- Tối đa hoá tầm ảnh hưởng của Trung Quốc ở khu vực Tây Thái Bình Dương.
- Xây dựng các quan hệ kinh tế giữa Trung Quốc với các nước và phát huy lợi thế so với các nước ở khu vực.
- Tìm cách thống nhất hai bờ eo biển Đài Loan và khẳng định yêu sách chủ quyền của Trung Quốc (đặc biệt là trên biển) chống lại các đối thủ khác.
- Tăng cường sức mạnh và phạm vi hoạt động quân sự.
- Theo đuổi các chính sách kinh tế khu vực vốn được xây dựng để tăng cường liên kết giữa các nước với Trung Quốc, đồng thời tìm kiếm một vai trò lớn hơn tại các thể chế đa phương hiện hữu.
- Duy trì quan hệ tích cực và có lợi với Mỹ, đồng thời chuẩn bị sẵn sàng cho các khả năng cạnh tranh đối đầu chiến lược Mỹ-Trung.

Các quyết sách của Tập Cận Bình đều nằm trong khuôn khổ các mục tiêu này, nhưng cùng với tiềm lực ngày càng phát triển thì Trung Quốc dưới sự lãnh đạo của Tập đã có những hành động gây quan ngại nghiêm trọng cho các nước láng giềng và làm dấy lên câu hỏi: Liệu Trung Quốc có trở dậy hoà bình hay sẽ đe dọa đến ổn định khu vực? Hành động xây dựng trên các đảo nhân tạo và triển khai ra-đa và tên lửa đất-đối-không của Trung Quốc ở Biển Đông càng làm tăng thêm mối lo ngại về ý đồ của họ. Việc Trung Quốc thách thức giành quyền kiểm soát quần đảo Senkaku tại Biển Hoa Đông với Nhật Bản cũng có tác động tương tự. Trong khi siết chặt kiểm soát các bất đồng chính kiến trong nước, Trung Quốc cũng đồng thời đưa ra dấu hiệu sẽ áp đặt giới hạn chặt chẽ hơn đối với những diễn biến dân chủ và quan điểm bất đồng về chính trị ở Hồng Kông, đồng thời cảnh báo Đài Loan về những hậu quả sẽ xảy ra nếu Đài Loan đi chệch khỏi chính sách “một Trung Quốc” dưới thời tổng thống mới. Hải quân Trung Quốc thì vẫn đang tăng cường sức mạnh và phạm vi hoạt động. Hoạt động tấn công và gián điệp trên không gian mạng của Trung Quốc cũng đang được triển

khai ở mức độ cảnh báo đối với các chính phủ, các lực lượng quân sự và các tập đoàn trên thế giới. Trung Quốc cũng đã phát triển một mối quan hệ chiến lược với Nga có bản chất vượt xa mối quan hệ mang tính giao dịch mà hai cường quốc từng có trước đây.

Đó là những mục tiêu mà Trung Quốc đang theo đuổi, và một số việc mà Trung Quốc đang làm. Tuy nhiên, ta cũng cần chú ý những gì Trung Quốc không làm hoặc ít nhất hiện nay chưa làm, đó là:

- Trung Quốc không đang tìm cách thay đổi toàn diện trật tự thế giới. Việc Trung Quốc thiết lập Ngân hàng Đầu tư Cơ sở Hạ tầng Châu Á (AIIB) đối trọng với Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển Châu Á đã khuấy lên nhiều lập luận có tiên đề rằng Trung Quốc đang tìm cách thay đổi trật tự thế giới, nhưng câu hỏi đặt ra là: Tại sao AIIB lại mở ra cho các nền kinh tế lớn của Châu Âu tham gia, lại tuyển dụng người Mỹ và Châu Âu có nền tảng từng làm việc cho Ngân hàng Thế giới vào các vị trí quản lý chủ chốt và mạnh dạn khẳng định cam kết theo đuổi các tiêu chuẩn hoạt động cao nhất trên thế giới? Và tại sao Trung Quốc lại không xây dựng cơ cấu điều lệ của AIIB theo hướng cho phép họ có được quyền phủ quyết hữu hiệu đối với các quyết định cho vay tín dụng?
- Trung Quốc vẫn chưa đưa quân đội đi can thiệp vào bất cứ xung đột nào ở nước ngoài trong hơn ba thập kỷ trở lại đây.
- Mặc dù Trung Quốc có thể dùng đến các chiến thuật mạnh tay để đối phó với chính quyền mới của Đài Loan, khả năng nước này sử dụng sức mạnh quân sự để thống nhất hai bờ eo biển Đài Loan trong tầm ngắn và trung hạn là rất thấp.
- Trung Quốc vẫn chưa tấn công bất cứ thực thể nào đang bị chiếm đóng bởi các bên tranh chấp khác ở Biển Đông và Biển Hoa Đông.
- Trung Quốc khẳng định không có ý định thách thức uy thế toàn cầu Mỹ và họ vẫn chưa xây dựng hệ thống đồng minh để hỗ trợ các mục tiêu của mình.

Ngoài những điều gây lo ngại mà Trung Quốc đã làm cũng như có thể nhưng chưa làm, chúng ta cũng cần phải lưu ý tới những đóng góp của Trung Quốc cho nền thịnh

vượng toàn cầu, bao gồm cả những đóng góp do chủ ý hoặc đơn giản là do sự hiện diện của nước này trong nền kinh tế thế giới:

- Trung Quốc đã trở thành đối tác đầu tư và thương mại lớn nhất của hầu hết các quốc gia ở Trung Á và là đối tác thương mại lớn nhất của tất cả các nước ở khu vực Đông và Đông Nam Á.
- Trung Quốc đang cạnh tranh với Canada để trở thành đối tác thương mại số một của Mỹ.
- Trung Quốc đã trở thành một nhà đầu tư quan trọng của thế giới, bao gồm cả đối với Mỹ.
- Trung Quốc đã cung cấp các khoản hỗ trợ kinh tế song phương đáng kể cho rất nhiều các nước ở Châu Á, Châu Phi và Mỹ La tinh.
- Đồng Nhân dân tệ sẽ sớm được đưa vào giỏ dự trữ tiền tệ toàn cầu mà Quỹ tiền tệ thế giới (IMF) dùng trong các giao dịch cân cân thanh toán quốc tế.

Những lựa chọn chính sách cho Mỹ

Trung Quốc hiện hữu như một thách thức độc nhất đặt ra cho Mỹ trong việc hoạch định một chính sách nhất quán và hiệu quả. Nền kinh tế Trung Quốc gắn kết chặt chẽ với hệ thống kinh tế và thương mại toàn cầu và Trung Quốc cũng là thành viên chủ chốt và thường xuyên có nhiều đóng góp trong các tổ chức thế giới. Nhưng việc tuân thủ các quy định thế giới của Trung Quốc còn rất lỏng lẻo. Sự phát triển nhảy vọt của Trung Quốc từ một nước nghèo và đứng bên lề hệ thống thế giới đến nay cho thấy lộ trình này vẫn còn dang dở và rất khó đoán định. Chính sự mơ hồ về các mục tiêu tương lai và những tham vọng của Trung Quốc đã dẫn đến những tranh luận chính đáng về các lựa chọn chính sách của Mỹ, nhất là khi những phương án mà chúng ta lựa chọn sẽ ảnh hưởng tới nhận thức của Trung Quốc về Mỹ cũng như về những cơ hội và thách thức của chính họ.

Có ba lựa chọn lớn cho Mỹ để đối phó với thách thức Trung Quốc. Tất cả các lựa chọn này đều đã nhận được sự ủng hộ riêng đáng kể trong những nghiên cứu chính sách hiện nay:

1. Nhân nhượng

Những người ủng hộ lựa chọn này nhìn nhận rằng tầm ảnh hưởng ngày càng tăng của Trung Quốc, đặc biệt ở khu vực Châu Á-Thái Bình Dương, là điều không thể tránh khỏi. Sức ảnh hưởng này giúp Trung Quốc trở thành trọng tâm của khu vực và đây là điều Mỹ nên chấp nhận. Một số người ủng hộ quan điểm này tin rằng tham vọng của Trung Quốc là đáng kể nhưng vẫn có giới hạn - bao gồm giành lại Đài Loan và các thực thể đảo và vùng biển gắn liền các đảo này ở Biển Đông và thống nhất quốc gia; làm suy giảm vai trò của hệ thống đồng minh Mỹ; và thu hẹp số lượng các căn cứ, các cuộc tuần tra và hiện diện quân sự của Mỹ ở khu vực Tây Thái Bình Dương. Theo họ, việc Mỹ ngăn cản những tham vọng này sẽ là vô nghĩa và chỉ càng thôi thúc thái độ thù địch Mỹ và các tham vọng của Trung Quốc. Họ cho rằng Mỹ phải chấp nhận các lựa chọn khó khăn giữa những ưu tiên trong nước và quốc tế và rằng Mỹ cần từ bỏ mục tiêu duy trì ưu thế vượt trội của quân đội Mỹ ở Tây Thái Bình Dương..

2. Ngăn chặn, đối đầu, hoặc thả nổi cạnh tranh chiến lược

Trường phái này khẳng định tham vọng của Trung Quốc là thống trị khu vực Tây Thái Bình Dương và vùng phụ cận. Mục đích của Trung Quốc là đẩy Mỹ ra khỏi khu vực hoặc ít nhất là gạt lực lượng quân sự của Mỹ sang bên lề, làm suy yếu hoặc phá vỡ hệ thống đồng minh của Mỹ, và buộc các nước khác trong khu vực phải phục tùng các sở thích và lợi ích của Trung Quốc. Những người theo trường phái này cho rằng lợi ích của Mỹ và Trung Quốc ở khu vực và thậm chí trên thế giới về cơ bản là không tương thích, và chúng ta cần phải nhận thức được điều này nếu chúng ta muốn xây dựng được một chính sách nhất quán. Những người ủng hộ cách tiếp cận này thường (nhưng không phải luôn luôn) chú ý đến vai trò thống trị của Đảng Cộng sản Trung Quốc, những đàn áp bên trong, và những tư tưởng xung đột với giá trị Mỹ. Họ cảnh báo về việc Trung Quốc phát triển nhanh chóng các khả năng quân sự và dự báo một ngày không xa Trung Quốc sẽ sử dụng những khả năng này để đạt được những mục tiêu dân tộc chủ nghĩa thông qua việc đe dọa hoặc sử dụng sức mạnh quân sự. Vì vậy, những người theo quan điểm này thúc giục Mỹ phải tập hợp tất cả các công cụ chính trị, quân sự và kinh tế để ngăn chặn Trung Quốc trở thành cường quốc đứng đầu khu vực và để duy trì sự thống trị của Mỹ ở khu vực.

3. Hợp tác trên toàn cầu, quyết đoán ở khu vực

Những người thuộc trường phái này cho rằng cách tiếp cận 1 và 2 đều có một số khía cạnh hợp lý, nhưng việc theo đuổi hung hăng và chuyên chú vào bất kỳ cách tiếp cận nào trong hai lựa chọn trên là không cần thiết hoặc không đáng. Theo họ, lựa chọn chính sách nhân nhượng đồng nghĩa với việc Mỹ tự nguyện chấp nhận vị trí thứ hai ở khu vực, một điều không cần thiết. Trong khi đó lựa chọn thả nổi cạnh tranh sẽ tước đi những lợi ích mà Mỹ có thể có được từ một mối quan hệ tích cực với Trung Quốc và đẩy Mỹ kẹt vào một cuộc cạnh tranh huỷ diệt, điều này sẽ không giúp tăng cường an ninh cho nước Mỹ. Những người ủng hộ lựa chọn thứ ba này cho rằng quan hệ với Trung Quốc không thể, và cũng không nên, bị đẩy thành một cuộc đối đầu đơn thuần, tuy nhiên chúng ta cũng không nên bỏ qua những khác biệt chiến lược thực sự giữa hai nước ở khu vực Tây Thái Bình Dương.

Các vấn đề trong phương án nhân nhượng và cạnh tranh không kiểm soát

Cả hai phương án nhân nhượng và cạnh tranh không kiểm soát đều tập trung chủ yếu vào các vấn đề an ninh. Trong thế giới kết nối ngày nay, sẽ là vô lý khi cho rằng hai nền kinh tế lớn thứ nhất và thứ hai trên thế giới, có mức độ phụ thuộc lẫn nhau rất lớn về thị trường, thương mại và đầu tư, có thể xây dựng một mối quan hệ phục vụ lợi ích của đất nước bằng cách xem nhẹ quan hệ về mặt kinh tế. Vì vậy, điểm khởi đầu hợp lý để suy nghĩ về mối quan hệ giữa chúng ta với Trung Quốc là phải đặt sự quan tâm vào quan hệ kinh tế tương đương với quan hệ an ninh. Mối quan hệ kinh tế giữa Mỹ và Trung Quốc có thể vừa có cả bất hòa lẫn hài hòa, nhưng điều quan trọng là Mỹ và Trung Quốc trong khi nhìn về lợi ích của mình đều phải hiểu rằng, về cơ bản, hai nước bị ràng buộc với nhau trong lĩnh vực kinh tế, và đây là lĩnh vực mà chúng ta cần phải hợp tác để cải thiện.

Mỹ đã làm nhiều thứ để thúc đẩy hoà hợp với Trung Quốc kể từ chuyến viếng thăm của Tổng thống Nixon. Chúng ta đã công nhận nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) là chính quyền hợp pháp duy nhất của Trung Quốc, mặc dù thực tế họ không kiểm soát Đài Loan. Chúng ta đã chấm dứt hiệp ước an ninh chung với Đài Loan và đóng hết các căn cứ của Mỹ ở đó. Chúng ta đã mở cửa cho xuất khẩu từ Trung Quốc

nhiều hơn bất kỳ nước nào khác và đã bật đèn xanh cho đầu tư Mỹ vào Trung Quốc, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của nước này. Các trường đại học Mỹ đã cung cấp dịch vụ giáo dục cho hàng trăm ngàn sinh viên Trung Quốc, mang khoa học, công nghệ, và chuyên môn tới cho một quốc gia đang vô cùng có nhu cầu. Chúng ta đã hỗ trợ đưa Trung Quốc tham gia vào hầu hết những tổ chức thế giới mà chúng ta đóng vai trò bảo trợ. Chúng ta đã thực hiện những điều này không phải như một đặc ân cho Trung Quốc, mà là vì chúng ta nghĩ đến lợi ích quốc gia của chính mình.

Tuy nhiên, chúng ta cần phải đặt ra những giới hạn hợp lý đối với mức độ mà Mỹ có thể nhân nhượng. Chúng ta không thể đặt an ninh của các đồng minh trong khu vực vào thế nguy hiểm mà không phải trả giá đắt, cả trong phạm vi khu vực lẫn trên toàn cầu. Mối quan hệ đồng minh giữa Mỹ với Nhật Bản và Hàn Quốc không chỉ mang lại lợi ích chung, mà còn là những nền tảng của sự ổn định khu vực. Những nền tảng này nếu bị xói mòn sẽ tạo ra những khoảng trống vô cùng nguy hiểm. Chúng ta không nên chấp nhận một sự chuyển đổi mà ở đó, sự thống lĩnh về kinh tế của Trung Quốc đồng nghĩa với sự phục tùng về mặt an ninh bởi các nước láng giềng của họ. Sẽ rất tiêu cực và gây mất ổn định nếu để tồn tại các dấu hiệu cho thấy đang khuyến khích sự chuyển dịch của cán cân quyền lực trong khu vực từ đất nước cởi mở nhất, dân chủ nhất, và đa nguyên nhất trên thế giới sang một đất nước mà hệ thống chính trị vẫn còn mang tính đàn áp, ít tôn trọng các chuẩn tắc toàn cầu về nhân quyền, luật biển, tham nhũng và sự minh bạch, và có nhiều tham vọng mang màu sắc chủ nghĩa dân tộc và gây đe dọa cho các nước xung quanh. Thực tế, hầu hết các nước hào hứng với việc Mỹ phô diễn sức mạnh và tiếp tục nắm giữ quyền lực hơn là những dấu hiệu cho thấy sự kiềm chế và nhún nhường của Mỹ.

Cạnh tranh chiến lược không kiểm soát giữa Mỹ và Trung Quốc có thể trở thành hiện thực nếu hành động của Trung Quốc đòi hỏi Mỹ phải làm vậy, nhưng đó không phải là điều chúng ta nên khuyến khích và cũng không nên hấp tấp theo đuổi khi chưa hiểu được giá phải trả. Trong một thế giới đầy hỗn loạn, khủng bố, hoài nghi, nội chiến và tình trạng vô trị thì Châu Á nhìn một cách tương đối chính là đầu tàu về ổn định, kinh tế mở và sự năng động. Mỹ không được lợi ích gì nếu tìm cách kết thúc hay làm suy yếu điều đó bằng cách bắt đầu một cuộc chiến tranh lạnh mới - điều này sẽ làm dấy

lên căng thẳng trong khu vực, sẽ không nhận được sự hỗ trợ từ các nước chủ chốt trong khu vực và cản trở tăng trưởng kinh tế. Với hàng loạt thách thức mà Mỹ đang phải đối mặt trên toàn cầu, đặc biệt là ở khu vực Đại Trung Đông, Mỹ không thể tiếp tục với kiểu suy nghĩ một chiều mà chúng ta sử dụng để đối đầu với Liên Xô. Trong trường hợp nào đi nữa thì Trung Quốc cũng chưa thiết lập một đế chế với các quốc gia chư hầu, sử dụng vũ lực để chinh phục hoặc gây bất ổn cho các nước láng giềng, hoặc lật đổ chính phủ của các nước khác như Liên Xô đã làm. Trung Quốc gây thách thức một cách tế nhị hơn, và phản ứng của chúng ta cũng nên như vậy.

Ở phiên bản mang tính cực đoan hơn, chiến lược nhân nhượng và cạnh tranh không kiểm soát hàm chứa những giả định đáng nghi ngờ về sức bền của Mỹ và sức mạnh của Trung Quốc.

Các lập luận về phương án nhân nhượng, giống như các lập luận trong thập niên 1970 rằng Mỹ cần phải thích ứng nhanh chóng với một thế giới đa cực đang nổi lên, dường như vẽ ra một nước Mỹ bất động, không đổi mới, và không thể duy trì những lợi thế về mặt quân sự, chính trị, kinh tế và văn hóa của mình. Như Lý Quang Diệu từng nói, những ai đặt cược cho thất bại của Mỹ trong thế kỷ 20 đã không có kết cục tốt đẹp, và chúng ta có đủ sức mạnh để đảm bảo, bằng khả năng tái tạo và sửa chữa của chính nước Mỹ, rằng những ai bán không Mỹ ở thế kỷ 21 cũng sẽ chịu chung số phận. Dường như tiên đề chủ chốt của phương án nhân nhượng đó là sự trỗi dậy của Trung Quốc là không thể tránh được, và lộ trình phát triển sức mạnh kinh tế và quyền lực quốc gia của Mỹ và Trung Quốc đang giao thoa. Những yếu kém gần đây trong nền kinh tế Trung Quốc và những dấu hiệu cho thấy cải cách hệ thống vẫn còn nhiều khó khăn đã làm suy yếu quan niệm rằng chúng ta có thể tiếp tục đưa ra các suy đoán tuyến tính từ thành công của Trung Quốc trong 20 năm qua khi chuyển từ một nước kém phát triển đến quốc gia có mức thu nhập trung bình.

Lập luận ủng hộ việc thả nổi cạnh tranh chiến lược đưa ra những giả định lạc quan hơn về sức mạnh và khả năng thích ứng của Mỹ. Tuy nhiên, nó không giải thích được một cách thuyết phục việc làm sao Mỹ có thể hạ thấp những đòi hỏi ưu tiên trong và ngoài nước khác để đối mặt với những thách thức mơ hồ mà Trung Quốc đặt ra. Giống như những người đề xướng nhân nhượng, những người chủ trương cạnh tranh

đôi khi tưởng rằng Trung Quốc là gã khổng lồ cao 10 feet² và đằng sau những diễn biến bình thường đều là những ý định bất chính và một đại kế hoạch bí mật của Bắc Kinh. Theo tôi, lập luận này đã bác bỏ một cách không chính xác triết lý: nếu chúng ta đối xử với Trung Quốc như một kẻ thù thì chắc chắn họ sẽ trở thành kẻ thù của Mỹ. Cạnh tranh về an ninh dẫn đến thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh và bóp méo một cách tồi tệ hành vi của những bên mắc kẹt trong đó. Nếu chúng ta âm mưu biến Trung Quốc thành kẻ thù thì mọi vấn đề chúng ta phải đối mặt, bao gồm Iran, Triều Tiên, biến đổi khí hậu, khủng bố toàn cầu, sẽ trở nên khó kiểm soát hơn. Cuối cùng, cần nhắc rằng việc đối đầu với một nước là đối tác thương mại số một của chúng ta, đối tác thương mại lớn của nhiều bạn bè của chúng ta ở Châu Á và nhiều nơi khác, một quốc gia đóng vai trò là một hòn đá tảng của nền kinh tế toàn cầu, sẽ đẩy nền kinh tế của chính chúng ta cũng như nhiều nước khác phải gánh chịu hậu quả đáng kể. Điều này sẽ gây căng thẳng nghiêm trọng trong quan hệ giữa Mỹ với các nước phải chịu ảnh hưởng xấu từ hành vi đối đầu với Trung Quốc của chúng ta.

Các yếu tố tạo ra một phương án thứ ba thành công

Theo quan sát của Henry Kissinger, một bản kiến nghị chính sách trình lên cho Ngoại trưởng quyết định theo truyền thống của Bộ Ngoại giao Mỹ phải luôn đưa ra 3 lựa chọn: 1) Chiến tranh hạt nhân; 2) Đầu hàng; và 3) Một giải pháp ngoại giao trung dung hợp lý. Dù đây chỉ là câu nói đùa của Kissinger và phương án 3 có thể không rõ ràng so với 2 phương án còn lại, nhưng không có nghĩa phương án 3 chỉ là cách trốn tránh khỏi các lựa chọn khó khăn. Đôi khi, thực tế là khá thường xuyên, phương án 3 là cách tiếp cận đúng đắn, ngay cả trong những trường hợp mà phương án 1 và 2 không quá cực đoan khó chấp nhận. Trong trường hợp chính sách Mỹ đối với Trung Quốc, tôi tin phương án 3 là phù hợp.

Trong ví dụ này, phương án 3 không hoàn toàn trái ngược với phương án 1 và 2. Các nhà hoạch định chính sách Mỹ phải nhận thức được rằng ở một mức độ nào đó việc điều tiết để thích nghi với sự trỗi dậy của Trung Quốc là cần thiết, cũng như ở một mức độ nào đó cạnh tranh chiến lược với Trung Quốc là không thể tránh khỏi. Mục

² Đơn vị đo lường của Anh, 10 feet = 3,048 mét (người dịch).

tiêu là tìm ra một hướng dung hoà ở giữa để bảo vệ một loạt các lợi ích chồng chéo mà chúng ta đang có.

Hợp tác Mỹ-Trung là khả thi trong rất nhiều vấn đề toàn cầu. Thỏa thuận song phương gần đây về biến đổi khí hậu, theo đó hai quốc gia sản xuất nhiều khí thải nhà kính nhiều nhất thế giới cùng nhìn nhận trách nhiệm cần phải hành động của mình, cho thấy các khả năng hợp tác trong một lĩnh vực. Một ví dụ khác là hợp tác giữa Mỹ và Trung Quốc trong đàm phán P5+1 để thuyết phục Iran xóa bỏ chương trình hạt nhân. Trong lĩnh vực viện trợ quốc tế, các chương trình viện trợ của Trung Quốc có trọng tâm khác với của Mỹ, và điều này đem lại nhiều lợi ích cho các nước đang phát triển là bên tiếp nhận, cả về chất lượng và số lượng.

Từ năm 1978 khi Trung Quốc bắt đầu mở cửa với thế giới bên ngoài, chính sách của Mỹ được xây dựng quanh mục tiêu là đưa Trung Quốc vào các thể chế kinh tế và an ninh chủ chốt của thế giới và đổi lại yêu cầu Trung Quốc chấp nhận và tuân thủ luật chơi của các thể chế này cũng như các quy phạm quốc tế liên quan. Chiến lược này đã đạt được nhiều thành công lớn, Trung Quốc đã trở thành một thành viên tích cực và thiết yếu của Liên Hợp Quốc, Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế (IAEA), các thể chế chống phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt, Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), và một loạt các tổ chức quốc tế khác. Trong quá trình đó, các công ty và cá nhân của Trung Quốc đã nổi lên như thế sau một giấc ngủ sâu và đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn cầu. Trong lĩnh vực an ninh, hồ sơ ứng xử của Trung Quốc vẫn còn chưa đồng nhất, nhưng Trung Quốc cũng chưa phải là nước gây hấn trong các vấn đề an ninh toàn cầu.

Trái lại, bức tranh ở Đông Á và Đông Nam Á lại không dễ chịu như vậy. Như đã nói ở trên, các hành động của Trung Quốc ở Biển Đông, Biển Hoa Đông và đối với Đài Loan và Hồng Kông gây lo ngại cho toàn khu vực. Mặc dù Bắc Kinh phản đối chương trình vũ khí hạt nhân của Triều Tiên và thỉnh thoảng cũng ủng hộ các hành động lên án và hạn chế chương trình này nhưng Trung Quốc lại thường dung túng cho các hành vi khiêu khích và các vụ thử vũ khí của Triều Tiên bằng cách tỏ ra trung dung giữa Triều Tiên và Mỹ - một sự lẩn tránh cố tình về mặt đạo đức và mơ hồ đáng nghi ngại về mặt chiến lược. Phát triển quân sự của Trung Quốc đã làm thay đổi căn bản cán cân

lực lượng giữa Trung Quốc và các láng giềng và làm dấy lên tâm lý lo ngại trên khắp khu vực lân cận với nước này.

Có thể thấy, trong tầm trung hạn sẽ có sự bất cân xứng giữa các thách thức mà Trung Quốc đặt ra đối với khu vực so với các thách thức mà nước này tạo ra ở cấp độ toàn cầu. Ở khu vực Đông Á, chính sách và tham vọng của Trung Quốc đang ngày càng xung đột với lợi ích của Mỹ và đe dọa đến thế cân bằng trong khu vực. Trên trường quốc tế, các hành động và vai trò của Trung Quốc ít có nguy cơ gây hại hơn, thậm chí còn giúp ổn định tình hình.

Mỹ nên làm gì để đạt được sự cân bằng giữa việc chấp nhận vai trò quốc tế ngày càng lớn mạnh và mang tính xây dựng của Trung Quốc trong khi vẫn vạch ra giới hạn cho các hành động cưỡng ép của Trung Quốc với các nước láng giềng? Mặc dù các hành động đơn lẻ là vô cùng quan trọng nhưng cố nhìn về tương lai để vẽ ra các bước đi cụ thể vốn còn phụ thuộc vào tùy tình huống là việc làm không mấy hữu dụng. Sẽ hữu dụng hơn nếu chúng ta nghĩ về bức tranh lớn, tổng thể, một khuôn khổ để triển khai những bước đi này.

Một số trong những hành động quan trọng nhất mà Mỹ có thể làm hiện nay không dính dáng trực tiếp tới Trung Quốc, nhưng có thể nói là các hành động này sẽ có ảnh hưởng lớn hơn những gì Mỹ đã làm ở khu vực. Chính thực tế và hình ảnh về nước Mỹ với tư cách là một nền dân chủ được vận hành một cách đúng đắn - thứ đã bị tổn hại nặng nề bởi những biểu hiện tê liệt gần đây trong hệ thống chính trị quốc gia của chúng ta - sẽ có tác động cấp số nhân đến hiệu quả chính sách đối ngoại của chúng ta. Chính sách đối ngoại Mỹ cũng sẽ giành được sự ủng hộ khi chúng ta sẵn sàng nhận lãnh vai trò lãnh đạo thế giới, sẵn sàng cung cấp các nguồn lực cần thiết để hỗ trợ cho một chính sách đối ngoại nghiêm túc, và chứng minh được rằng chúng ta không đang tự thu mình hay đang thu hẹp cam kết trong chính sách đối ngoại của mình và chỉ đơn thuần tập trung đấu tranh chống khủng bố.

Trong những vấn đề toàn cầu, lựa chọn cách tiếp cận hợp lý thứ 3 sẽ tập trung vào các vấn đề mà Trung Quốc, do các lợi ích đang phát triển của chính bản thân, có thể và cần hỗ trợ lớn hơn cho hệ thống toàn cầu. Đây không phải là việc Mỹ dọa dẫm ép

buộc Trung Quốc “cứng đầu” chấp nhận làm theo những hành xử và tiêu chuẩn của nước Mỹ có thể trái ngược với lợi ích của họ, mà đúng hơn là tìm ra những chỗ mà Trung Quốc có thể thay đổi cách hành xử vì mục đích riêng của mình và hành động như một công dân toàn cầu có tinh thần hợp tác.³

Dưới đây là một số ví dụ:

- **An ninh mạng, và những sáng tạo trong lĩnh vực mạng.** Trung Quốc không muốn hệ thống mạng của mình bị tấn công và cũng không muốn những bước tiến trong công nghệ mạng của mình tách biệt khỏi thành tựu công nghệ của thế giới. Khái niệm về vấn đề mạng của Trung Quốc rất khác so với Mỹ - nhấn mạnh đến việc kiểm soát và vấn đề chủ quyền quốc gia - tuy nhiên với những lĩnh vực có điểm tương đồng, chúng ta cần phải khai thác và thúc đẩy.
- **Bảo vệ quyền của các nhà đầu tư nước ngoài.** Khi mà Trung Quốc đang nhanh chóng trở thành một trong những nguồn cung cấp vốn đầu tư nước ngoài lớn nhất trên thế giới, Bắc Kinh sẽ ngày càng phải quan tâm đến quyền lợi của các nhà đầu tư hơn là chỉ đơn thuần đảm bảo khả năng thu hút vốn đầu tư nước ngoài của mình và thu lợi từ đó.
- **Chấp nhận tuân theo các quy định của Luật Chống Tham nhũng ở Nước ngoài.** Trung Quốc từ lâu đã coi việc buông lỏng các quy định về hối lộ và đút lót cho quan chức nước ngoài là công cụ tạo lợi thế cạnh tranh cho các dự án nước ngoài của mình. Tuy nhiên khi Tập Cận Bình đang phát động một chiến dịch công khai chống tham nhũng ở trong nước, Trung Quốc có lý do hợp lý để cân nhắc điều chỉnh lại các hoạt động đầu tư của mình ở nước ngoài cho phù hợp với những gì ông Tập đang tiến hành trong nước. Việc chấp nhận dung túng tham nhũng trong một trường hợp sẽ dẫn đến sự nhân nhượng cho hành vi tham nhũng trong nhiều trường hợp khác.

³ Tôi muốn gửi lời cảm ơn tới Robert Zoellick, người đã đưa ra ý tưởng Trung Quốc đang trở thành “cỗ động cơ có trách nhiệm” trong các đối thoại chính sách công, đã gợi mở rằng tôi cần tìm kiếm các ví dụ minh họa cho những trường hợp mà Trung Quốc có thể muốn ủng hộ khái niệm “mang tính hệ thống” vì các nguyên nhân riêng của nước này.

- **Phối hợp giữa các ngân hàng trung ương, đặc biệt ở những thời điểm thị trường toàn cầu bất ổn.** Trung Quốc cần được thúc đẩy để tăng cường phối hợp với các ngân hàng trung ương và các bộ tài chính của nhóm nước G-7 hơn mức độ hiện tại, bởi tác động của Trung Quốc đối với thị trường toàn cầu, cũng như ảnh hưởng của các xu hướng toàn cầu lên thị trường Trung Quốc, đã vượt xa so với một số nước G-7.
- **Các hiệp định và hoạt động bảo tồn nghề cá.** Trung Quốc là quốc gia đánh bắt và tiêu thụ cá lớn nhất trên thế giới, với ước tính khoảng 14 triệu người kiếm sống bằng hoạt động đánh bắt cá. Trung Quốc cần quan tâm đến vấn đề đánh bắt quá mức và sự cạn kiệt nguồn cá. Về mặt lịch sử, các đội tàu của Trung Quốc là một trong những tác nhân gây ra tình trạng đánh bắt quá mức. Trung Quốc cần nhìn nhận lợi ích trong việc thay đổi hành động của mình. Đây có thể là xuất phát điểm tốt để bắt đầu việc xây dựng lòng tin ở Biển Đông
- **Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ.** Khi mà số lượng các bằng sáng chế của Trung Quốc đang tăng lên, và ngày càng nhiều công ty Trung Quốc mở rộng hoạt động trên quy mô toàn cầu, mối quan tâm của Trung Quốc và những nhà sáng chế phương Tây trong việc bảo vệ sở hữu trí tuệ có thể thêm tương đồng.

Lịch sử từng có tiền lệ quan trọng về việc tác động lên cách hành xử của Trung Quốc trong các vấn đề tương tự. Ví dụ như, vào đầu những năm 1980, dưới áp lực của Mỹ, Trung Quốc bắt đầu thay đổi hành xử trong vấn đề phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt, từ một quốc gia thuộc nhóm nước khiến thế giới quan ngại nhất trở thành một quốc gia tôn trọng các chuẩn tắc quốc tế. Tương tự như vậy, gần đây hơn, Trung Quốc đã thay đổi cách tiếp cận trong vấn đề biến đổi khí hậu, ủng hộ Mỹ trong việc đánh giá nghiêm túc hơn về vấn đề này ở các cơ chế song phương và đa phương, sau nhiều năm từ chối hợp tác.

Mỹ có thể thực hiện các bước đi khác trên trường quốc tế để bảo vệ lợi ích của mình trước mối thách thức Trung Quốc, bao gồm:

- Thực hiện vai trò lãnh đạo trong việc giải quyết các điểm nóng và bất ổn trong khu vực như Syria, Iran, Afghanistan, Libya và cuộc xung đột Israel-Palestine,

đồng thời mời Trung Quốc tích cực tham gia vào những nỗ lực này và tôn trọng lợi ích của Trung Quốc.

- Ủng hộ cải cách kinh tế mạnh mẽ theo định hướng thị trường ở Trung Quốc, giúp tạo một sân chơi bình đẳng cho các công ty tư nhân và nước ngoài thông qua các biện pháp bao gồm đàm phán một hiệp định hoặc thỏa thuận đầu tư song phương trong đó áp đặt kỷ luật thương mại đối với hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, và công nhận Trung Quốc “có nền kinh tế thị trường” theo quy định của WTO (Lưu ý: đây là vấn đề khó khăn trong giai đoạn tranh cử tổng thống nhưng nên được thực hiện ngay khi điều kiện chính trị cho phép).
- Kiên quyết sử dụng các cơ chế giải quyết tranh chấp trong Tổ chức Thương mại Thế giới và tiến hành các hành động đơn phương để bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ và công nghệ của các công ty Mỹ.
- Hạn chế quyền tiếp cận thị trường Mỹ đối với các công ty hưởng lợi từ hoạt động tình báo mạng nhằm vào các công ty của Mỹ.
- Hoan nghênh Trung Quốc giữ vai trò trong các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới hay Quỹ Tiền tệ Quốc tế tương xứng với sức mạnh kinh tế của nước này.

Ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, các thành tố của phương án chiến lược thứ 3 bao gồm:

- Làm rõ cam kết vững chắc của Mỹ đối với các nước đồng minh, triển khai chính sách ngoại giao nhằm thúc đẩy sự ủng hộ từ bên trong các nước này đối với quan hệ đồng minh, đặc biệt là ở Nhật Bản và Hàn Quốc. Chúng ta nên tỏ rõ rằng hệ thống đồng minh khu vực và toàn cầu của Mỹ là lợi ích thiết yếu của quốc gia, bất kỳ ai thách thức hệ thống này sẽ bị đáp trả mạnh mẽ.
- Củng cố sự hiện diện quân sự của Mỹ để chứng tỏ khả năng duy trì các cam kết của chúng ta và mở rộng phạm vi các hoạt động diễn tập và triển khai quân sự song phương với các nước đồng minh và đối tác an ninh.

- Khuyến khích các nước đồng minh và đối tác đóng góp nhiều hơn cho việc duy trì vai trò an ninh của Mỹ trong khu vực.
- Phối hợp ba bên Mỹ, Trung Quốc và Hàn Quốc trong chính sách đối với Bắc Triều Tiên. Tăng cường nỗ lực thuyết phục Trung Quốc sử dụng tầm ảnh hưởng của họ hiệu quả hơn để gây áp lực buộc Bắc Triều Tiên chấp nhận phi hạt nhân hóa, đồng thời cam kết với Trung Quốc rằng việc thống nhất hai miền Triều Tiên sẽ không ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích an ninh của Trung Quốc.
- Xây dựng chính sách Đài Loan dựa trên việc duy trì hòa bình và ổn định ở Eo biển Đài Loan, các Tuyên bố chung Mỹ-Trung⁴ và Đạo luật Quan hệ Đài Loan, chính sách nhất quán “một Trung Quốc”, ủng hộ Đối thoại hai bờ Eo biển, hoạt động trao đổi kinh tế thương mại và các hoạt động trao đổi khác giữa hai bên, và hỗ trợ an ninh giúp Đài Loan giảm thiểu nguy cơ bị đe dọa cưỡng ép. Cần làm rõ với Bắc Kinh rằng việc người dân Đài Loan có cuộc sống tự do, không bị đe dọa luôn là mối quan tâm của Mỹ, bất kể ai lãnh đạo Đài Loan, nhưng đồng thời cũng thể hiện sự tôn trọng tính chất nhạy cảm đặc biệt của vấn đề Đài Loan ở Trung Quốc thông qua việc kiềm chế không đưa Đài Loan tham gia vào các dàn xếp thỏa thuận an ninh lớn hơn trong khu vực.
- Hải quân Mỹ tiếp tục tăng cường hiện diện ở Biển Đông thông qua các cuộc diễn tập, triển khai quân, và các hoạt động thách thức các yêu sách đi ngược lại những chuẩn mực và luật pháp quốc tế. Duy trì sự trung lập trong vấn đề tranh chấp lãnh thổ, theo đuổi con đường ngoại giao nhằm khuyến khích Trung Quốc điều chỉnh yêu sách theo hướng phù hợp với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển cũng như tuân thủ các phán quyết của Tòa trọng tài Luật Biển trong tranh chấp giữa nước này và Philippines. Khuyến khích việc thúc đẩy đàm phán về bộ quy tắc ứng xử ở Biển Đông.
- Thiết lập một chính sách nhân quyền buộc Trung Quốc phải trả giá khi tiến hành bắt giữ công dân ngoài lãnh thổ hay can thiệp vào hoạt động hợp pháp của các công ty công nghệ thông tin của Mỹ và công dân Mỹ, giải thích rõ hệ

⁴ Ba bản Tuyên bố chung Mỹ-Trung năm 1972, 1979 và 1982 (người dịch).

giá trị của Mỹ nhưng đồng thời làm rõ rằng việc quyết định hệ thống chính trị của Trung Quốc thuộc người dân nước này chứ không phải người Mỹ.

- Hợp tác với các thể chế mà Trung Quốc thành lập như Ngân hàng Đầu tư Cơ sở Hạ tầng Châu Á để đem lại các dự án phát triển cần thiết cho khu vực.

Tất nhiên, nói về mục tiêu thì sẽ dễ dàng hơn so với việc triển khai cụ thể. Cách thức để thực hiện những mục tiêu này sẽ phụ thuộc rất nhiều vào từng hoàn cảnh cụ thể. Nhưng đó không phải mục đích của chúng ta ở đây. Thay vào đó, mục tiêu trước nhất của chúng ta là phác thảo ra những nét chính của một chính sách toàn diện, trong đó kết hợp cân bằng giữa sự quyết đoán, đặc biệt là ở khu vực Châu Á-Thái Bình Dương, và sự cam đoan rằng chúng ta chấp nhận sự trỗi dậy của Trung Quốc. Chính sách mô tả ở trên có thể thiếu giá trị kích ứng mạnh so với các lựa chọn chính sách điều tiết nhân nhượng hay thả nổi cạnh tranh, tuy nhiên chính những người chủ trương ủng hộ lựa chọn 1 hoặc 2 phải chịu trách nhiệm đưa ra lời giải thích làm thế nào mà việc theo đuổi bất kỳ một trong hai phương án cực đoan này có thể giúp đảm bảo hàng loạt lợi ích phức tạp của Mỹ trong quan hệ với Trung Quốc./.

Tác giả Jeffrey Bader là Nghiên cứu viên cao cấp thuộc Trung tâm Trung Quốc John L. Thornton của Viện Brookings. Ông là Giám đốc đầu tiên của Trung tâm Trung Quốc, đồng thời là Nghiên cứu viên cao cấp danh hiệu John C. Whitehead về Đối ngoại Quốc tế từ năm 2012 đến 2015. Ông Jeffrey Bader từng công tác 30 năm trong chính phủ Mỹ với các cương vị khác nhau, chủ yếu phụ trách về vấn đề quan hệ Mỹ-Trung. Ông từng là Cố vấn An ninh cho Tổng thống Mỹ từ năm 2009 đến 2011.

*Báo cáo này được đăng lần đầu tiên trên trang **Brookings**.*

Người dịch: Đinh Lê Tiên Võ

Bản dịch thuộc bản quyền Nghiên cứu Biển Đông. Đề nghị chỉ được dẫn đường link bài viết, không đăng lại khi chưa có sự đồng ý của Ban Biên tập.