

Bài báo nghiên cứu

CHÍNH SÁCH NGOẠI GIAO CỦA MỸ ĐỐI VỚI CUBA DƯỚI THỜI TỔNG THỐNG BILL CLINTON (1993-1997)

Đào Thị Mộng Ngọc

Trường Đại học Sư phạm Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam

Tác giả liên hệ: Đào Thị Mộng Ngọc – Email: ngocdtm@hcmue.edu.vn

Ngày nhận bài: 19-9-2023; ngày nhận bài sửa: 28-9-2023; ngày duyệt đăng: 18-10-2023

TÓM TẮT

Sau Chiến tranh Lạnh, Chính phủ Mỹ dưới sự lãnh đạo của tổng thống mới đắc cử Bill Clinton tiếp tục thực hiện tham vọng bá chủ thế giới, củng cố địa vị siêu cường, mở rộng can thiệp, gây ảnh hưởng của Mỹ ở nhiều khu vực, quốc gia trên thế giới. Để thực hiện mục tiêu trên, chính sách ngoại giao của Mỹ đối với các nước có nhiều thay đổi. Bài báo này đề cập chính sách ngoại giao của Mỹ đối với Cuba trong nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Bill Clinton (1993-1997). Trong giai đoạn này, Mỹ tiếp tục thực hiện Đạo luật Dân chủ Cuba (CDA – Cuban Democracy Act), áp dụng thêm một phần đạo luật Helms/Burton cùng nhiều biện pháp khác nhau về kinh tế đã làm cho mối quan hệ giữa hai nước càng thêm căng thẳng. Mặc dù hai bên cũng có một số cơ hội dẫn tới hòa bình, nhưng tất cả đều bị bỏ lỡ. Kết quả nghiên cứu cho thấy về cơ bản, chính quyền Bill Clinton vẫn duy trì chính sách cô lập về chính trị – ngoại giao, chưa tiến đến bình thường hóa quan hệ ngoại giao giữa hai nước.

Từ khóa: Bill Clinton; Cuba; Đạo luật Dân chủ Cuba; chính sách ngoại giao; Fidel Castro; Đạo luật Helms/Burton; Mỹ

1. Đặt vấn đề

Tháng 01/1959, cách mạng Cuba thành công dẫn đến sự ra đời của nước xã hội chủ nghĩa đầu tiên ở Tây bán cầu. Trong cục diện Chiến tranh Lạnh lúc bấy giờ, Mỹ xem sự tồn tại của nước Cuba xã hội chủ nghĩa là mối đe dọa đến vị thế của Mỹ ở châu Mỹ, nhất là khu vực Mỹ Latinh. Mỹ có tham vọng can thiệp vào các hoạt động chính trị, kinh tế của Cuba nhưng chính phủ Cuba dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Fidel Castro không chấp nhận ảnh hưởng của Mỹ. Vì vậy, kể từ năm 1961, Mỹ cắt đứt quan hệ ngoại giao và áp dụng chính sách cấm vận từng phần đối với Cuba (dưới thời Tổng thống Eisenhower). Đến năm 1962, lệnh cấm vận toàn phần của Mỹ đối với Cuba chính thức có hiệu lực (dưới thời Tổng thống John F. Kennedy).

Năm 1991, Chiến tranh Lạnh kết thúc, trật tự hai cực Yalta sụp đổ, thế giới phát triển theo hướng đa cực, trong đó Mỹ là siêu cường duy nhất, nhưng không thể một mình quyết

Cite this article as: Dao Thi Mong Ngoc (2023). US foreign policy toward Cuba under Bill Clinton (1993-1997)'s Presidency. *Ho Chi Minh City University of Education Journal of Science*, 20(10), 1849-1859.

định được các vấn đề quốc tế, mà phải tìm cách dung hòa các mâu thuẫn. Thế giới lúc bấy giờ được xem là trong tình trạng “một siêu cường, nhiều cường quốc”, bao gồm các nước Mĩ, Tây Âu (EU), Nhật Bản, Nga và Trung Quốc (Nguyen & Hoang, 2006, p.50). Các nước lớn đều có nhu cầu ổn định để phát triển. Sức mạnh quân sự không còn là nhân tố quyết định có thể phân rõ sự thắng bại toàn cục. Vị trí quốc tế của mỗi nước ngày càng phụ thuộc vào sức mạnh kinh tế hơn là sức mạnh quân sự. Vì vậy, sau Chiến tranh Lạnh, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều có sự điều chỉnh chiến lược phát triển và ưu tiên cho việc phát triển kinh tế. Kinh tế là trọng điểm, là hình thức chủ yếu để chạy đua giữa các cường quốc. Ở một mức độ nào đó, địa – kinh tế đã trở thành yếu tố có ưu thế hơn so với địa – chính trị (Nguyen, 2000, p.96). Chính phủ Mĩ thời kì này cũng nhận thức rất rõ sự chi phối của sức mạnh kinh tế đến vị thế của Mĩ trên trường quốc tế.

Là người giữ chức vụ cao nhất ở nước Mĩ trong bối cảnh thế giới có nhiều thay đổi sau Chiến tranh Lạnh, Tổng thống Bill Clinton và Chính phủ buộc phải đưa ra được chính sách mới phù hợp với tình hình mới, sao cho vẫn giữ được vị thế lãnh đạo thế giới của Mĩ trên tất cả các lĩnh vực. Chính sách ngoại giao của Mĩ đối với các khu vực, các nước khác trên thế giới nói chung và đối với Cuba nói riêng, cũng nhằm thực hiện mục tiêu quan trọng hàng đầu này.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khái quát chính sách đối ngoại của Mĩ dưới thời Tổng thống Bill Clinton (1993-1997)

Ngày 20/01/1993, Bill Clinton tuyên thệ nhậm chức tổng thống thứ 43 của Mĩ. Trong bài diễn văn của mình, Tổng thống Bill Clinton đã phát biểu: “Hôm nay, một thế hệ lớn lên trong bóng tối của Chiến tranh Lạnh đang nhận lãnh những trách nhiệm mới trong một thế giới ám áp bởi ánh mặt trời tự do nhưng vẫn bị đe dọa bởi những hận thù xưa cũ và những nạn dịch mới. Lớn lên trong sự ám no không đâu so sánh được, chúng ta thừa hưởng một nền kinh tế vẫn là mạnh nhất thế giới, nhưng đang suy yếu... Các lực lượng hùng mạnh và có ảnh hưởng lớn đang làm lung lay và xoay chuyển thế giới của chúng ta, và câu hỏi khẩn thiết của thời đại chúng ta là chúng ta làm cho thay đổi là bạn bè hay trở thành kẻ thù... Không có một rắc rối nào của nước Mĩ lại không thể được giải quyết bằng những thế mạnh của chính nước Mĩ” (Clinton, 2007, p.675). Chính vì vậy, nối tiếp các đời tổng thống Mĩ trước đó, Tổng thống Bill Clinton cũng tuân thủ nguyên tắc đặt lợi ích của nước Mĩ lên trên hết, trong đó đặc biệt chú trọng lợi ích an ninh và kinh tế trong chính sách ngoại giao của Mĩ (Le, 2020, p.72). Sau nhiều lần điều chỉnh, bổ sung chính sách, đầu năm 1995, Tổng thống Bill Clinton đưa ra chiến lược “Đính líu và mở rộng” (Engagement and Enlargement), thay thế cho “chiến lược ngăn chặn” của các đời tổng thống Mĩ trước đó.

Ba trụ cột chủ yếu để Mĩ thực hiện chiến lược này là: Bảo vệ vững chắc an ninh của Mĩ bằng một lực lượng vũ trang sẵn sàng chiến đấu cao; hỗ trợ cho sự hồi sinh kinh tế của nước Mĩ; thúc đẩy dân chủ ở nước ngoài”. Khi tập trung vào các mối đe dọa mới và cơ hội

mới, Mĩ xác định các mục tiêu chính là “Tăng cường an ninh của Mĩ qua việc duy trì tiềm lực phòng thủ mạnh và thúc đẩy các biện pháp hợp tác an ninh; khuyến khích sự thịnh vượng kinh tế của Mĩ qua việc mở cửa thị trường nước ngoài và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn cầu; thúc đẩy dân chủ ở nước ngoài”.

Từ sau Chiến tranh Lạnh, Mĩ xác định an ninh quốc gia không chỉ là an ninh quân sự hay chính trị như trước nữa, mà còn bao gồm cả an ninh kinh tế. An ninh kinh tế được nâng lên thành “nhân tố quan trọng hàng đầu” trong chiến lược của Mĩ, nhất là khi chính quyền Clinton ưu tiên việc phát triển kinh tế của đất nước khi xử lí các mối quan hệ giữa kinh tế, an ninh quốc phòng và đối ngoại.

Trong thời kì cầm quyền của Tổng thống Bill Clinton, chính sách đối ngoại của Mĩ đặt ra các mục tiêu sau:

Thứ nhất, tăng cường cộng đồng các nước dân chủ lớn theo kinh tế thị trường, bao gồm cả chính nước Mĩ để tạo thành một cộng đồng hạt nhân tiếp tục công việc mở rộng cộng đồng dân chủ.

Thứ hai, giúp nuôi dưỡng, củng cố các nền dân chủ và kinh tế thị trường mới, ở những nơi có thể, nhất là ở những nước có tầm quan trọng và cơ hội đặc biệt.

Thứ ba, ngăn chặn xâm lược và ủng hộ tự do hóa các nhà nước thù địch với dân chủ và kinh tế thị trường.

Thứ tư, theo đuổi một chương trình nhân đạo không chỉ bằng việc cung cấp viện trợ, mà còn bằng làm việc để giúp cho dân chủ và kinh tế thị trường bám rễ ở những vùng có mối quan tâm về nhân đạo nhất.

Tư tưởng chỉ đạo các mục tiêu này trong chính sách đối ngoại của Chính quyền Clinton là kiên trì, thực tế, nhìn nhận dân chủ một cách rộng rãi và hết sức tôn trọng tính đa dạng của dân chủ và kinh tế thị trường. Tư tưởng này thể hiện nguyên tắc hàng đầu trong chính sách đối ngoại của Mĩ mà hầu hết các Tổng thống Mĩ đều tuân theo cho dù phương thức thực hiện có khác nhau. Nguyên tắc đó là ủng hộ dân chủ ở nước ngoài, bảo vệ quyền lợi an ninh, kinh tế của nước Mĩ, và Mĩ trở thành siêu cường duy nhất trên thế giới.

Một điểm đáng lưu ý trong chính sách đối ngoại của Chính quyền Clinton là thực hiện chương trình hành động nhân đạo thông qua cải tiến các chương trình viện trợ kinh tế, quân sự và cứu trợ thiên tai, các dự án giúp đỡ về văn hóa, giáo dục, y tế... hướng tới khuyến khích dân chủ.

Bên cạnh đó, chính sách “ngoại giao nhân quyền” cũng được chính quyền Clinton sử dụng, trong đó nhấn mạnh đến “an ninh con người”, gồm an ninh kinh tế, an ninh lương thực, an ninh sức khỏe, an ninh môi trường, an ninh xã hội. Ngoài ra, Mĩ tiếp tục gắn vấn đề nhân quyền trong quan hệ với các nước xã hội chủ nghĩa. Chính sách ngoại giao nhân quyền dưới thời Clinton đi từ yêu cầu ban đầu nhân quyền và tự do cơ bản, sau đó tiến tới can thiệp vào các sự kiện nhân quyền cụ thể, công kích và mưu toan thay đổi chế độ chính trị của các

nước mà Mĩ muốn can thiệp. Mĩ sử dụng lá cờ “nhân quyền” để tập hợp lực lượng, “hợp thức hóa” việc can thiệp vào nội bộ các nước không theo Mĩ (Tran, 2004, p.34).

Nhìn chung, chính sách đối ngoại của Mĩ dưới thời Tổng thống Bill Clinton (1993-2001) thể hiện tham vọng vô cùng to lớn của Mĩ, với ý đồ tiêu diệt tận gốc chủ nghĩa cộng sản, đưa cả thế giới theo chủ nghĩa tư bản, khẳng định vị thế bá chủ thế giới của Mĩ.

Chính sách của Mĩ đối với Cuba trong nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Bill Clinton là sự cụ thể hóa những mục tiêu, nguyên tắc ngoại giao của Mĩ thời kỳ này.

2.2. Một số điểm nổi bật về chính sách ngoại giao của chính quyền Clinton đối với Cuba (1993-1997)

Bất chấp những thay đổi lớn đã diễn ra trong chính trị thế giới sau Chiến tranh Lạnh, chính sách về chính trị, ngoại giao của Mĩ đối với Cuba dưới thời Tổng thống Bill Clinton hầu như chưa thay đổi so với người tiền nhiệm. Hơn 30 năm kể từ năm 1961, mối quan hệ ngoại giao giữa hai bên vẫn chưa được nối lại (Mĩ và Cuba chỉ bình thường hóa quan hệ ngoại giao kể từ năm 2014, dưới thời Tổng thống Barack Obama). Chính quyền Clinton mặc dù cũng tham gia vào một loạt các cuộc đàm phán bí mật với Cuba, nhưng việc bình thường hóa quan hệ ngoại giao chưa được đưa vào chương trình nghị sự của Mĩ.

Mục tiêu của chính quyền Clinton đối với Cuba được thể hiện rõ ràng nhất trong bản Báo cáo của Chính phủ Mĩ với tiêu đề “Hỗ trợ một tiến trình quá độ sang dân chủ ở Cuba”. Tổng thống Clinton đã viết lời nói đầu cho bản báo cáo này.

“Thúc đẩy dân chủ ở nước ngoài là một trong mục tiêu chính sách đối ngoại chủ yếu của chính quyền của tôi. Những nỗ lực phản ánh những ý tưởng của chúng ta và tăng cường các lợi ích của chúng ta – duy trì an ninh của Mĩ và tăng cường sự phồn vinh của chúng ta. (...) Mĩ cam kết giúp nhân dân Cuba trong một tiến trình quá độ sang dân chủ. Chúng ta sẽ tiếp tục hợp sức với các dân tộc trong cộng đồng quốc tế, những dân tộc có chung nguyện vọng chào đón Cuba đứng vào hàng ngũ các nước dân chủ giàu có, tại đó họ sẽ tự hào nhập hội cùng 34 nước khác ở bán cầu này” (Vietnam News Agency, 1997, p.38).

Đối với Cuba, Chiến tranh Lạnh kết thúc đã đe dọa nghiêm trọng thực trạng ở quốc gia này. Khó khăn càng chồng chất với Cuba khi Liên Xô không còn viện trợ tài chính hằng năm cho Cuba như thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Vì vậy, các nhà lãnh đạo Cuba đã thực thi một số chính sách kinh tế, văn hóa để cứu vãn tình hình, phục hồi nền kinh tế, ổn định về chính trị, dần mở rộng quan hệ ngoại giao với nhiều nước trên thế giới. Bản thân Chủ tịch Cuba Fidel Castro lúc bấy giờ, thông qua những cuộc đàm phán bí mật với Chính quyền Clinton cũng cho thấy Cuba mong muốn có những bước đi nhằm cải thiện mối quan hệ Mĩ – Cuba, hướng tới Mĩ sẽ dỡ bỏ hoàn toàn cấm vận đối với Cuba, mặc dù còn nhiều bất đồng và chưa hoàn toàn tin cậy lẫn nhau.

Tuy nhiên, giống như các đời tổng thống Mĩ trước, chính quyền Clinton đã thực hiện nhiều chính sách khác nhau nhằm loại bỏ chính quyền của Fidel Castro và thiết lập nền dân chủ ở Cuba nhưng đều thất bại. Trừng phạt kinh tế, chính trị, “ngoại giao nhân quyền” không

thể khiến nhân dân Cuba chống lại chính quyền của Castro. Đến thời Tổng thống Bill Clinton cũng không phải ngoại lệ.

Ngay từ thời điểm vận động tranh cử tổng thống năm 1992, ứng viên Bill Clinton đã đồng tình với Dự luật Dân chủ Cuba (CDA – Cuban Democracy Act) – hay còn gọi là Dự luật Torricelli (do nghị sĩ Robert G. Torricelli – Đảng Dân chủ soạn thảo) để giành được sự ủng hộ của cánh hữu cộng đồng người Mỹ gốc Cuba (sống chủ yếu ở bang Florida). Trong một buổi diễn thuyết gây quỹ trước khoảng 300 người Mỹ gốc Cuba giàu có ở Miami, ứng viên Bill Clinton đã phát biểu: “Tôi nghĩ rằng chính quyền [George H. W. Bush] đã bỏ lỡ một cơ hội lớn để hạ bệ Fidel và Cuba. Tôi đã đọc dự luật Torricelli và tôi thích nó” (LeoGrande & Kornbluh, 2014, p.270). Lúc đầu, Tổng thống G.H.W. Bush đã phản đối dự luật Torricelli. Các biện pháp trừng phạt của Dự luật này làm cho các công ti của Mỹ hoạt động ở nước ngoài gặp nhiều khó khăn. Theo ý kiến ban đầu của Tổng thống Bush (cha), tác động gia tăng của việc thắt chặt lệnh cấm vận không nhiều. Tuy nhiên, sự ủng hộ nhiệt tình của ứng viên Bill Clinton đối với Dự luật đã buộc Bush phải kí ban hành Đạo luật này (vào tháng 10/1992). Đây được đánh giá là đạo luật “nền tảng trong chính sách của Mỹ đối với Cuba” (Mariño, 2013, p.49).

Mục đích của Đạo luật Torricelli là thắt chặt lệnh cấm vận kinh tế của Mỹ vào thời điểm nền kinh tế Cuba đang chòng chành khó khăn vì sự sụp đổ của Liên Xô. Đạo luật này khôi phục lệnh cấm thương mại của các công ti con của các tập đoàn Mỹ ở nước ngoài với Cuba - lệnh cấm mà Tổng thống Gerald Ford đã dỡ bỏ năm 1975 để thúc đẩy cuộc đối thoại bí mật của Henry Kissinger với Havana. Theo đó, “Cấm: (1) các tàu chở hàng hóa hoặc hành khách đến hoặc đi từ Cuba hoặc chở hàng hóa mà công dân Cuba có quyền lợi vào cảng nước Mỹ, trừ khi được Bộ trưởng Tài chính cho phép; và (2) hàng hóa được chỉ định được phép xuất khẩu theo giấy phép chung không được xuất khẩu theo giấy phép đó cho bất kì tàu nào như vậy” (US. Congress, 1992). Đạo luật này cũng trao quyền cho tổng thống cắt giảm viện trợ nước ngoài cho bất kì quốc gia nào hỗ trợ Cuba, cũng như giới hạn nghiêm ngặt đối với các khoản tiền chuyển về Cuba của người Mỹ nhằm mục đích tài trợ cho việc đi lại của người Cuba đến Mỹ để đảm bảo rằng các khoản tiền đó không được Chính phủ Cuba sử dụng như một phương tiện tiếp cận tiền tệ của Mỹ.

Cuối cùng, Đạo luật Torricelli quy định rằng lệnh cấm vận chỉ được dỡ bỏ trong trường hợp chính phủ Cuba: “(1) đã tổ chức các cuộc bầu cử tự do và công bằng dưới sự giám sát của các quan sát viên được quốc tế công nhận; (2) đã cho phép các đảng đối lập có nhiều thời gian để vận động cho các cuộc bầu cử như vậy và đã cho phép tất cả các ứng cử viên tiếp cận đầy đủ các phương tiện truyền thông; (3) thể hiện sự tôn trọng các quyền tự do dân sự và nhân quyền cơ bản; (4) đang tiến tới thiết lập một hệ thống kinh tế thị trường tự do; và (5) đã cam kết thay đổi hiến pháp để đảm bảo các cuộc bầu cử thường xuyên tự do và công bằng” (US. Congress, 1992). Ngoài những “cây gậy” này, đạo luật còn bao gồm cả “củ cà rốt” cho phép tiếp xúc giữa người với người, hỗ trợ nhân đạo và bán thuốc.

Sự ủng hộ của Clinton đối với Dự luật Torricelli đã khiến ông được tin tưởng hơn trong cộng đồng người Cuba tại Mỹ. Bill Clinton đã giành được 22% phiếu bầu của người Mỹ gốc Cuba, nhiều hơn bất kỳ đảng Dân chủ nào kể từ sau Tổng thống Jimmy Carter (mặc dù số phiếu này không đủ để Clinton giành chiến thắng ở bang Florida).

Cho đến sau này, Bill Clinton vẫn thể hiện sự ủng hộ đối với Đạo luật Dân chủ Cuba. Theo ông, Đạo luật này cho phép tổng thống quyền được cải thiện quan hệ với Cuba để đổi lại có những bước tiến lớn đi đến tự do và dân chủ trên đảo quốc này” (Clinton, 2007, p.865).

Năm 1993, sau khi đắc cử tổng thống, chính phủ Bill Clinton đã thực hiện những chính sách vừa thắt chặt cấm vận vừa cải thiện quan hệ với Cuba.

Thời gian này, mục tiêu của chính quyền Clinton đối với Cuba được xác định cụ thể hơn. Chính phủ Mỹ mong muốn đạt được quá trình chuyển đổi hòa bình sang nền dân chủ ở Cuba càng sớm càng tốt; theo chính phủ Mỹ là để giảm bớt “sự đau khổ” của người dân Cuba trong quá trình chuyển đổi thông qua quyền góp thực phẩm cho các tổ chức phi chính phủ và cá nhân và có thể xuất khẩu hoặc bán thuốc, thậm chí cho chính phủ Cuba, theo các điều kiện nêu trên; duy trì sự cô lập về ngoại giao, chính trị và kinh tế đối với chế độ Cuba cũng như việc phong tỏa như một cách gây sức ép đòi cải cách dân chủ và tôn trọng nhân quyền chính trị; tiếp tục phát sóng đài phát thanh và truyền hình Marti với mục đích chính là thúc đẩy tư tưởng Mỹ đến với người dân Cuba; thông báo cho cộng đồng quốc tế về những vi phạm nhân quyền bị cáo buộc ở Cuba; cải thiện các điều kiện để đảm bảo rằng người dân Cuba và Mỹ có thể giao tiếp tự do; duy trì hiệu lực lệnh cấm du lịch hoặc công tác đến Cuba và chỉ cho phép đi lại trên cơ sở nhân đạo, giáo dục hoặc tôn giáo; và để tăng cường trao đổi tài liệu thông tin và thúc đẩy trao đổi học thuật và thể thao, như được quy định trong Phần 2 của Đạo luật Dân chủ Cuba.

Chính sách ngoại giao của Mỹ đối với Cuba trong nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Bill Clinton nổi bật một số vấn đề sau:

1. Các mục tiêu chính sách của Mỹ đối với Cuba không thay đổi vì chúng nhằm buộc Cuba trở thành một xã hội hậu Castro thông qua sự thay đổi trong hệ thống chính trị và kinh tế của nước này. Để đạt được mục tiêu này, lệnh cấm vận, với tư cách là một công cụ gây áp lực kinh tế, phải được duy trì vì hiệu quả chính trị của nó. Việc loại bỏ một số biện pháp cấm vận không bị loại trừ miễn là nó chứng tỏ là công cụ để gây ảnh hưởng tích cực hơn đối với những thay đổi đang diễn ra trên đảo.

2. Vấn đề Cuba phải được quốc tế hóa bằng chính sách ngoại giao đa phương một cách mạnh mẽ, bao gồm Liên hợp quốc và các cơ quan của tổ chức này, Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS), Nghị viện châu Âu và Nghị viện Mỹ Latinh.

3. Phù hợp với lợi ích của Mỹ, luồng thông tin tự do tới Cuba nên được tăng cường sau khi có sự nói lỏng trên một số lĩnh vực như y tế, giáo dục..., vì điều này sẽ tạo điều kiện dễ dàng hơn để phát triển một xã hội dân sự được điều chỉnh theo các tiêu chuẩn dân chủ.

4. Mĩ sẽ không thúc đẩy một kịch bản chuyển đổi bạo lực, sẽ phải từ bỏ các ưu tiên trong chính sách đối ngoại của mình. Mĩ sẽ không làm tổn hại các mục tiêu chính trị trong tương lai của mình ở quốc gia Cuba thời hậu Castro bằng một sự can thiệp có thể kích động tâm lí chống Mĩ.

5. Mĩ cũng nhận ra rằng bất kể cuộc khủng hoảng kinh tế có trở nên nghiêm trọng đến mức nào, chính phủ Cuba vẫn có thể điều động. (Mariño, 2013, pp.49-51)

Như vậy, điểm không thay đổi lớn nhất trong chính sách của Mĩ đối với Cuba giai đoạn này vẫn là tiếp tục là cô lập ngoại giao, chính trị và thương mại đối với chính phủ Cuba và lệnh cấm vận sẽ vẫn là một công cụ gây áp lực. Và Mĩ sẽ “giúp một tay” cho nhân dân Cuba bằng sự trợ giúp nhân đạo.

Cũng trong năm 1993, trong bài phát biểu về chính sách Mĩ đối với châu Mĩ Latinh, Thứ trưởng Ngoại giao Clifford Wharton tuyên bố, “Mĩ không có mối đe dọa quân sự nào” đối với Cuba”. “Chúng tôi hi vọng người dân Cuba sẽ giành được tự do thông qua con đường hòa bình – con đường đã đưa nhiều quốc gia khác vào cộng đồng dân chủ” (LeoGrande & Kornbluh, 2014, p.275). Để củng cố quan điểm, các quan chức Mĩ bắt đầu cảnh báo chính quyền Cuba trước các cuộc diễn tập hải quân thường lệ gần đảo và mở các cuộc thảo luận cấp thấp về hợp tác chống buôn bán ma túy.

Về phía Cuba, người dân Cuba đã nhận ra và đánh giá cao sự thay đổi của Mĩ. Raúl Castro nhận xét: “Có ít sự gây hấn bằng lời nói trong năm nay tại Nhà Trắng so với 12 năm qua” (LeoGrande & Kornbluh, 2014, p.273).

Đến cuối tháng 5 năm 1993, quan chức hải quân Mĩ đã bắt giữ chín thành viên của nhóm bán quân sự Alpha 66 về tội buôn bán vũ khí khi họ chuẩn bị đi thuyền tới Cuba để kích động một cuộc nổi dậy. Trong một cảnh báo rõ ràng cho những người lưu vong Cuba, Bộ Ngoại giao Mĩ tuyên bố rằng các vi phạm Đạo luật Trung lập của Mĩ sẽ bị truy tố mạnh mẽ.

Và cũng trong thời gian này, lần đầu tiên, Washington tìm cách ngăn cản người Cuba sử dụng bạo lực để chạy trốn khỏi đất nước Cuba. Sau khi một phi công Cuba lái một máy bay phản lực có năm mươi hai hành khách và bay tới Miami, Bộ Tư pháp đã mời các nhân viên an ninh Cuba đến Mĩ và làm chứng trước một bồi thẩm đoàn. Mặc dù vụ việc cuối cùng đã được loại bỏ, nhưng cũng đại diện cho một trong số ít những nỗ lực của Mĩ trong quan hệ với Cuba.

Vào tháng 8 năm 1993, Chủ tịch Fidel Castro đã thực hiện bước đi “bất thường” khi đích thân kêu gọi đàm phán với Washington. “Tôi nghĩ rằng về bản chất chúng ta nên thảo luận về bất kì sự khác biệt nào giữa Mĩ và Cuba”, ông nói với các phóng viên. “Đó là một vấn đề đơn giản để có thể nói chuyện, đàm phán, mà không cần bất kì điều kiện. Chúng tôi không đặt bất kì điều kiện nào nhưng chúng tôi cũng không thể chấp nhận áp đặt. Vì vậy, điều kiện duy nhất là chúng tôi nói chuyện và đàm phán mà không có bất kì điều kiện nào” (LeoGrande & Kornbluh, 2014, p.274)].

Tuy nhiên, ngay từ đầu nhiệm kỳ đầu tiên, lợi ích tái tranh cử của Tổng thống Bill Clinton đã ảnh hưởng rất nhiều đến chính sách đối với Cuba của Mỹ. Các cố vấn chính trị trong nước của tổng thống Bill Clinton e ngại cộng đồng người Mỹ gốc Cuba sẽ phản ứng với bất kì gợi ý nào về việc mở cửa cho Havana. Tổng thống Clinton “thực sự muốn nắm lấy Florida. Đó là những gì cần hướng tới. Đó là số một” (LeoGrande & Kornbluh, 2014, p.275).

Kể từ cuộc đối thoại sớm nhất giữa hai bên từ năm 1961, các nhà lãnh đạo Cuba đã nói rõ rằng “thay đổi hệ thống” sẽ không bao giờ có mặt trên bàn đàm phán. Tuy nhiên, sự sụp đổ của Liên Xô đã tác động mạnh mẽ đến nền kinh tế Cuba, khiến nền kinh tế quốc gia này rơi vào một cuộc khủng hoảng trầm trọng. Vì vậy, một số quan chức Mỹ suy đoán rằng Chủ tịch Fidel Castro có thể đàm phán về việc thay đổi chủ nghĩa xã hội Cuba. Theo họ, Chủ tịch Fidel sẽ có những bước đi chuyển đổi hòa bình sang một kỉ nguyên mới của mối quan hệ Mỹ – Cuba - bình thường hóa quan hệ. Tuy nhiên, do thiếu sự đồng thuận từ cả hai phía, ý tưởng về một chính sách lớn đã bị gác lại.

Bước sang năm 1994, cuộc “khủng hoảng di cư” đã xóa tan những nỗ lực nhằm hướng tới tương lai tốt đẹp trong mối quan hệ Mỹ – Cuba. Thêm vào đó, trong cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11 năm 1994, Đảng Cộng hòa giành quyền kiểm soát cả Hạ viện và Thượng viện. Jesse Helms trở thành Chủ tịch Ủy ban Đối ngoại Thượng viện, và Dan Burton trở thành chủ tịch của Tiểu ban Hạ viện về các vấn đề Tây bán cầu. Helms và Burton bắt đầu soạn thảo luật mới, “Đạo luật tự do và đoàn kết dân chủ Cuba” (Cuban Liberty and Democratic solidarity – LIBERTAD act), hay còn gọi là dự luật Helms/Burton. Dự luật này được đưa ra để trừng phạt nặng nề hơn nữa nền kinh tế Cuba và ngăn chặn Tổng thống Clinton làm bất cứ điều gì để cải thiện quan hệ với Cuba.

Trong thời điểm bấy giờ, chính quyền Clinton đồng ý về nguyên tắc đối với mục đích của Dự luật. Tháng 10/1995, Tổng thống Clinton tuyên bố một số biện pháp đối với Cuba như sau: (1) cho phép những người nhập cư Cuba cư trú tại Mỹ đến Cuba mỗi năm một lần vì các lí do nhân đạo mà không cần xin giấy phép đặc biệt từ Bộ Tài chính; (2) cho phép trao đổi tin tức giữa Cuba và Mỹ (các phương tiện truyền thông Mỹ quan tâm đến việc mở văn phòng trên đảo sẽ phải xin hai giấy phép từ Bộ Tài chính, một để đàm phán về sự hiện diện của họ ở Havana với chính quyền Cuba và một để mở văn phòng nếu đàm phán thành công); (3) cho phép vận chuyển hàng quyên góp cho các tổ chức phi chính phủ ở Cuba, bao gồm cả những tổ chức hoạt động trong lĩnh vực nhân đạo, giáo dục, môi trường và nhân quyền; (4) đồng ý thực hiện chuyển tiền cho các thủ tục cấp thị thực hoặc các trường hợp khẩn cấp thông qua Western Union, tổ chức này sẽ được phép mở văn phòng tại Cuba (Mariño, 2013, p.55).

Tuy nhiên, những người cánh hữu ở Mỹ gốc Cuba nhận thấy rằng vai trò của họ ngày càng suy giảm trong việc xác định chính sách của Mỹ đối với Cuba. Chính vì vậy, họ càng gây sức ép đối với Chính phủ, nhất là trong giai đoạn bầu cử giữa nhiệm kỳ tổng thống.

Về phía Cuba, các quan chức chính phủ Cuba đã gặp gỡ những người Cuba di cư. Ngoài ra, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao khi đó là Roberto Robaina đã tham dự một hội thảo về nền dân chủ có sự tham gia từ ngày 16 đến ngày 18 tháng 6 năm 1995 tại tỉnh Cienfuegos của Cuba, được tài trợ bởi Quỹ Bavarian Hans Seidel. Chủ tịch Fidel Castro cũng đã có cuộc hội đàm kéo dài 3 giờ đồng hồ với Thủ lĩnh Cambio Cubano, Eloy Gutierrez Menoyo, tại Trung tâm Hội nghị liên quốc gia. Sự kiện này được xem là dấu hiệu cho thấy chính phủ Cuba mong muốn bình thường hóa quan hệ giữa những người Cuba định cư ở nước ngoài và quê hương của họ (Mariño, 2013, p.57).

Tuy nhiên, đến tháng 02 năm 1996, không quân Cuba đã bắn hạ hai máy bay của nhóm có tên gọi “Những người anh em ứng cứu”. Lãnh đạo nhóm này là một cựu binh từng tham gia sự kiện vịnh Con Lợn (1961). Nhóm lưu vong này thực ra đã thực hiện những chuyến bay theo dõi ở eo biển Florida để thông báo cho lực lượng phòng vệ bờ biển Mĩ biết về các cuộc di cư của người Cuba đến Mĩ. Và nếu thuận lợi, nhóm này có thể thả truyền đơn chống Chủ tịch Fidel Castro ở Cuba. Điều đáng nói là đôi khi các quan chức Mĩ cũng tham gia các chuyến bay này. Cuba đã nhiều lần cảnh báo sẽ không khoan nhượng với hành động trên, những sự việc vẫn tái diễn. Phản ứng lại sự kiện này, ngày 20/10/1995, Quốc hội Mĩ thông qua dự luật Helms/Burton. Nhà Trắng không đồng tình và dọa sẽ phủ quyết dự luật này. Tuy nhiên, để trả đũa việc Cuba hạ 2 máy bay Mĩ, Tổng thống Clinton tuyên bố cắt toàn bộ các chuyến bay nhân đạo và loan báo từ bỏ ý định phủ quyết dự luật Helms/Burton.

Đến tháng 7/1996, Tổng thống Clinton ban hành Chương III Luật Helms/Burton (về vấn đề đòi kiện tài sản ở Cuba, theo đó, các công dân Mĩ sở hữu các bất động sản ở Cuba trước cuộc cách mạng 1959 có quyền được kiện lên các tòa án Mĩ, đòi tiền bồi thường từ các công ti nước ngoài đang làm ăn tại Cuba mà họ cho rằng đang khai thác các bất động sản đó), đề ra thời hạn 6 tháng để các công dân Mĩ tiến hành thủ tục pháp lí cho các vụ kiện có liên quan. Tuy nhiên, đạo luật này thường được các đời Tổng thống Mĩ, kể cả Tổng thống Bill Clinton ra tuyên bố tạm dừng áp dụng trong vòng 6 tháng/lần.

Đạo luật Helms-Burton, giống như Đạo luật Torricelli, đã được thông qua trong một năm bầu cử. Các hành động của Mĩ chống lại Cuba đã vượt ra ngoài phạm vi bản thân Cuba, càng khắc sâu hơn sự căng thẳng, không tạo được sự tin tưởng để có thể đàm phán tiến tới xóa bỏ lệnh cấm vận kinh tế, và xa hơn nữa là bình thường hóa quan hệ ngoại giao giữa hai nước.

Nhìn chung, các sự kiện trên cho thấy rằng trong 4 năm đầu lãnh đạo nước Mĩ, các chính sách trên lĩnh vực ngoại giao của Tổng thống Bill Clinton đối với Cuba thể hiện sự tiếp nối âm mưu thay thế thể chế chính trị ở Cuba bằng nhiều biện pháp khác nhau từ các đời tổng thống Mĩ trước đó. Tuy nhiên, đất nước Cuba với sự lãnh đạo của Chủ tịch Fidel Castro đã vượt qua được những khó khăn về chính trị, ngoại giao, kinh tế... cho thấy sự vững tin của nhân dân Cuba về chế độ xã hội chủ nghĩa cũng như tin tưởng vào sự lãnh đạo của Chủ tịch Fidel Castro và Chính phủ của ông.

3. Kết luận

Có thể nói, tùy từng thời điểm, tùy tác động của tình hình quốc tế và điều kiện nội tại, chính quyền Clinton có những cách thức thực hiện khác nhau trong chính sách ngoại giao đối với Cuba. Tuy nhiên, cho dù biện pháp thực hiện của chính quyền Clinton có sự khác nhau so với chính quyền của các đời tổng thống Mỹ trước đó, nhưng mục tiêu vẫn chưa bao giờ thay đổi. Chính quyền Clinton cũng như chính quyền các đời Tổng thống Mỹ trước đó luôn có những kế hoạch và hành động nhằm làm thay đổi chế độ chính trị ở Cuba.

Trong nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Bill Clinton, chính sách ngoại giao của Mỹ đối với Cuba không có nhiều chuyển biến tích cực so với thời kỳ trước đó, một số cơ hội cải thiện mối quan hệ song phương đã bị hai bên bỏ lỡ. Mỹ thực hiện chính sách ngoại giao đối với Cuba theo hướng áp đặt, vẫn muốn và tiếp tục thực hiện chính sách can thiệp, lật đổ chính phủ của Chủ tịch Cuba Fidel Castro, xóa bỏ chủ nghĩa xã hội ở Cuba. Chính phủ Cuba bằng nhiều cách khác nhau, đã đưa nhân dân Cuba thoát khỏi khủng hoảng, giữ vững được chế độ chính trị của đất nước, bảo vệ được thành quả của cuộc cách mạng xã hội chủ nghĩa. Tuy nhiên, trong giai đoạn 1993-1997, dưới tác động của tình hình thế giới mới, cả hai bên Mỹ và Cuba đều thực hiện những “bước đi” vô cùng thận trọng, nhưng mỗi bên vẫn duy trì mục tiêu, nguyên tắc không thay đổi của chính phủ, quốc gia, dân tộc.

❖ **Tuyên bố về quyền lợi:** Tác giả xác nhận hoàn toàn không có xung đột về quyền lợi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Clinton, B. (2007). *Đời tôi [My life]*, (translated by Tran Ha Nguyen). People's Public Security Publishing House.
- Le, D. T. (2020). *Chính sách đối ngoại Mỹ: Tiếp cận từ thuyết Hiện thực mới và trường hợp Việt Nam sau khi bình thường hóa quan hệ đến nay [US foreign policy: approach from neorealism and the case of Vietnam after normalizing relations until now]*. National Political Publishing House.
- LeoGrande, W. M., & Kornbluh, P. (2014). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana* (2nd ed.). University of North Carolina Press. http://www.jstor.org/stable/10.5149/9781469626611_leogrande
- Mariño, S. M. C. (2013). *U.S.-Cuban Relations During the Clinton Administration*. Sage Publications, Inc.
- Nguyen, Q. H. & Hoang, K. N. (2006). *Quan hệ quốc tế - Những khía cạnh lý thuyết và vấn đề [International relations - Theoretical aspects and issues]*. National Political Publishing House.
- Nguyen, Q. H. (2000). *Quan hệ quốc tế thế kỷ XX [International relations in the twentieth century]*. Viet Nam Education Publishing House.

- Tran, N. T. (2004). Vấn đề “nhân quyền” trong chính sách đối ngoại Hoa Kỳ [The issue of “human rights” in US foreign policy]. *Americas today Journal*, 10.
- US. Congress. (1992). *Cuban Democracy Act of 1992*. <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323>
- Vietnam News Agency. (1997). *Tài liệu tham khảo đặc biệt [References special]*. Hanoi.

**US FOREIGN POLICY TOWARD CUBA
UNDER BILL CLINTON (1993-1997)’S PRESIDENCY**

Dao Thi Mong Ngoc

Ho Chi Minh City University of Education, Vietnam

Corresponding Author: Dao Thi Mong Ngoc – Email: ngocdtm@hcmue.edu.vn

Received: September 19, 2023; Revised: September 28, 2023; Accepted: October 18, 2023

ABSTRACT

After the Cold War, the US Government under the leadership of President Bill Clinton continued to realize its ambition to dominate the world, consolidate its position as a superpower, and expand US intervention and influence in many regions and countries around the world. To achieve the above goal, the US’s foreign policy toward other countries has changed many times. This article refers to the US’s foreign policy toward Cuba during the first term of President Bill Clinton (1993 - 1997). During this period, the United States continued to implement the Cuban Democracy Act (CDA) and partially applied the Helms/Burton Act along with many other economic measures that worsened the relationship between the two countries. Although the two sides also had several opportunities for peace, they were all missed. Research results show that Bill Clinton’s administration maintained a policy of political and diplomatic isolation, and did not attempt to normalize diplomatic relations between the two countries.

Keywords: Bill Clinton; Cuba; Cuban Democracy Act; diplomatic policy; Fidel Castro; Helms/Burton Act; US