

HỢP TÁC DỰA TRÊN SỨC MẠNH: MỸ, TRUNG QUỐC VÀ BIỂN ĐÔNG

CHƯƠNG I: HỢP TÁC DỰA TRÊN SỨC MẠNH: CHIẾN LƯỢC CỦA MỸ VÀ BIỂN ĐÔNG

Patrick M.Cronin

Robert D.Kaplan

I. KHÁI QUÁT CHUNG

Lợi ích của Hoa Kỳ tại Biển Đông ngày càng bị đe dọa bởi sự tăng trưởng kinh tế và quân sự của Trung Quốc và những lo ngại về thiện chí thực hiện các quy chuẩn pháp luật hiện hữu của nước này. Mỹ và các nước trong khu vực có lợi ích sâu sắc và vĩnh cửu đối với các tuyến đường biển, mở cho tất cả nước cả về thương mại cũng như các hoạt động quân sự hòa bình như can thiệp nhân đạo hay bảo vệ bờ biển. Tuy nhiên, Trung Quốc vẫn tiếp tục thách thức sự tự do này bằng cách đặt nghi ngờ đối với các quy phạm hàng hải truyền thống và phát triển tiềm lực quân sự nhằm cho phép nước này đe dọa sự tiếp cận của các nước với khu vực biển này.

Ý nghĩa địa chiến lược của Biển Đông thật khó để phóng đại. Biển Đông có chức năng như cổ họng của Tây Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương - phần lớn mạng lưới liên kết kinh tế nơi mà các tuyến đường biển toàn cầu họp nhất, chiếm 1,2 tỷ USD thương mại Mỹ hàng năm. Vùng biển này là trung tâm của nền kinh tế thế giới thế kỉ 21, nơi mà 1,5 tỷ người Trung Quốc, gần 600 triệu người Đông Nam Á và 1,3 tỷ cư dân của tiểu lục địa Ấn Độ vận chuyển các tài nguyên thiết yếu và trao đổi hàng hóa trong khu vực và trên toàn cầu. Biển Đông là một khu vực có hơn nửa tá các nước chông lãn yêu sách lãnh thổ đối với một khu vực đáy biển có trữ

lượng dầu đã được xác định là ít nhất 7 tỷ thùng và 900 nghìn tỷ feet khối khí tự nhiên.

Bảo vệ lợi ích của Mỹ và thúc đẩy việc giữ nguyên trạng (status quo) không cần và không nên dẫn đến xung đột với Trung Quốc. Cả Mỹ và Trung Quốc sẽ tiếp tục hưởng lợi từ hợp tác và thực tế là, không một quốc gia châu Á nào hưởng lợi từ trật tự quốc tế do Mỹ dẫn đầu nhiều hơn Trung Quốc. Tuy nhiên, quản lý căng thẳng và thúc đẩy hợp tác ở Biển Đông đòi hỏi một sự quan tâm lớn bền bỉ và thận trọng từ Washington.

Trong những thập niên tới, thách thức cho Hoa Kỳ sẽ là làm thế nào để duy trì những quy tắc truyền thống về tự do hàng hải, trong khi thích ứng với sức mạnh các hoạt động ngày càng tăng của các nước trong khu vực, bao gồm cả Trung Quốc. Mục tiêu là hợp tác, nhưng hợp tác có thể được thúc đẩy một cách tốt nhất từ vị trí sức mạnh. Điều này đòi hỏi Mỹ phải duy trì sức mạnh và mở rộng hợp tác khu vực, một quan niệm có thể được gọi là "ưu tiên hợp tác".

Để bảo vệ quyền lợi của Mỹ và các đồng minh ở Biển Đông và duy trì những quy tắc pháp lý đã tồn tại từ lâu, các nhà hoạch định chính sách Mỹ nên thực hiện năm bước sau:

Đầu tiên, Mỹ cần tăng cường sự hiện diện của hải quân trong dài hạn bằng cách xây dựng một hạm đội gồm 346 tàu thay vì giảm xuống 250 tàu do cắt giảm ngân sách và thu hồi các tàu chiến cũ trong thập kỷ tới. Quan hệ ngoại giao và kinh tế với Trung Quốc và các nước khác sẽ đạt hiệu quả hơn khi nó được hỗ trợ bởi một vị thế quân sự có thể tin tưởng. Tuy nhiên, phát triển Hải quân phải dựa trên tăng trưởng kinh tế lành mạnh trong tương lai – đây là ưu tiên chiến lược của Mỹ.

Thứ hai, Mỹ nên thúc đẩy một mạng lưới đối tác an ninh. Mô hình liên minh “trục bánh xe và nan hoa” giữa Mỹ và các đối tác Đông Á đang bị lấn át bởi một mạng lưới các quan hệ rộng hơn, phức tạp hơn và có sức lan tỏa hơn, trong đó các nước Châu Á là những nhân tố thúc đẩy chính. Xây dựng một mạng lưới các đối tác và đồng minh mạnh hơn trong khu vực Đông Nam Á phải là một mục tiêu dài hạn và quan trọng của Mỹ.

Thứ ba, Mỹ cần phải đảm bảo rằng hòa bình và an ninh ở Biển Đông phải được đặt lên hàng đầu trong chương trình nghị sự ngoại giao và an ninh của nước này. Tự do hàng hải là một mối quan tâm phổ quát, hợp tác hàng hải và các cơ chế giải quyết tranh chấp một cách hòa bình nên tiếp tục được thảo luận trong các diễn đàn khu vực. Mỹ cũng cần xây dựng các thể chế đa phương về lâu dài nhưng cũng thừa nhận rằng trong thực tế Mỹ có thể cần phải tập trung vào các cách tiếp cận song phương hoặc tiểu đa phương để tránh khiêu khích Trung Quốc.

Thứ tư, Mỹ cần thúc đẩy hơn nữa hội nhập kinh tế trong khu vực cũng như giữa Mỹ với khu vực, với sự tập trung đặc biệt về thương mại. Thương mại chính là động tiền ở khu vực Châu Á và có thể giúp kết nối các đầu tư chiến lược của Mỹ với khu vực năng động nhất trên thế giới này.

Thứ năm và cuối cùng, Mỹ cần có chính sách đúng với Trung Quốc. Điều này đòi hỏi quan hệ ngoại giao và kinh tế năng động phải được hỗ trợ bởi một vị thế quân sự mạnh mẽ và một nền kinh tế phát triển. Một chính sách thực tế bắt đầu bằng việc củng cố sức mạnh của Mỹ sau đó tích cực ủng hộ hợp tác dựa trên luật pháp; chính sách này tránh xung đột vũ trang nhưng không tránh đối đầu ngoại giao.

II. GIỚI THIỆU

Lợi ích của Mỹ tại Biển Đông ngày càng bị đe dọa. Bảo vệ những lợi ích này không cần - và không nên - dẫn đến xung đột với Trung Quốc. Tuy nhiên, quản lý căng thẳng và thúc đẩy hợp tác ở Biển Đông đòi hỏi một sự quan tâm lớn bền bỉ và thận trọng từ Washington.

Tầm quan trọng của Biển Đông vẫn còn bị định giá thấp, được thảo luận chủ yếu giữa các chuyên gia về khu vực chứ không phải là một bộ phận tiêu biểu rộng lớn của cộng đồng an ninh quốc gia. Nhưng Biển Đông xứng đáng nhận được sự ưu tiên quan tâm. Khi mà hệ thống dựa trên luật pháp đã tồn tại hàng thế kỷ do Mỹ thúc đẩy bị thách thức bởi một Trung Quốc đang trỗi dậy thì Biển Đông sẽ là chỉ dấu chiến lược để xác định tương lai khả năng lãnh đạo của Mỹ trong khu vực châu Á-Thái Bình Dương. Vấn đề liệu Tây Thái Bình Dương có duy trì là một khu vực hàng hải mở cửa, ổn định và thịnh vượng hay đang dần trở thành lò lửa của sự tranh cãi phân cực như thời Chiến tranh lạnh hay không có thể sẽ được giải quyết tại khu vực biển quan trọng này. Biển Đông là nơi mà các nước như Việt Nam, Malaysia và Philippines phải đối mặt với hiện tượng “Phần Lan hóa” của Trung Quốc nếu sức mạnh hải quân và không quân của Mỹ suy giảm. Tóm lại, Biển Đông là nơi mà toàn cầu hoá xung đột với địa chính trị.

Nếu kinh tế thế giới có một trung tâm địa lý, thì đó là Biển Đông. Khoảng 90% hàng hoá thương mại vận chuyển từ lục địa này qua lục địa khác đều bằng đường biển, khoảng một nửa số hàng hóa này về mặt tổng chi phí vận chuyển (một phần ba về giá trị tiền) đi qua Biển Đông¹. Biển Đông có chức năng như cổ họng của Tây Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương - phần lớn mạng lưới liên kết kinh tế

¹U.S. Energy Information Administration, South China Sea: Oil & Natural Gas (March 2008); và Robert D. Kaplan, “China’s Caribbean,” Từ The Washington Post, ngày 26 tháng 9, 2010.

nơi mà các tuyến đường biển toàn cầu hợp nhất, chiếm 1,2 tỷ USD thương mại Mỹ hàng năm.² Sự phụ thuộc quá mức của Trung Quốc và ở một mức độ nào đó, của tất cả các nước công nghiệp, vào một eo biển Malacca an toàn được gọi là “tình thế tiến thoái lưỡng nan ở Malacca”.³ Ở các mức độ khác nhau, tất cả các quốc gia đều phụ thuộc vào eo biển hẹp kết nối Ấn Độ Dương với Tây Thái Bình Dương - Vịnh Bengal với Biển Đông - qua đó dầu và khí tự nhiên từ Trung Đông có thể được vận chuyển một cách an toàn qua biển tới tầng lớp trung lưu mới nổi ở Đông Á, bộ phận rất quan trọng đối với nền kinh tế thế giới.

Địa chính trị là thế lực đối kháng lại toàn cầu hóa, phân chia thế giới thay vì hợp nhất nó. Biển Đông là nơi mà một Trung Quốc đang trỗi dậy về quân sự ngày càng thách thức tính ưu việt của hải quân Mỹ - một xu hướng mà nếu cứ để đi theo quỹ đạo hiện tại, có thể phá vỡ sự cân bằng quyền lực đã tồn tại từ cuối Chiến tranh thế giới thứ II và đe dọa các tuyến đường biển (SLOCs). Là người bảo lãnh chủ yếu của tự do hàng hải toàn cầu, Hoa Kỳ có lợi ích sâu sắc và vĩnh cửu trong việc bảo đảm rằng SLOCs vẫn mở cửa với tất cả các nước, không chỉ về thương mại mà cả các hoạt động quân sự hòa bình như can thiệp nhân đạo và bảo vệ bờ biển.

Mỹ có thể bảo vệ một trật tự khu vực hoà bình và thịnh vượng tốt nhất bằng cách bảo toàn quyền tiếp cận các SLOCs quan trọng. Sự bất lực của Mỹ trong việc triển khai đủ sức mạnh cần thiết vào Biển Đông sẽ làm thay đổi những tính toán an ninh của tất cả các nước trong khu vực. Nếu Mỹ không những mất khả năng làm phức tạp kế hoạch của kẻ thù mà còn ngày càng trở nên dễ bị tấn công trước một

² Số liệu này được các quan chức Mỹ tại Hội nghị Hợp tác Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương at the Asia-Pacific vào tháng 11 năm 2011. Xem David Nakamura, “Global Security Trumps Economics at APEC,” *Tờ The Washington Post*, 14 tháng 11, 2011, 10.

³ Juli A. MacDonald, Amy Donahue and Bethany Danyluk, “Energy Futures in Asia: Final Report,” (Booz Allen Hamilton, November 2004). Đoạn trích dẫn được lần đầu được tuyên bố bởi chuyên gia Mỹ Trung Quốc Ross Munro.

Trung Quốc liên tục hiện đại hóa quân sự thì các nước khác trong khu vực có thể sẽ ngã về một Trung Quốc hùng mạnh.

Trong khi Trung Quốc vẫn tiếp tục phát triển, Hoa Kỳ được cho là đang suy yếu, ít nhất là tương đối, nếu không phải là tuyệt đối. Có thể cho rằng, không có số liệu về sự suy yếu tương đối nào đáng lo ngại hơn sự suy yếu sức mạnh hải quân của Mỹ. Trái với thời của tổng thống Reagan, Hải quân Mỹ tự hào có gần 600 tàu chiến, thì con số này hiện chỉ là 284. Mặc dù mục tiêu của Hải quân Mỹ là tăng lên 313 tàu chiến nhưng ngân sách quốc phòng hiện tại, cùng với việc sản xuất trì trệ và chi phí phát sinh không thể thúc đẩy được mục tiêu đó. Hơn nữa, với việc cắt giảm ngân sách sắp diễn ra, cũng như việc loại bỏ hàng loạt các tàu quá hạn sử dụng trong thập kỷ tới thì Mỹ phải đối mặt với viễn cảnh Hải quân chỉ với 250 tàu hoặc ít hơn.⁴

Tất nhiên, số lượng tàu chỉ là một mặt của sức mạnh hải quân. Các mặt khác bao gồm tổng trọng tải, vũ khí và sức chứa trên tàu, cấp độ đào tạo thuyền viên và khả năng phối hợp với các quân chủng khác, và Hoa Kỳ đang nằm trong nguy cơ nhượng lại vị trí dẫn đầu trong các lĩnh vực này ngay bất cứ lúc nào. Hơn nữa, cũng có những tranh luận tại Washington về việc xây dựng một liên minh hải quân lớn mạnh bao gồm tất cả các quốc gia yêu chuộng tự do nhằm giảm gánh nặng trên biển cũng như giảm sự suy yếu của Mỹ.⁵ Tuy nhiên, các con số cũng có ý nghĩa quan trọng. Một con tàu không thể ở một lúc hai nơi và sự hiện diện là một thước đo sức mạnh hải quân. Tầm vóc của Mỹ nên phù hợp với các lợi ích trải rộng khắp toàn cầu của nước này. Liên quan đến việc phân nhánh lực lượng hải quân, ít nơi

⁴ Naval Vessel Register, <http://www.nvr.navy.mil/nvrships/FLEET.HTM>.

⁵ Liên minh hàng hải của các nước yêu tự do hàng hải thường được nhắc đến như một “lực lượng hải quân 1000 tàu” Phó Đô đốc John G. Morgan Jr., USN, and Đô đốc Charles W. Martoglio, USN, “The 1,000 Ship Navy,” U.S. Naval Institute Proceedings, tháng 11 năm 2005; và Robert D. Kaplan, “America’s Elegant Decline,” The Atlantic, tháng 11 năm 2007.

nào cần các nhà hoạch định Lâu Năm Góc chú ý hơn là Biển Đông, nơi kết nối kho năng lượng của Trung Đông với dân số ngày càng thịnh vượng của Đông Á.

Chúng tôi cho rằng sự thống trị quân sự của Mỹ ở Biển Đông sẽ giảm sút tương đối khi mà các quốc gia khác, đặc biệt Trung Quốc nâng cấp lực lượng hải quân và lực lượng không quân và tích hợp các tên lửa đạn đạo chống tàu, máy bay thế hệ thứ năm, tàu ngầm và tàu chiến trên mặt nước (bao gồm các tàu sân bay) và hệ thống điện tử và hệ thống không gian vũ trụ. Đây là một hiện tượng lịch sử tự nhiên. Tuy nhiên, điều quan trọng là sự điều chỉnh cân bằng lực lượng nổi lên từ trạng thái này có thể bảo vệ thương mại trên biển thông qua SLOCs tự do và an toàn.

Mục tiêu là hợp tác, nhưng hợp tác có thể được thúc đẩy tốt nhất thông qua sức mạnh. Quan hệ ngoại giao và kinh tế sẽ hiệu quả hơn khi được một vị thế quân sự tin cậy hỗ trợ. Điều này đòi hỏi duy trì sự ưu việt thông qua sức mạnh của Mỹ và hợp tác khu vực rộng hơn, một quan niệm có thể được gọi là "ưu tiên hợp tác".

Chương này bàn rộng về những nguy cơ đối với Hoa Kỳ và sự cần thiết của việc theo đuổi cả chính sách hợp tác và ưu tiên. Tiếp đó sẽ xem xét vị thế chiến lược đang thay đổi của Trung Quốc tại Biển Đông, trước khi nghiên cứu một vài khía cạnh của an ninh biển từ thực tiễn đến quy phạm. Cuối cùng, chương này tổng hợp năm khuyến nghị chung gợi ý cho các nhà hoạch định chính sách Mỹ. Để chuẩn bị cho chương quan trọng này, chúng tôi đã đi khắp châu Á và một phần của Biển Đông để phỏng vấn các quan chức quốc phòng từ khắp khu vực, gặp gỡ các quan chức và chuyên gia khác được giới thiệu tóm tắt bởi các chuyên gia ở Bắc Kinh, Thượng Hải, Singapore, Hà Nội, Washington, Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương Mỹ ở Honolulu và các nơi khác. Chúng tôi cũng đã tổ chức các hội thảo, chuyên đề

cho chương này và tham khảo các báo cáo của các viện nghiên cứu ở khắp Hoa Kỳ và Đông Á.

III. LỢI ÍCH CỦA MỸ TẠI BIỂN ĐÔNG

Ý nghĩa địa chiến lược của Biển Đông thật khó để phóng đại. Đây là trung tâm của nền kinh tế toàn cầu của thế kỉ 21, nơi mà 1,5 tỷ người Trung Quốc, gần 600 triệu người Đông Nam Á và 1,3 tỷ cư dân của tiểu lục địa Ấn Độ vận chuyển các tài nguyên thiết yếu và trao đổi hàng hóa với khu vực và toàn cầu. Biển Đông là một khu vực 5 nước 6 bên có tranh chấp về chồng lấn lãnh thổ đối với đáy biển chứa ít nhất 7 tỷ thùng dầu – trữ lượng đã được xác minh và 900 nghìn tỷ feet khối khí tự nhiên.

Nếu các tính toán của Trung Quốc là chính xác thì Biển Đông chứa khoảng 130 tỷ thùng dầu hoặc nhiều hơn nữa (mặc dù có một số nghi ngờ về những ước tính này, như Will Rogers thảo luận trong tập này). Điều này có nghĩa là Biển Đông có lượng dầu nhiều hơn bất kỳ khu vực nào trên thế giới, ngoại trừ Ả-rập Xê-út – đây là lý do một số nhà quan sát Trung Quốc gọi Biển Đông là "Vịnh Ba Tư thứ hai."⁶ Nếu thực sự có nhiều dầu như vậy ở Biển Đông - và nếu Trung Quốc có thể kiểm soát vùng biển này - thì Trung Quốc có thể có thể để giảm bớt sự phụ thuộc vào eo biển hẹp và dễ bị tấn công như eo biển Malacca (cũng như eo biển Sunda và Lombok) mà qua đó Trung Quốc nhập khẩu phần lớn năng lượng từ

⁶ U.S. Energy Information Agency and Scott Snyder, "The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy" (United States Institute for Peace, August 1996). Trữ lượng dầu ở Trường Sa có thể bị thổi phồng lên, với khí tự nhiên và nguồn hydrocarbon dồi dào. Xem Sam Bateman and Ralf Emmers, eds., *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a Cooperative Management Regime* (New York: Routledge, 2009), 17; và John C. Baker and David G. Wiencek, *Cooperative Monitoring in the South China Sea: Satellite Imagery, Confidence-Building Measures, and the Spratly Islands Disputes* (Westport, CT: Praeger, 2002), 6.

Trung Đông. Tập đoàn Dầu khí Ngoài khơi Quốc gia Trung Quốc đã đầu tư 20 tỷ dollar với niềm tin có một lượng dầu như thế thực sự tồn tại ở Biển Đông.⁷

Sẽ dễ dàng để tránh xung đột ở Biển Đông hơn là tránh cuộc cạnh tranh đang ngày càng gia tăng. Về bề ngoài, giữa sự lên xuống của các yêu sách lãnh thổ xung đột, tranh chấp pháp lý và căng thẳng quân sự - sự bùng phát gần đây trong nghệ thuật ngoại giao đối với việc ai sở hữu cái gì Biển Đông không đủ mãnh liệt để biến thành nguy cơ xung đột giữa các nước lớn trong tương lai gần. Trên thực tế, sự dồi dào của các nguồn năng lượng dưới đáy biển và sự phụ thuộc chung của các nước vào tự do hàng hải đang thúc đẩy kêu gọi thành lập các cơ chế đa phương mới nhằm tăng cường ổn định và thương mại. Tuy nhiên, Biển Đông cũng đã trở thành tâm điểm của một cuộc đấu tranh địa chính trị lâu dài trong đó chính trị quyền lực truyền thống và chủ nghĩa dân tộc đang ngày một gia tăng cùng với sự nổi lên của Trung Quốc.

Có một cuộc đấu tranh địa chiến lược không thể tránh được đang tồn tại ở Biển Đông, và cuộc đấu tranh đó có thể tóm lại bằng câu hỏi: Liệu Mỹ có thể duy trì khả năng kiểm soát đáng tin cậy SLOCs của Biển Đông hay khả năng ngăn cản các nước khác tiếp cận khu vực của Trung Quốc về cơ bản vô hiệu hóa mối đe dọa đó và do đó làm thay đổi các giả định chiến lược trên toàn khu vực Ấn Độ-Thái Bình Dương?

Trong khi các nước khác trong khu vực duy trì các yêu sách lãnh thổ cụ thể dựa trên bờ biển của mình thì Trung Quốc tự đưa ra yêu sách với phần giữa rộng lớn của vùng biển. Trong tương lai không-quá-xa, sự nổi lên của Trung Quốc và khả năng vừa không chỉ nhấn mạnh những yêu sách này mà cả hỗ trợ chúng bằng

⁷ RADM (Ret.) Michael A. McDevitt trong cuộc đối thoại ở Hội thảo ở Trung tâm An ninh mới của Hoa Kỳ (CNAS), Washington, 29 tháng 9, 2011.

khả năng của quân đội có thể làm dấy lên nghi ngờ về độ tin cậy của sức mạnh quân sự và ưu thế khu vực hàng thập kỉ của Mỹ: ưu thế đã biến tranh chấp khu vực từ leo thang thành chiến tranh.

Theo cách này, Biển Đông đại diện cho tài sản chung của thế giới trong mô hình thu nhỏ - không chỉ trong khía cạnh hàng hải và hàng không mà còn trong lĩnh vực quan trọng không gian điện tử và không gian vũ trụ. Tại Biển Đông, tất cả các lĩnh vực này đều có khả năng bị đe dọa bởi Trung Quốc, thông qua mua bán và triển khai quân sự, phản đối quyền tiếp cận của hải quân Mỹ. Đây là một trong những lý do tại sao 16 trong 18 nước tại Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á tháng 11 năm 2011 nhấn mạnh tầm quan trọng của an ninh biển, hầu hết ủng hộ sự cần thiết của các cơ chế đa phương để giải quyết các yêu sách khác nhau tại Biển Đông.⁸

Trong những thập kỷ tới, thách thức đối với Mỹ là làm thế nào có thể duy trì được các quy tắc mang tính lịch sử mà trước hết là tự do hàng hải đồng thời thích ứng với sức mạnh và các hoạt động ngày càng gia tăng của các nhân tố chính trong khu vực. Gắn hàng hoá công trên toàn cầu với tự do hàng hải đòi hỏi Mỹ tiếp tục thực hiện chính sách ưu tiên, đặc biệt là ưu tiên hải quân. Đồng thời, thích ứng và tăng cường hợp tác là điều cần thiết. Vì vậy, Hoa Kỳ phải hợp tác, nhưng từ một vị thế của sức mạnh.

Mặc dù có vẻ nghịch hợp nhưng hợp tác từ vị thế sức mạnh là một cách để thúc đẩy hội nhập ngoại giao và kinh tế khu vực đồng thời duy trì cân bằng quyền lực với một Trung Quốc đang trỗi dậy. Cách tiếp cận này không mâu thuẫn với lợi ích của Trung Quốc: Trong thực tế, không một quốc gia châu Á nào được hưởng

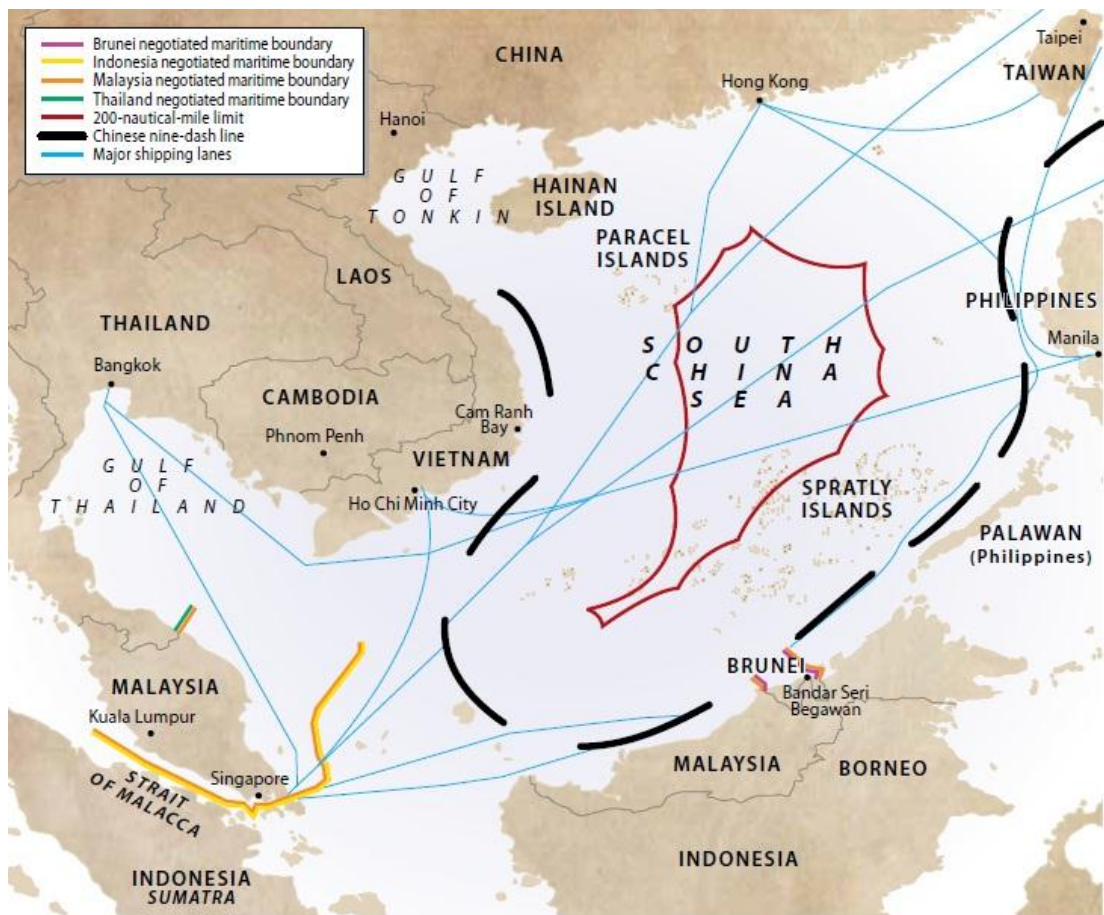
⁸ Daniel Ten Kate, "China Plays Down Sea Spats After Obama Challenge at Summit," Bloomberg Businessweek, 21 tháng 11 năm 2011, <http://www.businessweek.com/news/2011-11-21/china-plays-down-sea-spats-after-obama-challenge-at-summit.html>.

lợi từ hệ thống do Mỹ dẫn dắt nhiều như Trung Quốc. Tuy nhiên, do sự nguyên trạng không phải được duy trì mãi mãi, mục đích của hợp tác dựa trên sức mạnh là xây dựng một khuôn khổ đa phương rộng hơn cho sự thay đổi ổn định, duy trì các nguyên tắc đi lại vì trật tự trên biển. Mỗi đe dọa từ sự trỗi dậy về kinh tế và quân sự của Trung Quốc sẽ tạo ra một cơn bão về sự thay đổi ở Biển Đông. Do đó, điều quan trọng là duy trì các yếu tố chính của sự nguyên trạng: tự do thương mại, SLOCs an toàn và an ninh và sự độc lập hoàn toàn – thoát khỏi sự đe dọa - cho tất cả các quốc gia ven biển trong một trật tự quốc tế dựa trên luật lệ.

Sức mạnh được sử dụng ở đây không có nghĩa là sự thống trị: Điều này có nghĩa là Mỹ vẫn giữ được vai trò của mình là một cường quốc khu vực để dẫn dắt các đồng minh và đối tác của Mỹ hành động dựa trên sức của mình. Bằng cách này, sự cân bằng sức mạnh có thể được duy trì, thậm chí là gánh nặng trên vai Mỹ có thể giảm. Như Tổng thống Obama đã nhấn mạnh trong chuyến thăm khu vực tháng 11 năm 2011, điều quan trọng, là tất cả các nước đều hành động dựa trên cùng một bộ quy tắc.

Các thoả thuận an ninh đa phương sẽ phần nào giúp kiềm chế tham vọng quyền lực của từng nước và do đó cho phép ngoại giao và các vấn đề thương mại vượt ra khỏi cuộc cạnh tranh quân sự. Cuộc chiến về quyền kiểm soát không gian địa lý làm đảo lộn những vấn đề này. Tranh chấp lãnh thổ tồn tại xung quanh các hình thái đất ở Biển Đông mặc dù dưới mức nước thủy triều nhưng lại chứa trữ lượng năng lượng to lớn. Brunei yêu sách với một rạn san hô phía nam của quần đảo Trường Sa. Malaysia yêu sách ba hòn đảo ở Trường Sa. Philippines yêu sách tám hòn đảo ở Trường Sa và một phần quan trọng của Biển Đông. Việt Nam, Đài Loan và Trung Quốc, mỗi nước yêu sách toàn bộ các đảo ở Biển Đông, cũng như tất cả các đảo của quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa.

Vì những yêu sách này rất phức tạp đến mức gần như không thể giải quyết được nên Mỹ đã tìm cách vận động khu vực theo một khuôn khổ đa phương chung, xây dựng trên các thoả thuận song phương hiện tại đang quy định quan hệ của Washington với khu vực. Mỹ đang hợp tác với các nước khác để có thể có giữ Trung Quốc tuân theo các chuẩn mực pháp lý quốc tế, nếu không thì cũng thay đổi hành vi của mình theo bất cứ cách cơ bản nào. Nhưng điều này đòi hỏi sự nỗ lực kiên trì và lâu dài.



Nguồn: Đại học Middlebury, Thư viện nghiên cứu châu Á ảo, southchinasea.org. Truy cập 29 tháng 9 năm 2011.

Mặc dù các hội nghị thượng đỉnh đang ngày càng chuyên trọng tâm vào châu Á và Biển Đông, chiến lược của Washington vẫn đặt nhiều trọng tâm vào Trung Đông, nơi vẫn rất không ổn định mặc dù đã mất một thập kỷ cho chiến tranh và xây dựng nhà nước. Mùa hè năm 2010, sau một loạt phát biểu gay gắt giữa Ngoại trưởng Mỹ Hillary Rodham Clinton và Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì tại Diễn đàn khu vực ASEAN⁹ tại Hà Nội, một chính khách Mỹ thắc mắc đồng nghiệp của mình ở Bộ Ngoại giao tại sao Mỹ đối đầu với Trung Quốc và thúc đẩy một cơ chế đa phương để ngăn chặn xung đột tại Biển Đông.¹⁰ Vì ít nhất là với vị chính khách Mỹ này, Biển Đông đã không giữ được giá trị địa chính trị hiển nhiên đối với Mỹ.

Mỹ cần phải chuyển trọng tâm lại từ khu vực Trung Đông nhiều tranh chấp sang khu vực Châu Á Thái Bình Dương, trung tâm kinh tế thế giới. Các SLOC ở Biển Đông là cầu nối giữa toàn cầu hóa và địa chính trị. Và Biển Đông có thể là một chiến trường quan trọng cho một sự chuyển giao quyền lực toàn cầu. Đó là nơi mà quá trình tìm kiếm ảnh hưởng của một Trung Quốc đang trỗi dậy sẽ thách thức vị thế siêu cường của Mỹ ở Đông Á. Lợi ích và ý chí của Mỹ cũng sẽ bị nghi ngờ.¹¹ Câu hỏi liệu Trung Quốc và Ấn Độ sẽ có thể cùng phát triển một cách hòa bình không sẽ được trả lời bằng việc sức mạnh hải quân của họ được sử dụng như thế nào ở hai bên của Eo biển Malacca - Biển Đông và Vịnh Bengal.¹² Cân bằng quyền lực xuất hiện giữa một Trung Quốc đang trỗi dậy và một Hoa Kỳ đang suy yếu một cách tương đối có thể được khảo sát một cách mạnh mẽ tại Biển Đông, nơi

⁹ Hiệp Hội các quốc gia Đông Nam Á.

¹⁰ Cuộc đối thoại của tác giả với một quan chức cao cấp của chính quyền Obama ngày 27 tháng 7, 2011.

¹¹ Hugh White, "Power Shift: Australia's Future Between Washington and Beijing," Quarterly Essay, 39 (Tháng 9, 2010); and Stephen M. Walt, "The End of the American Era," The National Interest (Tháng 11/12, 2011).

¹² Một nhân tố quan trọng báo trước một mối quan hệ hòa bình giữa Ấn Độ và Trung Quốc là quỹ đạo của quan hệ thương mại, phát triển thành quan hệ thương mại song phương lớn nhất trên thế giới.

phía bắc giáp Trung Quốc, phía nam giáp với các quốc gia quần đảo Đông Nam Á ở và phía tây giáp với quốc gia lục địa Đông Nam Á (Việt Nam, nước gọi vùng biển này Biển Đông). Thương mại được xác định bởi vị trí của tài nguyên thiên nhiên và các điểm nút dân số và cả hai yếu tố này đã tạo nên tính trung tâm địa chính trị và địa kinh tế của Biển Đông.

Các quan chức Mỹ đã thảo luận về sự cần thiết thay đổi chiến lược sang Châu Á trong một thập kỷ, kể từ Báo cáo Quốc phòng bốn năm một lần (Quadrennial Defense Review) vào năm 2001.¹³ Chính quyền Obama gần đây tuyên bố rõ ràng chiến lược nhằm thực hiện trọng tâm này - một tiến trình hợp lý của chính sách an ninh quốc gia hai đảng của Mỹ.¹⁴ Tuy nhiên, Washington không nên mong đợi rằng Trung Quốc sẽ tìm cách tạo điều kiện thuận lợi một trọng tâm nào của Mỹ.

Phần lớn phụ thuộc vào việc liệu Trung Quốc coi việc Mỹ tăng cường vị thế ở Châu Á chỉ như một sự thay đổi mang tính khoa trương hay là một chiến lược tiềm năng.¹⁵ Trong cả hai trường hợp, Mỹ phải đối mặt với các thách thức nghiêm trọng. Mặc dù liên minh giữa Mỹ với Hàn Quốc và Nhật Bản khá vững chắc và có thể vẫn duy trì như vậy - hệ quả của các cuộc chiến tranh giữa thế kỉ 20 - nhưng vị thế của Mỹ ở Biển Đông cả về vị thế của các lực lượng và các mục tiêu rõ ràng và thông thường lại khó được khẳng định vững chắc bởi lịch sử.

¹³ Ví dụ, Xem Patrick M. Cronin, “Restraint: Recalibrating American Strategy” (Center for a New American Security, June 2010). Khi Cronin viết trang 6 của báo cáo này “khi Mỹ hủy hoại nền kinh tế dài hạn để mở rộng ảnh hưởng ở các điểm nóng hiện tại, các cường quốc mới nổi ở Châu Á tập trung vào chiến lược kinh tế quốc gia, sức mạnh công nghệ và nhân lực “

¹⁴ Ví dụ, xem, Ngoại trưởng Hillary Rodham Clinton, “America’s Pacific Century,” Foreign Policy (November 2011), http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

¹⁵ Chua Chin Hon, “How Will China React to the New US Strategic Focus on Asia-Pacific?” The Daily Star, November 20, 2011, <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=210791>.

IV. CHIẾN LƯỢC MỚI CỦA TRUNG QUỐC TẠI BIỂN ĐÔNG

Vị trí địa lý, lịch sử, nguồn tài nguyên và mong muốn kiểm soát SLOCs quan trọng của Biển Đông - các tuyến đường biển dễ bị tấn công tại eo biển hẹp Malacca, cũng như ở các điểm nút khác của Biển Đông như eo biển Lombok, Makassar và Sunda là những yếu tố thúc ép Trung Quốc chuyển tiếp từ đại lục ra Biển Đông. Theo một sĩ quan cấp cao của Quân Giải phóng Nhân dân, nếu Eo biển Malacca bị đóng cửa chỉ trong một ngày thì sự gián đoạn trong việc cung cấp năng lượng có thể gây ra bất ổn trong xã hội Trung Quốc.¹⁶ Vì Eo biển Malacca rất dễ bị gián đoạn nên Trung Quốc đã quan tâm đến việc tìm các tuyến đường bộ thay thế để vận chuyển năng lượng và các hàng hóa khác.¹⁷

Sự trỗi dậy nhanh chóng của Trung Quốc đến mức có thể phát triển một lực lượng hải quân biển xanh (blue-water navy) đang tạo ra một sự bất ổn lớn về trật tự ở Đông Á trong tương lai. Chiến lược của Mỹ trong chiến tranh thế giới thứ I, và đặc biệt là trong Chiến tranh Lạnh, tập trung vào ngăn chặn bất cứ cường quốc nào thống trị vùng đất Á-Âu. Tuy nhiên, khi quyền lực kinh tế và quân sự chuyển từ cực tây sang cực đông của lục địa Á-Âu – nơi chứng kiến cuộc khủng hoảng của Châu Âu và sự vỡ ngân sách quốc phòng Châu Âu - thì một Trung Quốc đáng sợ hơn sẽ chắc chắn sẽ tìm cách thể hiện chủ nghĩa dân tộc, các quyền lịch sử và nhu cầu về kinh tế và tài nguyên của mình thông qua phát triển sức mạnh hải quân. Ngược lại, sức mạnh hải quân của Trung Quốc có thể dễ dàng tập hợp ở Biển

¹⁶ Thảo luận với Patrick Cronin, Tokyo, Tháng mười, 2011.

¹⁷ Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ, Bản báo cáo thường niên lên Nghị viện: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011, 20.

Đông, giao điểm của Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương. Trung Quốc cũng quan tâm đến việc xây dựng một lực lượng hải quân biển xanh để bảo vệ tất cả SLOCs xung quanh các bờ biển từ lục địa Á-Âu tới Sừng Châu Phi.¹⁸ Mong muốn đạt được kiểm soát trên biển đối với SLOCs của Trung Quốc luôn đi kèm với một mối đe dọa đối với sự qua lại tự do của tàu thuyền.

Trung Quốc có những động cơ mạnh, bao gồm cả những lý lẽ về lịch sử pháp lý, để bảo vệ các tỉnh ven Biển Đông, khu vực chiếm khoảng một nửa tổng số đường biển của Trung Quốc. Sự giàu có của các tỉnh này phụ thuộc vào tuyến đường biển an toàn ở Biển Đông nằm trong tầm kiểm soát của Trung Quốc. Hơn nữa, đa số năng lượng nhập khẩu và các hàng hóa khác của Trung Quốc đều đi qua Biển Đông, và như Rogers cũng tranh luận trong tập báo cáo này rằng bản thân vùng biển này chứa một nguồn cá, một trữ lượng hydrocacbon và khoáng chất to lớn. Chính tiềm năng này đã thúc đẩy các tranh chấp chủ quyền đối với những nơi nếu không có sẽ chỉ là những hòn đảo vô giá trị.¹⁹

Trung Quốc dẫn đầu khu vực về hiện đại hóa quân sự, ngay cả khi quốc gia này tìm cách để giữ vẻ tĩnh tại bề ngoài.²⁰ Phần lớn tàu ngầm của Trung Quốc chạy bằng động cơ diesel, trong khi các tàu ngầm của Mỹ chạy bằng hạt nhân. Tuy nhiên, các tàu chạy bằng động cơ diesel thường êm hơn và thực sự phù hợp với vùng biển yên tĩnh và âm u của các nước ven biển của Đông Á. Trung Quốc đã có trên 60 tàu ngầm và sẽ có khoảng 75 tàu trong một vài năm tới, nhiều hơn một chút so với Mỹ (và chỉ có khoảng 55% tàu ngầm của Mỹ sẽ được đóng quân ở Thái

¹⁸ Dean Cheng, “Sea Power and the Chinese State: China’s Maritime Ambitions” (Heritage Foundation, 11 tháng 7, 2011).

¹⁹ Michael Auslin, “Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy” (American Enterprise Institute, tháng 12 năm 2010).

²⁰ Bộ Quốc Phòng Hoa Kỳ, Báo Cáo thường xuyên lên Nghị viện: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011, 27-37.

Bình Dương). Theo hai chuyên gia về hải quân, Trung Quốc đã "vượt qua Hoa Kỳ về số lượng tàu ngầm mới với tỷ lệ 4-1" kể từ năm 2000 và với tỷ lệ "8-1" từ năm 2005, ngay cả khi lực lượng chống tàu ngầm của Hải quân Mỹ đã giảm bớt.²¹

Các nhà bình luận và các quan chức Trung Quốc phủ nhận bất kỳ ý định ác ý nào liên quan đến Mỹ tại Biển Đông và luôn ca ngợi điệp khúc thường thấy là tư duy thắng-thua là chỉ là một hệ lụy của quá khứ. Mặc dù Chiến tranh lạnh là quá khứ nhưng quyền lực chính trị thì không. Sự phủ nhận này che giấu lợi ích quốc gia của Trung Quốc.²² Mặc dù trong lịch sử Trung Quốc là một cường quốc lục địa hướng nội ở Á-Âu nhưng ngày nay nước này luôn sẵn sàng để trở thành một cường quốc hải quân, một xu hướng được thúc đẩy bởi thành công của Trung Quốc trong việc xoa dịu căng thẳng trên biên giới đất liền. Trong ba thập kỷ qua, Hải quân Quân Giải phóng Nhân dân đã phát triển từ một lực lượng phụ trợ các hoạt động đổ bộ chống Đài Loan thành một lực lượng phòng thủ ngoài khơi và một lực lượng hải quân biển xanh nhằm đuổi lực lượng hải quân các nước khác ra khỏi vùng "biển gần" của mình. Dòng tài nguyên và hàng hóa của Trung Quốc vận chuyển chủ yếu thông qua các đại dương, do đó, ít nhất là trong hoàn cảnh này, địa lý có vẻ như là vận mệnh của nước này.

Giả định rằng hầu hết các nước trong khu vực phụ thuộc vào Trung Quốc về thương mại và phát triển kinh tế thì các nước này sẽ rất thận trọng trong việc hành xử với Bắc Kinh - cho dù nước đó là dân chủ hay độc tài- và sẽ cố gắng để tin vào các ý định tốt đẹp của Trung Quốc. Sức mạnh của Trung Quốc không chỉ là thể

²¹ James C. Bussert và Bruce A. Elleman, *Quân đội Giải phóng nhân dân: Combat Systems Technology, 1949-2010* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2011), 183; James Hackett, ed., *The Military Balance 2011* (London: Routledge, 2011), 58 and 231; và Lance M. Bacon, "Deep Dive: Self-Inflicted Attack Sub Cuts Cripple America's Sea Superiority," *Armed Forces Journal* (tháng năm, 2010), 12.

²² Ví dụ, mặc dù Trung Quốc trở nên dễ dãi hơn khi các nhà lãnh đạo của Trung Quốc cảm thấy bất đầu cân bằng lại chính sách của Trung Quốc, nhưng Trung Quốc đã trở nên kiên quyết hơn khi việc cân bằng đó bắt đầu dịu bớt. xem Jeremy Page, "China's Wen Discusses South China Sea Issue," *The Wall Street Journal*, 20 tháng 11, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203710704577049890766208860.html>.

hiện ở số lượng các tàu ngầm và các phương tiện quân sự mới. Mà sức mạnh đó cũng dựa trên số lượng nhân khẩu, sự thống trị kinh tế và vị trí trung tâm địa lý trong khu vực của Trung Quốc. Trung Quốc sẽ sẵn sàng tận dụng các mối quan hệ ở Biển Đông để hỗ trợ vị thế một cường quốc thống trị và giành được sự nhượng bộ hoặc các điều kiện thuận lợi.

Mặt khác, các nước càng tiến lại gần Trung Quốc thì họ càng muốn phòng vệ trước sức mạnh của nước này. Mặc dù Trung Quốc đang cố gắng để sử dụng sức mạnh cứng một cách nhẹ nhàng (ví dụ, bằng cách dựa trên các lực lượng thực thi pháp luật dân sự thay vì lực lượng hải quân để củng cố các yêu sách tại Biển Đông), nhưng các nước láng giềng đôi khi cũng chùn bước trước sức mạnh mềm của Trung Quốc bao gồm thương mại, viện trợ và hợp tác. Một vài năm qua cho thấy hầu hết các nước trong khu vực đều mong muốn duy trì sự hiện diện của tàu chiến và máy bay chiến đấu Mỹ như một mạng lưới an toàn.

Các quốc gia trong khu vực đều không mong muốn Mỹ khuấy động căng thẳng với Trung Quốc, đó là lý do tại sao ngay sau khi Mỹ biểu dương sức mạnh, khu vực liền đặt câu hỏi liệu Mỹ có phải đang ủ mưu cho một cuộc Chiến tranh lạnh mới.²³ Như Taylor Fravel và Peter Dutton tranh luận trong tập báo cáo này, các quan chức Trung Quốc đang tìm cách, lợi dụng sự e ngại này bằng cách cân bằng cách thỉnh thoảng sử dụng sự quyết đoán cùng với thường xuyên thực hiện các biện pháp xoa bằng ngoại giao. Trung Quốc mong muốn ngăn chặn bất cứ hành vi nào chống Trung Quốc ngay từ trong trứng nước.

²³Một trong những lợi ích của việc đặt lính thủy đánh bộ ở Darwin, Australia, là nó báo hiệu Mỹ quyết tâm ở khu vực và tạo một khu vực-xa các biển lân cận của Trung Quốc để tiến hành huấn luyện và diễn tập đã phụng với các nước ASEAN. Xem Peter Cave, "U.S. Set to Send in the Marines," Australian Broadcasting Corporation interview with Patrick Cronin, November 11, 2011, <http://www.abc.net.au/worldtoday/content/2011/s3362145.htm>; and Brian Spegele, "China Sees 'Cold War' in U.S.'s Australian Plan," The Wall Street Journal, December 1, 2011, http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204397704577069840514035280.html?mod=googlenews_wsj.

Ngoài vị trí địa lý, còn có một điều ẩn sâu đằng sau thúc đẩy Trung Quốc tiến vào Biển Đông và ra ngoài vùng bờ biển của Nhật Bản, Đài Loan, Philippines và Indonesia: đó là sự chia rẽ cục bộ của Trung Quốc do các cường quốc Phương Tây gây nên cách đây không lâu, sau khi đã là một cường quốc và nền văn minh thế giới trong hàng thiên niên kỷ. Nếu các nước không hiểu được những gì đã xảy ra với Trung Quốc trong vòng 150 năm qua, thì sẽ không thể hiểu động cơ của Trung Quốc tại Biển Đông ở thời điểm hiện tại. Trong thế kỷ 19, khi Triều đại nhà Thanh trở nên suy yếu ở Đông Á, Trung Quốc mất rất nhiều lãnh thổ của mình – các nước chư hầu phía Nam Nepal và Miến Điện rơi vào tay Vương quốc Anh; Đông Dương rơi vào tay Pháp, Đài Loan và các nước chư hầu Triều Tiên và Sakhalin vào tay Nhật Bản còn Mông Cổ, Amuria và Ussuria vào tay Nga.²⁴ Thế kỷ 20 xảy ra sự thôn tính đẫm máu của Nhật Bản đối với bán đảo Sơn Đông và Mãn Châu ở trung tâm của Trung Quốc. Một động cơ khác thúc đẩy Trung Quốc tiến vào Biển Đông là sự sỉ nhục của người dân Trung Quốc đối với các hiệp định đặc quyền ngoại giao thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20, thông qua đó các quốc gia phương Tây giành quyền kiểm soát các thành phố của Trung Quốc - được gọi là các Hải cảng theo hiệp định. Trung Quốc, đã thoát khỏi cơn ác mộng đó và đạt đến đỉnh cao của sức mạnh lãnh thổ và sự ổn định lãnh thổ chưa từng thấy kể từ Triều đại nhà Minh thế kỷ 16 và Triều đại nhà Thanh cuối thế kỷ 18, và bây giờ sắp tiến ra ngoài biển để bảo vệ SLOCs ra Trung Đông và qua đó bảo đảm sự thịnh vượng về kinh tế của dân chúng đông đúc của mình. Việc Trung Quốc thúc đẩy mở rộng không gian chiến lược là một tuyên bố cho thấy Trung Quốc không bao giờ có ý định cho phép người nước ngoài lợi dụng mình như đã xảy ra trong hai thế kỷ trước.

²⁴ Map of 19th-Century China and Conflicts, www.fordham.edu/halsall, reprinted in Y. Huang and A. Magnoli, eds., *Reshaping Economic Geography in East Asia* (Washington: World Bank, 2009), 195.

Một khi Trung Quốc có đủ ảnh hưởng cần thiết thì Biển Đông sẽ mang lại cho Trung Quốc những thứ mà vùng biển Ca-ri-bê (bao gồm cả Vịnh Mexico) đã mang lại cho nước Mỹ lúc mới nổi – biểu hiện thực chất và tượng trưng của quyền bá chủ khu vực. Hãy nhớ rằng, sự thống trị Lưu vực Ca-ri-bê đã mang lại cho Mỹ sự thống trị trên Tây bán cầu trong thế kỉ 20, với sức mạnh dư thừa để ảnh hưởng đến cán cân quyền lực ở Đông Bán cầu. Một điều tương tự có thể xảy ra là Trung Quốc sẽ trở thành bá chủ của Biển Đông. Có một sự thật là biển Ca-ri-bê đã không còn là biểu tượng tiêu biểu cho quyền lực chính trị từ một thế kỷ nay, nhưng đó là bởi vùng biển này nằm trong phạm vi ảnh hưởng của Mỹ được cho là điều đương nhiên, chứ không phải vì nó ít quan trọng hơn.²⁵

Yêu sách của Trung Quốc tại Biển Đông ngoài việc bắt nguồn từ vị trí địa lý thì ít nhất là dựa trên những nghiên cứu về lịch sử. Các nhà phân tích Trung Quốc cho rằng tổ tiên của họ đã phát hiện ra các đảo ở Biển Đông trong triều đại nhà Hán ở thế kỷ thứ hai trước Công nguyên. Họ cũng cho rằng trong thế kỷ thứ ba sau công nguyên, một phái đoàn Trung Quốc sang Campuchia đã đề cập đến quần đảo Hoàng Sa và quần đảo Trường Sa; và từ thế kỉ 10 đến thế kỷ 14 (trong suốt triều đại Nhà Tống và triều đại Nhà Nguyên), rất nhiều các bản ghi chép chính thức và không chính thức của Trung Quốc chỉ ra rằng Biển Đông nằm trong phạm vi quốc gia của Trung Quốc; từ thế kỉ 15 đến thế kỉ 19 (nhà Minh và nhà Thanh), nhiều bản đồ bao gồm quần đảo Trường Sa trong lãnh thổ Trung Quốc; và trong những năm đầu thế kỷ 20 (cuối triều đại nhà Thanh), chính phủ Trung Quốc đã thực hiện quyền

²⁵Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace, 1942), 49-50, 60 và 89; B.W. Higman, *A Concise History of the Caribbean* (New York: Cambridge University Press, 2011), 98, 109, 189-90 và 197-98; David Healy, *Drive to Hegemony: The United States in the Caribbean 1898-1917* (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1988), 3-4 và 9; and Richard H. Collin, *Theodore University of Wisconsin Press, 1988*, 3-4 và 9; and Richard H. Collin, *Theodore Roosevelt's Caribbean: The Panama Canal, the Monroe Doctrine, and the Latin American Context* (Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press, 1990), x, 56-57, và 308. "China's Changing Approach to the South China Sea Dispute," *Security Challenges*

tài phán đối với quần đảo Hoàng Sa. Những luận cứ này không nói gì đến quyền trên thực tế mà các ngư dân Trung Quốc đã hưởng ở Biển Đông trong nhiều thế kỷ và các ghi chép chi tiết về các đảo, đảo nhỏ và các rặng san hô mà Trung Quốc đã chiếm giữ.²⁶ Ngoài ra, các bản đồ chính thức được thực hiện bởi chính phủ Quốc dân đảng trước và sau chiến tranh thế giới thứ II đã hợp nhất các đảo nổi của Biển Đông vào lãnh thổ Trung Quốc. Những bản đồ này cũng có mô tả đường đứt khúc 9 đoạn,²⁷ cái mà các nhà phân tích Trung Quốc tranh luận đã có trước các giải thích của luật pháp quốc tế đương đại. Như chúng tôi giải thích dưới đây, đường đứt khúc 9 đoạn yêu sách khoảng 90% Biển Đông cho Bắc Kinh.

Sự quan tâm ngày càng lớn của Trung Quốc ở Biển Đông và Đông Á có nghĩa như thế nào trong thực tiễn và khía cạnh địa chính trị? Sau tất cả, Trung Quốc cũng quan tâm đến thương mại quốc tế như bất kỳ nước nào. Sự ổn định xã hội phụ thuộc vào việc vận chuyển đều đặn các nguồn tài nguyên và hàng hóa vào và ra của Trung Quốc thông qua Biển Đông. Vì vậy, sự ổn định của Trung Quốc phụ thuộc vào nền kinh tế phát triển mạnh, nền kinh tế này lại phụ thuộc vào thương mại với những nước khác. Trung Quốc cũng thiếu một cuộc chạy đua để quốc để giành lãnh thổ, đặc trưng cho quan hệ quốc tế trong thế kỉ 19 và đầu thế kỉ 20.

Tuy nhiên, vị trí trung tâm về mặt địa lý của Trung Quốc trong khu vực cho thấy quốc gia này sẽ đóng một vai trò tích cực hơn trong việc định hướng các vấn đề khu vực. Cách tiếp cận mạnh tay đối với việc quản lý nguồn nước của Châu thổ

²⁶ Mingjiang Li, “Reconciling Assertiveness and Cooperation?” (Mùa đông năm 2010), 53.

²⁷ Đường đứt khúc 9 đoạn đôi khi được gọi là “đường lưỡi bò” bởi vì hình dạng của nó. Trong quá khứ, đường đứt khúc 9 đoạn còn được gọi là đường đứt khúc 11 đoạn (Trung Quốc sau đó bỏ một đoạn để bảo vệ Triều Tiên) và đường đứt khúc 10 đoạn (một đoạn gần Đài Loan đã bị loại bỏ)

Mêkông²⁸ của Trung Quốc cũng có thể báo trước phương pháp tiếp cận của Bắc Kinh đối với các quốc gia ven Biển Đông khác.²⁹

Trật tự Trung Quốc hiện đang được duy trì bởi tính chính đáng được thể hiện như tăng trưởng kinh tế. Nếu nền kinh tế của Trung Quốc tiếp tục phát triển mạnh mẽ - và đó là một chữ nếu lớn - thì Trung Quốc cũng có thể mong đợi các quốc gia khác từ bỏ một phần sự tự do đi lại để đổi lấy sự bá quyền nhân đạo của Trung Quốc, điều được hợp pháp hóa bởi chế độ kỹ trị của nước này. Một sĩ quan quân đội Trung Quốc cho rằng Trung Quốc chỉ được sử dụng sự gây hấn quân sự khi quốc gia này yếu, đó là trong những năm đầu của Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, trong cuộc chiến tranh Triều Tiên và chống lại Ấn Độ. Tuy nhiên, lịch sử đã bác bỏ sự khẳng định trên, ví dụ, một Trung Quốc mạnh hơn dùng vũ lực khi Việt Nam đang lao đao ở cuối cuộc chiến tranh Việt Nam. Đó chính là khi Trung Quốc chiếm Hoàng Sa ở phía tây bắc của Biển Đông nơi mà ngày nay vẫn còn trong tranh chấp.³⁰

Trung Quốc có thể phát triển theo hướng dân chủ hơn, nhưng một Trung Quốc dân chủ hơn không đồng nghĩa với một Trung Quốc ít hung hăng hơn. Một Trung Quốc dân chủ có thể năng động hơn về văn hóa và kinh tế, với ý thức về chủ nghĩa dân tộc tốt đẹp, và do đó có thêm tiền mua sắm quân sự. Ngược lại, một Trung Quốc tiếp tục con đường độc tài, hoặc thậm chí bán độc tài sẽ thể hiện mức độ hiếu chiến phô bày mức độ xâm lược có thể ảnh hưởng các nước trong khu vực khi quyết định hợp tác với Trung Quốc. Việc Trung Quốc sẽ theo chế độ dân chủ

²⁸ Xem chương được viết bởi Will Rogers trong tập này để thấy sự thảo luận sâu hơn về vấn đề này

²⁹ Ví dụ, xem Richard Cronin and Timothy Hamlin, “Mekong Tipping Point: Hydropower Dams, Human Security, and Regional Stability” (The Henry L. Stimson Center, 2010).

³⁰ Đối thoại với Đô đốc đã nghỉ hưu Yang Yi bên lề Hội thảo thường niên các Bộ trưởng Quốc phòng khu vực Châu Á Thái Bình Dương, 19 tháng 10, 2011.

hay độc tài không quan trọng như chúng ta nghĩ, vì vị trí địa lý chiến lược của Trung Quốc sẽ vẫn giữ nguyên.³¹

Rất ít người tin rằng Trung Quốc mong muốn xung đột. Thực tế dường như lại ngược lại. Trung Quốc có lẽ ưa chuộng một cách tiếp cận gián tiếp và mong muốn sự ảnh hưởng mà không phải dùng đến vũ lực. Nếu Trung Quốc có thể dịch chuyển sự cân bằng quyền lực theo hướng có lợi cho mình thì Trung Quốc sẽ có thể thống trị các nước láng giềng trong khi từng bước đẩy Hải quân Mỹ ngày càng xa chuỗi đảo thứ nhất của Tây Thái Bình Dương.³² Các chuyên gia trong khu vực mô tả điều này như hiện tượng Phần Lan Hóa. Thuật ngữ này được định nghĩa sự thống trị của Liên Xô thống trị đối với chính sách đối ngoại của Phần Lan trong thời gian Chiến tranh Lạnh nói chung là vẫn chưa rõ ràng. Tuy nhiên, Phần Lan biết có những ranh giới mà nước này không thể vượt qua, và do đó chủ quyền của Phần Lan rõ ràng là đã bị phương hại. Điều này chính là những gì mà Việt Nam, Malaysia, Singapore, Brunei và Philippines lo sợ. Đài Loan, nằm ở đỉnh phía bắc của Biển Đông, có thể đã trong giai đoạn của quá trình Phần Lan Hóa, với 1.500 tên lửa đạn đạo tầm ngắn hướng về nước này từ Trung Quốc đại lục, ngay khi có hàng trăm chuyến bay thương mại mỗi tuần kết nối Đài Loan với Trung Quốc.³³

Trung Quốc có thể tìm cách thống trị các nước láng giềng thông qua kết hợp giữa cưỡng chế và hợp tác. Ian Storey, trong phần viết của mình ở báo cáo này, đã lập luận rằng, chính sách Trung Quốc có thể dự đoán được, nhất quán, xen kẽ giữa cam kết và mở rộng ảnh hưởng; một số nước ở Đông Nam châu Á chế giễu chính

³¹ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

³² Chuỗi đảo đầu tiên liên quan đến chương ngại vật tự nhiên được thành lập bởi các quần đảo của Nhật Bản, quần đảo Ryukyus, Đài Loan và quần đảo Philippines.

³³ Ralph Jennings, "Taiwan Says China Has 1,500 Missiles Aimed at Island," Reuters, 13 tháng 2, 2009.

sách của Trung Quốc bằng tên gọi "miệng nói tay làm." Thuật ngữ vay mượn Phần Lan hóa cũng có thể giải thích cho cách mà Trung Quốc ép các nước láng giềng. Sau cùng, nếu Trung Quốc có thể làm giảm mong muốn hoặc khả năng của các nước láng giềng trong việc hợp tác với Mỹ như một đối trọng với sức mạnh Trung Quốc, thì khi đó Trung Quốc có thể thực thi quyền lực trong khu vực ngay cả khi nước này ép buộc một Đài Loan đang bị cô lập sự hợp nhất. Thậm chí các đồng minh truyền thống của Mỹ thậm chí không thể duy trì khả năng chống chọi trước ảnh hưởng của sức mạnh quân sự và kinh tế của Trung Quốc. Trung Quốc đã sẵn sàng phủ bóng lên hiệp ước liên minh giữa Mỹ và Thái Lan, và một Philippines không được quản lý tốt một ngày nào đó có thể cũng sẽ không chống chọi được ảnh hưởng của Trung Quốc bất chấp những xung đột về yêu sách đối với quần đảo Trường Sa. Nếu kinh tế của Trung Quốc tiếp tục tăng trưởng, thì những diễn biến này có thể xảy ra trong tương lai.

Trung Quốc luôn chống lại các nỗ lực quốc tế hóa tranh chấp Biển Đông thông qua các diễn đàn đa phương. Bằng cách giải quyết tranh chấp song phương, Trung Quốc có thể chia và trị; cơ chế đa phương đặt Trung Quốc vào một thế yếu hơn. Khi Trung Quốc nhận thấy các nước trong khu vực bắt đầu thống nhất một chính sách chung về giữ nguyên trạng lãnh thổ vào mùa hè năm 2011 (được Hoa Kỳ ủng hộ), Trung Quốc đã thay đổi câu chuyện bằng cách chấp nhận một bộ hướng dẫn thực thi mơ hồ về một Tuyên bố về ứng xử không có tính ràng buộc.³⁴ Điều này đã ngăn chặn sự dàn xếp của nước trong khu vực về các cơ chế đa phương. Trung Quốc sau đó thành công trong việc cải thiện quan hệ song phương với hai nước tranh chấp om sòm nhất ở Biển Đông là Việt Nam và Philippines. Rõ ràng

³⁴ Xem ASEAN and the People's Republic of China, Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (November 4, 2002), <http://www.aseansec.org/13163.htm>; và ASEAN-China Senior Officials Meeting, Guidelines on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (20 tháng 7, 2011).

nguy cơ quốc tế hóa tranh chấp Biển Đông và sự chú ý của dư luận với các hành động của Trung Quốc đã thúc đẩy Trung Quốc tiến hành các hoạt động ngoại giao.

V. DUY TRÌ AN NINH BIỂN VÀ LUẬT PHÁP QUỐC TẾ Ở BIỂN ĐÔNG

An ninh biển là vấn đề thống trị trong các chương trình nghị sự ngoại giao gần đây trong khu vực Đông Nam Á, bao gồm cả Diễn đàn khu vực ASEAN và các hội nghị có liên quan năm 2010 và 2011 tại Việt Nam và Indonesia. An ninh biển ở cả hai mặt quân sự và thương mại dân sự bao gồm ba khía cạnh:³⁵ các tuyên bố chủ quyền lãnh thổ xung đột nhau, đặc biệt đối với hai quần đảo Trường Sa và Hoàng Sa; các quyền cơ bản trên biển, vì các nước đưa ra các căn cứ khác nhau cho yêu sách của mình và cũng tìm cách giương cao luật pháp quốc tế được giải thích bởi Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS); và tự do hàng hải, bao gồm kiểm soát các SLOCs và hoạt động nào có thể thực hiện trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của một quốc gia bất kì.³⁶

Mặc dù đã xuống thang trong hai hoặc ba năm qua, nhưng các căng thẳng về an ninh biển tại Biển Đông vẫn ít bị quân sự hóa một cách trực tiếp hơn so với các tranh chấp bùng lên từ năm 1988 và năm 1995, bao gồm cuộc đụng độ giữa Trung Quốc và Việt Nam trên Bãi đá Gạc Ma (TA: Bãi Nam Johnson) và giữa Trung Quốc và Philippines trên Đá Vành Khăn (TÂ: Mischief Reef) . Điều này đặt ra câu hỏi tại sao trước đây các quốc gia chuyển sang đối đầu quân sự nhanh chóng hơn. Có lẽ trong thời gian đó, thời kì cuối, và ngay khi kết thúc Chiến tranh Lạnh, các

³⁵ Những mặt khác nhau này của an ninh biển được bàn đề rộng hơn ở chương được viết bởi Taylor Fravel and Ian Storey.

³⁶ Xem UNCLOS, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm.

quốc gia cảm thấy tự do hơn trong việc sử dụng quân sự mà không sợ dẫn đến nổi ám ảnh về một cuộc trao đổi hạt nhân. Hơn nữa, nó xảy ra trước kỷ nguyên toàn cầu hóa hiện tại. Các quốc gia ngày nay đang sử dụng sức mạnh cứng nhẹ nhàng và gián tiếp hơn, che giấu thông tin về các cuộc đụng độ lãnh thổ từ xa, tiến hành các hoạt động quân sự ngoài tầm mắt của công chúng (đặc biệt là dưới đại dương và trong không gian mạng), hoặc kiên nhẫn theo đuổi hiện đại hóa quân sự.

Các nước trong khu vực, đặc biệt là các nước thành viên ASEAN đều muốn Mỹ duy trì cam kết và hiện diện về quân sự để duy trì cân bằng quyền lực biển. Tuy nhiên, các nước này dường như đi nước đôi thông qua các chương trình hiện đại hóa quốc phòng và thỏa thuận quốc phòng sâu hơn với nhau.³⁷ Điều này giúp giải thích lý do tại sao các nước châu Á nói chung đang dẫn đầu thế giới về hiện đại hóa lực lượng quân đội, đặc biệt là về không quân, hải quân và không gian mạng.

Quá trình hiện đại hóa có thể nhìn thấy một cách rõ ràng từ việc mua lại hoặc quan tâm mua lại các tàu ngầm.³⁸ Các tàu ngầm, bất kể khả năng công nghệ thế nào, giúp tạo ra sự bất an trong tâm trí của một đối thủ tiềm năng ngay từ khi chúng mới xuất hiện. Khi Việt Nam lần đầu công khai mua sáu tàu ngầm lớp Kilo của Nga (cùng với việc Nga hỗ trợ xây dựng lại Cảng Cam Ranh, nơi mà những tàu ngầm này sẽ được chuyển đến vào đầu năm 2013), một vị tướng đã khẳng định một cách rõ ràng rằng Việt Nam mua chúng nhằm tránh sự can thiệp của các nước láng

³⁷ Xem “Philippines, Indonesia Vow to Boost Defence, Security Ties,” *The Philippine Star*, December 17, 2010; “Philippines, Vietnam Sign Defence Cooperation Agreement,” *The Philippine Star*, November 10, 2010; Jung Sung-ki, “Seoul, Tokyo Seek to Share Defense Information,” *Korea Times*, 9 tháng 11, 2010; and Masami Ito, “Japan, Australia Sign Bilateral Defense

Logistics Agreement,” *The Japan Times*, 20 tháng 5, 2010.

³⁸ Ví dụ, xem “Indonesia to Spend Up to 2bn Dollars on Submarines, Planning to Build Own,” *Tempo*, 6 tháng 6, 2011; và “Why Submarines Are Now the Shield of Choice for SE Asian Navies,” *The Nation*, 27 tháng 7, 2011.

giềng - chủ yếu là Trung Quốc - vào Việt Nam.³⁹

Tất nhiên, Trung Quốc đang dẫn đầu khu vực về hiện đại hóa quân sự khu vực và nước này có vẻ kiên quyết triển khai một loạt các căn cứ hải quân và không quân, tên lửa và các khả năng bất đối xứng như vũ khí chống vệ tinh và khả năng chiến tranh mạng, những khả năng này có thể gây nguy hiểm cho hệ thống chiến đấu công nghệ cao của Mỹ.⁴⁰ Mặc dù các nhà phê bình lưu ý những điểm hạn chế của một số hệ thống của Trung Quốc (ngay cả Tên lửa đạn đạo DF-21D – vốn được mệnh danh là “sát thủ tàu sân bay” của Trung Quốc) nhưng có vẻ như một Trung Quốc quả quyết và thịnh vượng hơn sẽ vẫn khai thác các khả năng cần thiết để theo đuổi một chiến lược từ chối khu vực – chiến lược đe dọa sự tiếp cận vào khu vực hàng hải này.⁴¹

Mặc dù vẫn nâng cấp quân đội, Trung Quốc đã tìm cách giảm các mối quan ngại về an ninh biển, tăng cường thiện chí và lòng tin. Sau thành công của Trung Quốc trong Diễn đàn khu vực ASEAN năm 2011 và các biện pháp xây dựng lòng tin sau đó với Việt Nam và đầu tư ở Philippines, Trung Quốc dường như hoàn toàn có khả năng kết hợp các hoạt động cứng rắn với cam kết ngoại giao và hoạt động kinh tế từng thời kì. Hơn nữa, mặc dù hầu hết các quốc gia có chung sự lo lắng về sức mạnh ngày một lớn mạnh của Trung Quốc, nhưng các nước này cũng được hưởng lợi từ sự tăng trưởng của kinh tế và thương mại của Trung Quốc, và thương mại – một thứ mà Hoa Kỳ đã không quan tâm trước khi có hàng loạt các hiệp định thương mại gần đây và chủ trì Hội nghị thượng đỉnh Hội đồng Kinh tế Châu Á-

³⁹ Shefali Rekhi and Elgin Toh, “Vietnam Buying Six Subs for Self-Defence: Minister,” The Straits Times, 6 tháng 6, 2011.

⁴⁰ Bộ Quốc Phòng Hoa Kỳ, Báo cáo thường niên lên Nghị viện:: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2011, 24-25.

⁴¹ Jens Kastner, “Taiwan Rues West’s Fixation on PLA Toys,” Asia Times Online, 18 tháng 10, 2011.

Thái Bình Dương ở Hawaii tháng 11 năm 2011 – đó là đồng tiền khu vực ở Châu Á. Năm 2011, thương mại của Trung Quốc với các nước ASEAN ở mức 400 tỷ USD và vẫn đang tiếp tục phát triển.⁴²

Cân bằng sức mạnh quân sự sẽ giúp đảm bảo tự do cho Việt Nam, Đài Loan, Philippines, Indonesia, Singapore, Malaysia và Brunei - cũng như các nước bên ngoài khu vực, bao gồm cả Nhật Bản, Hàn Quốc và Úc. Duy trì một tình trạng cân bằng quyền lực có lợi đòi hỏi Mỹ phải có đủ tàu chiến và máy bay chiến đấu để đảm bảo rằng Mỹ có thể duy trì sự sắc bén cần đủ, ít nhất là trong nhận thức của giới chức quân sự Trung Quốc và các nước mà Mỹ đang tìm cách trấn an.

Mặc dù các quan chức quốc phòng Mỹ vẫn còn tự tin về khả năng của Mỹ thì xu hướng hiện tại khiến nhiều người trong khu vực bất an. Các nước bên ngoài khu vực Biển Đông, đặc biệt là Nhật Bản, Ấn Độ và Úc, đánh giá sức mạnh của Mỹ không chỉ bởi số liệu kinh tế mà còn bởi khả năng đối phó với những thách thức ở Biển Đông. Một nhà ngoại giao cấp cao từ Đông Nam Á đã cảnh báo rằng, nếu Hoa Kỳ rút một nhóm tàu sân bay chiến đấu khỏi Tây Thái Bình Dương thì Hoa Kỳ sẽ là “người thay đổi cuộc chơi” và sẽ đẩy các nước ven biển vào hiện tượng Phần Lan Hóa. Điều này là một điểm không nhỏ. Một nhóm tấn công bao gồm một tàu sân bay, các tàu tuần dương, các tàu khu trục, các tàu khu trục nhỏ và tàu ngầm. Chỉ với 11 nhóm tấn công như vậy trải rộng khắp toàn cầu thì việc mất dù chỉ một nhóm ở châu Á, như nhà ngoại giao trên đã cảnh báo một cách chính xác, sẽ có tác động lớn. Các nhóm tàu sân bay tấn công chỉ đơn giản là nguyên tắc tổ chức của lực lượng hải quân Mỹ.

Triển vọng tăng cường khả năng của các nước khác trong khu vực để thực

⁴² Li Xiaokun, “Sino-ASEAN Trade Likely to Reach \$400B,” China Daily, 21 tháng 11, 2011, http://www.chinadaily.com.cn/china/2011-11/21/content_14128518.htm.

hiện trách nhiệm đảm bảo an ninh biển trong khu vực là gì? Như Jame Holmes đã tranh luận trong bài viết của mình, các liên minh sẽ mạnh nhất khi hai hoặc nhiều quốc gia cùng chia sẻ mối đe dọa chung cũng như các mục tiêu chung. Các liên minh lỏng hơn, bao gồm các liên minh ngầm và không chính thức khó hình thành hơn và khó có khả năng đi vào hoạt động mà không có một nguyên nhân gây chiến rõ ràng. Ở các khu vực duyên hải xung quanh Biển Đông, Mỹ tìm cách củng cố các khối liên minh cũ với các nước như Philippines và thiết lập khối liên minh mới với các nước như Việt Nam và Indonesia đúng vào lúc lực lượng hải quân Mỹ suy giảm. Do đó, việc xây dựng liên minh của Mỹ phải đối mặt với trở ngại gấp đôi.

Cần có một số sắc thái địa chính trị ở đây. Trường hợp của Việt Nam và Philippines cho thấy, nếu Hoa Kỳ muốn tăng cường quyền lực chia sẻ mối quan tâm trong việc tiếp cận tự do Biển Đông và sự ổn định tại đó thì sau đó Mỹ phải hiểu rằng Mỹ sẽ gặp phải sự kháng cự nếu Mỹ thúc ép nhiều. Ví dụ, Ấn Độ cũng nghi kỵ Trung Quốc như tất cả các nước khác, nhưng ngay cả như vậy thì Ấn Độ cũng không muốn biến Trung Quốc thành một kẻ thù công khai. Có một số giới hạn đối với những việc mà các nước có thể làm bởi vì chỉ có một số ít muốn đối kháng Trung Quốc. Mặc dù các quốc gia ven biển không bị ảnh hưởng bởi suy giảm ngân sách quân sự giống như các quốc gia châu Âu nhưng các nước này vẫn bị kiềm chế bởi Trung Quốc là láng giềng và là đối tác thương mại lớn nhất hoặc gần lớn nhất của họ.

Không một nước nào là lo lắng về an ninh biển trong hoàn cảnh sức mạnh hải quân Mỹ đang suy giảm như Việt Nam, quốc gia đã phải phải chịu một cuộc chiến tranh quân sự với Trung Quốc vào năm 1979 ở vùng biên giới phía Bắc. Cùng trong năm đó, Việt Nam nhận ra đồng minh của mình, Liên Xô, đã bỏ rơi Việt Nam trong thời điểm cần thiết, do đó, Việt Nam khó có thể tin tưởng vào một

liên minh với một quốc gia cách nửa vòng trái đất như Mỹ. Tuy nhiên, Việt Nam đang hào hứng với mối quan hệ đối tác gần gũi hơn với Mỹ, có lẽ một quan hệ mở đầu bằng cuộc đối thoại chiến lược về việc làm thế nào để có thể ràng buộc Trung Quốc đồng thời cũng bao gồm cả hợp tác quân sự thực chất hơn. Cuộc tập trận hải quân song phương với Việt Nam chắc chắn đã thu hút sự chú ý của Trung Quốc, và những bước như vậy không nên được thực hiện nhẹ nhàng, nếu Trung Quốc quan sát các nước láng giềng phía nam một cách đầy nghi ngờ. Trong thực tế, một cuộc tập trận hải quân chính thức Mỹ-Việt sẽ đặc biệt khiêu khích.

Điều đó cho thấy rằng, Mỹ và Việt Nam đang nhanh chóng tiến đến gần nhau hơn trong các mục tiêu chiến lược. Sự phát triển này cũng là di sản của một cuộc chiến tranh giữa thế kỷ 20. Chính xác là vì Việt Nam đã đánh bại quân đội Mỹ trong những năm 1960 và 1970 nên không còn tư thế sẵn sàng chiến đấu như thời thuộc địa và có thể đương đầu với Hoa Kỳ với tư cách là một nước ngang hàng về ngoại giao.

Tương tự như vậy, cũng có những hạn chế đối với những gì mà Philippines, một đồng minh hiệp ước của Mỹ, có thể làm để tăng cường khả năng an ninh của mình. Như Holmes lưu ý, việc Philippines mua lại tàu từ những năm 1960 của Cảnh sát biển Mỹ và sau đó trở thành tàu của hải quân nước này, càng nhấn mạnh những giới hạn này.⁴³ Việc một chiếc xuồng ca nô thứ hai sẽ sớm được chuyển giao cho Philippines thì Hải quân Philippines vẫn ở một khả năng khiêm tốn.⁴⁴ Hơn nữa, mặc dù Nhật Bản và Philippines đã ký một quan hệ đối tác chiến lược, nhưng hầu hết các hỗ trợ của Nhật Bản chỉ liên quan đến khả năng bảo vệ bờ biển. (Tuy nhiên,

⁴³ Xem Tarra Quismundo, "Navy Flagship Sheds US Identity; Videoke Onboard," Philippine Daily Inquirer, 3 tháng 9, 2011, <http://globalnation.inquirer.net/11559/navy-flagship-sheds-us-identity-videoke-onboard>.

⁴⁴ Jim Gomez, "U.S. Vows Second Warship for Philippines," Navy Times, 17 tháng 11, 2011, <http://www.navytimes.com/news/2011/11/ap-us-vows-second-warship-for-philippines-111711/>.

khả năng bảo vệ bờ biển không nên xem nhẹ: Hầu hết các lực lượng hải quân trên thế giới thực chất là lực lượng bảo vệ bờ biển bởi vì có rất ít lực lượng có khả năng viễn dương thật sự).⁴⁵

Các quy phạm pháp luật quốc tế

Luật pháp quốc tế và các quy phạm luật pháp quốc tế cung cấp cơ sở chung cho sự hợp tác, hành động hợp pháp và triển vọng quốc gia. Hòa bình và thịnh vượng phụ thuộc những sự mong đợi quy chuẩn và các cơ chế pháp lý giải quyết hòa bình các bất đồng.

Sự trỗi dậy của Trung Quốc đang làm dấy lên mối lo ngại về tương lai của quá trình toàn cầu hóa dựa trên việc tiếp cận các thị trường tự do và các thể chế quốc tế. Trung Quốc không chỉ tìm cách đối phó với từng nước láng giềng bé hơn mà còn viện đến nội luật và chính sách trong nước để xác định đúng sai, bao gồm Luật về quyền ở trong và xung quanh khu vực Biển Đông năm 1992.⁴⁶ Trung Quốc muốn thông qua việc tàu thuyền nước ngoài nào có thể thâm nhập vào vùng đặc quyền kinh tế của mình và những những tàu nào chẳng hạn như tàu do thám của Mỹ, không thể vào vùng 200 hải lý này. Tuy nhiên, hầu hết các nước đều ủng hộ cách giải thích luật pháp quốc tế của Mỹ trong đó cho rằng quyền đi lại hòa bình được công nhận trong UNCLOS. Mỹ và hầu hết các nước ASEAN đều muốn giải quyết các bất đồng thông qua một cơ chế đa phương và khuôn khổ pháp lý quốc tế.

Các tuyên bố độc chiếm của Trung Quốc chủ yếu dựa vào đường đứt khúc 9 đoạn, vòng xuống phía nam từ bờ biển Trung Quốc xuống biên giới Việt Nam và Malaysia, hướng tới Singapore, sau đó vòng lên phía bắc dọc hai bang Sarawak và

⁴⁵ Kaplan, “America’s Elegant Decline”

⁴⁶ Melvin Gurtov and Byong-Moo Hwang, *China’s Security: The New Roles of the Military* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), 264.

Sabah của Malaysia, Brunei và Philippines sát Đài Loan, do đó bao trọn trung tâm Biển Đông. Tuy nhiên như một nhà phân tích đã chỉ ra rất nhiều chuyên gia Trung Quốc thừa nhận rằng đường đứt khúc 9 đoạn này không "giải thích rằng Trung Quốc có chủ quyền đầy đủ trên toàn bộ Biển Đông."⁴⁷ Thực tế, sự mơ hồ của đường đứt khúc 9 đoạn khiến các nước ven biển lo lắng. Các quan chức Trung Quốc chỉ ra rằng họ thừa hưởng đường cơ sở mang tính lịch sử này từ các chính phủ trong những năm đầu của thế kỷ 20, và vẫn chưa rõ là chính Bắc Kinh xem xét tinh hợp pháp của đường cơ sở này như thế. Tuy nhiên, bất kỳ nhà lãnh đạo Trung Quốc nào thừa nhận rằng đường cơ sở này không có tư cách pháp lý sẽ rất dễ bị những người theo chủ nghĩa dân tộc trong nước tấn công.

Một vấn đề là mức độ mâu thuẫn giữa một số tuyên bố chủ quyền theo quy định của pháp luật quốc tế và các tuyên bố khác của Trung Quốc và liệu những tuyên bố này có phải là một sản phẩm phụ của một chính phủ bị phân khúc. Tóm lại, vẫn chưa có câu trả lời cho câu hỏi liệu Trung Quốc có đang theo đuổi một chiến lược nhất quán tại Biển Đông hay không. Có rất nhiều các cơ quan thực thi pháp luật của Trung Quốc, bao gồm cả các cơ quan dân sự nhưng các chính sách và tuyên bố của các cơ quan này không phải lúc nào cũng đi thống nhất. Chính phủ Trung Quốc dường như đang cố gắng giải quyết vấn đề bằng cách thiết lập một quy trình liên cơ quan mới, phối hợp các cơ quan quân sự và dân sự của chính phủ có trách nhiệm tại Biển Đông.⁴⁸ Tính chặt chẽ của chính sách sẽ giúp làm sáng tỏ yêu sách mập mờ của Trung Quốc – mà nhiều yêu sách dựa trên các hình thái đất ngập nước mà theo luật pháp quốc tế không đủ điều kiện thành đảo - các nước trong khu

⁴⁷ . Li, "Reconciling Assertiveness and Cooperation? China's Changing Approach to the South China Sea Dispute."

⁴⁸ Thảo luận với các chuyên gia khác nhau tại Thượng Hải và Bắc Kinh và gần đây nhất với Giáo sư Wu Xinbo ở Washington vào 26 tháng 10, 2011. Giáo sư Wu đang viết một cuốn sách theo yêu cầu của Bộ Ngoại Giao về việc làm thế nào có thể cải thiện quan hệ Mỹ-Trung và thừa nhận rằng một trong những vấn đề hóc búa nhất ở Biển Đông là Trung Quốc thất bại trong việc tiến hành các bước mạnh mẽ để thống nhất vị thế của Trung Quốc.

vực có thể ngày càng yên tâm. Ví dụ, Trung Quốc có thể thu hẹp các yêu sách từ các quyền lịch sử rộng lớn thành các yêu sách dựa trên luật pháp về các quyền được UNCLOS quy định xung quanh các hình thái đất ở Biển Đông.

Từ góc độ có lợi cho Mỹ và các nước khác trong khu vực, không có cách đơn giản nào để xây dựng các quy tắc thỏa thuận cho khu vực. Luật pháp quốc tế, bao gồm cả UNCLOS, có thể giải quyết vấn đề này, ngay cả khi Thượng viện Mỹ không phê chuẩn Công ước này. Mỹ vẫn có thể khẳng định rằng Mỹ công nhận ra hầu hết các điều khoản của UNCLOS như luật tập quán quốc tế, và điều này sẽ là cơ sở cho chiến lược biển của Mỹ ở Biển Đông. Mỹ có thể tiếp tục ủng hộ lập luận của phần lớn các nước ký UNCLOS rằng ủng hộ hoạt động quân sự hòa bình trong vùng đặc quyền kinh tế, nhưng bên ngoài lãnh hải.

VI. HỢP TÁC TỪ SỨC MẠNH

Hoa Kỳ nên hợp tác từ vị thế sức mạnh để duy trì trật tự khu vực dựa trên các luật lệ. Kết hợp tăng cường sự hiện diện hải quân Mỹ và thúc đẩy hợp tác an ninh non trẻ với các nước Châu Á bên cạnh các đồng minh truyền thống của Mỹ, huy động hợp tác đa phương về luật đi lại dựa trên sự thỏa thuận, xây dựng một hệ thống thương mại khu vực mở cửa và tạo dựng một mối quan hệ thực chất với Trung Quốc có thể giúp Mỹ duy trì tốt nhất sự cân bằng có lợi cho hợp tác.

1. Đảo chiều sự suy giảm của Hải quân Hoa Kỳ

Hoa Kỳ cần dẫn đầu về sức mạnh ngoại giao và kinh tế, nhưng những công cụ của nghệ thuật lãnh đạo đất nước cần được hỗ trợ bởi sức mạnh quân sự. Biển Đông là mặt trận hải quân đầu tiên và quan trọng nhất, và mục đích cuối cùng của

hiện đại hóa hải quân là thúc đẩy sức mạnh không quân. Tuy nhiên, khả năng ngày một lớn mạnh của Trung Quốc đang đặt chiến sĩ hải quân Mỹ và các căn cứ cố định vào nguy hiểm và do đó đe dọa kết thúc một thời kì dài mà Mỹ vừa có thể kiểm soát lẫn đe dọa sự kiểm soát các SLOCs quan trọng. Do đó, khuyến cáo đầu tiên cho các nhà hoạch định chính sách của Mỹ là chấm dứt sự suy giảm sức mạnh trên biển của Mỹ để duy trì cân bằng quyền lực vừa đủ để kiểm soát một cách đáng tin hoặc ít nhất là bảo vệ quyền tiếp cận vào các SLOCs trong và xung quanh Biển Đông.

Trong chiến tranh hiện đại, các vùng trời, vùng biển, không gian và không gian mạng không thể tách bạch dễ dàng. Chuẩn bị cho các cuộc tấn công vào các mạng lưới chiến trường quan trọng trong không gian mạng và không gian vũ trụ và đối phó với sự phát triển tên lửa tầm xa của Trung Quốc, một loại vũ khí có thể đánh bại tàu sân bay và các tàu trên biển khác (cũng như chống lại các căn cứ an toàn, cố định của Mỹ) là điều kiện cơ bản để đảm bảo khả năng cần thiết để triển khai sức mạnh của Mỹ.

Mặc dù có một số người sẽ coi hợp tác và hiện đại hóa quân sự như một phép đổi chọi với hệ thống thương mại hoà bình, thịnh vượng, tự do, nhưng những khả năng quân sự như vậy rất cần thiết để ngăn chặn xung đột mà nhờ đó thương mại và hợp tác mới có thể phát triển. Điều đặc biệt là ngày càng có nhiều quốc gia có tàu chiến và tàu ngầm, tác động của những vũ khí chiến đấu như thế có thể tăng cường hơn nữa hòa bình, hoặc ít nhất là không có chiến tranh giữa các quốc gia, bằng cách đảm bảo rằng bất kỳ kẻ xâm lược nào chắc chắn không thể dễ dàng chiến thắng. Nói cách khác, sức mạnh hải quân và phát triển kinh tế không nhất thiết phải xung đột với nhau và có thể là những biến số phụ thuộc lẫn nhau vì một Đông Á ổn định và phát triển.

Báo cáo này không biện luận cho một lực lượng hải quân và không quân lớn mạnh hơn rất nhiều, nhất là trong thời kì khó khăn kinh tế hiện nay. Không ai chắc chắn rằng kinh tế và ngân sách quốc phòng của Trung Quốc sẽ tiếp tục phát triển với tốc độ hiện tại, một cuộc khủng hoảng kinh tế - xã hội ở Trung Quốc chắc chắn không thể loại trừ. (Mặc dù nhiều dự đoán về sự chững lại của Trung Quốc vẫn chưa được xác minh nhưng không ai có thể dự đoán tương lai.) Tuy nhiên, lực lượng hải quân và không quân, ở mức tối thiểu, cần duy trì khả năng hiện tại ở Thái Bình Dương. Mỹ không thể có đủ khả năng để giảm số lượng tàu chiến hoặc máy bay tầm xa của mình ở khu vực này.

Vì tiềm năng quân sự của Trung Quốc tiếp tục phát triển trong thập kỷ này nên Mỹ cần xây dựng một hạm đội 346 tàu như Ủy ban Độc lập phụ trách việc xét duyệt chiến lược quốc phòng bốn năm một lần đã đề nghị⁴⁹ thay vì 250 tàu như đã thảo luận trước đó. Hơn nữa, Mỹ nên đưa thêm tàu khu trục và tàu ngầm vào vùng biển ở Ấn Độ-Thái Bình Dương thay vì tàu chiến duyên hải nhỏ. Các tàu chiến duyên hải phù hợp để giao chiến với các nước ASEAN với lực lượng hải quân nhỏ, nhưng các tàu chiến lớn mới có thể cung cấp cho các thuộc tính cần thiết để ngăn chặn lực lượng quân sự ngày càng lớn mạnh của Trung Quốc.⁵⁰ Chúng tôi nhấn mạnh rằng hạm đội 346 tàu như Ủy ban Độc lập phụ trách việc xét duyệt chiến lược quốc phòng bốn năm một lần đã đề nghị là một mục tiêu dài hạn và việc khôi phục lại một nền kinh tế vững mạnh - để bất kì lực lượng quốc phòng nào cũng có thể dựa vào - phải là một ưu tiên chiến lược của Mỹ. Nếu nền kinh tế tăng trưởng

⁴⁹ Meeting America's National Security Needs in the 21st Century: Bản báo cáo Quốc phòng bốn năm một lần, đồng chủ trì bởi Stephen J. Hadley and William J. Perry (Học viện Hòa Bình Washington, 2010)

⁵⁰ Tàu khu trục và tàu ngầm sẽ cung cấp vũ khí với trình độ và khả năng tồn tại tốt hơn, hai khía cạnh này đòi hỏi sự hiện đại hóa quân sự của Trung Quốc. Theo tác giả của RAND Occasional Paper 2011, sức mạnh hải quân của Trung Quốc buộc lực lượng vũ trang Mỹ theo hướng “vũ khí, phạm vi, đại lý và mục tiêu” được thúc đẩy để đảm bảo rằng khả năng tồn tại của các trạm và căn cứ. Xem James Dobbins, David Gompert, David Shlapak và Andrew Scobell, “Conflict with China: Conflict, Consequences and Strategies for Deterrence” (RAND Corporation, 2011), http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP344.html.

tốt trong tương lai, Mỹ nên đầu tư vào một lực lượng hải quân lớn hơn.

2. *Phát triển mạng lưới đối tác an ninh mới*

Xây dựng hệ thống các đối tác và đồng minh mạnh hơn ở Đông Nam Á phải là mục tiêu dài hạn của Mỹ. Thay vì cố gắng là trung tâm của tất cả các mối quan hệ này, Mỹ có lợi ích trong việc chia sẻ gánh nặng và sự phân bổ các khả năng và các mối quan hệ.

Vì khu vực ngày càng có xu hướng bao vây chống lại một Trung Quốc đang trỗi dậy và lo ngại về khả năng suy yếu của Mỹ nên các nước châu Á đang tích cực thiết lập các quan hệ đối tác an ninh mới với nhau. Mạng lưới liên kết trên toàn khu vực - không chỉ bao gồm mối quan hệ giữa các nước Đông Nam Á mà còn liên kết từng nước với các đối tác ngoài khu vực như Nhật Bản, Hàn Quốc, Úc và Ấn Độ - đang trên đà phát triển tốt và có thể cải thiện nhanh chóng trong các năm tới. Mô hình quan hệ quyền lực mới nổi này đang mở ra một kỷ nguyên mới với những hệ lụy sâu sắc đối với các cam kết của Mỹ ở khu vực.

Mô hình liên minh “trục bánh xe và nan hoa” giữa Mỹ và Nhật Bản, Hàn Quốc, Úc, Thái Lan và Philippines đang bị lấn át bởi mạng lưới quan hệ rộng lớn hơn, phức tạp hơn và có sức lan tỏa hơn được điều phối bởi các quốc gia Châu Á. Ví dụ, cả Nhật Bản và Hàn Quốc đã công bố rằng hai quốc gia này sẽ tăng cường hợp tác an ninh với những nước khác trong khu vực, bao gồm Úc, Ấn Độ và một số nước ASEAN khác; đây chính là những xu hướng mà Mỹ nên khuyến khích.⁵¹

⁵¹ Ví dụ, xem Chang Jae-soon, “S. Korea, Australia Agree to Launch Regular ‘Two Plus Two’ Talks,” Yonhap News Agency, ngày 19 tháng 11 năm 2011 <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2011/11/19/86/0301000000AEN20111119002251315F.HTML>; “Philippines Asks SKorea for Military Help,” Deccan Chronicle, November 21, 2011, <http://www.deccanchronicle.com/channels/world/asia/philippines-asks-skorea-military-help-053>; and “Japan, Wary of China, Boosts Ties with ASEAN,” Reuters, November 18, 2011, http://ajw.asahi.com/article/asia/south_east_asia/AJ201111180081.

Ngoài ra, khi Ấn Độ và các trung tâm quyền lực khác nổi lên, bản thân khu vực sẽ chuyển đổi từ một khu vực châu Á-Thái Bình Dương thành khu vực Ấn Độ-Thái Bình Dương.

Chủ nghĩa dân tộc ở các nước Đông Nam Á chẳng hạn như Việt Nam và Indonesia cũng như ở các nước xa hơn như Ấn Độ, Nhật Bản và Hàn Quốc - có thể là cơ sở tốt nhất để kết nối mạng lưới lỏng lẻo và gần như vô hình của các quốc gia ven biển có cùng một mục đích và ngày càng tiềm năng, những nước này sẵn sàng giúp làm chệch hướng bá quyền của Trung Quốc. Việt Nam có lợi ích trong việc không bị Trung Quốc Phần Lan Hóa. Indonesia có lợi ích trong việc bảo vệ nguồn năng lượng và hải sản rộng lớn ngoài khơi. Ấn Độ, Nhật Bản và Hàn Quốc đều là những cường quốc đang tìm cách cân bằng với Trung Quốc bằng khả năng của mình. Chủ nghĩa dân tộc đang ngày càng dâng cao.

Mặc dù một liên minh an ninh giống như NATO là không thể ở châu Á và sẽ vừa là một vấn đề đồng thời là một điều không mong muốn trong tương lai, Mỹ cần đồng thời đẩy nhanh một mạng lưới an ninh mới trên khắp khu vực Ấn Độ-Thái Bình Dương nói chung và củng cố sức mạnh hải quân cơ bản của từng đối tác, đồng minh ở Đông Nam Á nói riêng. Hai bước tương hỗ của quá trình xây dựng đối tác này có thể đem lại các phương pháp chi phí thấp và ít khiêu khích hơn để duy trì hòa bình và làm phức tạp kế hoạch của bất kỳ kẻ gây sự nào ở khu vực. Mỹ cần khuyến khích liên minh và quan hệ đối tác chiến lược hiệu quả giữa bản thân các nước trong khu vực châu Á-Thái Bình Dương, như một phương cách khác giúp hình thành một môi trường bền vững, hợp tác để đối phó với một Trung Quốc đang trỗi dậy. Một khả năng quân sự phân tán và mạnh hơn cần cải thiện khả năng duy trì và bảo vệ cả hai eo biển phía Nam dẫn vào Biển Đông và vị trí địa lý chiến lược quan trọng ngay bên ngoài của Biển Đông (bao gồm cả đảo và đảo san hô của quần

đảo Riau, Palau, quần đảo Admiralty, Quần đảo Marshall và phía Bắc Solomon).

Những dàn xếp mới có thể cho phép Mỹ có được các cảng thân thiện để neo tàu và các thiết bị hoặc lực lượng diễn tập quân sự. Trong nhiều trường hợp, những nơi như thế này có thể được sử dụng thay thế các căn cứ và có thể đòi hỏi thêm một chút đầu tư để đạt được mục tiêu cơ bản là làm phức tạp hóa kế hoạch của bất kỳ kẻ gây sự nào. Rõ ràng, nếu các mối đe dọa trực tiếp theo thời gian thành hiện thực, thì các bước tiếp phải được thực hiện để đảm bảo rằng những dàn xếp mới và các bước hợp tác này có hiệu quả và có khả năng đi vào hiện thực.

Hiện nay, Mỹ đang cố gắng tăng cường năng lực của cả đối tác cũ và mới. Ví dụ, Mỹ đã thực hiện chuyển giao công nghệ, tiến hành diễn tập và trao đổi quân sự và đàm phán nhiều hơn về sắp xếp sự tiếp cận cho các lực lượng Hoa Kỳ với hầu hết các quốc gia ven biển Đông Nam Á. Tuy nhiên, những nỗ lực này là chưa đủ.

Năng lực giữa các nước nhỏ ở Đông Nam Á sẽ bị hạn chế bởi những thách thức trong nước và bởi việc phải bắt buộc phải duy trì hợp tác với Trung Quốc, một đối tác thương mại lớn của tất cả các khu vực nước bao gồm cả Mỹ. Vì thế, các mục tiêu nên tập trung làm tăng thêm sự bất ổn của bất cứ quốc gia gây hấn nào bằng cách xây dựng năng lực quan hệ đối tác hữu ích. Xây dựng trách nhiệm bảo vệ bờ biển của các nước trong khu vực có thể khuyến khích họ chịu trách nhiệm nhiều hơn cho việc duy trì cân bằng quyền lực và một hệ thống dựa trên luật lệ.

Philippines, và đặc biệt là Việt Nam là những nhân tố chính trong tương lai của Biển Đông. Mặc dù Philippines gần đây đã nhận rất nhiều sự chú ý khi tiếp nhận chiến hạm Halminton của Hoa Kỳ và thông báo rằng một chiếc thứ hai sẽ được chuyển giao vào năm 2012, Việt Nam được cho là quốc gia dao động quan trọng khi nói đến vấn đề Biển Đông. Nếu Việt Nam không chống cự lại sức mạnh

ngày càng tăng của Trung Quốc thì những nước yếu hơn và ít quyết đoán hơn chẳng hạn như Philippines, có rất ít cơ hội ngăn chặn quyền bá chủ của Trung Quốc. Việt Nam đã chống lại quyền lực Trung Quốc trong suốt lịch sử của mình.⁵² Gần đây, Việt Nam đã tìm cách đạt được mối quan hệ gần gũi hơn với Mỹ, nhưng nếu sức mạnh của Mỹ bị suy giảm, thì Việt Nam sẽ không có sự lựa chọn nào ngoài việc chung sống với bá quyền khu vực của Trung Quốc.

Đồng thời, Hoa Kỳ có một số lý do để thận trọng trong một mối quan hệ gần gũi hơn với Việt Nam bởi vì Hoa Kỳ cũng cần hợp tác với Trung Quốc. Lợi ích chiến lược của Việt Nam là chống lại Trung Quốc bằng mọi cách nào có thể. Hơn nữa, Trung Quốc chắc chắn sẽ coi các hoạt động quân sự song phương, chẳng hạn như cuộc tập trận hải quân Mỹ-Việt là một hành động khiêu khích, cần được giải quyết thông qua việc kết hợp các biện pháp quân sự, ngoại giao và kinh tế. Không phải ngẫu nhiên mà Trung Quốc và Việt Nam đã đạt được một thỏa thuận song phương hồi tháng 10 năm 2010 nhằm giảm căng thẳng. Thỏa thuận này cho phép Trung Quốc chứng minh rằng nước này có thể giải quyết song phương bất kỳ vấn đề nào với Việt Nam và rằng Việt Nam không cần tìm kiếm sự giúp đỡ từ Hoa Kỳ.

Vì Mỹ cần phải duy trì hợp tác với Trung Quốc nên từng quan hệ đối tác chiến lược của Mỹ tại Đông Nam Á có thể sẽ là những khối xây dựng cần thiết cho một liên minh khu vực tiềm tàng, liên minh này sẽ chỉ kết hợp lại trong trường hợp có mối nguy hiểm rõ ràng. Quan hệ đối tác chiến lược dựa trên lợi ích chung (trong thực tế là liên minh ngầm) có thể được mạnh hơn so với các liên minh chính thức và ít có khả năng kích động phản ứng thù địch của Trung Quốc (trái ngược với lời lẽ khắc nghiệt) sẽ phân cực khu vực. Điểm cuối cùng này đặc biệt có giá trị nếu

⁵² 30 năm sau Chiến tranh Việt-Trung, sự không tin tưởng giữa Việt Nam và Trung Quốc vẫn không thay đổi. Ví dụ, xem Nga Pham, “Vietnam Tense as China War is Marked,” BBC News, 16 tháng 2, 2009.

khu vực tiếp tục xây dựng hiểu biết chung và hợp tác trên thực tế với Trung Quốc.

Mỹ cũng cần có một chiến lược nhất quán để phân phối lại sự hiện diện quân sự của mình trong khu vực Ấn Độ-Thái Bình Dương. Ít nhất, Mỹ cần bổ sung sự hiện diện truyền thống tại Nhật Bản và Hàn Quốc với các khu vực khác mà ít nhất về lý thuyết làm phức tạp kế hoạch chống lại Mỹ của Trung Quốc (hay bất cứ nước nào). Để có thể duy trì sự hiện diện quân sự lớn mạnh ở khu vực này, Hoa Kỳ cần tiếp tục tìm kiếm nhiều hơn các địa điểm chứ không phải căn cứ quân sự: đó là các thỏa thuận tiếp cận quân sự có lợi hơn là chủ quyền thực sự đối với các lãnh thổ nước ngoài. Quân đội Hoa Kỳ cần duy trì tại Hàn Quốc và Nhật Bản mặc dù vẫn có cơ hội giảm gánh nặng đặt lên các nước chủ nhà, đặc biệt là ở Okinawa, Nhật Bản, nơi chưa phần lớn quân đội Hoa Kỳ ở Nhật Bản chỉ với 6 phần trăm lãnh thổ Nhật.

Duy trì các căn cứ quân sự của Mỹ ở Đông Bắc Á cần được hỗ trợ bằng cách tạo ra các khu vực có tiềm năng và linh hoạt hơn để sắp xếp các lực lượng. Do đó, việc phân bố và tăng cường vị thế lực quân sự của Mỹ khắp khu vực là điều cần thiết. Điều này cần phải thực hiện theo cách làm giảm các xích mích mà có thể làm các đối tác của Mỹ dễ bị ảnh hưởng hơn bởi sự áp bức của Trung Quốc. Quyết định đặt hai tàu chiến duyên hải ở Singapore trong mùa hè năm 2011 là một ví dụ điển hình. Liệu hai con tàu này và đoàn thủy thủ được bố trí ở Singapore hoặc chỉ đặt ở đó, mô hình hiện diện linh hoạt này có thể thực hiện với các nước ASEAN khác, bao gồm Philippines và Việt Nam. Úc, nằm ở giữa Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương có thể xuất hiện như đối tác quan trọng nhất của Mỹ ở khu vực Anglo do vị trí của mình, tương đương với Vương Quốc Anh thế kỉ 20. Gần đây Mỹ đã thúc đẩy các hiệp định quốc phòng với Úc nhằm cho phép sự tiếp cận sâu hơn vào các

căn cứ quân sự của Úc mà không cần đặt quân tại đó.⁵³ Trong suốt chuyến thăm Úc vào tháng 11 năm 2011. Tổng thống Obama đã tuyên bố chỉ trong vòng vài năm, có đến 2500 lính thủy đánh bộ luân phiên thường xuyên ở phía Bắc của Úc nơi mà họ có thể huấn luyện Lực lượng Quốc Phòng Úc cũng như các lực lượng khác trong khu vực.⁵⁴

3. *Tăng cường các quy phạm và thể chế đa phương*

Mỹ cần đảm bảo rằng hòa bình và an ninh ở Biển Đông luôn nằm ở hàng đầu trong chương trình nghị sự ngoại giao và an ninh. Điều này có thể liên quan đến tất cả mọi thứ từ các cuộc họp kênh 2, chẳng hạn như *hội thảo thường niên* được tổ chức bởi Việt Nam ở Hà Nội đến thể chế chính thức liên quan đến ASEAN bao gồm Diễn đàn khu vực ASEAN và Hội nghị thượng đỉnh Đông Á. Trung Quốc được làm vững chắc bởi nội luật và các thỏa thuận thương mại ngày càng gia tăng với các nước trong khu vực đang nhận được một số sự ủng hộ; Hoa Kỳ cần ngăn chặn tối đa Trung Quốc khỏi việc giành được khả năng bám chắc. Bằng cách khẳng định chủ quyền với các tuyến đường biển như đường đứt khúc 9 đoạn đưa ra, Bắc Kinh đã đưa ra một quan điểm mà không nước nào có thể ủng hộ.⁵⁵ Hoa Kỳ có cơ hội tự nhiên để thúc đẩy những cái nằm trong mối quan tâm của tất cả các nước trong khu vực.

Hợp tác từ vị trí sức mạnh liên quan đến việc sử dụng các phương pháp đã được đề cập đến ở trên để tăng cường vị trí của Mỹ nhằm thúc đẩy hợp tác đa phương hiệu quả. Một số khía cạnh của sự hợp tác đó cần giúp các quy tắc đa

⁵³ Brendan Nicolson, "Defense Set to Give US Greater Military Access," *The Australian*, 6 tháng 9, 2011.

⁵⁴ Phillip Coorey, "Obama to Send Marines to Darwin," *The Sydney Morning Herald*, 17 tháng 11, 2011, <http://www.smh.com.au/national/obama-to-send-marines-to-darwin-20111116-1njd7.html>.

⁵⁵ Marvin C. Ott, "Deep Danger: Competing Claims in the South China Sea," *Current History* (Tháng 9, 2011).

phương hợp tác và các khía cạnh khác nên tập trung vào các cuộc tập trận và các hoạt động đa quốc gia rộng rãi hơn.

Hợp tác nên bắt đầu với nhiều cuộc đối thoại và cam kết ngoại giao hơn. Campuchia, Myanmar và Lào sẽ lần lượt chủ trì các cuộc họp của ASEAN vào năm 2012, 2014 và 2015, có lẽ sẽ viễn vông nếu mong đợi vào nhiều sự tiến triển tại Diễn đàn khu vực ASEAN và Hội nghị thượng đỉnh Đông Á trong một vài năm tới vì những nước này chỉ quan tâm đến các vấn đề Biển Đông một cách bên lề. Tuy nhiên, Hội nghị Bộ trưởng Quốc Phòng ASEAN lại cung cấp một diễn đàn đầy hứa hẹn để thúc đẩy hợp tác hàng hải ở Biển Đông. Các diễn đàn cấp cao khác có thể giúp thúc đẩy những sự hợp tác như thế bao gồm các hội thảo Bộ trưởng Quốc phòng thường niên do Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương Mỹ tổ chức cũng như Đối thoại Shangri-La được tổ chức bởi Việc Nghiên cứu Chiến lược quốc tế vào tháng 6 hàng năm.

Những thiết chế và cơ chế giải quyết các tuyên bố và lợi ích mâu thuẫn đối lập vẫn còn yếu và Mỹ không có vai trò trực tiếp trong một số những cơ chế đó, chẳng hạn như Tuyên bố về ứng xử của các bên tại Biển Đông được kí kết giữa ASEAN và Trung Quốc. Những nỗ lực thuyết phục Trung Quốc tránh các cuộc đụng độ trên biển qua các cơ chế song phương hiện hành sẽ tiếp tục bị cản trở bởi sự xung đột lợi ích cơ bản: Trung Quốc chỉ muốn trao cho Mỹ vai trò giám sát hợp pháp tại Biển Đông, nơi cách căn cứ tàu ngầm của Trung Quốc ở đảo Hải Nam không xa.⁵⁶

Mỹ cần xây dựng các thể chế song phương về dài hạn nhưng cũng nên thừa nhận rằng trong thực tế Mỹ có thể cần tập trung vào các cách tiếp cận song phương

⁵⁶ Hợp tác giữa quân sự Mỹ và Trung Quốc được bắt đầu bằng Hiệp định tham vấn hải quân năm 1998 được thỏa thuận giữa Bắc Kinh và chính quyền Clinton.

hoặc đa phương để tránh kích động Trung Quốc. Các cách tiếp cận này kêu gọi sự hợp tác của Trung Quốc nhưng từ vị trí sức mạnh. Qua các thể chế đa phương trong khu vực (từ Hội nghị thượng đỉnh Đông Á đến cơ chế Hợp tác quốc phòng ASEAN cộng tám) cùng với sáng kiến được thực hiện bởi Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương Hoa Kỳ hoặc các nhân tố chính của khu vực như Ôt-trây-li-a, Mỹ nên xây dựng và thúc đẩy lực hợp tác quân sự và an ninh hiệu quả và toàn diện trong khu vực Ấn Độ-Thái Bình Dương. Thúc đẩy hợp tác khu vực rộng hơn sẽ là thách thức với bất cứ hành vi hiếu chiến nào trong tương lai.

Tiến hành các cuộc tập trận hải quân đa phương, đặc biệt là những cuộc tập trận tập trung vào sứ mệnh cứu trợ nhân đạo hoặc giảm thiểu thiên tai là một cách thực tiễn để thúc đẩy hợp tác toàn diện và nghiêm túc. Mỹ đã tiến hành một loạt các cuộc tập trận như Holmes đã thảo luận trong bài viết của mình. Hiện tại, hợp tác hàng hải chỉ xảy ra ở tiểu khu vực như Hội thảo Hải quân Ấn Độ Dương, Diễn đàn ASEAN và Diễn đàn Nam Thái Bình Dương, Tư lệnh Thái Bình Dương tổ chức thường niên một cuộc đối thoại Ấn Độ-Thái Bình Dương rộng hơn để thúc đẩy huấn luyện và tập trận đa phương. Tuy nhiên, như đã thảo luận ở trên, liên minh giữa các quốc gia có thiện chí ở Đông Nam Á được hỗ trợ bởi các cường quốc về biển như Nhật Bản, Ấn Độ, Ôt-trây-li-a cũng có thể lãnh đạo trong những cuộc tập trận đa phương như thế.

Ngoại trừ những sự phát triển gây ấn tượng sâu sắc trong mối đe dọa hoặc nhận thức về mối đe dọa, không có triển vọng cho một liên minh khu vực. Tuy nhiên. Liên minh và hợp tác song phương có thể làm sâu sắc thêm, và chúng lần lượt có thể tạo cơ sở cho sự hợp tác ba bên hoặc tiểu đa phương giữa ba hoặc bốn quốc gia. Ví dụ, thỏa thuận hợp tác giữa Ôt-trây-li-a và Mỹ có thể mở một cánh cửa mới cho các cuộc tập trận đa phương với các đồng minh và đối tác khác như Hàn

Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ và các nước thành viên ASEAN. Trong khi đó, sự giúp đỡ song phương có thể cấu thành các đối tác tiềm năng và tính toàn diện về đối thoại chiến lược và hợp tác hàng hải thực tiễn có thể trở thành một sự liên minh ngầm.- một sự liên minh mà có thể nhanh chóng trở thành đối trọng của sự đòi hỏi và xâm lược khu vực, nếu chúng nảy sinh.

4. Đầu tư vào thương mại khu vực mở

Mỹ nên tăng cường hội nhập kinh tế hơn nữa trong khu vực cũng như giữa Mỹ với khu vực. Ngoài việc đóng góp vào nền kinh tế khu vực sôi nổi và gắn kết, hội nhập kinh tế còn có thể giúp kể nối những sự đầu tư chiến lược của Mỹ với khu vực năng động nhất thế giới.⁵⁷ Sự phát triển của Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương- một thỏa thuận kinh tế kết nối Mỹ với các nước Đông Á một ngày nào đó có thể cung cấp một chế độ bảo trợ thương mại ưu đãi. Nếu Mỹ và các nước khác thất bại trong việc bắt kịp sự hội nhập khu vực, một hệ thống được dẫn dắt bởi Trung Quốc- và không có lợi cho Mỹ có thể sẽ xuất hiện để lấp vào chỗ trống.

Mặc dù giới lãnh đạo Mỹ ở hội nghị Hợp tác kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương ở Hawaii đã nhấn mạnh tầm quan trọng của Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương, nhưng rất nhiều đồng minh thân cận nhất của Hoa Kỳ xem xét tốc độ chậm mà Mỹ nắm lấy thương mại khu vực và băn khoăn rằng Mỹ có nghiêm túc với một Hiệp định đối tác như thế. Việc thiếu cam kết này cũng kéo dài đến các nước khác. Ví dụ, Nhật Bản đã chỉ ra rằng Nhật Bản sẽ trở thành thành viên chính thức của Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương và nếu không có nước nào như Nhật bản, thì Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương sẽ vẫn chỉ là một thể chế

⁵⁷ Clinton, "Remarks on Principles for Prosperity in the Asia-Pacific," Shangri-La, Hong Kong, 25 tháng 7, 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/169012.htm>.

thứ yếu.⁵⁸ Trái lại. Ôt-trây-li-a, Việt Nam và Peru tuyên bố ủng hộ Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương vào tháng 11 năm 2008; Malaysia gia nhập Hiệp định vào tháng 10 năm 2010; Canada, Philippines, Hàn Quốc và Đài Loan thể hiện các mức độ quan tâm khác nhau đến việc gia nhập.

Thương mại không nên là một hoạt động thắng-thua. Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương có thể hình thành căn cứ của một hệ thống thương mại mở cửa và toàn diện trong đó tất cả các quốc gia trong khu vực đều có cơ hội ngang bằng để gia nhập. Vì Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương phát triển dần dần nên Trung Quốc sẽ có nhiều thời gian để đối phó lại và định hướng sự phát triển của mình. Hơn nữa, Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương sẽ có lợi cho Trung Quốc nếu nó chọn ủng hộ tự do thương mại.

5. Thúc đẩy quan hệ thực chất với Trung Quốc

Hoa Kỳ cần có chính sách đúng với Trung Quốc. Điều này đòi hỏi quan hệ ngoại giao và kinh tế năng động phải được hỗ trợ bởi một vị thế quân sự mạnh mẽ và một nền kinh tế phát triển. Chính sách của Mỹ cũng nên khuyến khích các đồng minh hành động nhiều nữa trong lĩnh vực an ninh vì lợi ích của chính những nước này và phối hợp với nhau nhiều hơn. Thay vì chấp nhận một khuôn khổ hợp tác lạc quan thái quá - hoặc một mối quan hệ bi quan quá mức của những xung đột không thể tránh được, Mỹ cần thực hiện chủ nghĩa hiện thực cứng rắn thậm chí quả quyết với Trung Quốc. Mỹ bắt đầu chính sách mang tính hiện thực thực bằng cách củng cố sức mạnh sau đó tích cực ủng hộ sự hợp tác dựa trên luật pháp; nó sẽ tránh được xung đột vũ trang nhưng không tránh được đối đầu ngoại giao.

⁵⁸ “Added Momentum for TPP Talks Means More Difficulties Ahead for Japan,” The Asahi Shimbun, 15 tháng 11, 2011, <http://ajw.asahi.com/article/economy/business/AJ201111150005>.

Rất nhiều chính sách và hành động của Trung Quốc - bao gồm sự miễn cưỡng để định giá tiền tệ của mình một cách công bằng, nỗ lực để thay đồng đô-la với vai trò là tiền tệ dự trữ của thế giới, sự thiếu minh bạch về quân sự, một số lượng đáng báo động các cuộc tấn công mạng đáng ngờ, việc tiếp tục ủng hộ chính trị và kinh tế đối với Triều Tiên và việc không thi hành chí thực hiện các trừng phạt của UN với Triều Tiên cho thấy Trung Quốc muốn xác lập lại trật tự khu vực. Thêm một số ví dụ có thể quan sát thấy trong các hoạt động gần đây của Trung Quốc tại Biển Đông: tăng cường tuần tra biển, tăng cường triển khai tàu ngầm và cản trở hoạt động khai thác năng lượng của các nước láng giềng, đáng chú ý với Việt Nam và Ấn Độ. Những hành động này đã nhìn nhận bởi hầu hết các nước trong khu vực như sự khẳng định ngày càng lớn mạnh.⁵⁹

Nhưng nếu sự nhận thức này không đúng, như Fravel đã tranh luận trong báo cáo này, thì các nhân tố trong khu vực sẽ vẫn tiếp tục hoài nghi sự thiếu minh bạch, sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng và việc hiện đại hóa quân sự của Trung Quốc. Trung Quốc có thể không muốn kiểm soát toàn bộ khu vực, nhưng rõ ràng Trung Quốc muốn ở trung tâm của khu vực.

Trong tương lai, Mỹ cần phải xác định cách làm thế nào để giữ quan hệ hợp tác toàn diện với Trung Quốc mà không mất đi lợi thế quân sự tại khu vực để có thể chống lại quyền bá chủ khu vực của Trung Quốc. Đa cực hóa kinh tế và chính trị được ủng hộ, nhưng vì lợi thế địa lý của Trung quốc, đa cực hóa quân sự mang lại cho Trung Quốc tiềm năng trở thành cường quốc thống trị trên thực tế. Cách tốt nhất để bảo vệ hệ thống dựa trên luật và dựa trên thị trường mở cửa cái đảm bảo

⁵⁹ Xem “Beijing is Stoking Tensions in South China Sea: Hanoi,” Taipei Times, 30 tháng 5, 2011, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2011/05/30/2003504508>; “Japan Warns of China’s Growing Naval Muscle,” Defense News, August 2, 2011, <http://www.defensenews.com/story.php?i=7273981>; Edward Wong, “China Navy Reaches Far, Unsettling the Region,” The New York Times, June 14, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/06/15/world/asia/15china.html>.

rằng Mỹ ít nhất giữ được một vài lợi thế quân sự quan trọng. Tuy nhiên, duy sức mạnh hải quân và không quân vững mạnh trong hoàn cảnh cắt giảm ngân sách nghiêm trọng đòi hỏi sự ủng hộ lâu dài và lưỡng đảng từ một loạt những người quyết định của cả hai đảng chính trị lớn.

VII. KẾT LUẬN

Mỹ không phải công nhận Biển Đông như một khu vực ảnh hưởng của Trung Quốc. Mặc dù yêu cầu sự xác định cộng đồng an ninh quốc gia Mỹ, Mỹ nên theo đuổi cả chính sách ưu tiên và hợp tác tại Biển Đông. Hai mục tiêu này có vẻ mâu thuẫn với nhau nhưng thực tế cuộc tìm kiếm sự hợp tác sâu hơn trong khi duy trì ảnh hưởng của Mỹ là một cách tiếp cận lâu dài tới an ninh khu vực.

Mỹ và các quốc gia trong khu vực chia sẻ lợi ích quan trọng trong việc tiếp cận không bị trở ngại với các biển, và Mỹ sẽ không khoan dung cho hành động đơn phương của bất cứ quốc gia nào trong việc đe dọa các quốc gia láng giềng và làm xói mòn các nguyên tắc đã được thiết lập. Thay vì rút lui, Mỹ nên tăng cường cam kết xung quanh lưu vực Biển Đông. Chính sách của Mỹ nên tập trung vào sự hiện diện và liên minh cùng với cam kết ngoại giao và kinh tế. Như Ngoại trưởng Clinton đã lưu ý, “một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của nghệ thuật lãnh đạo Mỹ trong những năm tới là ghì chặt vào một sự đầu tư tăng trưởng một cách thực chất – ngoại giao, kinh tế, chiến lược ở khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.”⁶⁰

Với nỗ lực để thống trị Tây Thái Bình Dương của Trung Quốc, các nước Đông Bắc Á hào hứng hơn bao giờ hết để trở thành đối tác với Mỹ. Nhưng những nước này cũng mong muốn tránh được xung đột với một Trung Quốc ngày càng hung mạnh, đối tác thương mại chính. Chính sách quan trọng của Mỹ nên tập trung

⁶⁰ Clinton, “America’s Pacific Century.”

vào việc duy trì sức mạnh và tăng cường cam kết dọc khu vực Ấn Độ-Thái Bình Dương, nơi tập trung các nền kinh tế năng động nhất.

Mỹ cũng nên rút khỏi công việc chống khởi nghĩa và chống khủng bố tại Trung Đông và nên hướng về Đông Á.⁶¹ Mặc dù Mỹ cần duy trì sự cân bằng quân sự ở cả hai khu vực thì sự chuyển giao sang Đông Á vẫn tiếp tục là một áp lực chừng nào mà Trung Quốc vẫn tiếp tục trỗi dậy. Mỹ sẽ luôn là một nước Thái Bình Dương, nhưng càng ngày hòa bình và thịnh vượng càng yêu cầu Mỹ vẫn duy trì là một cường quốc Thái Bình Dương.

Patrick M. Cronin, Robert D. Kaplan

Quách Huyền (dịch)

Quang Hưng (hiệu đính)

Bản dịch chương I: *Cooperation from Strenth: U.S. Strategy and the South China Sea* trong báo cáo: ***Cooperation from Strenth: The United States, China and the South China Sea*** của Trung tâm An ninh mới (CNAS) của Mỹ.

⁶¹ Nt.