

MỸ “QUAY TRỞ LẠI” CHÂU Á VÀ VẤN ĐỀ BIỂN ĐÔNG

Bronson Percival

Cố vấn cao cấp về Đông Nam Á tại Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược, Trung tâm Phân tích Hải quân (CAN) và Nghiên cứu viên cộng tác tại Trung tâm Đông - Tây, Washington, Mỹ

Giới thiệu

Trung Quốc đã đưa đến cho Mỹ cơ hội vàng để tái khẳng định lập trường nguyên tắc của Mỹ về các vấn đề Biển Đông và do đó củng cố các mối quan hệ đồng minh và đối tác với các quốc gia khác ở Châu Á. Yêu sách bành trướng của Bắc Kinh và cách hành xử cứng rắn của các cơ quan hàng hải của Trung Quốc ở Biển Đông đã gây hoang mang cho chính phủ các nước còn lại ở châu Á. Ở Biển Đông, Bắc Kinh đang đùa giỡn trực tiếp với sức mạnh, sự ủng hộ tự do hàng hải và năng lực hải quân áp đảo của Mỹ ở châu Á. Mỹ đang tận dụng những sai lầm của Trung Quốc.

Trong một thập kỷ qua, Biển Đông đã là một vấn đề an ninh có tầm quan trọng tiềm tàng sắp sửa nổi lên vị trí hàng đầu trong tính toán của các nhà hoạch định chính sách Mỹ. Sau va chạm giữa một máy bay chiến đấu của Trung Quốc và một máy bay trinh sát của Mỹ tháng 4/2001 và trước sự cố Trung Quốc đe dọa tàu Hải quân Mỹ USNS Impeccable vào tháng 3/2009, Biển Đông hầu như biến mất khỏi chương trình nghị sự chính sách của chính phủ và cộng đồng chính sách Mỹ. Các hành động của Trung Quốc đã làm trở ngại lợi ích của Mỹ và kích thích sự tái khẳng định về chính sách của Mỹ.

Các vấn đề Biển Đông nổi lên cùng thời điểm khi chính quyền hiện thời của Mỹ tuyên bố quay lại khu vực Châu Á. Các vấn đề này đã trở thành một yếu tố quan trọng trong chính sách của Mỹ ở châu Á. Trong vòng 2 năm qua, Ngoại trưởng Mỹ Clinton và Cựu Bộ trưởng Quốc phòng đã liên tục tuyên bố rằng Mỹ có “lợi ích quốc gia” đối với tự do hàng hải và hoà bình giải quyết các tranh chấp ở Biển Đông.

Trong một bài viết gần đây về chính sách đối ngoại của Mỹ, Ngoại trưởng Clinton đã vạch ra kế hoạch lấy Châu Á làm trọng tâm khi Mỹ bắt đầu rút quân khỏi Afghanistan. Bà tranh luận rằng Châu Á – Thái Bình Dương đang trở thành động lực chính của nền chính trị toàn cầu và vạch ra một chiến lược khu vực mới của Mỹ. Tuy nhiên, với tư cách là một cường quốc toàn cầu, Mỹ cũng lo ngại một vài ưu tiên chính sách khác ngoài khu vực Châu Á, bao gồm cả cách thức phản ứng với các cuộc nổi dậy của “Mùa xuân Arab” ở Trung Đông.

Tuy nhiên, đối với Mỹ, các diễn biến trên Biển Đông rõ ràng bây giờ đang xếp ngang hàng với các vấn đề truyền thống như Bắc Triều Tiên, Afghanistan, Pakistan và Iran trong các thoả luận giữa Ngoại trưởng Clinton và các đồng sự Trung Quốc của bà. Cuộc tranh luận nội bộ đầu tiên về mức độ lợi ích của Mỹ ở Biển Đông và tác động tiềm tàng của các chính sách của Mỹ ở Biển Đông lên quan hệ Trung – Mỹ nói chung có vẻ như đã được giải quyết, ít nhất là tạm thời.

Ngoại giao đã đi đầu trong việc thực hiện chính sách của Mỹ, mặc dù Mỹ cũng đang tìm cách để đẩy mạnh năng lực quân sự của một số quốc gia Đông Nam Á và thay đổi tình thế của quân đội Mỹ ở khu vực này. Mục đích không phải nhằm kiềm chế Trung Quốc mà để định hình cách ứng xử của Trung Quốc ở Biển Đông hay rộng hơn là ở Châu Á. Đồng thời, Mỹ có lợi ích trong việc phát triển quan hệ với các quốc gia Châu Á, các nước cũng đang quan ngại về những ảnh hưởng và sức mạnh quân sự ngày càng tăng của Trung Quốc.

Biển Đông dường như vẫn sẽ là một vấn đề chính sách đối ngoại quan trọng của Mỹ trong tương lai gần.

Sự trở lại của Mỹ ở Châu Á

Chủ đề được nhắc lại nhiều lần của Chính quyền Tổng thống Obama là cam kết trở lại khu vực châu Á. Phá vỡ tiền lệ, chuyến thăm chính thức đầu tiên của Ngoại trưởng Mỹ Clinton là đến Châu Á. Mỹ đã tiếp tục thắt chặt các mối quan hệ với các đồng minh quan trọng và tăng cường quan hệ đối tác chiến lược và toàn diện với các quốc gia châu Á đang lên như Ấn Độ và Indonesia. Washington đã đánh cuộc vào New Delhi. Hai nước đã tăng cường đối thoại song phương trước đây vốn rất hời hợt về một loạt các vấn đề ở Châu Á, và bây giờ đang có kế hoạch đưa cả Nhật Bản vào tiến trình này. Hiệp định thương mại tự do Hàn – Mỹ sắp được Quốc hội Mỹ thông qua. Hiệp định thương mại đối tác Xuyên Thái Bình

Dương (TPP) đang tiến triển, và một vài quốc gia Đông Nam Á đã có ý muốn tham gia vào mối quan hệ đối tác này. Mỹ đã đảo ngược quan điểm thờ ơ và đôi khi đối kháng của Mỹ đối với các tổ chức đa phương khu vực.

Sự trở lại này đòi hỏi một sự tương tác trên diện rộng hơn nữa với Trung Quốc. Như Ngoại trưởng Clinton gần đây có viết “Trung Quốc là một trong những mối quan hệ song phương mang lại nhiều thử thách và hệ lụy nhất mà Mỹ đã từng phải đối phó.”¹ Sau sự xấu đi ban đầu trong quan hệ hai nước sau khi Tổng thống Obama nhậm chức, quan hệ Trung – Mỹ lại khởi sắc. Chuyến thăm Mỹ của Chủ tịch Hồ Cẩm Đào vào đầu năm 2011 đã diễn ra thành công. Đối thoại Kinh tế và Chiến lược mới với Trung Quốc đã được tổ chức.

Liên quan đến Đông Nam Á, Washington đã ký Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác của ASEAN. Chính quyền Obama đã tuyên bố rằng Washington xem ASEAN là “đầu mối” (“fulcrum”) cho các vấn đề khu vực và đã bổ nhiệm một Đại sứ ở ASEAN. Tháng 11 này, Tổng thống Obama sẽ lần đầu tiên tham gia vào Hội nghị Cấp cao Đông Á.

Hơn nữa, các mối quan hệ song phương ngày càng được tăng cường với Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Việt Nam. Cam kết của Chính quyền Obama về sự hiện diện quân sự “phân bố đều về mặt địa lý, kiên trì trong hoạt động và bền vững về mặt chính trị” ở Châu Á đòi hỏi Washington phải đánh giá “làm cách nào chúng ta có thể tăng cường sự tiếp cận hoạt động ở Đông Nam Á và khu vực Ấn Độ Dương và thắt chặt quan hệ với các đồng minh và đối tác.”²

Trong một bài báo có tên “Thế kỷ Thái Bình Dương của Mỹ”, Ngoại trưởng Clinton quay trở lại với huyền thoại Mỹ thời hậu chiến tranh thế giới thứ 2 với các mối quan hệ xuyên Đại tây dương và so sánh các sáng kiến thành công của Mỹ vào thời đó như NATO, với các cơ hội hiện thời ở Châu Á. Bà tin rằng “đã đến lúc Mỹ cần phải thực hiện sự đầu tư tương tự với tư cách là một cường quốc Thái Bình Dương.” Ngoại trưởng Clinton liên tục nhắc đến Biển Đông như là một vấn đề có tầm quan trọng ngang với các vấn đề tâm điểm như là bán đảo Triều Tiên, vấn đề trực tiếp thể hiện các lợi ích cốt lõi của Mỹ cả về mặt pháp lý lẫn chiến lược. Bà viết rằng “Về mặt chiến lược, duy trì hoà bình và an ninh trên toàn Châu Á – Thái Bình Dương đang ngày càng quan trọng đối với tiến trình toàn cầu, dù thông qua

¹ Clinton, Hilary, Foreign Policy, Tháng 11/2011, www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/.../americas_pacific_centur.

² Như trên.

việc bảo vệ tự do hàng hải ở Biển Đông, chống các nỗ lực phổ biến vũ khí hạt nhân của Bắc Triều Tiên, hay đảm bảo minh bạch trong các hoạt động quân sự của các nước lớn ở khu vực.”

Một vấn đề nổi bật của bài viết đó là tuyên bố rằng “chúng ta đã nỗ lực trong việc bảo vệ các lợi ích chủ yếu của chúng ta đối với ổn định và tự do hàng hải và đã dọn đường cho ngoại giao đa phương bền vững giữa các bên yêu sách ở Biển Đông, kiếm tìm giải pháp đảm bảo các tranh chấp được giải quyết một cách hoà bình và tuân thủ các nguyên tắc được quy định của luật quốc tế.”

Vào cuối tháng 10 ở Bali, trong một cuộc gặp của các Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN, Bộ trưởng Quốc phòng mới của Mỹ Panetta đã phát biểu “ngay cả với hạn chế ngân sách mà chúng tôi đang đối mặt ở Mỹ” không có “nghĩ ngợi gì rằng Thái Bình Dương sẽ là một ưu tiên” nhằm ... “bảo vệ các quyền quốc tế có thể đi qua các đại dương một cách tự do.”³

Tuy nhiên, việc Mỹ ngả sang Châu Á – Thái Bình Dương còn phụ thuộc vào khả năng quân đội Mỹ có thể thoát khỏi Afghanistan, đối phó với mối quan hệ khó khăn với Pakistan, và duy trì đủ sức mạnh ở Trung Đông để kiềm chế chủ nghĩa phiêu lưu của Iran. Thêm vào đó, Mỹ đã tiêu tốn ít nhất 700 tỷ đôla cho quá trình can thiệp vào Iraq và một thập kỷ xây dựng quân đội và năng lực cho nước này để chống lại các lực lượng nổi dậy. Bây giờ, Mỹ cần phải vượt qua các thử thách về mặt hành chính nhằm chấn chỉnh lại quân đội và ngân sách nhằm đối phó với các thử thách truyền thống và chủ yếu về mặt hải quân ở Châu Á.

Các lợi ích của Mỹ ở Biển Đông

Một vài nhà bình luận Mỹ đã chất vấn ưu tiên mà chính sách đối ngoại Mỹ hiện dành cho tự do hàng hải qua vùng biển có sự hiện diện của rất nhiều các đảo nhỏ, đá và san hô đang tranh chấp giữa các quốc gia yêu sách. Một lập luận đưa ra đó là các tranh chấp biển Trung – Nhật đối với đảo Điếu Ngư/Senkaku có vai trò quan trọng hơn vì các nghĩa vụ hiệp ước của Mỹ đối với Nhật Bản. Một số khác lại cho rằng việc đặt trọng tâm mới vào Biển Đông là cường điệu, nhất là so với các nghĩa vụ hiệp ước của Mỹ ở châu Á và các cam kết đã tồn tại hàng thập niên của Mỹ liên quan đến các vấn đề eo biển Đài Loan và Bắc Triều Tiên. Mặt khác, một tác giả có tiếng lập luận rằng “Đông Á có thể được chia làm hai khu vực tổng

³ Bumiller, Elizabeth, “U.S. to Sustain Military Power in the Pacific, Panetta Says,” The New York Times, 23/10/2011.

quát” Đông Bắc Á nổi bật với vấn đề Bán đảo Triều Tiên, và Đông Nam Á là vấn đề Biển Đông.”⁴ Ông tiếp tục bằng cách đưa ra trường hợp rằng cuộc chiến giành bá quyền ở Tây Thái Bình Dương sẽ tiếp tục thống trị chính sách an ninh quốc gia Mỹ trong thập niên tới. Tầm quan trọng tương đối của các điểm nóng cụ thể có thể gây tranh cãi, nhưng kết luận Mỹ có một số lợi ích quan trọng ở Biển Đông thì không.

Mỹ có vẻ đang ở vị trí thắng thế về mặt ngoại giao. Trong cuộc đua hiện thời tranh giành ảnh hưởng ở Châu Á với Trung Quốc, Washington chỉ có thể có lợi từ việc duy trì các nguyên tắc tự do hàng hải và giải quyết hòa bình các tranh chấp. Trung Quốc đang ở một vị thế đáng xấu hổ, với một yêu sách không thể biện hộ được dưới góc độ luật quốc tế. Miễn là các sự cố trên Biển Đông không đe dọa leo thang ngoài tầm kiểm soát, chính sách đối ngoại, an ninh quốc gia và các lợi ích kinh tế của Mỹ được đảm bảo trong chính sách hiện thời.

Liên quan đến chính sách đối ngoại, tranh chấp Biển Đông mang đến cho Mỹ một đòn bẩy trong việc thảo luận và đàm phán với Trung Quốc. Do các tranh chấp leo thang ở Biển Đông gây ra vấn đề an ninh khó giải quyết nhất trong quan hệ Trung Quốc – Đông Nam Á, sự ủng hộ của Mỹ đối với các nguyên tắc cơ bản và tấm lá chắn an ninh Mỹ đã tạo ra lý do đủ để các quốc gia Đông Nam Á tìm cách cải thiện quan hệ song phương với Mỹ. Vai trò của Mỹ cũng được xem là ủng hộ cho sự đoàn kết nội bộ của ASEAN.

Liên quan đến an ninh, Mỹ dựa vào quyền tự do qua lại các vùng biển và vùng trời của Biển Đông nhằm triển khai quân đội giữa Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương. Mỹ cũng muốn theo dõi sự triển khai của Hải quân Trung Quốc. Mặc dù khả năng của Hải quân Quân đội Giải phóng Nhân dân Trung Hoa (PLAN) trong việc phát triển sức mạnh hải quân vẫn đang hạn chế, Trung Quốc đang xây dựng một căn cứ hải quân mới ở Đảo Hải Nam. Căn cứ này tăng cường khả năng của hải quân Trung Quốc có thể triển khai các lực lượng hải quân đến Biển Đông. Sự điều chỉnh trong sự hiện diện quân sự của Mỹ không chỉ giới hạn ở Biển Đông, mà Mỹ đã triển khai hay lên kế hoạch cho một vài hoạt động nhằm bảo vệ lợi ích của Mỹ ở khu vực.

⁴ Kaplan, Robert D., “The South China Sea is the Future of Conflict,” *Foreign Policy*, 9-10/2011, tr. 76-85.

Cuối cùng, Mỹ có lợi ích kinh tế quan trọng ở Đông Nam Á và Biển Đông. Hơn một nửa tải trọng tàu thương mại hàng năm của thế giới và khoảng 1/3 thương mại hàng hải toàn cầu đi qua Biển Đông. Khoảng 80% nhập khẩu dầu thô ở Trung Quốc, 66% của Hàn Quốc và 60% của Nhật Bản đi qua Biển Đông, cũng như một số lượng lớn nhập khẩu Khí Tự nhiên Hoá lỏng của các quốc gia này. Đáy biển cũng có thể trở thành một nguồn cung năng lượng lớn quan trọng nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế ở Đông Á, mặc dù ước tính của Mỹ về dự trữ năng lượng tiềm năng ít hơn nhiều so với ước tính của Trung Quốc.⁵ Mỹ cũng gắn bó sâu sắc với Đông Nam Á, là nơi nhận 160 tỷ đôla đầu tư của các công ty Mỹ và là đối tác thương mại lớn thứ 5 của Mỹ.

Chính sách của Mỹ

Chính sách của Mỹ liên quan đến Biển Đông là nhất quán kể từ khi được tuyên bố chính thức vào năm 1995, nhưng lợi ích của Mỹ ở khu vực này suy yếu khi Trung Quốc và một vài quốc gia ASEAN gác các yêu sách tranh chấp ở Biển Đông trong khi Bắc Kinh ve vãn các nước láng giềng phía Nam. Khi tình hình chiến lược phát triển, Mỹ đã phản ứng một cách thực dụng, và tuân thủ với chính sách lâu dài của mình.

Hai yếu tố trong chính sách của Mỹ ở Biển Đông là rõ ràng. Hai yếu tố này không nên bị đánh đồng thành một. Hai yếu tố này là:

- a) Mỹ “không ủng hộ yêu sách chủ quyền nào” ở Biển Đông
- b) Duy trì tự do hàng hải là lợi ích quốc gia cơ bản của Mỹ. Mỹ yêu cầu các quốc gia không hạn chế các hoạt động khảo sát quân sự trong vùng Đặc quyền kinh tế của các quốc gia đó.⁶

Trong khi nhất quán với chính sách tuyên bố năm 1995, khi căng thẳng gia tăng trong vòng hai năm qua, Mỹ đã bổ sung quan điểm phản ánh sự can thiệp sâu hơn của Mỹ vào vấn đề này. Mỹ đã phê bình yêu sách của Trung Quốc bởi vì yêu sách này dựa trước tiên trên cơ sở về sự hiện diện lịch sử ở Biển Đông hơn là luật

⁵ Các công ty năng lượng Trung Quốc thu được hơn 90% lợi nhuận của các doanh nghiệp nhà nước Trung Quốc, được cho là đã tác động lên chính sách của Trung Quốc ở Biển Đông. Các công ty này muốn tham gia vào khảo sát và khai thác nguồn năng lượng ở Biển Đông.

⁶ Khoảng 25/164 quốc gia ký UNCLOS không hoàn toàn công nhận quyền tiến hành các hoạt động khảo sát quân sự không bị giới hạn đối với vùng đặc quyền kinh tế của họ, bao gồm Ấn Độ, Malaysia, Myanmar, và Thái Lan.

tập quán quốc tế. Mỹ cũng thể hiện sự sẵn sàng khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho đàm phán giữa các bên yêu sách ở Biển Đông.

Bắt đầu vào năm 2008, chính sách đối đầu của Trung Quốc ở Biển Đông đã châm ngòi cho phản ứng của Mỹ và dần dần leo thang khi Trung Quốc tiến hành các hoạt động được hiểu một cách rộng rãi là một chiến dịch cưỡng ép các bên có lợi ích liên quan khác. Ban đầu, Mỹ có vẻ do dự để đưa Biển Đông vào chương trình nghị sự của Mỹ với Trung Quốc hoặc các quốc gia Đông Nam Á, nhưng dần dần trở nên báo động trong một vài năm qua do các căng thẳng phát sinh trong một khu vực nơi mà Mỹ có các lợi ích an ninh và chính sách đối ngoại quan trọng.

Năm 2009, Giám đốc Cục Tình báo Quốc gia Mỹ, Đô đốc Dennis Blair đã gọi việc Trung Quốc đe dọa Tàu hải quân Mỹ USNS *Impeccable*, trong khi đang tiến hành khảo sát quân sự cách xa đảo Hải Nam là một tranh chấp quân sự nghiêm trọng nhất giữa Trung Quốc và Mỹ kể từ năm 2001.⁷ Mặt khác, mô hình và tần suất thích hợp của các hoạt động khảo sát quân sự của Mỹ ở khu vực này dường như là chủ đề gây tranh cãi trong nội bộ các hội đồng ở Mỹ. Một chuyên gia cao cấp gần đây nhận xét, “có quyền hợp pháp để làm điều gì đó không có nghĩa là khôn ngoan khi cản trở những người khác.”⁸

Tại Diễn đàn Khu vực Châu Á (ARF) tháng 7/2010, Mỹ và 11 quốc gia khác đã chỉ trích các hành động của Trung Quốc ở Biển Đông đã dẫn đến một cuộc chiến ngoại giao với Trung Quốc. Sau đó, Clinton đã phát biểu với báo giới rằng Mỹ có lợi ích quốc gia đối với tự do hàng hải, tiếp cận tự do với các khu vực biển chung của Châu Á và tôn trọng luật quốc tế ở Biển Đông. Clinton cũng đề xuất việc hỗ trợ thương lượng nhằm đạt được Bộ Quy tắc Ứng xử giữa các bên yêu sách ở Biển Đông.

⁷ “Trung Quốc và Mỹ có những cách giải thích khác nhau căn bản về UNCLOS. Một sự khác biệt cơ bản đó là đối với việc liệu các hoạt động có được cho phép trong vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý của một quốc gia và loại hoạt động nào thì được phép. Lợi ích quốc gia của và sự tự tin ngày càng tăng của Trung Quốc đã dẫn đến một quan điểm rộng đối với vùng đặc quyền kinh tế và một quan điểm hẹp về các hoạt động quân sự của nước ngoài được phép hoạt động trong vùng đặc quyền kinh tế. Các hoạt động đó phải hoà bình và các nhà dân tộc chủ nghĩa không xem việc thu thập thông tin tình báo thậm chí của các tàu không phải tàu chiến là hoà bình. Mặt khác, Mỹ lại không chỉ cho rằng hoạt động thu thập thông tin đó hoàn toàn phù hợp với luật pháp quốc tế, mà còn cho rằng Mỹ có nghĩa vụ thử định kỳ các vùng biển nhằm duy trì cái mà Mỹ cho là lợi ích chung toàn cầu của việc tự do biển cả.” How China, US See Each Other at Sea, *The Diplomat*, Patrick Cronin, 29/5/2011

⁸ Đại sứ Chas Freeman, phát biểu tại Hội thảo thường niên Viện nghiên cứu Hàng hải, Học viện Chiến tranh Hải quân Mỹ, Newport, Rhode Island, 10/5/2011.

Sau đó, Trung Quốc dường như phản ứng bằng cách nỗ lực lần nữa để trấn an các quốc gia Đông Nam Á, thông qua các chuyến thăm của Thủ tướng Ôn Gia Bảo và các lãnh đạo khác của Trung Quốc đến khu vực này, và bằng cách tự kiểm chế ở Biển Đông. Trong vòng 8 tháng, không có bất kỳ sự cố đáng kể nào xảy ra ở Biển Đông. Trung Quốc đồng ý gặp Nhóm Làm việc Chung ASEAN – Trung Quốc nhằm thực hiện Tuyên bố về Ứng xử của Các bên ở Biển Đông (DOC), mặc dù những cuộc gặp này cũng không hiệu quả hơn các cuộc gặp trước là mấy.

Mỹ cũng “rút chân khỏi bộ máy gia tốc” về các vấn đề Biển Đông. Tại Hội nghị Bộ trưởng Quốc phòng ASEAN+ (ADMM+) lần đầu tiên được tổ chức vào tháng 10/2010 tại Hà Nội, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Gates “đã nhắc lại những tuyên bố gần đây của Ngoại trưởng Clinton rằng Mỹ sẽ không ủng hộ bên yêu sách nào, nhưng sẽ kiên trì tiếp cận tự do đối với các vùng biển quốc tế và các tuyến đường hàng hải ... nhưng cũng tuyên bố rằng ông không hề trực tiếp nhắc đến vấn đề Biển Đông hay các tranh chấp biển khác với (Bộ trưởng Quốc phòng Trung Quốc) Lương Quang Liệt”⁹ Gates đã chấp nhận lời mời thăm Bắc Kinh vào tháng 1/2011. Báo chí Mỹ đã bình luận rằng mức độ tranh cãi Trung – Mỹ đối với vấn đề Biển Đông đã được làm dịu đi.

Cuối tháng đó, tại Hội nghị thượng đỉnh Đông Á ở Hà Nội, cả Clinton và Thủ tướng Ôn Gia Bảo dường như đã “mềm dẻo hơn trong lập trường,” mặc dù Ngoại trưởng Mỹ tái khẳng định các lập trường của Mỹ về Biển Đông.¹⁰

Vào thời điểm Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào thăm Washington vào tháng 1/2011, căng thẳng giữa Washington và Bắc Kinh đã dịu đi và quan hệ song phương được cải thiện. Tuyên bố chung không hề nhắc trực tiếp đến Biển Đông. Sau đó, các quan chức Mỹ đã công khai nhấn mạnh các quan hệ hợp tác. Mỹ cũng can trọng trong việc không “khiêu khích” trong các vấn đề Biển Đông.

Tuy nhiên, vào tháng 5/2011, các hành động của Trung Quốc lại làm phát sinh các lo ngại mới. Tuy nhiên, Gates tập trung vào các cam kết lâu dài của Mỹ ở Châu Á trong bài phát biểu của ông tại hội nghị Shangri-la tháng 6/2011 tại Singapore. Ông nhắc lại lập trường của Mỹ đối với vấn đề Biển Đông: “Chúng tôi

⁹ Whitlock, Craig, “The U.S. has ‘national interest’ in Asian Sea Disputes,” *The Washington Post*, 12/10/2010.

¹⁰ Abdul Khalik, “US, China Soften Stances While RI Takes Regional Leadership,” *The Jakarta Post*, 31/10/2010.

có lợi ích quốc gia đối với tự do hàng hải, phát triển kinh tế và thương mại không bị cản trở, và tuân thủ luật quốc tế. Chúng tôi cũng tin rằng luật tập quán quốc tế, như được quy định trong Công ước Liên hợp quốc về Luật Biển 1982 đã quy định hướng dẫn rõ ràng về cách thức sử dụng phù hợp các vùng biển và quyền được tiếp cận các vùng biển đó.” Tuy nhiên, Biển Đông không phải là tâm điểm trong bài phát biểu của ông như đã từng 1 năm trước tại đối thoại Shangri-la 2010.

Gates tuyên bố rằng “Các tàu chiến ven biển” của Mỹ sẽ được triển khai đến Singapore và cam kết ủng hộ tăng cường xây dựng năng lực biển cho các quốc gia trong khu vực này. Trả lời một câu hỏi cụ thể liên quan đến những hành động gần đây của Trung Quốc đã dẫn đến các phản đối từ Hà Nội và Manila, Gates đã nhấn mạnh sự cần thiết phải tìm ra một cơ chế để giải quyết tranh chấp, điều “cần phải được giải quyết một cách hoà bình và trong khuôn khổ luật pháp quốc tế.”¹¹

Kể từ đối thoại Shangri-la, Clinton đã tán thành thoả thuận giữa Trung Quốc và ASEAN về thực hiện bản hướng dẫn thực hiện DOC, văn bản tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện các biện pháp xây dựng lòng tin ở Biển Đông. Tại Diễn đàn Khu vực ASEAN vào tháng 7, Bà đã “kêu gọi tất cả các bên làm rõ yêu sách của mình ở Biển Đông,” đồng thời tái khẳng định quan điểm của Mỹ rằng “các yêu sách đối với các vùng biển ở Biển Đông chỉ nên dựa vào các yêu sách hợp pháp đối với các cấu tạo địa chất.”¹² Bước tiếp theo ASEAN và Trung Quốc cần phải đàm phán xây dựng một Bộ Quy tắc ràng buộc điều chỉnh cách ứng xử ở Biển Đông. Đến thời điểm này, Trung Quốc đã sử dụng chiến thuật trì hoãn bằng cách thông báo với ASEAN rằng Trung Quốc sẽ làm việc về Bộ Quy tắc “vào một thời điểm thích hợp.”¹³

Khác nhau về lợi ích nhưng chung nhau về lập trường

Đối với Mỹ, Biển Đông là một thử thách an ninh và ngoại giao phức tạp. Các thành phần khác nhau của chính phủ và cộng đồng thương mại Mỹ có lợi ích khác nhau, nhưng không có bằng chứng cho thấy về sự đồng lòng phản đối chính sách hiện thời của Mỹ. Những bất đồng về ưu tiên chính sách tương đối đối với

¹¹ Nguyên văn của “First Plenary Session - Dr. Robert Gates” và “First Plenary Session – Question and Answer Session,” <http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2011/speeche...>

¹² “U.S. calls for more clarity on S. China Sea Claims,” Reuters, 23/7/2011.

¹³ Wain, Barry, “China Faces New Wave of Dispute,” The Straits Times, 17/10/2011.

Biển Đông trong số một loạt các vấn đề trong quan hệ Mỹ - Trung dường như nổi lên tranh luận về việc liệu Trung Quốc có xem Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” không.

Theo như báo chí của Mỹ và Nhật Bản, vào tháng 3/2010, các quan chức Trung Quốc đã phát biểu với các quan chức cấp cao Mỹ rằng Trung Quốc đã nâng vấn đề Biển Đông lên thành một “lợi ích cốt lõi” về chủ quyền và sẽ không chấp nhận các can thiệp từ bên ngoài. Theo nguồn tin này, “Trung Quốc đã phát biểu chính sách mới này với Thứ trưởng Ngoại giao Mỹ James Steinberg và Jeffrey Bader, giám đốc cao cấp phụ trách các vấn đề Châu Á của Hội đồng An Ninh Quốc gia đang thăm Trung Quốc vào đầu tháng 3.” Hai quan chức Mỹ đã có cuộc gặp với Ủy viên quốc vụ Đối Bình Quốc, Ngoại trưởng Dương Khiết Trì và Thứ trưởng Thôi Thiên Khải ở Bắc Kinh, và ông Đối được cho là đã tiếp tục nhắc lại chính sách này cho phía Mỹ.”¹⁴

Vì thiếu một tuyên bố chính thức và công khai từ phía Trung Quốc khẳng định Trung Quốc đã nâng vấn đề Biển Đông thành “lợi ích cốt lõi” ngang hàng với Đài Loan và Tây Tạng, rất nhiều chuyên gia Mỹ bắt đầu nghi ngờ về việc xác định được cho là của Trung Quốc về Biển Đông như “lợi ích cốt lõi”. Một vài quan chức và học giả Trung Quốc sau đó đã giải thích rằng lập trường của Trung Quốc đã bị hiểu nhầm và tìm cách phủ nhận lập trường của Trung Quốc liệu Biển Đông có cấu thành “lợi ích cốt lõi” hay không.

Khi tranh luận này trong nội bộ các cơ quan hoạch định chính sách của Mỹ lắng xuống, một điều trở nên rõ ràng rằng ưu tiên chính sách dành cho Biển Đông trong một loạt các vấn đề trong quan hệ Trung – Mỹ sẽ thay đổi phụ thuộc vào các xem xét chiến lược. Tuy nhiên không có bằng chứng tin cậy về việc vận động trong chính phủ Mỹ nhằm nỗ lực coi nhẹ vấn đề Biển Đông. Hơn nữa, sự ủng hộ cho chính sách của Mỹ dường như rất chắc chắn giữa các đảng ở trong Thượng viện và Hạ viện Mỹ.

Các quan chức Mỹ khác tập trung vào Biển Đông như là một nhân tố trong quan hệ của Mỹ với các nước ASEAN, và nhấn mạnh giá trị của việc được các đồng minh và bạn bè của Mỹ ở Đông Nam Á xem là đáng tin cậy và sẵn sàng hỗ trợ. Quyết tâm của Chính quyền Obama nhằm xây dựng lại quan hệ với Đông Nam

¹⁴ “China Tells U.S. that S. China Sea is ‘core interest’ in new policy,” Kyodo News Service, 3/7/2010.

Á, mỗi quan hệ đã bị hao mòn trong suốt thời kỳ chính quyền Bush đã làm gia tăng tầm quan trọng tương đối của vấn đề Biển Đông và lợi ích của Mỹ trong việc ủng hộ các đồng minh và đối tác ở Đông Nam Á.

Hơn nữa, “bản đồ lý tưởng” mới của Mỹ về một Châu Á – Thái Bình Dương trải dài từ Ấn Độ đến các bờ biển Thái Bình Dương của Mỹ (cũng thường gọi là khu vực Ấn-Thái Bình Dương) đã trao cho Biển Đông vai trò là bản lề chủ yếu trong toàn bộ cấu trúc an ninh của Mỹ ở châu Á khi các phân biệt giữa Đông và Nam Á được xem như là không liên quan nhiều. Một nhà bình luận đã gọi Biển Đông là “trung tâm của hàng hải Âu-Á.”¹⁵

Biển Đông liên tục thu hút sự chú ý của cộng đồng quan ngại về sự thống nhất trong lập trường của Mỹ về các vấn đề pháp lý quốc tế. Cộng đồng pháp lý liên quan ủng hộ chính sách của Mỹ, và trên thực tế một bộ phận lớn lập luận ủng hộ việc tái khẳng định định kỳ về lập trường của Mỹ đối với các khảo sát quân sự trong vùng Đặc quyền Kinh tế của Trung Quốc.

Các lợi ích thương mại của Mỹ ủng hộ việc các công ty năng lượng Mỹ nỗ lực cạnh tranh trên cơ sở công bằng để thăm dò và khai thác năng lượng và các nguồn tài nguyên khoáng sản khác ở Biển Đông. Việc quay trở lại với lợi ích của Mỹ ở Biển Đông bắt đầu với nỗ lực của các cơ quan của chính phủ Trung Quốc gây áp lực đối với các công ty năng lượng đang hoạt động ở cả Trung Quốc và Biển Đông. Một quan chức cấp cao gần đây đã lưu ý rằng, “các nước thực sự lớn sẽ làm bất kỳ điều gì họ muốn” và các nước nhỏ hơn không có gan để tác động lên chính sách của Mỹ. Không có cuộc vận động năng lượng nào ở Mỹ kêu gọi một chính sách ủng hộ các quan điểm của Trung Quốc về các vấn đề Biển Đông.

Tóm lại, ý kiến của các nhà hoạch định chính sách là thống nhất. Chính sách của Mỹ về các vấn đề Biển Đông không hề gây tranh cãi ở Mỹ.

Các công cụ chính sách

Công cụ đầu tiên của chính sách của Mỹ ở Biển Đông là ngoại giao. Ngoại trưởng Clinton đã đi đầu trong nỗ lực định hình và điều phối chính sách Mỹ. Tập trung được dành cho việc định hướng sự quan ngại quốc tế rộng rãi đối với các hành động của Trung Quốc ở Biển Đông nhằm hình thành liên minh các quốc gia

¹⁵ Kaplan, Robert D., “The South China Sea is the Future of Conflict,” *Foreign Policy*, 9 -10/2011, tr. 80.

có chung quan điểm. Một mục tiêu là nhằm thuyết phục Bắc Kinh, vì lợi ích của chính Trung Quốc, xem xét lại các chiến thuật và mục tiêu của Trung Quốc. Tuy nhiên, Mỹ cũng có các công cụ khác để hỗ trợ chính sách của Mỹ.

Mỹ đã phối hợp đặc biệt mật thiết với Philippines và Việt Nam.

Hiệp ước Tương trợ Quốc phòng Mỹ - Philippines 1951 quy định Mỹ có nghĩa vụ hành động để đáp ứng các mối đe dọa chung trong việc tấn công vào lãnh thổ của Philippines hay “quân đội, tàu hay máy bay công cộng của Philippines ở Thái Bình Dương.” Tính có thể áp dụng của hiệp ước này trong trường hợp có xung đột vũ trang liên quan đến Philippines ở Biển Đông là không rõ ràng. Theo như hiệp ước này, các bên buộc phải tham vấn trong trường hợp có tấn công vào lãnh thổ của Philippines vào thời điểm năm 1951 vốn không hề bao gồm các yêu sách của Manila ở Biển Đông mà mới chỉ được phát triển vài năm sau đó. Một chuyên gia tin rằng “liên quan cụ thể đến Quân đội của Philippines (AFP), hiệp ước quy định rõ ràng. Trong suốt thời gian xem xét Hiệp định về Thăm viếng Quân sự 1999 (VFA), Đại sứ Thomas Hubbard chính thức phát biểu với Phillipines rằng Hiệp ước có thể áp dụng đối với bất kỳ tấn công nào đối với Quân đội Phillipines, nhắc lại đảm bảo mà Ngoại trưởng Cyrus Vance đưa ra năm 1977.”¹⁶

Mỹ sẽ không cam kết đối với những hành động cụ thể dựa trên những tình huống giả định, mặc dù rất nhiều quốc gia Đông Nam Á sẽ mong đợi phản ứng của Mỹ đối với một tấn công rõ ràng vào AFP. Mỹ đã phản ứng đối với quyết tâm rõ ràng của Chính phủ Philippine nhằm “bảo vệ” đất nước dưới chính quyền Aquino và cam kết hỗ trợ và cung cấp ít nhất một tàu chiến được tân trang lại nhằm tăng khả năng của Philippines để quản lý và bảo vệ các vùng biển yêu sách của mình. Hơn nữa, hợp tác Mỹ - Phi để chống khủng bố ở phía Nam Philippines đã thúc đẩy một sự liên kết mật thiết hơn giữa quân đội Mỹ và một phần AFP. Mối quan hệ này có thể được xem là một mô hình cải thiện sức mạnh của hải quân Philippine. Tập trận chung và các chuyến thăm cập cảng cũng có thể được điều chỉnh để nhấn mạnh các cam kết của Mỹ. Tuy nhiên, chính sách của Mỹ phải tiếp tục mang cân bằng và mơ hồ, bởi vì Mỹ không ủng hộ yêu sách của bên nào ở Biển Đông và bởi vì sự nhạy cảm của Philippine về sự hiện diện của quân đội Mỹ ở Philippines.

¹⁶ Lohman, Walter, “Sorting American Priorities in the South China Sea,” *Web Memo Published by The Heritage Foundation*, Số 3297, 20/6/2011.

Mặc dù không phải là một đồng minh hiệp ước, Mỹ cũng đang trong quá trình xây dựng một mối quan hệ quân sự gần gũi hơn nữa với quân đội Việt Nam, cụ thể là hải quân nước này. Mỹ đang chuẩn bị để tiến tới một mức độ mà Việt Nam cảm thấy thoải mái, đồng thời có tính đến tất cả các vấn đề khác trong quan hệ Mỹ - Việt.

Đối với cả khu vực nói chung, Mỹ có một vài lựa chọn. Mỹ có thể xây dựng một chương trình xây dựng năng lực vốn đã rất phát triển và tập trận với một số nước ASEAN nhất định, trong đó nhiều nước đã cho thấy nguồn ngân sách quốc phòng tăng nhanh trong một vài năm qua. Mỹ cũng có thể chia sẻ các thông tin bổ sung nhằm tăng cường nhận thức về các vùng biển giữa các quốc gia ASEAN.

Khi nhậm chức, chính quyền Obama đã nhận ra rằng vai trò quân sự của Mỹ ở Châu Á là “mắt cân đối”. Mỹ sau đó đã tiến đến mục tiêu xây dựng các lực lượng phân bố đều về mặt địa lý và bền vững về mặt chính trị. Điều đó nói lên rằng vai trò quân sự của Mỹ ở Đông Nam Á và các nước lân cận không chỉ giới hạn bởi các quan ngại về Biển Đông.

Tuy nhiên, Mỹ có thể tăng cường sự hiện diện ở Biển Đông. Mỹ cũng có thể công khai các tuyến đường truyền thông và liên tục của Hải quân Hoa Kỳ ở Biển Đông và các yếu tố khác liên quan đến sự hiện diện của Mỹ. Như đã lưu ý ở trên, hai tàu chiến ven biển của Mỹ sẽ đến thăm Singapore. Thêm vào đó, các cuộc hội đàm cũng đang được triển khai để xây dựng căn cứ biển của Mỹ ở Bắc Australia, với khả năng triển khai một vài lực lượng này đến giúp các nước Đông Nam Á nhất định nhằm tăng cường sức mạnh của các nước này thông qua các cuộc tập trận và huấn luyện chung.

Viễn cảnh

Việc quay trở lại Châu Á của Mỹ là không thể tránh khỏi, mặc dù có lẽ sẽ không được suôn sẻ như dự đoán của Ngoại trưởng Clinton. Tuy nhiên, thời đại các can thiệp quân sự tốn kém của Mỹ nhằm theo đuổi các lực lượng khủng bố cuối cùng đã kết thúc. Đã có ánh sáng le lói ở cuối đường hầm.

Khi Mỹ chuyển sang tập trung vào không gian địa lý giữa Ấn Độ và Nhật Bản, hay vùng Châu Á – Thái Bình Dương mới được định hình, Đông Nam Á và Biển Đông có lẽ không trở thành “trung tâm của toàn cầu” (“cockpit of the globe”) nhưng khu vực này sẽ lại nhận được ưu tiên lớn hơn từ trong chính sách của Mỹ.

Biển Đông có lẽ không phải là “phép thử quỳ tím” về các ý đồ của Trung Quốc hay sự nhất quán của Mỹ ở Châu Á. Tuy nhiên, đây là một vấn đề tốt cho Mỹ. Việc Mỹ ủng hộ tự do hàng hải, và hoà bình giải quyết các tranh chấp đã làm rõ các yêu sách bành trướng đáng xấu hổ và các chiến thuật cưỡng ép của Trung Quốc ở Biển Đông, đồng thời vấn đề này sẽ giúp tăng cường các mối quan hệ đồng minh và đối tác của Mỹ với các quốc gia khác ở Châu Á.

Hơn nữa, mô hình hiện thời của các sự cố thỉnh thoảng xảy ra ở Biển Đông có vẻ như vẫn có khả năng tiếp tục. Chừng nào các cuộc va chạm trên biển này không leo thang thành các xung đột nghiêm trọng, cái giá đối với Mỹ vẫn rất thấp. Không hề có phản đối nội bộ nào đối với chính sách hiện thời của Mỹ.

Vì những lý do này, Biển Đông tiếp tục là một vấn đề quan trọng. Chỉ có thoả thuận giữa ASEAN và Trung Quốc về một Bộ Quy tắc Ứng xử có thể thực thi được hoặc một sự điều chỉnh căn bản đối với yêu sách đường chín đoạn của Trung Quốc mới có thể đưa vấn đề Biển Đông vào cuối bản danh sách các vấn đề quan tâm của các nhà hoạch định chính sách Mỹ.

Nếu Trung Quốc kiên quyết đi theo con đường của “chủ nghĩa đế quốc vụ lợi” (“incremental imperialism”) trên các vùng biển, Biển Đông có khả năng cao vẫn trở thành vấn đề quan trọng trong chương trình nghị sự của Mỹ ở Châu Á.

TS. Bronson Percival

Bản gốc tiếng Anh “*America “Returns” to Asia: The South China Sea*”

Bài tham luận tại Hội thảo Khoa học Quốc tế lần thứ ba: “*Biển Đông: Hợp tác vì An ninh và Phát triển trong Khu vực*” do Học viện Ngoại giao và Hội Luật gia đồng tổ chức tại Hà Nội từ 4-5/11/2011