

**Điều trần trước Tiểu ban về Sức mạnh hải quân và Tiểu ban đối ngoại  
Châu Á – Thái Bình Dương của Hạ viện Mỹ về Các tranh chấp biển của  
Trung Quốc**

*Bonnie Glaser*

*Cố vấn cao cấp, Chuyên gia nghiên cứu Trung Quốc, Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược Quốc tế Mỹ (CSIS)*

14/1/2014

Kính thưa Ngài Chủ tọa và thành viên của các tiểu ban, cảm ơn quý vị đã cho tôi cơ hội trình bày suy nghĩ của mình về các tranh chấp biển của Trung Quốc.

Tranh chấp về vùng biển và không gian ở phía đông bờ biển của Trung Quốc đã làm gia tăng căng thẳng trong những năm gần đây giữa Trung Quốc và các nước láng giềng, cũng như giữa Trung Quốc và Mỹ. Chủ nghĩa dân tộc và cạnh tranh quyền lực là những động lực chính dẫn đến các tranh chấp này, trong đó cạnh tranh tài nguyên tuy là một yếu tố quan trọng nhưng chỉ là thứ yếu. Cách Trung Quốc xử lý các tranh chấp này được xem là một phép thử đối với các ý đồ chiến lược của Trung Quốc. Trong khi đó, cách Mỹ phản ứng đối với xu hướng ép buộc, dọa nạt và chiến thuật “tằm ăn rỗi” (salami-slicing) ngày càng tăng của Trung Quốc nhằm bảo vệ các lợi ích biển của nước này được xem là thước đo chính đánh giá sự thành công của chính sách tái cân bằng của Mỹ đối với Châu Á.

Tranh chấp biển của Trung Quốc có thể xếp thành ba loại riêng biệt. Tranh chấp thứ nhất tập trung vào vấn đề chủ quyền lãnh thổ và tài nguyên ở các vùng nước kế cận và dưới đáy biển. Tranh chấp này bao gồm các thực thể đất liền ở Biển Đông (được yêu sách bởi Trung Quốc, Philippines, Việt Nam, Malaysia, Brunei và Đài Loan) và các vùng biển được hưởng theo Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS). Nó bao gồm cả tranh chấp ở Biển Hoa Đông giữa Trung Quốc và Nhật Bản liên quan đến quần đảo Senkaku/ Điếu Ngư và việc phân định biên giới biển giữa hai nước.

Loại tranh chấp thứ hai liên quan đến hoạt động của tàu hải quân nước ngoài trong vùng đặc quyền kinh tế (EEZ) 200 hải lý của Trung Quốc, bao gồm các hoạt động tình báo, theo dõi và trinh sát (ISR) của hải quân Mỹ dọc bờ biển Trung Quốc, chủ yếu xuất phát từ cách diễn giải khác nhau về các hoạt động được phép trong vùng EEZ, theo quy định của UNCLOS.

Loại tranh chấp thứ ba – có lẽ nói chính xác hơn là một cuộc cạnh tranh – cũng là giữa Mỹ và Trung Quốc, nhưng nó diễn ra trên một phạm vi rộng hơn và mang tầm chiến lược hơn, phủ rộng trên toàn bộ không gian từ chuỗi đảo thứ nhất từ các đảo của Nhật Bản ở phía đông bắc đến quần đảo Ryukyu xuống Đài Loan và Philippines ở phía đông nam. Điểm tranh cãi ở đây là việc Mỹ muốn duy trì quyền tiếp cận không bị cản trở và khả năng tự do hoạt động ở

phía Tây Thái Bình Dương, trong khi Trung Quốc đang tìm cách thách thức điều này thông qua việc triển khai hệ thống vũ khí chống tiếp cận/ phong tỏa khu vực (A2/AD) dọc biên giới biển của mình.

Tranh chấp về lãnh thổ và quyền tài phán biển là nguyên nhân chính làm căng thẳng và bất ổn gia tăng khi các quốc gia khu vực áp dụng các biện pháp ăn miếng trả miếng để khẳng định yêu sách của mình. Nguy cơ của một cuộc va chạm, với khả năng leo thang, cao nhất là giữa Trung Quốc và Nhật Bản ở Biển Hoa Đông. Mỹ có thể bị cuốn vào một cuộc xung đột Trung-Nhật do nghĩa vụ bảo vệ các lãnh thổ thuộc quyền kiểm soát hành chính của Nhật trong Hiệp ước An ninh Tương hỗ Mỹ-Nhật. Tuyên bố gần đây của Trung Quốc về vùng nhận dạng phòng thủ hàng không (ADIZ) ở Biển Hoa Đông chồng lấn khá lớn với vùng ADIZ của Nhật và bao phủ cả các đảo tranh chấp đã làm gia tăng đáng kể nguy cơ xảy ra các tai nạn và tính toán sai lầm.

Trong vùng EEZ của Trung Quốc, có một nguy cơ rất rõ ràng về khả năng xảy ra va chạm ngoài ý muốn giữa lực lượng quân đội của Mỹ và Trung Quốc. Vụ đụng độ giữa máy bay chiến đấu Trung Quốc và máy bay do thám Mỹ năm 2001 gây ra cái chết của phi công Trung Quốc và tạo ra khủng hoảng chính trị Mỹ-Trung hoàn toàn có thể tái diễn. Việc Trung Quốc quấy rối tàu hải quân Mỹ như vụ *USS Impeccable* năm 2009 và vụ *USS Cowpens* năm 2013 cho thấy nguy cơ của một cuộc va chạm vũ trang. Ngay cả khi được tháo gỡ nhanh chóng, một vụ việc quân sự giữa Mỹ và Trung Quốc sẽ đe dọa cả khu vực và đẩy lùi những nỗ lực của cả hai nước trong việc thiết lập một mối quan hệ nước lớn kiểu mới dựa trên việc xây dựng lòng tin và khả năng dự đoán trước về quan hệ này.

Cạnh tranh chiến lược Mỹ-Trung trong chuỗi đảo thứ nhất, dù khó có thể dẫn đến va chạm bất ngờ trong thời điểm hiện tại, nhưng nó vẫn rất đáng lo ngại bởi nó biểu trưng cho sự dịch chuyển quyền lực đang diễn ra ở khu vực. Khi sức mạnh quân sự của Trung Quốc tăng lên và thách thức vị trí ưu việt của quân đội Mỹ ở Tây Thái Bình Dương, nhiều nước khu vực đã bắt đầu cảm thấy rất lo lắng và dễ bị tấn công hơn trước. Ngày càng xuất hiện nhiều nghi ngờ về khả năng của Mỹ trong việc tiếp tục duy trì, đảm bảo hòa bình, ổn định cho khu vực. Lo ngại về những hành động phá vỡ trật tự dựa trên luật lệ hiện hành của Trung Quốc cũng theo đó tăng nhanh.

Bài điều trần hôm nay sẽ tập trung vào các tranh chấp lãnh thổ ở Biển Đông và Biển Hoa Đông và tranh chấp của Trung Quốc với Mỹ về những hoạt động được phép trong vùng EEZ của một quốc gia ven biển. Để có cách đối phó hiệu quả với các tranh chấp biển liên quan đến Trung Quốc, chúng ta cần phải hiểu rõ chiến lược và quan niệm an ninh của Trung Quốc, cũng như phản ứng của khu vực đối với sự cứng rắn trên biển của Trung Quốc. Những vấn đề này sẽ được thảo luận kỹ dưới đây.

### **Chiến lược “tầm ăn rỗi” của Trung Quốc**

Trong tất cả tranh chấp nói trên, Trung Quốc đều theo đuổi chiến thuật “tằm ăn rỗi” (salami-slicing). Thông qua việc thực hiện đều đặn, tuần tự một loạt các biện pháp nhỏ, không biện pháp nào trong số đó có thể khơi mào chiến tranh, Bắc Kinh mong muốn dần dần thay đổi hiện trạng theo hướng có lợi cho mình. Ở cả Biển Đông và Biển Hoa Đông, sự xâm chiếm từng phần của Trung Quốc nhằm buộc các bên yếu sách khác không thể xâm phạm chủ quyền của Trung Quốc và giúp Trung Quốc đẩy mạnh các yếu sách lãnh thổ và biển của mình.

Đôi lúc, các hành động của Trung Quốc là đơn phương và không hề có bên nào khiêu khích, chẳng hạn như lệnh cấm đánh bắt cá hàng năm của Trung Quốc nhằm khẳng định quyền đánh cá bành trướng trên Biển Đông và quyết định bắt đầu thực hiện các chuyến thâm nhập trong phạm vi lãnh hải 12 hải lý quanh quần đảo Senkaku/ Điếu Ngư vào tháng 12/2008. Còn trong các trường hợp khác, hành động của Trung Quốc là nhằm đáp trả cái mà Trung Quốc cho là hành động khiêu khích của các quốc gia khác, được các nhà phân tích gọi là “sự cứng rắn mang tính phản ứng”. Trong những trường hợp đó, Bắc Kinh đã chủ động làm leo thang tình hình với mong muốn tạo ra một hiện trạng mới có lợi cho mình. Ví dụ điển hình nhất cho kiểu hành xử như thế trên Biển Đông là vụ đụng độ giữa tàu Trung Quốc và Philippines xảy ra vào tháng 4/2012 bắt nguồn từ việc Philippines triển khai một tàu khu trục để bắt giữ các ngư dân Trung Quốc đánh trộm thủy hải sản ở Bãi Scarborough. Vụ việc kết thúc với việc Trung Quốc chiếm giữ toàn bộ bãi cạn và vị phạm thỏa thuận miệng đạt được với Philippines rằng sẽ rút hết thuyền khỏi khu vực này. Sự kiện này đánh dấu sự thay đổi lần đầu tiên hiện trạng của một thực thể trên Biển Đông kể từ năm 1995 khi Trung Quốc nắm quyền kiểm soát Đá Vành Khăn (Mischief Reef). Các ví dụ khác bao gồm nhiều vụ việc tàu Trung Quốc cắt cáp tàu thăm dò địa chấn của Việt Nam năm 2010 và 2011, hay như việc Trung Quốc công bố mời thầu các lô thăm dò dầu khí trong vùng EEZ 200 hải lý của Việt Nam vào tháng 6/2012.

Chiến thuật “tằm ăn rỗi” của Trung Quốc nhằm thay đổi hiện trạng theo hướng có lợi cho mình cũng xuất hiện trong tranh chấp đảo ở Biển Hoa Đông. Sau khi chính phủ Nhật công bố mua lại ba hòn đảo tranh chấp trong quần đảo Senkaku/ Điếu Ngư vào tháng 9/2012, Bắc Kinh đã rất nhanh triển khai các bước đi chính sách sau: (1) đưa ra một yếu sách mới cập nhật hơn về đường cơ sở lãnh hải ở Biển Hoa Đông; (2) đưa ra yếu sách với Liên Hợp Quốc về thềm lục địa mở rộng ở Biển Hoa Đông kéo dài đến tận Rãnh Okinawa; (3) nêu tên và tọa độ của 71 thực thể mà Trung Quốc cho là thuộc quần đảo này và “các đảo nhỏ liên quan”; và (4) công bố tên của 26 thực thể địa lý thuộc quần đảo bao gồm cả các đỉnh, chỏm, và thung lũng. Những động thái nhanh chóng này chắc chắn là những hành động đã được lên kế hoạch trước nhằm củng cố yếu sách của Trung Quốc, nhưng được Trung Quốc biện minh là do sự “khiêu khích” của Nhật Bản.

Trung Quốc cũng bắt đầu thực hiện các chuyến tuần tra đều đặn trong vùng nước tiếp giáp và vùng lãnh hải 12 hải lý của quần đảo Senkaku/ Điếu Ngư. Trước khi chính phủ Nhật công bố mua lại các đảo tranh chấp, Trung Quốc đã bốn lần thâm nhập vào lãnh hải của các đảo tranh chấp. Chuyến xâm nhập đầu tiên xảy ra vào tháng 12/2008 và đó có thể xem là một hành động được lên kế hoạch nhằm thay đổi hiện trạng theo hướng có lợi cho Trung Quốc. Vào tháng 12/2012, Trung Quốc đã một lần nữa cố tình leo thang tranh chấp bằng cách thực hiện chuyến tuần tra trên không đầu tiên quanh quần đảo Senkaku/ Điếu Ngư. Tất cả những hành động này đều nhằm thách thức quyền kiểm soát của Nhật Bản đối với quần đảo và khẳng định các yêu sách chủ quyền lãnh thổ và quyền tài phán biển của Trung Quốc.

Việc Trung Quốc công bố vùng ADIZ ở Biển Hoa Đông vào tháng 11/2013 là một ví dụ khác về chiến thuật “tầm ăn rồi”. Các nguồn của Trung Quốc khẳng định rằng quyết định này được thống nhất trong nội bộ như một phản ứng hợp lý trước những lời đe dọa của Nhật Bản rằng Nhật sẽ bắn rơi các máy bay không người lái Trung Quốc đe dọa vùng trời của Nhật.<sup>1</sup> Bắc Kinh cho rằng bằng việc tạo ra vùng ADIZ, Trung Quốc đã tạo ra được cơ sở cho việc thách thức, thậm chí khi cần thiết, có thể có các hành động đáp trả máy bay Nhật hoạt động trong vùng này. ADIZ cũng cho Bắc Kinh cái cớ để phản đối các hoạt động quân sự của đồng minh trong vùng biển và bầu trời bên trên EEZ của Trung Quốc. Bước đi này càng phục vụ mục tiêu thay đổi hiện trạng theo hướng có lợi cho Trung Quốc trong tranh chấp với Nhật, cũng như trong tranh chấp với Mỹ về các hoạt động quân sự được phép trong vùng EEZ.

Một ví dụ khác về nỗ lực của Trung Quốc trong việc hạn chế quyền sử dụng tự do các vùng biển chung xảy ra ở Biển Đông vào tháng 12/2013 khi một tàu hải quân của quân đội Trung Quốc (PLA) yêu cầu tàu *USS Cowpens* dừng lại và cắt ngang trước mũi tàu cách khoảng 100 yard (tương đương 91 mét), buộc tàu *Cowpens* phải dừng lại để tránh va chạm. Tàu *Cowpens* lúc đó rõ ràng đang theo sau tàu sân bay *Liaoning* ở một cự ly nhất định để quan sát việc tập trận. Trung Quốc cho rằng tàu của Mỹ đã đi vào “phạm vi phòng thủ bên trong” 30 hải lý của tàu *Liaoning* và đang hoạt động trong vùng biển của Trung Quốc. Quan điểm của Mỹ là vụ việc xảy ra trong vùng biển quốc tế và hành động của Trung Quốc đã đe dọa quyền tự do hàng hải.

Khi lợi ích chiến lược và kinh tế, cũng như sức mạnh hải quân của Trung Quốc, vươn ra xa hơn ngoài vùng biển của họ, Bắc Kinh hoàn toàn có thể thay đổi quan điểm của mình về các hoạt động được phép trong vùng EEZ của một quốc gia ven biển. Nếu Trung Quốc tiếp tục giữ cách diễn giải như hiện nay, các tàu quân sự Trung Quốc thực hiện chức năng theo dõi sẽ không thể hoạt động trên hơn 1/3 bề mặt đại dương của thế giới. Tuy nhiên, cho đến nay, họ

---

<sup>1</sup> Douglas H. Paal, “Contradictions in China’s Foreign Policy,” Carnegie Endowment, 13/12/2013, <http://carnegieendowment.org/2013/12/13/contradictions-in-china-s-foreign-policy/gw4w>.

vọng rằng Trung Quốc sẽ thay đổi cách diễn giải UNCLOS của mình đã tan biến. Trong vòng hai năm qua, hải quân Trung Quốc đã bắt đầu thực hiện các nhiệm vụ của mình trong vùng EEZ của Guam và Hawaii nhưng họ tiếp tục cho rằng các hoạt động ISR của Mỹ trong vùng EEZ của Trung Quốc là bất hợp pháp.

### **Quan điểm an ninh của Trung Quốc và các chính sách gần đây của họ**

Các chính sách của Trung Quốc đối với tranh chấp biển cần được đặt trong bối cảnh rộng hơn về quan điểm của Bắc Kinh đối với các thách thức an ninh mà nước này phải đối mặt. Lãnh đạo Trung Quốc Tập Cận Bình đã nói với Phó Tổng thống Biden khi họ gặp nhau ở Bắc Kinh vào đầu tháng 12/2013 rằng “thế giới đang trải qua những thay đổi phức tạp.” Để hiểu rõ hơn về câu nói này có thể tham khảo các văn kiện chính thức của Trung Quốc như Sách trắng Quốc phòng Trung Quốc được công bố vào tháng 4/2013.

Sách trắng này đã tái khẳng định đánh giá của Trung Quốc rằng tình hình quốc tế vẫn tương đối thuận lợi, cho phép Trung Quốc tiếp tục tập trung vào phát triển đất nước trong giai đoạn “thời cơ chiến lược” từ nay cho đến năm 2020. Nhưng nó cũng chỉ ra “những dấu hiệu ngày càng tăng của chủ nghĩa bá quyền, chính trị cường quyền và chủ nghĩa can thiệp kiểu mới” và các nguồn gốc gây ra bất ổn khác. Trong số các “các thách thức và mối đe dọa an ninh phức tạp và đa chiều” mà Trung Quốc phải đối mặt, Sách trắng cho rằng trong đó bao gồm cả chính sách tái cân bằng của Mỹ đối với Châu Á, khi “một số quốc gia đã củng cố liên minh quân sự ở Châu Á-Thái Bình Dương, tăng cường sự hiện diện quân sự ở khu vực và thường khiến tình hình trở nên căng thẳng hơn.”<sup>2</sup>

Những tuyên bố như thế cho thấy giới cầm quyền Trung Quốc cho rằng môi trường an ninh của nước này đang phải chịu nhiều áp lực, đặc biệt ở vùng ngoại vi. Những thách thức đó không chỉ phát sinh từ việc Mỹ quan tâm hơn đối với khu vực, mà còn do quyết tâm của một số nước láng giềng Trung Quốc sẵn sàng đối đầu với Bắc Kinh, một việc mà Bắc Kinh cho rằng có liên quan đến chính sách tái cân bằng của Mỹ.

Chính vì vậy, Bắc Kinh đã cảm thấy nhu cầu khẩn trương hơn trong việc chủ động đối phó với các thách thức và định hình một môi trường an ninh thuận lợi hơn quanh biên giới của mình. Các bước đi chính sách gần đây theo hướng này bao gồm việc tái khẳng định quyết tâm bảo vệ các quyền và lợi ích biển của Trung Quốc cũng như mở rộng ngoại giao với các thành viên ASEAN. Các bước đi nhằm tăng cường hiệu quả, khả năng sẵn sàng chiến đấu của PLA cũng được tiến hành với tuyên bố tại Hội nghị Trung ương 3 rằng quân đội Trung Quốc có thể sẽ trải qua những thay đổi cấu trúc sâu rộng. Các mục tiêu

<sup>2</sup> “The Diversified Employment of China’s Armed Force,” China’s Defense White Paper, Information Office of the State Council, tháng 4/2013, [http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c\\_132312681.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm).

cải cách chính bao gồm việc đưa quân đội Trung Quốc hội nhập hoàn toàn vào kỷ nguyên thông tin, nâng cấp hệ thống chỉ huy để phối hợp chiến đấu và cải cách cơ cấu lãnh đạo.<sup>3</sup>

Tăng cường sức mạnh biển của Trung Quốc cũng là một ưu tiên hàng đầu phù hợp với tuyên bố tại Đại hội Đảng 18 rằng Trung Quốc đang vươn lên trở thành một cường quốc biển. Kể từ giữa thế kỷ 19, các thách thức an ninh chủ yếu của Trung Quốc đến từ biển. Các chiến lược gia Trung Quốc đã tiếp thu học thuyết “sức mạnh biển” của Đô đốc Alfred Thayer Mahan cho rằng quốc gia cần xây dựng sức mạnh biển để phục vụ phát triển kinh tế, các lợi ích biển và an ninh quốc gia.

Tham vọng này đã được Tập Cận Bình tái khẳng định tại một cuộc họp đặc biệt của Bộ Chính trị vào tháng 7/2013. Trong phát biểu tại cuộc họp, ông Tập cho rằng Trung Quốc “cần phải chuẩn bị thật tốt để đối phó với mọi tình huống phức tạp, tăng cường khả năng bảo vệ các quyền và lợi ích biển và kiên định bảo vệ các lợi ích biển của đất nước.” Liên quan đến các tranh chấp lãnh thổ của Trung Quốc, ông Tập nhấn mạnh nhu cầu phải bảo vệ “chủ quyền quốc gia” và “các lợi ích cốt lõi”.<sup>4</sup>

Các nhà lãnh đạo Trung Quốc đã đưa ra một nghị trình chủ động nhằm thúc đẩy quan hệ với các nước láng giềng, đặc biệt ở Đông Nam Á, như một phần của nỗ lực nhằm tạo ra một môi trường an ninh thuận lợi hơn xung quanh biên giới của mình. Dấu hiệu đầu tiên của việc Trung Quốc làm mới “chính sách láng giềng hữu hảo” của mình xuất hiện tại cuộc họp tháng 7 của Bộ Chính trị khi Tập Cận Bình kêu gọi việc tiếp tục giải quyết tranh chấp bằng biện pháp hòa bình và thông qua đàm phán, bao gồm việc “gác tranh chấp, cùng khai thác ở những khu vực Trung Quốc có quyền chủ quyền”. Việc nhắc lại định hướng của Đặng Tiểu Bình trong việc xử lý các tranh chấp lãnh thổ đối với đảo xa bờ cho thấy sự phản đối của giới cầm quyền đối với các đề xuất nội bộ cho rằng cần phải thể hiện quan điểm cứng rắn hơn đối với các bên yêu sách khác.<sup>5</sup> Một bước đi quan trọng khác là việc Trung Quốc đồng ý bắt đầu tiến hành tham vấn về Bộ Quy tắc Ứng xử trên Biển Đông với ASEAN vào tháng 9/2013.

Chiến dịch ngoại giao chủ động của Trung Quốc đối với các nước láng giềng càng rõ ràng hơn vào cuối tháng 10/2013 khi lãnh đạo Trung Quốc tổ chức một cuộc hội thảo bất thường về ngoại giao ngoại vi. Trong phát biểu của

<sup>3</sup> Shannon Tiezzi, “China Revamping its Military to Increase Battle-Readiness,” *The Diplomat*, 22/11/2013. <http://thediplomat.com/2013/11/china-revamping-its-military-to-increase-battlereadiness>.

<sup>4</sup> “Xi Jinping’s Important Speech to the Periphery Diplomacy Work Conference,” Xinhua, 25/10/2013 (bản tiếng Trung), [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c\\_117878897.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-10/25/c_117878897.htm).

<sup>5</sup> Taylor Fravel, “Xi Jinping’s Overlooked Revelation on China’s Maritime Disputes,” *The Diplomat*, 15/8/2013, <http://thediplomat.com/2013/08/xi-jinpings-overlooked-revelation-on-chinas-maritimedisputes>.

ông Tập tại cuộc họp - ở đó có sự tham dự của toàn bộ Ban thường trực Bộ Chính trị, các thành viên của Tiền ban Lãnh đạo về Đối ngoại, các đại sứ Trung Quốc ở một số nước quan trọng – ông đã nhấn mạnh mối liên hệ mật thiết giữa môi trường an ninh ngoại vi của đất nước và việc thực hiện các mục tiêu nội bộ của Trung Quốc: “Việc tạo ra “môi trường bên ngoài tốt nhất” là cần thiết để Trung Quốc có thể tiếp tục cải cách, phát triển và ổn định” – ông Tập khẳng định.<sup>6</sup> Bắc Kinh vì vậy sẽ tiếp tục mang đến lợi ích từ sự phát triển của Trung Quốc cho các nước láng giềng và “thực hiện chính sách cùng phát triển.”

Việc Trung Quốc nhấn mạnh vào Đông Nam Á trong chính sách này đã được dự báo trước bởi các chuyến thăm của Tập Cận Bình và Thủ tướng Lý Khắc Cường đến khu vực vào tháng trước đó. Phát biểu trước Quốc hội Indonesia, ông Tập đã đưa ra ý tưởng “Con đường Tơ lụa trên biển”. Lý Khắc Cường đã đưa ra một đề xuất bảy hướng nhằm thúc đẩy hợp tác Trung Quốc-ASEAN và phác thảo một kế hoạch thiết lập ngân hàng cơ sở hạ tầng Châu Á.

Theo các nguồn tin Trung Quốc, mối quan hệ với Nhật Bản lại được xem là một trường hợp riêng biệt. Bắc Kinh dĩ nhiên mong muốn ổn định, và nếu có thể thì cải thiện quan hệ với Nhật Bản nhưng phải dựa trên các điều kiện của Trung Quốc. Trung Quốc tiếp tục yêu cầu Nhật phải thừa nhận có tranh chấp lãnh thổ tồn tại trước khi hai bên có thể nối lại các mối quan hệ chính trị và quân sự, bao gồm các cuộc tham vấn về các biện pháp phòng tránh xung đột.

Vì vậy, Trung Quốc mong muốn thực hiện chiến dịch tấn công quyền rũ với phần lớn các nước láng giềng, trong khi vẫn tiếp tục chiến thuật “tầm ăn rồi” nhằm thúc đẩy các yêu sách lãnh thổ và biển, áp đặt cách diễn giải của mình về các hoạt động quân sự được phép trong vùng EEZ. Theo quan điểm của Bắc Kinh, đây là những lợi ích an ninh tối quan trọng và không hề mâu thuẫn lẫn nhau. Duy trì quan hệ thân thiện với các nước láng giềng, đặc biệt là ngăn không cho Mỹ thông đồng với các nước láng giềng nhằm chống lại lợi ích của Trung Quốc, là điều kiện tiên quyết để Trung Quốc tiếp tục theo đuổi cải cách kinh tế. Kiên định bảo vệ chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ quốc gia, bảo vệ các lợi ích biển được gắn với tính chính danh về mặt chính trị của Đảng Cộng sản Trung Quốc, và do đó, các lãnh đạo Trung Quốc tin rằng họ không thể nhượng bộ. Mỹ sẽ phải cần đến một loạt các chính sách được lên kế hoạch tốt và triển khai một cách nhất quán, trên cơ sở phối hợp với các nước đồng minh và đối tác để thuyết phục Bắc Kinh chọn một cách tiếp cận dựa trên luật lệ và tính đến quyền lợi của các nước khác hơn khi bảo vệ các lợi ích biển của mình.

---

<sup>6</sup> Bonnie Glaser and Deep Pal, “China’s Periphery Diplomacy Initiative: Implications for China’s Neighbors and the United States,” *US-China Focus*, 7/11/2013, <http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-periphery-diplomacy-initiative-implications-for-china-neighbors-and-the-united-states/>

## **Phản ứng của khu vực đối với hành xử cứng rắn trên biển của Trung Quốc**

Quan ngại của khu vực về các tranh chấp lãnh thổ và biển ở Châu Á-Thái Bình Dương đang tăng lên. Dự án nghiên cứu của Tổ chức Pew đã thực hiện một cuộc khảo sát công luận ở một số nước trong khu vực vào năm 2013 để đo mức độ quan ngại này. Đáp lại câu hỏi “Theo bạn vấn đề tranh chấp lãnh thổ giữ nước bạn và Trung Quốc lớn đến mức nào?”, tỷ lệ trả lời các tranh chấp là một vấn đề “rất lớn” hoặc “lớn” chiếm đến 80% ở Nhật Bản và 90% ở Philippines, 62% ở Indonesia, 36% ở Malaysia và 77% ở Hàn Quốc.<sup>7</sup>

Một thay đổi quan trọng so với trước kia đó là các chính phủ Đông Nam Á đã không còn xem sự thống trị của Mỹ là một mối nguy cơ và ngày càng nhiều các quốc gia xem quan hệ thất chặt hơn với Mỹ là một cách phòng ngừa rủi ro hữu dụng trước các hành vi theo hơi hướng bá quyền của Trung Quốc. Hầu như tất cả các quốc gia ở Đông Bắc Á và Đông Nam Á đều đã công khai hoặc ngầm ngầm ủng hộ chính sách tái cân bằng của Mỹ đối với Châu Á và hy vọng Mỹ sẽ duy trì vai trò cân bằng và đối trọng của mình đối với quyền lực đang tăng lên của Trung Quốc.<sup>8</sup>

Tuy nhiên, vẫn tồn tại nhiều nghi ngờ về độ tin cậy và tính nhất quán của chính sách Mỹ. Các quốc gia khu vực e ngại rằng Mỹ sẽ một lần nữa bị cuốn vào các cuộc khủng hoảng ở Trung Đông hoặc ở bất kỳ nơi nào khác và bỏ rơi họ trong tình trạng không đủ khả năng chống chọi với sức ép của Trung Quốc. Chính sách của Mỹ đối với Biển Đông là thước đo quan trọng đối với các quốc gia Đông Nam Á, mặc dù gần đây một số nước Đông Nam Á đã bắt đầu xem những diễn biến ở Đông Bắc Á (như thông báo về vùng ADIZ) như những dấu hiệu cảnh báo về việc Trung Quốc sẵn sàng sử dụng sức ép nói chung. Các quốc gia Đông Nam Á đang trông vào Mỹ để bảo vệ vai trò của luật pháp và việc giải quyết hòa bình tranh chấp thông qua ngoại giao bằng cả lời nói và hành động. Tuy nhiên, họ cũng muốn đồng thời sử dụng các khuôn khổ đối thoại đa phương của ASEAN nhằm tìm kiếm sự ủng hộ cho vai trò trung tâm của ASEAN và sức mạnh ngoại giao tập thể của ASEAN để góp phần thay đổi chính sách của Trung Quốc.

Ngay cả khi khu vực hoan nghênh sự tăng cường hiện diện và quan tâm của Mỹ đối với Đông Nam Á, phần lớn các nước đều không muốn phải lựa chọn giữa Mỹ và Trung Quốc. Họ muốn thu được lợi ích từ việc duy trì quan hệ tốt với cả hai bên và lo sợ hậu quả của một cuộc cạnh tranh Trung-Mỹ ngay

<sup>7</sup> Richard Wike and Bruce Stokes, “Who Is Up, Who Is Down: Global Views of China and the U.S.,” Pew Research Center, Global Attitudes Project, tháng 7/2013, <http://www.slideshare.net/PewResearchCenter/who-is-up-who-is-downglobal-views-of-china-the-us-71813>.

<sup>8</sup> Robert G. Sutter, Michael E. Brown, and Timothy J.A. Adamson, *Balancing Acts: The U.S. Rebalance and Asia-Pacific Stability*, Elliot School of International Affairs, The George Washington University, tháng 8/2013, [http://www2.gwu.edu/~sigur/assets/docs/BalancingActs\\_Compiled1.pdf](http://www2.gwu.edu/~sigur/assets/docs/BalancingActs_Compiled1.pdf).



trong sân sau của mình. Vì vậy, Mỹ cũng phải tìm cách cân bằng khó khăn giữa việc duy trì hòa bình ổn định ở Biển Đông và tránh đối đầu với Bắc Kinh.

Duy trì động lực trong quan hệ Mỹ-ASEAN là đặc biệt quan trọng đối với các lợi ích của Mỹ. Việc Mỹ tiếp tục ủng hộ giúp tăng cường năng lực phòng thủ của các nước Đông Nam Á là rất cần thiết. Tuyên bố của Ngoại trưởng John Kerry trong chuyến thăm tháng 12/2013 đến khu vực cung cấp 32 triệu USD để giúp các quốc gia Đông Nam Á bảo vệ lãnh hải của họ, và thêm một khoản 40 triệu USD viện trợ cho Philippines giúp nước này năng cường khả năng phòng thủ trên biển là rất đáng hoan nghênh. Mỹ cũng cần phải quan tâm thích đáng đến các khía cạnh phi-an ninh của mối quan hệ Mỹ-ASEAN bao gồm việc chú tâm hơn đến các sáng kiến kinh tế. Các nhánh hành pháp và lập pháp của Mỹ có thể hỗ trợ bằng cách thúc đẩy các cơ hội kinh doanh mới ở Đông Nam Á và xây dựng năng lực cho các thành viên kém phát triển hơn của ASEAN tham gia vào TPP.

### **Khuyến nghị chính sách**

Mỹ có nhiều lợi ích đang bị đe dọa trong các tranh chấp biển ở Đông Á có liên quan đến Trung Quốc, bao gồm việc duy trì quyền tự do hàng hải, khuyến khích một hệ thống quốc tế dựa trên luật lệ, duy trì uy tín và ảnh hưởng của Mỹ ở khu vực, giải quyết hòa bình các tranh chấp thông qua đàm phán, việc gìn giữ hòa bình và ổn định ở khu vực và việc phát triển một môi trường hợp tác với Trung Quốc đang trỗi dậy. Trong thập kỷ tới, vai trò của Mỹ sẽ có thể là trụ cột trong việc định hình một môi trường an ninh ở khu vực Châu Á-Thái Bình Dương. Mỹ phải tiếp tục can dự cả về kinh tế, ngoại giao và quân sự để tác động đến cán cân quyền lực tương lai ở khu vực và bảo đảm rằng nó vẫn đáp ứng các lợi ích của Mỹ, đồng minh và đối tác của Mỹ.

Quốc hội có thể đóng một vai trò quan trọng trong tiến trình này. Dưới đây là các kiến nghị của tôi dành cho Quốc hội:

*Thứ nhất*, Quốc hội phải yêu cầu nhánh hành pháp đưa ra một văn bản chiến lược về chính sách tái cân bằng đối với Châu Á. Văn bản này phải đưa ra các mục tiêu cụ thể và các tiêu chí để đánh giá tiến bộ. Văn bản cũng phải phác thảo ra được một cách tiếp cận phối hợp, toàn chính phủ đối với chính sách tái cân bằng, đồng thời phân công công việc cụ thể, giao vai trò đảm nhiệm chính những thành tố khác nhau của chính sách cho các đơn vị phù hợp.

*Thứ hai*, Quốc hội cần khuyến khích các chính phủ và cơ quan lập pháp ở Châu Á-Thái Bình Dương ủng hộ quyền của Philippines sử dụng các cơ chế trọng tài quốc tế nhằm dàn xếp tranh chấp lãnh thổ với Trung Quốc. Cho đến nay, chỉ có Mỹ và Nhật đã công khai ủng hộ quyết định của Philippines đưa vụ việc ra tòa trọng tài UNCLOS. Nếu có nhiều quốc gia, bao gồm các nước thành viên ASEAN, tuyên bố công khai ủng hộ việc áp dụng luật pháp quốc tế để giải quyết tranh chấp, Bắc Kinh có thể phải nhận ra rằng việc không tuân thủ

kết luận của tòa là quá đắt đỏ, ngay cả khi đường chín đoạn của Trung Quốc bị xem là bất hợp pháp.

*Thứ ba*, Thượng viện Mỹ nên phê chuẩn UNCLOS để tăng cường hiệu quả các nỗ lực của Mỹ nhằm theo đuổi một cách tiếp cận dựa trên luật pháp để quản lý và giải quyết các tranh chấp về quyền tài phán biển. Công ước hoàn toàn phục vụ các lợi ích an ninh quốc gia và kinh tế của Mỹ. Nó tạo ra các quyền rõ ràng và dựa trên hiệp ước cho tàu thuyền và máy bay của Mỹ có thể đi qua và trên vùng lãnh hải của các quốc gia ven biển khác. Việc phê chuẩn vì thế sẽ giúp bảo đảm quyền tự do hàng hải ở Châu Á-Thái Bình Dương. Nó cũng sẽ phản bác cáo buộc của Trung Quốc rằng Mỹ đang cố gắng áp đặt cách diễn giải một luật lệ mà ngay bản thân Mỹ còn chưa phê chuẩn.

*Thứ tư*, Quốc hội nên thúc đẩy nhánh hành pháp khiến Trung Quốc phải chịu hậu quả khi Trung Quốc vi phạm luật lệ và các chuẩn mực quốc tế. Nếu Bắc Kinh có thể ngang nhiên vi phạm luật lệ và thực tiễn quốc tế mà không chịu bị trừng phạt gì, Trung Quốc sẽ không có chút động lực nào để trở thành một người chơi toàn cầu và khu vực có trách nhiệm hơn. Ngoài ra, chính quyền Mỹ nên yêu cầu Trung Quốc minh bạch hơn về cách mà Trung Quốc muốn thay đổi luật lệ và chuẩn mực quốc tế trong tương lai.

*Thứ năm*, Quốc hội nên thông qua các đạo luật thúc đẩy thương mại để chính quyền có thể thuyết phục các quốc gia tham gia đàm phán TPP rằng Mỹ không những chỉ có thể ký mà còn phê chuẩn một thỏa thuận TPP chất lượng cao. Duy trì vai trò lãnh đạo kinh tế của Mỹ ở Châu Á-Thái Bình Dương là rất cần thiết để tăng cường khả năng của Mỹ nhằm đạt được các lợi ích khác, bao gồm việc thúc đẩy một hệ thống dựa trên luật lệ và việc dàn xếp hòa bình các tranh chấp biển.

*Tham khảo nguyên văn bản điều trần trên trang [CSIS](http://CSIS).*

**Người dịch: Minh Ngọc**