

Trước tình hình khu vực ngày càng căng thẳng, chính phủ của tân tổng thống Indonesia ông Joko Widodo đang có những dự định điều chỉnh chính sách đối ngoại quốc gia. Chính sách đối ngoại của Indonesia đã có những thay đổi ra sao đến thời điểm này? Biển Đông nằm ở đâu trong các thay đổi đó?



Trước tình hình khu vực ngày càng căng thẳng, chính phủ của tân tổng thống Indonesia ông Joko Widodo (tên đây xin gọi là Jokowi) đang có những dự định điều chỉnh chính sách đối ngoại quốc gia. Những dự định này đã được tân tổng thống Jokowi công bố qua công tuyên bố lên hành động. Chính sách đối ngoại của

Indonesia đã có những thay đổi ra sao đến thời điểm này? Biển Đông nằm ở đâu trong các thay đổi đó? Bài viết này thảo luận hai câu hỏi trên. Các tác giả lập luận rằng “nhứt quán trong trung lập” một hình dung gần gũi nhất để diễn tả quan điểm của chính phủ Jakarta về tranh chấp Biển Đông đến thời điểm này.

Indonesia có lợi ích trực tiếp tại Biển Đông?

[Indonesia liên quan trực tiếp với một đũa chính trị đối với tranh chấp tại Biển Đông](#) khi toàn bộ phía bắc của quần đảo này tiếp giáp với Biển Đông. Mọi tranh chấp diễn ra trên Biển Đông, từ đó ảnh hưởng đến dân số mang tính chất phi bạo lực, đến đó ảnh hưởng quân sự hay cao nhất là leo thang và trạng

[đều có thể ảnh hưởng trực tiếp đến Indonesia](#)

. Tuy nhiên Indonesia

[không phải là một chủ thể tham gia trực tiếp](#)

trong vấn đề tranh chấp chủ quyền trên hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa - vấn đề trung tâm của các tranh chấp tại Biển Đông khi hàng loạt các quốc gia Trung Quốc, Việt Nam, Philippines, Malaysia, Brunei và Đài Loan

[đều tuyên bố chủ quyền lên một phần hay toàn bộ hai quần đảo này](#)

. Việc không tham gia vào tranh chấp chủ quyền nói trên tự thân nó đã

[tạo cho Indonesia một vị trí trung lập nhất định](#)

đối với các bên yêu sách.

Mặc dù vậy, không liên quan trực tiếp đến tranh chấp Biển Đông không có nghĩa là Indonesia không có các sự xác định lợi ích của mình đối với các vấn đề tại vùng biển này. Indonesia có chủ quyền trên quần đảo Natuna ở phía Nam biển Đông, làm cho vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) của quốc gia này chồng lấn với yêu sách đường chín độ gây tranh cãi. Thực tế, một số động đất đã xảy ra tại khu vực vùng đặc quyền kinh tế của Indonesia bên ngoài vùng đảo Natuna trong những năm vừa qua. Hình ảnh

[cuộc chạm trán](#) giữa tàu tuần tra không quân HM001 của Indonesia và tàu ngư chính Yuzheng 310

của Trung Quốc vào ngày 26/3/2013. Cuộc chạm trán tàu Yuzheng 310 này được ghi nhận đã từng xuất hiện trong những sự kiện tumpang tễ vào tháng 5 và tháng 6 năm 2010.

Như vậy, mặc dù giữa Indonesia và Trung Quốc không tranh chấp về lãnh thổ nhưng sau tuyên bố “đường chín độ”, giữa hai nước trên giấy tờ tồn tại vấn đề chồng lấn vùng biển. Lợi ích quốc gia của Indonesia vì thế cũng bị đe dọa bởi yêu

sách đường chín đôn của Trung Quốc. Khu vực phía Nam của Biển Đông, với trữ lượng dầu mỏ khổng lồ, nằm giữa ý nghĩa quan trọng đối với sự phát triển của nền kinh tế của quốc gia đông dân nhất ASEAN. Với những diễn biến đã nêu, sự hiện diện của bên thứ ba đường chín đôn và những biện pháp ngày càng căng rắn hơn trên thực địa đã đẩy Trung Quốc đẩy xa hơn nữa đôn tợn của bên thứ ba đường chín đôn. Hành động của Bắc Kinh vồn ra đôn những vùng biển phía Nam của Biển Đông, đe dọa trực tiếp đôn quyền chủ quyền của Indonesia đối với trữ lượng dầu mỏ trong khu vực này và đônng nghĩa với việc đe dọa lợi ích quốc gia của Jakarta.

Trung lập và chủ đônng

Chính sách Biển Đông của Indonesia trong suốt một thời gian dài phản ánh tầm đôn rõ nét tầm vóc của một quốc gia “lãnh đôn” trong ASEAN với vai trò “cầu nối ngoi giao” cho các xung đôn hay mâu thuẫn. Song song với đôn, Jakarta đã nỗ lực xác lập và duy trì một chủi lập cân bằng rết thôn trônng. Trônng hết, đôn là nỗ lực cân bằng giữa việc đôn phó với các đônng thái ngày một quyết liệt của Trung Quốc trên Biển Đông, đônng thời tránh làm phônng hoi đôn quan hệ song phônng giữa Indonesia và Trung Quốc. Kđ đôn, đôn là sự cân bằng giữa việc đôn bảo lợi ích quốc gia của Biển Đông và việc theo đônui với trí lãnh đôn trong khu vực đônng Nam Á.

Vào đôn những năm 1990, những đônng thái xúc tươn quan hệ với Trung Quốc sau một thời gian dài gián đôn đã đônng Indonesia thực hiện thôn trônng. [Trong một hoi thoi vào năm 1993](#)

, Trung Quốc đã đôn ra một bên đôn cho thoi các “vùng nước lịch sử” của nước này chônng lập với vùng đôn quyôn kinh tế (EEZ) tính tế quyôn đôn Natuna của Indonesia, với việc đôn khiên Indonesia đôn đôn hoi với đôn của Bắc Kinh ở Biển Đông. Tuy nhiên, bên chôn một số nghi ngờ ban đôn, Jakarta đôn cảm nhận đônng những lợi ích mà một mối quan hệ nônng m với Bắc Kinh mang lvi, đônng biệt trong thời kỳ Trung Quốc thực hiện chính sách “láng giônng tết” với các quốc gia ASEAN. Trung Quốc đã tôn trônng các giôi pháp đônui của Indonesia trônng các cuộc báo loôn chônng ngoi Hoa trong nước tháng 5/1998. Indonesia cônng đônng Trung Quốc giúp đôn trong cuộc khônng hoônng tài chính Châu Á 1997, thônng hoi sáng thôn năm 2014 và đônng đôn năm 2006. Trong năm 2005, giữa hai nước đôn ký kết nâng tầm quan hệ lên mức “đôi tác chủi lập”.

Một khía cônng khác, đônng trônng của vai trò “cầu nối ngoi giao” ở Biển Đông đônng thực hiện qua các sáng kiôn xây đônng lòng tin. Các sáng kiôn này giúp đônng góp vào việc hình thành luật lệ và chủi lập quốc tế. Ví đôn tiêu biểu chính là chủi lập Hoi thoi

và Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông diễn ra từ năm 1990 do nhà ngoại giao kỳ cựu Hasjim Djalal chủ trì với sự dẫn dắt ban đầu của Bộ trưởng Ngoại giao Indonesia lúc bấy giờ Ali Alatas. Đáng chú ý là chuỗi hội thảo khoa học này còn có sự tham gia của các quan chức chính phủ, dù chỉ ở mức độ hạn chế. Mô hình này của Indonesia được [đánh giá cao](#) vào giai đoạn đó vì giúp tạo ra một diễn đàn đối thoại không chính thức, đồng thời giảm áp lực chính trị. Mô hình này cũng tạo ra diễn đàn cho tất cả các bên trong khu vực ngoại giao luận và để xuất hợp tác trên các vấn đề không bị giới hạn bởi tranh chấp Biển Đông.

Điều này cho thấy khả năng khéo léo và năng lực sự mềm mỏng, khách quan của ngoại giao kênh 2, tính chính danh của ngoại giao truyền thống. Tháng 7/1991, Hội thảo Quản lý Xung đột Tiềm tàng ở Biển Đông lần hai đã đưa ra tuyên bố về nhu cầu giải quyết các tranh chấp lãnh thổ và pháp lý ở khu vực thông qua [“các biện pháp hòa bình dựa trên đối thoại và thương lượng”](#), rằng [“không nên sử dụng vũ lực để giải quyết tranh chấp lãnh thổ và pháp lý”](#). Chính tuyên bố này đã trở thành tiền đề cho Tuyên bố ASEAN về Biển Đông tại Manila đúng một năm sau đó.

Thực tế không phải lúc nào Indonesia cũng thấy mình là một “cầu nối hòa giải” hoàn toàn trung lập. Việc vận động các chuỗi tác và lượt lại quốc tế cũng như những công cụ ngoại giao truyền thống để ràng buộc một chế độ như Trung Quốc cũng đã được Jakarta áp dụng. Tháng 5/1996, khi Trung Quốc phê chuẩn việc tham gia UNCLOS và vận động các quy tắc về quần đảo lên quần đảo Hoàng Sa của Việt Nam, Indonesia đã gửi một thông điệp trực tiếp đến Bắc Kinh vào tháng bấy giờ, phản đối việc vận động quy tắc một cách phi pháp, hành động đi ngược với luật quốc tế. Thông điệp này còn đi kèm nội dung, rằng nếu một động thái tương tự được áp dụng với quần đảo Trường Sa, nó sẽ được xem là [“có khả năng mang tính khiêu khích với các quốc gia ASEAN, trong đó có Indonesia.”](#)

Trên lý thuyết, việc thấy mình chỉ là một cân bằng tinh vi như vậy cho phép Indonesia tiếp tục đa hóa sự độc lập và tính chủ động trong chính sách đối ngoại. Chỉ là lý do này tạo điều kiện cho Indonesia tiếp tục tìm kiếm khả năng xây dựng quan hệ với tất cả các bên, kể cả Trung Quốc, đồng thời tập trung vào phát triển nội lực. Bên cạnh đó, vị trí trung lập cũng tạo điều kiện cho Indonesia vừa đảm bảo an ninh tại quần đảo Natuna, vừa thấy mình vai trò dần dần trong khu vực thông qua các sáng kiến xây dựng lòng tin giữa các bên liên quan ở Biển Đông.

Biển Đông giai đoạn sau năm 2009

Vấn đề Biển Đông có thể nói đã bùng sang một giai đoạn mới trong năm 2009, đánh dấu bằng việc Trung Quốc chính thức đề trình lên Liên Hợp Quốc bản đề trong đó thể hiện lập trường chủ quyền của họ về đường chín đoạn bao trùm toàn bộ khu vực Biển Đông. Tình thái này của Trung Quốc đã đưa khu vực Biển Đông trở thành một điểm nóng địa chính trị mới, buộc nhiều nước phải cân nhắc lại các tính toán chiến lược.

Indonesia cũng không là ngoại lệ. Kể từ khi Trung Quốc đưa ra tầm bản đề về “vùng nước lịch sử” năm 1993, Jakarta đã phải đối đầu với quan điểm của Trung Quốc về chủ quyền trên Biển Đông. Những nỗ lực liên tiếp sau đó của Jakarta đã không có được câu trả lời rõ ràng và thỏa đáng. Việc Trung Quốc đề trình bản đề có đường chín đoạn lên Liên Hợp Quốc năm 2009 theo đó đã là một “xác nhận” chính thức cho những quan ngại trong quá khứ của Indonesia. Cả khu vực Biển Đông mà Trung Quốc tuyên bố chủ quyền rõ ràng có chung lằn vĩ vùng EEZ tiếp giáp đảo Natuna. Vào thời điểm đó, rõ ràng Indonesia đã rơi vào thế lưỡng nan trong việc phải lựa chọn giữa hoặc đưa ra một lập trường chủ quyền quyết liệt hơn, hoặc tiếp tục duy trì một vị trí trung lập giữa các bên tranh chấp. Những gì Indonesia thực hiện trong quãng thời gian sau đó cho thấy nước này đã quyết định theo đường lối lựa chọn thứ hai.

Trong giai đoạn đầu khi yêu sách đường chín đoạn của Trung Quốc được công bố, việc thiêu vừng một lợi ích chung, cũng như một vai trò lãnh đạo, góp phần khiến lập trường này bớt đáng tranh cãi vấn đề Biển Đông đang nóng lên từng ngày trên thực địa. Vào tháng 7/2010, [Tội Diệt đàn khu vực ASEAN \(ARF\)](#) tiếp xúc tại Hà Nội, 12 quốc gia đã bày tỏ quan ngại của họ về diễn biến mới tại Biển Đông, trong khi một số thành viên ASEAN như Campuchia, Lào, Myanmar và Thái Lan vẫn lựa chọn cách im lặng về vấn đề này.

Rõ ràng này của ASEAN là một dấu hiệu. Thực tế, chỉ có một số quốc gia ASEAN có liên quan trực tiếp đến tranh chấp ở các mức độ khác nhau. Ngoài ra, có một số quốc gia như được nguồn tài chính hỗ trợ từ Trung Quốc, tiêu biểu như Campuchia. Những bất cập nội tại của ASEAN trước vấn đề Biển Đông dù vậy vô hình chung lại tạo ra cho Indonesia đường lối cũng như cách hành động thể hiện vai trò của mình.

Về mặt lập trường, nước này thường xuyên bày tỏ thái độ trung lập. Quan điểm chủ đạo trong các phát ngôn ngoại giao của Indonesia chủ yếu xoay quanh việc kêu gọi các bên kiềm chế, giải quyết tranh chấp một cách phi bạo lực. Trong đó, khía cạnh

luật quốc tế được Jakarta hỗ trợ chú trọng. [Nhưc này luôn là một trong những bên tích cực nhất trong việc ủng hộ sự ra đời của Bộ Quy tắc Ứng xử trên Biển Đông \(COC\).](#)

Một điểm đáng chú ý là lập trường của Indonesia thực tế không “trung lập tuyệt đối”. Một cách nhất quán, Indonesia đã luôn cho thấy một thái độ thân trọng với các đòi hỏi “chủ quyền lịch sử” của Bắc Kinh - vốn không cấn c vào Công ước Luật Biển Liên Hiệp Quốc - cũng như các động thái ngày càng căng rần của Trung Quốc trên Biển Đông. Ngoài ra, [Indonesia cũng chủ trì ứng COC phii được các nước ASEAN soạn thảo, sau đó đàm phán thêm với Trung Quốc. Trong khi đó, Bắc Kinh luôn muốn tham gia quá trình soạn thảo COC ngay từ các bước đầu.](#)

Nhất quán với lập trường này, Jakarta đã cho thấy vai trò của một “nhà môi giới” năng động. Không chỉ tích cực ủng hộ việc đi đến kí kết COC bằng các phát ngôn, bản thân Indonesia đã đứng ra tổ chức một loạt các hội thảo với trọng tâm này. Tiêu biểu nhất chính là hội đồng ngoại giao con thoi của Bộ trưởng Ngoại giao Marty Natalegawa, đi đầu được xem là đã cứu “một bàn thua trông thấy” cho cả ASEAN sau thất bại trong việc đưa ra tuyên bố chung trong khuôn khổ Hội nghị Thượng đỉnh ASEAN năm 2012.

Tân tng thng Jokowi và Biển Đông

Sau khi cuộc chuyển giao quyền lực ở Indonesia hoàn tất, giới quan sát đã đặt dều hỏi liệu chính quyền Jokowi có thay đổi nào trong cách tiếp cấn với Biển Đông hay không. Những diễn tiến từ đó đến nay cho thấy những biểu hiện rất đáng chú ý.

Trong quá trình tranh c, ông Jokowi và đội th của mình, ông Subianto, đã tng tranh luận về chính sách đối ngoại. Riêng trong vấn đề Biển Đông, hai đội th đã cho thấy hai lập trường hoàn toàn trái ngược nhau. [Ông Subianto cho rằng Indonesia có liên quan đến tranh chấp, còn ông Jokowi khi đó đã ngng ngngc lii](#). Chỉ tiết trên là một chủ dều thú v về cách mà tân tng thng Indonesia nhìn nhận vấn đề Biển Đông khi còn chủa nqm quyền lực.

Ông Jokowi bắt đầu năm quyên t tháng 10/2014. Cho đến tháng 3/2015, một số hãng thông tấn đã đưa tin việc từng thng Jokowi tuyên bố rằng các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc trên toàn bộ Biển Đông hoàn toàn không có cơ sở pháp lý. Ông th, Jakarta muốn duy trì vai trò nh một “nhà môi giới trung thc” (honest broker). Phát ngôn trên của ông Jokowi đã m ra d đoán rằng Indonesia sẽ t b v th c u n i ngo i giao trung lập đ đ c duy trì trong một th i gian dài. c bi t, ông Jokowi đưa ra phát ngôn đó trong chuy n th m Nh t B n, một n c đ đ c đánh giá là đ i th đ a chính tr c a Trung Qu c.

M c dù v y, ông Jokowi c ng nh các quan ch c c p cao khác sau đó đã nhanh chóng làm rõ rằng phát ngôn này ch nh m vào yêu sách đ đ ng chín đ o n. Ông Jokowi không đ đ ng đ n toàn b các yêu sách chủ quyền của Trung Quốc trên Biển Đông. Chi tiết này có th hàm ý rằng Indonesia v n trung lập đ i v i các tranh chấp lãnh th hai qu n đ o Hoàng Sa và Tr ng Sa. B n thân ông Jokowi c ng cho bi t [“Indonesia sẵn sàng trở thành một trung gian hòa gi i khi c n thi t”](#)

C k hi vi c Trung Quốc xây đ o nhân t o bắt đầu nh n đ đ c s chú ý t công lu n qu c t , thì Indonesia l i không có một phát ngôn chính th c hay đ đ ng thái đáng chú ý nào. S im h i l ng ti ng này đ đ c gi i quan sát đ c bi t chú ý. Có th có hai cách di n gi i cho s im l ng này. Một là, Indonesia đang bắt ng và b đ đ ng tr đ c hành x ngày một quy t đoán và hung h ng c a Trung Quốc trên Biển Đông. i u này đ đ ng ngh a rằng chính quy n m i c a ông Jokowi ch a có s chu n b k l ng đ ph n ng tr đ c v n đ xây đ p đ o nhân t o, theo đó muốn tránh v i vàng, làm ph ng h i quan h v i các bên. Hai là, Indonesia v n đang nh t quán gi v ng thái đ trung lập c a mình đ i v i khía c nh tranh chấp lãnh th trong v n đ B i n Đông. Quan sát cách chính quy n Indonesia “nói l i cho rõ” phát ngôn t i Nh t B n c a ông Jokowi, hàm ý th hai có tính th c t cao h n.

Nh v y, có th th y cho đ n nay chính sách B i n Đông c a Indonesia c a chính quy n tân t ng th ng v n r t nh t quán v i cách ti p c n truy n th ng trong su t một th i gian dài c a n c này. V i nh ng đ đ ng thái chính sách nêu trên, có th nh n th y Indonesia sau khi chuy n đ i lãnh đ o v n duy trì s nh t quán trong cách ti p c n b i n Đông. Vi c chính ph c a ông Jokowi bác b tính h p pháp c a đ đ ng chín đ o n th c ch t là không m i. Vi c Indonesia không cho th y l p tr đ ng hay đ đ ng thái c th nào c ng cho th y chính quy n Jokowi v n duy trì tính trung lập trong tranh chấp lãnh th Hoàng Sa và Tr ng Sa.

Có phải diễn biến hiện tại trên Biển Đông cho đến nay vẫn chưa tạo ra được một cú sốc đủ lớn để buộc Indonesia phải thay đổi lập trường trung lập? Chiến lược đờ hĩa của Trung Quốc và những cớ nh báo “quân sự hóa” đã đủ nghiêm trọng để thúc đẩy một sự thay đổi xảy ra trong tương lai? Mọi đây chính quyền Indonesia [đã tuyên bố](#)

kế hoạch xây dựng cơ sở quân sự trên Biển Đông. Trung Quốc cũng có ý định xây dựng các cơ sở hạ tầng phức vụ máy bay và tàu giám sát tại khu vực. Khả năng va chạm giữa hai nước trong tương lai có thể sẽ vượt ngưỡng chấp nhận được của Jakarta và buộc họ phải có các động thái ứng rón hơn, ít nhất là trong các quan đim ngoai giao. Thế những cho đến giờ phút này, những gì mà Indonesia thể hiện thể chất vẫn là một thái độ cân bằng cón trọng và tinh vi.

Nguyễn Văn Nhật Anh và **Lê Thanh Danh** là Nghiên cứu viên công tác (Research Associate) tại Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế (SCIS), Đại học KHXH&NV, HQG TP. Hồ Chí Minh.