

## VÙNG NƯỚC DỮ CHO VIỆC XÂY DỰNG LIÊN MINH

**James R. Holmes**

Tất cả các quốc gia tiến hành trao đổi và buôn bán hàng hóa bằng đường biển đều chia sẻ một lợi ích chung trong việc đảm bảo tự do hải tại khu vực Biển Đông. Khoảng một phần ba tàu thuyền thương mại của thế giới đi qua tuyến đường biển này, vận chuyển tài nguyên thiên nhiên và các hàng hóa thành phẩm đến người mua trong khắp khu vực Châu Á – Thái Bình Dương. Các nhà xuất nhập khẩu thương mại sẽ phải chịu chi phí nhiên liệu và bảo trì cao hơn nếu bị buộc phải đi đường vòng qua nút giao điểm hàng hải quan trọng này.

Tuy nhiên, bất chấp việc có những lợi ích chung này, Mỹ vẫn phải đối mặt với những trở ngại thực sự trong việc xây dựng một liên minh hàng hải quốc tế tại khu vực. Thách thức được đặt ra ở đây là Mỹ phải đoàn kết các quốc gia tham gia hoạt động trên biển để chống lại các mối đe dọa mà khó có thể được giải quyết một cách triệt để được.<sup>1</sup> Không giống như các mối đe dọa từ Nhật Bản, Đức và Liên Xô, các thành viên trong liên minh này không phải đối mặt với cái mà học thuyết Tôn Tử gọi là “tử địa” (death ground), trong đó những lợi ích quan trọng hay thậm chí là lợi ích sống còn bị đe dọa. Ngoài ra, Hoa Kỳ cần phải xây dựng một liên minh như vậy trong tình hình kinh tế khó khăn với sự thắt chặt tài chính hơn bao giờ hết. Tình huống này có thể mang lại những hậu quả nhất định. Vị trí lãnh đạo trong các đồng minh cũng như các liên minh gần như thuộc về nước nào có đóng góp nhân lực và vật lực nhiều nhất.

---

<sup>1</sup> Điều này có nghĩa các nước tham gia vào cuộc chiến này sẽ phải cố gắng hết sức mình bởi vì họ không có sự lựa chọn nào khác. Sun Tzu, *The Illustrated Art of War*, trans. Samuel B. Griffith (Oxford: Oxford University Press, 2005), 209-212.

Ví dụ, trong Khối Đồng Minh thời chiến tranh thế giới thứ hai, quyền lực được chuyển dịch từ Anh sang Mỹ bởi ngành công nghiệp Mỹ lúc bấy giờ đã bắt đầu sản xuất các nguyên liệu chiến tranh trên số lượng lớn.<sup>2</sup> Sự chuyển giao quyền lực này cũng đúng trong thời đại ngày nay. Washington đang cố gắng để dẫn dắt và lãnh đạo các khối liên minh tại chính thời điểm mà khả năng để làm điều đó của nước này đang suy giảm.

Ngày nay, hợp tác trên biển là cụm từ được lặp lại liên tục trong chính sách của Mỹ đối với các vùng biển có lưu thông hàng hải trên thế giới. Do những cơ quan trên biển - Hải quân Mỹ, Thủy quân lục chiến (USMC) và Cảnh sát biển(USCG) – thấy rõ được rằng việc giảm ngân sách, chi phí đóng tàu tăng cao và tinh giảm cơ cấu lực lượng đang hạn chế các lựa chọn của họ,<sup>3</sup> họ phải tìm kiếm sự giúp đỡ từ các đối tác địa phương để quét sạch các mối đe dọa như khủng bố, cướp biển, phổ biến vũ khí và các hình thức buôn bán bất hợp pháp ra khỏi các tuyến đường biển. Các hạm đội của Mỹ, cho dù vẫn duy trì được sức mạnh lớn nhất trên thế giới, nhưng đang ngày càng trở nên quá nhỏ bé và quá hạn chế để có thể bảo vệ toàn thể cộng đồng hàng hải – “chuỗi liên kết của hệ thống quốc tế”, như đã được miêu tả trong một tuyên bố chính thức – – chống lại những mối đe dọa tới các tuyến đường biển quan trọng.<sup>4</sup> Biển Đông, nằm ở giao điểm giữa hai đại dương và cho phép các lực lượng quân đội Mỹ dễ dàng di chuyển, phải trở thành tâm điểm trong hợp tác hàng hải quốc tế.

---

<sup>2</sup> Maurice Matloff, “Allied Strategy in Europe, 1939-1945,” in *Makers of Modern Strategy*, ed. Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1986), 687- 692

<sup>3</sup> Sam Fellman, “CNO Warns Deep Cuts Will Hollow Fleet,” *Navy Times*, November 2, 2011, <http://www.navytimes.com/news/2011/11/navy-cno-warns-that-deep-cuts-will-hollow-fleet-110211/>.

<sup>4</sup> U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010), 8, [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf).

Việc duy trì những lực lượng này ở trong tình trạng tốt là một trong những mục tiêu hàng đầu của các nỗ lực hỗ trợ hàng hải của Mỹ. Chiến lược năm 2007 của Hải quân, Thủy quân lục chiến và Cảnh sát biển của Mỹ có tiêu đề “*Chiến lược hợp tác cho Sức mạnh trên biển ở thế kỷ 21*” (CS-21) và vẫn còn hiệu lực cho đến thời điểm này. Chiến lược sức mạnh trên biển này nâng cao nhiệm vụ giám hộ đối với hệ thống buôn bán và thương mại trên biển, vấn đề mà Mỹ đã chịu trách nhiệm từ năm 1945, tới mức độ là một nhiệm vụ “cốt lõi” của các đơn vị trên biển. CS-21 xác định Tây Thái Bình Dương và khu vực Ấn Độ Dương/Vịnh Ba Tư là các mối đe dọa trung tâm cho sức mạnh trên biển của Mỹ, bao gồm cả chức năng cảnh sát cũng như chức năng quân sự. Lời mở đầu của CS-21 tuyên bố rằng Hoa Kỳ sẽ “tham gia với các quốc gia có cùng chí hướng khác bảo vệ và duy trì hệ thống có tính toàn cầu và kết nối lẫn nhau này để nhờ đó các bên có thể phát triển sự thịnh vượng”.<sup>5</sup>

Mục tiêu này của Mỹ gặp phải sự phản đối gay gắt từ phía Trung Quốc, nước đang ngày càng gia tăng sức mạnh chính trị, kinh tế và quân sự. Bắc Kinh coi sự tham gia của Mỹ tại các vùng biển lân cận như là một cái cớ để kiềm chế những tham vọng chính đáng của Trung Quốc. Khả năng ngăn cản các hành động của Mỹ mà Trung Quốc coi là thù địch với các lợi ích của mình đang ngày càng gia tăng cùng với sự ảnh hưởng về ngoại giao. Sự phụ thuộc kinh tế giữa hai cường quốc Thái Bình Dương cho phép Bắc Kinh ràng buộc các hoạt động của Mỹ tại Biển Đông với các mối quan hệ kinh tế tốt đẹp. Trong thực tế, Trung Quốc có thể giữ các mối quan hệ kinh tế xuyên Thái Bình Dương như là con tin để bắt Mỹ phải có thái độ “tốt” tại khu vực Đông Nam Á. Kết quả là, những nhà cầm quyền Mỹ gần đây tỏ ra kiên cường trong việc bác bỏ các ý muốn

---

<sup>5</sup> U.S. Navy, Marine Corps, and Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (October 2007), <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>.

của Trung Quốc trong những vấn đề mà phía Trung Quốc xem là quan trọng đối với lợi ích quốc gia của họ.

Tuy nhiên, Hoa Kỳ không thể từ bỏ các lợi ích của họ tại Biển Đông. Mặc dù những phản đối của Trung Quốc có thể ngăn cản Mỹ xây dựng một liên minh khu vực đủ mạnh để giải quyết các vấn đề an ninh, thì phía Mỹ vẫn nên tiến hành các hoạt động hỗ trợ hàng hải song phương, thậm chí là hợp tác với các nhóm có mục đích đặc biệt được thành lập bởi những nước có quan tâm. Những hoạt động này sẽ giúp thúc đẩy các lợi ích của Mỹ và đồng thời cũng đặt nền tảng cho hợp tác hàng hải một cách sâu rộng hơn trong thời điểm mà môi trường an ninh trong khu vực đang thay đổi một cách đáng kể.

### **Chiến lược biển của Mỹ**

Duy trì tự do hàng hải không phải chỉ là câu chuyện của lực lượng hải quân. “Hàng hải” (maritime) bao hàm ý nghĩa rộng hơn so với “hải quân” (naval). Giáo sư Geoffrey Till của trường Đại học King ở Luân Đôn lý giải điều này một cách rất hợp lý bằng cách kết hợp các nhiệm vụ “giữ trật tự trên biển” trong thời bình với các chức năng chiến đấu truyền thống. Từ đó ông mở rộng và đa dạng hóa các khái niệm về sức mạnh trên biển. Các lực lượng hải quân đóng vai trò nhất định trong cách nhìn của Till, tuy nhiên các lực lượng phi quân sự khác như Cảnh sát Biển, Bộ ngoại giao, các cơ quan thực thi pháp luật, các cơ quan tình báo, hải quan và biên phòng cũng có những vai trò riêng. Ngay cả những công ty tư nhân ví dụ như các công ty vận hành các ga chứa hàng công-ten-nơ cũng đều có những vai trò nhất định.<sup>6</sup> Trên tinh thần này, CS-21 tuyên bố “Trước đây, chưa bao giờ các lực lượng trên biển của Mỹ - Lực lượng Hải quân, Thủy quân lục chiến, và Cảnh sát biển – lại cùng nhau để tạo

---

<sup>6</sup> Geoffrey Till, *Seapower* (London: Frank Cass, 2004), 310-350

nên một chiến lược biển thống nhất”.<sup>7</sup> Để rõ ràng hơn, chúng ta nên biết rằng, chiến lược hiện thời – chiến lược của những năm 1980 - chỉ đơn thuần là một chiến lược dành cho lực lượng hải quân với mục đích là để đánh bại Hải quân Liên Xô trong thời kì chiến tranh.<sup>8</sup>

*Chiến lược an ninh biển quốc gia* (NSMS) năm 2005, vẫn kiện đến ngày nay vẫn còn hiệu lực, thừa nhận sự cấp bách về việc mở rộng tầm nhìn của chiến lược quốc gia vượt ra ngoài các mục tiêu hàng hải đơn thuần. Bộ Quốc Phòng và Cục An ninh nội địa Mỹ cũng ban hành các chiến lược phối hợp hành động, tái khẳng định rằng an ninh biển liên quan đến nhiều vấn đề hơn so với sức mạnh hải quân. Cảnh sát biển Mỹ hiện nay là cơ quan của Bộ An ninh nội địa, đóng vai trò như cục hải quan và biên phòng Mỹ để từ đó cũng góp phần bảo vệ các vùng biển. Chiến lược an ninh biển quốc gia, do đó có một cái nhìn về các thách thức rộng hơn so với CS-21. Chiến lược này tuyên bố:

An ninh biển có được kết quả tốt nhất khi kết hợp các hoạt động gìn giữ an ninh biển của cộng đồng và cá nhân trên quy mô toàn cầu để từ đó hình thành nên một nỗ lực chung nhằm giải quyết các mối đe dọa hàng hải. Chiến lược an ninh biển quốc gia mới này sắp xếp tất cả các chương trình an ninh biển của các chính phủ liên bang và các sáng kiến thành một nỗ lực quốc gia toàn diện và gắn kết liên quan đến các bang, các tiểu bang, các địa phương, và các khu vực tư nhân có liên quan.<sup>9</sup>

Văn kiện này đưa ra ba nguyên tắc để quản lý những hoạt động trên biển của Mỹ: bảo toàn tự do trên biển, đảm bảo sự liên tục cho vận

---

<sup>7</sup> U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*.

<sup>8</sup> Norman Friedman, *The U.S. Maritime Strategy* (London: Jane's Information Group, 1988).

<sup>9</sup> White House, *The National Strategy for Maritime Security* (September 2005), ii, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13\\_MaritimeSecurityStrategy.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/HSPD13_MaritimeSecurityStrategy.pdf).

chuyển hàng hóa và tạo điều kiện thuận lợi cho sự di chuyển hàng hóa và con người qua biên giới của Mỹ đồng thời cũng loại bỏ các cá nhân hoặc các trang thiết bị có thể gây nguy hiểm. Từ những nguyên tắc này, các tác giả rút ra được bốn mục tiêu chiến lược, trong đó hai mục tiêu đặc biệt phù hợp cho bài viết này: i) ngăn chặn các cuộc tấn công khủng bố đường biển và “tội phạm cũng như các hành động thù địch”; ii) “bảo vệ đại dương và nguồn tài nguyên đại dương”.<sup>10</sup> Quan điểm này phù hợp với cách nhìn về trật tự hợp lý trên biển của Till.

Cả NSMS và CS-21 đều không thừa nhận bất kì ranh giới địa lý nào. Các lợi ích sống còn của Mỹ có thể được hình dung là đang bị đe dọa tại bất kì tuyến lưu thông đường biển nào trên thế giới. Theo nhà lý luận về sức mạnh biển Alfred Thayer Mahan, nhà trí thức có công lớn trong việc xây dựng Lực lượng Hải quân Mỹ hiện đại, thì NSMS mô tả các vùng biển và đại dương như một vùng rộng lớn riêng biệt và không thể phân chia.<sup>11</sup>

Nước mặn chiếm hơn hai phần ba diện tích bề mặt của Trái Đất. Các vùng nước này là những vùng đơn lẻ, là các đại dương lớn, và là một vùng hàng hải rộng lớn ảnh hưởng tới cuộc sống ở khắp mọi nơi. Mặc dù các đại dương trên thế giới được phân chia theo địa lý thành 4 khu vực – Đại Tây Dương, Bắc Băng Dương, Ấn Độ Dương và Thái Bình Dương – có tên gọi khác nhau, thì đây là vẫn những vùng địa lý được xác định lớn nhất trên Trái Đất.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> White House, *The National Strategy for Maritime Security*, iii, 7-8. Hai mục tiêu khác là “bảo vệ các khu dân cư hoặc các cơ sở hạ tầng tại những khu vực có liên quan đến hàng hải” và “giảm thiểu thiệt hại và xúc tiến công cuộc phục hồi”.

<sup>11</sup> Rolf Hobson, *Imperialism at Sea: Naval Strategic Thought, the Ideology of Sea Power, and the Tirpitz Plan, 1875-1914* (Boston: Brill, 2002), 173

<sup>12</sup> White House, *The National Strategy for Maritime Security*, 1. Emphasis added.

Theo đó, khi xem xét đến khung bố đường biển, NSMS quy định rằng các lực lượng cần được “đào tạo, trang bị, chuẩn bị để phát hiện, răn đe, ngăn chặn và tiêu diệt các phần tử khung bố trong phạm vi hàng hải”.<sup>13</sup> Đây được coi như một hướng dẫn về việc tăng cường hoạt động dựa trên địa lý. Tài liệu này, tuy nhiên, thẳng thắn thừa nhận rằng không một quốc gia nào sở hữu đủ nguồn lực cần thiết để có thể một mình giám sát toàn bộ cộng đồng. Cộng đồng chung là quá lớn, những đòi hỏi của cộng đồng là quá nhiều còn nguồn lực để thực hiện những đòi hỏi này thì lại quá ít. Chiến lược cũng cam kết “tăng cường hợp tác quốc tế để đảm bảo việc thực thi đúng pháp luật và kịp thời các hành động để chống lại các mối đe dọa hàng hải”.<sup>14</sup>

Các vùng biển hẹp đặt ra những mối lo ngại đặc biệt. NSMS quan sát thấy rằng “khoảng 1/3 thương mại của thế giới và 1/2 lượng dầu của thế giới được chuyên chở qua eo biển Malacca và Singapore”.<sup>15</sup> Cũng cần lưu ý rằng cánh cổng giao thương giữa Biển Đông và Ấn Độ Dương này là vùng địa lý duy nhất được đề cập một cách cụ thể ở trong tài liệu. Những tuyến đường giao thông này có thể bị đóng lại bởi các tai nạn hoặc những hành động có chủ ý, như việc phong tỏa quân sự, cướp biển hay tấn công khung bố. Để loại bỏ những mối đe dọa tới vận chuyển hàng hóa trong những vùng biển quan trọng, tài liệu này cho rằng Bộ Ngoại giao Mỹ nên phối hợp các sáng kiến mà “xây dựng dựa trên các kết quả hiện có, như là Sáng kiến an ninh công-ten-nơ (CSI), Sáng kiến an ninh phòng ngừa vũ khí hủy diệt (PSI), Chương trình hợp tác hải quan – thương mại chống khung bố” với các hiệp ước, điều ước phù hợp.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Sdd., 9. Đã thêm phần nhấn mạnh.

<sup>14</sup> Sdd., 14-15.

<sup>15</sup> Sdd., 14-15.

<sup>16</sup> Sdd., 14-15.



Làm thế nào để các cơ quan của chính phủ Mỹ thực hiện được mục tiêu này? NSMS tuyên bố rằng Hoa Kỳ sẽ “làm việc chặt chẽ với các chính phủ khác cũng như các tổ chức khu vực và quốc tế để tăng cường năng lực an ninh hàng hải” của những quốc gia quan trọng – ví dụ, bằng cách tiến hành “hỗ trợ, đào tạo, tư vấn an ninh hàng hải và an ninh tại các cảng biển” và cung cấp “hỗ trợ kinh tế dành cho an ninh hàng hải tới các nước đang phát triển để tăng cường an ninh cũng như thúc đẩy thịnh vượng”.<sup>17</sup> Lô-gic cơ bản ở đây là việc nâng cao năng lực về con người cũng như vật chất cho các đối tác trong tương lai sẽ trang bị cho các nước này có đủ khả năng quản lý vùng hảng hải xung quanh quốc gia của mình và thực hiện đầy đủ quyền chủ quyền. Các quốc gia có các đơn vị hàng hải có kỹ năng cao, được trang bị tốt thì có thể giám sát vùng lãnh hải của họ, nơi mà họ có quyền tài phán tương tự như ở trên đất liền. Ngoài ra, bằng việc giữ gìn trật tự trên các vùng biển tiếp giáp với các vùng biển chủ quyền của họ, các nước này cũng đang ngăn chặn các sự cố không để chúng phát sinh – các sự cố mà có thể đòi hỏi các hành động từ Mỹ. Do đó, việc xây dựng năng lực này làm giảm gánh nặng cho các cơ quan của Mỹ.

Nói một cách ngắn gọn, Mỹ sẽ giúp bản thân mình bằng cách giúp các nước khác. Khi được thực hiện cùng nhau, hai tài liệu chiến lược được thảo luận ở trên sẽ đưa ra chỉ thị về quá trình dẹp bỏ một cách quyết liệt các mối đe dọa, đồng thời hướng các bộ phận của chính phủ Mỹ tới các nhiệm vụ liên quan đến hàng hải để xây dựng các mối quan hệ đối tác, đồng minh và liên minh lồng ghép. Nếu thành công, tổ hợp này sẽ sở hữu nguồn tài lực đủ để giám sát các vấn đề chung của thế giới.

### **Hợp tác hàng hải ở Biển Đông vào thời điểm hiện tại**

---

<sup>17</sup> Sdd.,15.



Hoa Kỳ đang tiến hành một loạt các chương trình hỗ trợ tại Biển Đông, triển khai các công cụ chính sách trên diện rộng để từ đó các quốc gia có thể định hình các trường hợp có thể xảy ra trên biển. Washington đồng thời cũng cung cấp các hỗ trợ song phương phù hợp tới các chính phủ trong khu vực. Ví dụ, Philippines đã hưởng lợi từ các hỗ trợ chống khủng bố của Mỹ kể từ vụ tấn công 11/9, bao gồm các hỗ trợ đáng kể về quân sự và hoạt động tình báo. Được bắt đầu từ năm 2002, ví dụ, Washington cam kết gửi 1300 binh sĩ và 93 triệu đô-la viện trợ quân sự để giúp Philippines chống lại các nhóm khủng bố như Abu Sayyaf.<sup>18</sup> Các chương trình hỗ trợ y tế, giáo dục và kinh tế cũng được tiến hành tại hòn đảo Mindanao.<sup>19</sup>

Tuy nhiên, các hỗ trợ của Mỹ được thể hiện rõ ràng nhất qua việc chuyển giao trực tiếp vũ khí hàng hải cho các chính phủ trong khu vực. Ví dụ, vào tháng 5 năm 2011, Lực lượng Tuần duyên Mỹ đã chuyển giao một tàu tuần duyên cũ thuộc lớp Hamilton cho Philippines. Được đặt tên lại thành BRP Gregorio del Pilar, chiếc tàu tuần duyên Hamilton cao 378 ft này sẽ trở thành tàu đô đốc của Hải quân Philippines, thay thế cho tàu khu trục của giai đoạn thế chiến thứ II, con tàu mà hiện tại đang đảm nhận chức năng này. Manila đang đề nghị Mỹ chuyển thêm cho họ ba tàu Hamilton đã ngừng hoạt động, chủ yếu là để giám sát tại vùng biển có tuyên bố chủ quyền của Philippines tại Biển Đông. Trong chuyến công du tới Philippines tháng 11 năm 2011, Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton cho biết Mỹ sẽ gửi cho phía Philippines chiếc tàu thứ hai vào năm 2012.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Larry Nicksch, Abu Sayyaf: Target of Philippine-U.S. Anti-Terrorism Cooperation (Washington: Congressional Research Service, January 24, 2007), 9 -10.

<sup>19</sup> Thomas Lum, The Republic of the Philippines and U.S. Interests (Washington: Congressional Research Service, January 3, 2011), 10-18, Federation of American Scientists website, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33233.pdf>.

<sup>20</sup> Linda M. Johnson, "U.S. Coast Guard Transfers High Endurance Cutters Hamilton and Chase to the Philippines and Nigeria," Delivering the Goods, May 2011, 1-3, <http://www.uscg.mil/acquisition/newsroom/pdf/cg9newsletterMay11.pdf>; and Jim Gomez, "US assures

Những vụ mua lại này đáng được chú ý bởi bốn lý do. Thứ nhất, tàu Hamilton là tàu đã có thời gian hoạt động lâu dài. Con tàu này tham gia vào lực lượng tuần duyên Mỹ từ năm 1967 và hiện giờ đã tiến gần tới điểm cuối trong vòng đời thiết kế của nó.<sup>21</sup> Thứ hai, một tàu tuần duyên trang bị vũ khí hạng nhẹ hiện giờ là niềm tự hào của Hải quân Philippines, cho dù những tàu này không được trang bị các công nghệ cao như tên lửa chống tàu, tên lửa đất đối không. Điều này đã minh chứng cho năng lực yếu kém trên biển của Philippines khi làm một phép so sánh tương đối với các quốc gia Đông Nam Á khác, đặc biệt là Trung Quốc. Thứ ba, Washington đang chuyển giao các tàu chiến loại nhỏ chứ không phải là loại tàu chiến tuy đã dừng hoạt động nhưng được trang bị tốt của Mỹ để tranh chấp với những yêu sách chủ quyền của Trung Quốc tại Biển Đông. Quyết định này phản ánh sự khiên cưỡng của các nhà lãnh đạo Mỹ trong việc phản kháng lại Bắc Kinh tại vùng hàng hải sâu của họ. Thứ tư, cũng giống như trường hợp của các chính phủ khác trong khu vực, các vụ chuyển giao này cho thấy nguồn cung cấp thừa thớt dành cho Manila không giúp họ có được lực lượng có sự phân chia rạch ròi giữa chức năng hải quân và chức năng thực thi luật pháp hoặc đủ sức cạnh tranh bình đẳng với các nước láng giềng lớn hơn ví dụ như Trung Quốc. Một phần, lí do ở đây cũng là việc hạn chế ngân sách cho quốc phòng. Chính phủ được bầu năm 2010 của Philippines đã cam kết tăng gần gấp đôi ngân sách quốc phòng, lên đến mức 2,4 tỉ đô-la. Chính phủ này cũng có ý định tăng chi tiêu mua sắm thêm 931 triệu đô-la, trải dài trong các năm tài khóa từ 2011-2016.<sup>22</sup> Để so sánh, giá mua của một tàu khu trục thuộc lớp

---

Manilla of 2nd warship amid Spratlys row,” November 17, 2011, <http://news.yahoo.com/us-assures-manilla-2nd-warship-amid-spratlys-row-035839576.html>

<sup>21</sup> Hiếm khi các quân chủng hàng hải của Mỹ sử dụng các con tàu có tuổi đời lớn hơn 50 năm. Đơn cử như việc tàu sân bay USS Enterprise đi vào hoạt động từ năm 1961 và có thể được ngừng hoạt động vào năm 2012. “CVN-65 Enterprise,” GlobalSecurity.org, July 7, 2011, <http://www.globalsecurity.org/military/systems/ship/cvn-65.htm>

<sup>22</sup> “Armed Forces, Philippines,” Jane’s Military and Security Assessments, July 8, 2011

Arleigh Burke của Mỹ trong năm tài khóa 2012 sẽ vượt quá con số 2 tỉ đô-la.<sup>23</sup>

Kết quả là, Hải quân Philippines đang “bị vượt trội bởi các hải quân khác trong khu vực”.<sup>24</sup> Điểm thiếu hụt trong năng lực này khiến Manila rơi vào thế bất lợi trong các tương tác hàng hải với những nước láng giềng hùng mạnh hơn, đặc biệt là khi các thủy thủ Philippines chạm trán với với các tàu phi quân sự khác nhau mà phía Trung Quốc sử dụng để duy trì các tuyên bố lãnh thổ của mình (sẽ được thảo luận dưới đây). Sự bất cân xứng này sẽ được gia tăng khi hải quân Trung Quốc phát triển, cung cấp một sự hỗ trợ về quân sự cho các nỗ lực thực thi luật pháp của nước này. Cựu thủ tướng Singapore Lý Quang Diệu khẳng định rằng “đằng sau những chiếc tàu tuần tra nhỏ bé này là một lực lượng hải quân hùng mạnh”<sup>25</sup>

Những sự không cân xứng tương tự trong năng lực cũng sẽ là điển hình cho các tương tác giữa rất nhiều đối tác hiện tại hoặc trong tương lai của Mỹ với Trung Quốc. Ví dụ, Việt Nam đang nâng cao các năng lực biển của mình, một phần là để bảo vệ các tuyên bố chủ quyền của họ tại Biển Đông. Đơn cử như việc nước này đã đặt hàng sáu tàu ngầm diesel hạng Kilo từ Nga, trong khi đó vẫn mua các máy tuần tra Airbus từ Tây Ban Nha.<sup>26</sup> Tuy nhiên, vẫn không rõ liệu Hà Nội sẽ dành nguồn lực lớn để nâng cấp hải quân của nước này hay không trừ khi Trung Quốc tiến hành một chiến dịch dài hơi và độc đoán để tăng cường các yêu sách của

---

<sup>23</sup> Ronald O'Rourke, Navy DDG-51 and DDG-1000 Destroyer Programs: Background and Issues for Congress (Washington: Congressional Research Service, March 14, 2011), 8.

<sup>24</sup> “Philippine Navy,” GlobalSecurity.org, July 11, 2011, <http://www.globalsecurity.org/military/world/philippines/navy.htm>.

<sup>25</sup> Frank Ching, “U.S. Making SE Asia a Major Priority in Sign of China’s Rise,” China Post, November 11, 2009, <http://www.chinapost.com.tw/commentary/the-china-post/frank-ching/2009/11/11/232280/p2/US-making.htm>

<sup>26</sup> “Vietnam to Modernize Military with Kilo-Class Submarine Fleet,” Thanh Nien News, August 4, 2011, <http://www.thanhniennews.com/2010/Pages/20110805163141.aspx>

mình tại các vùng biển đang tranh chấp với Việt Nam.<sup>27</sup> Do đó, Hà Nội sẽ không mua các tàu cao cấp hoặc các thiết bị khác của Mỹ. Hoa Kỳ có thể cung cấp cho Việt Nam các thiết bị cấp thấp hơn, như các tàu hoặc máy bay tuần duyên đã ngừng hoạt động. Nhưng không thể chắc chắn về việc các nhà lãnh đạo Mỹ sẽ làm mất thể diện Bắc Kinh bằng cách chuyển giao các thiết bị có khả năng chống lại các yêu sách của Trung Quốc.

Do đó, việc duy trì hợp tác hàng hải một cách riêng rẽ với các chính sách thực dụng cạnh tranh có thể minh chứng cho các nỗ lực của Hoa Kỳ tại Biển Đông. Có lẽ, các sáng kiến tiếp cận đến vấn đề quân sự của Mỹ có tính hệ thống nhất dành cho các quốc gia tại Biển Đông là các cuộc tập trận chung thường niên mang tên Hợp tác và Huấn luyện Đông Nam Á (SEACAT) và chương trình Huấn luyện sẵn sàng tác chiến trên biển (CARAT). Hiện tại, trong năm thứ chín của mình, SEACAT cung cấp cho sáu quốc gia Đông Nam Á một tuần đào tạo giá trị về kỹ thuật, chiến thuật chuyên ngành và các quy trình cho các hoạt động ngăn chặn các mối đe dọa trên biển.<sup>28</sup> Được bắt đầu thi hành bởi Bộ chỉ huy Thái Bình Dương của Mỹ vào năm 1995, các cuộc diễn tập CARAT hàng năm quy tụ các đơn vị từ các lực lượng Hải quân, Tuần duyên và Bộ tư lệnh hải vận quân sự Mỹ. Đây là các cuộc diễn tập dựa chủ yếu trên hợp tác song phương giữa Mỹ với các quốc gia Philippines, Malaysia, Thái Lan, Brunei và Indonesia. Campuchia và Việt Nam là những sự bổ sung gần đây cho danh sách những đối tác của CARAT.<sup>29</sup> CARAT trao quyền cho

---

<sup>27</sup> “Vietnamese People’s Navy,” GlobalSecurity.org, July 7, 2011, <http://www.globalsecurity.org/military/world/vietnam/navy.htm>

<sup>28</sup> Jason S. Fischer, “SEACAT Exercise Kicks Off in Singapore,” June 21, 2010, <http://www.c7f.navy.mil/news/2010/06-june/34.htm>.

<sup>29</sup> Để chắc chắn thì Việt Nam vẫn chưa thật sự tham gia hoàn toàn vào CARAT. Bộ chỉ huy Thái Bình Dương của Mỹ cho biết “Việt Nam tham gia vào CARAT – và xem đây giống như là một hoạt động trao đổi hải quân”. Commander Task Force 73.5 Public Affairs, “U.S., Philippine Navies Join for CARAT Exercise in Palawan,” June 23, 2011, [http://www.pacom.mil/web/Site\\_Pages/Media/News\\_2011/06/23-US\\_PI\\_navies-join-for-CARAT-exercise.shtml](http://www.pacom.mil/web/Site_Pages/Media/News_2011/06/23-US_PI_navies-join-for-CARAT-exercise.shtml); and Jason Tross, “Cambodia Becomes First New CARAT Partner in 16 Years,” June 8, 2010, [http://www.navy.mil/search/display.asp?story\\_id=53925](http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=53925).

các quốc gia này để hành động theo cách riêng của mỗi quốc gia, trong khi, đồng thời, củng cố “khả năng tương tác” – năng lực để có thể hoạt động suôn sẻ cùng nhau – giữa các quốc gia khu vực và các lực lượng của Mỹ trong các vấn đề có sự quan tâm chung.

CARAT liên quan đến một cam kết lâu dài, có quy mô lớn về các nguồn lực mà Mỹ dành để cải thiện kỹ năng và trang thiết bị cho các lực lượng tại khu vực Đông Nam Á. Ví dụ, năm 2009, các cuộc tập trận giữa Mỹ và Malaysia bao gồm các cuộc diễn tập về phòng thủ pháo binh trên mặt đất cũng như trên không, chiến tranh dưới đáy biển, di tản thương vong, các hoạt động lặn và cứu hộ, quản lý hậu cần, huấn luyện trong rừng và các cuộc tập trận đổ bộ. Các tàu bến đổ bộ USS Harpers Ferry (LSD 49), Khu trục hạm được trang bị tên lửa điều khiển USS Chafee (DDG 90) và USS Chung-Hoon (DDG 93) và tàu cứu hộ USNS Safeguard (T-ARS 50) cấu thành nên Nhóm Task 73.5, nhân tố then chốt trong đội quân của Mỹ đóng quân bên ngoài lãnh thổ Malaysia. Tham gia các hoạt động hỗ trợ là máy bay tuần tra hàng hải P-3C Orion, máy bay chiến đấu/tấn công F/A-18 Hornet, máy bay trực thăng SH-60 Seahawk, lực lượng hải quân Seabees, một đội phụ trách an ninh và an toàn hàng hải của Lực lượng Tuần duyên, một phi đội hải quân di động và các đơn vị không quân của Tiểu đoàn 1 thuộc Trung đoàn Thủy quân lục chiến 24. “Sự ổn định toàn cầu được gắn liền với quan hệ đối tác hợp tác hàng hải”. Đây là tuyên bố của ông VADM John M. Bird, chỉ huy Hạm đội 7 của Mỹ, sau khi cuộc tập trận kết thúc. Ông này cũng nêu rõ rằng Hoa Kỳ và các nước trong khu vực “đã và đang chứng minh khả năng có thể làm việc cùng nhau và xây dựng các phản ứng một cách thống nhất” trong các vấn đề ảnh hưởng đến trật tự hợp lý tại biển và rằng “các cuộc tập trận

như CARAT là chìa khóa để duy trì các kỹ năng ở trình độ cao của chúng tôi”<sup>30</sup>

Ngoài việc có những liên kết mạnh dạn về quân sự như CARAT, thì việc có một loạt các nỗ lực đa quốc gia - rất nhiều trong số đó liên quan đến cả các công cụ chính sách quân sự cũng như phi quân sự - đã giúp xây dựng năng lực cho các chính phủ Đông Nam Á để có thể tự kiểm soát vùng lãnh thổ, vùng biển và vùng trời của họ cũng như cộng tác với các nước khác để quản lý cộng đồng chung. Sáng kiến an ninh giải trừ quân bị (PSI) do Mỹ đưa ra đang được tích cực triển khai tại Đông Nam Á. Các bên tham gia trong hiệp định không mang tính ràng buộc này cam kết hợp tác để ngăn chặn các mối nghi ngờ về hàng hóa có liên quan đến vũ khí trên đường vận chuyển từ người bán đến người mua. Các nước này tỏ ra rất quyết tâm bằng việc cam kết giám sát các hoạt động buôn bán vũ khí trong vùng lãnh thổ, vùng không phận và vùng lãnh hải của họ. Bằng cách làm như vậy, các nước tham gia đã góp phần vào việc kiểm chế sự lây lan của việc phổ biến các vũ khí hạt nhân, sinh học, phóng xạ và hóa học cũng như các hệ thống phân phối vũ khí có sự liên kết với nhau.<sup>31</sup> Các cuộc diễn tập SEACAT cũng góp phần trau dồi các kỹ năng có liên quan.

Có hơn 100 quốc gia tham gia vào PSI bao gồm Campuchia, Philippines, Singapore, Úc, Nhật Bản và Hàn Quốc. Tuy nhiên, các quốc gia có vai trò quan trọng tại Đông Nam Á như Trung Quốc, Indonesia, Malaysia và Thái Lan lại không tham gia vào hiệp định này. Những hỗ trợ trên cơ sở rộng hơn sẽ thu hẹp các cách biệt trong việc hợp tác hành

---

<sup>30</sup> Commander Task Group 73.5 Public Affairs, “Maritime Cooperation a Key Theme for CARAT Malaysia,” June 23, 2009, [http://www.pacom.mil/web/site\\_pages/media/news%20200906/20090623-CARATMalaysia.shtml](http://www.pacom.mil/web/site_pages/media/news%20200906/20090623-CARATMalaysia.shtml)

<sup>31</sup> “Proliferation Security Initiative,” <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>.

động của sáng kiến này đồng thời cũng giúp Hoa Kỳ và các bên tham gia PSI khác tạo nên một quy chuẩn trong việc phản đối phổ biến vũ khí.

Một thỏa thuận đa quốc gia khác - đó là Sáng kiến an ninh Công-ten-nơ (CSI) - đặt cục Hải Quan Mỹ và các đơn vị bảo vệ biên giới vào “các cảng lớn” tại các quốc gia nơi mà có sự đồng ý của chính phủ nước họ về thỏa thuận này. Các đơn vị này sử dụng các thiết bị dò công nghệ cao để sàng lọc các công-ten-nơ chở hàng đến các cảng tại biên giới Hoa Kỳ. Việc kiểm tra các công-ten-nơ có chứa vũ khí hoặc các tư liệu liên quan đến vũ khí trước khi chúng đến các cảng của Mỹ giải quyết được sự thông suốt cho dòng chảy hàng hóa đồng thời cũng thắt chặt an ninh trong hệ thống vận chuyển hàng hải.<sup>32</sup> Do bao gồm lợi ích chung cho nên mặc dù là một văn bản hoàn toàn không có các ràng buộc chính trị, CSI đã có được sự tham gia trên diện rộng của nhiều nước. CSI được tiến hành tại 58 cảng biển trên thế giới, bao gồm tại Singapore, Malayisa, Thái Lan và ngay cả tại Trung Quốc, một nước thường tỏ ra không thực sự tin tưởng vào các sáng kiến của Mỹ.<sup>33</sup> Sáng kiến này không ảnh hưởng tới các hoạt động vận chuyển hàng hóa trên biển. Cho dù các nhà lãnh đạo Trung Quốc thường phàn nàn rằng một quốc gia khác sẽ sử dụng PSI như là một cái cớ để can dự nhiều hơn tới các tàu Trung Quốc ngoài vùng biển sâu, thì đây lại không phải là vấn đề với CSI – do sự khác biệt cơ bản trong thái độ của Trung Quốc với hai sáng kiến này.

### **Thách thức trong việc xây dựng liên minh hàng hải**

Việc các quốc gia có vai trò chiến lược tại Biển Đông không tham gia vào PSI cho thấy những khó khăn mà Mỹ phải đối mặt khi xây dựng

---

<sup>32</sup> U.S. Customs and Border Protection, “Secure Borders, Safe Travel, Legal Trade: U.S. Customs and Border Protection Fiscal Year 2009–2014 Strategic Plan,” Customs and Border Protection website, [http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/mission/strategic\\_plan\\_09\\_14.ctt/strategic\\_plan\\_09\\_14.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/about/mission/strategic_plan_09_14.ctt/strategic_plan_09_14.pdf).

<sup>33</sup> Sđd.



các liên minh an ninh hàng hải tại khu vực. Các đồng minh hoặc các liên minh hiếm khi sử dụng các hiệp ước của riêng họ, tuy nhiên đối với các nước này, việc bắt buộc áp dụng các hiệp ước vẫn có thể được nhắc đến trong những điều khoản trừu tượng. Stephen Walt chỉ ra 3 nhân tố chính trong việc gắn kết các quốc gia với nhau vì một mục đích chung, đó là: sự lo ngại về các mối đe dọa chung, các mối quan hệ về văn hóa và ý thức hệ cũng như việc triển khai các chiến lược tuyển dụng binh lính có chủ ý bởi những quốc gia có tiềm lực.<sup>34</sup> Ông Walt cũng cho rằng, sự xuất hiện của các lực lượng vũ trang nước ngoài đang đặt ra những mối đe dọa nghiêm trọng cho an ninh của các quốc gia. Các quốc gia có sức mạnh yếu hơn sẽ có xu hướng tạo ra cân bằng với các quốc gia có sức mạnh lớn hơn bằng cách liên kết lại với nhau – tổng hợp sức mạnh của họ để cân bằng với sức mạnh của một quốc gia hùng mạnh, có khả năng hành động một cách độc đoán.<sup>35</sup> Liên kết đồng minh là cách thức phù hợp nhất để trong một khoảng thời gian nhất định có thể ứng phó với những mối đe dọa mang tính riêng biệt và cần nhiều nỗ lực để có thể giải quyết.<sup>36</sup>

Các mối đe dọa tới an ninh hàng hải thì lại không có tính riêng biệt hay cần nhiều nỗ lực để có thể giải quyết. Các quốc gia nhìn nhận các vấn đề liên quan đến cướp biển, khủng bố, buôn bán hàng hóa bất hợp pháp cũng như khủng bố đường biển theo các cách thức không giống nhau bởi vì tại cùng một thời điểm, các vấn đề này không gây nguy hiểm đến vùng biển ngoài khơi của mỗi quốc gia khác nhau theo một mức độ giống nhau. Các nước thường giải quyết một cách nghiêm túc các mối đe dọa ở gần hoặc trực tiếp tác động đến lợi ích quốc gia hơn là khi giải quyết các mối đe dọa không trực tiếp hoặc ở xa quốc gia họ. Nếu các đồng minh

---

<sup>34</sup> Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, 9, no. 4 (Spring 1985), 3-6.

<sup>35</sup> Sđd., 3-6.

<sup>36</sup> Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed., rev. Kenneth W. Thompson (New York: Knopf, 1985), 201-213.

truyền thống được hình thành để đương đầu với các mối đe dọa tới tính mạng con người, thì các liên minh về an ninh hàng hải được thiết lập để chống lại những thách thức dường như trừu tượng hơn, xa xôi hơn và khó có thể giải quyết một cách triệt để. Sẽ là dễ dàng hơn cho các chính trị gia trong việc khơi gợi và duy trì thái độ cảnh giác cao cũng như tâm lý chung cho người dân để chống lại các mối đe dọa có thể dễ hình dung được, như là mối đe dọa tới từ các lực lượng hải quân đối phương so với việc tiến hành các chiến dịch không có hồi kết chống lại nạn cướp biển, phổ biến vũ khí và buôn bán hàng hóa bất hợp pháp.<sup>37</sup> Mối liên hệ giữa những hành động bất hợp pháp này và an ninh quốc gia có vẻ như rất rời rạc, đặc biệt là đối với các cư dân thành thị, những người ít khi quan tâm đến tình hình của các vùng biển trong cuộc sống thường ngày. Tuy nhiên, ngay cả khi những thách thức của an ninh biển có thể có quy mô nhỏ hơn, thì chúng cũng không bao giờ có thể được giải quyết một cách hoàn toàn. Số các vụ phạm tội có thể được giảm dần tại các thành phố, tuy nhiên các vấn đề về tội phạm sẽ không bao giờ chấm dứt hoàn toàn để cho lực lượng cảnh sát có thể giải thể. Tương tự như vậy, các quốc gia tham gia vào những lực lượng có chức năng duy trì tự do hàng hải đang thực hiện một nhiệm vụ không có hồi kết.

Như một quy luật chung, sau đó, cả hai lí do về khoảng cách cũng như sự mơ hồ của các thách thức an ninh hàng hải khiến cho nhận thức về các mối đe dọa bị xem nhẹ dần, và từ đó, ảnh hưởng đến sự sẵn sàng của các quốc gia trong việc sử dụng con người cũng như tài sản quốc gia trong việc chống lại những mối nguy hiểm này. Theo ông Carl von Clausewitz, các rủi ro có thể có về chính trị sẽ quyết định có bao nhiêu nguồn lực được chính phủ sẵn sàng sử dụng để loại trừ các mối đe dọa cụ

---

<sup>37</sup> Về sự khác biệt giữa các chiến dịch có tính “liên tục” với các chiến dịch có tính “lũy kế”, xem J. C. Wylie, *Military Strategy: A General Theory of Power Control* (Annapolis:Naval Institute Press, 1989), 117-121.

thể và số kinh phí này sẽ được kéo dài trong bao lâu.<sup>38</sup> Sự khác biệt giữa nhận thức về thế giới quan và các tính toán chiến lược gây ra những khó khăn trong việc ra quyết định. Điều này cũng làm giảm sự hòa hợp của các liên minh cũng như các nỗ lực duy trì sự thống nhất và hiệu quả của các chiến lược kết hợp.

### **Một thách thức phức tạp mang tính nghiêm trọng**

Tuy nhiên, Washington không có lựa chọn nào khác ngoài việc thực hiện nỗ lực này. Kinh tế bất ổn và chi phí mua sắm vũ khí tăng cao đã làm giảm quy mô của các hạm đội Mỹ. Quy mô này có thể giảm xuống đến một “điểm tới hạn”, mà vượt ra ngoài điểm này thì các hạm đội Mỹ sẽ không thể đảm bảo được tự do hàng hải mà không nhờ sự trợ giúp từ bên ngoài.<sup>39</sup> Do đó, các hồ sơ chiến lược năm 2005 và 2007 đã đề xuất việc các quân chủng của Mỹ sẽ có phương thức hoạt động tương tự như các doanh nghiệp thông thường. Trong nửa cuối của thiên niên kỷ trước, các quyền lực thống trị biển đơn lẻ - đầu tiên là Bồ Đào Nha, rồi đến Hà Lan, Vương Quốc Anh và cuối cùng là Mỹ - đều đã bảo đảm được an ninh hàng hải.<sup>40</sup> Bây giờ, dường như các quân chủng của Mỹ, nhân tố đảm bảo cho tự do hàng hải từ năm 1945, đang không có đủ quân số cũng như năng lực cần thiết để có thể duy trì trật tự, và không có bất cứ một quốc gia nào đang chờ đợi để kế thừa trách nhiệm này. Các hạm đội của các quốc gia châu Âu đơn lẻ đang thu hẹp một cách nhanh chóng, và không có một hạm đội kết hợp nào của liên minh châu Âu được thiết lập.

---

<sup>38</sup> “Kể từ khi chiến tranh không còn là hành động do sự đam mê vô nghĩa mà thay vào đó, chiến tranh được kiểm soát bởi các đối tượng chính trị của nó”, nhà lý luận Prussian viết, “thì giá trị của đối tượng này phải xác định được sự hy sinh cần thiết cho nó (chiến tranh – ND) theo mức độ qui mô cũng theo mức độ thời gian”. Carl von Clausewitz, *On War*, ed., trans. Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), 92. Được nhấn mạnh trong bản gốc.

<sup>39</sup> Trung tâm nghiên cứu Hải quân cung cấp một cái nhìn sơ lược về cách mà các lực lượng hải quân toàn cầu quản lý các vấn đề chung, được bắt đầu từ sự thống trị của Bồ Đào Nha vào thế kỷ 15. Daniel Whiteneck, Michael Price, Neil Jenkins and Peter Swartz, *The Navy at a Tipping Point: Maritime Dominance at Stake?* (Washington: Center for Naval Analyses, 2010), 10-11.

<sup>40</sup> Sdd.

Hải quân Ấn Độ và Hải quân của Quân Giải phóng Nhân dân Trung Quốc, các lực lượng hàng hải của hai cường quốc biển đang nổi lên, vẫn đang trong quá trình phát triển.

Cả Brussels, New Delhi hay ngay cả Bắc Kinh dường như đều không sẵn sàng hoặc không đủ khả năng để giám sát những mối quan tâm chung vượt ra ngoài phạm vi lãnh thổ của họ. Do đó, Washington đang cố gắng để xây dựng một hay nhiều liên minh do Mỹ đứng đầu để giám sát việc duy trì trật tự một cách hợp lý tại các vùng biển. Theo các thỏa thuận đó, các quân chủng của Mỹ sẽ cộng tác với các quân chủng nước ngoài để giám sát các mối quan tâm hàng hải chung trên toàn cầu. Mỹ có thể chia sẻ gánh nặng về xây dựng an ninh hàng hải bằng cách tập hợp các nguồn kinh phí từ các nước đối tác để cung cấp cho lợi ích chung của quốc tế này và từ đó làm giảm bớt chi phí cho quân đội Mỹ. Tuy nhiên, sự quản trị đa quốc gia về các vấn đề chung sẽ là một hiện tượng mới, và từ đó, điều quan trọng là nhận ra được những nhân tố có thể liên kết các quốc gia hoặc làm xuống cấp hay đi chệch với các quan hệ đối tác biển đã được phác thảo tại CS-21 và NSMS.

Làm thế nào để lô-gic xây dựng liên minh của Walt diễn ra trong một tình huống hàng hải nhất định? Geoffrey Till, bằng việc định nghĩa biển và mục đích sử dụng của nó, đã đưa ra một mô hình đơn giản, nhưng lại rất có hiệu quả liên quan đến 4 “thuộc tính lịch sử của biển” – là nguồn tài nguyên, giao thông vận tải, thông tin và quyền thống trị. Mô hình này đã góp phần giúp đỡ các học viên trong việc phân tích các vấn đề về hợp tác hàng hải. Mỗi thuộc tính đại diện cho một chức năng cơ bản của biển. Đầu tiên, biển và đáy biển là một hồ chứa các nguồn tài nguyên thiên nhiên như nguồn cá, dầu, khí đốt và khoáng sản. Thứ hai, các đại dương tạo nên một tuyến đường cao tốc chung trên biển không thuộc

quyền tài phán của bất cứ quốc gia nào.<sup>41</sup> Các quốc gia tham gia giao thông trên biển có thể vận chuyển hàng hóa thương mại và di chuyển lực lượng quân sự dọc theo tuyến đường cao tốc đại dương này, cũng như có thể tiếp cận đến bất kì cảng biển nào trên thế giới. Thứ ba, biển đóng vai trò như là một phương tiện truyền đạt để trao đổi văn hóa. Và thứ tư, nó có vai trò như một sàn đấu dành cho các nước có chủ quyền đấu tranh để giành quyền thống trị hoặc quyền kiểm soát các vùng đất cũng như các vùng vành đai quan trọng.<sup>42</sup>

Ông Till khẳng định rằng mỗi thuộc tính, về bản chất, có thể là cạnh tranh hoặc cũng có thể là hợp tác. Sức mạnh quân sự có vai trò rất quan trọng trong các chức năng liên quan đến cạnh tranh, nhờ đó một quốc gia có thể dựa vào sức mạnh để làm mọi việc theo ý muốn của họ. Các tương tác có tính cạnh tranh có thể chống lại những nỗ lực nhằm xây dựng các liên minh rộng lớn hoặc mang tính phổ quát, đơn giản vì một số đối tác trong tương lai có thể có những bất đồng với nhau. Do đó, các liên minh trên diện rộng thường ít có khả năng được hình thành khi mà các chính phủ yêu cầu những đòi hỏi cao dành cho lợi ích quốc gia của họ - điều mà khó có thể được dung hòa bởi các bên. Các liên minh lớn hoặc liên minh mang tính phổ quát thường thiên về việc tạo ra những nhiệm vụ mang tính hợp tác, điều sẽ mang lại lợi ích cho tất cả các bên mà không gây ra tổn hại nghiêm trọng nào cho của các bên khác. Những nhiệm vụ như vậy có thể liên quan đến việc đương đầu với các mối đe dọa chung hoặc thúc đẩy các lợi ích mang tính tích cực mà các bên cùng quan tâm.

Bản chất kép của sức mạnh hải quân, tuy nhiên, khiến cho ta khó có thể phân biệt rạch ròi giữa các nhiệm vụ mang tính cạnh tranh hay hợp

---

<sup>41</sup> Xem thêm Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power upon History* (Mineola: Dover Publications, 1987), 25.

<sup>42</sup> Geoffrey Till, *Seapower*, 2nd ed. (London: Routledge, 2009), 24.

tác. Ví dụ như, tàu chiến có nhiều mục đích sử dụng khác nhau. Không giống như một chiếc xe tăng, một chiếc máy bay chiến đấu hay một khẩu pháo, một chiếc tàu có thể làm nhiệm vụ nhân đạo hoặc hỗ trợ khắc phục thảm họa, bắt giữ những phần tử tham gia việc phổ biến vũ khí hủy diệt, thúc đẩy thiện chí tại các cảng biển nước ngoài hoặc triển khai các nhiệm vụ phi quân sự khác. Những nhiệm vụ như vậy là trung tâm trong NSMS và có tính chất tương đương như các nhiệm vụ chiến tranh của CS-21. Rõ ràng, các tàu hải quân cũng có thể phát động chiến tranh. Các tàu chiến được cử đi với các nhiệm vụ phối hợp và hợp tác cũng có thể quay trở lại chức năng chiến đấu của mình tại những thời điểm nhất định, thậm chí là hướng nòng súng ngược về những đối tác trước đây. Chiến lược gia Edward Luttwak cho biết các năng lực hỗ trợ chiến tranh của một hạm đội “có thể được kích hoạt bất cứ lúc nào, trong khi quá trình hình thành nên mục đích sử dụng của chúng có thể diễn ra trong im lặng và chỉ tốn một khoảng thời gian rất ngắn”. Ngay cả “những sự di chuyển thông thường của các đội tàu không nhằm mục đích tạo ra đe dọa vẫn có thể bị coi là các mối đe dọa theo cách nhìn của các quốc gia khác (do bản thân các lực lượng quân đội cũng đã được xem là những mối đe dọa tiềm tàng).<sup>43</sup> Điều này không hẳn đã đúng với các lực lượng bảo vệ bờ biển, cũng như các cơ quan phi quân sự đang hoạt động trên biển. Vấn đề là việc lựa chọn cách thức nào mà thôi.

Gần như theo định nghĩa, quyền thống trị là thuộc tính có tính cạnh tranh nhất trong 4 thuộc tính của biển mà Till đề ra. Trong trường hợp một quốc gia hoặc một liên minh có qui mô nhỏ nắm giữ những vùng biển quan trọng, họ có thể không cho phép các nước khác tiếp cận đến những vùng biển đó cũng như hạn chế năng lực của các nước này trong

---

<sup>43</sup> Edward N. Luttwak, *The Political Uses of Sea Power* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974), 6, 11, 14-15. Được nhấn mạnh trong bản gốc.

việc sử dụng đường biển hoặc khai thác tài nguyên thiên nhiên. Viễn cảnh về việc mất quyền kiểm soát đối với những vùng biển quan trọng, không nghi ngờ gì nữa, đang gióng lên hồi chuông cảnh báo tới các quốc gia đang yêu sách chủ quyền đối với tất cả hoặc một phần của Biển Đông. Những cuộc tranh đấu để giành quyền thống trị có thể làm thất bại những nhiệm vụ đòi hỏi có tính phối hợp rất cao.

*Singapore* Thuộc tính đầu tiên của biển do Till đề ra là nguồn tài nguyên có vẻ ít mang tính cạnh tranh hơn là quyền thống trị. Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển phân chia vùng kinh tế đặc quyền (EEZ) – là một vành đai các vùng biển cũng như đáy biển – cho từng quốc gia ven biển để họ có đặc quyền sử dụng. Công ước này cũng thiết lập nên một cách thức hợp tác để khai thác chung nguồn tài nguyên dưới đáy biển ở các vùng biển quốc tế, trong trường hợp nỗ lực này hi vọng có được lợi nhuận cũng như khả thi về mặt kỹ thuật.<sup>44</sup> Tuy nhiên, những tranh cãi xung quanh vấn đề tài nguyên có thể ngăn chặn việc hình thành những liên minh khi mà vấn đề lãnh thổ biên giới vẫn chưa được giải quyết – ví dụ như các tranh cãi gần đây tại biển Đông, nơi mà các bên yêu sách khẳng định chủ quyền với nhiều hòn đảo và các vùng kinh tế đặc quyền liền kề đáy.<sup>45</sup> Những tranh cãi kéo dài về vị trí để phân định các vùng kinh tế đặc quyền cũng đặt ra một nguy cơ tiềm tàng cho việc thiết lập một trật tự hợp lý trên biển và làm cho các cuộc tranh đấu về quyền thống trị trở nên quyết liệt hơn.

Những nỗ lực hợp tác, từ đó sẽ được giới hạn tới vấn đề giao thông vận tải, bởi lí do đây là vấn đề ít gây tranh cãi nhất và các lợi ích chung

---

<sup>44</sup> United Nations, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, parts V and XI (December 10, 1982), [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/closindx.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm).

<sup>45</sup> Peter Dutton, “Carving Up the East China Sea,” *Naval War College Review*, 60, no. 2 (Spring 2007), 45-68; Mark J. Valencia, John M. Van Dyke and Noel A. Ludwig, *Sharing the Resources of the South China Sea* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1999).



thì rất rõ ràng có sức hấp dẫn lớn.<sup>46</sup> Giao thông vận tải đường như rất tuân thủ theo những hoạt động xuyên quốc gia. Tuy nhiên, các chính phủ không thể dễ dàng chia tách rạch ròi những hoạt động hàng hải của họ, phân vùng nhiệm vụ cạnh tranh tại một nơi và nhiệm vụ hợp tác thân thiện ở nơi khác. Đây là một thách thức đặc biệt khó khăn tại Biển Đông, nơi mà các mối đe dọa với an ninh hàng hải rất khó để định hình và khó có thể giải quyết triệt để, bất kì liên minh nào cũng phải nằm giữa ranh giới văn hóa và xã hội, và những ưu đãi dành cho hợp tác lâu dài thì lại đang rất thiếu. Các quan chức Mỹ nên quan tâm đến sự đa dạng giữa các chức năng hợp tác và cạnh tranh của hàng hải để nhận ra và giải quyết những khó khăn ngay khi chúng vừa xuất hiện.

Do đó, mô hình về sức mạnh biển của Till cũng có tác dụng trong việc mô hình này đã làm giảm thiểu mức độ của những thách thức có thể xảy ra tại khu vực Biển Đông. Học giả Sam Bateman cũng tỏ ra đồng tình với quan điểm này. Bateman mô tả trật tự trên biển – với chức năng giao thông vận tải như trong mô hình của Till – như là thách thức dễ dàng nhất để chinh phục trong khu vực châu Á – Thái Bình Dương. Ông này xem đây như là một thách thức “có thể thuần hóa” được. Trong khi thừa nhận rằng khó có thể định nghĩa rõ hợp tác trong an ninh hàng hải, ông nhấn mạnh rằng các mối đe dọa tới tự do lưu thông hàng hải “có thể rõ ràng định nghĩa, có thể định dạng được các phương án giải quyết và có thể giải quyết được”.<sup>47</sup> Những vấn đề này có khả năng giải quyết bởi vì các chính phủ liên quan nhận thức được lợi ích trong việc thực hiện nó.

---

<sup>46</sup> Tôi không đề cập đến chức năng trao đổi văn hóa bởi nó không nằm trong mục đích của bài viết. Lưu thông trên biển là một hình thức để trao đổi thông tin và văn hóa, đơn giản vì các thủy thủ có sự tương tác với những người khác khi họ di chuyển đến các hải cảng nước ngoài. Trao đổi thông tin chỉ có vai trò - mặc dù là vai trò phụ - trong tiến hành chiến tranh hoặc buôn bán, thương mại hàng hải chứ không đóng vai trò trong việc xây dựng liên minh.

<sup>47</sup> Sam Bateman, “Solving the ‘Wicked Problems’ of Maritime Security: Are Regional Forums Up to the Task?” *Contemporary Southeast Asia*, 33, no. 1 (2011), 1.

Tuy nhiên, Bateman đồng thời cũng mô tả châu Á – Thái Bình Dương như là một nơi “tràn ngập với những vấn đề tồi tệ” chẳng hạn như “xung đột trong các khiếu nại hàng hải và quản lý rủi ro trong các hoạt động lớn hơn liên quan đến hải quân tại khu vực”.<sup>48</sup> Ông này cũng định nghĩa các vấn đề tồi tệ là “cấp bách và là những vấn đề có độ phức tạp cao đối với việc xây dựng chính sách liên quan đến nhiều nhân tố thuộc quan hệ nhân quả và các mức độ cao của sự bất đồng về bản chất của vấn đề cũng như cách tốt nhất để xử lý nó”.<sup>49</sup> Những vấn đề này không tuân theo các giải pháp đã được chuẩn bị, ông Bateman nói, không chỉ bởi chúng có quan hệ với nhiều vấn đề khác mà còn vì chúng dính dáng đến “những sự khác biệt cơ bản” giữa các nước tham gia tranh chấp thông qua “việc giữ niềm tin sâu sắc về tính đúng đắn trong lập trường của các nước này”. Để đạt được một hiệp định thì “luôn luôn” đòi hỏi các bên tranh chấp phải “thay đổi tư duy và hành vi của họ”.<sup>50</sup>

Các vấn đề tồi tệ này sẽ không thể tránh khỏi việc bị vướng vào các chức năng an ninh thường nhật trong một vùng kín, đông đúc và giàu tài nguyên như Biển Đông. Tự do hàng hải không thể dễ dàng bị chia cắt khỏi rất nhiều vấn đề đang cản trở hợp tác hàng hải trong khu vực.

### **Nhân tố Trung Quốc**

Chính sách chính thức của Trung Quốc khẳng định “chủ quyền không thể tranh cãi” đối với các đảo thuộc Biển Đông, cũng như khoảng 80% khu vực biển tại đây.<sup>51</sup> Khó có thể dự đoán một phát biểu có thể

---

<sup>48</sup> Sdd

<sup>49</sup> Sdd

<sup>50</sup> Sdd., 2.

<sup>51</sup> John Pomfret, “Beijing Claims ‘Indisputable Sovereignty’ over South ChinaSea,” *The Washington Post*, July 31, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/30/AR2010073005664.html>; Tommy Koh, “Mapping Out Rival Claims to the South China Sea,” *Straits Times*, September 13, 2011,

cứng rắn hơn nữa về mục tiêu thống trị của Bắc Kinh. “Bạn sẽ cảm thấy thế nào nếu tôi chặt đứt tay chân của bạn” tướng Ngô Thắng Lợi, Tư lệnh Hải quân của Quân giải phóng Nhân dân Trung Quốc phản bác tại một diễn đàn được tổ chức tại Singapore khi được hỏi tại sao các bình luận của Trung Quốc về các vấn đề khu vực lại gay gắt đến như vậy. “Đó là cách mà Trung Quốc cảm nhận về Biển Đông”.<sup>52</sup>

Những phản ứng này là bằng chứng về tham vọng từ “quốc gia có diện tích rộng lớn này”.<sup>53</sup> Trung Quốc coi vùng ngoại vi hàng hải giống như cái cách mà họ xem xét vùng lãnh thổ đất liền: do vùng lãnh thổ được sở hữu và quản lý – cho nên các nhà lãnh đạo Trung Quốc dành nhiều sự quan tâm đến “các vùng biển ở gần” tiếp giáp với bờ biển của họ.<sup>54</sup> Theo như các phát biểu cứng rắn công khai của Trung Quốc, thì có vẻ như họ khó có khả năng sẽ thay đổi lập trường của mình. Các nhà lãnh đạo Trung Quốc dường như sẵn sàng trì hoãn phương án giải quyết cuối cùng của các tranh chấp lãnh thổ hàng hải, nhưng thật khó để hình dung rằng họ có thể - chứ chưa nói đến sẽ - có được cái chủ quyền mà họ luôn lặp đi lặp lại là không thể tranh cãi.

Trong suốt mùa hè năm 2011, các nhà bình luận không ngừng tán dương Trung Quốc và các quốc gia ASEAN trong việc đạt được sự đồng thuận về nguyên tắc thực thi “Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông” (DOC) năm 2002. Hiệp ước mới được cho là đã giảm bớt căng thẳng bằng cách tái khẳng định nguyên tắc tranh chấp phải được giải

---

[http://www.spp.nus.edu.sg/ips/docs/pub/pa\\_tk\\_ST\\_Mapping%20out%20rival%20claims%20to%20the%20South%20China%20Sea\\_130911.pdf](http://www.spp.nus.edu.sg/ips/docs/pub/pa_tk_ST_Mapping%20out%20rival%20claims%20to%20the%20South%20China%20Sea_130911.pdf).

<sup>52</sup> June Teufel Dreyer, “The Growing Chinese Naval Capacity,” *Topics*, 41, no. 7 (August 1, 2011), <http://www.amcham.com.tw/content/view/3332/>.

<sup>53</sup> George Will, “The ‘Blue National Soil’ of China’s Navy,” *The Washington Post*, March 18, 2011, [http://www.washingtonpost.com/opinions/the-bluenational-soil-of-chinas-navy/2011/03/18/AB5AxAs\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/the-bluenational-soil-of-chinas-navy/2011/03/18/AB5AxAs_story.html).

<sup>54</sup> Nan Li, “The Evolution of China’s Naval Strategy and Capabilities: From ‘Near Coast’ and ‘Near Seas’ to ‘Far Seas,’” *Asian Security*, 5 (May 2009), 144-169.

quyết mà không sử dụng đến vũ lực. Tuy nhiên, trừ phi các nhà lãnh đạo Trung Quốc chấp nhận hi sinh “lợi ích cốt lõi của quốc gia” – lợi ích mà, theo định nghĩa, họ đã sẵn sàng để chiến đấu vì nó – thì sự tăng cường quan hệ hữu nghị này sẽ chỉ là bước rút lui chiến thuật tạm thời của một Bắc Kinh đang nhận ra việc họ đã thái quá tầm ảnh hưởng tới các quốc gia châu Á láng giềng.<sup>55</sup> Ví dụ như, vào giữa năm 2010, Ngoại trưởng Trung Quốc Dương Thiết Trí nói thẳng với người đồng cấp bên phía Singapore rằng “Trung Quốc là một nước lớn và các nước khác là những nước nhỏ, đó đơn giản là một thực tế”.<sup>56</sup> Những lời phát biểu này đã hối thúc các quốc gia nhỏ bé tại khu vực Đông Nam Á bắt đầu xây dựng hệ thống phòng thủ của họ cùng lúc với việc tái kí kết các thỏa thuận với Mỹ, lựa chọn đầu tiên của họ để đối trọng với tham vọng của Trung Quốc.

Đặt trong bối cảnh địa chính trị phức tạp này, các quan chức Mỹ không nên có các sáng kiến đơn thuần chỉ mang tính chức năng, mà phải có thái độ như thể là họ đang xây dựng một lợi ích chung cho quốc tế mà không một chính phủ nào có quan điểm hợp lí có thể phản đối.<sup>57</sup> Họ cũng nên tránh việc phân biệt rạch ròi giữa các nỗ lực có tính quân sự cũng như phi quân sự. Các công cụ có tính phi quân sự cùng với các nỗ lực ngoại giao có thể thúc đẩy các lợi ích địa chính trị, giống như việc sử dụng hoặc không sử dụng một cách khôn khéo sức mạnh quân sự có thể làm được.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Pomfret, “Beijing Claims ‘Indisputable Sovereignty’ over South China Sea;” Walter Lohman, “The U.S. Cannot Rely on ASEAN in the South China Sea,” WebMemo 3335 (The Heritage Foundation, August 5, 2011), <http://www.heritage.org/research/reports/2011/08/asean-south-china-sea-dispute-and-us-policy-on-east-asia>.

<sup>56</sup> John Pomfret, “U.S. Takes a Tougher Tone with China,” *The Washington Post*, July 30, 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/29/AR2010072906416.html>.

<sup>57</sup> Joseph Nye đã từng phổ biến khái niệm các lợi ích chung cho quốc tế. Joseph S. Nye Jr., “The American National Interest and Global Public Goods,” *International Affairs*, 78, no. 2 (2002): 233-244.

<sup>58</sup> Thomas Schelling mô tả các tương tác cạnh tranh như là “các tình huống đàm phán cần thiết” trong đó chiến lược “không liên quan đến việc sử dụng hiệu quả lực lượng nhưng lại liên quan đến sự khai thác tiềm năng của các lực lượng (được nhấn mạnh ở trong bản gốc). Theo nghĩa này, bất kì công cụ nào của quyền lực, không chỉ đơn thuần là các lực lượng quân đội, đều có thể gây ra các ảnh hưởng

Thực vậy, một cách tiếp cận như thế sẽ phù hợp với những truyền thống chiến lược tại Châu Á.<sup>59</sup> Do đó, các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ nên dự đoán được sự hoài nghi của Trung Quốc với những nỗ lực phối hợp mà người Mỹ cho rằng vô thường vô phạt hoặc mang lại lợi ích chung. Việc dự đoán dự định của các nước cũng như cách thế giới nhìn các nước khác như thế nào là một xu hướng phổ biến.<sup>60</sup> Các quan chức Mỹ phải tránh việc giả định rằng Bắc Kinh có cách nhìn đối với môi trường chiến lược giống như cách của Mỹ. Đồng thời, các quan chức Mỹ cũng nên có những suy nghĩ hướng về tương lai, để tránh việc phía Trung Quốc dự đoán được mục đích của những nỗ lực của Hoa Kỳ tại lưu vực Biển Đông.

Ví dụ, các quan chức Trung Quốc sử dụng 5 tổ chức phi quân sự mà được gọi là “các con ròng” (các đơn vị thực thi những nhiệm vụ hàng hải phi quân sự) để thực hiện quyền tài phán tại các vùng biển mà Bắc Kinh yêu sách chủ quyền. Không giống như hải quân, là lực lượng có chức năng chiến đấu và bảo vệ các vùng biển, các đơn vị thực thi những nhiệm vụ hàng hải thường xuyên tiến hành thực thi pháp luật tại các vùng biển thuộc lãnh thổ các nước và các vùng kinh tế đặc quyền. Bằng việc thực thi luật pháp Trung Quốc vào các vấn đề thực tế, những cơ quan như – Lực lượng cảnh sát hàng hải Trung Quốc, Cục quản lý an toàn Hàng hải, Ban chỉ huy thực thi Luật Thủy sản, Tổng cục Hải quan, Cơ quan quản trị Hải dương học quốc gia – đang góp phần củng cố các yêu sách của Trung Quốc tới chủ quyền không thể tranh cãi nằm trong khu vực

---

chính trị. Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), 4-5, 9.

<sup>59</sup> Sun Tzu, *The Art of War*, trans., intro. Samuel B. Griffith (London: Oxford University Press, 1963), 39-44.

<sup>60</sup> U.S. Center for the Study of Intelligence, *Psychology of Intelligence Operations* (Washington: Central Intelligence Agency, 2007), <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/psychology-of-intelligence-analysis/art9.html#ft69>.

đường chín đoạn – vấn đề đang được thảo luận nhiều và là cơ sở cho tuyên bố chủ quyền lãnh thổ của Trung Quốc<sup>61</sup>. Tommy Koh, chủ tịch hội nghị thứ 3 của Liên hợp quốc về Luật Biển, giải thích rằng đường chín đoạn được xác định trên một tấm bản đồ mà Trung Quốc cung cấp cho Liên hiệp quốc và năm 2009 và đường này cũng cho thấy cách Trung Quốc diễn giải cho phần ngoài giới hạn thềm lục địa của họ. Đường hình chữ U này bao quanh hầu hết khu vực Biển Đông.<sup>62</sup>

Bằng cách cử đi các tàu thực thi luật pháp chứ không phải là các tàu hải quân tới vùng biển nằm trong đường chín đoạn, Trung Quốc báo hiệu cho các chính phủ trong khu vực và Mỹ rằng nước này đang xem xét thực thi chính sách đối với vùng biển này giống như một trường hợp thực thi quyền chủ quyền bình thường.<sup>63</sup> Nếu các nhà lãnh đạo Trung Quốc thực sự xem các đơn vị thực thi những nhiệm vụ hàng hải phi quân sự như là một cách để gia tăng các lợi ích địa chính trị thì họ cũng đang có xu hướng để gán những mô hình tương tự này cho Hoa Kỳ. Trong chùng mực những giả định dành cho các nhà chính sách của Mỹ từ phía Trung Quốc, các nhà lãnh đạo của nước này sẽ có khả năng xem các nỗ lực của Mỹ để gia tăng các cơ quan hàng hải tại khu vực Đông Nam Á như là những nỗ lực lén lút để giúp đỡ các quốc gia láng giềng chống lại các yêu sách chủ quyền chính đáng của Trung Quốc. Việc chuyển giao các tàu chiến loại nhỏ thuộc Lực lượng Tuần duyên Mỹ (USCG) cho Hải quân Philippines có thể không gây tranh cãi tại Washington, tuy nhiên đối với

---

<sup>61</sup> Để hiểu thêm về đường chín đoạn, xem các chương được viết bởi Peter Dutton và Ian Storey ở trong cuốn sách này. Xem thêm Lyle J. Goldstein, *Five Dragons Stirring Up the Sea: Challenge and Opportunity in China's Improving Maritime Enforcement Capabilities* (Newport: Naval War College Press, April 2010); see Peter Dutton, "Three Disputes and Three Objectives: China and the South China Sea," *Naval War College Review*, 64, no. 4 (Autumn 2011), 42-67.

<sup>62</sup> Koh, "Mapping Out Rival Claims to the South China Sea."

<sup>63</sup> U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*, 2011, 60, [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_CMPR_Final.pdf)

Bắc Kinh, đây giống như việc Hoa Kỳ đang đứng về và trang bị vũ khí cho đối thủ của mình.

Các phản ứng của Trung Quốc đối với các sáng kiến khác nhau của Mỹ về xây dựng liên minh được thể hiện với những lo ngại nhất định. Những bình luận từ phía Trung Quốc thể hiện thái độ khá ngờ vực của nước này về các cuộc diễn tập CARAT cho dù Bắc Kinh không đánh giá cao các lực lượng quân sự tại Đông Nam Á và khả năng hoạt động hiệu quả của Mỹ tại khu vực Biển Đông trong tình hình kinh tế bất ổn và khó khăn về ngân sách như hiện nay. Ví dụ, ông Zhang Jiadong, giáo sư của trường đại học Phúc Đán, đã nhận xét với kênh truyền hình Phượng Hoàng (Phoenix) rằng những cuộc diễn tập quân sự gần đây giữa Mỹ và Philippines tại vùng biển Sulu là sự khởi đầu cho một “liên minh chiến lược” của 2 quốc gia này.<sup>64</sup> Tờ Global Times, một cơ quan liên kết với tờ Nhân dân Nhật báo Trung Quốc, mô tả các cuộc diễn tập này như là cách mà Washington dùng để tăng “thêm quyết đoán khi bắt tay vào việc giải quyết các vấn đề tại Biển Đông”.<sup>65</sup> Để chắc chắn, Manila đã tìm kiếm sự trợ giúp của Mỹ trong các khiếu nại hàng hải của họ đồng thời dẫn ra các hiệp ước quốc phòng chung đã tồn tại hàng thập kỷ giữa hai nước.<sup>66</sup> Rõ ràng là, việc tách rời an ninh hàng hải ra khỏi các cạnh tranh về địa chính trị là một việc khó khăn trong khu vực Đông Nam Á.

Trong chùng mực mà các nỗ lực của Mỹ để tăng cường các lực lượng quân sự trong khu vực thành công, Trung Quốc có thể sẽ ngăn chặn những nỗ lực này một cách mạnh bạo hơn. Ví dụ, trong khi Bộ chỉ huy Thái Bình Dương của Mỹ đang tìm cách để tổ chức các đội tuần tra tại eo

---

<sup>64</sup> “Phoenix TV: PRC Expert: US-Philippines Navy Drill ‘To Evolve into Strategic Union,’” June 27, 2011, Open Source Center, OSC-CPP20110628715099.

<sup>65</sup> “Global Times Report: ‘US, Philippines Start Joint Naval Exercise,’” June 29, 2011, Open Source Center, OSC-CPP20110629722004.

<sup>66</sup> “AFP: US, Philippines Begin Naval Drills Amid SCS Tensions,” June 28, 2011, Open Source Center, OSC-SEP20110628055004



biển Malacca và tổ chức các phương án tiếp cận của họ vào năm 2004 - như là một phần của Sáng kiến an ninh khu vực - thì Trung Quốc lại đứng sau hậu trường và gây ảnh hưởng tới các chính phủ khu vực trong việc kiểm chế sự lãnh đạo của Mỹ đối với sáng kiến này. Nếu như vậy, thì rõ ràng là đang có những áp lực tại đây. Một thỏa thuận khu vực hiện thời đang điều chỉnh chính sách tại vùng biển này để chống lại tình trạng vô luật pháp, tuy nhiên thỏa thuận này lại không có sự trợ giúp từ Mỹ.<sup>67</sup> Nếu như Hoa Kỳ có một vị trí ảnh hưởng quá lớn tại khu vực, đặc biệt là tại khu vực lân cận vùng eo biển (Malacca - ND), thì điều này có thể một lần nữa kích động sự phản đối từ phía Trung Quốc. Nếu các cuộc diễn tập CARAT hoặc SEACAT được phát triển từ hợp tác song phương thành các thỏa thuận hợp tác đa quốc gia, Bắc Kinh có thể coi đây như là quá trình xây dựng một liên minh đối trọng với họ. Điều này, sau đó, có thể gây ra những phản ứng lo ngại rằng Mỹ đang lặp lại chính chiến lược kiểm chế của nước này trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh, điều sẽ gây thiệt hại cho phía Trung Quốc.<sup>68</sup>

Thái độ khác nhau của Trung Quốc về CSI và PSI, hai sáng kiến do Mỹ đứng đầu để cung cấp các lợi ích chung cho các quốc gia đi biển, đã cho thấy một cách rõ nét cách Bắc Kinh đánh giá những nỗ lực của Mỹ tại khu vực biển thuộc Đông Nam Á. Trung Quốc không quá lo ngại về CSI, và nước này cũng đã chấp nhận việc các đơn vị hải quan và các đội bảo vệ biên giới của Mỹ tới các cảng lớn của nước này tại Thượng Hải, Thâm Quyển và Hồng Kông.<sup>69</sup> PSI, ngược lại, nhận được ít sự ủng hộ từ Trung Quốc. Nước này đã ngăn chặn những sự cố gắng để ban hành nghị

---

<sup>67</sup> “Regional Maritime Security Initiative,” <http://www.globalsecurity.org/military/ops/rmsi.htm>, no date.

<sup>68</sup> Ví dụ, xem thêm Huang Yingxu, “On the C Shaped Encirclement by the U.S.,” *Study Times*, 154 (2010), <http://www.studytimes.com.cn/epaper/xxsb/html/2010/06/21/07/0m>.

<sup>69</sup> U.S. Department of Homeland Security, “Container Security Initiative Ports,” Department of Homeland Security website, [http://www.dhs.gov/files/programs/gc\\_1165872287564.shtm](http://www.dhs.gov/files/programs/gc_1165872287564.shtm).

quyết của Hội đồng bảo an Liên hợp quốc chính thức ủng hộ những nỗ lực của sáng kiến trên.<sup>70</sup> Khác biệt chính giữa hai sáng kiến này là: trong khi Trung Quốc có thể đơn phương hủy bỏ việc tham gia vào CSI, thì nước này hầu như không có tiếng nói trong các hoạt động của PSI, thậm chí ngay cả trong các hoạt động ở ngoài khơi bờ biển châu Á.<sup>71</sup> Các quan chức Trung Quốc có thể lo ngại việc đồng thuận với các sáng kiến của Mỹ dành cho các vùng biển ngoài khơi của nước này sẽ khiến họ phải chấp nhận quyền uy hàng hải tối thượng của Mỹ tại châu Á. Các nhà hoạch định chính sách của Mỹ có thể không đồng tình với những quan điểm này, tuy nhiên họ phải hiểu được các vấn đề này để từ đó tránh việc vô tình gây ra các căng thẳng hay xung đột.

### **Các hàm ý của chính sách**

Các quốc gia khác nhau trong khu vực thì lại có những lợi ích khác nhau tại Biển Đông. Mỹ có cả lợi ích về kinh tế và an ninh trong việc đảm bảo tự do hàng hải tại khu vực. Một nền kinh tế toàn cầu sẽ phụ thuộc vào sự vận tải thông suốt các nguồn tài nguyên và những hàng hóa khác nhau, tuy nhiên Mỹ đang lo ngại việc buôn bán cũng như thương mại trên biển đang bị đe dọa tại khu vực. Tự do lưu thông tại khu vực cũng cần thiết cho hoạt động diễn tập chiến lược tại khu vực giữa Tây Thái Bình Dương và Ấn Độ Dương, các trung tâm địa lí được nêu ra tại chiến lược “Phối hợp Hải lực Thế kỷ 21” năm 2007. Sự hiệu quả trong chiến lược Mỹ đòi hỏi phải đảm bảo được khả năng áp đặt quyền kiểm soát các vùng biển địa phương cùng với đó kiềm chế các quốc gia có thái độ thiếu thân thiện trong việc giành được quyền thống trị trên các tuyến đường biển quan trọng này.

---

<sup>70</sup> Colum Lynch, “U.S. Urges Curb on Arms Traffic: UN Is Given Draft Resolution to Ban Transfers to Terrorists,” The Washington Post, March 25, 2004, A20

<sup>71</sup> James R. Holmes, Toshi Yoshihara and Andrew C. Winner, “Maritime Counter-proliferation with Chinese Characteristics,” Defense & Security Analysis, 22, no. 1 (March 2006), 5-21

Theo chiều ngược lại, tuyên bố chủ quyền của các quốc gia Đông Nam Á thì lại đang bị đe dọa và các quốc gia này cũng lo ngại về sự hống hách của Trung Quốc. Chủ quyền là vấn đề về kiểm soát lãnh thổ - hay về quyền thống trị theo các khái niệm của Till. Viễn cảnh về cuộc đấu tranh để giành quyền kiểm soát các hải đảo và sự mở rộng lãnh thổ hàng hải được nêu ra một cách rõ ràng trong chính sách của các nước trong khu vực và viễn cảnh này cũng định hình quan điểm của các nhà lãnh đạo trong khu vực đối với những sáng kiến của Mỹ. Những chính phủ này đang có ham muốn đối với nguồn tài nguyên thiên nhiên tại các vùng biển và đáy biển tranh chấp, và với các quốc gia dựa chủ yếu vào buôn bán hàng hóa, họ phụ thuộc nhiều vào việc vận chuyển thông suốt các nguồn tài nguyên và thành phẩm. Sự đan xen lợi ích này sẽ giúp lý giải tại sao các chính phủ Đông Nam Á thường xuyên bất đồng với nhau. Họ tìm kiếm những mối liên kết kinh tế có lợi với Trung Quốc trong khi tỏ ra lo ngại về tham vọng địa chính trị của nước này. Họ có động lực mạnh mẽ để cân bằng lại cách hành xử hống hách của Trung Quốc. Tuy nhiên việc các nước này phải cùng tồn tại với Trung Quốc là điều không thể tránh khỏi, trong khi đó thì việc một quốc gia ở xa như Mỹ có duy trì quyền lực tại đây hay không vẫn còn là một điều chưa chắc chắn.

Về phần mình, Bắc Kinh nhận thức được lợi ích sống còn trong việc duy trì ngăn chặn các quốc gia khu vực trong việc đối trọng với nước này – điều lý giải tại sao nước này thường thiên về đàm phán song phương hơn là đa phương với các quốc gia thuộc khu vực Đông Nam Á. Dường như các nhà lãnh đạo Trung Quốc cuối cùng cũng nhận ra rằng các chính phủ Đông Nam Á đang yêu cầu những đòi hỏi cao dành cho các lợi ích quốc gia của họ và sẽ phản kháng lại Trung Quốc nếu nước này có

tầm với quá lớn.<sup>72</sup> Cho đến khi năng lực hải quân và quân đội của Trung Quốc trở nên lớn hơn, thì Bắc Kinh mới có đủ các phương tiện cần thiết để áp đặt quan điểm riêng của mình.<sup>73</sup> Tuy nhiên, với việc đóng vai bản thân mình như một quốc gia có chủ quyền hợp pháp đối với các vùng biển đang tranh chấp, ngăn chặn các chính phủ trong khu vực liên kết với nhau cũng như không ngừng tăng cường xây dựng lực lượng hải quân và quân đội của mình, thì theo thời gian Bắc Kinh có thể hi vọng về việc giành được sự đồng thuận miễn cưỡng cho sự thống trị của nước này tại khu vực. Trung Quốc cũng có thể hi vọng loại trừ được các thế lực ngoài khu vực như Hoa Kỳ và Ấn Độ khỏi khu vực Đông Nam Á<sup>74</sup> - cũng giống như một thế kỷ trước, một Hoa Kỳ mới nổi đã khiến cho các thế lực tại châu Âu phải chấp nhận học thuyết Monroe, rút lực lượng Hải quân của các nước này ra khỏi Tây Hemisphere để chiều theo sự bá quyền của Mỹ.

Khi dự tính về khoản hỗ trợ dành cho các quốc gia tại Biển Đông, các nhà hoạch định chính sách của Mỹ nên nhận ra rằng hầu như không có một sáng kiến phi quân sự thật sự nào tại đây. Một nỗ lực có thể được chấp nhận như CSI chỉ chiếm một vị trí không nổi bật trong các chính sách khu vực của Mỹ. Nó không gây ra một mối đe dọa thật sự tới các lợi ích của Trung Quốc bởi vì Bắc Kinh đang sử dụng quyền phủ quyết đối với các hoạt động của CSI tới các cảng biển của họ. Ngược lại, việc xây

---

<sup>72</sup> Ví dụ, xem thêm, Chris Buckley, “China Accuses Vietnam in Escalating Sea Tensions: China’s Quarrel with Vietnam Part of Mosaic of Sea Disputes,” Reuters, June 9, 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/06/10/china-vietnam-idUSL3E7HA03N20110610>.

<sup>73</sup> Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Can China Defend a ‘Core Interest’ in the South China Sea?” *Washington Quarterly*, 34, no. 2 (Spring 2011), 45-59

<sup>74</sup> Bắc Kinh lo ngại về sự tham gia của Ấn Độ tại Biển Đông. Vào giữa năm 2011, đã có những vụ đụng độ chưa được xác nhận giữa các đơn vị hải quân của Ấn Độ và Trung Quốc tại ngoài khơi bờ biển Việt Nam, trong khi đó Niu-đê-li và Hà Nội đã ký kết một thỏa thuận về hợp tác khai thác dầu lửa tại vùng biển được tuyên bố chủ quyền bởi cả Việt Nam và Trung Quốc. Ví dụ, xem thêm Zhao Gancheng, “What Is India Thinking?”

Shanghai Dongfang Zaobao, September 21, 2011, Open Source Center, OSC-CPP20110925062004.

dụng năng lực đối tác trực tiếp đe dọa đến các lợi ích của Trung Quốc bởi vì xây dựng năng lực tại một lĩnh vực nào đó thì cũng có khả năng các năng lực này có thể được dùng để phục vụ các mục tiêu khác. Các biện pháp tăng cường Lực lượng Hải quân, Lực lượng Tuần duyên và các Cơ quan hàng hải khác cho các quốc gia Đông Nam Á có tác dụng trong việc giúp những nước này giám sát các vùng lãnh hải của họ hoặc cũng có thể giúp các nước này củng cố chủ quyền đối với các vùng đang gây tranh cãi. Các công cụ được trang bị bởi Hoa Kỳ cho một mục đích cụ thể có thể được dùng cho nhiều mục đích khác, ví dụ như để chống lại hoặc có thể làm thất bại chính sách của Trung Quốc.

Washington nên tiếp tục các chương trình hỗ trợ tại khu vực Biển Đông, tuy nhiên nước này cũng cần chấp nhận rằng không dễ gì thay đổi được các ý kiến trái chiều. Không chắc rằng Hoa Kỳ sẽ phát triển một liên minh hàng hải trong phạm vi rộng, đặt trong bối cảnh có các phản đối của Trung Quốc và các vấn đề tài tệ đang ảnh hưởng tới khu vực. Ngoài ra, các chính phủ tại Đông Nam Á khó có thể tham gia vào một liên minh không bao gồm Trung Quốc, do lo sợ sẽ gây nên sự thù địch với quốc gia láng giềng đang ngày càng lớn mạnh này. Vì vậy, miễn là Bắc Kinh thực thi kiểm chế, cả ở trên biển và ở trong các tuyên bố chính sách của mình, thì nước này có thể ngăn chặn việc thành lập bất kì một liên minh có sức mạnh thật sự nào.

Để nhận dạng những hạn chế này, Washington nên tiến hành làm việc song phương với các chính phủ khu vực, hoặc có thể với các nhóm đối tác không thường xuyên được thành lập cho những mục đích đặc biệt để duy trì an ninh hàng hải. Phương pháp tiếp cận này chưa hẳn đã là lý tưởng, tuy nhiên cách tiếp cận này sẽ cho phép Hoa Kỳ thúc đẩy các lợi ích của mình mà không kích động một sự phản ứng có tính thù địch từ Trung Quốc. Một cách tiếp cận chấp vá sẽ không thể làm thỏa mãn và

không đạt tới tầm nhìn đầy tham vọng đã được hệ thống hóa tại CS-21 và NSMS. Tuy nhiên, nó phù hợp với thực tế chính trị và vẫn sẽ giúp Hoa Kỳ đạt được một số mục tiêu khu vực của nước này.

Cuối cùng, các quan chức Mỹ phải duy trì cảnh giác, theo dõi và liên tục đánh giá các xu hướng tại khu vực Đông Nam Á và theo đó điều chỉnh các chiến lược hàng hải của Mỹ. Nếu Trung Quốc bắt đầu sử dụng các tàu hải quân để thực thi các khiếu nại hàng hải, như ông Lý Quang Diệu dự đoán, thì sự thay đổi này sẽ báo hiệu bước chuyển sang các tương tác có tính cạnh tranh hơn trong các vùng biển thuộc khu vực. Nếu như vậy, có thể đã đến lúc để các nhà lãnh đạo Mỹ xem xét lại phương pháp tiếp cận dè dặt tới việc xây dựng liên minh, diễn tập quân sự và chuyển giao vũ khí. Cái giá phải trả cho một chính sách cứng rắn hơn tới Biển Đông có thể là rất lớn, tuy nhiên đây là sự hi sinh hợp lý để bảo toàn an ninh hàng hải tại khu vực trung tâm quan trọng này.

**James R. Holmes**

Quang Tiệp (dịch)

Quang Hưng (hiệu đính)

Bản dịch chương VI: *Rough Waters for Coalition Building* trong báo cáo: *Cooperation from Strength: The United States, China and the South China Sea* của Trung tâm An ninh mới (CNAS) của Mỹ.