

CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA ĐÀI LOAN THỜI KỲ SAU 1970: KHÓ KHĂN VÀ ĐIỀU CHỈNH

MINH XUÂN*

Việc Mỹ và Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa (PRC) khai thông quan hệ ngoại giao bằng sự kiện “ngoại giao bóng bàn” 1972 trên thực tế đặt dấu chấm hết cho quan hệ ngoại giao chính thức của Mỹ với Đài Loan với tư cách là một thực thể thế chính chi và hệ quả là Đài Loan gặp rất nhiều khó khăn về đối ngoại. Tuy nhiên, Mỹ vẫn không muốn và không thể bỏ rơi hoàn toàn Đài Loan bởi vị trí quan trọng của hòn đảo này trong mối tương tác lợi ích chiến lược của Mỹ và các đồng minh của họ ở Đông Á Thái Bình Dương. Thực tế đó đã buộc các nhà lãnh đạo Đài Loan tìm cách đối phó, vượt qua khó khăn và điều chỉnh chính sách để tồn tại.

Bài viết sau đây bước đầu tìm hiểu chính sách đối ngoại của Đài Loan qua hai giai đoạn, 1970-1979 và sau 1979.

1. Vượt qua khó khăn

Giai Đoạn từ 1970-1979 có hàng loạt bất lợi ngoại giao tưởng chừng không thể vượt qua được đối với Đài Bắc. Thứ nhất, vào đầu những năm 1970, PRC bắt đầu thay đổi chính sách đối ngoại. Kể từ khi ra đời năm 1949 cho đến thời điểm đó, chính phủ PRC

theo đuổi chính sách đối ngoại không hoà hiệp. Bắc Kinh tin rằng đối đầu quân sự giữa chủ nghĩa đế quốc Phương Tây và khối cộng sản là không thể tránh khỏi, và tinh thần chống chủ nghĩa tư bản lên rất cao. Bắc Kinh cố gắng áp đặt tư tưởng của mình vào các nước thế giới thứ ba và tích cực ủng hộ “chiến tranh nhân dân” mà PRC tin tưởng là con đường duy nhất để giành chính quyền. Khi Liên Xô dưới sự lãnh đạo của Nikita Khrushchev vận động cho chủ trương cùng tồn tại hoà bình Đông-Tây đầu thập niên 1960, PRC cáo buộc Mátxcova theo chủ nghĩa xét lại. Điều này cuối cùng dẫn tới sự chia rẽ lớn hơn giữa hai người khổng lồ cộng sản. Sau khi đàn áp bạo lực cách mạng văn hoá cuối những năm 1960, Bắc Kinh chấp nhận cách tiếp cận thực dụng trong chính sách đối ngoại được hoạch định nhằm cải thiện hình ảnh quốc tế và tạo thuận lợi cho chương trình hiện đại hoá. Cách tiếp cận mới này đã xoá bỏ hiệu quả bức tường ngăn cách giữa Trung Quốc đại lục và các nước ngoài khối cộng sản, gây bất lợi cho Đài Loan.

Ngay sau khi PRC mở cửa ngoại giao, Canada đi đầu trong việc công nhận Bắc Kinh vào tháng 10 năm 1970 bằng cách chấp

*Viện Nghiên cứu Đông Bắc Á

Ngay sau khi PRC mở cửa ngoại giao, Canada đi đầu trong việc công nhận Bắc Kinh vào tháng 10 năm 1970 bằng cách chấp nhận kế hoạch của Bắc Kinh đối với vấn đề Đài Loan. Không lâu sau đó, hành động của Canada trở thành hiệu ứng dây chuyền ủng hộ công nhận Bắc Kinh, 13 nước tức thì thay đổi lập trường quay sang công nhận Bắc Kinh, sau đó là nhiều quốc gia khác. Cuối năm 1960, chỉ có 41 nước công nhận Bắc Kinh, và Đài Bắc vẫn giữ tỷ lệ nước ủng hộ thuận lợi. Kể từ đó, tình hình thay đổi đáng kể. Số quốc gia duy trì quan hệ chính thức với cả hai bên ở mức xấp xỉ cân bằng vào năm 1971. Nhưng đến đầu năm 1973, những nước công nhận Bắc Kinh tăng lên 85, trong khi các quốc gia vẫn duy trì quan hệ chính thức với Đài Bắc giảm xuống còn 39. Hơn nữa, xu hướng ủng hộ Bắc Kinh vẫn tiếp tục. Năm 1979, chỉ 24 nước duy trì quan hệ ngoại giao với ROC, trong khi 117 nước có quan hệ chính thức với PRC.

Đài Bắc đã không được chuẩn bị để đối phó với xu hướng ngoại giao này. Những người đứng đầu chính quyền thời kỳ này thảo luận định ra chiến lược mới chống lại sự thoái lui ngoại giao, tiếp tục chủ trương “không chung sống với chính quyền cộng sản trên cùng bầu trời”. Đài Bắc coi những nước quyết định công nhận PRC là không thân thiện và cắt đứt quan hệ chính thức với họ. Chính sách ngoại giao có tính toán này

đã khiến các nước đó không có sự lựa chọn nào khác ngoài việc thay đổi hoàn toàn lập trường.

Năm 1971, Đại hội Liên Hợp Quốc biểu quyết chấp nhận PRC đại diện cho Trung Quốc tại tổ chức thế giới. Đây là cú sốc ngoại giao lớn đối với Đài Loan. Trong 21 năm từ 1950 đến 1970, Đài Bắc, bằng những nỗ lực ngoại giao không mệt mỏi, đã duy trì đủ số biểu quyết loại Bắc Kinh ra ngoài Liên Hợp Quốc. Bước phát triển mới này trên trường quốc tế đã đè bẹp ROC. Việc Bắc Kinh gia nhập Liên Hợp Quốc là kết quả trực tiếp của cố gắng mở rộng phạm vi quan hệ nhà nước-nhà nước trong thời kỳ 1970-1971. Trong vòng một năm, từ tháng 10 năm 1970 đến tháng 10 năm 1971, PRC thiết lập quan hệ ngoại giao với 14 nước, bổ sung số phiếu biểu quyết Bắc Kinh năm 1971. Do bị khai trừ khỏi Liên Hợp Quốc, ROC mất một phần đòi hỏi tư cách pháp lý quốc tế. Điều này có tác động bất lợi đến vị thế quốc tế và chính sách ngoại giao tương lai của Đài Loan.

Thêm nhiều tai họa ngoại giao xảy ra sau đó. Nhật Bản duy trì chính sách là đồng minh chính trị và đối tác mậu dịch quan trọng nhất của Đài Loan ở Đông Á trong gần 20 năm (kể từ khi ký hoà ước giữa họ năm 1952). Tokyo là nước ủng hộ trung thành của Đài Loan tại Liên Hợp Quốc và về những vấn đề quốc tế quan trọng trực tiếp ảnh hưởng đến lợi ích của Đài Loan. Sau đó,

năm 1972, Tokyo đột ngột thay đổi lập trường.

Rủi ro ngoại giao của ROC dường như chưa chấm dứt. Trong hơn 20 năm, từ Chiến tranh Triều Tiên đến 1971, ROC có mối quan hệ khăng khít với Mỹ. Hiệp ước phòng thủ Mỹ-Đài Loan 1954 đã đặt Đài Bắc dưới cái ô bảo trợ an ninh của Hoa Kỳ; viện trợ quân sự và kinh tế đổ dồn vào hòn đảo. Oasinhton duy trì chiến dịch nhiệt tình ủng hộ vị trí quốc tế của Đài Loan tại Liên hợp Quốc và các tổ chức quốc tế liên quan; những chuyến thăm trao đổi thường xuyên giữa các quan chức hàng đầu từ hai chính phủ biểu thị mạnh mẽ sự gắn gũi này. Sự ủng hộ mạnh mẽ ROC của Mỹ là một tác nhân quan trọng trong việc duy trì một số lớn các nước có lập trường biểu quyết cho Đài Bắc. Thật không may cho Đài Loan, mối quan hệ có lợi này chấm dứt năm 1972.

Làm trầm trọng thêm chính sách ngoại giao, ROC đã trải qua sự thụt lùi ngoại giao nghiêm trọng khi Tổng thống Nixon, ngày 16/7/1971, tuyên bố ông sẽ thăm Trung Quốc đại lục đầu năm 1972 để tìm cách “bình thường hoá quan hệ với Cộng hoà Nhân dân Trung Hoa”. Tuyên bố này được đưa ra mà không có các cuộc tham vấn trước với ROC. Chuyến công du của Nixon diễn ra cuối tháng 2 năm 1972, và Thông cáo Thượng Hải được ký bởi Thủ tướng PRC Chu Ân Lai ngày 27.2.1972. Chuyến thăm

này cuối cùng đã dọn đường cho việc thiết lập quan hệ ngoại giao giữa hai nước cuối năm 1978.

Khi Tổng thống Carter tuyên bố ngày 15/12/1978 rằng Mỹ sẽ chuyển quan hệ ngoại giao từ Đài Loan sang Trung Quốc đại lục và chấm dứt Hiệp ước phòng thủ lẫn nhau Mỹ-Đài Loan 1954. Đài Bắc trải qua thời kỳ cú sốc ngoại giao toàn diện. Quyết định này gặp phải hàng loạt ý kiến phản đối từ Đài Loan và những người ủng hộ Đài Bắc ở Mỹ. Để bày tỏ sự ủng hộ của số lớn các nhà lập pháp ở cả hai viện Quốc hội và do kết quả của các cuộc thương lượng vội vã giữa Mỹ và ROC, Quốc hội chẳng bao lâu thực thi Luật Các Quan hệ Đài Loan (HR2479), được Tổng thống Carter lập tức ký thành luật. Đạo luật đã tạo ra những quan hệ không chính thức mới giữa hai đối tác, và cho phép Mỹ thành lập Viện Hoa Kỳ tại Đài Loan (AIT) nhằm xử lý các quan hệ của hai nước. Mặt khác, Đài Loan thành lập Hội đồng Phối hợp các vấn đề Bắc Mỹ (CCNAA) tại Oasinhton D.C để đảm trách vai trò đối tác của AIT. Trong 10 năm qua, cả AIT và CCNAA đã thực hiện những nhiệm vụ ngoại giao như các đại sứ ngầm.

Có thể nói, những năm 1970 mang đến cho Đài Loan các đợt sóng ngoại giao cao, mạnh và khó đương đầu. Cơ hội sóng sót, giữ quan điểm công khai chỉ tồn tại ở mức nhỏ nhất. Tuy nhiên, Đài loan đang sống và

thịnh vượng. Điều này phần lớn là nhờ họ áp dụng chính sách ngoại giao không chính thống ít nguyên tắc hơn và thực dụng hơn.

2. Điều chỉnh để tồn tại

Trong các quan hệ truyền thống, quan hệ ngoại giao căng thẳng giữa hai nhà nước là vấn đề nghiêm trọng. Những gì diễn ra sau đó sẽ là tri hoãn toàn bộ các quan hệ, và có thể dẫn tới chiến tranh. Một đặc điểm quan trọng của những quan hệ quốc tế truyền thống trước khi kết thúc Chiến tranh thế giới II là đấu tranh giành quyền lực, một cường quốc có sức mạnh quân sự là thành phần quan trọng đóng góp vào ảnh hưởng chính trị và áp lực ngoại giao của một quốc gia trong thế giới "tồn tại những người khoẻ nhất". Chính trị quốc tế truyền thống "sức mạnh là lẽ phải" cho phép chỉ những cường quốc lớn mới có thể thực thi chính sách ngoại giao hiệu quả. Nếu hơn 100 nước huỷ bỏ quan hệ chính trị với ROC cách đây nửa thế kỷ, cái tên "Trung Hoa Dân Quốc Đài Loan" sẽ nhanh chóng biến mất khỏi từ điển. Người Đài Loan mới rất khó mong họ vẫn tồn tại và phát triển bởi vì nó sinh tồn thông qua những quan hệ quốc tế mới, những quan hệ để tồn tại.

Những quan hệ quốc tế hiện thời là những quan hệ cho tồn tại. Mọi vùng đất của hành tinh này đều có chủ sở hữu và không có chỗ cho chủ nghĩa đế quốc trong quá khứ. Các quan hệ quốc tế ngày nay trở thành quan hệ

lo sợ giữa các cường quốc hạt nhân. Một nước sở hữu nhiều vũ khí hạt nhân sợ phải chiến đấu trong một cuộc chiến tranh hạt nhân và nhiều vấn đề chung như khủng bố, bệnh dịch mà không quốc gia nào có thể một mình giải quyết.

Hơn nữa, nhiều vấn đề gắn với năng lượng, ô nhiễm, và kinh tế học nổi lên trên phạm vi toàn cầu. Hy vọng vượt qua những vấn đề này nằm ở sự hợp tác quốc tế chặt chẽ trong một thời gian dài. Để giải quyết chúng trong thế giới hiện thực, các nước đã và đang áp dụng cách tiếp cận linh hoạt hơn và ít nguyên tắc hơn để thực hiện chính sách đối ngoại nhằm tồn tại.

Trong thế giới phụ thuộc lẫn nhau hiện nay, một nước không thể sử dụng chính sách ngoại giao hiệu quả để phục vụ lợi ích quốc gia theo cách nhiều nguyên tắc hơn thực tế. Trong 20 năm đầu tiên sau khi ra đời, PRC thực hiện chính sách đối ngoại "chống" nhiệt tình và lập trường "vì" như "chống chủ nghĩa đế quốc Phương Tây", "chống chủ nghĩa tư bản", "chống chủ nghĩa xét lại", và vì "cách mạng cộng sản thế giới", "vì chiến tranh nhân dân", "vì đấu tranh giai cấp toàn thế giới", "vì sự lãnh đạo vô sản quốc tế". Tất cả những phương pháp tiếp cận này của chính sách ngoại giao không thoả hiệp dường như kém hiệu quả. Cuối những năm 1960, Bắc Kinh cuối cùng nhận ra rằng PRC phải có cách tiếp cận thực dụng nhằm phục vụ tốt

nhất mục tiêu chính sách đối ngoại, và đường lối này đã phát huy tác dụng.

Nhiều nhà nghiên cứu cho rằng Đài Loan đã mắc phải những sai lầm tương tự trước cuối thập kỷ 70. Chính sách ngoại giao chống cộng của Đài Bắc bị lấn át bởi thông lệ chính sách ngoại giao truyền thống, một chính sách ngoại giao của nguyên tắc đạo đức đúng hay sai. Hy sinh cho những gì là đúng là chính sách ngoại giao tự sát trong thế giới hiện thực. Đài Loan trong chính sách ngoại giao thời kỳ đó của mình đã tính tới việc tổ chức thế giới tự do để phá hủy chủ nghĩa cộng sản thế giới và hy vọng thành công. Sau một thời gian, người ta nhận ra rằng Đài Bắc nên có cách tiếp cận ít nhiều khác đi để cạnh tranh với Bắc Kinh trên trường quốc tế, nếu không làm như vậy, Đài Loan sẽ phải đối mặt với cô lập ngoại giao. Không phải cho đến khi 120 nước thay đổi lập trường, Đài Bắc mới kết luận không có hành động nào khác ngoài việc bắt đầu định ra một chính sách ngoại giao hiện thực hơn, chính sách ngoại giao không chính thống. Để tự thích nghi trong thế giới hiện thực, Đài Loan theo đuổi phương pháp tiếp cận không chính thống trong chính sách ngoại giao kể từ 1979 và xem ra đang là sự điều chỉnh hợp lý hơn cả.

Thực tế cho thấy, thành công kinh tế, tiến bộ xã hội và cải cách chính trị đã cung cấp cho Đài Loan các công cụ ngoại giao quan

trọng để tiến hành chính sách đối ngoại. Nhiều quốc gia Phương Tây công nhận sức mạnh kinh tế và dân chủ hoá chính trị của Đài Loan, và muốn có quan hệ phi chính trị, gần gũi hơn trong thương mại, đầu tư, các hoạt động thương mại khác, và trao đổi văn hoá. Nhiều nước trong số này đã thành lập văn phòng tại Đài Bắc và cho phép Đài Loan mở văn phòng tại thủ đô của họ để thực hiện công vụ không chính thức. Một vài nước Đông Âu cũng như Nga có quan hệ thương mại với Đài Loan. Ngày nay, Đài Bắc đã thành lập văn phòng thương mại ở Hungary, Ba Lan, Việt Nam và nhiều nước khác. Những văn phòng này thực hiện rất nhiều công vụ chính thức, trong đó có cấp hộ chiếu.

Một số lớn các nước thế giới thứ ba đang coi thành công của Đài Loan là mô hình cho sự phát triển của họ. Nhiều nước trong số này có hợp tác kỹ thuật và những thoả thuận phi chính trị khác với Đài Loan, như trao đổi văn hoá, thương mại, các chuyến thăm, và hoạt động đầu tư. Mùa hè 1988, Đài Loan thành lập quỹ phát triển 10 tỷ đô la Mỹ để sử dụng cho phát triển thế giới thứ ba. Đây được coi là một công cụ quan trọng để Đài Loan thực thi chính sách đối ngoại không chính thống của họ.

Do tham gia tích cực trong các vấn đề quốc tế bằng công cụ kinh tế và công nghệ và có một thái độ hợp tác, vị thế quốc tế của Đài Loan đã cải thiện lớn và có thêm nhiều

bạn bè. Ngoài quan hệ chính thức với một số nước, Đài Loan ngày nay duy trì quan hệ thương mại, văn hoá, và không chính thức với hơn 140 quốc gia.

Với chính sách “hướng nam” được thực thi trong những năm cuối thập kỷ 1990, Đài Loan đang thúc đẩy hợp tác kinh tế, văn hoá với các nước Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam. Điều lưu ý là cường độ và quy mô hợp tác đang mở rộng không chỉ trong kinh tế mà còn cả với lĩnh vực khác nhất là đối với Việt Nam.

Không còn nghi ngờ gì nữa, Đài Loan đang tiếp tục điều chỉnh chính sách đối nội và đối ngoại. Họ không có những nguồn lực khác ngoài việc nỗ lực trong phát triển kinh tế, dân chủ chính trị, ổn định xã hội, và tích cực theo đuổi chính sách ngoại giao không chính thống hiện nay. Chỉ bằng con đường này, Đài Loan mới có thể tồn tại.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, 1997.
2. Bush, Richard, Brookings Institution, personal communication with authors, Washington, D.C., June, 2006.

3. Mainland Affairs Council, Executive Yuan, *Republic of China*, “Unification or Independence?” Statistical chart from poll on Public Opinion on Cross-Strait.

4. *Relations in the Republic of China*, Taipei, Taiwan, 2006. As of January 9, 2007:

5. Mansfield, Edward D., and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.

6. National Bureau of Statistics of China, *China Statistical Yearbook*, Beijing: China Statistics Press, 2005.

7. http://www.census.gov/compendia/statab/foreign_commerce_aid/exports_and_imports/

8. 24 U.S.-China Relations After Resolution of Taiwan’s Status U.S. Census Bureau, “Income, Expenditures, & Wealth: Gross Domestic Product and Gross State Product,” *Statistical Abstract of the United States*, 2006. As of September 11, 2006:

9. http://www.mac.gov.tw/english/english_pos/p9007e.htm

10. http://www.census.gov/compendia/statab/income_expenditures_wealth/gross_domestic_product_and_gross_state_product/

11. <http://www.nids.go.jp>

12. <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5830.html#2007>