

KHUẤY ĐỘNG BIỂN ĐÔNG

International Crisis Group

TÓM TẮT

Xung đột thẩm quyền và việc phối hợp lỏng lẻo giữa các cơ quan Chính phủ của Trung Quốc, trong đó có nhiều cơ quan đang cố gắng gia tăng quyền lực và ngân sách của mình, đã dẫn đến những căng thẳng tại biển Đông. Nhiều đề xuất về việc thành lập một cơ chế phối hợp tập trung đã đưa ra, trong khi đó, cơ quan duy nhất có chức năng điều phối là Bộ Ngoại giao thì không có thẩm quyền hay nguồn lực để quản lý các cơ quan khác. Việc hải quân Trung Quốc sử dụng các căng thẳng trên Biển Đông để biện minh cho việc hiện đại hóa quân đội của mình, và lợi dụng tinh thần dân tộc trong các tranh chấp chủ quyền lãnh thổ càng làm phức tạp thêm tình hình. Nhưng nguyên nhân trực tiếp hơn đối với nguy cơ xảy ra xung đột là sự gia tăng về số lượng của các cơ quan chấp pháp và các tàu bán quân sự đang ngày càng muốn thể hiện vai trò của mình trong các vùng lãnh thổ tranh chấp mà không được điều chỉnh bởi một khuôn khổ pháp lý rõ ràng. Các cơ quan chấp pháp và các tàu bán quân sự đã dính líu đến hầu hết các vụ việc căng thẳng gần đây, trong đó có vụ việc căng thẳng kéo dài giữa Trung Quốc và Philippin tại Bãi cạn Hoàng Nham (Scarborough Reef) vào tháng 4 năm 2012. Bất kỳ giải pháp nào cho tranh chấp biển Đông trong tương lai sẽ đòi hỏi một chính sách nhất quán từ trên xuống dưới thông qua cơ quan chính quyền khác nhau thực hiện nhiệm vụ của mình.

Giới hoạch định chính sách biển của Trung Quốc sử dụng thuật ngữ “Chín con rồng khuấy động biển khơi” để miêu tả việc thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan của chính phủ liên quan đến Biển Đông. Hầu hết các cơ quan này trước đây chỉ có kinh nghiệm về chính sách đối nội, ít có kinh nghiệm về các hoạt động đối ngoại. Trong khi đó, nhiều cơ quan còn có hành động hiếu chiến để cạnh tranh với các cơ quan khác nhằm dành tỉ lệ ngân sách lớn hơn, nhiều cơ quan (chủ yếu là các cơ quan địa phương) cố gắng mở rộng các hoạt động kinh tế của mình trong các vùng tranh chấp nhằm mục tiêu duy nhất về tăng trưởng kinh tế. Mặc dù động cơ hoạt động của các cơ quan này có tính chất hướng nội nhưng các hoạt động này lại có tác động ngày càng lớn đến đối ngoại. Các nhân tố khác, cả về đối nội và đối ngoại đối với Trung Quốc, đều chịu trách nhiệm về việc gia tăng căng thẳng, nhưng lại nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu này. Sự chuyển biến của khu vực, trong đó có việc củng cố lực lượng quân sự, cạnh tranh về tài nguyên, và tinh thần dân tộc lên cao ở các bên tranh chấp khác cũng không phải là đối tượng nghiên cứu của báo cáo này.

Sự phối hợp hiệu quả giữa các cơ quan cũng bị ảnh hưởng bởi việc không có một sự giải thích chính xác về những gì cần được bảo vệ. Trung Quốc cho đến nay vẫn chưa làm rõ tính pháp lý của đường chín đoạn, xuất hiện trên hầu hết các bản đồ của Trung Quốc và bao trọn gần hết toàn bộ Biển Đông. Mặc dù Bộ Ngoại giao đã tiến hành một số bước đi để trấn an các quốc gia láng giềng rằng Bắc Kinh sẽ không yêu sách toàn bộ biển Đông và ít nhất sẽ giải thích một phần yêu sách của mình trên cơ sở Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS), chính quyền Bắc Kinh cũng không dễ dàng từ bỏ các yêu sách chủ quyền của mình đối với các khu vực quan trọng trên biển được đưa ra trên sở sự hiện diện có tính lịch sử của Trung Quốc trong khu vực. Chính quyền địa phương lợi dụng sự thiếu minh bạch về tính pháp lý để đẩy mạnh các hoạt động trong khu vực tranh chấp.

Bắc Kinh đã cố tình nhuộm màu tranh chấp biển bằng tinh thần dân tộc thông qua việc nhấn mạnh các yêu sách lịch sử. Chính sách này đã dẫn đến sự gia tăng áp lực từ trong nước đòi hỏi chính quyền phải thực hiện các hoạt động khẳng định chủ quyền. Mặc dù Bắc Kinh có thể kiềm chế chủ nghĩa dân tộc trong vấn đề Biển Đông khi họ thông qua một chính sách cụ thể, nhưng bầu không khí sôi sục trong nước đã hạn chế các lựa chọn chính sách và khả năng quản lý tranh chấp của Trung Quốc.

Từ giữa năm 2011 do các căng thẳng trên biển lên cao dẫn đến việc các quốc gia láng giềng tìm cách tăng cường hợp tác quân sự với Mỹ, Trung Quốc đã phải điều chỉnh sang cách tiếp cận mềm mỏng hơn trong vấn đề Biển Đông. Dù mục tiêu tổng thể của Bắc Kinh là giữ nguyên trạng với ưu tiên cho đàm phán song phương, Trung Quốc đã tìm cách hàn gắn lại các mối quan hệ ngoại giao với các nước trong khu vực thông qua các chuyến thăm cấp cao và tham dự vào các hoạt động đa phương như ký với Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) bản Hướng dẫn thực hiện Tuyên bố Ứng xử của các bên tại Biển Đông (DOC).

Về đối nội, Trung Quốc đã thực hiện các biện pháp làm dịu tinh thần dân tộc và không khuyến khích các hành động hiếu chiến của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, chính sách của Trung Quốc hiện nay đối với các vấn đề trên Biển Đông vẫn mang đặc điểm là hoạt động riêng rẽ của các Bộ, Ngành, và các cơ quan chấp pháp khác nhau mà không có sự điều phối hiệu quả và chính sách lâu dài từ trên xuống dưới. Việc Trung Quốc không thành công trong việc thành lập một cơ chế tập trung trong quản lý các vấn đề trên biển cho thấy sự thiếu ý chí chính trị của lãnh đạo trong việc điều phối và cũng có thể là chính quyền trung ương của Trung Quốc đang trục lợi từ sự mơ hồ thiếu rõ ràng này nên chưa muốn có một cơ chế tập trung rõ ràng. Nếu tình trạng này còn tiếp tục, việc tìm cách hàn gắn quan hệ ngoại giao của Trung Quốc với các nước trong khu vực sẽ khó có thể lâu bền. Cuối cùng, khả năng quản lý các mối quan hệ tại biển Đông và việc giải quyết các tranh chấp sẽ là phép thử quan trọng cho sự trỗi dậy hoà bình của Trung Quốc.

KHUẤY ĐỘNG BIỂN ĐÔNG (I)

I. GIỚI THIỆU

Là một điểm nóng lớn trong xung đột tiềm tàng giữa Trung Quốc với các nước Đông Nam Á và Mỹ, Biển Đông có tầm quan trọng to lớn đối với hòa bình, ổn định và thịnh vượng của Châu Á – Thái Bình Dương. Trung Quốc (cả Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa và Trung Hoa Dân quốc), Việt Nam, Philippin và các quốc gia khác đều có yêu sách đối với một phần của Biển Đông. Trong khi những khu vực dọc theo bờ biển của các quốc gia này không phải là trọng tâm của tranh chấp, thì có rất nhiều các yêu sách chồng lấn đối với khu vực ngoài khơi xa như quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa, và với một số bãi đá ngầm san hô và khu vực biển.¹ Ngoài khát vọng bảo vệ toàn vẹn chủ quyền lãnh thổ, có rất nhiều sự quan tâm đối với Biển Đông bắt nguồn từ những nguồn tài nguyên phong phú và vị trí chiến lược của khu vực này.²

Với ước tính chiếm khoảng 10% lượng đánh bắt cá hàng năm trên toàn thế giới, Biển Đông trở nên cực kỳ quan trọng đối với ngành đánh bắt cá của các quốc gia ven biển.³ Khu vực này cũng rất giàu có về cả dầu và khí ga tự nhiên, và do đó dẫn đến suy đoán rằng khu vực tranh chấp lãnh thổ có thể chứa những nguồn năng lượng tiềm năng rất quan trọng.⁴ Tuy nhiên, do những căng thẳng, phần lớn lượng hydrocarbon ước tính trong khu vực như quần đảo Trường Sa vẫn chưa được kiểm chứng.

¹ Cả Trung Quốc và Philippin đều yêu sách Bãi cạn Scarborough. Tất cả các quốc gia này, kể cả Indonesia, yêu sách những phần của thềm lục địa cũng như lãnh hải 12 hải lý và EEZs 200 hải lý từ đường cơ sở được các quốc gia xác định xung quanh các đảo và bờ biển mà họ tuyên bố chủ quyền

² Về bản báo cáo trước của Crisis Group về những vấn đề tương tự, xem Asia Report N°108, *North East Asia's Undercurrents of Conflict*, 15 tháng 12 năm 2005. Về các báo cáo trước đây về chính sách đối ngoại của Trung Quốc, xem Asia Report N°200, *China and Inter-Korea Clashes in the Yellow Sea*, 27 tháng 1 năm 2011; Asia Briefings N°112, *China's Myanmar Strategy: Elections, Ethnic Politics and Economics*, 21 tháng 9 năm 2010; N°100, *The Iran Nuclear Issue: the View from Beijing*, 17 tháng 2 năm 2010; Asia Reports N°179, *Shades of Red: China's Debate over North Korea*, 2 tháng 11 năm 2009; N°177, *China's Myanmar Dilemma*, 14 tháng 9 năm 2009; N°166, *China's Growing Role in UN Peace-keeping*, 17 tháng 4 năm 2009; N°153, *China's Thirst for Oil*, 9 tháng 6 năm 2008.

³ “Prospectus, Regional Workshop/Expert Consultation on the Identification of Critical Fishing Grounds and on Regional Habitat Rehabilitation and Management Approach”, Bangkok, 11-13 tháng 10 năm 2011.

⁴ Một khảo sát địa chính trị của Mỹ năm 1993-1994 đưa ra con số là 28 tỷ thùng dầu trên toàn bộ Biển Đông, trong khi đó những ước tính của Trung Quốc lại tuyên bố tại quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa có khoảng 105 tỷ thùng, tuy nhiên cả hai con số thống kê này vẫn chưa được chứng minh do thiếu việc khoan thăm dò. Dự trữ dự tính có thể sẽ thay đổi khi việc thăm dò trong tương lai tiếp tục. Khí ga tự nhiên có thể phong phú hơn nữa. Có rất nhiều con số dự đoán nhưng nguồn dự trữ được kiểm chứng thì hoàn toàn vẫn chưa có. Vào năm 2006, Công ty Năng lượng Canada là Husky Energy hợp tác với Tập đoàn dầu khí Ngoài khơi Trung Quốc (CNOOC) đã tuyên bố việc tìm thấy những nguồn khí ga tự nhiên có từ 4 đến 6 tỷ feet khối. Cơ quan Thông tin Năng lượng Mỹ, “South China Sea”, www.eia.gov.

Biển Đông giữ một vị trí địa chiến lược quan trọng vận tải hàng hải quốc tế. Phần lớn vận chuyển năng lượng và nguyên liệu thô qua eo biển Malacca đều qua Biển Đông tới Trung Quốc và Nhật Bản. Hải quân Giải phóng Nhân dân Trung Quốc (PLAN) đã nhận ra tầm quan trọng chiến lược của Biển Đông, và từng bước củng cố năng lực hải quân của mình trong khu vực. Mỹ cũng có những lợi ích trong việc bảo vệ những tuyến đường biển đi qua khu vực này, vì nước này xem những lợi ích hàng hải ổn định và không bị cản trở là điều thiết yếu đối với sự thịnh vượng và thương mại quốc tế.⁵

Trung Quốc, Việt Nam và Philippin đưa ra những yêu sách chủ quyền mạnh mẽ và đáng chú ý nhất đối với Biển Đông. Yêu sách của Trung Quốc đối với quần đảo Trường Sa có thể có những ảnh hưởng sâu rộng nếu nước này có ý định yêu sách toàn bộ những vùng đặc quyền kinh tế (sau đây sẽ gọi là EEZs) xung quanh những hòn đảo, dẫn tới chồng lấn đáng kể với vùng EEZs mà Philippin, Brunei, Malaysia và Việt Nam yêu sách. Trong khi Bắc Kinh có thể theo đuổi mục tiêu này thì họ cũng có thể cân nhắc về việc đòi hỏi “những quyền lịch sử” tại những vùng biển khác trong Đường Chín đoạn.⁶ Điểm mập mờ là không rõ những yêu sách pháp lý của Trung Quốc là gì, và những nỗ lực mà Trung Quốc thể hiện nhằm thực thi chủ quyền trong khu vực ở quá xa bờ biển và không thuộc khu vực thuộc EEZ đã đặt Trung Quốc vào thế xung đột với các quốc gia yêu sách khác khi những khu vực này rất gần với bờ biển của họ.

Để củng cố những yêu sách của mình, các quốc gia trong khu vực đã tranh nhau chiếm đóng càng nhiều thực thể trên biển càng tốt. Điều này đã khiến Trung Quốc xung đột với Nam Việt Nam vào năm 1974 và với Việt Nam thống nhất vào năm 1988, trong khi lực lượng của một vài quốc gia thường quấy nhiễu và bắt giữ những tàu cá nước ngoài.⁷ Hiện tại, Bắc Kinh kiểm soát toàn bộ Hoàng Sa và 15

⁵ Chiến lược Biển của Mỹ xuất bản năm 2007 tuyên bố rằng “lĩnh vực hàng hải ...là huyết mạch của hệ thống toàn cầu kết nối mỗi quốc gia trên trái đất”. Bản Chiến lược cũng tuyên bố rằng Mỹ “sẽ không cho phép xảy ra bất kỳ hoàn cảnh nào mà lực lượng biển của Mỹ bị cản trở tự do tập trận và tự do tiếp cận... và không cho phép bất kỳ ai làm gián đoạn chuỗi cung ứng toàn cầu bằng việc mưu toan phong tỏa những tuyến đường biển giao thông và thương mại thiết yếu”. U.S. Navy, “A cooperative strategy for 21st century seapower”, tháng 10 năm 2007

⁶ Đường 9 đoạn mô tả những yêu sách của Trung Quốc tại Biển Đông. Xem Phần II.A “Đường 9 đoạn” ở dưới.

⁷ Năm 1974, cuộc chiến nổ ra giữa hải quân Trung Quốc và Nam Việt Nam khi Trung Quốc xâm lược phía tây quần đảo Hoàng Sa. Lực lượng của Việt Nam đã giao chiến với 4 tàu hộ tống nhỏ của PLAN và 2 tiểu đoàn của PLA trong cuộc độ súng ác liệt khiến một tàu khu trục nhỏ của Việt Nam bị đánh chìm, 3 chiếc còn lại bị phá hủy, 53 lính Việt Nam bị chết. Thương vong phía Trung Quốc chưa bao giờ được xác định. Khi lực lượng của Việt Nam rời đi, Trung Quốc đã thiết lập sự kiểm soát toàn bộ lên quần đảo Hoàng Sa. Vào năm 1998, PLAN đã đụng độ với Việt Nam tại Đá Gạc Ma (Johnson South Reef) tại quần đảo Trường Sa khiến hải quân cả hai bên chịu đựng những thương vong nặng nề. Sự việc gần đây nhất giữa hải quân Trung Quốc với tàu của các quốc gia yêu sách khác, đã bắn và giết 9 ngư dân Việt Nam, làm bị thương 9 người khác tại Vịnh Bắc bộ vào ngày 8 tháng 1 năm 2005. Wu Shicun, *Origin and development of Spratly disputes* (China Economic Publishing House, 2009), tr. 88-89; Raul Pedrozo, “Beijing’s coastal real estate: a history of Chinese naval aggression”, *Foreign Policy*, 15 tháng 11 năm

bãi san hô và đá ngầm trong quần đảo Trường Sa.⁸ Tất cả các thực thể khác đều do các bên yêu sách khác kiểm soát. Những quan ngại của khu vực đã dẫn tới việc ký kết Tuyên bố về Quy tắc Ứng xử của Các bên liên quan tại Biển Đông (DOC) giữa Trung Quốc và 10 quốc gia ASEAN vào năm 2002. Trong khi đây được coi là một bước tích cực hướng tới sự ổn định, thì mãi đến năm 2011 bản Hướng dẫn Thực hiện DOC kèm theo mới được thông qua.

Tuy nhiên xung đột cơ bản vẫn tồn tại vì một phần do bản tuyên bố không có ràng buộc pháp lý và không đáp ứng được những tiến triển hứa hẹn giải quyết tranh chấp. Trong những năm qua, số lượng những vụ va chạm giữa các lực lượng biển gia tăng một cách đột ngột, bao gồm cả những bế tắc căng thẳng giữa Trung Quốc và Philippin tại Bãi Hoàng Nham (Scarborough Reef) vào tháng 4 năm 2012. Điều này làm dấy lên quan ngại rằng Trung Quốc, Việt Nam và Philippin đang ngày càng quyết đoán trong vấn đề tranh chấp, gây nguy hại đến sự ổn định khu vực.

Bản báo cáo này dựa trên những cuộc phỏng vấn được tiến hành tại Bắc Kinh, Quảng Tây, Hải Nam, Hạ Môn, Hà Nội, Jakarta, Kuala Lumpur, Manila, Xinh-ga-po, Đài Bắc, Tokyo và Washington DC. Nhóm Nghiên cứu Khủng hoảng (Crisis Group) đã nói chuyện với rất nhiều người, bao gồm các quan chức, học giả, nhà ngoại giao, nhà báo và cả những người thuộc các ngành như nghề cá, du lịch và dầu khí. Hầu hết những người được hỏi đều được yêu cầu giấu tên do bản chất nhạy cảm của vấn đề. Bản báo cáo này tập trung vào những cơ quan, lực lượng (Players) chủ chốt ở Trung Quốc và những lợi ích của họ. Mặc dù những chuyển biến của khu vực là nhân tố quan trọng trong chính sách của Trung Quốc tại Biển Đông, nhưng bản báo cáo này không thảo luận về những vấn đề này vì chúng thuộc chủ đề của một nghiên cứu khác.

II. VÙNG BIỂN ĐÔNG: NHỮNG CĂNG THẲNG TỪ NĂM 2009.

A. ĐƯỜNG CHÍN ĐOẠN

Các yêu sách lãnh thổ mơ hồ của Trung Quốc và việc nước này từ chối công khai làm rõ yêu sách đã làm gia tăng quan ngại trong khu vực về việc Trung Quốc đang thể hiện một thái độ quyết đoán hơn tại Biển Đông, đặc biệt khi kết hợp với việc phát triển lực lượng hải quân của Trung Quốc và những hành động hiếu chiến của các cơ quan hải giám nước này.⁹ Vào tháng 5 năm 2009, Việt Nam và

2011; Stein Tønnesson, “Sino-Vietnamese rapprochement and the South China Sea irritant”, *Security Dialogue*, vol. 34, no. 1 (tháng 3 năm 2003).

⁸ “中国移动完成南海海域七礁八点 信号全覆盖” [“Công ty truyền thông di động Trung Quốc lập các trạm phát sóng trên 7 đảo đá ngầm và 8 bãi tại Biển Đông”], Techweb, 16 tháng 3 năm 2012.

⁹ Hiểu thêm về những yêu sách của Trung Quốc theo UNCLOS, xem Phần IV.A.5 “Thiếu sự minh bạch pháp lý”

Malaysia đã đệ trình lên Ủy ban Liên Hợp Quốc về Ranh giới ngoài của Thềm Lục địa (CLCS), nhằm mở rộng thềm lục địa của 2 quốc gia này tại Biển Đông vượt quá 200 hải lý thông thường.¹⁰ Đáp lại, Trung Quốc đã đệ trình Công hàm lên CLCS tuyên bố rằng yêu cầu này vi phạm nghiêm trọng đến những quyền của Trung Quốc. Cùng với công hàm này, Trung Quốc đã đính kèm bản đồ đường 9 đoạn bao phủ phần lớn Biển Đông, bao gồm cả hai quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa.¹¹

Trung Quốc đưa ra yêu sách lịch sử đối với các đảo và thực thể tại Biển Đông dựa trên các cuộc thám hiểm, hoạt động đánh bắt cá và các cuộc tuần tra hải quân.¹² Những người vẽ bản đồ hiện đại của Trung Quốc đã thể hiện khu vực đánh dấu bằng đường 9 đoạn vào bản đồ lãnh thổ của Trung Quốc vào đầu năm 1914.¹³ Trung Hoa Dân quốc (ROC) dưới thời chính phủ Tưởng Giới Thạch đưa khu vực này vào bản đồ chính thức vẽ năm 1947 và đường 9 đoạn tiếp tục được thể hiện trong các bản đồ chính thức do Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) xuất bản. Trong khi Trung Quốc có một vài biện minh về những yêu sách lịch sử của mình, thì nước này đã phê chuẩn Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển (UNCLOS) vào năm 1996, Công ước này buộc các quốc gia phải từ bỏ phần lớn những yêu sách biển mang tính lịch sử của mình để phù hợp với những vùng biển mà Công ước đã đưa ra. Những yêu sách đối với các đảo và thực thể khác không bị ảnh hưởng bởi Công ước, nhưng bất kỳ yêu sách chủ quyền nào đối với những vùng biển phải là vùng lãnh hải hoặc EEZs được tạo ra từ các đảo và những hình thái địa chất khác phù hợp với UNCLOS.

Công hàm gửi Liên Hợp Quốc của Trung Quốc về bản đồ đường 9 đoạn vào tháng 5 năm 2009 và việc sử dụng thuật ngữ “vùng nước liên quan” làm gia tăng những quan ngại giữa các quốc gia yêu sách rằng Trung Quốc có thể yêu sách “vùng nước lịch sử” hoặc “quyền lịch sử” đối với các nguồn tài nguyên trong

¹⁰ Bản đệ trình chung Việt Nam – Malaysia có hiệu lực phần phía nam của Biển Đông giữa hai quốc gia, đây cũng là khu vực Philippin yêu sách một phần và Trung Quốc yêu sách phần lớn. “Ma-lai-xi-a-Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam nộp đơn chung lên Ủy ban về giới hạn thềm lục địa”, tháng 5 năm 2009

¹¹ Công hàm tuyên bố rằng “Trung Quốc có chủ quyền không thể tranh cãi đối với các hòn đảo tại Biển Đông và các vùng biển liên kề, và được hưởng quyền chủ quyền và tài phán đối với các vùng biển liên quan cũng như đáy biển và lòng đất dưới đáy biển”, và kèm theo đó là bản đồ đường 9 đoạn. Công hàm của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa gửi đến Tổng thư ký Liên Hợp Quốc liên quan đến đơn nộp chung của Việt Nam và Ma-lai-xi-a xin mở rộng giới hạn rìa ngoài thềm lục địa”, CML/17/2009, 7 tháng 5 năm 2009.

¹² Shen Jiangming, “Chủ quyền của Trung Quốc đối với các đảo tại Biển Nam Trung Hoa: quan điểm nhìn từ góc độ lịch sử”, *Chinese Journal of International Law*, vol.1, issue 1 2002, tr. 94-157.

¹³ Zou Keyuan, “đường biên giới đánh bắt cá truyền thống trên biển của Trung Quốc tại Biển Đông và các tác động về mặt pháp lý đến giải pháp tranh chấp lãnh thổ tại quần đảo Trường Sa”, *International Journal of Marine Coastal Law*, vol. 14, issue 1 (1999), tr. 52. Những bản đồ gốc biểu hiện một đường gồm 11 đoạn. Hai đoạn trong Vịnh Bắc bộ đã bị xóa vào những năm 1950.

đường 9 đoạn bất chấp việc Trung Quốc đã phê chuẩn UNCLOS.¹⁴ Bộ Ngoại giao Trung Quốc bắt đầu riêng một cách vắn tắt lại cho các đại sứ quán các nước rằng yêu sách của Trung Quốc trước hết là đối với những thực thể đảo trong đường 9 đoạn và EEZs của các đảo này.¹⁵ Trong tuyên bố ngày 29 tháng 2 năm 2012, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Hồng Lỗi cũng đã phân biệt giữa “các tranh chấp đối với chủ quyền lãnh thổ của các bãi đá san hô và đảo của quần đảo Trường Sa”, và những tranh chấp về phân định biển, ám chỉ rằng yêu sách của Trung Quốc chủ yếu đối với các hình thái đảo và lãnh hải, EEZs và thềm lục địa của các đảo này.¹⁶ Tuy nhiên, những hành động gần đây của các tàu chấp pháp của Trung Quốc¹⁷ cho thấy Bắc Kinh đang cố thực thi quyền tài phán của mình đối với tất cả các vùng biển bên trong đường 9 đoạn. Thêm vào đó, sự thiếu tính minh bạch pháp lý đã làm gia tăng những quan ngại trong khu vực và thúc đẩy các quốc gia phản đối cách tiếp cận hiếu chiến, coi nhẹ luật pháp quốc tế.¹⁸

Bắc Kinh đã bị bất ngờ bởi phản ứng của khu vực đối với việc Trung Quốc sử dụng đường chín đoạn.¹⁹ Trên quan điểm của mình, Trung Quốc cho rằng mình có quyền được hưởng một số lợi ích lãnh thổ nhất định như là hệ quả của người chiến thắng trong Thế chiến II.²⁰ Hơn nữa, không một quốc gia yêu sách nào công khai thách thức Đường chín đoạn khi Trung Quốc đưa ra vào năm 1947.²¹ Một số người Trung Quốc xem Biển Đông như là khu vực ảnh hưởng tự nhiên của mình, khi so sánh với học thuyết Monro, nơi mà họ cho rằng Mỹ xem các quốc gia vùng

¹⁴ Bản đệ trình đường Chữ U đã kéo theo sự phản đối trực tiếp từ Philippin, Việt Nam và Ma-lai-xi-a. Nguyen Hong Thao, The “nine-dashed line” – an irrational claim, *The People’s Army Newspaper*, 17 tháng 6 năm 2011. Theo giải thích của bản đệ trình, Trung Quốc yêu sách toàn bộ mọi thứ bên trong đường này. “As Xinh-ga-po’s Ambassador-at-Large, and former President of the Third UN Conference on the Law of the Sea, Tommy Koh, has observed, such a claim would be incompatible with existing international law”. Ian Storey, “China’s bilateral and multilateral diplomacy in the South China Sea”, *Cooperation from Strength: United States, China and the South China Sea*, Centre for New America Security, tháng 1 năm 2012, tr. 56.

¹⁵ Xem Phần IV.A.5 để biết thêm thảo luận. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 8, tháng 12 năm 2012

¹⁶ M. Taylor Fravel, “Clarification of China’s claims?”, *The Diplomat*, 5 tháng 3 năm 2012

¹⁷ Xem Phần IV.B “Canh tranh giữa các Lực lượng chấp pháp”

¹⁸ Ian Storey, “China’s bilateral and multilateral diplomacy in the South China Sea”, Tài liệu đã dẫn., tr. 57

¹⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010 và tháng 6 năm 2011

²⁰ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

²¹ Vào thời điểm này, hầu hết các quốc gia có yêu sách tại Biển Đông vẫn nằm dưới chế độ thuộc địa. Chỉ duy nhất Philippin dành được độc lập. Tiềm năng kinh tế của những hòn đảo này chưa được khám phá khi bản đồ [chín đoạn] lần đầu tiên được xuất bản, và hầu hết các quốc gia trong khu vực đều tập trung vào việc xây dựng đất nước sau Thế chiến II. Đặc biệt là Việt Nam lúc này hoàn toàn nằm trong cuộc chiến chống lại Pháp giành độc lập. Thậm chí sau khi độc lập, miền bắc phụ thuộc vào Trung Quốc về sự ủng hộ vật chất và chính trị ở mức độ nhất định, khiến cho những tranh chấp đối với những yêu sách lãnh thổ của Trung Quốc không nằm trong những ưu tiên chính của nước này. Wu, *Origin and development of Spratly disputes*, Tài liệu đã dẫn, tr. 54-57

Caribbean và Mỹ Latin là “sân sau” của mình.²² Tuy nhiên, một số học giả Trung Quốc nhận ra rằng đường chín đoạn rất khó diễn giải theo định nghĩa của UCLOS về lãnh hải.²³

B. LỢI ÍCH CỐT LÕI?

Vào đầu năm 2010, nảy sinh suy đoán rằng Trung Quốc đã xác định các tranh chấp Biển Đông là một trong “những lợi ích cốt lõi” của mình, một thuật ngữ có truyền thống dành riêng cho những vấn đề chủ quyền lãnh thổ quốc gia như Đài Loan, Tây Tạng và Tân Cương, những nơi mà Trung Quốc sẽ không bao giờ thỏa hiệp và sẽ dùng đến vũ lực nếu cần thiết.²⁴ Những tin đồn đầu tiên cho thấy rằng những quan chức sử dụng thuật ngữ này trong một cuộc họp riêng với các quan chức Mỹ vào tháng 3 năm 2010,²⁵ và sau đó được Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton trích dẫn rằng một lãnh đạo cấp cao Trung Quốc chịu trách nhiệm về chính sách đối ngoại đã lặp lại tuyên bố này vào tháng 5 năm 2010.²⁶ Tuy nhiên, một quan chức cấp cao Mỹ khẳng định rằng thuật ngữ này được sử dụng cho “ưu tiên quốc gia” hơn là “lợi ích cốt lõi”.²⁷ Hầu hết các nhà nghiên cứu Trung Quốc đều nhất trí rằng chính phủ Trung Quốc không hề tinh táo khi đưa ra quyết định xếp hạng Biển

²² Paul Giarra and Patrick Cronin, “China’s Monroe Doctrine”, *The Diplomat*, 23 tháng 7 năm 2010. Trong khi hầu hết những nhà phân tích chối bỏ nhận thức rằng ý nghĩ này sẽ tạo ra một phiên bản Trung Quốc về Học thuyết Monro tại Biển Đông, phân tích và những suy nghĩ của họ liên tục tạo cho họ ý nghĩ rằng Trung Quốc được hưởng những quyền và đặc quyền tự nhiên tại Biển Đông. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 và tháng 11 năm 2010.

²³ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 10 và tháng 11 năm 2010. Cũng xem 姜丽, 李令华 [Jiang Li, Li Linghua], “南海传统九段线与海洋划界问题” [“The Nine-dashed Line and the Problem of Maritime demarcation in the South China Sea”], *中国海洋大学学报* [*Journal of Ocean University of China*]. Cũng xem Phần 4.V “Thiếu sự minh bạch pháp lý”.

²⁴ Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior, Part One: on ‘Core Interests’”, *China Leadership Monitor*, no. 34, 22 tháng 2 năm 2011, tr. 2.

²⁵ Edward Wong, “Quân đội Trung Quốc tìm cách tăng cường sức mạnh hải quân”, *The New York Times*, 23 tháng 4 năm 2010. Theo bản báo cáo: “ Vào tháng 3, các quan chức của Trung Quốc đã nói với hai quan chức cao cấp chính quyền Obama là Jeffrey A. Bader và James B. Steinberg rằng Trung Quốc sẽ không dung thứ bất kỳ sự can thiệp nào tại Biển Đông, giờ là một phần trong “lợi ích cốt lõi” của Trung Quốc về chủ quyền, một quan chức Mỹ về chính sách Trung Quốc nói”. Tiếp sau đó là những bài báo, tin tức đưa tin về những vấn đề tương tự. Xem “Trung Quốc nói với Mỹ rằng Biển Đông là lợi ích cốt lõi trong chính sách mới”, *Kyodo News*, 3 tháng 7 năm 2010; and John Pomfret, “U.S. takes a tougher tone with China”, *The Washington Post*, 30 tháng 7 năm 2010. Một trong những diễn giải về vấn đề “lợi ích cốt lõi” là các quan chức Trung Quốc đang ám chỉ đến những hoạt động giám sát sát quân sự của Mỹ trong EEZ của Trung Quốc là sự xâm phạm đến những lợi ích cốt lõi của họ. Một số nhà ngoại giao tại Bắc Kinh nói rằng trong 6 tháng đầu năm 2010, các quan chức Trung Quốc liên tục ám chỉ Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” trong các cuộc họp với các đồng cấp Mỹ. Sau ARF vào tháng 7 năm ngoái, mọi ám chỉ Biển Đông là “lợi ích cốt lõi” đã chấm dứt. Trao đổi email của Crisis Group, tháng 4 năm 2012.

²⁶ Greg Sheridan, “China actions meant as test, Hillary Clinton says”, *The Australian*, 9 tháng 11 năm 2010.

²⁷ Jeffrey Bader, Chapter 7: “Year two: dealing with an assertive China”, in *Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy* (Brookings Institution Press, 2012).

Đông là lợi ích cốt lõi, ngang hàng với vấn đề Đài Loan.²⁸ Mặc dù vậy, sự đồn đoán cùng với việc Bắc Kinh từ chối giải thích công khai những tin đồn đã làm gia tăng thêm những quan ngại của các nước ASEAN rằng Trung Quốc đang ngày trở nên quyết đoán hơn trong vấn đề này.²⁹

Trong số những quan ngại này là việc Trung Quốc nhất định cho rằng đàm phán nên được tiến hành song phương và không có sự tham gia của bên thứ ba. Bất chấp chính sách láng giềng tốt, Trung Quốc vẫn e ngại rằng các quốc gia ASEAN sẽ không chấp nhận những yêu sách của mình và một phương pháp thông qua đàm phán trong phạm vi tổ chức khu vực sẽ làm suy giảm sự ảnh hưởng của Trung Quốc. Bắc Kinh hiểu rằng chiến lược tốt nhất của các quốc gia nhỏ hơn là cân bằng với Trung Quốc thông qua việc tìm kiếm sự ủng hộ và quan hệ tốt với một cường quốc, đó là Mỹ.³⁰ Trung Quốc cũng bác bỏ việc sử dụng bất kỳ cơ chế giải quyết tranh chấp nào thông qua UNCLOS³¹ vì e ngại rằng những yêu sách của Trung Quốc sẽ bị khước từ, cho dù Trung Quốc có bằng chứng lịch sử hỗ trợ cho yêu sách chủ quyền đối với các đảo, và dựa theo công ước Trung Quốc có thể yêu sách hợp lý đối với một số vùng biển.³² Do vấn đề tranh chấp cũng bị ràng buộc bởi tâm lý chủ nghĩa dân tộc, chính phủ Trung Quốc sẽ gặp khó khăn trong việc giải thích tại sao nước này phải chấp nhận một quyết định bất lợi từ một hệ thống theo kiểu “thông trị phương tây”.³³ Những quốc gia yêu sách khác quan ngại rằng tham gia đàm phán song phương sẽ tạo điều kiện cho Trung Quốc sử dụng chính sách đầu tư hoặc thương mại của mình làm đòn bẩy để đạt được những kết quả có lợi cho mình, và họ muốn sử dụng đàm phán đa phương như một chiến thuật nhằm gia tăng sức mạnh và đạt được ý đồ của mình trong khu vực.³⁴

²⁸ Phòng vấn của Crisis Group, tháng 12 năm 2011. 王緝思 [Wang Jisi], “中国大战略求索” [“Tìm hiểu về Đại chiến lược của Trung Quốc”], 王緝思, 唐士其 [Wang Jisi, Tang shiqi (ed.)], 《多元化与同一性并存：三十年世界政治变迁 (1979-2009)》[*World Politics in Transition: 1979-2009* (Social Sciences Academic Press, tháng 10 năm 2011)], tr. 118.

²⁹ Phòng vấn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 12 năm 2010, tháng 5 năm 2011, Kuala Lumpur, tháng 5 năm 2011, Manila, tháng 10 năm 2011

³⁰ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

³¹ Trung Quốc đã làm điều này cho phù hợp với luật quốc tế bằng việc đưa ra sự bảo lưu đối với hiệp ước. Xem Phần V.C “Từ chối các cơ chế của Liên Hợp Quốc”

³² Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010.

³³ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

³⁴ Phòng vấn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 12 năm 2010 và tháng 7 năm 2011, Kuala Lumpur, tháng 5 năm 2011, Manila, tháng 10 năm 2011.

C. VA CHẠM TRÊN BIỂN

Vào ngày 8 tháng 3 năm 2009, năm tàu Trung Quốc³⁵ đã theo sát và vây quanh tàu khảo sát hydrocarbon *USNS Impeccable* của Mỹ, cách đảo Hải Nam 120 km về phía tây.³⁶ Tuyên bố của Lầu Năm Góc, một chiếc tàu thu thập tin tức tình báo Trung Quốc đã cảnh báo tàu Mỹ trước đó một ngày phải rời khỏi khu vực hoặc phải “gánh chịu hậu quả”.³⁷ Cuộc đối đầu trước hết là do những diễn giải khác nhau về tự do hàng hải giữa Mỹ và Trung Quốc,³⁸ và không liên quan đến vấn đề chủ quyền đối với khu vực tranh chấp.³⁹ Tuy nhiên, phản ứng quyết liệt bất thường của Trung Quốc đẩy lên mối quan ngại trong khu vực rằng nước này sẽ bắt đầu siết chặt kiểm soát khu vực ngoại vi biên của mình, và có khả năng bao gồm cả khu vực đang tranh chấp.⁴⁰

Sự kiện này đã làm gia tăng những e ngại trong khu vực về tính nhạy cảm ngoại giao đang gia tăng của Trung Quốc đối với những yêu sách biển nước này. Từ 2007, chính phủ Trung Quốc liên tục cảnh báo các công ty dầu khí nước ngoài rằng nếu tiếp tục hợp tác với Việt Nam trong những vùng biển tranh chấp tại Biển Đông sẽ ảnh hưởng đến kinh doanh của họ tại Trung Quốc,⁴¹ và có thể nói điều đó đã khiến một số công ty quốc tế phải từ bỏ những dự án khoan dầu tại Việt Nam.⁴² Những cảnh báo này trùng khớp với việc tăng cường tuần tra do các lực lượng chấp pháp của Hải giám và Cục Ngư chính Trung Quốc thực hiện tại khu vực tranh

³⁵ Năm tàu bao gồm tàu tuần tra của Cục Ngư chính, tàu tuần tra Cơ quan Hải dương Quốc gia, Hải giám của PLAN, và 2 tàu đánh bắt cá lưới rà gần bờ hải quân Trung Quốc. Raul Pedrozo, “A Close Encounter at Sea: The *USNS Impeccable Incident*”, *Naval War College Review*, vol. 62, no.3, (Hè năm 2009), tr. 101.

³⁶ Ann Scott Tyson, “US protests Chinese shadowing in international waters”, *The Washington Post*, 10 tháng 3 năm 2009

³⁷ Yuli Yang, “Pentagon says Chinese vessels harassed U.S. ship”, CNN (online), 10 tháng 3 năm 2009.

³⁸ Điều 58 của UNCLOS quy định rằng Trong vùng EEZ, tất cả các quốc gia đều được hưởng quyền tự do hàng hải và bay qua. Trong khi không phê chuẩn Công ước, Mỹ vẫn chấp thuận nguyên tắc này và tin rằng những hoạt động như thu thập tình báo và khảo sát được phép tiến hành trong vùng EEZ. Tuy nhiên, khi phê chuẩn UNCLOS, Trung Quốc lại tuyên bố rằng một quốc gia có quyền yêu cầu các tàu nước ngoài phải nhận được sự đồng ý trước khi đi vào vùng EEZ. UNCLOS, Declaration under Article 298, China, 7 tháng 6 năm 1996. Xem bài viết tác giả Ji Guoxing, “Rough Water in the South China Sea: Navigation issues and confidence building”, *Asia Pacific Issues*, no. 53 (tháng 8 năm 2001), tr. 4. Trung Quốc vẫn cho rằng tự do hàng hải chỉ áp dụng đối với “những mục đích hòa bình” và “khó chấp nhận xem việc tàu và máy bay của Mỹ hoạt động của gần Trung Quốc là mục đích hòa bình”. Xem tác giả Shen Dingli, “Spying activities unacceptable”, *China Daily*, 21 tháng 11 năm 2011.

³⁹ Khu vực rõ ràng nằm trong vùng EEZ của Trung Quốc

⁴⁰ Peter Dutton, “Cracks in the Global Foundation: International Law and Instability in the South China Sea”, *Cooperation from Strength*, Tài liệu đã dẫn

⁴¹ Jason Folkmanis, “Trung Quốc cảnh cáo một số công ty dầu khí hợp tác với Việt Nam, Mỹ cho biết”, báo Bloomberg, 16 tháng 7 năm 2009.

⁴² Xem ví dụ, Greg Torode, “Hoạt động cân bằng ngoại giao tìm cách khai thác dầu khí”, báo *South China Morning Post*, 23 tháng 8 năm 2008; Eric Randolph, “Hunt for oil raises stake between Asian rivals in South China Sea”, *The National*, 22 tháng 9 năm 2011.

chấp đã dẫn tới các cuộc chạm trán với các tàu cá và tàu khảo sát địa chấn nước ngoài.⁴³

Khi các quốc gia Đông Nam Á công khai chỉ trích những hành động hung hăng của Trung Quốc tại Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF) tại Hà Nội vào tháng 7 năm 2010, Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì đã phản ứng, “Trung Quốc là một nước lớn và các quốc gia khác là các nước nhỏ, đó là một thực tế”.⁴⁴ Mặc dù không xảy ra va chạm tại Biển Đông, phản ứng cực đoan của Trung Quốc đối với vụ Nhật Bản bắt giữ thuyền trưởng tàu cá Trung Quốc trong vùng biển tranh chấp đối với đảo Điêu Ngư/Senkaku vào tháng 9 năm 2010 cũng làm sâu sắc thêm những quan ngại của khu vực và những hệ quả của việc thách thức các lợi ích của Trung Quốc.⁴⁵

Những căng thẳng lên đến đỉnh điểm vào mùa xuân năm 2011 khi tàu Hải giám Trung Quốc (CMS) đụng độ với các tàu khảo sát địa chấn của Việt Nam và Philippin khi các tàu này đang hoạt động trong vùng biển được Việt Nam và Philippin xem là thuộc EEZs của mình.⁴⁶ Vào ngày 2 tháng 3, hai chiếc tàu Hải giám Trung Quốc đã quấy nhiễu xua đuổi một tàu khảo sát Philippin khi đang tiến hành nghiên cứu địa chấn tại Bãi Cỏ Rong (Reed Bank), gần đảo Palawan của Philippin.⁴⁷ Theo Manila, ít nhất đã có 5 vụ va chạm xảy ra giữa tàu Philippin và

⁴³ Năm 2009, Trung Quốc đã mở rộng lệnh cấm đánh bắt cá đơn phương hàng năm của mình tại phần phía bắc Biển Đông, bao gồm các vùng biển xung quanh quần đảo Hoàng Sa, lệnh cấm kéo dài từ 16 tháng 5 đến 1 tháng 8. Bên ngoài là bảo vệ việc đánh bắt quá mức, lệnh cấm cũng tăng thêm các tàu tuần tra trong vùng lãnh thổ tranh chấp, gia tăng tiền phạt và việc bắt giữ các tàu cá nước ngoài. 农业部渔业局, 2010: “中国渔政年鉴” [Fisheries Administration, agriculture ministry, 2010: “China Fisheries Yearbook”], (China Agriculture Publishing House, 2010), tr. 124. Ngoài ra, năm 2010 Hải giám Trung Quốc đã gia tăng tổng số lượng tàu tuần tra hải quân lên 36, gồm CSM-75, là tàu hải giám nhanh nhất của lực lượng này. “Trung Quốc đẩy mạnh hoạt động của các tàu hải giám xung quanh căng thẳng trong tranh chấp”, BBC News (online), 20 tháng 10 năm 2010. Trong năm 2010, Hải giám Trung Quốc đã giám sát kiểm tra 1303 trường hợp xâm nhập của tàu nước ngoài vào vùng biển mà Trung Quốc yêu sách, so với 110 vụ việc của cả tàu và thuyền nước ngoài năm 2007. “China to strengthen maritime forces amid disputes”, *People's Daily*, 17 tháng 6 năm 2011.

⁴⁴ Aileen S.P. Baviera, “Power asymmetry in South East Asia”, *Philippine Daily Inquirer*, 26 tháng 6 năm 2011.

⁴⁵ Như trên. Phòng vấn của Crisis Group, Hà Nội, 26 tháng 12 năm 2010.

⁴⁶ Stephanie Kleine-Ahlbrandt, “Rocky times ahead in South China Sea”, *Global Post*, 5 tháng 7 năm 2011.

⁴⁷ “Philippines halts tests after China patrol challenge”, BBC News, 8 tháng 3 năm 2011. Manila đã phản đối thông qua Công hàm tới Trung Quốc và chính thức phản đối vào ngày 7 tháng 5 năm 2009 bản đề trình về đường 9 đoạn tới Ủy ban Ranh giới ngoài về Thềm Lục địa (CLCS) của Trung Quốc. Bắc Kinh đã đáp lại bằng việc lập lại rằng Trung Quốc có chủ quyền không thể tranh cãi đối với quần đảo Trường Sa và các vùng biển liền kề. “Thông tin về bản đề trình chung giữa Ma-lai-xi-a và Việt Nam lên CLCS” ngày 5 tháng 4 năm 2011 từ Philippin. Theo quan chức bộ ngoại giao Ma-lai-xi-a, sự phản đối về bản đề trình của Trung Quốc đã thực sự được chuẩn bị nhưng chưa được gửi đi. Phòng vấn của Crisis Group, Manila, 27 tháng 4 năm 2011. Quân đội Philippin đã ngay lập tức phái 2 tàu và 2 máy bay OV-10 để hỗ trợ cho tàu khảo sát địa chấn, nhưng khi đến thì những chiếc tàu tuần tra Trung Quốc đã rời bỏ khu vực. Thêm chi tiết về vụ va chạm, xem Ian Storey, “China and the Philippines: Implications of the Reed Bank Incident”, *China Brief*, vol. 11, no. 8, Jamestown Foundation, 6 tháng 5 năm 2011.

Trung Quốc trước tháng 6 năm 2011,⁴⁸ dẫn tới việc tổng thống Philippin Aquino phải khẳng định, “Chúng ta phải để cho thế giới biết rằng chúng ta sẵn sàng bảo vệ những gì là của chúng ta”.⁴⁹

Vào năm 2011, tàu Trung Quốc đã cắt cáp tàu khảo sát địa chấn của Petro Việt Nam 2 lần,⁵⁰ lần đầu tiên xảy ra sâu trong khu vực mà Việt Nam coi là nằm trong vùng EEZ của mình và cách xa quần đảo tranh chấp Hoàng Sa.⁵¹ Trong cả hai trường hợp, những chiếc tàu chấp pháp Trung Quốc hoặc là trực tiếp liên quan hoặc đi theo tàu cá Trung Quốc khi chúng tiến hành cắt cáp. Những va chạm này, được các quan chức Việt Nam miêu tả là “thù địch”, “hiếu chiến” và “va chạm nghiêm trọng nhất” giữa Trung Quốc và Việt Nam kể từ 1998⁵² đã gây ra những cuộc phản đối chống Trung Quốc trong 12 tuần tại Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh. Bắc Kinh liên tục tuyên bố rằng hoạt động của những tàu Trung Quốc là chính đáng vì những tàu nước ngoài đã khảo sát trái phép trong vùng biển Trung Quốc.⁵³

Lo ngại của khu vực gia tăng cao hơn khi Hạm đội Nam hải của PLAN tiến hành cuộc tập trận trong khu vực vào tháng 4 năm 2010.⁵⁴ Đáng chú ý nhất đây là

⁴⁸ Trong tháng này, chính phủ Philippin đã bắt đầu sử dụng Biển Tây Philippin thay cho Biển Nam Trung Hoa (Biển Đông) trong tất cả các thông tin chính thức nước này.

⁴⁹ President Benigno Aquino III, State of the Nation Address, 25 July 2011, Bản dịch tiếng Anh chính thức tại www.gov.ph/2011/07/25/benigno-s-aquino-iii-second-state-of-the-nation-address-july-25-2011-en/.

⁵⁰ Vào 25 tháng 5 năm 2011, 3 chiếc tàu giám sát Trung Quốc đã va chạm với một tàu khảo sát địa chấn Bình Minh 2 của Petro Việt Nam khi đang thực hiện đặt cáp thăm dò. Vào ngày 9 tháng 6, một chiếc tàu cá Trung Quốc đã va chạm với chiếc tàu khảo sát thứ hai của Petro Việt Nam. Trong trường hợp này, Việt Nam tuyên bố rằng tàu cá Trung Quốc đã kết hợp với hai tàu bán quân sự Trung Quốc, mặc dù Bắc Kinh đáp lại rằng những chiếc tàu thực thi đã được cử đến để hỗ trợ tàu Trung Quốc sau khi chiếc tàu này bị tàu được trang bị vũ trang Việt Nam tấn công và sau đó đã làm đứt cáp khi cố gắng chạy trốn. Phó Tổng Giám đốc Petro Việt Nam Đỗ Văn Hậu, “May 27 2011 Press Statement”. “Vietnam urged to stop sovereignty violation”, China Daily, 6 tháng 6 năm 2011.

⁵¹ Quan chức Việt Nam giải thích rằng con tàu chỉ cách bờ biển Việt Nam 120 km. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 6 năm 2011.

⁵² Phòng vấn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 7 năm 2011

⁵³ Vào 24 tháng 3, người phát ngôn bộ ngoại giao [Trung Quốc] Khương Du (Jiang Yu) đã phản ứng sử phản đối của Philippin khi tuyên bố “Trung Quốc có chủ quyền không thể tranh cãi đối với quần đảo Nam Sa (Trường Sa) và các vùng biển liền kề. Các hoạt động thăm dò dầu khí do các quốc gia hay các công ty tiến hành trong vùng biển thuộc quyền tài phán của Trung Quốc khi không có sự cho phép của chính phủ Trung Quốc là xâm phạm đến chủ quyền, quyền và những lợi ích của Trung Quốc, và do đó là không có hiệu lực và trái với luật pháp. “Hợp báo ngày 24 tháng 3 năm 2011 của Người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc Jiang Yu”, website bộ ngoại giao Trung Quốc, 24 tháng 3 năm 2011, www.mfa.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2535/t810015.htm. Tiếp sau đó vụ va chạm với Việt Nam, bà Khương Du tuyên bố “những hoạt động thực thi pháp luật của tàu hải giám Trung Quốc đối với các hoạt động trái pháp luật của các tàu Việt Nam trong vùng biển của Trung Quốc là hoàn toàn chính đáng”. “Hợp báo thường kỳ của Người phát ngôn Bộ Ngoại Giao Trung Quốc Khương Du ngày 31 tháng 5 năm 2011”, website bộ ngoại giao Trung Quốc, 31 tháng 5 năm 2011, www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2511/t827089.htm.

⁵⁴ Hạm đội Nam hải đã tiến hành tổng cộng 6 cuộc tập trận, gồm 1 cuộc tập trận bắn đạn thật vào ngày 26 tháng 7 năm 2010 với tổng số 71 tên lửa được thử nghiệm. “解放军今年演习频密规模大 多军兵种军演成常规” [“PLA tổ

cuộc tập trận có quy mô lớn khi Hạm đội Nam hải đã lần đầu tiên hợp tác cùng với Hạm đội Bắc hải và Đông hải để phô trương những khả năng mở rộng sức mạnh của PLAN.⁵⁵ Chẳng có gì cho thấy rằng PLA tiến hành những cuộc tập trận này với mục đích củng cố những yêu sách đối với Biển Đông hay ngăn chặn những yêu sách khác. Tuy nhiên, khi PLAN nỗ lực tăng cường khả năng chiến đấu và gia tăng sự hiện diện tại Biển Đông thì lại gây lo ngại đối với các nước khu vực về những ý đồ của Trung Quốc.⁵⁶

D. PHẢN ỨNG CỦA KHU VỰC

Đáp lại những hành động của Trung Quốc, các quốc gia yêu sách khác tìm kiếm sự đối chọi lại với Trung Quốc bằng việc “đa phương hóa” tranh chấp trong khuôn khổ ASEAN và khuyến khích các quốc gia khác bên ngoài khu vực, đặc biệt là Mỹ, cũng như Châu Âu và Nhật Bản, can dự thông qua con đường ngoại giao.⁵⁷ Trong năm 2010, Việt Nam đã sử dụng vai trò Chủ tịch ASEAN để đưa vấn đề Biển Đông vào chương trình nghị sự của ASEAN. Với sự khuyến khích của Hà Nội, Ngoại trưởng Mỹ Hillary Clinton đã đưa vấn đề Biển Đông vào chủ đề ưu tiên tại Diễn đàn Khu vực ASEAN vào tháng 7 năm 2010 (ARF) và ASEAN một cách rộng rãi hơn bằng việc tuyên bố tự do hàng hải tại Biển Đông là “lợi ích quốc gia” của Mỹ và Mỹ đã sẵn sàng tạo điều kiện cho một giải pháp mang tính hợp tác.⁵⁸

Ngoài những nỗ lực của Việt Nam, Philippin cũng đề nghị các thành viên ASEAN đặt tranh chấp với nhau sang một bên và hình thành một mặt trận thống nhất để buộc Trung Quốc phải làm rõ yêu sách của mình và tìm kiếm sự ủng hộ ngoài ASEAN.⁵⁹ Đặc biệt Philippin khuyến khích Washington đóng vai trò chủ

chức các cuộc tập trận lớn thường xuyên với nhiều lực lượng quân đội khác nhau trong năm nay”], *Oriental Outlook*, 13 tháng 12 năm 2010. Những cuộc tập trận khác, xem “军事时评：解放军应淡定的加强实战演习” [“Nhận xét về quân đội: PLA nên tăng cường một cách nhẹ nhàng các hoạt động tập trận”], *People’s Daily*, 26 tháng 9 năm 2010; “南海舰队组织”蛟龙—2010 实兵实弹演习” [“South Sea Fleet organises the Jiaolong 2010 live fire exercises”], *Sina Military News*, 4 tháng 11 năm 2010; “南海舰队演习击中目标仍不合格 原因让官兵信服” [“South Sea Fleet exercises show target-interception rate not up to standards; officers and soldiers convinced”], *PLA Daily*, 22 tháng 12 năm 2010.

⁵⁵ “中国周边大规模军演频登场” [“Tập trận quy mô lớn thường được tổ chức ở vùng ngoại vi của Trung Quốc”], 6 tháng 7 năm 2010

⁵⁶ Phong văn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 5 và tháng 7 năm 2011, Manila tháng 1 năm 2012

⁵⁷ Thêm về thảo luận, xem Crisis Group Asia Report, *Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses*, phần tiếp theo. Cũng xem các Phần III.D và VI.B

⁵⁸ Mark Landler, “Offering to aid talks, U.S. challenges China on disputed islands”, báo điện tử *The New York Times*, 23 Tháng 7 năm 2010.

⁵⁹ Nỗ lực này bao gồm cả sự hợp tác với Nhật Bản nhằm huấn luyện và trang bị cho lực lượng tuần duyên Philippin, sự giúp đỡ của Hàn Quốc nhằm hiện đại hóa quân đội, và sự ủng hộ về ngoại giao của Úc đối với những yêu sách lãnh thổ tại quần đảo Trường Sa. “Nhật bản, Phi-líp-pin tăng cường hợp tác hải quân”, Reuters, 28 tháng 9 năm 2011; “Bài phát biểu của Tổng thống Aquino nhân chuyến thăm cấp nhà nước của Tổng thống Hàn Quốc Lee Myung-bak đến Phi-líp-pin.”, 21 tháng 11 năm 2011, tại website www.gov.ph/2011/11/21/president-

chốt trong việc tăng cường khả năng quân sự của nước này. Vào tháng 1 năm 2012, Manila tuyên bố rằng nước này đang tính đến việc cho phép lực lượng quân sự Mỹ quyền tiếp cận lãnh thổ nước này để tái cung cấp, tiếp nhiên liệu và sửa chữa.⁶⁰ Bất chấp sự phản đối của Trung Quốc, Việt Nam và Philippin tích cực tìm kiếm sự ủng hộ từ các quốc gia bên ngoài, gồm Ấn Độ, Nhật Bản và Hàn Quốc, với nỗ lực cân bằng sự quyết đoán của Trung Quốc trong khu vực.⁶¹

E. SỰ CAN DỰ CỦA MỸ

Trong khi Trung Quốc nhận ra rằng những hành động của mình tại Biển Đông đã phá hỏng những mối quan hệ với các quốc gia láng giềng, rằng Mỹ đang lợi dụng tình hình để tăng cường sự hiện diện và thắt chặt quan hệ với các đồng minh trong khu vực và đây là yếu tố khiến cho vấn đề biển Đông thu hút được sự quan tâm trực tiếp của giới lãnh đạo Trung Quốc.

Từ năm 2010, khi Ngoại trưởng Hillary Clinton tái khẳng định rằng tự do hàng hải tại Biển Đông là lợi ích quốc gia của Mỹ,⁶² thì mục tiêu chính trong chính sách của Trung Quốc tại Biển Đông là ngăn chặn sự can dự của Mỹ và quốc tế hóa tranh chấp.⁶³ Theo quan điểm của Bắc Kinh, các quốc gia ASEAN đang sử dụng Mỹ làm đối trọng lại với sức mạnh đang gia tăng của Trung Quốc, và Washington đang sử dụng các nước Đông Nam Á để mở rộng sự hiện diện của mình tại khu vực.⁶⁴ Bắc Kinh cũng e ngại rằng sự dính líu của Mỹ sẽ quốc tế hóa tranh chấp lãnh thổ tại Biển Đông, cô lập Trung Quốc và gây trở ngại nhiều hơn đối với nỗ lực của Trung Quốc nhằm đạt được kết quả như mong muốn.⁶⁵ Sự tập trung đặc biệt của Trung Quốc vào vai trò của Mỹ trong khu vực được nhấn mạnh khi một nhà ngoại giao Việt Nam nói rằng Trung Quốc không quan tâm đến Việt Nam

aquino%E2%80%99s-statement-on-the-state-visit-of-president-lee-myung-bak-of-south-korea-november-21-2011/; “Australia backs Philippines on Spratlys bid”, *Philippine Daily Inquirer*, 14 tháng 11 năm 2011.

⁶⁰ “Mỹ tăng cường hợp tác quân sự với Phi-líp-pin”, Reuters, 9 tháng 2 năm 2012

⁶¹ Thêm phân tích về tác động bên trong và những chiến lược quốc tế đằng sau phản ứng của các quốc gia yêu sách khác, xem Crisis Group Report, *Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses*, Tài liệu đã dẫn

⁶² Trước đó Mỹ đã diễn tả lợi ích xuyên suốt về việc duy trì hòa bình và ổn định tại Biển Đông vào tháng 5 năm 1995. Bộ Ngoại giao Mỹ, “U.S. Policy on Spratly Islands and South China Sea”, Daily Press Briefings, 10 tháng 5 năm 1995. Trong tuyên bố của Hillary Clinton tại ARF vào 23 tháng 7 năm 2010 tại Hà Nội, bà Ngoại trưởng đã tập trung vào lợi ích của Mỹ trong vấn đề duy trì tự do hàng hải và thương mại trong khu vực, cũng như mong muốn rằng những yêu sách tại Biển Đông cần tuân theo Luật biển và có thể được giải quyết thông qua quá trình hợp tác. Jeffrey Bader, *Obama and China’s Rise: An Insider’s Account of America’s Asia Strategy* (Brookings Institution Press, 2012).

⁶³ “别把南中国海“多边化” [“Không đa phương hóa vấn đề Biển Đông”], 环球时报 [*Global Times*], 28 tháng 7 năm 2010

⁶⁴ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

⁶⁵ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

trước khi bà Cliton tuyên bố tại ARF 17: “Giờ đây họ đã lắng nghe chúng tôi”.⁶⁶ Với việc Mỹ đã gia tăng sự can dự theo đề nghị của các quốc gia ASEAN, các nhà phân tích Trung Quốc sẽ đặt câu hỏi liệu Trung Quốc đã “đề mất quá nhiều” vào tay Mỹ trong khu vực hay không.⁶⁷ Điều này đã thúc đẩy Bắc Kinh thực hiện một cách tiếp cận ôn hòa hơn từ giữa năm 2011 để xoa dịu các căng thẳng trong khu vực.⁶⁸

III. CHÍN CON RỒNG

Việc gia tăng các cơ quan trong nước và cấu trúc hành chính phức tạp trong sự quản lý của Trung Quốc đối với vấn đề tranh chấp Biển Đông thường được miêu tả bằng việc ám chỉ đến huyền thoại của chín con rồng khuấy động biển cả.⁶⁹ Tuy nhiên, số lượng các cơ quan chính quyền can dự vào Biển Đông lại vượt quá số lượng của những con rồng huyền thoại. Bộ máy chính quyền công kênh gồm 7 cơ quan cấp bộ của chính phủ, dưới đó là 5 cơ quan chấp pháp và các tư nhân. Năng nổ nhất trong 7 cơ quan này là Cục Ngư nghiệp, Hải giám Trung Quốc, PLAN và Bộ Ngoại giao (Xem phụ lục C)

A. CỤC NGƯ NGHIỆP

Cục Ngư nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp⁷⁰ chịu trách nhiệm đối với một trong hai lực lượng chấp pháp lớn nhất đối với toàn bộ lãnh hải mà Trung Quốc yêu

⁶⁶ Phòng vấn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 12 năm 2010. Một nhà ngoại giao Việt Nam tuyên bố rằng “Việc lôi kéo Mỹ và cố gắng cân bằng sự ảnh hưởng của Trung Quốc là chiến lược tốt nhất của chúng tôi”. Phòng vấn của Crisis Group, Hà Nội, tháng 12 năm 2010

⁶⁷ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012

⁶⁸ Xem Phần VI “Thay đổi chiến thuật: Một cách tiếp cận mới”

⁶⁹ Thuật ngữ Trung Quốc là 九龙闹海. Theo truyền thuyết của Trung Quốc, vua Rồng có 9 người con trai và những sinh vật thần bí [này] được xem như là biểu tượng của quyền lực, những bức tranh về 9 con rồng đùa giỡn trên biển có thể được tìm thấy tại những cung điện của Trung Quốc và trong rất nhiều đồ trang sức Trung Quốc (Từ Cẩm Thành ở Bắc Kinh nơi có bức tranh gồm tráng men miêu tả 9 con rồng, mỗi con đang chơi đùa với một hòn ngọc trai – Cửu Long tranh châu - ND). Những giải thích phổ biến nhất là “9 con rồng” và “5 con rồng” khuấy động biển cả. “5 con rồng” ám chỉ cho 5 cơ quan chấp pháp, trong khi “9 con rồng” gồm những cơ quan như bộ ngoại giao, PLA, Bộ môi trường và các công ty dầu khí quốc doanh. Những giải thích này không đề cập đến vai trò của chính quyền địa phương và cơ quan du lịch quốc gia. Theo một học giả thuộc Bộ Công an, Trần Vi (Chen Wei) thì 9 con rồng bao gồm PLAN, Chấp pháp Hải quan (Tổng cục Hải Quan), Lực lượng Ngư chính Trung Quốc (Bộ Nông nghiệp), Cơ quan An toàn Hàng hải (Bộ Giao thông), Trung tâm Tìm kiếm Cứu nạn (Bộ Giao thông), Cảnh sát biển (Bộ Công an), biên phòng (Bộ Công an), Hải giám Trung Quốc (cơ quan Hải dương Quốc gia), và bảo vệ môi trường biển. Nhưng theo nhà nghiên cứu PLA Thiếu tướng Luo Yuan, 9 con rồng lại gồm PLAN và tất cả các cơ quan mà Trần Vi đã nêu ra và thêm vào đó là Trung tâm Cứu hộ thuộc Bộ Giao thông. 陈伟 [Chen Wei], “合理行使紧追权维护中国海洋权益” [“The safeguard of maritime rights and interests of China based on the reasonable enforcement of right of close pursuit”], Luật pháp Hàng hải Trung Quốc Thường niên, 22 tháng 6 năm 2011 (2), tr. 19-24. “政协委员罗援少将建议组建国家海岸警备队” [“CPPCC delegate Luo Yuan proposes the establishment of cost guard”], 中国新闻网 [China News], ngày 5 tháng 3 năm 2012.

⁷⁰ 农业部渔业局 theo tiếng Trung

sách: Lực lượng Chấp pháp Ngư nghiệp Trung Quốc.⁷¹ Nhiệm vụ của lực lượng này là điều chỉnh hoạt động nghề cá trong nước, bảo vệ tàu cá cũng như các hình thái địa chất (land features), các bãi đá và san hô mà Trung Quốc yêu sách, ngăn chặn tàu nước ngoài đánh bắt cá trong các vùng biển Trung Quốc yêu sách và cần thiết thì trục xuất.⁷² Về mặt lịch sử, cơ quan này cũng được chính quyền Trung Quốc cử đi chiếm đóng và bảo vệ những khu vực tranh chấp tại Biển Đông như Bãi đá Vành Khăn (Mischief Reef).⁷³

*Là một trong ba cơ quan khu vực thuộc sự quản lý của Cục Ngư nghiệp,*⁷⁴ Cục Ngư Nghiệp khu vực Nam Hải⁷⁵ quản lý Lực lượng Chấp pháp Ngư nghiệp Trung Quốc tại Nam Hải,⁷⁶ là lực lượng chịu trách nhiệm đối với khu vực Biển Đông và có liên quan đến rất nhiều vụ việc tranh chấp đối với Việt Nam và Philippin.⁷⁷ Cơ quan này ban đầu thuộc chính quyền cấp tỉnh đặt dưới sự quản lý trực tiếp của Quốc Vụ Viện và Quân ủy Trung ương (CMC)⁷⁸ nhưng chuyển sang Bộ Nông nghiệp quản lý vào năm 1984.⁷⁹

Trong thập kỷ trước, Lực lượng Chấp pháp Ngư nghiệp Trung Quốc có sự gia tăng số lượng trang thiết bị, tàu tuần tra lớn, và những chiếc tàu cũ không còn

⁷¹ Lực lượng chấp pháp quan trọng khác là Hải giám Trung Quốc. Xem Phần III.B. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011

⁷² Từ năm 2009, Cơ quan Ngư nghiệp Khu vực Nam hải thuộc Lực lượng Chấp pháp Ngư nghiệp Trung Quốc đã phái hơn 10 tàu ngư chính đến khu vực đánh cá tây nam gần quần đảo Trường Sa để bảo vệ những tàu cá Trung Quốc. Chín tháng đầu tiên năm 2011, tàu ngư chính Trung Quốc đã đối đầu với 22 tàu vũ trang của Indonesia, Philippin và Việt Nam. “中国渔民频被抓仍闯南海 称不能失去‘祖宗地’” [“Ngư dân Trung Quốc tiếp tục đánh cá vùng biển Nam mặc cho nguy cơ bị bắt”], *International Herald Leader*, 22 tháng 11 năm 2011; “China Fisheries Yearbook 2011”, Tài liệu đã dẫn., tr. 24-25. Từ 1994, các tàu ngư chính đã tham gia xây dựng và bảo vệ những cột mốc trên Đá Vành khăn mà Philippin cũng yêu sách. “南沙执法管理” [“South Sea Law Enforcement and Management”], website chính thức bộ nông nghiệp, www.nhyzchina.moa.gov.cn/yzzf/200603/t20060310_2111096.htm.

⁷³ “五路诸侯‘竞逐中国海上管理权’” [“Five warlords’ competing for regulating power on China’s Seas”], *南方周末* [Southern Weekly], 8 tháng 12 năm 2010

⁷⁴ Ba cơ quan địa phương là Cơ quan Ngư nghiệp Hoàng hải và Bột hải, Cơ quan Ngư nghiệp khu vực Đông hải và Nam hải

⁷⁵ 中国渔政南海总队 theo tiếng Trung

⁷⁶ 中国渔政南海总队 theo tiếng Trung

⁷⁷ Chỉ riêng trong năm 2010, những lực lượng chấp pháp ngư nghiệp Trung Quốc đã trục xuất 66 tàu đánh cá nước ngoài, tịch thu một tàu đánh cá nước ngoài, và giải cứu 9 tàu đánh cá Trung Quốc từ những tàu chấp pháp nước ngoài tại Biển Đông. “中国渔业年鉴” [“China Fisheries Yearbook 2011”], Tài liệu đã dẫn, tr. 134, “Việt Nam: Linh Trung Quốc tấn công ngư dân Việt Nam”, Associated Press, 14 tháng 7 năm 2011

⁷⁸ Quốc Vụ Viện là cơ quan hành chính cao nhất và Quân ủy Trung ương có thẩm quyền cao nhất trong quân đội, đại loại tương đương với Quốc Vụ Viện

⁷⁹ Website chính thức của Cục Ngư nghiệp khu vực Nam hải cung cấp chi tiết về lịch sử của mình, www.nhyzchina.gov.cn/html/2006_03_10/2_1507_2006_03_10_1684.html.

được PLAN sử dụng đã được nâng cấp trở thành tàu ngư chính.⁸⁰ Từ khi thông qua luật EEZ vào năm 1998, Lực lượng Chấp pháp Ngư nghiệp Nam Hải đã gia tăng phạm vi tuần tra và hạm đội của cơ quan này thường đi cùng với những chiếc tàu cá tới những khu vực biển tranh chấp gần quần đảo Trường Sa.⁸¹ Những hoạt động tuần tra này đang diễn ra ngày càng thường xuyên hơn trong những năm gần đây, một phần là nhờ năng lực được nâng cao của những chiếc tàu mới hơn trong hạm đội.⁸²

B. HẢI GIÁM TRUNG QUỐC

Cơ quan Hải dương Quốc gia quản lý lực lượng Hải giám Trung Quốc,⁸³ các lực lượng thực thi luật hàng hải quan trọng khác.⁸⁴ Một trong những vai trò chính của Cơ quan Hải dương Quốc gia là bảo vệ chủ quyền đối với những vùng biển Trung Quốc yêu sách.⁸⁵ Cơ quan này có quyền lực lớn nhất trong việc quản lý đại dương⁸⁶ và có được sự độc lập đáng kể do nằm ngoài cấu trúc quyền lực của chính phủ. Chẳng hạn giám đốc có thể lựa chọn nhân sự cho mình (việc này phải được Bộ trưởng Bộ Đất đai và Tài nguyên thông qua nhưng thường chỉ mang tính thủ tục), trong khi những cơ quan khác ở cấp độ tương tự lại phụ thuộc nhiều hơn vào cấp trên.⁸⁷

⁸⁰ “农业部官员寄语中国渔政：敢碰硬，敢执法，敢维权” [“quan chức Bộ Nông nghiệp nói với các đơn vị quản lý ngư nghiệp của Trung Quốc: làm nặng tay với các tàu nước ngoài, chấp pháp với tinh thần dũng cảm, bảo vệ chủ quyền vùng biển một cách dũng cảm.”], China News, 27 tháng 2 năm 2012; “七〇一所设计国内最大渔政船下水” [“The Biggest Fisheries Patrol Boat Designed by Institute 701 Tested the Water”], China Shipbuilding Industry, tháng 4 năm 2010; “首批西沙海域渔政执法船交付使用” [“Tàu ngư chính đầu tiên đến khu vực Hoàng Sa”], Guangzhou Metro Daily, 31 tháng 8 năm 2010; “喜迎渔政310船返回广州母港” [Chào mừng tàu Ngư chính 310 trở lại cảng nơi tàu được đóng], wbiste chính thức của Cục Ngư nghiệp khu vực Nam hải, www.nhyzchina.gov.cn/html/2010_10_01/2_1459_2010_10_01_2953.html.

⁸¹ Xem M. Taylor Fravel, “China’s Strategy in the South China Sea,” *Contemporary South East Asia*, vol. 33, no. 3, tr. 304.

⁸² Tàu ngư chính bắt đầu tuần tra thường niên quanh quần đảo Trường Sa từ năm 1994, nhưng cho đến những năm gần đây không có tàu đủ lớn để tiến hành tuần tra trong các điều kiện thời tiết. “中国渔政联合编队巡航南沙航模式变贴身护航” [“Chấp pháp ngư nghiệp Trung Quốc tổ chức các cuộc tuần tra thống nhất xung quanh khu vực Trường Sa, bắt đầu hộ tống các tàu cá”], Guangzhou Daily, ngày 2 tháng 4 năm 2010

⁸³ 中国海监总队 theo tiếng Trung

⁸⁴ Chi tiết xem website chính thức của CMS,

www.soa.gov.cn/soa/governmentfairs/overview/jigoushezhi/jswd/webinfo/2007/03/1271382671424901.htm.

⁸⁵ Những nhiệm vụ khác là bảo vệ môi trường và ngăn chặn sự lạm dụng quá mức tài nguyên biển, www.soa.gov.cn/soa/governmentaffairs/overview/zhuyaozhineng/webinfo/2010/04/1270102487344747.htm; “China’s Ocean Development Report 2011”, Tài liệu đã dẫn., tr. 480.

⁸⁶ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011

⁸⁷ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 8 năm 2011

Trước đây, Cơ quan Hải dương Quốc gia có tham gia vào các hoạt động tại Biển Đông vào những năm 1970 và 1980 phái tàu đi điều tra nghiên cứu về khả năng thiết lập những trạm quan sát.⁸⁸ Cơ quan này đã thành lập nên Lực lượng Hải Giám Trung Quốc vào năm 1998, và Lực lượng Nam hải vào năm 1999.⁸⁹ Trong những năm đầu mới thành lập, xử lý việc lạm dụng biển là nhiệm vụ chính của Lực lượng Nam Hải.⁹⁰ Vào năm 2001, việc bảo vệ chủ quyền của Trung Quốc, đặc biệt là đối với khu vực biển tranh chấp, đã trở thành một ưu tiên khác của Lực lượng này.⁹¹ Bắt đầu đối với việc tuần tra thường xuyên đối với các vùng biển mà Trung Quốc yêu sách trên biển, bao gồm Biển Đông từ năm 2008,⁹² và trở thành lực lượng chủ yếu trong một vài vụ va chạm nghiêm trọng với Việt Nam từ 2009.⁹³ Cùng với những chiếc tàu Ngư chính, lực lượng này cũng có dính dáng đến vụ căng thẳng với tàu *USNS Impeccable* vào năm 2009 và sự đối đầu tại Bãi đá Hoàng Nham (Scarborough Reef) giữa Trung Quốc và Philippin vào tháng 4 năm 2012.⁹⁴

C. CÁC CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Ba chính quyền địa phương ven biển là Hải Nam, Quảng Đông và Quảng Tây có liên quan ở mức độ khác nhau trong tranh chấp Biển Đông và hoạt động vì lợi ích của riêng mình đã làm gia tăng căng thẳng trong khu vực. Ba chính quyền địa phương duyên hải này đều coi Biển Đông là khu vực tăng trưởng kinh tế chủ chốt trong kế hoạch phát triển kinh tế của mình.⁹⁵ Giống như hầu hết các chính

⁸⁸ John Garver, “China’s Push Through the South China Sea”, *The China Quarterly*, Số 132, tháng 12 năm 1992, tr. 1009

⁸⁹ “纪念中国海监南海总队成立10周年” [“Kỷ niệm 10 năm Chi huy Hải giám Nam Hải”], website của chi nhánh Cơ quan Hải dương Quốc gia Hoa Nam, ngày 21 tháng 9 năm 2009, www.scsb.gov.cn/html/2/13/article-236.html; “China’s Ocean Development Report”, Tài liệu đã dẫn., tr. 478.

⁹⁰ “纪念中国海监南海总队成立10周年” [“Kỷ niệm 10 năm Bộ chỉ huy Hải giám Nam Hải”], website chi nhánh Cơ quan Hải dương Quốc gia Hoa Nam, ngày 21 tháng 9 năm 2009, www.scsb.gov.cn/html/2/13/article-236.html.

⁹¹ “Báo cáo Phát triển Đại dương”, Tài liệu đã dẫn, tr. 478.

⁹² Như trên, tr. 2.

⁹³ “Vietnam demands China stop sovereignty violations”, *Vietnam News*, 29 tháng 5 năm 2011; “China boats violate Vietnam sea, cut cables again”, *TuoiTreNews*, 9 tháng 6 năm 2011.

⁹⁴ “Pentagon: Chinese vessels harassed unarmed ship”, *Associated Press*, 9 tháng 3 năm 2009. “菲律宾军舰与中国海监船南海对峙” [“Philippine navy engaged in a standoff with Chinese Marine Surveillance vessels”], *BBC Chinese*, 11 tháng 4 năm 2012

⁹⁵ Theo kế hoạch tổng thể phát triển quốc gia “Kế hoạch Năm năm lần thứ 12 (2011 – 2015)” do Quốc Vụ Viện xuất bản, Hải Nam, chính quyền Quảng Đông và Quảng Tây đặt ra “Phát triển Kinh tế Biển” là một trong những nhiệm vụ quan trọng trong thời kỳ này. Đối với “Kế hoạch Năm năm lần thứ 12” của chính quyền trung ương và 3 chính quyền địa phương, xem “中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要” [“Twelfth Five-Year Plan on National Economic and Social Development”], *Xinhua News*, 16 tháng 4 năm 2011; “十二五时期广西海洋经济发展规划》通过评审” [“Twelfth Five-Year Plan on Guangxi’s Ocean Economic Development Approved”], *广西日报* [Guangxi Daily], 14 tháng 11 năm 2011;

quyền địa phương tại Trung Quốc, họ chỉ tập trung vào tăng trưởng GDP, vì đó là chỉ tiêu quan trọng nhất cho sự thăng tiến trong hệ thống chính trị ngoại trừ việc xuất thân từ gia đình có quyền lực chính trị.⁹⁶ Vì điều này mà các chính quyền địa phương đã hăm hở một cách đặc biệt để mở rộng các hoạt động kinh tế của mình, gồm du lịch, ngư nghiệp, ở những khu vực tranh chấp Biển Đông, thậm chí là phải trả giá bằng việc đối đầu với các quốc gia yêu sách khác.⁹⁷

Vì những lãnh đạo chính quyền địa phương có thẩm quyền tương tự như những bộ trưởng, chính quyền của họ có sự tự do khá lớn trong các vấn đề của địa phương.⁹⁸ Ví dụ họ trực tiếp chỉ đạo tất cả lực lượng chấp pháp của địa phương.⁹⁹ Điều này thường đem lại những kết quả không thuận đối với chính quyền trung ương khi các địa phương giải quyết quan hệ với các quốc gia láng giềng mà không có sự hợp tác hiệu quả với cấp trung ương.¹⁰⁰ Chính quyền ven biển hàng hải nhất là Hải Nam, về lý thuyết quản lý tất cả các đảo Hoàng Sa và Trường Sa (theo cách gọi của Trung Quốc là Tây Sa, Đông sa và Nam Sa)¹⁰¹ và các vùng biển xung quanh từ khi thành lập tỉnh vào năm 1988.¹⁰² Chính quyền Hải Nam có nhiều cố gắng trong việc thiết lập một cơ quan quản lý toàn bộ các đảo này, hay phát triển ngành du lịch cao cấp tại các hòn đảo hoặc các vùng biển xung quanh, bất chấp thực tế rằng các đảo này cũng là đối tượng yêu sách của Đài Loan, Việt Nam, Philippin, Brunei và Ma-lai-xi-a cũng có yêu sách.¹⁰³ Những nỗ lực này đã châm ngòi những cuộc biểu tình và phản đối ngoại giao tại Việt Nam.¹⁰⁴

“广东‘十二五’海洋经济发展规划获省政府原则通过” [“Twelfth Five-Year Plan on Guangdong’s Economic Development Principally Approved by Provincial Government”], 中国海洋报 [China Ocean News], 17 tháng 1 năm 2012, “海南省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要” [“Kế hoạch 5 năm lần thứ 12 về phát triển Kinh tế và Xã hội của Hải Nam”], 海南日报 [Hainan Daily], 3 tháng 3 năm 2011.

⁹⁶ Trong thực tế, quy định này nhìn chung áp dụng đối với những quan chức không có mối quan hệ họ hàng với những lãnh đạo trung ương. Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012

⁹⁷ Xem Phần IV. C “Những lợi ích kinh tế”

⁹⁸ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012

⁹⁹ Chẳng hạn, điều này cho phép họ, sử dụng những lực lượng địa phương để tuần tra, bao gồm cả những lãnh thổ tranh chấp

¹⁰⁰ Phỏng vấn của Crisis Group, Nam Ninh, tháng 8 năm 2009. Ví dụ, những chính quyền địa phương tại tỉnh Vân Nam (Yunnan) đồng ý cho các công ty khai thác gỗ khai thác tại Myanmar mà không cần báo về Bắc Kinh trong những năm qua. Trong khi những công ty này chỉ hợp tác với những nhân vật quyền lực địa phương tại Kachin thay vì với chính quyền trung ương Myanmar, Naypitaw đã đưa ra phản đối đối với cả chính quyền trung ương Trung Quốc và chính quyền địa phương Vân Nam. Xem báo của của Crisis Group, *China’s Myanmar Dilema*, Tài liệu đã dẫn.

¹⁰¹ 西沙, 中沙, 南沙 theo tiếng Trung

¹⁰² Website chính quyền địa phương Hải Nam, www.hainan.gov.cn/code/V3/zjhn.php.

¹⁰³ Xem Phần IV. C “Những lợi ích Kinh tế”

¹⁰⁴ Xem Phần IV. C “Những lợi ích Kinh tế”

E. HẢI QUÂN GIẢI PHÓNG NHÂN DÂN (PLAN)

Mặc dù gia tăng nhanh chóng sự hiện diện của mình tại Biển Đông, nhưng cho đến giờ PLAN chỉ đóng vai trò thứ yếu trong việc quản lý các tranh chấp tại khu vực này. Trong khi vai trò truyền thống của hải quân được xác định là bảo vệ chủ quyền trên biển của Trung Quốc, lực lượng này chưa hề can dự vào bất cứ va chạm nào tại Biển Đông với các quốc gia yêu sách kể từ 2005 mặc dù PLAN thường xuyên tuần tra khu vực trong thời gian này.¹⁰⁵ Khi những va chạm xảy ra, PLAN đều nhận được thông báo nhưng các chiếc tàu chiến của họ có xu hướng tránh mặt hoặc đến muộn, để mặc lực lượng chấp pháp dân sự hay các cơ quan bán quân sự giải quyết vấn đề.¹⁰⁶ Mặc dù chỉ những cơ quan dân sự có trách nhiệm can dự vào những hoạt động hăm dọa gần đây, việc xây dựng, hiện đại hóa hải quân Trung Quốc và sự thiếu minh bạch cũng đang hâm nóng căng thẳng trong khu vực, buộc các quốc gia khác phải gia tăng quy mô lực lượng biển của mình.¹⁰⁷

Hạm đội Nam Hải của PLAN,¹⁰⁸ trước đây là hạm đội yếu kém nhất trong ba hạm đội hải quân của Trung Quốc, có thể sẽ sớm vượt qua Hạm đội Đông hải trở thành lực lượng hải quân mạnh nhất của Trung Quốc.¹⁰⁹ Hiện nay hạm đội này sở hữu đội tàu khu trục tân tiến và lớn nhất của Trung Quốc¹¹⁰ và cũng có thể sở hữu cả tàu sân bay đầu tiên khi được đưa vào hoạt động.¹¹¹ Để phù hợp với sự mở rộng

¹⁰⁵ PLAN đã bắt đầu tuần tra đều đặn tại những vùng biển tranh chấp ở Biển Đông khoảng vào năm 2005. Michael Swaine and M. Taylor Fravel, “China’s assertive behavior, Part Two: The maritime periphery”, *China Leadership Monitor*, số 35, tr. 6

¹⁰⁶ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012

¹⁰⁷ Hậu quả của việc gia tăng năng lực và sự thiếu minh bạch của Trung Quốc, các nước ASEAN đang gia tăng mua sắm vũ khí cho mình. Những xu hướng này không chỉ bao gồm hiện đại hóa lực lượng mà còn tập trung vào những năng lực mới như tàu ngầm chiến tranh. Carlyle A. Thayer, “Efforts to Ensure Maritime Security”, Presentation to Second Tokyo Defence Forum Seminar, organised by the defence ministry, Galaxy, Chinzan-so, Tokyo, 16 tháng 3 năm 2012.

¹⁰⁸ Trụ sở tại Quảng Đông, về mặt địa lý Hạm đội Nam Hải quản lý khu vực tây nam đảo Nan Ao Hải Nam, bao gồm cả quần đảo Hoàng Sa và Trường Sa.

¹⁰⁹ Sau khi thành lập PRC vào năm 1949, Hạm đội Bắc hải tiếp nhận tất cả các tàu khu trục mua từ Sô Viết và Hạm đội Đông hải thừa hưởng hầu như tất cả tàu chiến do chính quyền Quốc Dân đảng để lại vì Trung Quốc lúc đó nhận thức những mối đe dọa lớn nhất là đến từ Liên bang Xô viết ở phía bắc và từ những căn cứ ủy nhiệm của Mỹ ở phía đông. Theo một nhà phân tích Trung Quốc, Hạm đội Nam hải giờ đây nhận được ngân sách lớn nhất khi so với Hạm đội Bắc hải và Đông hải. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 6 năm 2010, James C. Bussert, “Hainan is the Tip of the Chinese Navy Spear”, *Signal Magazine* (online), tháng 6 2009.

¹¹⁰ Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012. Ví dụ, Hạm đội Nam hải có “7 tàu khu trục hiện đại mà Trung Quốc tự phát triển trong 10 năm qua”, cũng như tàu đổ bộ hiện đại Kunlunshan đầu tiên của Trung Quốc. M. Taylor Fravel, “Maritime security in the South China Sea and the competition over maritime rights”, *Cooperation From Strength*, Tài liệu đã dẫn, tr. 40.

¹¹¹ Truyền thông Trung Quốc thông tin rằng tàu sân bay sẽ được biên chế vào Hạm đội Nam hải vào ngày 1 tháng 8 năm 2012, vào lễ kỉ niệm thành lập PLA. “中国首艘航母或将编入南海舰队” [“China’s first aircraft carrier likely to be assigned to the South Sea Fleet”], *南方日报* [Nanfang Daily], 16 tháng 8 năm 2011.

hạm đội Nam Hải, căn cứ hải quân Yulin ở thành phố Tam Á, Hải Nam đã được mở rộng bao gồm cả trang thiết bị dưới lòng đất nhằm đáp ứng sự gia tăng số lượng tàu ngầm hạt nhân và tàu chạy bằng năng lượng thông thường, cũng như bến tàu cho các chiếc tàu sân bay.¹¹² Có tin tức nói rằng Hải quân Trung Quốc cũng mở rộng sân bay trên đảo Phú Lâm (Woody Island) tại quần đảo Hoàng Sa, và phát triển trang thiết bị tại Bãi đá Chữ Thập (Fiery Cross Reef) trên quần đảo Trường Sa.¹¹³

Trung Quốc mở rộng sự hiện diện hải quân tại Biển Đông với nhiều lý do trong đó chủ yếu phải kể đến là để bảo vệ những lợi ích quốc gia. Trong bối cảnh căng thẳng dai dẳng trong khu vực, sự hiện diện hải quân mạnh mẽ hơn sẽ giúp cho Bắc Kinh có được sức mạnh để ngăn chặn các quốc gia khác thách thức đến những lợi ích kinh tế và yêu sách chủ quyền của mình.¹¹⁴ Một lập luận phổ biến khác hỗ trợ cho yêu cầu xây dựng một lực lượng hải quân mạnh là ý nghĩa chiến lược của Biển Đông tăng lên khi nền kinh tế theo định hướng xuất khẩu của Trung Quốc ngày càng phụ thuộc vào vận tải trên biển.¹¹⁵ Từ năm 2003, Chủ tịch Hồ Cẩm Đào đã liên tục nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo đảm an ninh đối với các tuyến hàng hải, đưa thành mục tiêu tăng cường sức mạnh cho Hạm đội Nam Hải trong nhiệm kỳ của mình.¹¹⁶

Về mặt cấu trúc, PLA ở bên ngoài bộ máy dân sự trong chính sách về Biển Đông nhưng lại có nguy cơ làm phương hại đến những nỗ lực kiểm soát căng thẳng của chính phủ. PLA báo cáo trực tiếp lên Quân ủy Trung Ương, cơ quan nằm dưới sự quản lý của Ban Thường vụ Bộ Chính trị, nhưng vẫn hưởng một mức độ tự

¹¹² PLA chưa bao giờ chính thức khẳng định việc xây dựng căn cứ, mà từ bản gốc báo cáo của Jane's Intelligence Review do truyền thông Trung Quốc thực hiện. “简氏称已确认中国核潜艇和航母编队新基地” [“Jane's Intelligence Review claims it has confirmed a new base for China's nuclear submarine and aircraft carrier”], 环球时报 [Global Times], 16 tháng 4 năm 2008. Báo cáo gốc của Richard D. Fisher, “Secret Sanya: China's New Nuclear Naval Base Revealed”, *Jane's Intelligence Review*, tháng 4 năm 2008.

¹¹³ Carlyle A. Thayer, “An ninh biển và vai trò của ngoại giao hải quân tại Biển Đông”, tham luận trình bày tại Học viện Biển Ma-lai-xi-a, Hội thảo về Biển Đông: Những diễn biến gần đây và tác động đến Giải pháp Tranh chấp một cách hòa bình Ma-lai-xi-a, 12-13 tháng 12 năm 2011

¹¹⁴ Phong vấn của Crisis Group, tháng 11 năm 2011, tháng 1 năm 2012

¹¹⁵ Phong vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012; “Vi Biển Đông có chứa những nguồn khoáng sản có tiềm năng phong phú về nguyên liệu hóa thạch, khí ga thiên nhiên và ẩn ngữ những tuyến đường biển thông qua Eo biển Malacca vào Ấn Độ Dương, nên Hồ có vẻ đặc biệt quan tâm đến sự phát triển của Hạm đội Nam Hải”. Li Nan, “Quan hệ quân sự và dân sự trong kỷ nguyên hậu Đặng Tiểu Bình: Tác động đến quản lý khủng hoảng và hiện đại hóa hải quân”, Đại học chiến tranh Mỹ, *China Maritime Studies*, số 4, tr. 37.

¹¹⁶ Hồ Cẩm Đào lần đầu tiên đề cập đến thuật ngữ “tình thế tiến thoái lưỡng nan Malacca” tại Central Economic Work Conference vào năm 2003. Xem 林锡星 [Lin Xixing], “必须跳出马六甲游戏圈，中国新石油通道的两难选择” [“Nhảy ra ngoài khỏi cuộc chơi eo biển Malacca, Trung Quốc lưỡng lự về đường vận chuyển dầu mới”], 中国新闻周刊 [China News Weekly], 9 tháng 8 năm 2004.

trị nhất định.¹¹⁷ Một số nhà nghiên cứu và quan chức quân đội về hưu theo quan điểm cứng rắn giành được sự chú ý khi thúc đẩy giải quyết tranh chấp cứng rắn đối với tranh chấp kinh tế hàng hải và lãnh thổ.¹¹⁸ Điều này đòi hỏi sự quyết đoán và đã kích động tâm lý chủ nghĩa dân tộc công khai, trong khi các quan điểm này có thể không đại diện cho quan điểm của lãnh đạo PLA và không phải là quan điểm của bộ máy quân sự trung ương do PLA quản lý nhưng lại có thể châm ngòi cho tình cảm dân tộc của dân chúng.¹¹⁹ Mặc dù quân đội không can dự vào các đụng độ trong các vùng biển tranh chấp kể từ cuộc chạm trán với các ngư dân Việt Nam năm 2005,¹²⁰ nhưng sự mở rộng và hiện đại hóa nhanh chóng hải quân, cùng với đó là sự thiếu minh bạch và thiếu những cơ chế hiệu quả được lập ra nhằm giải quyết những vụ va chạm¹²¹ lại đóng một vai trò chính trong việc gia tăng những căng thẳng tại Biển Đông.

E. BỘ NGOẠI GIAO (MFA)

Là cơ quan duy nhất có kinh nghiệm giải quyết các vấn đề đối ngoại và có thẩm quyền đàm phán với các quốc gia láng giềng về tranh chấp Biển Đông, Bộ ngoại giao có nhiệm vụ đưa ra chính sách hướng dẫn và theo dõi những hoạt động của những cơ quan khác trong khu vực tranh chấp nhằm ngăn chặn các va chạm quốc tế.¹²² Mặc dù về lý thuyết, cơ quan này giữ trách nhiệm xây dựng và thực thi chính sách đối ngoại của Trung Quốc, nhưng vai trò lãnh đạo, trách nhiệm và quyền lực của Bộ Ngoại giao đối với hầu hết những vấn đề chính sách đối ngoại mang ý nghĩa chiến lược phần lớn bị các cơ quan có nhiều quyền lực hơn qua mặt.¹²³ Nhiệm vụ của Bộ Ngoại giao cũng bị đặt trước nhiều khó khăn hơn do thiếu tính minh bạch pháp lý, chủ nghĩa dân tộc lên cao và sự góp mặt của 3 cơ quan khác nhau ở trong nước có sự chòng chéo về trách nhiệm đối với vấn đề Biển

¹¹⁷ Ví dụ, trong hầu hết mọi việc, Quân ủy Trung ương không báo cáo những kế hoạch tập trận của mình lên Ủy ban Thường vụ Bộ chính trị. Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011, tháng 1 năm 2012

¹¹⁸ Xem thảo luận Phần IV.D

¹¹⁹ Xem thảo luận Phần IV. D “Calming the PLA”, và Phần IV.E “Nationalism”.

¹²⁰ Tran Dinh Thanh Lam, “Ngư dân Việt Nam đánh cá trong vùng nước tranh chấp”, *Asia Times*, 25 tháng 5 năm 2005

¹²¹ Những cuộc đối đầu hàng hải thường nổ ra giữa hải quân Mỹ và Trung Quốc, nhưng cả hai nước đều đã thiết lập cơ chế riêng biệt để thông báo cho nhau nhằm giải quyết những va chạm xảy ra. Carlyle Thayer gợi ý rằng cả hai quốc gia giao cho Nhóm làm việc An toàn Hàng hải chung của mình dự thảo một cơ chế như vậy. Việt Nam và Trung Quốc cũng thiếu một cơ chế có hiệu quả trong việc giải quyết những va chạm như vậy, mặc dù đường dây nóng giữa 2 Chính phủ đã được thiết lập trong quá trình chấp thuận đối với Những hướng dẫn Thực hiện DOC vào năm 2011. Carlyle A. Thayer, “Efforts to Ensure Maritime Security”, presentation to the 2nd Tokyo Defense Forum Seminar organised by the Ministry of Defense (Japan), 16 tháng 3 năm 2012; “China, Vietnam agreement on sea dispute”, *United Press International*, 12 tháng 10 năm 2011.

¹²² Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2011

¹²³ Xem Phần IV.A.2 “General institutional weakness”

Đông.¹²⁴ Do đó, Bộ Ngoại giao đã cố gắng giành giật ảnh hưởng trước các cơ quan khác, và điều này dẫn đến việc Bộ Ngoại giao bị đặt ở tình thế khó khăn khi cơ quan này cố gắng kiểm soát tình hình.¹²⁵

F. CÁC CÔNG TY NĂNG LƯỢNG

Một số lực lượng bán chính phủ (quasi-governmental) có ảnh hưởng nhất về chính sách Biển Đông là các công ty dầu quốc gia. Đó là Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Trung Quốc (CNPC), Tập đoàn Hóa dầu Trung Quốc (Sinopec) và Tập đoàn Dầu khí xa bờ Quốc gia Trung Quốc (CNOOC). Do tình trạng không rõ ràng, sự nhạy cảm chính trị của vấn đề Biển Đông cũng như vấn đề công nghệ và tài chính liên quan đến khả năng tiến hành khai thác nên lợi ích của những công ty dầu khí Trung Quốc trong việc khai thác những nguồn dầu khí trong những vùng biển quanh khu vực tranh chấp bị hạn chế.¹²⁶

Những công ty này, đặc biệt là CNOOC, công ty duy nhất sở hữu công nghệ khoan nước sâu, đang cố gắng vượt qua các thách thức trên. Họ đang kêu gọi chính quyền trung ương ủng hộ và tán thành việc khai thác năng lượng tại những vùng biển tranh chấp ở Biển Đông, với lập luận rằng những hành động như vậy sẽ củng cố thêm những yêu sách chủ quyền của Trung Quốc tại những khu vực này.¹²⁷ Cho đến thời điểm này, Bắc Kinh miễn cưỡng ủng hộ.¹²⁸ Tuy nhiên, quyết định của CNOOC đấu thầu phát triển các nguồn dự trữ năng lượng tại những vùng biển tranh chấp gần Hoàng Sa vào tháng 5 năm 2011 lại đặt ra câu hỏi liệu những nhân tố đang kiềm chế các công ty trên có đủ mạnh như trước kia hay không.¹²⁹

G. NHỮNG CON RỒNG KHÁC

Trong số 11 “con rồng” có liên quan đến những vấn đề Biển Đông, 5 con rồng khác đóng vai trò thứ yếu, mặc dù điều này có thể thay đổi trong tương lai. Các “con rồng” này gồm Lực lượng Tuần duyên Trung Quốc, Cục Chống buôn lậu và Hải quan, Cơ quan An toàn Hàng hải, Tổng cục Du lịch Quốc gia và Bộ Môi trường.

¹²⁴ Như trên và Phần IV.A.3 “Chia rẽ nội bộ”

¹²⁵ Như trên

¹²⁶ Tìm hiểu thêm về thảo luận về vai trò ảnh hưởng của các công ty dầu khí nhà nước về chính sách Biển Đông của Trung Quốc, xem Phần IV.D “Những nguồn năng lượng tiềm năng”

¹²⁷ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 9 năm 2011

¹²⁸ Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 9 năm 2011

¹²⁹ “Việt Nam phản đối kế hoạch của công ty CNOOC khai thác dầu khí trong vùng biển tranh chấp”, *The Wall Street Journal*, 16 tháng 3 năm 2012

Tổng cục Du lịch Quốc gia: cơ quan này phát triển ngành công nghiệp du lịch và phê chuẩn các dự án du lịch mới tại Trung Quốc, chấp thuận các tour du lịch cao cấp đến quần đảo Hoàng Sa nhưng liên tiếp gây ra sự thù địch giữa Trung Quốc và Việt Nam.¹³⁰ Cơ quan này có lợi ích trong việc tạo điều kiện cho du lịch tại Biển Đông, đặc biệt là khi nhu cầu du lịch nội địa Trung Quốc ngày càng tăng.¹³¹ Trong khi đó, những yêu cầu thông qua các dự án du lịch cấp địa phương như vậy được chính quyền trung ương ủng hộ ở mức độ nhất định vì du lịch là sự biểu hiện về chủ quyền và sự quản lý đối với những lãnh thổ tranh chấp và giúp củng cố tính hợp pháp của những yêu sách của Bắc Kinh.¹³²

Bộ Môi trường: Hiện tại, Bộ này có trách nhiệm đánh giá tác động môi trường của những dự án phát triển hàng hải gần bờ.¹³³ Cơ quan này không có tàu tuần tra.

Lực lượng Phòng vệ bờ biển thuộc Bộ Công an Trung Quốc: Là lực lượng bán quân sự, trách nhiệm chính là ngăn chặn buôn lậu và buôn người trên vùng biển gần.¹³⁴ Mặc dù nhân viên và tàu của cơ quan này được trang bị vũ khí, nhưng lực lượng này lại thiếu thốn và hầu hết tàu không đủ lớn để tiến hành các cuộc tuần tra thường xuyên tới khu vực tranh chấp ở Biển Đông.¹³⁵ Lực lượng bán quân sự hàng hải đặc biệt là Lực lượng Phòng vệ bờ biển, chịu trách nhiệm về an ninh và thực thi pháp luật xử lý các lĩnh vực an ninh và chấp pháp có liên quan đến tất cả các quốc gia có lợi ích hàng hải và điều này đòi hỏi có sự hợp tác quốc tế (ví dụ như cướp biển, buôn lậu, tìm kiếm cứu nạn...). Như vậy, các lực lượng bán quân sự có thể được xem là lực lượng duy nhất được giao nhiệm vụ để xây dựng

¹³⁰ Trong khi cơ quan này đã không khởi xướng dự án, bằng việc đưa ra sự chấp thuận của mình đối với sáng kiến của chính quyền địa phương cơ quan này đã đưa ra sự ủng hộ quan trọng đối với nó. Đối với những dự án du lịch cao cấp trên quần đảo Hoàng Sa mà gây ra khủng hoảng ngoại giao giữa Việt Nam và Trung Quốc, xem Phần IV.C “Những lợi ích kinh tế của chính quyền địa phương”

¹³¹ Phong văn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

¹³² Phong văn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 11 năm 2010

¹³³ Xem website chính thức của cơ quan này tại www.mep.gov.cn/zhxx/jgzq/; “中海油南海石化项目通过验收” [“CNOOC’s Petroleum & Petrochemical Refinery Project Passed the Review”], 中国化工资讯网 [China Chemical Information Net], 11 May

2011, www.nfhgw.com/news/show/513/. Phong văn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011

¹³⁴ Xem website chính thức của Lực lượng Tuần duyên Trung Quốc tại www.mps.gov.cn/n16/n80254/n80271/index.html.

¹³⁵ “傅宏裕：加强海警部队建设，维护海洋权益” [“Fu Hongyu: Nâng cao sức mạnh của Tuần duyên, bảo vệ lợi ích biển”], China National Radio, 5 tháng 3 năm 2010

những mối quan hệ gần gũi hơn giữa các quốc gia và thúc đẩy những biện pháp xây dựng lòng tin.¹³⁶

Cục Chống buôn lậu và Hải quan Trung Quốc thuộc Tổng cục Hải quan: Là một cơ quan có thẩm quyền chấp pháp tại những vùng biển và lãnh thổ yêu sách xung quanh Trung Quốc.¹³⁷ Trách nhiệm chính của cơ quan này là hoạt động chống buôn lậu. Cơ quan này phối hợp với Lực lượng chấp pháp trên biển trong việc ngăn chặn những tàu khả nghi và kiểm tra hàng hóa trên tàu.¹³⁸ Giống như Lực lượng Tuần duyên, cơ quan này không có những con tàu lớn và chịu được mọi điều kiện thời tiết để tuần tra thường xuyên trong những vùng biển tranh chấp tại Biển Đông.¹³⁹ Cho đến bây giờ, cả hai lực lượng này không liên quan đến những vụ đối đầu lớn tại Biển Đông.

Cơ quan An toàn Hàng hải (MSA): Là cơ quan trực thuộc Bộ Giao thông Vận tải quản lý một trong ba lực lượng chấp pháp quyền lực nhất trên biển. Cơ quan này đóng vai trò quản lý quan trọng đối với những vấn đề giao thông hàng hải của Biển Đông. Đáng chú ý nhất là cơ quan này có trách nhiệm đảm bảo hoạt động qua lại thông suốt và an toàn của các tuyến đường biển.¹⁴⁰ Cơ quan này thường phải hợp tác với những cơ quan chấp pháp khác trong các hoạt động chống buôn lậu (với Hải quan Trung Quốc); đấu tranh chống những hoạt động trái pháp luật (với Lực lượng Chấp pháp Biển); chống cướp biển (với Hạm đội Nam hải)... Quá trình hợp tác này thường kéo dài và khó khăn.¹⁴¹

Cho đến nay, MSA không can dự vào các xung đột lớn tại những vùng biển tranh chấp, nhưng tham vọng của cơ quan này là tìm kiếm một vai trò lớn hơn trên

¹³⁶ Ví dụ, Lực lượng Tuần duyên Nhật Bản giúp đỡ huấn luyện, cung cấp trang thiết bị hay tài chính cho tất cả các quốc gia ven Biển Đông, và Nhật Bản đã đưa ra sáng kiến thành lập Diễn đàn Tuần duyên Bắc Thái Bình Dương vào năm 2000, quy tụ những lực lượng bán quân sự của Trung Quốc, Canada, Bắc Triều Tiên, Nga và Mỹ. Trong 10 năm qua, các cơ quan bán quân sự hàng hải Mỹ - Trung thường xuyên và thành công trong việc tổ chức những cuộc luyện tập chung; trong khi mặt khác, mối quan hệ quân sự Mỹ - Trung - mặc dù có một vài tiến triển rất tích cực gần đây. “Diễn đàn Tuần duyên Bắc Thái Bình Dương”, website chính thức của Lực lượng Tuần duyên Canada; “Lực lượng Tuần duyên Mỹ huấn luyện với Lực lượng Tuần duyên Trung Quốc”, website chính thức của Lực lượng Tuần duyên Mỹ, 18 tháng 8 năm 2007

¹³⁷ Website chính thức của Hải quan Trung Quốc, www.customs.gov.cn/tabid/8015/Default.aspx; Phòng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 1 năm 2012

¹³⁸ 金永明 [Jin Yongming], 东海问题解决路径研究 [Nghiên cứu về các giải pháp cho các vấn đề của Biển Đông Á], 法律出版社 [Legal Press], 2009, tr. 175-176

¹³⁹ “南沙护渔启示：中国需要职业海岸警卫队” [What has fisheries protection in the Spratly Islands indicated: China needs professional coast guard], *Netease news*, 31 tháng 5 2010, <http://war.163.com/10/0531/13/68133RT900011232.html>.

¹⁴⁰ Thêm thông tin về Cơ quan An toàn Hàng hải và trách nhiệm của cơ quan này tại www.msa.gov.cn

¹⁴¹ Phòng vấn của Crisis Group, tỉnh Hải Nam, tháng 11 năm 2009

biển.¹⁴² Từ năm 2006 đến 2010, cơ quan này có thêm 3 chiếc tàu lớn hơn 1000 tấn được trang bị trực thăng và có kế hoạch kiểm soát tất cả các vùng EEZ mà Trung Quốc yêu sách vào năm 2015.¹⁴³ Tàu tuần tra lớn nhất của cơ quan này là “*Hải tuần 11*”, dài 114m, trọng lượng 3249 tấn, trực thăng có thể hạ cánh.¹⁴⁴ Với tham vọng và sự gia tăng sức mạnh chấp pháp của mình, cơ quan này có thể trở thành một tác nhân trong tranh chấp Biển Đông trong tương lai.

International Crisis Group

*Trần Quang (dịch)
Thái Giang (hiệu đính)*

Trích trong bản gốc tiếng Anh *Stirring Up the South China Sea* của International Crisis Group, Asia Report số 223, ngày 23 tháng 4 năm 2012

¹⁴² Phỏng vấn của Crisis Group, Bắc Kinh, tháng 12 năm 2011, tháng 3 năm 2012

¹⁴³ “我国装备三千吨级海巡船，维护国家主权” [“Trung Quốc đóng tàu tuần tra an toàn hàng hải tải trọng 3000 tấn để bảo vệ chủ quyền quốc gia”], Thông tấn xã Trung Quốc, 1 tháng 3 năm 2009; “中国海事建最先进海巡船可起降大型直升机” [“Cơ quan an toàn Hàng hải đóng tàu tuần tra tiên tiến nhất có chỗ đỗ cho trực thăng”], Xinhua News Agency, 12 tháng 11 năm 2010; “畅读海事发展” [“Expecting the Development of Maritime Safety Power”], p. 13, 中国海事 *China Maritime Safety*, Issue 1, 2011.

¹⁴⁴ “中国最大最先进海巡船‘海巡11号’建成下水” [“China’s biggest and most advanced MSA vessel ‘Haixun 11’ tried the water”], 凤凰资讯 [Phoenix News], 2 tháng 3 năm 2009, http://news.ifeng.com/mil/2/200903/0302_340_1038751.shtml.