

ĐÃ ĐẾN LÚC CẦN SUY NGHĨ NGHIÊM TÚC VỀ MỘT CHIẾN LƯỢC TẠI BIỂN ĐÔNG

Hal Brands và Zack Cooper

Mỹ đang gặp khó khăn do không có chiến lược tại Biển Đông. Trong gần một thập kỷ qua - và với cường độ ngày càng cao kể từ 2014 - Trung Quốc đã dùng biện pháp “góp gió thành bão” [salami slicing: tiến dần từng bước - ND] để dần có được ưu thế tuyệt đối tại vùng biển quốc tế quan trọng này. Cùng với đó, Trung Quốc cũng làm xói mòn các chuẩn mực và lợi ích Mỹ luôn tìm cách bảo vệ. Tuy nhiên, cho đến nay, Washington vẫn đang vật lộn để tìm ra biện pháp ứng phó hiệu quả. Chính quyền Obama, thông qua các tuyên bố, phản đối hành vi mở rộng trên biển của Trung Quốc và nỗ lực cải thiện thế trận quân sự cũng như vị thế địa chính trị của Mỹ tại Châu Á - Thái Bình Dương. Tuy nhiên, chính quyền Obama thi thoảng mới tập hợp đủ sức mạnh cần thiết để kiểm chế tham vọng bá chủ của Trung Quốc tại Biển Đông, thường thì chính quyền Obama không thể áp đặt cái giá phải trả đủ lớn trong dài hạn đối với những hành động ngắn hạn của Bắc Kinh. Về phần mình, chính quyền Trump chưa xây dựng hoặc chưa thực thi một chiến lược Biển Đông nhất quán, khi họ nói rằng Mỹ có thể dùng sức mạnh để ngăn Trung Quốc tiếp cận tới các đảo - đây là điều gần tương tự như chiến tranh, nhưng sau đó họ dường như tìm cách đánh chìm vấn đề Biển Đông.

Thời điểm hiện tại, tình hình Biển Đông đang đi vào thời điểm quan trọng khi những bước tiến của Trung Quốc đang tích tụ dần còn dư địa cho Mỹ hành động đang giảm đi, và các nhà quan sát tại khu vực thì đang tự hỏi liệu Mỹ đã sẵn sàng đối mặt với thách thức này hay chưa. Và Mỹ vẫn đang loay hoay đi tìm một chiến lược.

Không nghi ngờ gì, một phần của vấn đề là giải quyết việc Trung Quốc thường sử dụng hành động tấn công đầy toan tính, vừa táo bạo lại vừa tinh tế, đến mức có thể thay đổi mạnh mẽ nguyên trạng địa chính trị nhưng một cách dần dần, tích tụ, theo cách thức không đủ gây ra một phản ứng quyết liệt. Tuy nhiên, để tìm ra một chiến lược Biển Đông đúng đắn cho Mỹ, chúng ta cũng cần phải suy nghĩ một cách có hệ thống hơn về một bên là những gì mà Washington mong muốn đạt được và một bên là những gì mà nước này sẽ chấp nhận mạo hiểm. Những năm qua, chúng ta đã quá quen với những lời kêu gọi Mỹ cứng rắn với Trung Quốc vì hoạt động xây đảo trái phép, vì việc quân sự hoá các thực thể tranh chấp, và vì các hành vi cưỡng ép với đồng minh và đối tác Mỹ.¹ Nhưng chúng ta lại không mấy khi được nghe tới những thảo luận chuyên sâu về mục

¹ Những đóng góp gần đây trong các cuộc tranh luận này bao gồm Ely Ratner, “Course Correction: How to Stop China’s Maritime Advance,” *Foreign Affairs* (tháng 7/8/2017), truy cập tại www.foreignaffairs.com/, và Ross Babbage, *Countering China’s Adventurism in the South China Sea: Strategy Options for the Trump Administration* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2016).

tiêu lâu dài của hành động như vậy là gì, liệu mục tiêu đó có đạt được trên thực tế hay không, và trong quá trình đó, Mỹ nên chấp nhận mạo hiểm và đánh đổi ở mức nào.² Đây là điều nguy hiểm, bởi nó làm tăng nguy cơ Mỹ dồn công sức cho những mục tiêu mà để đạt được thì cái giá phải trả sẽ là vô cùng lớn, hoặc đơn giản hơn là Mỹ sẽ thực thi một chính sách mơ hồ, thiếu rõ ràng cho một vấn đề địa chính trị vô cùng quan trọng.

Điều cần làm là nâng tầm các tranh luận mang tính chiến lược bằng việc xác định rõ ràng - và đánh giá thấu đáo - các lựa chọn chính để chống lại "đòn tấn công" của Trung Quốc tại Biển Đông. Có sẵn bốn chiến lược cơ bản để chúng ta lựa chọn.

1. *Đảo ngược* với mục đích đảo ngược những gì mà Trung Quốc có được tại Biển Đông và khôi phục hiện trạng như trước; chiến lược này chấp nhận mạo hiểm với nguy cơ xảy ra xung đột quân sự ở mức cao, bởi đây là cái giá cho việc đạt được mục tiêu tham vọng này.
2. *Ngăn chặn* chấp nhận những gì Trung Quốc đã đạt được cho đến nay, với nhận thức rằng sẽ rất khó khăn và nguy hiểm nếu muốn đảo ngược những gì Trung Quốc đã có được, nhưng vạch ra ranh giới rõ ràng - bao gồm cả việc đe dọa hoặc sử dụng vũ lực - nếu có hành động lấn tới.
3. *Đáp trả* không tìm cách ngăn chặn sự xâm lấn của Trung Quốc trên Biển Đông, mà mục đích là nhằm trừng phạt những hành vi gây bất ổn của Bắc Kinh, đồng thời với đó là đáp trả tác động của những hành động này thông qua các biện pháp tăng cường vị thế của Mỹ tại khu vực.
4. *Thích nghi* chấp nhận sự thống trị của Trung Quốc trên Biển Đông, trên lý thuyết chiến lược này đơn giản là cho rằng cạnh tranh với Bắc Kinh tại khu vực sâu sau của họ là hành động quá nguy hiểm, tốn kém, nên thay vào đó, Mỹ sẽ tìm cách để đảm bảo sự chuyển giao vị thế bá chủ cho Trung Quốc diễn ra suôn sẻ.

Không chiến lược nào trong số này là hoàn hảo, và mỗi chiến lược đều có những điểm mạnh và điểm yếu đáng kể. Tuy nhiên, sau quá trình phân tích, một chiến lược trong đó pha trộn những khía cạnh hợp lý của *ngăn chặn* và *đáp trả* sẽ là phù hợp nhất cho việc bảo vệ lợi ích của Mỹ với cái giá vừa phải - và để có chính sách đúng đắn tại vùng nước dữ Biển Đông.

TÌNH HÌNH BIỂN ĐÔNG

Tình hình Biển Đông vừa phức tạp lại vừa đơn giản. Phức tạp ở thực tế là vùng biển này là đối tượng của nhiều loại tranh chấp giữa Trung Quốc, Đài

² Công trình của Michael McDevitt là một ngoại lệ đáng chú ý và xuất hiện từ khá sớm. Michael McDevitt, *The South China Sea: Assessing U.S. Policy and Options for the Future*, CNA Occasional Paper (Arlington, VA: Center for Naval Analyses, 2014), truy cập tại www.cna.org/.

Loan, Việt Nam, Philippines, Malaysia, Brunei, và gần nhất là Indonesia.³ Thực tế đơn giản là chỉ một trong số các bên yêu sách – cụ thể là Trung Quốc – có tính toán bài bản cho vị thế bá chủ khu vực.

Năm 2009, Trung Quốc gây ngạc nhiên cho những nhà quan sát khu vực khi đệ trình lên Liên Hợp Quốc cái gọi là bản đồ đường chín đoạn, trong đó yêu sách lên tới 90% Biển Đông. Kể từ đó, Trung Quốc ngày càng sử dụng hình thức cưỡng ép với các nước láng giềng Biển Đông, bằng các biện pháp như khẳng định “chủ quyền không thể tranh cãi” với các thực thể tranh chấp và chiếm quyền kiểm soát hữu hiệu với Bãi cạn Scarborough từ tay Philippines vào năm 2012. Cùng với đó, Trung Quốc nâng cấp các cơ sở tại Quần đảo Hoàng Sa, cụ thể là căn cứ quân sự tại Đảo Phú Lâm (Woody Island). Hiện giờ, Đảo Phú Lâm đã có một sân bay có thể tiếp nhận cánh máy bay quân sự, nhà chứa máy bay, và bộ phóng tên lửa. Tuy nhiên, từ 2013, Trung Quốc đã “cải tạo” khoảng 3200 mẫu đất tại Quần đảo Trường Sa, con số này của Việt Nam chỉ là 120 mẫu và các bên yêu sách khác thậm chí còn ít hơn (có quốc gia còn không có hoạt động cải tạo).⁴ Bắc Kinh đã xây dựng các đảo nhân tạo và căn cứ quân sự trên bảy thực thể tại Trường Sa, ba trong số đó hiện có sân bay dài 3km với nhà chứa máy bay, radar tối tân và các cứ điểm phòng thủ.

Ngoài việc mở rộng thế đứng quân sự, Bắc Kinh còn công bố và thực thi các biện pháp hạn chế hoạt động đánh cá và khai thác tài nguyên tại nhiều khu vực khác nhau ở Biển Đông, trao quyền cho lực lượng cảnh sát biển và dân quân biển được phép can thiệp vào hoạt động của tàu các quốc gia khác, thường xuyên cho phép các tàu cá mang cờ Trung Quốc khai thác các loài có nguy cơ tuyệt chủng tại các khu vực tranh chấp, và thể hiện rõ rằng nước này sẽ phớt lờ bất kỳ hình thức thách thức pháp lý nào đối với yêu sách của họ. Ví dụ, vào năm 2016, Bắc Kinh lạnh lùng gạt bỏ phán quyết của tòa trọng tài trong đó bác bỏ về cơ bản đường chín đoạn và kết luận rằng phần lớn yêu sách và hoạt động trên biển của Trung Quốc là không phù hợp với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển.⁵ Cuối cùng, Bắc Kinh đã quyết đoán hơn trong hoạt động thách thức hoạt động của các nước khác tại Biển Đông bằng việc tăng cường hiện diện quân sự tại khu vực, quấy nhiễu tàu và máy bay của Mỹ (cũng như của các nước khác), và cảnh báo Washington với việc “can thiệp” vào các tranh chấp trên biển đang tồn tại của Trung Quốc.⁶

³ Về lịch sử cuộc tranh luận, xem Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (New Haven, CT: Yale Univ. Press, 2014). Về Indonesia, xem John McBeth, “China Drags Indonesia into South China Sea Morass,” *Asia Times*, ngày 7/9/2017, www.atimes.com/, và Prashanth Parameswaran, “The Truth about China’s Indonesia South China Sea Tantrum,” *The Diplomat*, ngày 6/9/2017, thediplomat.com/.

⁴ “Vietnam’s Island Building: Double-Standard or Drop in the Bucket?,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, ngày 11/5/2016, amti.csis.org/.

⁵ *The South China Sea Arbitration (Phil. v. China)*, Case No. 2013-19, Award (Perm. Ct. Arb. 2016), pca-cpa.org/.

⁶ Có thể tìm bản tóm tắt ngắn hoạt động của Trung Quốc tại

Do đó, dù là xét dưới bất kỳ tiêu chuẩn thông thường nào, mô thức hành động và tuyên bố của Trung Quốc trong những năm qua đang nhằm hướng nước này trở thành cường quốc thống trị tại Biển Đông.⁷ Những gì Trung Quốc giành được đang tăng dần thay vì tăng đột ngột, và Bắc Kinh đã hiệu chỉnh hành vi của mình một cách thận trọng để tránh gây ra xung đột vũ trang với Washington hoặc đủ nghiêm trọng để khuyến khích khu vực tìm cách cân bằng lại nước này. Tuy nhiên, thành quả mà Bắc Kinh tích góp được là đáng kể. Theo một cựu quan chức trong chính quyền Obama, "trong một khoảng thời gian ngắn ngủi, Trung Quốc đã đặt nền tảng cho việc kiểm soát Biển Đông".⁸

Vậy tại sao điều này lại quan trọng với Mỹ? Một số chuyên gia về Châu Á của Mỹ khẳng định rằng điều này chẳng quan trọng - rằng "lợi ích cốt lõi [của Washington] không thật sự đang bị đe dọa" tại Biển Đông.⁹ Suy cho cùng, Mỹ không đứng về bên nào trong tranh chấp chủ quyền tại Biển Đông và các thực thể tại đó, ngoài việc nói rằng tranh chấp cần được giải quyết hoà bình thông qua đàm phán không bị cưỡng ép. Vậy, tại sao Washington lại phải mạo hiểm ngăn chặn Bắc Kinh kiểm soát và khai thác các thực thể trên biển mà Mỹ vẫn nói rằng có thể là cũng thuộc về Bắc Kinh từ trước [do quan điểm không đứng về bên nào của Mỹ trong tranh chấp - ND]?¹⁰ Câu trả lời là đòn tấn công của Trung Quốc không chỉ đơn giản là việc ai kiểm soát "một nhóm đảo đá nằm ở phía bên kia thế giới"; nó là sự thách thức với một loạt lợi ích chủ chốt của Mỹ tại Biển Đông và lớn hơn là tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.¹¹

Từ góc độ kinh tế, giá trị thương mại qua Biển Đông đạt khoảng 3,4 nghìn tỷ USD mỗi năm, và nhiều đồng minh, đối tác của Mỹ phụ thuộc nhiều vào cả hoạt động thương mại qua vùng biển này lẫn nguồn tài nguyên - từ cá cho tới dầu mỏ và khí tự nhiên - mà có thể khai thác tại đây.¹² Nếu Trung Quốc

U.S. Defense Dept., *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017* (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 2017), truy cập tại www.defense.gov/.

⁷ Một số đề xuất chi tiết của Trung Quốc về Biển Đông được thảo luận trong

Ryan Martinson và Katsuya Yamamoto, "Three PLAN Officers May Have Just Revealed What China Wants in the South China Sea," *National Interest*, ngày 9/7/2017, nationalinterest.org/.

⁸ Ratner, "Course Correction."

⁹ Robert A. Manning và James Przystup, "Stop the South China Sea Charade," *Foreign Policy*, ngày 18/8/2017, foreignpolicy.com/.

¹⁰ Quan trọng hơn, bài viết tập trung chủ yếu vào các thách thức đặt ra từ hoạt động xây các đảo nhân tạo và các hành vi cưỡng ép ngoại giao-kinh tế của Trung Quốc chứ không đi sâu vào các vấn đề lớn khác tại Biển Đông, như quản lý nghề cá, các lo ngại về hệ sinh thái, hay hoạt động khai thác dầu và khí đốt. Về sự khác biệt giữa các mục đích tại Biển Đông, xem Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review* 64, no. 4 (Mùa thu 2011), xem tại www.usnwc.edu/.

¹¹ "Carter: US 'Deeply Concerned' by Risk of South China Sea Conflict," *Voice of America*, ngày 7/11/2015, www.voanews.com/. Một trong những tuyên bố công khai rõ ràng nhất về lợi ích của Mỹ tại Biển Đông được Lầu Năm Góc đưa ra vào năm 2015. U.S. Defense Dept., *Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment* (Washington, DC: tháng 8/2015), truy cập tại www.defense.gov/.

¹² Về chi tiết hoạt động thương mại và khai thác tài nguyên tại Biển Đông, xem

trở thành cường quốc có ưu thế vượt trội tại khu vực, nước này sẽ có khả năng tạo "điểm nghẽn" tại một trong những tuyến đường thương mại quan trọng nhất của thế giới, nếu họ muốn làm như vậy - hoặc chỉ đơn giản Bắc Kinh sẽ ngằm đe dọa làm như vậy để đe dọa và tạo ảnh hưởng lên các nước khác vốn lệ thuộc vào cung đường nhộn nhịp và cũng là một trong những tài sản chung của thế giới này.

Từ góc độ quân sự, bảy căn cứ của Trung Quốc tại Trường Sa (và các cơ sở mới được nâng cấp tại Hoàng Sa) đã mở rộng đáng kể phạm vi của lực lượng chống tiếp cận và tầm với của năng lực triển khai sức mạnh của nước này. Cách phía nam Đảo Phú Lâm khoảng 500 dặm, các căn cứ của Trung Quốc tại Trường Sa sẽ đặt thêm nhiều khu vực khác vào vòng nguy hiểm, cụ thể là trong phạm vi hoạt động của máy bay và tên lửa Trung Quốc. Trong thời bình, những căn cứ này là cơ sở để Bắc Kinh sử dụng lực lượng quân sự, cảnh sát biển, và lực lượng dân quân biển để kiểm soát Biển Đông.¹³ Trong thời chiến, những căn cứ này sẽ khó có thể an toàn trước sự tấn công của Mỹ - tuy nhiên, chúng vẫn cho phép quân đội Trung Quốc gây khó dễ cho hoạt động của Mỹ nếu nước này tìm cách hỗ trợ Philippines hoặc các đồng minh, đối tác khác.¹⁴

Cuối cùng, từ góc độ địa chính trị, lợi ích ở Biển Đông trên thực tế là rất lớn. Mỹ từ lâu vẫn tìm cách ngăn chặn bất kỳ quốc gia nào tìm cách bá chủ Đông Á hay một phần lớn khu vực Đông Á. Vị thế của Mỹ tại Châu Á - Thái Bình Dương phụ thuộc lớn vào khả năng nước này có duy trì được các "bộ quy tắc đi đường" đang có, như tự do hàng hải và giải quyết hoà bình tranh chấp hay không, và liệu Mỹ có dám đối diện với những thách thức đang đe dọa tới trật tự, ổn định cũng như tính mở của khu vực hay không. Do đó, việc cho phép Trung Quốc kiểm soát phần quan trọng của một khu vực quan trọng sẽ là sự triệt thoái kéo theo những hệ lụy chiến lược cho Mỹ; nếu như vậy, nó sẽ càng khiến Trung Quốc tự tin và tìm cách định hình nguyên trạng tại những khu vực khác, như Đài Loan, Biển Hoa Đông hay Ấn Độ Dương.¹⁵ Tương tự, điều này cũng phát đi thông điệp rằng Washington không còn đóng vai trò như truyền thống tại Châu Á - Thái Bình Dương, và do đó các nhà quan sát khu vực nên khuyến khích các quốc gia tại đây tìm cách thích nghi với Bắc Kinh thay vì tham gia với Mỹ tìm cách cân bằng lại một Trung Quốc đang ngày càng quyết đoán. Các quốc gia

"How Much Trade Transits the South China Sea?," *ChinaPower*, ngày 2/8/2017, chinapower.csis.org/. Xem thêm Clive Schofield, Rashid Sumaila, và William Cheung, "Fishing, Not Oil, Is at the Heart of the South China Sea Dispute," *The Conversation*, ngày 15/8/2016, theconversation.com/.

¹³ Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, "Beware of China's 'Little Blue Men' in the South China Sea," *National Interest*, ngày 15/9/2015, nationalinterest.org/; Andrew Erickson and Conor Kennedy, "China's Maritime Militia: What It Is and How to Deal with It," *Foreign Affairs*, ngày 23/6/2016, www.foreignaffairs.com/.

¹⁴ Thomas Shugart, "China's Artificial Islands Are Bigger (and a Bigger Deal) Than You Think," *War on the Rocks*, ngày 21/9/2016, warontherocks.com/.

¹⁵ Steven Groves và Dean Cheng, *A National Strategy for the South China Sea*, Backgrounder 2908 (Washington, DC: Heritage Foundation, 2014), truy cập tại report.heritage.org/.

Đông Nam Á nói rõ ràng về sự cần thiết của việc Mỹ duy trì can dự, nếu không họ sẽ bị buộc phải "phù thịnh" Trung Quốc, như Philippines đã làm dưới thời Rodrigo Duterte.¹⁶ Do đó, từ góc nhìn địa chính trị, cuộc đấu tại Biển Đông không phải nhằm tranh giành "các thực thể đá" đơn thuần, mà là cuộc tranh đấu để quyết định xem các quốc gia Đông Nam và rộng hơn là khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương sẽ đi theo Mỹ hay Trung Quốc.

Mặc dù các lợi ích của Mỹ tại Biển Đông là rõ ràng, nhưng chính sách của Mỹ tại đây vẫn còn nhiều mơ hồ.¹⁷ Chính quyền Obama thường cảnh báo Trung Quốc không được thực hiện "cải tạo, xây dựng hay quân sự hoá" Biển Đông. Những tuyên bố này tạo ra kỳ vọng cho các quốc gia Đông Nam Á, tuy nhiên lãnh đạo Mỹ lại không sẵn sàng làm những gì họ nói. Cùng với đó, Washington cũng tập trung tăng cường quan hệ ngoại giao và năng lực quân sự tại khu vực, nhưng lãnh đạo Mỹ lại không công khai về việc liệu Hiệp ước Phòng thủ chung Mỹ - Philippines có áp dụng với Biển Đông hay không. Trên các diễn đàn ngoại giao và pháp lý, Mỹ cũng khuyến khích các quốc gia Đông Nam chống lại hành vi cưỡng ép của Trung Quốc, và Nhà Trắng cũng phối hợp với Quốc hội để bắt đầu các chương trình nâng cao năng lực nhận thức các vấn đề trên biển cũng như năng lực quân sự của đồng minh và đối tác tại khu vực. Đây đều là những nỗ lực có mục đích tốt đẹp, nhưng chính quyền Obama kết thúc nhiệm kỳ hai với một ASEAN bị chia rẽ hơn, dù Trung Quốc vẫn đều đặn thực hiện hoạt động xây dựng và cưỡng ép các nước ASEAN. Khoảng cách giữa Bắc Kinh và các nước láng giềng về sức mạnh quân sự cũng như năng lực cưỡng ép vẫn rất lớn, và trong hầu hết các vụ việc - đáng kể nhất là việc chiếm Bãi cạn Scarborough năm 2012 - Bắc Kinh ủng hộ thực hiện hoạt động cải tạo, xây dựng, quân sự hoá, hoặc các hành vi mang tính bất ổn khác bất chấp các cảnh báo hay các động thái nhằm hoà giải từ Mỹ. Khi nhiệm kỳ tổng thống của Obama kết thúc, khu vực - và thậm chí là ngay cả một số nhà hoạch định chính sách cấp cao của Mỹ - ngày càng bị ám ảnh bởi suy nghĩ rằng chính quyền Obama đã đưa ra làn ranh đỏ mà cuối cùng thì đã không giữ được nó, và chính quyền Obama trong đa số trường hợp đã không thể làm chậm, chứ chưa nói đến việc hoá giải, đôn tán công giành quyền bá chủ của Trung Quốc.¹⁸

Cho đến nay, chính quyền Trump cũng đang loay hoay tìm cách phác thảo một chính sách hiệu quả. Các quan chức trong chính quyền ban đầu tỏ ra cứng rắn, như Rex Tillerson, người khi đó được đề cử chức Ngoại trưởng, nói

¹⁶ Về lựa chọn của các quốc gia ASEAN, xem Gregory Poling, "South China Sea: Vietnam Takes Up Fight against China," *CNN*, ngày 14/8/2017, www.cnn.com/, and Ja Ian Chong, "Diverging Paths? Singapore-China Relations and the East Asian Maritime Domain," *Maritime Awareness Project*, ngày 26/4/2017, maritimeawarenessproject.org/.

¹⁷ Về đánh giá chi tiết cách tiếp cận của Mỹ với những tranh chấp biển liên quan Trung Quốc, xem Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China*, CRS Report R42784 (Washington, DC: Congressional Research Service, ngày 17/8/2017).

¹⁸ Mira Rapp-Hooper và Charles Edel, "Adrift in the South China Sea," *Foreign Affairs*, ngày 18/5/2017, www.foreignaffairs.com/.

trong phiên điều trần phê chuẩn rằng Washington có thể dùng sức mạnh để ngăn không cho Bắc Kinh tiếp cận các đảo nhân tạo tại Trường Sa.¹⁹ Sau đó, vấn đề có vẻ lại bị chìm trong các chương trình nghị sự về chính sách với việc chính quyền Mỹ tập trung vào quan hệ thương mại song phương và Bắc Triều Tiên, coi đây là những vấn đề mang tính chi phối trong quan hệ Mỹ - Trung. Mặc dù quân đội Mỹ vẫn thực hiện hoạt động tự do hàng hải (FONOPs) để phản đối yêu sách thái quá của Trung Quốc (và các quốc gia khác), chính quyền Trump vẫn tạo ra ấn tượng - mà các quốc gia chủ chốt tại khu vực như Việt Nam đã nhận ra - rằng Mỹ đang không có một chiến lược tổng thể để giải quyết hành vi lấn tới của Trung Quốc.²⁰ Cụ thể, nếu những thông tin nói rằng vào tháng 7/2017 Việt Nam không tiếp tục khai thác nguồn tài nguyên của mình, thay vào đó là lùi bước sau lời đe dọa thẳng thừng từ phía Trung Quốc là đúng, thì đây là một chỉ dấu mới, đáng lo ngại, thể hiện sự hiệu quả của chiến lược cưỡng ép mà Bắc Kinh đang thực hiện.²¹ Việc thiếu nhân sự cấp cao phụ trách Châu Á trong Bộ Ngoại giao và trong các cơ quan quan trọng khác càng khiến vấn đề thêm trầm trọng.²²

Với việc Trung Quốc gia cố những gì đã giành được, và có lẽ tìm kiếm thêm những mục tiêu mới, các lựa chọn chiến lược của Mỹ và dự định hành động sẽ ngày càng hạn chế. Đã đến lúc các lãnh đạo Mỹ quyết định hướng đi sắp tới - sẽ là đảo ngược, ngăn chặn, đáp trả hay thích nghi với sự gia tăng ảnh hưởng ngày càng lớn của Trung Quốc tại Biển Đông.

CÁC LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC

Đảo ngược

Chiến lược tham vọng nhất là tìm cách đảo ngược những gì mà Trung Quốc đã giành được - về cơ bản là buộc Bắc Kinh phải rút khỏi các thực thể quan trọng tại Biển Đông (trong đó đương nhiên có các đảo nhân tạo tại Quần đảo Trường Sa, và có lẽ là cả các cơ sở tại Quần đảo Hoàng Sa), hoặc ít nhất là phi quân sự hoá những thực thể này bằng việc dỡ bỏ các cơ sở và thiết bị quân sự. Như đã đề cập, Rex Tillerson ban đầu có vẻ ủng hộ chính sách này khi ông không chỉ kêu gọi Trung Quốc dừng hoạt động xây đảo mà còn cảnh báo sẽ ngăn chặn Trung Quốc tiếp cận các đảo nhân tạo mà nước này đã xây dựng đến

¹⁹ Michael Forsythe, "Rex Tillerson's South China Sea Remarks Foreshadow Possible Foreign Policy Crisis," *New York Times*, ngày 12/1/2017, www.nytimes.com/; Simon Denyer, "Is Trump Ready for War in the South China Sea, or Is His Team Just Not Being Clear?," *Washington Post*, ngày 24/1/2017, www.washingtonpost.com/.

²⁰ Xem Bill Hayton, "The Week Donald Trump Lost the South China Sea," *Foreign Policy*, ngày 31/7/2017, foreignpolicy.com/.

²¹ Bill Hayton, "South China Sea: Vietnam Halts Drilling after 'China Threats,'" *BBC News*, ngày 24/7/2017, www.bbc.com/.

²² Barbara Starr và Ben Westcott, "Is US Steering Clear of South China Sea under Trump?," *CNN Politics*, ngày 5/5/2017, www.cnn.com/.

thời điểm đó.²³ Ngoài việc ngăn tiếp cận tới các đảo, chiến lược đảo ngược còn có thể tìm cách buộc Trung Quốc phải thay đổi yêu sách biển của mình tại Biển Đông - cụ thể, là từ bỏ đường chín đoạn và chấp nhận phán quyết của tòa trọng tài năm 2016, trong đó kết luận rằng yêu sách các quyền trên biển của Trung Quốc phải xuất phát từ các yêu sách hợp pháp đối với thực thể đất liền.

Tiền đề cơ bản của chiến lược đảo ngược đó là sự thống trị ngày càng rõ ràng của Trung Quốc tại Biển Đông đang tạo ra nguy cơ không thể chấp nhận được với các lợi ích của Mỹ, và rằng Biển Đông sẽ trở thành "ao nhà của Trung Quốc" trừ phi các hành động lấn tới của Trung Quốc không chỉ bị ngăn chặn mà còn bị đảo ngược. Theo logic này, việc để cho Trung Quốc củng cố, dù chỉ là củng cố những gì mà nước này đang có, sẽ cho phép Trung Quốc đe dọa hoặc làm gián đoạn dòng chảy thương mại, chiếm đoạt nguồn tài nguyên mang nhiều giá trị kinh tế vô cùng quan trọng với các quốc gia Đông Nam Á, và tăng cường vị thế quân sự tại khu vực theo cách thức có thể đe dọa không gian tự do hành động của Mỹ. Quan trọng nhất, các quốc gia khu vực - vốn luôn nhạy cảm trước việc ai sẽ thắng trong cạnh tranh ảnh hưởng Mỹ-Trung - sẽ tìm cách phù thịnh Bắc Kinh nếu họ kết luận rằng Washington không có năng lực hoặc ý chí để khôi phục hiện trạng như trước. Do đó, đây là thời điểm Mỹ cần phải đổi đầu với Trung Quốc tại Biển Đông, bởi Mỹ vẫn đang có ưu thế quân sự và sức mạnh địa chính trị tại khu vực. Còn trong tương lai, có thể cán cân sẽ dịch chuyển hoàn toàn về phía có lợi cho Trung Quốc bởi tốc độ phát triển kinh tế nhanh chóng đi kèm với việc gia tăng sức mạnh quân sự một cách tương ứng.

Do đó, đảo ngược là chiến lược thiên hẳn về hướng tấn công, trong đó sẽ dựa chủ yếu vào việc đe dọa hoặc sử dụng vũ lực, cũng như các biện pháp cưỡng ép khác, để buộc Trung Quốc lùi bước. Trong tình huống cực đoan nhất, Mỹ có thể tấn công quân sự các thực thể tại Trường Sa và Hoàng Sa, hoặc đe dọa làm như vậy, để loại bỏ các cơ sở quân sự và buộc Trung Quốc phải rút lui. Một lựa chọn khác ít mang tính gây hấn hơn là bao vây hoặc cô lập các đảo này (với cơ sở pháp lý là Trung Quốc không có quyền tiếp cận các đảo mà nước này đã xây trái phép), nhưng quân đội Mỹ vẫn phải chuẩn bị sẵn sàng, dám chấp nhận chiến tranh nếu các tàu và máy bay Trung Quốc can thiệp tìm cách phá thế bao vây.²⁴ Một lựa chọn khác và cũng có thể có tác dụng bổ sung cho cách tiếp cận này là Mỹ sẽ sử dụng các biện pháp kinh tế và ngoại giao - áp dụng trên diện rộng các biện pháp trừng phạt thương mại, đe dọa công nhận sự độc lập của Đài Loan và ký kết thoả thuận phòng thủ chung chính thức với Đài Bắc, hoặc các bước đi khác dù cứng rắn nhưng không sử dụng đến vũ trang - nhằm

²³ David Brunnstrom và Matt Spetalnick, "Tillerson Says China Should Be Barred from South China Sea Islands," *Reuters*, ngày 11/1/2017, www.reuters.com/.

²⁴ Về lý thuyết này, xem James Kraska, "Tillerson Channels Reagan on South China Sea," *Lawfare* (blog), January 12, 2017, www.lawfareblog.com/.

mục đích tạo ra hình phạt mang tính cưỡng ép cần thiết để buộc Trung Quốc phải từ bỏ yêu sách Biển Đông.²⁵

Mặt hấp dẫn của chiến lược đảo ngược là rõ ràng, bởi chiến lược này - nếu thành công - sẽ khôi phục uy tín của Mỹ và loại bỏ nguy cơ chính đe dọa lợi ích của Mỹ tại Châu Á - Thái Bình Dương. Và cũng không có gì phải bàn cãi rằng, nếu Mỹ sẵn sàng theo đuổi phiên bản gây hấn nhất của chiến lược đảo ngược - tấn công quân sự hoặc bao vây - Washington có thể đạt được mục tiêu chiến lược mà mình muốn. Tuy nhiên, thành quả lớn nào cũng đi kèm với cái giá không hề rẻ, và rủi ro của chiến lược này cũng là rất lớn.

Thứ nhất, nếu nhìn vào mức độ mà Đảng Cộng sản Trung Quốc đặt uy tín và tính chính danh của mình vào việc đứng lên phản kháng các cường quốc nói chung và việc khẳng định các yêu sách mở rộng tại Biển Đông nói riêng, có lẽ không có khả năng nào khác ngoài xung đột quân sự mới đủ để đạt được mục tiêu của chiến lược đảo ngược. Việc thoái lui khỏi Biển Đông sẽ là sự hổ thẹn thậm tệ cho giới lãnh đạo Trung Quốc; chúng ta có thể dễ dàng hình dung ra việc Trung Quốc sẵn sàng chấp nhận đau thương thay vì cúi đầu trước nó. Suy cho cùng, các lãnh đạo Trung Quốc đã nhiều lần làm rõ rằng họ coi Biển Đông là một phần của Trung Quốc và là lợi ích quốc gia sống còn, như Phó Oánh, người phát ngôn Ban Đối Ngoại, Quốc hội Trung Quốc, đã cảnh báo, "Người dân sẽ không tha thứ nếu chúng ta đánh mất lãnh thổ thêm một lần nữa".²⁶ Do đó, Washington sẽ phải chuẩn bị sẵn sàng cho khả năng chiến tranh để loại bỏ Bắc Kinh khỏi các thực thể mà nước này đang chiếm đóng tại Biển Đông - và, khả năng cao nhất, là sẵn sàng chấp nhận việc mình bị coi là bên gây hấn với việc nổ súng trước trong xung đột. Mỹ gần như chắc thắng nếu xung đột xảy ra - đặc biệt là nếu xảy ra trong một vài năm tới - nhưng cái giá về quân sự, nguy cơ leo thang, và cái giá về thanh danh sẽ là vô cùng nghiêm trọng.

Thứ hai, một điểm nữa có liên quan là Mỹ có thể phải đối diện thực tế là hầu hết các quốc gia khu vực - vốn lo lắng về việc bị kẹt giữa màn đấu súng của một bên là đối tác thương mại hàng đầu và một bên là người bảo trợ an ninh hàng đầu - có thể sẽ kiên quyết phản đối một chiến lược như vậy. Hầu như chẳng quốc gia khu vực nào - ngay cả các bên có yêu sách tại Biển Đông - sẽ công khai ủng hộ chiến lược đảo ngược; không khó để hình dung ra việc các đồng minh của Mỹ như Philippines sẽ ngày càng rời xa Washington và tiến tới gần Bắc Kinh nếu Mỹ chọn cách tiếp cận này.²⁷ Nói cách khác, thay vì duy trì quan hệ của Mỹ tại Châu Á - Thái Bình Dương, chiến lược đảo ngược có thể sẽ

²⁵ Thông tin thêm về các lựa chọn trừng phạt khả thi, xem

Tyler Hlavac, "Rubio Introduces South China Sea Sanctions Legislation," *Stars and Stripes*, ngày 17/3/2017, www.stripes.com/.

²⁶ Jonathan Broder, "The 'Inevitable War' between the U.S. and China," *Newsweek*, ngày 22/6/2016, www.newsweek.com/.

²⁷ Xem thêm Evelyn Goh, "How Should Southeast Asia Respond to the South China Sea Ruling?," *East Asia Forum*, ngày 17/7/2016, www.eastasiaforum.org/.

làm xói mòn trầm trọng sợi dây quan hệ này. Cuối cùng, ngay cả khi chiến lược đảo ngược không dẫn tới xung đột quân sự, Trung Quốc có thể vẫn phản ứng bằng việc áp đặt cái giá phải trả theo cách của họ: dùng hợp tác trong một loạt vấn đề liên quan tới quan hệ song phương - từ Bắc Triều Tiên cho tới biến đổi khí hậu - và có lẽ sẽ tăng các biện pháp cưỡng ép tại Biển Hoa Đông, gia tăng sức ép lên Đài Loan, hoặc sử dụng các biện pháp kinh tế để trừng phạt doanh nghiệp Mỹ.

Do đó, ngay cả trong kịch bản lý tưởng nhất, chiến lược đảo ngược cũng sẽ dẫn đến tác động nghiêm trọng tới quan hệ song phương và khiến Mỹ xa rời nhiều đồng minh, đối tác của mình; trong kịch bản tồi tệ nhất, nó sẽ kéo Washington và Bắc Kinh lún sâu vào đúng cuộc xung đột vũ trang mà các nhà hoạch định chính sách Mỹ từ lâu vẫn tìm cách tránh né. Bởi những lý do này, nhiều khả năng sẽ không có chiến lược đảo ngược; trên thực tế, ngay cả những chuyên gia an ninh quốc gia điều hậu nhất của Mỹ cũng không công khai ủng hộ một chiến lược như vậy.²⁸

Ngăn chặn

Với việc không ai dám mạo hiểm bởi những nguy cơ đi kèm với chiến lược đảo ngược, lựa chọn chiến lược thứ hai là ngăn chặn. Mục tiêu của chiến lược ngăn chặn là ngăn không cho Trung Quốc sử dụng vũ lực và cưỡng ép để thay đổi bất cứ thành tố nào trong nguyên trạng tại Biển Đông, và đặc biệt là ngăn không cho nước này xây thêm các thực thể hoặc chiếm thêm thực thể từ các quốc gia khác. Logic cơ bản của cách tiếp cận này là, mặc dù ngăn chặn là quá nguy hiểm, nhưng Mỹ không thể chấp nhận việc để tình hình Biển Đông xấu đi. Việc Trung Quốc có thêm lợi thế sẽ làm giảm uy tín đối với sự lãnh đạo Mỹ, làm chiếc ô an toàn mà Mỹ đang cung cấp trở nên kém hiệu quả, và có nguy cơ để cho Bắc Kinh từng bước hoàn thiện sự thống trị. Do đó, chiến lược ngăn chặn sẽ cho phép Bắc Kinh giữ những gì mà nước này có, nhưng nó cũng sẽ vạch ra làn ranh rõ ràng với những hành động lấn tới.

Trên thực tế, chiến lược ngăn chặn đồng nghĩa với việc đưa ra các cảnh báo rõ ràng, có sức nặng với việc Trung Quốc tìm cách mở rộng hay có hành vi cưỡng ép, cùng với đó là thực thi các chính sách nhằm giúp những lời cảnh báo này có thêm mức độ thực chất. Washington có thể đồn trú một lực lượng quân sự quy mô lớn tại các khu vực lân cận Biển Đông để có thể phản ứng kịp thời nếu Bắc Kinh tìm cách chiếm thêm thực thể mà các quốc gia khác đang chiếm giữ; việc tăng cường hiện diện này cũng có thể bao gồm đưa quân Mỹ lên các thực thể mà các đồng minh, đối tác của Mỹ đang kiểm soát nhằm làm Trung Quốc chùn chân khi có ý định thực hiện các bước đi mang tính quyết đoán.²⁹

²⁸ Ví dụ, xem phỏng vấn của John Mearsheimer trong Peter Navarro, “Mearsheimer on Strangling China & the Inevitability of War,” *HuffPost*, ngày 10/3/2016, www.huffingtonpost.com/. Khi trao đổi riêng, một vài cựu quan chức Mỹ đã phản não ủng hộ cách tiếp cận này.

²⁹ Ely Ratner thậm chí đã ủng hộ việc đồn trú quân đội Mỹ tại Đảo Ba Bình, thực thể đang bị Đài Loan chiếm đóng. Ratner, “Course Correction.”

Nhằm thuyết phục Trung Quốc không thực hiện thêm hoạt động cải tạo đảo, Mỹ có thể đe dọa một cách trực tiếp rằng sẽ trừng phạt các cá nhân và doanh nghiệp tham gia vào những hoạt động như vậy. Washington sẽ duy trì hoạt động FONOPs, và nếu có thể thì sẽ phối hợp với bạn bè và đồng minh tại trong và ngoài khu vực, và Mỹ sẽ từ chối thừa nhận - và nếu có thể, sẽ ngăn Trung Quốc thực thi - trong trường hợp Trung Quốc công bố đường cơ sở thẳng tại Quần đảo Trường Sa giống như tuyên bố không có tính pháp lý trước đây mà nước này yêu sách với Quần đảo Hoàng Sa, hoặc công bố bất kỳ Vùng Nhận dạng Phòng không (ADIZ) nào trên Biển Đông mà không tuân theo các diễn giải về luật quốc tế được thừa nhận rộng rãi. Cuối cùng, chính phủ Mỹ sẽ tiếp tục nâng cao năng lực quân sự của mình tại Châu Á - Thái Bình Dương, thương thảo thêm các thoả thuận về tiếp cận và đồn trú quân sự, và tăng cường năng lực tự vệ trên biển của các đồng minh và đối tác Đông Nam Á, tất cả nhằm đảm bảo rằng Mỹ và các bạn bè của mình duy trì ưu thế vượt trội cần thiết về quân sự cũng như nắm thế chủ động trong trường hợp leo thang để giúp chiến lược ngăn chặn trở nên khả tín.

Do đó, chiến lược ngăn chặn là chính sách rõ ràng, cứng rắn, mang tính đôi đầu, chính sách mà trong đó phụ thuộc lớn vào các công cụ quân sự. Tuy nhiên, điểm hấp dẫn lớn nhất của chiến lược ngăn chặn là so với chiến lược đảo ngược, nó ít rủi ro lại vừa không quá khó để thực thi. Lý do là bởi chiến lược ngăn chặn phụ thuộc vào răn đe - trong đó ngăn Trung Quốc không đạt được thêm thành quả, thay vì ép buộc Trung Quốc làm như vậy - cần Trung Quốc phải chấp nhận sự hỗ thẹn từ việc từ bỏ những gì mà họ đã nắm trong tay.³⁰ Và mặc dù cho đến giờ mới chỉ ở mức tìm cách ngăn đà tiến vững chắc của Trung Quốc mà Mỹ vẫn còn đang loay hoay, nhưng chiến lược ngăn chặn đã có hiệu quả trong một số vụ việc nhất định; và đây có thể coi như "phép thử" cho một chiến lược lớn hơn. Ví dụ, trong một vụ việc ít được chú ý vào năm 2014, Trung Quốc đã dừng việc ngăn cản hoạt động tiếp tế cho đội quân Philippines đang đồn trú tại Bãi Cỏ Mây sau khi Mỹ thể hiện cam kết với việc cử máy bay do thám trên biển tới khu vực. Trong vụ việc này, Phó Đô đốc Robert Thomas, Tư lệnh Hạm đội 7, cũng tuyên bố rõ về cam kết của Mỹ, rằng "[Tôi] Không muốn đưa ra giả định nào, Hạm đội 7 sẽ ủng hộ liên minh này, chấm hết".³¹ Tương tự,

³⁰ Thông tin thêm về các thách thức trong việc đáp trả chiến thuật cường ép vùng xám, xem Hal Brands, "Paradoxes of the Gray Zone," *Foreign Policy Research Institute*, ngày 5/2/2016, www.fpri.org/.

³¹ Về chi tiết của vụ việc này, xem Michael Green và các cộng sự, *Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence* (Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 2017), tr. 169–201, trích dẫn tr. 188, truy cập tại www.csis.org/. Ở một mức độ nào đó, một số nghiên cứu khác cũng phỏng đoán rằng Trung Quốc đã quyết định giảm áp lực lên phía Philippines. "Quân đội Philippines chỉ có thể tiếp tục hoạt động tiếp tế cho tiền đồn của mình một ngày sau khi có tin dân quân [Trung Quốc] được lệnh gọi về. Giả định rằng các tàu [dân quân] vẫn còn nhu yếu phẩm, thì đây là dấu hiệu ban đầu cho thấy Trung Quốc đã có ý giảm mức độ can thiệp. Hai ngày sau, một bài báo của Ấn phẩm Nhân dân Hải ngoại đưa ra lý do cho việc Trung Quốc để Philippines tiếp tục hoạt động tiếp tế, khẳng định rằng ý định ban đầu của Trung Quốc là ngăn việc vận chuyển vật liệu xây dựng nhằm mục đích gia cố vị trí tiền đồn đang bị xuống cấp của Philippines. Bài báo nói rằng nhờ vào sự nhần nại từ phía Trung Quốc, nước này đã xác định rằng các tàu tiếp tế của Philippines ngày 29/3/2014 chỉ mang theo thực phẩm, nước uống nhà phóng viên-chứ không phải vật liệu

dù Mỹ không ngăn được việc Trung Quốc giành quyền kiểm soát trên thực tế Bãi cạn Scarborough từ năm 2012, nhưng thông tin trên các phương tiện truyền thông đại chúng chỉ ra rằng, vào năm 2016, Trung Quốc đã dừng kế hoạch cải tạo đảo đã lên từ trước đó sau khi quan chức Mỹ đưa ra cảnh báo rõ ràng, ở cấp cao rằng làm như vậy có thể sẽ ảnh hưởng nghiêm trọng tới quan hệ song phương Mỹ - Trung.³²

Nói cách khác, Trung Quốc có thể ngày càng quyết đoán, nhưng chỉ khi nước này tin rằng có thể lấn tới mà không gặp sự phản kháng một cách nghiêm túc. Bắc Kinh vẫn muốn tránh rủi ro, tránh thực hiện những hành động có thể làm bùng phát xung đột vũ trang - hoặc thậm chí chỉ ở mức làm chệch choạc đáng kể quan hệ song phương - với Washington. Trung Quốc tôn trọng làn ranh đỏ của Mỹ khi chúng được vẽ một cách rõ ràng và có vẻ như sẽ được thực thi. Chiến lược ngăn chặn có mục đích tăng đáng kể rủi ro cho các hành động lấn tới của Trung Quốc và do đó khiến Bắc Kinh phải ngừng đòn tấn công của mình; chiến lược này tìm cách biến nhiều thắng lợi nhỏ thành một chính sách duy trì làn ranh đỏ mang tính nhất quán hơn. Và theo những người ủng hộ chiến lược ngăn chặn, nếu Trung Quốc gặp thế khó tại Biển Đông trong một khoảng thời gian đủ dài thì có khả năng Bắc Kinh cuối cùng sẽ điều chỉnh hành vi và đi đến một thoả thuận ngoại giao công bằng với các nước láng giềng.

Tuy nhiên, chiến lược ngăn chặn cũng có những hạn chế và nguy cơ lớn. Nhiệm vụ ngoại giao là rất nặng nề. Nhiều đồng minh và đối tác Mỹ thận trọng về một chính sách như này, một phần là lo sẽ tạo tâm lý thù địch với Trung Quốc, một phần là lo Washington sẽ mất bình tĩnh nếu Bắc Kinh hành động thiếu tính toán và tạo ra khủng hoảng. Ngoài ra, một chính sách mà trong đó giúp Hà Nội, Đài Bắc hay Manila kiểm soát những thực thể mà các nước này đã chiếm đóng hoặc xây dựng sẽ bị đánh đổi với cái giá là chuẩn mực đạo đức mà Washington vẫn tuyên bố, cụ thể là bảo vệ các quy định và chuẩn mực quốc tế được thừa nhận rộng rãi. Nghiêm trọng hơn, chiến lược ngăn chặn không giải quyết được bài toán về năng lực cũng như vị thế quân sự mà Trung Quốc đã thiết lập nên, nó cũng không ngăn Trung Quốc bổ sung thêm năng lực trên các thực thể mà họ đang kiểm soát. Và, dĩ nhiên, chiến lược ngăn chặn cần Mỹ duy trì căng thẳng ở cường độ cao với rủi ro vô cùng lớn, sẵn sàng làm xấu đi mối quan hệ song phương mà Mỹ vẫn đang có nhiều lợi ích khác nhau trong đó, và sẵn sàng thực hiện các hành động đe dọa răn đe của mình - mà có thể dẫn tới chiến tranh Mỹ-Trung - trong trường hợp Bắc Kinh không lùi bước. Những người chỉ trích chính sách của Mỹ ở Biển Đông lâu nay vẫn tự hỏi liệu Washington có dám đi đến chiến tranh để ngăn chiến thuật "góp gió thành bão"

xây dựng". Andrew S. Erickson và Conor M. Kennedy, "China's Daring Vanguard: Introducing Sanya City's Maritime Militia," *CIMSEC*, ngày 5/11/2015, cimsec.org/.

³² Zack Cooper và Jake Douglas, "Successful Signaling at Scarborough Shoal?," *War on the Rocks*, ngày 2/5/2016, warontherocks.com/.

của Trung Quốc hay không; và suy cho cùng, dù là chiến lược ngăn chặn hay đảo ngược thì đều cần trả lời dứt khoát câu hỏi đó.³³

Cuối cùng, theo thời gian, việc duy trì chiến lược ngăn chặn sẽ ngày càng nguy hiểm và tốn kém, bởi hoạt động củng cố quân sự mà Trung Quốc đang tiến hành sẽ thay đổi cán cân chiến lược tại khu vực. Một nghiên cứu mới đây của Viện RAND Corporation chỉ ra rằng "điểm bùng phát" cho xung đột tại Quần đảo Trường Sa có thể đến ngay vào năm 2030, và rằng khả năng chấp nhận rủi ro của Trung Quốc sẽ tăng cùng với sức mạnh quân sự của nước này.³⁴ Không có sự đầu tư liên tục và thoả đáng dành cho quân đội Mỹ, số phận của chiến lược ngăn chặn cuối cùng sẽ trở nên mong manh. Do đó, chiến lược ngăn chặn tại Biển Đông có thể sẽ giống với chiến lược ngăn chặn đã được thực hiện trong nhiều bối cảnh khác: một chiến lược có thể hữu dụng, nhưng là một chiến lược khó khăn, tốn kém, tiềm tàng nguy hiểm khi thực thi, và sẽ cần sự nhẫn nại và kiên trì không lồ để thành công.

Đáp trả

Nếu các lãnh đạo của Mỹ không sẵn sàng chấp nhận rủi ro ẩn chứa trong những chiến lược mang đậm tính gây hấn, thì họ sẽ có lựa chọn thứ ba tập trung hơn vào việc đáp trả - và đưa ra hình phạt - với những gì mà Trung Quốc giành được, thay vì trực tiếp ngăn chặn hành động của Trung Quốc. Washington sẽ đáp trả những bước đi của Trung Quốc tại Biển Đông bằng việc áp đặt các cái giá phải trả - ngoại giao, kinh tế và các lĩnh vực khác - lên Bắc Kinh; chiến lược này cũng sẽ đòi hỏi Mỹ cần phải sáng tạo, tìm cách tăng cường vị thế tương đối của mình và đồng minh, đối tác.³⁵ Như tên gọi của chiến lược này ngụ ý, đây là chiến lược về cơ bản sẽ chấp nhận một số tổn thất ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh trong ngắn hạn tại Biển Đông, với hy vọng sẽ đáp trả những tổn thất này bằng việc giành được những lợi thế giúp tăng năng lực cạnh tranh trong dài hạn.³⁶

Nhìn một cách logic, chiến lược đáp trả có nguồn gốc từ sự kết hợp đặc biệt giữa bi quan chiến thuật và lạc quan chiến lược. Những người ủng hộ chiến lược đáp trả tin rằng việc cố gắng ngăn bước tiến của Trung Quốc sẽ đi kèm với nguy hiểm và sự thất vọng, bởi lợi thế địa lý của bản thân Trung Quốc cho phép nước này được chọn thời điểm và địa điểm gây sức ép. Bên cạnh đó, nói một cách đơn giản Biển Đông quan trọng với Bắc Kinh hơn là so với Washington:

³³ Đối với nhận định này, xem Hugh White, "America Is Navigating Freely to Nowhere in the South China Sea," *War on the Rocks*, ngày 2/6/2017, warontherocks.com/.

³⁴ Eric Heginbotham và các cộng sự, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996–2017* (Santa Monica, CA: RAND, 2015).

³⁵ Một trong những nhận định đầu tiên đi theo hướng này là của Elbridge Colby và các cộng sự, "Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia," *Center for a New American Security*, ngày 21/3/2014, www.cnas.org/.

³⁶ Về việc đánh đổi trong ngắn hạn và dài hạn, xem Mira Rapp-Hooper, "China's Short-Term Victory in the South China Sea," *Foreign Affairs*, ngày 21/3/2016, www.foreignaffairs.com/.

mặc dù vùng biển này có thể là lợi ích quan trọng cho Mỹ, nhưng nó là lại là lợi ích vô cùng quan trọng của Trung Quốc. May mắn là, những người ủng hộ chiến lược này còn có lập luận khác đó là việc ngăn chặn hoàn toàn bước tiến của Trung Quốc, về mặt chiến lược, không hẳn là nhiệm vụ mà Mỹ cần phải làm để duy trì điều lớn hơn là vị thế của Mỹ tại khu vực.³⁷

Ví dụ, Washington có thể không ngăn được Trung Quốc nạo vét tại những rạn san hô nằm cô lập ngoài biển, nhưng có thể sử dụng một loạt các công cụ ngoại giao và kinh tế để buộc Trung Quốc phải chịu cái giá đáng kể cho việc thực hiện những hoạt động đó. Ngoài ra, Mỹ có thể đảm bảo rằng các bước tiến của Trung Quốc thậm chí sẽ bị Mỹ vượt xa hơn, với việc nâng cấp thể đứng quân sự khu vực và tăng cường quan hệ an ninh với các láng giềng của Trung Quốc. Làm như vậy, Mỹ có thể khiến Trung Quốc phải trả giá cho mỗi hoạt động xây đảo nhân tạo, với việc đảm bảo rằng bất kỳ bước tiến chiến thuật nào của Bắc Kinh sẽ dẫn đến tổn thất chiến lược nặng nề hơn. Theo thời gian, cách tiếp cận này có thể thuyết phục lãnh đạo Trung Quốc rằng việc dồn sức cho cuộc chơi Biển Đông là không đáng; và ít nhất, nó sẽ giảm thiểu, nếu không muốn nói là phủi sạch, những lợi ích chiến lược mà Trung Quốc gặt hái được từ đòn tấn công của mình. Những người ủng hộ chiến lược này cho rằng cuộc đấu tại Biển Đông - và xa hơn là ở Châu Á - Thái Bình Dương - sẽ được quyết định không phải bởi việc ai là người kiểm soát nhóm đảo nhỏ tại đây, mà bởi ai có sức mạnh tổng hợp lớn hơn và ai sẽ là người kiểm soát được tốt hơn sự trung thành của các nước chủ chốt tại khu vực. Chiến lược đáp trả tập trung vào bức tranh lớn, dài hạn này, trong khi đó cũng góp phần giảm thiểu nguy cơ xung đột trong ngắn hạn.

Trên thực tế, chiến lược đáp trả sẽ chấp nhận việc Trung Quốc thay đổi nguyên trạng, trong chừng mực những thay đổi này không dẫn tới xung đột với Mỹ hay các đồng minh hiệp ước. Nhưng với những hành vi lấn tới của Trung Quốc, như việc tiếp tục tiến hành cải tạo đảo, Washington sẽ đáp trả bằng các biện pháp như trừng phạt kinh tế đối với các công ty tham gia vào hoạt động này, như xa hơn là dùng các sáng kiến hợp tác song phương như việc đàm phán về thỏa thuận đầu tư song phương, hay như việc mở rộng dần quan hệ quốc phòng của Mỹ với Đài Loan hay với các nước khác tại khu vực. Khi những hành vi lấn tới của Trung Quốc tạo ra bất ổn tại khu vực, Mỹ sẽ tích cực khai thác chiến lược này bằng việc mở rộng quan hệ quốc phòng và tìm kiếm cơ hội đặt căn cứ quân sự tại các nước ở Đông Nam Á và khu vực; Mỹ cũng sẽ tiếp tục khuyến khích các nước Đông Nam Á lên tiếng phản đối chính sách của Trung Quốc tại các diễn đàn ngoại giao và pháp lý. Tương tự, Mỹ sẽ đối phó với sự quyết đoán của Trung Quốc bằng việc cử nhiều khí tài quân sự tối tân hơn tới Biển Đông và các cứ điểm chiến lược xung quanh khu vực, bằng việc thực thi

³⁷ Ví dụ, xem Carlyle A. Thayer, *Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U.S. Leadership and ASEAN Centrality* (Washington, DC: Center for a New American Security, 2015), truy cập tại www.cnas.org/.

và hoạt động một cách thường xuyên hơn, rõ ràng hơn tại khu vực, và bằng việc tiến hành các bước đi cụ thể nhằm tăng cường thể đứng quân sự tại Châu Á – Thái Bình Dương. Về cơ bản, chiến lược đáp trả sẽ đòi hỏi việc phải thể hiện cho Bắc Kinh, bằng nhiều biện pháp khác nhau, thấy rằng sự quyết đoán cuối cùng sẽ khiến họ ngày càng bị bao vây và cô lập.

Điểm mạnh của chiến lược này đương nhiên là nằm ở việc mở ra cơ hội giành phần thắng tại khu vực mà không cần đến xung đột Mỹ - Trung trong quá trình thực thi. Điều chính là lý do mà chính quyền Obama theo đuổi một “biến thể” của chiến lược này kể từ năm 2010. Dưới thời Obama, nhìn chung Mỹ thường tránh đối đầu trực tiếp với các hành vi lấn tới của Trung Quốc (với một vài ngoại lệ như đã đề cập ở trên). Nhưng Mỹ cũng tìm cách nâng cấp quan hệ đồng minh với Philippines, tăng cường quan hệ với các đối tác Đông Nam Á như Việt Nam, triển khai thêm các khí tài quân sự tới Biển Đông và các khu vực xung quanh, và tìm cách thúc đẩy sự đoàn kết ngoại giao vững chắc hơn tại khu vực để chống lại các hành vi cưỡng ép của Trung Quốc. Logic chiến lược của Mỹ dưới thời Obama là tránh xung đột trong những lĩnh vực mà Trung Quốc chiếm ưu thế, nhưng đồng thời với đó là tái tập trung vào cạnh tranh trong những lĩnh vực mà Mỹ có thể có lợi thế chiến lược nhờ vào việc Washington có nhiều bạn bè tại khu vực cũng như vẫn đang có sức mạnh tổng thể lớn hơn Trung Quốc.

Đây là ưu điểm trên lý thuyết, tuy nhiên nhìn vào hành động của chính quyền Obama trong những năm qua, chiến lược này cũng có một số điểm yếu và thách thức rõ ràng. Thứ nhất và rõ ràng nhất, trong ngắn hạn, chiến lược đáp trả hầu như không có tác dụng gì trong việc ngăn Trung Quốc củng cố những gì mà họ đã đạt được hoặc tìm kiếm những mục tiêu mới, và đi cùng với đó là những hậu quả tiêu cực - cả hữu hình và vô hình. Cụ thể, nếu không kìm hãm hành vi lấn tới của Trung Quốc, sẽ lại có nguy cơ - như những gì đã xảy ra dưới thời Obama - rằng các nước đồng minh Mỹ đang thoả hiệp với ranh giới đỏ mà nước này đã tuyên bố, bởi Mỹ không có khả năng cũng như không muốn ngăn hành vi bành trướng tại khu vực của Trung Quốc. Suy nghĩ này cũng sẽ khiến các nước khu vực thuận theo, thay vì phản kháng lại, sự bá quyền của Trung Quốc ở Biển Đông; điều này thậm chí có khả năng khuyến khích Bắc Kinh đẩy nhanh công cuộc giành vị thế bá chủ của mình.³⁸

Thứ hai, nếu mục đích của việc áp đặt cái giá phải trả là nhằm dần dần tác động lên các quyết sách của Trung Quốc, thì cái giá phải trả áp lên Bắc Kinh phải đủ lớn - và việc này thì sẽ lại tăng nguy cơ làm ảnh hưởng đáng kể tới quan hệ hoặc có thể khiến khủng hoảng không mong muốn nổ ra.³⁹ Đó chính là vấn

³⁸ Như Bộ Quốc phòng đã thừa nhận vào cuối thời kỳ Obama, Trung Quốc vẫn tiếp tục và thậm chí còn đẩy nhanh các nỗ lực nhằm giành lấy ưu thế tại khu vực. Xem U.S. Defense Dept., *Annual Report to Congress*; also Ash Carter, “Remarks at U.S. Naval Academy Commencement,” *U.S. Department of Defense*, ngày 27/5/2016, www.defense.gov/.

³⁹ Về chiến lược áp đặt cái giá phải trả, xem Thomas G. Mahnken, *Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer* (Washington, DC: Center for a New American Security, 2014), truy cập tại www.cnas.org/.

đề mà chính quyền Obama chưa bao giờ giải quyết một cách thấu đáo. Các quan chức cũ trong chính quyền, như Ely Ratner, đã nhận định, Nhà Trắng muốn gìn giữ ổn định trong tổng thể quan hệ, và do đó chưa bao giờ sẵn sàng áp đặt cái giá phải trả một cách đủ lớn cần thiết để giúp chiến lược này hiệu quả.⁴⁰

Thứ ba, để đáp trả những gì mà Trung Quốc đã giành được bằng việc nâng cao vị thế của Mỹ và tạo ra một liên minh đối trọng mạnh hơn là việc nói thì dễ, làm thì khó. Washington đã dành nhiều công sức và thời gian để nâng cấp quan hệ ngoại giao và quân sự với Manila trong những năm dưới nhiệm kỳ Tổng thống Obama, nhưng trên thực tế, tiến trình này lại bị phá hoại bởi sự xuất hiện của Rodrigo Duterte. Các nhà ngoại giao Mỹ luôn hồi thúc ASEAN phải có lập trường cứng rắn hơn về Biển Đông, nhưng Bắc Kinh đã làm vô hiệu hoá những nỗ lực này bằng việc sử dụng sức mạnh kinh tế và ngoại giao để tiếp tục chia rẽ khu vực.⁴¹ Hậu quả từ hành động của Trung Quốc - và việc Mỹ không phê chuẩn Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) vốn có thể giúp sợi dây gắn kết giữa Mỹ và các nước Đông Nam Á chặt chẽ hơn - là Trung Quốc đã giành được những thành quả trong ngắn hạn mà vẫn thành công trong việc tránh khỏi cái giá phải trả trong dài hạn khi đội ngũ của Tổng thống Obama rời nhiệm sở.⁴²

Cuối cùng, và liên quan đến điểm này, chiến lược đáp trả đòi hỏi các quan chức Mỹ tiếp tục phải hành xử cẩn trọng: hành động đủ mạnh để thuyết phục các nước khu vực rằng Washington rất nghiêm túc về việc ngăn không để Bắc Kinh bá chủ khu vực, nhưng mặt khác lại không được mạnh đến mức làm mất lòng các đồng minh và đối tác, những người luôn muốn tránh việc phải chọn nghiêng hẳn về bên nào. Như nhà ngoại giao Singapore Bilahari Kausikan đã nhấn mạnh, "[với] các quốc gia Đông Nam Á, bát cháo mang tên Mỹ sẽ luôn là quá nóng hoặc quá lạnh; các quốc gia sẽ luôn lo ngại rằng hoặc Mỹ sẽ lôi kéo họ vào cuộc đấu với các cường quốc khác, hoặc họ sẽ bị Mỹ bỏ rơi và một mình đương đầu với các cường quốc khác mà không có sự hỗ trợ cần thiết".⁴³ Chiến lược đáp trả có thể có điểm mạnh, nhưng nó cũng vẫn còn nhiều điểm trừ.

Thích nghi

Thực tế này dẫn chúng ta đến chiến lược thứ tư cho Mỹ: thích nghi. Ngược lại với ba chiến lược trên, mục tiêu của cuối cùng của chiến lược thích nghi không phải là ngăn hành vi gây bất ổn của Trung Quốc, hay thậm chí là

⁴⁰ Ratner, "Course Correction."

⁴¹ Manuel Mogato, Michael Martina, và Ben Blanchard, "ASEAN Deadlocked on South China Sea, Cambodia Blocks Statement," *Reuters*, ngày 25/7/2016, www.reuters.com/.

⁴² Về việc Mỹ rút khỏi TPP và tác động của việc này, xem Jessica Meyers, "In Asia, China Looks Like the Winner after Scuttling of Trans-Pacific Partnership," *Los Angeles Times*, ngày 24/1/2017, www.latimes.com/.

⁴³ Bilahari Kausikan, *Dealing with an Ambiguous World*, lecture 3, *ASEAN & US-China Competition in Southeast Asia*, Nathan Lectures (Singapore: Institute of Policy Studies, 2016), lkyspp2.nus.edu.sg/.

duy trì vị thế bá chủ của Mỹ tại Biển Đông và xa hơn là tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. Mục tiêu chính của chiến lược này là tập trung vào việc tránh xung đột với Trung Quốc vì Biển Đông, còn mục tiêu thứ yếu là duy trì nguồn lực cần thiết để cạnh tranh một cách có hiệu quả.

Vì mục tiêu đó, Mỹ sẽ đơn phương nhượng bộ để làm giảm căng thẳng tại Biển Đông. Mỹ sẽ tránh không thực hiện các hành động mang tính thách thức về quân sự, ngoại giao và pháp lý đối với các hành vi của Trung Quốc, về cơ bản là sẽ chấp nhận - dù công khai hay không công khai - hoạt động cải tạo đảo, quân sự hoá và cưỡng ép láng giềng của Trung Quốc. FONOPs sẽ được loại bỏ; tập trận quân sự và duy trì hiện diện nếu không bị gián đoạn thì sẽ bị giảm tần suất. Mỹ sẽ duy trì các quan hệ đồng minh và đối tác tại khu vực, nhưng sẽ làm rõ rằng mỗi quan hệ đồng minh của mình không có hiệu lực với các thực thể tranh chấp, như Bãi cạn Scarborough hay Bãi Cỏ Mây, và Mỹ sẽ thúc giục đồng minh và đối tác đi tới hoà hoãn ngoại giao với Bắc Kinh. Như việc Anh chấp nhận vị thế bá chủ của Mỹ tại khu vực Tây Hemisphere vào cuối thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20, Mỹ sẽ chấp nhận vị thế bá chủ của Trung Quốc tại Biển Đông trong thế kỷ 21, và sẽ khuyến khích các nước khác làm như vậy.

Tiền đề cốt lõi của chiến lược này là xem việc chống lại sự bá chủ của Trung Quốc ở Biển Đông là một việc làm dại dột. Lập luận này cho rằng Trung Quốc đã kiểm soát phần lớn khu vực, và Washington không thể làm gì khác ngoài việc đe dọa - và có lẽ chủ động khơi mào - chiến tranh để ngăn chặn bước tiến của Trung Quốc. Vậy thì thay vì việc biến Bãi cạn Scarborough hay Bãi Cỏ Mây thành Tây Berlin của thế kỷ 21, Washington có thể chỉ cần thừa nhận rằng sự trỗi dậy của Trung Quốc cuối cùng thì cũng sẽ biến Biển Đông thành ao nhà của Trung Quốc.

Đã có những thời gian mà các biến thể của chiến lược này được các nhà quan sát tại khu vực Châu Á - Thái Bình Dương ủng hộ - bao gồm cả nhà tư tưởng chiến lược Úc Hugh White - và đây cũng không phải là chiến lược hoàn toàn không có logic.⁴⁴ Rõ ràng, cạnh tranh với Trung Quốc tại Biển Đông là rất tốn kém và tiềm tàng nguy hiểm theo thời gian; chiến lược thích nghi có thể tránh được các phí tổn và nguy cơ này, ít nhất là trong ngắn hạn. Cũng tương tự, yếu tố địa lý và sự bất đối xứng về lợi ích đang đứng về phía Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông, giống như việc yếu tố địa lý và sự bất đối xứng về lợi ích đã đứng về phía Mỹ trong cuộc cạnh tranh với Vương Quốc Anh và các cường quốc ngoài khu vực khác tại vùng biển Caribbean hồi cuối thế kỷ 19; do đó chiến lược thích nghi sẽ giải thoát Mỹ khỏi cuộc đấu khó khăn tại một vùng biển xa xôi và hạn chế nguy cơ chiến tranh với Trung Quốc. Ngoài ra, trong bối cảnh Biển Đông có ý nghĩa chiến lược và kinh tế vô cùng lớn với Trung Quốc, sẽ có khả năng Mỹ - nếu hành xử khéo léo - có thể đòi hỏi một vài nhượng bộ

⁴⁴ Hugh White, "The U.S. Must Accommodate China's Power in the Island Dispute—or Be Willing to Pay a High Price," *HuffPost*, ngày 27/10/2015, www.huffingtonpost.com/; Hugh White, "Asian Century Must Begin with Great-Power Accommodation," *East Asia Forum*, June 29, 2015, www.eastasiaforum.org/.

của Trung Quốc trong vấn đề Bắc Triều Tiên, biến đổi khí hậu, hay một trong nhiều vấn đề quan trọng khác trong quan hệ song phương để đổi lấy việc để Trung Quốc tự do tại Biển Đông.⁴⁵

Tuy nhiên, khó có khả năng sự đầu hàng tuyệt đối của Mỹ tại Biển Đông sẽ khiến Bắc Kinh thay đổi về cơ bản chính sách với Bắc Triều Tiên, Đài Loan, và các vấn đề quan trọng khác, bởi các lãnh đạo Trung Quốc chắc chắn sẽ nhận định rằng sự yếu đuối trong lập trường Biển Đông của Mỹ sẽ là lý do để Mỹ tìm kiếm một "thỏa hiệp lớn". Và dù chiến lược thích nghi nghe có vẻ hấp dẫn với một quốc gia luôn phải đối mặt với nhiều thách thức khác nhau trên toàn thế giới, nhưng thực tế là lợi ích mà chiến lược này mang lại chẳng thấm thía vào đâu so với những bất lợi của nó gây ra.

Chiến lược thích nghi sẽ làm suy yếu quan hệ đồng minh và đối tác của Mỹ tại Đông Nam Á và cả các khu vực khác, cụ thể là nó sẽ cho thấy rằng Mỹ không còn sẵn sàng thách thức quyền lực của Trung Quốc tại khu vực. Hậu quả là Washington sẽ có nguy cơ đánh mất vai trò lãnh đạo mà Mỹ đã duy trì từ lâu tại khu vực, cùng với đó chiến lược này có thể sẽ khuyến khích các quốc gia từ Việt Nam cho đến Philippines đứng về phía một Bắc Kinh đang trỗi dậy. Cụ thể, nếu Mỹ không thể tập hợp đủ nguồn lực cần thiết để duy trì trật tự dựa trên luật pháp, thì các lãnh đạo Mỹ cũng đừng nên trông mong các quốc gia nhỏ hơn sẽ làm như vậy. Ngoài ra, dù chính sách thích nghi sẽ giảm nguy cơ đối đầu trong ngắn hạn, nhưng trong dài hạn nguy cơ này sẽ tăng lên. Nếu áp dụng chính sách này, bài học mà Bắc Kinh chắc chắn sẽ thu được là các ranh giới đỏ của Mỹ không hẳn đã quá đỏ và các cam kết "sắt đá" của Mỹ với đồng minh cũng không hẳn đã sắt đá; và nhận thức này cũng sẽ khích lệ Trung Quốc mạo hiểm hơn khi tìm cách vượt qua một ranh giới đỏ thật sự của Mỹ và khiến xung đột giữa hai nước xảy ra.

Cuối cùng, và có lẽ là quan trọng nhất, chiến lược này sẽ đảm bảo cho sự bá chủ của Trung Quốc tại Biển Đông, một khu vực mà các nhà hoạch định chính sách của Mỹ từ lâu đã coi là có tầm quan trọng sống còn về kinh tế và địa chính trị đối với Mỹ. Sự bá chủ của Trung Quốc cũng sẽ khiến việc bảo vệ Đài Loan, Philippines và các đồng minh, đối tác khác trong trường hợp Trung Quốc gây hấn hoặc cưỡng ép trở nên khó khăn hơn. Chiến lược thích nghi của Mỹ cũng đặt Trung Quốc vào đúng con đường trở thành bá quyền khu vực, một bá quyền mà Mỹ vẫn luôn cảm thấy là cần phải ngăn chặn. Cụ thể, so với Washington, Bắc Kinh có thể có lợi ích lớn hơn tại Biển Đông, nhưng không thể nói rằng Mỹ không có lợi ích nào ở đây để đáng phải bảo vệ. Nói cách khác, chiến lược thích nghi sẽ có những tác động mang tính thảm họa cho vị thế của Mỹ tại Châu Á - Thái Bình Dương - mà lại không thể đảm bảo chắc chắn rằng nguy cơ xảy ra xung đột với Trung Quốc trong tương lai sẽ được giảm thiểu.

⁴⁵ Charles L. Glaser, "A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation," *International Security* 39, Số 4 (Spring 2015), tr. 49-90.

May mắn là không cần thiết phải lựa chọn chiến lược không mong muốn này. Cụ thể, Trung Quốc đang thúc đẩy một cách mạnh mẽ cho vị thế bá chủ tại Biển Đông - nhưng cuộc chơi vẫn chưa ngã ngũ. Như đề cập ở trên, đã có những vụ việc (như tại Bãi Cỏ Mây năm 2014 và tại Bãi cạn Scarborough năm 2016) khi Bắc Kinh lùi bước trước sức ép và cảnh báo mạnh mẽ từ Mỹ. Đúng là Mỹ đang loay hoay để có thể ngăn chặn các bước tiến đều đặn của Trung Quốc tại Biển Đông, nhưng khi Mỹ đã vẽ ranh giới rõ ràng và thể hiện sẵn sàng thực thi chúng một cách mạnh mẽ, Trung Quốc đã không đẩy vấn đề lên mức tột cùng căng thẳng. Nếu như chỉ đơn giản là không thể ngăn chặn hoặc đáp trả một cách có hiệu quả đòn tấn công từ Trung Quốc, thì chiến lược thích nghi có vẻ là một lựa chọn chiến lược. Nhưng không phải là không thể, và do đó chính sách thích nghi, dưới góc nhìn chiến lược, có thể đồng nghĩa với việc tự sát vì chưa đủ dũng cảm.

TÓM TẮT CÁC LỰA CHỌN CHIẾN LƯỢC TẠI BIỂN ĐÔNG

Đảo ngược	<ul style="list-style-type: none">• Tấn công các lực lượng Trung Quốc tại Biển Đông• Phong tỏa cho đến khi lực lượng Trung Quốc tại các thực thể ở Biển Đông rút lui• Áp dụng trừng phạt kinh tế để buộc quân đội Trung Quốc rút lui• Tấn công các lợi ích "cốt lõi" của Trung Quốc, như Đài Loan, trừ phi Trung Quốc rút lui
Ngăn chặn	<ul style="list-style-type: none">• Đồn trú quân đội Mỹ tại các thực thể mà các nước láng giềng của Trung Quốc đang quản lý• Hỗ trợ quân sự cho các bên yếu sách tại Biển Đông• Duy trì hiện diện quân sự hùng hậu, đặc biệt tại khu vực gần Bãi cạn Scarborough• Công nhận các nước láng giềng của Trung Quốc là các bên yếu sách hợp pháp đối với các thực thể đang có tranh chấp
Đáp trả	<ul style="list-style-type: none">• Tăng can dự quân sự-chính trị của Mỹ tại Đông Nam Á• Áp đặt các hình thức trừng phạt kinh tế/ngoại giao để đáp trả các bước tiến của Trung Quốc• Triển khai quân đội Mỹ với quy mô lớn hơn để đáp trả những gì Trung Quốc đã đạt được• Khuyến khích các thách thức ngoại giao và pháp lý đối với các hoạt động của Trung Quốc
Thích nghi	<ul style="list-style-type: none">• Công khai chấp nhận hoạt động cải tạo, xây dựng, quân sự hoá của Trung Quốc• Dừng hoạt động tự do hàng hải tại Biển Đông• Truyền thông điệp rằng Washington sẽ không can thiệp vào tranh chấp tại khu vực• Làm rõ ràng cam kết của Mỹ với Philippines không bao gồm Biển Đông Khuyến khích các thách thức ngoại giao và pháp lý đối với các hoạt động của Trung Quốc

HÀM Ý CHÍNH SÁCH

Vậy phân tích trên có ý nghĩa thế nào với Mỹ? Cả hai lựa chọn cực đoan - đảo ngược hay thích nghi - đều không phải là chiến lược/cách tiếp cận mong muốn mà chính quyền Trump có khả năng sẽ thông qua. Chiến lược đảo ngược có những điểm thật sự nổi bật, nhưng sẽ đòi hỏi Washington phải chấp nhận cái giá phải trả và sự rủi ro lớn, và có thể sẽ đe dọa tới nhiều mục tiêu mà Mỹ có nhiệm vụ phải bảo vệ. Cụ thể, chiến lược này đòi hỏi Washington phải chấp nhận rủi ro nhiều hơn so với đồng minh và đối tác - đây là điều có lẽ khó xảy ra nếu nhìn vào việc Tổng thống Trump nhấn mạnh tầm quan trọng của việc các đồng minh phải có trách nhiệm nhiều hơn đối với khả năng đảm bảo an ninh quốc phòng của họ. Ngược lại, chiến lược thích nghi về cơ bản sẽ nhường lại hầu hết khu vực Đông Nam Á cho Trung Quốc. Đây sẽ là thảm họa chiến lược cho bất kỳ chính quyền nào của Mỹ, đặc biệt là với một chính quyền đã tuyên bố rằng sẽ quyết tâm thực thi chính sách "cứng rắn" với Trung Quốc. Do đó, một chính sách mang hơi hướng hoà hoãn có vẻ như sẽ không được ủng hộ.⁴⁶

Thực tế này dẫn đến hai lựa chọn chiến lược: ngăn chặn hoặc đáp trả các hành động của Trung Quốc tại Biển Đông. Chiến lược ngăn chặn đã có hiệu quả trong một số vụ việc cụ thể, và có thể chiến lược này sẽ thay đổi hành vi của Trung Quốc thông qua răn đe thay vì ép buộc. Tuy nhiên chiến lược ngăn chặn vẫn tỏ ra tốn kém và là một chiến lược tiềm ẩn nguy hiểm bởi quốc gia đối địch sẽ có nhiều cơ hội để khai thác trong tương lai. Còn về chiến lược đáp trả, chiến lược này có điểm cộng là tránh xung đột quân sự trong ngắn hạn, trong đó vẫn tiếp tục tập trung vào mục tiêu dài hạn đó là áp đặt cái giá phải trả và cải thiện cán cân tương quan sức mạnh tại khu vực khi so sánh với Trung Quốc. Đáng tiếc, khó có thể thực thi một cách chính xác chiến lược đáp trả, và, như kinh nghiệm từ thời Obama chỉ ra, chiến lược này sẽ dễ dẫn đến nguy cơ để mặc cho Trung Quốc tiếp tục thay đổi nguyên trạng và từ đó làm xói mòn uy tín của Mỹ trước các bạn bè cũng như khiến các đối thủ không còn coi trọng Washington. Chiến lược ngăn chặn và đáp trả chắc chắn là ưu việt hơn so với hai lựa chọn cực đoan kia, nhưng cũng không phải là chiến lược lý tưởng.

Tuy nhiên, chiến lược ngăn chặn và đáp trả không phải là không thể cùng tồn tại song song với nhau, do đó cách tiếp cận tốt nhất cho các nhà hoạch định chính sách Mỹ là kết hợp những khía cạnh hợp lý nhất của hai chiến lược này, cùng với đó là tìm cách tránh những điểm yếu có liên quan. Cụ thể, Mỹ nên ngăn chặn các hành vi mang tính gây bất ổn nhất của Trung Quốc, cùng với đó là đáp trả và trừng phạt các hành vi ít mang tính đe dọa hơn.

Các thành tố ngăn chặn trong một chiến lược mới sẽ thể hiện rằng Mỹ sẵn sàng chấp nhận các rủi ro trong ngắn hạn - gồm cả rủi ro quân sự - để ngăn cản Trung Quốc cưỡng ép các quốc gia khu vực và củng cố sự kiểm soát với các

⁴⁶ Alexander Gray và Peter Navarro, "Donald Trump's Peace through Strength Vision for the Asia Pacific," *Foreign Policy*, ngày 7/11/2016, foreignpolicy.com/.

thực thể khác ở Biển Đông. Đã có những thời điểm Mỹ thể hiện rằng khi nước này vẽ ra ranh giới đồ rõ ràng và răn đe một cách hiệu quả rằng sẽ thực thi ranh giới đồ này, thì Mỹ có thể ngăn Trung Quốc chiếm thực thể của các bên có yêu sách khác (như trường hợp Bãi Cỏ Mây năm 2014) và xây dựng trên các thực thể tranh chấp (như Bãi cạn Scarborough năm 2016). Nếu các lãnh đạo Mỹ có thể đưa ra những lời đe dọa mang tính răn đe rõ ràng, và hỗ trợ bằng các biện pháp trừng phạt quân sự, kinh tế và ngoại giao nếu phù hợp, Mỹ có thể giảm thiểu các hành vi đáng lo ngại nhất trong đòn tấn công của Trung Quốc với việc không để Bắc Kinh chiếm thêm hoặc cải tạo các thực thể khác.

Trong khi đó, các thành tố đáp trả trong chiến lược này, sẽ là tìm cách đảm bảo rằng với mỗi thành quả ngắn hạn thu được thông qua hành vi cưỡng ép, Trung Quốc sẽ phải chịu tổn thất trong dài hạn. Đáng tiếc, không chiến lược ngăn chặn nào của Mỹ có thể ngăn việc Trung Quốc sử dụng lực lượng dân quân biển để quấy nhiễu tàu của các nước khác, vi phạm phán quyết năm 2016 của toà trọng tài, tiếp tục quân sự hoá các đảo nhân tạo đã xây dựng tại Trường Sa, hay công bố ADIZ tại Biển Đông.⁴⁷ Với những hành động răn đe vốn đã không còn là điều gì mới mẻ này, Mỹ không chỉ là khó có thể đi đến chiến tranh, mà thậm chí là khó có thể đe dọa làm như vậy, và Trung Quốc biết rất rõ điều đó. Do vậy, các lãnh đạo Mỹ không còn lựa chọn nào khác ngoài việc áp đặt các hình thức trừng phạt ngoại giao và kinh tế lên Bắc Kinh để đáp trả những hành động này, cùng với đó là đáp trả những thành quả của Bắc Kinh bằng việc tăng cường vị thế quân sự của Mỹ tại khu vực và tìm kiếm sự ủng hộ của khu vực cho việc Mỹ tăng cường can dự và có chính sách cứng rắn hơn với Trung Quốc.

Dĩ nhiên, không có gì đảm bảo chắc chắn chiến lược hỗn hợp này sẽ có hiệu quả; và nếu có một cách giải quyết tốt ráo cho thách thức mà Trung Quốc tạo ra ở Biển Đông thì đến thời điểm này các nhà hoạch định chính sách Mỹ có lẽ đã tìm ra. Chiến lược hỗn hợp giữa ngăn chặn/đáp trả sẽ vẫn có nhiều điểm yếu cố hữu của từng chiến lược riêng biệt: ví dụ, nó sẽ không làm suy giảm thế đứng quân sự-địa chính trị của Trung Quốc và cũng không ngăn cản được các hình thức quyết đoán và cưỡng ép của Trung Quốc tại khu vực. Ngoài ra, chiến lược cũng sẽ khó thực thi - bởi tất cả các lý do đã đưa ra ở trên - và thậm chí nếu để càng lâu thì sẽ càng khó để thực thi bởi sức mạnh của Trung Quốc cũng tăng dần theo thời gian. Cụ thể, để Mỹ có thể thực hiện được dù chỉ là một số mục tiêu khiêm tốn của chiến lược này, họ sẽ phải chấp nhận rủi ro lớn hơn, chấp nhận cái giá phải trả cao hơn, và áp đặt nhiều hình thức trừng phạt nghiêm khắc hơn với Trung Quốc so với những gì mà họ sẵn sàng làm tính đến thời điểm

⁴⁷ Tuy nhiên, hoàn toàn có thể chia sẻ thông tin về lực lượng dân quân trên biển với các quốc gia khu vực và có các động thái răn đe để lực lượng này không tiếp tục quấy phá các lực lượng của Mỹ. Xem *Hearing on Seapower and Projection Forces in the South China Sea, Before the H. Armed Services Subcomm. on Seapower and Projection Forces*, 114th Cong., tr. 8 (ngày 21/9/2016) (điều trần của Andrew S. Erickson, "The South China Sea's Third Force: Understanding and Countering China's Maritime Militia"), truy cập tại docs.house.gov/.

hiện tại. Một chiến lược ngăn chặn/đáp trả sẽ không giúp các nhà hoạch định chính sách Mỹ tránh khỏi những cuộc khủng hoảng nguy hiểm và các tình huống nan giải - dù đây vẫn có thể là cách tiếp cận hoàn hảo nhất giúp Mỹ có đủ dư địa cần thiết để đảm bảo được những lợi ích chính của nước này tại Biển Đông.

Những năm qua, Mỹ đã tỏ ra chập chững, không có cách tiếp cận nhất quán, rõ ràng cho Biển Đông. Giờ là thời điểm để Mỹ nghiêm túc về việc xây dựng chiến lược - trước khi quá muộn./.

Hal Brands là Giáo sư xuất sắc Henry A. Kissinger về các vấn đề toàn cầu, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế Tiến bộ, Trường Johns Hopkins; nhà nghiên cứu cao cấp tại Trung tâm Đánh giá Chiến lược Ngân sách (CSBA).

Zack Cooper là nhà nghiên cứu cao cấp Chương trình Nghiên cứu Châu Á, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (CSIS).

Bài viết được đăng trên [Naval War College Review](#), Mỹ.

Khắc Tiệp (dịch)

Đình Anh (hiệu đính)