

Quan hệ Mỹ - Cuba giai đoạn 1991-2008

Lê Minh Giang¹

¹ Trường Đại học Vinh.
Email: gianglm@vinhuni.edu.vn

Nhận ngày 25 tháng 8 năm 2019. Chấp nhận đăng ngày 22 tháng 10 năm 2019.

Tóm tắt: Mối quan hệ Mỹ - Cuba trong giai đoạn từ năm 1991 đến năm 2008 được đặc trưng bởi chính sách cấm vận của Mỹ đối với Cuba và cuộc đấu tranh chống cấm vận của Cuba đối với Mỹ. Mối quan hệ giữa hai nước gồm nhiều nội dung, trong đó, nổi bật nhất là lĩnh vực chính trị, an ninh, ngoại giao và kinh tế. Mục đích chủ yếu của Mỹ là thay đổi chế độ chính trị ở Cuba theo hướng mà Mỹ gọi là dân chủ. Nhưng trước những biện pháp và chính sách áp đặt của Mỹ, Cuba vẫn bảo vệ được thành quả cách mạng và kiên định con đường chủ nghĩa xã hội (CNXH). Dù sao, những chuyển biến trong quan hệ Mỹ - Cuba tuy không nhiều nhưng cũng đặt cơ sở nhất định cho những thay đổi lớn hơn trong quan hệ giữa hai nước dưới thời Tổng thống B.Obama.

Từ khóa: Quan hệ, Mỹ, Cuba, cấm vận.

Phân loại ngành: Sử học

Abstract: The United States (US) - Cuba relations between 1991 and 2008 are characterised by the former's sanctions on the latter and the latter's fight against sanctions of the former. The relations have many aspects, the most outstanding of which are the fields of politics, security, diplomacy and economics. The main purpose of the United States is to change the political regime in Cuba into what it calls democracy. But, in face of the measures and policies imposed by the US, Cuba has still been able to protect its revolutionary achievements and staunchly following the path of socialism. The changes in the US - Cuba relations, though not many, did lay certain grounds for greater changes in the relations while President B.Obama was in power.

Keywords: Relations, the United States, Cuba, embargo.

Subject classification: History

1. Mở đầu

Giai đoạn 1991-2008, quan hệ Mỹ - Cuba chủ yếu là cấm vận và trừng phạt kinh tế của Mỹ đối với Cuba, nhằm mục tiêu cuối cùng là lật đổ chế độ F.Castro. Tuy vậy, với việc thực hiện chính sách ngoại giao thích hợp, chính sách cấm vận và bao vây kinh tế của Mỹ đối với Cuba không mang lại nhiều hiệu quả. Bài viết này điểm lại quan hệ Mỹ - Cuba về chính trị - an ninh, kinh tế và các lĩnh vực khác.

2. Quan hệ về chính trị - an ninh

Trong giai đoạn 1991-2008, trải qua ba đời Tổng thống là G.H.W.Bush (1989-1993), W.J.Clinton (1993-2001) và G.W.Bush (2001-2008), chính sách cấm vận của Mỹ đối với Cuba đã được tiếp tục và thậm chí thắt chặt hơn nhằm lật đổ chính quyền cộng sản của F.Castro. Từ nửa đầu thập niên 90 của thế kỷ XX, sự căng thẳng và thù địch của quan hệ Mỹ - Cuba được thể hiện qua các hoạt động bí mật của Mỹ nhằm lật đổ Chính phủ Castro, cổ súy cho cuộc di dân năm 1994 của hơn 30.000 người Cuba vào Mỹ...; còn Cuba thì hỗ trợ cho các chính phủ cánh tả ở Châu Phi và Tây bán cầu và nhất là sự kiện quân đội Cuba bắn hạ 2 máy bay của Mỹ năm 1996...

Trong những năm 1990, vấn đề thúc đẩy dân chủ và tôn trọng nhân quyền đã trở thành trọng tâm trong việc củng cố lệnh cấm vận của Mỹ đối với Cuba. Chính sách cấm vận của Mỹ đối với Cuba được tăng cường khi Quốc hội nước này liên tiếp thông qua hai đạo luật: Đạo luật Dân chủ Cuba (CDA) hay còn gọi là Đạo luật

Torricelli năm 1992 do Tổng thống G.Bush ban hành và Đạo luật Tự do và Đoàn kết dân chủ Cuba (LIBERTAD) năm 1996 (hay Đạo luật Helms-Burton) do Tổng thống B.Clinton ban hành.

Với CDA [11], Mỹ cho rằng Chính phủ Castro đã vi phạm các quyền liên quan đến quyền tự do ngôn luận, hội họp báo chí, quân sự hóa xã hội và ủng hộ buôn bán ma túy. Ngoài ra, Chính phủ Castro đã không đưa ra bất kỳ dấu hiệu cải cách hệ thống chính trị ở Cuba và không cho thấy bất kỳ sự sẵn sàng để tiến hành điều đó. Với Đạo luật này, Mỹ tiếp tục thực hiện một số lệnh trừng phạt nhằm vào Chính phủ Castro với mục đích thiết lập một cuộc chuyển đổi ôn hoà sang nền dân chủ và khôi phục lại tăng trưởng kinh tế ở Cuba. Điều này có nghĩa là nếu Cuba đạt được những tiến bộ dân chủ đặc biệt như bầu cử tự do, Mỹ sẽ có những bước đi để khôi phục quan hệ ngoại giao với Cuba. Các biện pháp trừng phạt cụ thể đã được ấn định trong Phần 1706 của hành động và bao gồm việc cấm giao dịch nhất định giữa các công ty Mỹ và Cuba. Việc vận chuyển thực phẩm và dược phẩm chỉ được phép thực hiện theo các mục tiêu nhân đạo nhằm hỗ trợ cho người Cuba. Ngoài ra, Mỹ đã tìm kiếm sự hợp tác của các quốc gia dân chủ trong chính sách này và sẽ sẵn sàng hợp tác với các nước khác.

Trong thời gian cầm quyền của B.Clinton, sự cải thiện quan hệ Mỹ - Cuba đã tăng lên kể từ khi F.Castro thông báo rằng ông sẽ ngừng truyền bá ý thức hệ cách mạng của ông. Tuy nhiên, CDA đã không đạt được các mục tiêu dự kiến, vì theo Mỹ, Cuba không có cải cách dân chủ mà chỉ có một số cải cách cụ thể để ổn định nền kinh tế. Kể từ khi F.Castro cho phép, nhiều người Cuba đã đến Mỹ dẫn đến cuộc khủng hoảng

người tị nạn năm 1994. Tháng 4/1994, có 20.000 người tị nạn Cuba đã đến Mỹ. Sự kiện này đã làm thay đổi chính sách đối ngoại của Mỹ liên quan đến người tị nạn và kết quả là dẫn đến một thỏa thuận giữa Cuba và Mỹ vào năm 1995. Năm 1996, Đạo luật Helms-Burton do hai thượng nghị sĩ đảng Cộng hòa là Jesse Helms và Dan Burton đề xuất, được Tổng thống B.Clinton ban hành đã thắt chặt lệnh cấm vận bằng việc pháp luật hóa chính sách này, ràng buộc Tổng thống không thể thực hiện các bước để bình thường hóa quan hệ với Cuba. Đạo luật Helms-Burton có bốn nội dung chính là: tăng cường các biện pháp trừng phạt chống Chính phủ F.Castro; chính sách của Mỹ hướng tới hỗ trợ Cuba miễn phí và độc lập; cho phép các công dân Mỹ nộp đơn kiện tại Mỹ đối với những người buôn bán hàng bị tịch thu tài sản ở Cuba; từ chối cấp thị thực và trục xuất những người Cuba đến Mỹ sau ngày 12/3/1996 khi có yêu cầu của công dân Mỹ [4].

Mục tiêu Đạo luật này là đặt điều kiện buộc Cuba loại bỏ hệ thống độc đảng của mình và loại F.Castro khỏi quyền lực... để có được việc Mỹ bình thường hóa quan hệ với Cuba. Thoạt đầu, B.Clinton phản đối Đạo luật Helms-Burton, vì ông e ngại sự chỉ trích gay gắt từ các quốc gia khác do Đạo luật này gây ra. Tuy nhiên, vào năm 1996, khi hai chiếc máy bay của Mỹ đã bị quân đội Cuba bắn hạ, ông đã thay đổi bằng việc ký ban hành Đạo luật Helms-Burton. Với Đạo luật mới, B.Clinton tìm kiếm lệnh trừng phạt quốc tế chống lại Chính phủ Castro, lên kế hoạch hỗ trợ một chính phủ chuyển tiếp dẫn tới một chính phủ được bầu cử dân chủ tại Cuba và cho các mục đích khác của Mỹ.

Với mục đích cô lập Cuba, Mỹ không chỉ cắt đứt quan hệ ngoại giao với Cuba mà còn gây sức ép buộc các nước thắt chặt cấm vận, cô lập về ngoại giao với Cuba. Bên cạnh đó, Mỹ còn gây khó khăn cho các quan chức Cuba trong hoạt động ngoại giao. Do đó, Cuba đã nhiều lần đưa đơn lên Liên Hợp Quốc đề nghị yêu cầu Mỹ bỏ cấm vận với Cuba. Giai đoạn 1992-1999, Liên Hợp Quốc đã 8 lần thông qua nghị quyết kêu gọi Mỹ bãi bỏ cuộc bao vây, cấm vận mà Mỹ áp đặt với Cuba. Ngày 9/11/1999, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã thông qua một nghị quyết đề nghị Mỹ chấm dứt cấm vận kinh tế, thương mại và tài chính chống Cuba với 155 phiếu thuận, 2 phiếu chống và 8 phiếu trắng. Nghị quyết của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc vạch rõ rằng chính sách thù địch của Mỹ chống Cuba đã vi phạm nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế và Hiến chương Liên Hợp Quốc, đặc biệt là các công việc nội bộ của các nước và quyền tự do buôn bán giao lưu quốc tế.

Bước sang đầu thế kỷ XXI, chính quyền của Tổng thống George W.Bush tiếp tục duy trì chính sách cấm vận chống Cuba. Chuyến thăm Cuba của cựu Tổng thống J.Carter năm 2002 với mong muốn có một sự thay đổi về chính trị có thể ảnh hưởng tích cực đối với việc nới lỏng lệnh cấm vận của Mỹ đối với Cuba, cũng như bình thường hóa giữa hai nước đã khiến ông trở thành chính trị gia cấp cao nhất của Mỹ được mời tới Cuba sau cuộc cách mạng Cuba năm 1959. Năm 2003, chính quyền Mỹ đã thành lập “Ủy ban vì một Cuba tự do” với mục đích tìm ra phương pháp thúc đẩy quá trình dân chủ ở Cuba. Đến ngày 6/5/2004, Tổng thống Mỹ G.W.Bush đã thông qua khuyến nghị dài 500 trang của

Ủy ban này, trong đó đưa ra biện pháp mới nhằm chấm dứt sự lãnh đạo của Chủ tịch Fidel Castro như tăng cường hoạt động tuyên truyền chống Castro và hỗ trợ các nhóm chống đối. Trong thời gian đó, Mỹ lại ban hành những chính sách liên quan tới vấn đề kiều dân nhằm bóp nghẹt nền kinh tế cũng như gây mất ổn định chính trị tại Cuba. Tháng 4/2006, Tổng thống Bush đã bổ nhiệm Caleb McCarry làm điều phối viên về Cuba giai đoạn quá độ, cung cấp khoản ngân sách trị giá 59 triệu USD nhằm đẩy mạnh việc thay đổi chính quyền Cuba thành chính quyền dân chủ [3]. Vào tháng 7/2006, Ủy ban vì một Cuba tự do công bố báo cáo thứ hai đưa ra các khuyến nghị để thúc đẩy thay đổi chính trị tại Cuba hướng tới một quá trình chuyển đổi dân chủ và dẫn đến sự gia tăng đáng kể kinh phí của Mỹ để hỗ trợ các nỗ lực dân chủ và nhân quyền ở Cuba.

Về phía Cuba, đề đối phó sự chống phá của Mỹ, Chính phủ nước này khẳng định đất nước vẫn đang trong giai đoạn quá độ lên CNXH, đồng thời lên án Mỹ và kêu gọi sự giúp đỡ, hợp tác từ các quốc gia ở Tây bán cầu cũng như một số quốc gia và tổ chức quốc tế trên thế giới. Từ giữa năm 2004, Cuba triển khai cuộc tiến công ngoại giao trên ba hướng chủ yếu và đạt được nhiều thành tựu quan trọng. *Trước hết*, củng cố quan hệ với các nước bạn bè truyền thống như Trung Quốc, Việt Nam, Bắc Triều Tiên và các nước Đông Âu. *Hai là* đẩy mạnh các cuộc tiếp xúc với các nước ở Trung và Nam Mỹ. *Ba là*, tăng cường gắn kết với Liên minh Châu Âu (EU). Kết quả là Cuba giành được chỗ đứng trong Tổ chức Hợp tác khu vực, nhiều nước đã khôi phục và bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Cuba như Cộng

hòa Liên bang Đức, Anh, Pháp, Áo, Italia, Hy Lạp, Bồ Đào Nha, Thụy Điển, Tây Ban Nha, Hunggari và Bỉ (2005). Đặc biệt, Cuba và EU đã chính thức khôi phục quan hệ hợp tác (2008)...

Trong khi đó, đầu năm 2008, chính quyền Bush vẫn tiếp tục nhấn mạnh cách tiếp cận dựa trên các biện pháp trừng phạt đối với Cuba trong khi chờ đợi thay đổi chính trị tại Cuba. Khi Raúl Castro chính thức trở thành lãnh đạo của Cuba vào tháng 2/2008, Tổng thống Bush khẳng định rằng “để cải thiện quan hệ Mỹ - Cuba, những gì cần thay đổi không phải là của Mỹ, những gì cần thay đổi là Cuba”. Còn Ngoại trưởng C.Rice đưa ra tuyên bố kêu gọi “Chính phủ Cuba bắt đầu quá trình thay đổi dân chủ, hòa bình bằng cách thả tất cả các tù nhân chính trị, tôn trọng nhân quyền và tạo ra một con đường tiến tới các cuộc bầu cử tự do và công bằng” [7, tr.24].

3. Quan hệ về kinh tế

Việc thực thi các đạo luật CDA và Helms Burton của Mỹ đã gây nên nhiều hậu quả quan trọng cho nền kinh tế Cuba, cũng như Mỹ và đồng minh của Mỹ. Đây là hai đạo luật được đưa ra để cấm vận kinh tế Cuba, theo đó, Washington áp dụng biện pháp trừng phạt đối với bất kỳ công ty và cá nhân nước ngoài nào tiến hành trao đổi thương mại với Cuba, hay đầu tư vào quốc đảo này. Trên cơ sở đó thúc đẩy dân chủ hóa ở nước này, hướng đến xóa bỏ chính quyền Castro.

Đối với CDA, lệnh cấm vận kinh tế đã được sử dụng như một phương tiện để thay đổi chính sách của Castro về nhân quyền. Đạo luật này siết chặt thêm các lệnh cấm

vận Cuba, theo đó các hoạt động thương mại bị cấm giữa hai bên, kể cả qua trung gian với nước thứ ba, ngoại trừ những hàng hóa chứng minh đó là viện trợ nhân đạo và thảm họa được Bộ Thương mại Mỹ cấp phép (chủ yếu là hàng dược phẩm và thiết bị y tế). Còn Đạo luật Herm - Burton thì gây sức ép đối với các công ty Mỹ và nước ngoài đầu tư vào Cuba. Đạo luật hướng đến buộc các tổng thống tiếp theo của Mỹ chỉ được quyền dỡ bỏ lệnh cấm vận khi Cuba tổ chức bầu cử cho một chính phủ công bằng dân chủ, đây là điều kiện tiên quyết để công nhận “thay đổi thực sự ở Cuba”. Đạo luật năm 1996 được coi là vòng siết cuối cùng của con ốc cấm vận của Mỹ đối với Cuba. Tiếp đó, dưới thời George W. Bush, chính quyền Mỹ thực thi các lệnh cấm vận chống Cuba như giảm mạnh trần kiều hối từ 3.000 USD xuống còn 300 USD vào năm 2004, thắt chặt luật di trú, cho phép người Mỹ gốc Cuba chỉ được về nước ba năm một lần và cứ ba tháng mới được gửi 300 USD cho người thân ở nhà.

Việc thông qua CDA đã làm cho một số đồng minh và các đối tác thương mại của Mỹ không hài lòng, bên cạnh sự ủng hộ của Liên Xô, một nguyên nhân cơ bản làm cho trừng phạt kinh tế của Mỹ thất bại là Mỹ đã không đủ khả năng thuyết phục các đồng minh của mình trong việc ngăn cản buôn bán và đầu tư vào Cuba. Sau khi Liên Xô sụp đổ, Mỹ càng cố gắng lật đổ Chủ tịch Castro thông qua sức ép kinh tế. Năm 1996, Mỹ thực hiện lệnh trừng phạt đối với các công ty nước ngoài đầu tư vào Cuba và lại thất bại. Lần này các nước đồng minh Tây Âu của Mỹ đã lên tiếng phản đối và chính phủ của Chủ tịch F.Castro vẫn tồn tại. Lực lượng vận động gồm những người Mỹ gốc Cuba, khoảng hơn 600 trong số các

công ty lớn nhất của quốc gia đã tham gia liên minh được gọi là US*ENGAGE nhằm cảnh cáo các nhà làm luật bằng việc áp dụng trừng phạt sẽ làm tổn thất đến các cơ hội buôn bán ở trong nước cũng như nước ngoài. Đương đầu với mối đe dọa trả đũa của Châu Âu và Canada, Tổng thống Clinton đã phải loại bỏ lệnh trừng phạt hà khắc nhất này. Trên thực tế thì “Chủ tịch Castro đã tồn tại hơn 35 năm cùng với trừng phạt của Mỹ” [1].

Bên cạnh đó, Ngoại trưởng Canada tuyên bố: Đạo luật xâm phạm chủ quyền Canada. Cộng đồng Châu Âu (EC) đã tố cáo CDA bởi vì nó có khả năng mất 500-600 triệu USD thương mại với Cuba. Một số quốc gia khác như Mexico, Nhật Bản... cũng đã lên án CDA. Mặt khác, Liên Hợp Quốc cũng không ủng hộ CDA của Mỹ. Vào ngày 24/11/1992, một tháng sau khi CDA được ký kết thành luật, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã thông qua một nghị quyết chống lại lệnh cấm vận của Mỹ đối với Cuba. Số quốc gia bỏ phiếu chống lại các biện pháp trừng phạt của Mỹ đối với Cuba tiếp tục tăng mỗi năm, do đó Mỹ ngày càng bị cô lập trong việc bảo vệ chính sách này [6, tr.103].

Phản ứng của nhiều nước đối với việc thông qua Đạo luật Helms-Burton năm 1996 thậm chí còn mạnh mẽ hơn so với CDA. Ngay trước khi dự luật được ký kết thành luật, các nhà lãnh đạo Canada và Caribe tại cuộc họp chung của CARICOM đã đưa ra tuyên bố rằng Helms-Burton đã vi phạm luật pháp quốc tế và cản trở tự do hóa thương mại. Sau khi dự luật đã được ký kết, Canada kêu gọi một cuộc kiểm tra chính thức theo các quy tắc của Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) và vào tháng 4/1996, Canada, Mexico, Nhật

Bản và Liên minh Châu Âu lên án Đạo luật tại Tổ chức Thương mại Thế giới [5, tr.9].

Ngay cả khi Mỹ đề ra những biện pháp cấm vận mới với Cuba dưới thời Tổng thống Bush, Mỹ không chỉ gặp phải sự phản đối của chính quyền và nhân dân Cuba mà cả chính quyền các nước, dư luận thế giới và ngay cả người dân Mỹ. Ngày 19/5/2004, Ủy ban Đối ngoại của Hạ viện Argentina đã thông qua tuyên bố phản đối việc chính quyền Mỹ vừa quyết định siết chặt các biện pháp phong tỏa chống Cuba; ngày 20/5/2004, nhóm nghị sĩ Mỹ đã đưa ra dự luật yêu cầu Chính phủ Mỹ chấm dứt hơn 4 thập kỷ bao vây, cấm vận chống Cuba; ngày 17/6/2004, trong tuyên bố gửi Bộ Tài chính Mỹ, Hội Luật gia Mỹ đã tố cáo và đòi bãi bỏ các biện pháp mới mà Nhà Trắng đưa ra nhằm siết chặt cuộc cấm vận chống Cuba.

Về phía Cuba, sau khi Mỹ thực hiện CDA, nền kinh tế Cuba bị suy giảm nghiêm trọng. Cùng với việc mất trợ cấp của Liên Xô, CDA đã góp phần làm cho GDP của Cuba giảm 35% vào năm 1993 so với mức năm 1989. Mặc dù CDA đã góp phần làm nền kinh tế Cuba bị suy giảm mạnh nhất, nhưng nó đã thất bại trong việc hòng làm sụp đổ chế độ Castro.

Trong một nỗ lực nhằm bù đắp những thiệt hại về kinh tế mà CDA đã gây ra, Chính phủ Cuba đã thực hiện những cải cách hạn chế để cố gắng và khuyến khích đầu tư nước ngoài vào các ngành khai thác mỏ, viễn thông và du lịch của Cuba. Trên thực tế, Castro đã đáp lại bằng cách tìm kiếm các thị trường mới để thay thế khoảng trống do sự sụp đổ của Liên bang Xô viết. Mặc dù trong những năm 1980, Cuba chỉ chiếm 7% kim ngạch thương mại với Châu Âu và khoảng 6% với Mỹ Latinh và

Canada, vào giữa những năm 1990, các đối tác này đã chiếm tới 90% tổng kim ngạch thương mại của Cuba. Thương mại Liên minh Châu Âu với Cuba vẫn duy trì ở mức cao. Năm 1994, chính phủ Cuba cho phép các thị trường tự do hóa, được phép bán các sản phẩm nông nghiệp vượt mức trên giá thị trường. Năm 1994, GDP của Cuba cho thấy sự tăng trưởng tích cực lần đầu tiên kể từ khi kết thúc trợ cấp của Liên Xô, mặc dù khiêm tốn chỉ đạt 0,7%. Năm 1995, tăng trưởng GDP đạt 2,5% và năm 1996, tăng lên 7,8%. Chính sự kết hợp của việc thu hút đầu tư vốn nước ngoài vào các doanh nghiệp Cuba và việc Cuba sử dụng tài sản bị tước đoạt của Mỹ để làm cho nền kinh tế Cuba cạnh tranh hơn trên thị trường thế giới đã thúc đẩy Mỹ đưa ra Đạo luật Helms-Burton năm 1996. Cũng giống như sau khi đưa ra CDA năm 1992, ban đầu, luật pháp Mỹ đã khiến cho một số công ty nước ngoài không thể đầu tư vào Cuba, làm cho GDP của Cuba giảm xuống 2,5% vào năm 1997 và 1,2% vào năm 1998. Tuy nhiên, sau khi Tổng thống Clinton ký định chỉ mục III, các nhà đầu tư nước ngoài lại bắt đầu đầu tư vào Cuba. Năm 1999, GDP của Cuba tăng trưởng 6,2%, và năm 2000 là 5,6% [10].

Đáng chú ý là Cuba tìm cách thu hút các nhà đầu tư nước ngoài vào các doanh nghiệp giàu có về tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là thuốc lá, niken và đường, cùng với sự tham gia vào cơ sở hạ tầng. Ngoài việc liên doanh với các công ty nước ngoài, Chính phủ Cuba đã tìm cách biến quốc đảo thành điểm đến cho kỳ nghỉ hè. Ngành du lịch được coi là một nguồn thu nhập quan trọng của Cuba, đã có sự gia tăng ổn định từ 300.000 du khách vào năm 1990 đến hơn 700.000 vào năm 1995 [6, tr.17-18].

Sau Chiến tranh Lạnh, quan hệ thương mại với Mỹ có sự cải thiện đáng kể: xuất khẩu của Mỹ sang Cuba đã tăng từ khoảng 7 triệu USD năm 2001 lên 404 triệu USD năm 2004 và lên mức cao 712 triệu USD vào năm 2008.

Trong hoạt động thương mại, xuất khẩu y tế của Mỹ sang Cuba được cho phép từ đầu những năm 1990. Năm 2000, Tổng thống B.Clinton ban hành Đạo luật Cải cách Thương mại và Xuất khẩu (TSRA) cho phép vận chuyển một số mặt hàng nông nghiệp và y tế sang Cuba (mục 7208). Tuy nhiên, luật cũng quy định hết sức khắt khe những hàng hoá nào không được vận chuyển tới Cuba. Ngoài ra, thương mại với Cuba phải được thanh toán bằng tiền mặt và phải được các tổ chức tài chính của các nước thứ ba hỗ trợ. Du lịch tới Cuba đã được cho phép theo các điều khoản mà người đó đang kinh doanh các hàng hóa thương mại được chấp nhận mua bán theo luật này. Du lịch liên quan đến y tế và nông nghiệp đã được cấp phép của Văn phòng Bộ Tài chính và Kiểm soát Tài sản nước ngoài. Bất kỳ người nào không tuân theo các điều khoản mới của hành vi này sẽ bị trừng phạt theo Đạo luật Mua bán của Mỹ. Mặc dù vậy, ngành công nghiệp và nông nghiệp của Mỹ đã cho phép xuất khẩu các sản phẩm y tế và nông nghiệp sang Cuba với lý do nhân đạo. Giai đoạn 2001-2008, Mỹ đã xuất khẩu hơn 2,5 tỷ USD các sản phẩm nông nghiệp sang Cuba, trung bình đạt 230 triệu USD mỗi năm. Từ năm 2002, Mỹ đã trở thành nhà cung cấp nông sản lớn nhất của Cuba [8], với các sản phẩm chủ yếu là gia cầm, bánh dầu đậu tương, ngô, đậu tương.

4. Quan hệ về các lĩnh vực khác

Du lịch và chuyển tiền: Những hạn chế về du lịch tới Cuba là một phần then chốt và thường gây tranh cãi trong nỗ lực của Mỹ trong việc cô lập chính quyền của F.Castro. Theo thời gian đã có nhiều thay đổi đối với các hạn chế và trong 5 năm, từ năm 1977 đến năm 1982, không có hạn chế về du lịch. Hạn chế về du lịch và tiền gửi về Cuba là một phần của Quy định kiểm soát tài sản Cuba (CACR) [7, tr.28].

Dưới thời Tổng thống G.W. Bush, việc thực thi các hạn chế của Mỹ đối với việc đi lại của Cuba tăng lên và những hạn chế về đi lại và chuyển tiền riêng sang Cuba bị thắt chặt. Năm 2003, Chính phủ Mỹ đã loại bỏ việc đi lại cho các cuộc trao đổi giáo dục nhân dân với người dân được bắt đầu dưới thời B.Clinton. Năm 2004, chính quyền đã áp đặt thêm các hạn chế về đi lại, đặc biệt là du lịch gia đình và cung cấp sự trợ giúp nhân đạo tư nhân cho Cuba dưới hình thức chuyển tiền và bưu kiện. Từ năm 2009, đến thời Chính phủ Obama, Quốc hội đã có hành động nới lỏng các hạn chế về đi lại gia đình (khôi phục các hạn chế đối với việc quản lý thời B.Clinton) và về đi lại liên quan đến việc bán hàng nông nghiệp và y tế của Mỹ cho Cuba.

- *Đài phát thanh và truyền hình Martí:* Đài phát thanh và truyền hình được Chính phủ Mỹ tài trợ cho Cuba Radio và Đài truyền hình Martí bắt đầu vào năm 1985 và 1990. Cho đến tháng 10/1999, các chương trình phát sóng quốc tế do Chính phủ Mỹ tài trợ đã là một chức năng chính của Cơ quan Thông tin Mỹ (USIA). Khi USIA bị bãi bỏ và các chức năng của nó đã được sáp nhập vào Bộ Ngoại giao vào đầu năm 2000. Chương trình TV Martí đã được phát

sống qua nhiều phương pháp trong nhiều năm, được truyền qua Internet và truyền hình vệ tinh 24 giờ một ngày, bảy ngày một tuần. Mục đích của việc này là để kiểm soát, tiếp cận người dùng Internet và cập nhật tin tức từ Cuba. Đặc biệt, Mỹ sử dụng chương trình này để tuyên truyền các chương trình chống Chính phủ Cuba nhưng đã bị Cuba chặn đứng bằng cách phá sóng. Vấn đề này còn trở nên phức tạp hơn trong những năm đầu của thế kỷ XXI.

- *Các vấn đề về khủng bố.* Cuba bị Bộ Ngoại giao Mỹ đưa vào danh sách các quốc gia tài trợ khủng bố quốc tế từ năm 1982 với cáo buộc quan hệ với khủng bố quốc tế và hỗ trợ cho các nhóm khủng bố ở Mỹ Latinh. Thừa nhận Cuba đã có một giai đoạn lâu dài ủng hộ các phong trào cách mạng và chính phủ cánh tả Mỹ Latinh và Châu Phi, nhưng vào năm 1992, F.Castro nói rằng, sự hỗ trợ của nước ông đối với quân nổi dậy ở nước ngoài là một điều của quá khứ [7, tr.46]. Sự thay đổi chính sách của Cuba phần lớn là do sự sụp đổ của Liên bang Xô viết, dẫn tới việc mất hàng tỷ USD tiền trợ cấp hàng năm cho Cuba và dẫn tới sự sụt giảm kinh tế của Cuba. Những người chỉ trích việc giữ lại Cuba trong danh sách khủng bố cho rằng đó là ảnh hưởng tư duy từ thời Chiến tranh Lạnh. Còn phía ủng hộ việc để Cuba trong danh sách khủng bố thì cho rằng có nhiều bằng chứng cho thấy Cuba ủng hộ chủ nghĩa khủng bố, như nước này đã hỗ trợ các hành động khủng bố và nổi dậy vũ trang ở Mỹ Latinh và Châu Phi; tiếp tục ủng hộ các thành viên của các tổ chức khủng bố nước ngoài và những kẻ tị nạn ở Mỹ.

- *Vấn đề di cư.* Trong quan hệ giữa Mỹ và Cuba, vấn đề di cư gây nhiều tranh cãi và căng thẳng giữa hai nước để thiết lập

một quá trình di cư hợp pháp, an toàn và có trật tự. Cuba và Mỹ đã đạt được hai hiệp định về di cư vào năm 1994 và năm 1995 nhằm ngăn chặn cuộc di dân tập thể của người Cuba tìm cách đến Mỹ. Trong số những người Cuba đang chạy trốn, ngày 19/8/1994, Tổng thống Clinton đã đột ngột thay đổi chính sách di dân của Mỹ, theo đó người Cuba cố gắng trốn khỏi quê hương của họ đã được phép vào Mỹ và thông báo rằng Lực lượng Cảnh sát biển và Hải quân Mỹ sẽ đưa những người Cuba được giải cứu tại biển đến căn cứ hải quân Mỹ tại vịnh Guantanamo, Cuba. Bất chấp sự thay đổi trong chính sách, người Cuba vẫn tiếp tục chạy trốn với số lượng lớn. Kết quả là, vào đầu tháng 9/1994, Cuba và Mỹ bắt đầu các cuộc đàm phán hiệp định song phương nhằm ngăn chặn dòng di cư của người Cuba trốn sang Mỹ, kết thúc vào ngày 9/9/1994. Trong thỏa thuận này, Mỹ và Cuba đã đồng ý tạo điều kiện cho việc Cuba di cư an toàn, hợp pháp và có trật tự sang Mỹ, phù hợp với thỏa thuận di dân năm 1984. Mỹ đã đồng ý đảm bảo rằng tổng số di dân Cuba hợp pháp đến Mỹ tối thiểu là 20.000 mỗi năm, không bao gồm thân nhân trực tiếp của công dân Mỹ.

Vào tháng 5/1995, Mỹ đã đạt được một thỏa thuận khác với Cuba, theo đó Mỹ sẽ tạm hoãn hơn 30.000 người Cuba ở Guantanamo vào Mỹ, nhưng sẽ chặn những người di dân Cuba tìm cách đến Mỹ bằng đường biển và sẽ trả lại họ cho Cuba. Hai nước sẽ hợp tác cùng nhau trong nỗ lực này. Cả hai nước cam kết sẽ đảm bảo rằng không có hành động nào chống lại những người di cư trở về Cuba do hậu quả của nỗ lực di dân bất hợp pháp của họ. Kể từ năm 1995, Lực lượng Cảnh sát biển Mỹ đã chặn đứng hàng nghìn người Cuba trên biển và

đưa họ về nước. Những người Cuba ở bờ biển được phép xin thị thực thường trú trong một năm, theo Đạo luật Điều chỉnh Cuba năm 1966. Số di dân Cuba bị Cảnh sát biển Mỹ chặn lại trên biển là 666 người năm 2002, đã tăng lên 2.868 người vào năm 2007. Tuy nhiên, việc thực hiện các hiệp định liên quan đến di dân năm 1994/1995 đã bị Mỹ đình chỉ vào năm 2004 do tính phức tạp của nó. Chính quyền Obama bắt đầu lại các cuộc thảo luận trong năm 2009 và ở đó đã được 4 vòng đàm phán cho đến tháng 1/2011.

- *Hợp tác chống ma túy.* Tuy không phải là nước sản xuất hoặc tiêu thụ các loại thuốc bất hợp pháp, nhưng đường bờ biển rộng lớn và vị trí địa lý của Cuba làm cho nước này khá thuận lợi cho việc buôn lậu ma túy. Các loại ma túy xâm nhập vào thị trường Cuba chủ yếu do hậu quả của các vụ tràn dầu trên bờ, hoặc do buôn lậu bởi các tàu cao tốc vận chuyển ma túy từ Jamaica đến Bahamas, Haiti và Mỹ, hoặc bằng máy bay nhỏ từ các sân bay bí mật ở Jamaica. Trong nhiều năm, các quan chức Cuba đã bày tỏ mối quan ngại về việc vùng biển và không phận của họ bị sử dụng để vận chuyển ma túy và về việc gia tăng sử dụng ma túy trong nước. Chính phủ Cuba đã thực hiện một số biện pháp để đối phó với vấn đề ma túy, bao gồm cả việc tăng cường hình phạt cho nạn buôn người, tăng cường đào tạo cho nhân viên chống tội phạm và hợp tác với một số nước về các nỗ lực chống ma túy.

Trong nhiều năm, hợp tác giữa Mỹ và Cuba trong các nỗ lực chống ma túy diễn ra ở nhiều mức độ khác nhau. Vào năm 1996, chính quyền Cuba đã hợp tác với Mỹ trong vụ bắt giữ 6,6 tấn cocaine trên con tàu Limerick treo cờ Honduras ở Miami.

Cuba đã chuyển cocaine sang Mỹ và hợp tác hoàn toàn trong việc điều tra và truy tố hai bị can. Hợp tác đã tăng lên kể từ năm 1999 khi các quan chức Mỹ và Cuba đã gặp nhau ở Havana để thảo luận về cách cải thiện hợp tác chống ma túy. Cuba chấp nhận nâng cấp liên kết truyền thông giữa Bộ đội Biên phòng Cuba và Lực lượng Cảnh sát Mỹ trong cuộc chống và ngăn chặn ma túy. Cảnh sát biển hai bên đã tăng cường hợp tác được bắt đầu từ tháng 9/2000 và kể từ đó, sự phối hợp giữa hai nước đã tăng lên. Kể từ năm 2003, Cuba đã tích cực theo đuổi một chương trình điều tra và thực thi nội bộ chống lại thị trường thuốc phiện với chiến dịch phòng chống ma túy có hiệu quả trên toàn quốc.

- *Vấn đề gián điệp.* Từ năm 2001, một số cá nhân, trong đó có ba quan chức Chính phủ Mỹ đã bị kết án tại Mỹ vì cáo buộc liên quan đến Cuba. Vào tháng 5/2003, chính quyền Bush đã ra lệnh trục xuất 14 nhà ngoại giao Cuba (7 người từ New York và 7 người từ Washington DC), cho rằng họ tham gia vào các hoạt động theo dõi và giám sát. Báo cáo Cục tình báo Mỹ cho rằng gián điệp của Cuba đã ăn cắp thông tin về việc chuẩn bị cho cuộc xâm lược Iraq của Mỹ.

Tháng 9/1998, năm thành viên của cái gọi là “Mạng lưới Wasp” (gồm các nhân viên tình báo của Cuba: Gerardo Hernández, Ramón Labañino, Antonio Guerrero, Fernando González và René González) bị bắt. Vào tháng 6/2001, họ bị kết án vì tội làm gián điệp khi thâm nhập vào các nhóm lưu vong Cuba và tìm cách đột nhập vào các căn cứ quân sự của Mỹ. Vào ngày 21/9/2001, nhà phân tích Ana Montes thuộc Cơ quan Tình báo Quốc phòng (DIA) đã bị bắt vì tội làm gián điệp

cho Chính phủ Cuba. Montes đã cung cấp cho Cuba những thông tin mật về các cuộc tập trận quân sự của Mỹ và các hoạt động nhay cảm khác.

còn ảnh hưởng tới các nước khác và chính nhân dân Mỹ, đặc biệt là những nước muốn đặt quan hệ làm ăn với Cuba các doanh nghiệp và công ty ở Mỹ.

5. Kết luận

Quan hệ Mỹ - Cuba giai đoạn 1991-2008 chịu tác động bởi nhiều nhân tố bên trong lẫn bên ngoài. Đặc điểm nổi bật nhất trong quan hệ Mỹ - Cuba giai đoạn 1991-2008 là chính sách cấm vận của Mỹ áp dụng với Cuba. Trừng phạt kinh tế cũng là một trong những công cụ để thực hiện chiến lược toàn cầu của Mỹ. Đỉnh điểm là Mỹ đưa ra 2 đạo luật vào năm 1992 và 1996 để trừng phạt kinh tế đối với Cuba, nhưng thực hiện mục tiêu sâu xa hơn là lật đổ chế độ Castro ở Cuba.

Nhằm đối phó với chính sách bao vây, cô lập của Mỹ, Cuba đã đề ra các biện pháp về chính sách ngoại giao và về kinh tế phù hợp nhằm khắc phục những khó khăn mà Mỹ tạo ra và tận dụng sự ủng hộ của các nước để mở rộng ngoại giao, phá thế cô lập. Cuba thực hiện những chính sách ngoại giao phù hợp với xu thế khu vực và thế giới cũng như tình hình thực tiễn của đất nước, thực hiện đa dạng hóa quốc tế. Trên lĩnh vực kinh tế, chính quyền và nhân dân Cuba đã đề ra những biện pháp nhằm khôi phục và phát triển nền kinh tế để đưa đất nước đứng vững trước những khó khăn. Chính sách cấm vận và bao vây kinh tế mà Mỹ áp đặt chống Cuba trở nên lỗi thời và ít đem lại hiệu quả. Nó làm ảnh hưởng đến không chỉ nền kinh tế Cuba, đời sống của nhân dân Cuba mà

Tài liệu tham khảo

- [1] Nguyễn Thái Yên Hương (2012), “Trừng phạt kinh tế: một công cụ trong chính sách ngoại giao của Mỹ thời kỳ hậu chiến tranh lạnh”, Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế, số 21.
- [2] Thông tấn xã Việt Nam (1997), “Mỹ với vấn đề Cuba”, *Tài liệu tham khảo đặc biệt*, 10/10.
- [3] Thông tấn xã Việt Nam (2004), “Bush tăng cường chiến dịch tuyên truyền chống Cuba”, *Tin tham khảo thế giới*, ngày 8/5.
- [4] Grabowski, R.L. (2004), *Cuban-American Relations*, U.S. Army War College.
- [5] Mitchell, David L., Lieutenant Colonel, U.S. Army (2000), “Sanctions Against Cuba: A Flawed U.S. Policy”, *U.S. Army War College*.
- [6] Roy, Joaquín (2000), *Cuba, the United States, and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*, Gainesville, University of Florida Press, Florida.
- [7] Sullivan, M. P. (2014), *Cuba: U.S. policy and Issues for the 113th Congress*, Congressional Research Service.
- [8] Sullivan, M. P. (2015), *Cuba: Issues for the 114th Congress*, Congressional Research Service.
- [9] http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/january/25/newsid_4041000/4041643.stm
- [10] <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/cu.html#Econ>
- [11] <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf>