

Biển Đông: Quan điểm từ Hoa Kỳ

GS. Bronson Percival

*Cố vấn cao cấp, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược CNA
(trước đây là Trung tâm Phân tích Hải quân), Virginia, Hoa Kỳ*



GS. Bronson Percival (trái)

*

Hội thảo Quốc tế lần thứ hai

“Biển Đông: Hợp tác vì An ninh Khu vực và Phát triển”

10 – 12 tháng 11 năm 2010, Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam

*

Lời giới thiệu và tóm tắt

Chính sách Biển Đông của Mỹ không thay đổi ít nhất trong vòng 15 năm, tuy nhiên, quan tâm của Mỹ tại khu vực này không đồng nhất tại các thời điểm khác nhau. Khi bối cảnh chiến lược tại khu vực này thay đổi, Mỹ đã dấn lú trở lại phù hợp với chính sách lâu nay của mình. Trong gần một thập kỷ, Biển Đông đã không nằm trong bản đồ tư duy của chính quyền và người dân Mỹ, chính những hành động quyết đoán của Trung Quốc đã khơi lại quan tâm của Mỹ và dẫn đến việc khẳng định lại chính sách của Mỹ tại khu vực này.

Mỹ nhìn nhận Biển Đông dưới nhiều lăng kính khác nhau tùy thuộc các thành phần khác nhau trong chính quyền Mỹ và cộng đồng doanh nghiệp. Lăng kính chủ đạo đặt các diễn biến tại Biển Đông trong bối cảnh các xu hướng trong quan hệ Trung – Mỹ. Những quan chức quan tâm tới các lợi ích chiến lược sống còn của Mỹ tại Đông Á và sự lớn mạnh về năng lực của hải quân Trung Quốc có chiều hướng quan sát các diễn biến trong khu vực qua góc nhìn này. Góc nhìn thứ hai tập trung vào Biển Đông như một nhân tố trong quan hệ giữa Mỹ với các thành viên ASEAN, bên cạnh đó nhấn mạnh việc các đồng minh và bạn bè của Mỹ trong khu vực Đông Nam Á cần chia sẻ một cách đáng tin cậy và mang tính hỗ trợ. Quan điểm thứ ba- ngày càng ảnh hưởng đến chu trình hoạch định chính sách của Mỹ- coi Biển Đông là điểm mấu chốt quan trọng trong cấu trúc an ninh tổng thể của Mỹ tại châu Á do khác biệt giữa Đông Á và Nam Á đang được thu hẹp.

Mặt khác, Biển Đông thu hút sự chú ý của người dân Mỹ theo từng giai đoạn với quan ngại về tính nhất quán trong lập trường của Mỹ trước các vấn đề pháp lý mang tính quốc tế. Cuối cùng, Mỹ có những lợi ích về mặt thương mại bao gồm việc tự do giao thương hàng hải giữa Ấn Độ Dương với Đông Bắc Á và việc

các công ty của Mỹ có thể cạnh tranh trên cơ sở bình đẳng trong việc thăm dò và khai thác dầu khí cũng như các tài nguyên khoáng sản khác trong khu vực Biển Đông.

Ba yếu tố khác nhau trong chính sách của Mỹ có sự khác biệt. Đó là:

- a) Mỹ “không thể hiện quan điểm trong các giá trị pháp lý trong việc tranh chấp chủ quyền lãnh thổ” tại Biển Đông.
- b) Duy trì tự do hàng hải là “lợi ích quốc gia” cơ bản của Mỹ.
- c) Các nước không thể hạn chế một cách hợp pháp các hoạt động khảo sát quân sự trong vùng đặc quyền kinh tế của họ (EEZ).

Do đó, trong năm 2009 Giám đốc Tình báo Quốc gia Mỹ Dennis Blair đã gọi việc Trung Quốc quấy nhiễu tàu USNS Impeccable trong khi tàu đang tiến hành một cuộc khảo sát quân sự là một bất đồng quân sự nghiêm trọng nhất giữa Trung Quốc và Mỹ từ năm 2001. Gần đây, Bộ trưởng Ngoại giao và Quốc Phòng Mỹ đã phản ứng trước các hành động được cho là quyết đoán của Trung Quốc trên Biển Đông và sự miễn cưỡng của Trung Quốc trong việc làm rõ mục đích của mình bằng cách tái khẳng định sự tự do hàng hải như là “lợi ích quốc gia” của Mỹ và đề xuất các cuộc đàm phán giữa tất cả các nước có yêu sách tại Biển Đông.

Các quan chức Mỹ lúng túng trước lập trường mơ hồ của Trung Quốc về “đường lưỡi bò” đánh dấu tuyên bố của Trung Quốc tại Biển Đông và việc khẳng định tính chất của vùng biển này như một “lợi ích cốt lõi”. Động cơ cho hành động của Trung Quốc không rõ ràng. Yếu tố nội tại định hướng chính sách của Trung Quốc không xuyên suốt. Trong mắt người Mỹ, các hành động của Trung Quốc dường như không đạt hiệu quả bởi một số lý do sau. Thứ nhất, các hành động của Trung Quốc đã làm phương hại đến chiến dịch kéo dài một thập kỷ của nước này trong việc miêu tả mình như một đối tác ôn hòa với các nước láng giềng phía nam.

Thứ hai, các hành động của Trung Quốc đẩy nhanh việc “quay trở lại châu Á” dưới thời chính quyền Mỹ hiện nay. Thứ ba, sau khi các căng thẳng được giảm bớt tại Biển Đông trong hơn gần một thập kỷ qua đã cho phép Trung Quốc và Mỹ không đặt nặng an ninh như một phần trong mối liên hệ của họ với Đông Nam Á, Trung Quốc và Mỹ đã nêu bật các tính toán về an ninh truyền thống trong các mối quan hệ của các thành viên Đông Nam Á với các cường quốc bên ngoài.

Một số chuyên gia Mỹ cho rằng các chính sách đối đầu tại Biển Đông, bao gồm chống lại Việt Nam, là một phần trong nỗ lực lớn hơn của Trung Quốc để thử quyết tâm của Tổng thống Obama trong việc bảo vệ các lợi ích của Mỹ tại châu Á. Sau khi mâu thuẫn chung gia tăng mùa hè này, Washington và Bắc Kinh dường như không đạt được tiến triển đáng kể nào trong việc làm rõ và giải quyết các khác biệt của họ, tuy nhiên, hiện nay cả hai đã có thể làm dịu đi những căng thẳng.

Kết thúc phần giới thiệu và tóm tắt sơ lược

I) Bối cảnh và lịch sử: Chính sách Biển Đông nhất quán của Mỹ

Khi Ngoại trưởng Clinton công khai bày tỏ quan ngại về các báo cáo của Trung Quốc về các hoạt động trên Biển Đông tại Diễn đàn An ninh khu vực ASEAN 2010 (ARF) tại Hà Nội, bà đã có thể trích dẫn tuyên bố chính sách của Mỹ năm 1995 về Biển Đông, soạn thảo bởi các quan chức của Mỹ. Đoạn trích dẫn đó rất có giá trị bởi vì phát biểu của các quan chức cao cấp chính phủ năm 2009 và 2010 đã tái khẳng định rất nhiều điểm giống nhau so với trích dẫn năm 1995.

“Chính sách của Mỹ tại Biển Đông

BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ

Tuyên bố của phát ngôn viên, ngày 10 tháng 5 năm 1995

Mỹ lo ngại rằng các hành động đơn phương và phản ứng trên Biển Đông đã

làm gia tăng căng thẳng trong khu vực. Mỹ phản đối kịch liệt việc sử dụng hay đe dọa vũ lực để giải quyết các tranh chấp và thúc giục các bên có yếu sách kiềm chế và tránh các hành động gây mất ổn định.

Mỹ có lợi ích không đổi trong việc duy trì hòa bình và ổn định trên Biển Đông. Mỹ kêu gọi các bên có yếu sách tăng cường các nỗ lực ngoại giao trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến yếu sách, có tính đến lợi ích của các bên, góp phần vào hòa bình và thịnh vượng trong khu vực. Mỹ sẵn sàng trợ giúp bằng mọi cách khi cần thiết. Mỹ tái khẳng định Tuyên bố ASEAN năm 1992 về Biển Đông.

Duy trì tự do hàng hải là lợi ích cơ bản của Mỹ. Việc không ngăn cản sự tự do di chuyển của mọi loại thuyền bè và máy bay trên Biển Đông là rất cần thiết cho hòa bình và thịnh vượng của toàn khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, trong đó bao gồm cả Mỹ.

Mỹ không đưa ra bất cứ quan điểm nào về giá trị pháp lý trong các tranh chấp chủ quyền lãnh thổ tại các quần đảo, đá ngầm, rặng san hô và các cồn trên Biển Đông¹. Tuy nhiên, Mỹ thể hiện sự quan tâm nghiêm túc tới bất kỳ yếu sách hàng hải nào cũng như việc hạn chế hoạt động trên biển ở Biển Đông trái với luật pháp quốc tế bao gồm Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982.

Tuy nhiên, vấn đề Biển Đông, cũng như quan hệ của Mỹ với Trung Quốc và với các nước ASEAN, nhanh chóng bị quên lãng khi sự chú ý của Mỹ đã giảm đi vào cuối những năm 1990². Cuộc đối đầu năm 2001 giữa một máy bay do thám

¹ Các bản đồ của Trung Quốc cho thấy một đường đứt khúc 9 đoạn, dựa trên bản đồ cũ năm 1947 của Cộng hòa Trung Hoa – phác thảo tuyên bố về chủ quyền của mình trên Biển Đông. Được biết đến như “đường lưỡi bò”, Bắc Kinh tiếp tục sử dụng tấm bản đồ này khi ám chỉ đến yếu sách của mình ở Biển Đông. Quần đảo Hoàng Sa (Trung Quốc gọi là Tây Sa - XiSha) hiện đang bị Trung Quốc chiếm đóng, tuy nhiên Việt Nam cũng đưa ra tuyên bố chủ quyền tại quần đảo này. Trung Quốc tuyên bố chủ quyền tại quần đảo Trường Sa (Trung Quốc gọi là Nam Sa - Nansha). Bốn thành viên của ASEAN – Việt Nam, Philippines, Malaysia và Brunei cũng tuyên bố chủ quyền của mình tại Biển Đông với các yếu sách chồng lấn lên nhau và chồng lấn với với yếu sách của Trung Quốc và Đài Loan.

² Tại thời điểm đó, một quan chức thuộc Hội đồng An ninh quốc gia đã bí mật cho tác giả biết rằng Biển Đông đã “không còn là vấn đề đáng lo ngại.”

của Mỹ và chiến đấu cơ của Trung Quốc ngoài khơi đảo Hải Nam đã tạm thời và nhanh chóng đưa quan hệ Trung – Mỹ trở thành vấn đề trung tâm trong chính sách đối ngoại của chính quyền mới của Tổng thống Bush. Tuy nhiên, vụ tấn công khủng bố của Al Qaeda nhằm vào nước Mỹ tháng 9/2001 đã lấy đi quan tâm của Mỹ đối với Châu Á. Washington hoan nghênh việc làm dịu đi căng thẳng giữa Trung Quốc và các nước Đông Nam Á liên quan trên Biển Đông sau sự ra đời của hiệp định năm 2002 giữa ASEAN và Trung Quốc về Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông (DoC). Tuy nhiên, Biển Đông phần lớn đã không còn nằm trong các quan tâm về chính sách của Mỹ tại châu Á, khi Washington coi khu vực Đông Nam Á như “mặt trận thứ hai” trong “Cuộc chiến chống khủng bố toàn cầu” (GWOT) của chính quyền Bush. Khi sự chú ý của Mỹ xa rời Đông Nam Á sau khi các chương trình chống khủng bố trong khu vực dường như đạt được kết quả, Biển Đông vẫn không nổi lên như một vấn đề song phương quan trọng trong quan hệ của Mỹ với Trung Quốc hay với các nước ASEAN.

Tại Washington, trong nửa đầu năm 2008, quan tâm trên Biển Đông bắt đầu được khơi lại sau khi có thông tin cho rằng một cơ quan giấu tên của chính quyền Trung Quốc đã bằng nhiều cách đe dọa Exxon Mobile và một công ty dầu khí khác phải ngừng các hoạt động của họ trong hợp đồng ký kết với chính phủ Việt Nam trên vùng biển thuộc Việt Nam. Hiện chưa rõ liệu các công ty nói trên có vướng vào bất đồng mang tính song phương giữa Trung Quốc và Việt Nam hay việc dùng áp lực của Trung Quốc có ngầm ý áp dụng cho toàn bộ khu vực Biển Đông³.

³ Các hành động của Trung Quốc chống lại các công ty liên quan trong vấn đề Biển Đông dường là sự phản ứng cho các kế hoạch của Việt Nam. “Vào năm 2007, Việt Nam đã vẽ ra một kế hoạch lâu dài nhằm hợp nhất sự phát triển của đất liền với các tài nguyên biển tại Biển Đông. Trung Quốc đã phản ứng lại bằng cách ngầm gây áp lực lên các công ty dầu khí phương Tây như Exxon Mobile và đe dọa trả đũa lên các lợi ích thương mại của các công ty này tại Trung Quốc nếu tiến hành liên kết với Việt Nam trong các hoạt động thăm dò tại vùng biển này.” Thayer, Carl A., “The United States and Chinese Assertiveness in the South China Sea,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2 (Winter 2010), tr. 76. Cùng thời điểm đó, các học giả Việt Nam trong chuyến thăm của mình tới Washington đã nói với phía Hoa Kỳ rằng Trung Quốc đã đưa ra một kế hoạch để đe dọa Việt Nam trong vấn đề Biển Đông.

Tại cuộc đối thoại Shangri-la tháng 6 năm 2008, Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates đã phản đối ‘ngoại giao cưỡng chế... ngay cả khi chúng cùng tồn tại bên cạnh các biểu hiện bên ngoài của hợp tác.’ Mặc dù ông Gates không chỉ rõ Trung Quốc như một tác nhân của “ngoại giao cưỡng chế,” bình luận của ông chắc chắn là một tham chứng rõ ràng cho những tranh cãi về các hoạt động thương mại của công ty BP tại Việt Nam, và bình luận đó càng được củng cố hơn khi lộ ra việc Exxon Mobile gần đây cũng gặp phải áp lực tương tự từ phía Trung Quốc”.⁴

Sau đó vào tháng 9 năm 2008, Thứ trưởng Ngoại giao John Negroponte đã công du tới Hà Nội để khẳng định sự ủng hộ của Mỹ về quyền lợi của các công ty Mỹ trong các hoạt động kinh doanh tại khu vực Biển Đông.

Sự chỉ trích gián tiếp đối với tính quyết đoán ngày càng tăng của Trung Quốc tại Biển Đông đã nhường chỗ cho những phơi bày thẳng thắn hơn trong quan tâm của Mỹ giữa năm 2009 khi hai quan chức cao cấp của chính phủ đối chất trước Ủy ban Đối ngoại Thượng viện về các tranh chấp hàng hải ở Đông Á. Phó Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ phụ trách các vấn đề về Đông Á – Thái Bình Dương, Scot Marciel, đã xác nhận việc Trung Quốc dùng áp lực buộc các công ty năng lượng ngừng hoạt động trong các dự án ngoài khơi của Việt Nam, Washington phản đối bất kỳ “những đe dọa nào nhằm vào các công ty của Mỹ” và bày tỏ quan ngại trực tiếp với Bắc Kinh. Marciel tiếp tục chỉ ra sự vô lý trong các yêu cầu về quyền tài phán của Trung Quốc trên Biển Đông gây ra sự quan ngại sâu sắc cho Washington do những khu vực mà Bắc Kinh cảnh báo các công ty năng lượng của Mỹ không được hoạt động dường như nằm ngoài tuyên bố lãnh thổ về hàng hải của Trung Quốc. Do vậy, Marciel yêu cầu chính phủ Trung Quốc rõ ràng hơn trong những tuyên bố chủ quyền của mình.

⁴ Schofield, Clive và Ian Storey, “The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions,” The Jamestown Foundation, November 2009, tr. 39.

Trong phiên điều trần của mình, Phó trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng, Robert Scher cho rằng trong khi Mỹ ủng hộ các cuộc đàm phán nhằm giải quyết tranh chấp, các căng thẳng gia tăng trong vòng vài năm trở lại đây đã khiến Lầu năm góc củng cố các biện pháp được thiết kế nhằm tăng cường sự ổn định trong khu vực. Chiến thuật này bao gồm sự tiếp tục hiện diện của quân đội Mỹ tại khu vực, các hoạt động của Hải quân Mỹ trên Biển Đông để đảm bảo quyền tự do hàng hải và tăng cường cả về chiều rộng lẫn chiều sâu trong quan hệ ngoại giao quốc phòng cũng như các chương trình xây dựng năng lực với các nước trong khu vực như Malaysia, Vietnam, Philipin và Indonesia ‘nhằm ngăn ngừa các căng thẳng trên Biển Đông có thể tiến triển thành mối đe dọa tới các lợi ích của Mỹ.’ Cuối cùng, Scher chỉ ra rằng các hoạt động hợp tác về an ninh dẫn đầu bởi Mỹ như các cuộc diễn tập thường xuyên sẽ giúp các nước trong khu vực ‘vượt qua các rào cản về lịch sử văn hóa lâu đời’ gây kiềm hãm hợp tác đa phương. Nói một cách ngắn gọn, sự hiện diện của quân đội Mỹ tại Đông Nam Á sẽ giúp tạo nên một môi trường ổn định cho các bên có yêu sách theo đuổi một giải pháp chính trị và đồng thời khuyến khích các nước ASEAN tăng cường hợp tác quốc phòng với nhau.⁵

Tháng 1/2010, chỉ huy trưởng quân đội Mỹ tại Thái Bình Dương, Admiral Robert Willard, cho rằng chương trình hiện đại hóa quân sự mạnh mẽ của Trung Quốc dường như “thách thức tự do hành động của Mỹ trong khu vực và khi cần thiết, tăng cường sự ảnh hưởng của Trung Quốc đối với các nước láng giềng”.⁶

Vào tháng 2/2010, Phó trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng Scher tái khẳng định chính sách của Mỹ trong một thông cáo trước công chúng trước Ủy ban điều trần về Kinh tế và An ninh giữa Mỹ và Trung Quốc về “Hoạt động của Trung Quốc ở

⁵ Shofield Clive and Ian Storey, “The South China Sea Dispute: Increasing Stakes and Rising Tensions,” The Jamestown Foundation, November 2009, tr. 39-40.

⁶ Storey, Ian, “Power Play in S. China Sea Stirs up Tensions”, The Straits Times, July 27, 2010.

Đông Nam Á và hệ lụy đối với lợi ích của Mỹ” tại Capital Hill.⁷

Theo thông cáo báo chí của Mỹ và Nhật Bản, vào tháng 3/2010, giới chức Trung Quốc đã khẳng định với hai quan chức cao cấp của Mỹ nhân chuyến thăm của họ cho biết Trung Quốc đã nâng Biển Đông thành “lợi ích cốt lõi” về chủ quyền và sẽ không chấp nhận bất cứ sự can thiệp nào từ bên ngoài. Theo nhiều nguồn thông tin, “Trung Quốc đã truyền tải chính sách mới của mình đến Thứ trưởng Ngoại giao James Steinberg và Giám đốc cấp cao về các vấn đề châu Á Jeffrey Bader tại Hội đồng Bảo an Quốc gia vào đầu tháng 3. Hai quan chức cấp cao này của Mỹ đã gặp gỡ với Thành viên thuộc Hội đồng Nhà nước Trung Quốc Dai Bingguo, Bộ trưởng Ngoại giao Dương Khiết Trì và Thứ trưởng Ngoại giao Cui Tiankai tại Bắc Kinh, ông Bingguo được cho là người chuyên tiếp các chính sách của Trung Quốc tới phía Mỹ.”⁸

Trong bài phát biểu của mình tại cuộc đối thoại Shangri-la tháng 6/2010 tại Singapore, Bộ trưởng Quốc phòng Gates cho biết “Biển Đông là khu vực ngày càng được quan tâm. Vùng biển này không chỉ quan trọng với những quốc gia trực tiếp có đường biên giới tiếp giáp mà còn với tất cả các quốc gia có lợi ích về kinh tế cũng như an ninh tại châu Á. Chính sách của Mỹ rất rõ ràng. Việc duy trì ổn định, tự do hàng hải và không gây cản trở cho sự phát triển kinh tế là điều cần thiết. Mỹ không đứng về bất cứ bên nào trong việc tranh chấp chủ quyền lãnh thổ, tuy nhiên, chúng tôi phản đối việc sử dụng vũ lực và hành động cản trở tự do hàng hải. Chúng tôi phản đối bất kì nỗ lực nào đe dọa các công ty của Mỹ cũng như các

⁷ Ngoài DAS Scher, các chuyên gia khu vực của Hoa Kỳ xác nhận về các khía cạnh của các chính sách Trung Quốc trong khu vực. Sự chứng nhận của tác giả trong, “Threat or Partner: Southeast Asian Perceptions of China,” chủ yếu nói về các vấn đề tại Biển Đông.

⁸ “Trung Quốc nói với Hoa Kỳ rằng Biển Đông là ‘lợi ích cốt lõi’ trong chính sách mới của mình,” Báo Kyodo Service, 3/7/2010. Chỉ một vài các chuyên gia Hoa Kỳ đưa ra câu hỏi về ý nghĩa của định nghĩa trên về Biển Đông như một “lợi ích cốt lõi” khi không có tuyên bố nào của Trung Quốc xác nhận Trung Quốc đã nâng Biển Đông lên thành “lợi ích cốt lõi” ngang hàng với vấn đề về Đài Loan và Tây Tạng. Một số quan chức Trung Quốc và các học giả có thể sau đó đã cố gắng “quay trở lại” lại lập trường của Trung Quốc về liệu Biển Đông có thể cấu thành “lợi ích cốt lõi”.

công ty thuộc các quốc gia khác tham gia vào các hoạt động kinh doanh hợp pháp. Tất cả các bên phải cùng hợp tác với nhau để giải quyết các khác biệt thông qua các nỗ lực đa phương, hòa bình phù hợp với thông lệ của luật pháp quốc tế. Tuyên bố năm 2002 về ứng xử của các bên ở Biển Đông là một bước quan trọng và chúng ta hy vọng sẽ tiếp tục thực hiện một cách cụ thể hiệp định này.”⁹

Theo một báo cáo rộng rãi, ngày 23/7 tại Diễn đàn An ninh khu vực tại Hà Nội Ngoại trưởng Clinton cho biết “Mỹ có lợi ích quốc gia trong tự do hàng hải, quyền đi lại chung tại Châu Á và tôn trọng luật pháp tại Biển Đông.”¹⁰

“Thêm vào đó, Ngoại trưởng Clinton tuyên bố việc giải quyết các tranh chấp ngoài khơi bờ biển phía nam của Trung Quốc là nhiệm vụ ngoại giao ưu tiên hàng đầu, đánh tín hiệu ý định của mình trong việc can thiệp vào khu vực được Trung Quốc tuyên bố toàn bộ chủ quyền. Việc chấm dứt các bất đồng tại khu vực Biển Đông đóng vai trò then chốt trong sự ổn định khu vực’ và bảo đảm việc ‘không làm cản trở thương mại’.

Ngoại trưởng Clinton đưa ra đề nghị giúp đỡ cho Tuyên bố chung giữa ASEAN và Trung Quốc năm 2002 về ứng xử của các bên tại Biển Đông (DoC), một thỏa thuận nhằm thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin, hợp tác. Tuy nhiên sau 8 năm Doc được ký kết, hai bên vẫn chưa đạt được thỏa thuận về việc thực thi hiệp định này, một phần do Trung Quốc muốn thảo luận vấn đề một cách song phương với từng nước liên quan hơn là với ASEAN, đây là cách tiếp cận mang tính chiến thuật “chia để trị” mà ASEAN đã từ chối. Trong một động thái bất ngờ, Clinton mong muốn góp phần thúc đẩy các cuộc đối thoại nhằm thực thi Hiệp ước

⁹ Phát biểu của Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates, khách sạn Shangri-la, Singapore, 5/6/2010, <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1483>

¹⁰ Landler, Mark, “Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands, The New York Times, 23/7/2010.

DoC.”¹¹

Mười một quốc gia, trong đó bao gồm 4 thành viên ASEAN tuyên bố chủ quyền là Brunei, Malaysia, Philipin và Việt Nam – cùng với Indonesia, Singapore, Liên minh châu Âu, Úc và Nhật Bản, “đã tiếp theo Ngoại trưởng Mỹ mặc nhiên thách thức Bắc Kinh với các tuyên bố trên Biển Đông”.¹²

Theo lời một bài báo tiếp đó trên Washington Post, “quyết định đối đầu với Trung Quốc trên Biển Đông bắt nguồn từ một vài tháng trước đây, sau khi các quan chức nhận thấy rằng biển...đã thẩm nhập vào các tiêu chuẩn ngoại giao pitter – patter về lợi ích cốt lõi của Trung Quốc.

Ngoài ra, bà Clinton cũng cho rằng: ‘các yêu cầu chính đáng về không gian lãnh hải tại Biển Đông chỉ nên xuất phát từ những đòi hỏi hợp pháp trên danh giới đất liền’...Điều này có nghĩa là, các yêu sách của Trung Quốc về toàn bộ Biển Đông là ‘không có giá trị’, một quan chức cao cấp chính phủ nói, bởi vì không có bất kỳ người dân sinh nào sống tại các đảo đá và san hô để có thể nói thuộc về Trung Quốc.”¹³

Theo Thời báo Kinh tế, “Khi 12 trong 27 quốc gia tham dự hội nghị đã lên tiếng ủng hộ cách tiếp cận mới trong việc giải quyết các bất đồng trên biển, Trung Quốc cảm nhận được điều này – từ chối, âm mưu...Tuy nhiên, việc đó khác với cách mà chính quyền đưa ra. Có một sự tranh cãi rằng nó đơn thuần chỉ là việc tái khẳng định lại ‘lợi ích quốc gia’ và vai trò truyền thống tại Đông Á, khu vực đã bị Mỹ quên lãng do bị phân tâm với chủ nghĩa khủng bố và cuộc chiến tại Iraq và Afghanistan. Sự vắng mặt không có nghĩa là từ bỏ hẳn, Mỹ đã giúp nuôi dưỡng và

¹¹ Storey, Ian, “Power Play in S. China Sea Stirs Up Tensions,” The New Straits Times, 27/7/2010.

¹² Wain, Barry, “ASEAN Caught in a Tight Spot,” The Straits Times, September 16, 2010. Không phải tất cả các nước Đông Nam Á đều có quyền lợi tại Biển Đông; Campuchia, Lào, My-an-ma và Thái Lan cố gắng không bị lôi vào xung đột với Trung Quốc, nước có ảnh hưởng lớn nhất tại các quốc gia này.

¹³ “Obama Administration Takes a Tougher Tone with China” Washington Post, 30/7/2010.

thôi vào nhận thức tại khu vực về một sự suy giảm của Mỹ và sự đi lên của Trung Quốc. Điều đó bây giờ đang được sắp đặt một cách đúng đắn.”¹⁴

Một nhà bình luận trên báo Singapore viết, “Phản kích trước sự sẵn sàng đối phó với Trung Quốc của Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton trong vấn đề Biển Đông, các nước ASEAN giờ đây suy đi tính lại về việc kêu gọi sự can thiệp của Mỹ...Tuy nhiên, sững sốt trước sự phản bác của Bắc Kinh, các nước ASEAN lo ngại về sự căng thẳng gia tăng giữa Mỹ và Trung Quốc. Nếu mối quan hệ Mỹ - Trung xấu đi, các nước ASEAN quan ngại sẽ buộc phải chọn đứng về một bên.

Nhận thức được ý đồ của Mỹ, Trung Quốc đã tham gia vận động một cách không chính thức, thể hiện sự phản đối của mình với các nước Đông Nam Á về các vấn đề đang được quốc tế hóa. Bắc Kinh lặp lại chỉ đàm phán song phương giữa Trung Quốc với từng bên các nước có yêu sách.

Ban đầu, người Mỹ đã hân hoan với kết quả...Nhưng cả hai bên không mất nhiều thời gian để đánh giá lại tình hình, sau khi Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì với thái độ cẩn trọng khi thể hiện sự tức giận, đánh dấu bác bỏ 7 điểm. Truyền thông Trung Quốc và các cố vấn đã tham gia, cảnh báo châu Á về chiến thuật “chia để trị” bởi các cường quốc bên ngoài và buộc tội Việt Nam ‘đang chơi với lửa’... Theo nguồn tin từ Đông Nam Á, phản ứng mạnh mẽ của Trung Quốc, được chuẩn bị kỹ lưỡng khi dự báo trước vấn đề Biển Đông sẽ được đem ra thảo luận khi Việt Nam là Chủ tịch ASEAN 2010, đã mang lại hiệu quả mong đợi đối với ASEAN. Không một ai muốn đối đầu với Trung Quốc.”¹⁵

Một ngày sau lời bình luận trước công chúng của Ngoại trưởng Clinton, “Trong chuyến thăm tới Niu Đê-li, Đô đốc Mullen nói ‘Trung Quốc dường như đang khẳng định mình nhiều hơn với các tuyên bố về lãnh thổ tại các đảo như

¹⁴ “Banyan: They Have Returned,” The Economist, 14/8/2010.

¹⁵ Wain, Barry, “ASEAN Caught in a Tight Spot,” The Straits Times, September 16, 2010.

Trường Sa...họ dường như tiến hành một phương pháp tiếp cận ngày càng mạnh bạo hơn tại các vùng biển cho là có các lợi ích về kinh tế và chiến lược.”¹⁶

Trước Hội nghị thượng đỉnh Mỹ - ASEAN 2010 vào tháng 9, “Bộ trưởng Ngoại giao Indonesia Marty Natalegawa đã bác bỏ lập trường của Trung Quốc cho rằng Mỹ nên đứng ngoài các tranh chấp lãnh thổ tại Biển Đông, trước cuộc gặp giữa các nhà lãnh đạo Đông Nam Á với Tổng thống Obama.”¹⁷

Tại HN Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN cộng (ADMM+) đầu tiên vào tháng 10 tại Hà Nội, Bộ trưởng Quốc phòng Gates “nhắc lại tuyên bố gần đây của Ngoại trưởng Clinton rằng Mỹ sẽ không đứng về phía nào trong các tranh chấp, tuy nhiên, nhấn mạnh về việc tự do đi lại trên các vùng biển quốc tế và các tuyến di chuyển của tàu bè...Gates cũng cho biết đã không trao đổi trực tiếp với (BT Quốc phòng TQ) Liang về vấn đề Biển Đông hay các cuộc xung đột hàng hải khác, nhưng tại hội nghị đây là vấn đề đang được quan tâm.”¹⁸. Gates nhận lời mời của đồng nghiệp bên phía Trung Quốc sang thăm Bắc Kinh. Báo chí Mỹ cho rằng tranh luận giữa Mỹ và Trung Quốc trong vấn đề Biển Đông đã dịu lại.

II. Quyết tâm của Trung Quốc

“Trung Quốc có hai kiểu tự nhận vùng Biển Đông là của mình: (i) khẳng định rằng lãnh thổ biển của mình mở rộng rất nhiều về phía Biển Đông và gần đây hơn là (ii) khẳng định họ có quyền kiểm soát các hoạt động hàng hải và nghiên cứu, mà không chỉ nghiên cứu về đáy biển và nguồn cá trong các Vùng đặc quyền kinh tế của họ. Nếu như không bị phản biện thì chủ nghĩa bành trướng tự nhận của

¹⁶ “China Taking ‘More Aggressive’ Stance at Sea: US Admiral,” Agence France Press (AFP), July 24, 2010.

¹⁷ Ten Kate, Daniel and Susan Li, “Indonesia Rejects China’s Stance that U.S. Stay out of Local Waters Dispute,” Bloomberg, September 22, 2010.

¹⁸ Whitlock, Craig, “The U.S. has “national interest” in Asian Sea Disputes,” The Washington Post, October 12, 2010.

Trung Quốc sẽ phải đối mặt với những nguy cơ về luật quốc tế bởi vì luật quốc tế được xây dựng dựa trên những quy tắc”¹⁹.

A. Các vùng đặc quyền kinh tế (EEZs)

Biển Đông đang thu hút ngày càng nhiều sự chú ý của Mỹ, đặc biệt là từ hải quân Mỹ do sức mạnh ngày càng tăng của hải quân Trung Quốc (PLAN) (thuộc Quân giải phóng Nhân dân Trung Quốc). Mặc dù khả năng hải quân còn hạn chế nhưng Trung Quốc đã tiến hành xây dựng một căn cứ hải quân mới, lớn ở đảo Hải Nam, tiền đồn của Trung Quốc ở Biển Đông. Căn cứ này bây giờ trở thành bản doanh cho các tàu ngầm hạt nhân, chiến hạm và có thể là nơi neo đậu cho một hàng không mẫu hạm sau năm 2020.

Căn cứ hải quân Trung Quốc ở Tam Á đã giúp tăng cường khả năng của PLAN trong việc huy động hải quân ở vùng Biển Đông. Tuy nhiên, mong muốn của Trung Quốc chỉ là “đẩy” hải quân Mỹ ra càng xa bờ biển của Trung Quốc càng tốt, chứ không chỉ đơn thuần ở vùng chồng lấn với các nước Đông Nam Á ở vùng Biển Đông. Chính điều này đã giúp Trung Quốc đưa ra các nội dung có tính nguyên tắc khi đánh giá tác động của căn cứ hải quân mới này và cho hành động quấy nhiễu của đội tàu Trung Quốc với một tàu do thám không vũ trang của Mỹ vào tháng 3 năm 2009.

Trong tháng 2 và 3 năm 2009, Mỹ đưa tàu USNS Impeccable (Hoàn hảo) tới thực hiện “nghiên cứu khoa học quân sự” ở vùng Biển Đông. Tàu USNS Impeccable, một tàu dân sự của Hạm đội Sealift quân đội Mỹ, được cho là đang tiến hành khảo sát đại dương vì mục đích quân sự tại vùng biển cách đảo Hải Nam 75km và bị quấy nhiễu bởi 5 tàu có cắm cờ Trung Quốc²⁰.

¹⁹ Cronin, Patrick và Paul Giarra, “Sự kiêu căng nguy hiểm của Trung Quốc”, Tạp chí Diplomat, 23/7/2010.

²⁰ Sự kiện va chạm giữa tàu USNS Impeccable với các tàu của PLAN được tiếp nối bởi một vụ việc khác khi một tàu ngầm của PLAN bị phát hiện bởi thiết bị định vị dưới nước sonar của hàng không mẫu hạm USS John S.

Theo Công ước Liên hiệp quốc về Luật biển thì hoạt động thu thập dữ liệu như trên không được điều chỉnh bởi bất cứ một quốc gia có bờ biển nào²¹. Tuy nhiên, cho dù phía Mỹ tin chắc rằng lập luận pháp lý của mình không cần tranh luận, nhưng phía Trung Quốc rõ ràng là đã yêu cầu tàu USNS Impeccable phải rời khỏi Vùng đặc quyền kinh tế của mình bởi vì họ nhìn nhận việc thu thập dữ liệu ngay trong Vùng đặc quyền kinh tế của họ là bất hợp pháp và nhạy cảm²². Chính thái độ khẳng định việc hiểu những quyền lợi của mình là một yếu tố quan trọng thúc đẩy phía Mỹ tiến hành các nhiệm vụ khảo sát này. Còn cách hiểu của Bắc Kinh về quyền của mình ở Vùng đặc quyền kinh tế là được phép ngăn chặn các hoạt động do thám quân sự có thể tạo ra những tác động to lớn trong tương lai, trở thành một phần hay tất cả những gì mà Trung Quốc sử dụng để tuyên bố chủ quyền về “đường lưỡi bò” ở khu vực Biển Đông, nhằm tiến tới việc được công nhận bởi cộng đồng quốc tế.

Mỹ đã đẩy mạnh đối thoại nhằm mục đích giảm thiểu nguy cơ xảy ra các vụ xung đột trên biển trong tương lai. Trong tháng 8, các quan chức của Mỹ và Trung Quốc đã tổ chức một phiên họp đặc biệt theo Hiệp định Tham vấn Hàng hải Quân sự năm 1998, tuy nhiên không đạt được một tiến triển đáng kể nào. Tại cuộc họp này các quan chức Trung Quốc đã khẳng định nhiều lần về quyền hợp pháp của quốc gia mình trong việc hạn chế các hoạt động quân sự nước ngoài trong Vùng đặc quyền kinh tế của mình và kêu gọi Mỹ chấm dứt các hoạt động do thám

McCain ngoài khơi bờ biển Philippine. Tuy nhiên, sự kiện này có thể chỉ là do một sai lầm nào đó của tàu ngầm Trung Quốc chứ không phải là một dự định quấy nhiễu tàu của Mỹ.

²¹ Trung Quốc không chấp nhận chỉ duy nhất một điểm của UNCLOS và trong những thông lệ quốc tế đó là về sự hiện diện của tàu quân sự trong Đặc khu kinh tế. Ngược lại với quan điểm của Mỹ và các cường quốc biển khác, Trung Quốc luôn khẳng định rõ ràng rằng sự hiện diện của tàu quân sự tại một Đặc khu kinh tế của một nước khác không được quy định trong UNCLOS. Do vậy quyền tự do hàng hải trong một Đặc khu kinh tế không được mở rộng cho các hoạt động như nhiệm vụ điều tra được thực hiện bởi tàu hải quân. Các nhà phân tích luật của Trung Quốc nhìn nhận những vùng lãnh thổ mà tàu quân sự có quyền thực hiện các nhiệm vụ điều tra chỉ là những vùng được quy định trước năm 1949.

²² Để thảo luận về các vấn đề luật có liên quan, xem Yang Fang,

bên ngoài bờ biển Trung Quốc²³. Mặc dù hai bên đều thống nhất sẽ tiếp tục thảo luận, thế nhưng do cách nhìn nhận và hiểu luật hàng hải khác nhau cộng với việc tăng cường lực lượng quân sự ở vùng biển này nên những sự kiện kiểu như tàu USNS Impeccable dường như sẽ xảy ra thường xuyên hơn²⁴.

Giám đốc cơ quan tình báo quốc gia và Cựu Đô đốc Hạm đội Thái Bình Dương (PACOM) Dennis Blair cho rằng vụ quấy nhiễu hồi tháng 3/2009 là mâu thuẫn quân sự lớn nhất giữa Trung Quốc và Mỹ kể từ năm 2001²⁵. Phía Trung Quốc không có bất cứ phản hồi nào về nhận xét này.

B. Biển Đông

Mỹ không muốn đưa vấn đề Biển Đông vào các chương trình nghị sự của mình với Trung Quốc và các quốc gia Đông Nam Á, thế nhưng chính vấn đề này đã đẩy lên hồi chuông báo động do sự căng thẳng ngày càng leo thang ở khu vực này-khu vực có những lợi ích an ninh căn bản và chính sách đối ngoại quan trọng của Mỹ. Mỹ dựa vào “lối đi” tự do trên biển và trên không của Biển Đông để triển khai lực lượng vũ trang của mình giữa Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương. Thông qua Biển Đông, khoảng 1/3 thương mại hàng hải toàn cầu và hơn 1/2 nguồn nhập khẩu năng lượng của khu vực Đông Bắc Á được lưu thông và vận chuyển. Khu vực đáy Biển Đông cũng có tiềm năng trở thành một nguồn cung cấp nhiên liệu quan trọng, có tính chất sống còn với việc phát triển kinh tế trong tương lai của khu vực Đông Á mặc dù ước tính nguồn năng lượng dự trữ của Mỹ còn thấp hơn nhiều so với Trung Quốc²⁶. Sự đối đầu ngày càng leo thang ở Biển Đông cũng sẽ tạo ra

²³ Trung Quốc tuyên bố khoảng 3 triệu km² biển là vùng lãnh thổ biển hay Đặc khu kinh tế của họ. Hơn một nửa diện tích này nằm trong vùng tranh chấp với các nước láng giềng của Trung Quốc. Vịnh Bắc Bộ là nơi duy nhất Trung Quốc có hiệp định phân định biên giới.

²⁴ Schofield, Clive và Ian Storey “Xung đột ở Biển Đông: những hiểm họa đang tăng lên và sự gia tăng căng thẳng”. The Jamestown Foundation, tháng 11/2009, trang 41.

²⁵ Percival, Bronson, “Mối đe dọa hay Đối tác: Những nhận thức về Đông Nam Á của Trung Quốc”

²⁶ Một số chuyên gia Trung Quốc coi vùng biển này như là “một Vùng vịnh mới”

sự bất ổn về mặt an ninh khó giải quyết được và rất nghiêm trọng trong mối quan hệ giữa Trung Quốc và Đông Nam Á.

Tuyên bố về ứng xử của các bên tại Biển Đông năm 2002 đã được “chào đón” bởi Washington. Tuyên bố này hạn chế các nước có yêu sách chiếm đóng “đảo” còn trống ở Biển Đông. Mặc dù Tuyên bố này chưa có tính chất ràng buộc về mặt pháp lý giữa Trung Quốc và ASEAN, thế nhưng chính tài liệu này cộng với chiến dịch tranh thủ các nước Đông Nam Á của Trung Quốc vào giai đoạn cuối thập kỷ 90 và đầu thập kỷ mới đã tạo điều kiện cho các biện pháp xây dựng lòng tin, từ đó đưa ra giải pháp hòa bình cho những tranh chấp này. Một hiệp định năm 2005 về một hòn đảo ở Biển Đông, nơi mà cả Trung Quốc, Việt Nam và Philippine đều có thể tiến hành các nghiên cứu về địa chất chung, đã trở thành động thái đầu tiên cho một loạt các biện pháp xây dựng lòng tin cho tới tận năm 2008-năm mà hiệp định này sụp đổ bởi một xì-căng-đan chính trị ở Manila.

Tuy nhiên, kể từ giai đoạn cuối 2007 đến nay, tình hình an ninh ở khu vực này đã trở nên xấu đi. Cốt lõi của vấn đề là sự căng thẳng ngày càng leo thang, những lời cáo buộc và các hành động giữa Việt Nam và Trung Quốc. Để tìm ra ai có lỗi gây ra tình hình căng thẳng này thì còn phải tranh luận nhiều, thế nhưng trong quan điểm của Mỹ thì Trung Quốc đã thay đổi cách tiếp cận chuyển sang cương quyết hơn về vấn đề Biển Đông từ thập kỷ 90. Trung Quốc tăng cường các chuyến tàu tuần tiễu, gây áp lực cho các công ty năng lượng nước ngoài phải dừng hoạt động ở những khu vực còn tranh cãi, tạo ra các cơ chế hành chính quản lý mới nhằm khẳng định hơn nữa chủ quyền của mình ở hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, và đơn phương tuyên bố lệnh cấm săn bắt cá ở một số vùng trong khu vực biển này. Trung Quốc cũng có những tuyên bố đầy tranh cãi đối với ranh giới ngoài thềm lục địa mà Việt Nam và Malaysia đệ trình lên Ủy ban Ranh giới thềm lục địa của Liên hiệp quốc và phản đối một tuyên bố chủ quyền của Philippine về

một khu vực ở Biển Đông. Bên cạnh đó, Trung Quốc nhất quyết rằng các tuyên bố chủ quyền đang tranh cãi là các vấn đề song phương, và không nên giải quyết bằng các cơ chế đa phương. Theo đó, Trung Quốc đã tiến hành một chiến dịch ngoại giao để giữ cho vấn đề Biển Đông nằm ngoài các chương trình nghị sự của khu vực trong thời gian Việt Nam giữ cương vị chủ tịch ASEAN 2010. Cách tiếp cận vấn đề rất hiệu chiến của Trung Quốc đã tạo ra một loạt các hoạt động và phản ứng tiêu cực ở những khu vực tranh chấp trên Biển Đông. Cách tiếp cận này cũng đã gây ra phản ứng của Mỹ và phản ứng này ngày càng tăng khi Trung Quốc vẫn tiếp tục theo đuổi các hoạt động nhằm ép buộc các bên có liên quan.

III. Biển Đông và Đông Nam Á

Các hoạt động của Trung Quốc trong 3 năm gần đây nằm trong một chiến dịch dài hạn trong một thập kỷ nhằm xây dựng hình ảnh của mình như là một đối tác ôn hòa với các nước láng giềng phía Nam. Những hoạt động này cũng thu hút sự chú ý của một cường quốc-nước mà có thể gây ra những tác động phức tạp và hạn chế cho chiến dịch kinh tế và ngoại giao nhằm ve vãn Đông Nam Á của Trung Quốc. Trung Quốc và Mỹ đều có điểm chung về lợi ích khi tách biệt vấn đề Biển Đông ra khỏi chính sách của mình đối với Đông Nam Á. Có thể nhận thấy rằng nước có lợi ích đầu tiên nếu mâu thuẫn leo thang ở Biển Đông chính là Việt Nam.

Sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1998, Bắc Kinh đã thực hiện một chiến dịch lớn để tranh thủ các nước láng giềng phía nam. Trung Quốc trở thành nước có vai trò quan trọng nhất đối với việc giữ nguyên trạng tình hình ở Đông Nam Á, đồng ý gác lại các vấn đề tranh chấp ở Biển Đông, học cách đáp lại “Chiến lược Gulliver” của Đông Nam Á khi họ đưa Trung Quốc vào mạng lưới các tổ chức đa phương và áp dụng những thuật ngữ, khái niệm đã được thừa nhận rộng rãi. Giới chức chính trị cao cấp nhất của Trung Quốc đã được chuẩn bị tinh thần là phải tiêu tốn rất nhiều thời gian vào nỗ lực tranh thủ này và trong quá trình giải

quyết các xung đột được trình báo lên từ các cấp quan chức thấp hơn. Đổi lại, Trung Quốc đã yêu cầu các nước Đông Nam Á cần kiềm chế hơn, cho các nước này cơ hội tiếp cận nền kinh tế đang phát triển mạnh mẽ của mình thông qua Hiệp định Khu vực thương mại tự do ASEAN-Trung Quốc và dần chấm dứt các mối quan hệ ngoại giao truyền thống, nửa vờ của các quốc gia này với Đài Loan. Cho rất nhiều và đòi hỏi rất ít, Trung Quốc đã thành công trong việc xây dựng hình ảnh của mình là một “con voi” thân thiện, mềm dẻo và thấu hiểu.

Hơn thế nữa, rất nhạy cảm với những quan điểm và ưu tiên trong khu vực, Trung Quốc cũng nhanh chóng nhận ra rằng việc chỉ trích các mối quan hệ đối tác và liên minh an ninh của Đông Nam Á với Mỹ sẽ không đem lại tác dụng gì vì rõ ràng là việc chỉ trích như vậy sẽ khiến các quốc gia này phải đứng trước sự lựa chọn ngả theo Mỹ hay Trung Quốc. Chính vì vậy, với mục tiêu tránh một sự cạnh tranh đối đầu với Mỹ ở khu vực và nhận thức rõ ràng về sự mềm yếu của Đông Nam Á khi đối mặt với các vấn đề về an ninh, Trung Quốc từ năm 2001 đã chấm dứt các lời chỉ trích trực tiếp, công khai đối với chính sách của Mỹ ở Đông Nam Á. Thay vào đó, Trung Quốc nâng cấp các khái niệm an ninh mới của mình sao cho phù hợp với quan niệm của Đông Nam Á, đẩy sự “khó chịu” về quá trình “quân sự hóa” trong chính sách đối ngoại của Mỹ dưới chính quyền Bush về phía các nước Đông Nam Á.

Về phần mình, chính phủ Mỹ cũng phải đối phó với các áp lực cả trong và ngoài nước mong muốn nhìn nhận Đông Nam Á như một đối trọng với Trung Quốc. Trong khi bận rộn với mối quan tâm chống khủng bố, họ cũng không quên khẳng định nhiều lần rằng Mỹ không tham gia vào việc cạnh tranh với Trung Quốc ở Đông Nam Á. Năm 2005, Thứ trưởng Bộ Ngoại giao Zoellick đã phủ nhận rõ ràng và công khai việc coi Trung Quốc là “cái tên” cho một trò chơi ở Đông Nam Á. Washington cũng không thừa nhận các gợi ý rằng mối quan hệ đồng minh với

Philippine sẽ được áp dụng vào vùng Biển Đông.

Thay vào đó, khi xem xét về các vấn đề an ninh ở Đông Nam Á, Mỹ tập trung vào:

- Hợp tác chống khủng bố;
- Đẩy mạnh hơn các mối quan hệ đồng minh với Thái Lan, Philippine, đối tác an ninh thân cận với Singapore, cũng như các mối quan hệ đối tác mới với Indonesia và Việt Nam;
- Hỗ trợ cho các nỗ lực của các quốc gia ven biển trong việc nâng cao an ninh hàng hải ở eo biển Malacca, khu vực tam biên giới giữa Indonesia, Malaysia và Philippine;
- Các vấn đề an ninh phi truyền thống.

Với việc vùng Biển Đông vẫn là một khu vực nhiều tranh chấp, rất nhiều học giả của các nước Đông Nam Á và cả của Mỹ đã bắt đầu đặt ra câu hỏi về sự xác đáng đối với vai trò tự phong trước đây của Mỹ là “người đảm bảo an ninh” trước những cường quốc lớn bên ngoài. Chỉ còn một số ít quan chức của Mỹ tiếp tục “thì thào” rằng “Trung Quốc sẽ là cơ sở nguyên tắc cho việc hoạch định chính sách của chúng ta ở châu Á”²⁷ thế nhưng lập luận của họ chẳng có sức cuốn hút nào cả cho đến khi chính sách của Trung Quốc ở Biển Đông bắt đầu thay đổi.

Trong vài năm gần đây, mối quan tâm của chính phủ Trung Quốc đối với Đông Nam Á đã tăng lên nhanh chóng, đơn cử là các quan chức cao cấp của Trung Quốc có hàng loạt chuyến thăm các nước Đông Nam Á vào năm ngoái và Hiệp định Khu vực thương mại tự do ASEAN-Trung Quốc đi vào hoạt động kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2010. Trung Quốc đã hy vọng có thể sử dụng cuộc họp Thượng đỉnh

²⁷ Quan chức cao cấp Mỹ trong năm 2007.

Đông Á lần thứ nhất tháng 12/2005 như là một sự kiện để họ chiếm lĩnh vai trò người lãnh đạo của một châu Á theo chủ nghĩa đa phương, thế nhưng nguyện vọng này đã bị đổ vỡ do phút chót có thêm các quốc gia khác tham gia hội nghị và bởi quyết tâm của ASEAN cố gắng giữ vững vai trò lãnh đạo của mình tại tổ chức đa phương này. Cùng lúc đó, cách tiếp cận thân thiện của Bắc Kinh đối với khu vực này đã dần thay đổi khi Bắc Kinh nhận thấy những mất mát về mặt lợi ích. Do vậy họ dần chuyển sang chiến thuật cương quyết hơn khi tuyên bố chủ quyền về lãnh thổ ở Biển Đông. Chiến thuật này đã có kết quả khi nó làm phân hóa sự liên kết vốn đã rất hạn chế của Đông Nam Á, đơn cử như trong ASEAN. Các quốc gia vốn ngấm ngấm bằng lòng với ảnh hưởng ngày càng tăng của Trung Quốc như Campuchia, Lào, Miến Điện và Thái Lan đã không tham gia với các thành viên ASEAN còn lại trong việc phản đối chính sách của Trung Quốc đối với Biển Đông tại Diễn đàn Khu vực ASEAN được tổ chức ở Hà Nội mùa hè năm nay.

Tổng kết lại, cho dù Tuyên bố Ứng xử của các bên liên quan và chiến dịch tranh thủ Đông Nam Á của Trung Quốc đã góp phần “gác lại” vấn đề Biển Đông đối với Trung Quốc và để vấn đề “dưới đáy hòm” đối với Mỹ, chính sách về Biển Đông cần phải được tách biệt rạch ròi trong chính sách của hai quốc gia này đối với khu vực Đông Nam Á. Điều này giúp cho cả hai siêu cường giảm bớt được sự quan ngại về các vấn đề an ninh truyền thống. Tuy nhiên, các căng thẳng không ngừng ở Biển Đông sẽ tạo ra nguy cơ thay đổi quan niệm của Mỹ và tạo ra sự cạnh tranh Trung Quốc-Mỹ trong khu vực ASEAN. Bất cứ một diễn biến nào xảy ra cũng sẽ chắc chắn ảnh hưởng tới quyền của các quốc gia thuộc tổ chức ASEAN.

IV. Diễn giải các chính sách của Trung Quốc

Một học giả đã thử đưa ra 03 cách diễn giải cho thái độ cương quyết của Trung Quốc ở Biển Đông.

a. Bắc Kinh nghĩ rằng có thể gây sức ép đối với Hà Nội trong việc chấp nhận một hiệp định khai thác và sản xuất chung tại những khu vực có tài nguyên năng lượng nằm ngoài bờ biển của Việt Nam.

b. Trung Quốc có thể đưa ra dấu hiệu cảnh báo Việt Nam về sự phản đối của họ đối với việc Việt Nam đẩy mạnh hơn các quan hệ an ninh với Mỹ.

c. Bắc Kinh phải đối mặt với những lo ngại về địa chính trị như nhu cầu về năng lượng tăng cao, nhu cầu phải đảm bảo về an ninh các tuyến đường an ninh hàng hải (SLOCs) và tham vọng siêu cường của mình²⁸.

Về phần mình, Washington có nhiều hoài nghi về động cơ của Trung Quốc nhưng tựu chung lại có thể phân loại như sau:

A. Thái độ của Trung Quốc ở Biển Đông là kết quả của một hành động “tìm kiếm” cách thức giải quyết vấn đề của Mỹ vào đúng thời điểm Mỹ đang phải đối mặt với các khó khăn kinh tế trong nước.

B. Thái độ của Trung Quốc đơn giản là một phản ứng tự nhiên của “sự trỗi dậy” về quyền lực khi so sánh với các nước láng giềng phía Nam. Bắc Kinh hiện đang tìm kiếm “một tập hợp các nước nhỏ” hoặc đảm bảo sự đồng ý của các nước Đông Nam Á đối với những vùng họ tuyên bố. Bắc Kinh coi đây như là một phần thưởng cho thái độ rất tốt của mình đối với khu vực trong suốt 1 thập kỷ vừa qua.

C. Chính sách dài hạn của Trung Quốc không có gì thay đổi nhưng hiện họ cảm thấy đủ tự tin về sức mạnh của mình khi cho phép công khai

²⁸ Thayer, Carl A. “Mỹ và sự cương quyết của Trung Quốc ở Biển Đông”, Security Challenges, Tập 6, Số 2 (Mùa đông 2010), trang 81-83.

những vấn đề về Biển Đông và để giảm dần việc phải làm rõ các quan điểm của mình trong những cuộc thảo luận với Mỹ.

D. Trung Quốc sai lầm khi vướng vào một loạt những căng thẳng với Việt Nam và đánh giá sai khả năng của Việt Nam trong việc lôi kéo Mỹ và đại đa số các thành viên ASEAN vào cuộc tranh chấp song phương.

Chỉ có thời gian mới có thể làm rõ những động cơ của Trung Quốc, nhưng chúng ta có thể nhìn nhận một vài yếu tố sau:

a. Trung Quốc đặc biệt nhạy cảm với những vấn đề liên quan tới bảo vệ lãnh thổ và chủ quyền của mình. Việc bảo vệ các đường biên giới thuộc Vùng đặc quyền kinh tế tự tuyên bố và chủ quyền ở những vùng đảo ở biển Nam và Đông Trung Hoa đều là những thành tố quan trọng trong chính sách của Trung Quốc.

b. Các nhà lãnh đạo Trung Quốc tin vào khả năng tiếp cận và khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên ở biển và dưới đáy biển, coi đây là yếu tố quan trọng cho việc phát triển kinh tế Trung Quốc trong tương lai. Rất nhiều nguồn tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là năng lượng được cho là đang nằm dưới những vùng biển thuộc lãnh thổ Trung Quốc tuyên bố và ở những Vùng đặc quyền kinh tế.

c. Các nhà phân tích an ninh Trung Quốc trong vài năm gần đây ra viết rất nhiều về tầm quan trọng của SLOCs. Thương mại hàng hải của Trung Quốc với thế giới hầu hết được chuyển qua Biển Đông, ước tính 75% số lượng vận chuyển của cả Trung Quốc.

d. Trung Quốc đang thiết lập một chiến lược chống xâm nhập để có thể “áp giá cao” đối với các tàu hải quân của Mỹ đang tìm cách xâm nhập

vào khu vực bờ biển của mình. Tuy nhiên Trung Quốc vẫn chưa xác định rõ ràng được phải tăng cường khả năng hải quân của mình lên bao nhiêu để có thể đảm bảo được rất nhiều lợi ích của mình ở biển. Ưu tiên đầu tiên là bảo vệ lãnh thổ và các khu vực Vùng đặc quyền kinh tế tự tuyên bố. Bên cạnh đó, hải quân Trung Quốc chưa có đủ khả năng để tiến ra xa nhưng khu vực Biển Đông là khu vực duy nhất mà hải quân Trung Quốc có thể sử dụng sức mạnh để tạo ra sức ép.

V. Triển vọng

Tại thời điểm này, Mỹ theo đuổi một số nguyên tắc cơ bản như tự do hàng hải ở Biển Đông, đẩy mạnh quan hệ với Việt Nam và hợp tác chặt chẽ với đại đa số các nước ASEAN. Washington cảm thấy bối rối trước hành động do dự khi phải làm rõ các quan điểm của Trung Quốc. Một học giả người Mỹ đã chỉ ra rằng ngày qua ngày, Trung Quốc dường như càng làm “mềm” đi các quan điểm của mình, Đông Nam Á thì “điều chỉnh” và lợi ích của Mỹ ở Biển Đông thì “giảm bớt đi”²⁹.

Tuy nhiên có một vài yếu tố sẽ ảnh hưởng tới chính sách của Mỹ. Các yếu tố này gồm có:

A. Mỹ sẽ không bị hăm dọa hay thỏa hiệp về những nguyên tắc cơ bản.

B. Mọi quan hệ Trung-Mỹ vốn là một tổng thể của hợp tác, đối đầu và cạnh tranh đã hàm chứa trong nó sự phức tạp và cả những vấn đề quan trọng khác. Phía Mỹ không thích phải đưa vấn đề Biển Đông thêm vào danh sách các vấn đề vốn có. Tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng mở rộng của ASEAN (ADMM+) hồi tháng 10, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ đã nhận lời mời thăm Trung Quốc. Tuy nhiên, các vấn đề an ninh ở Biển Đông sẽ

²⁹ Brantly Womack, bình luận miệng tại buổi Công bố sách ở Trung tâm Đông-Tây, Washington, 29/10/2010.

không còn tách rời khỏi chính sách của Mỹ và Trung Quốc đối với toàn bộ khu vực Đông Nam Á. Trung Quốc sẽ tiếp tục chính sách “chia và trị” trong các cuộc đàm phán song phương với các bên tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông và cũng có thể gửi lại cho Mỹ lời khẳng định của mình về những quyền của họ, thế nhưng phía Mỹ nhìn nhận rằng quả bóng về nguyên tắc là nằm ở phía Trung Quốc vì Trung Quốc cần phải có biện pháp giảm căng thẳng và làm rõ các mục tiêu của họ.

C. Mỹ muốn củng cố vai trò của ASEAN ở Biển Đông, nâng cao vị thế của ASEAN và đảm bảo cho các quốc gia ASEAN rằng Mỹ vẫn sẽ tiếp tục liên đới tới khu vực này. Mỹ sẽ đặc biệt lưu tâm tới Indonesia, Malaysia và Philippine. Dường như ASEAN sẽ chiếm lĩnh vai trò chủ chốt trong việc “đưa vào cuộc sống” bộ quy tắc ứng xử.

D. Xuất phát từ những lý do lịch sử, rất nhiều nhà hoạch định chính sách đối ngoại cao cấp của Washington đặc biệt cảm thấy hài lòng với những tiến triển trong quan hệ Việt-Mỹ. Tuy nhiên, không thể tránh khỏi việc cả Hà Nội và Washington sẽ tính toán những lợi ích dài hạn trong việc nâng cao hợp tác hơn nữa trong bài toán quan hệ với Trung Quốc.

E. Mỹ nhìn nhận vấn đề Biển Đông như là một cơ hội để kiểm tra Trung Quốc. Những người phải chuẩn bị phương án cho một kịch bản tồi tệ nhất đang tập trung vào quan sát khả năng ngày càng lớn mạnh của hải quân Trung Quốc³⁰. Thế nhưng “bàn chân đã tuột khỏi chân ga” trong vấn đề Biển Đông.

³⁰ Người Mỹ với chủ trương về chính sách kiềm chế Trung Quốc khi không thành công đã cảm thấy các lập luận của mình được củng cố hơn bởi những hành động của Trung Quốc tại Biển Đông từ năm 2008. Nhà bình luận nổi tiếng, Robert Kaplan, gần đây đã viết trên tờ Washington Post (“China’s Caribbean,” September 26, 2010) cho rằng Biển Đông là khu vực trung tâm trong việc cạnh tranh quyền lực cứng với Trung Quốc, là nơi trung chuyển một phần ba của giao thông thương mại hàng hải trên toàn thế giới và một nửa khí hydrocarbon dành cho Nhật Bản, bán đảo Triều Tiên và Đông Bắc Trung Quốc... Trung Quốc tìm kiếm sự thống trị ở Biển Đông sẽ là quyền lực thống trị ở

Các yếu tố trong nước điều chỉnh chính sách của Trung Quốc với Biển Đông lại không hề rõ ràng. Người Mỹ thường cảm thấy khó khăn khi xác định liệu chính sách của Trung Quốc là phản ánh quyết định của chính quyền trung ương ở Bắc Kinh hay lại là sự cạnh tranh giữa các giới chức hay lợi ích của từng tỉnh. Tuy nhiên, nếu như Bắc Kinh đã chuẩn bị cho việc làm rõ các mục đích của mình ở Biển Đông trong những cuộc thảo luận với Mỹ và bước vào đàm phán với ASEAN, thì những căng thẳng trên vùng biển này sẽ giảm bớt khi mà Mỹ và Trung Quốc thành công trong mối quan hệ song phương trong những năm tới đây.

GS. Bronson Percival

Cố vấn cao cấp, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược CNA

(trước đây là Trung tâm Phân tích Hải quân), Virginia, Hoa Kỳ

Bản quyền thuộc NCBD