

Bài viết này xem xét khả năng thành lập lực lượng tuần tra chung ở Biển Đông trên cơ sở phân tích hai sáng kiến Sáng kiến An ninh Eo biển Malacca (MSSI) và các hoạt động tuần tra chung tại Malacca (MSSP) như những trường hợp thành công. Dựa trên những phân tích đó, bài viết thảo luận về khả năng tham khảo những sáng kiến trên cho việc thiết lập một mô hình tương tự tại Biển Đông.



Hôm tháng 3, Tổng Lãnh Sự quán Thái Bình Dương đô đốc Robert Thomas, phát biểu tại triển lãm quốc tế Langkawi rằng các nước Đông Nam Á nên tăng cường phối hợp với nhau liên quan tới các vấn đề an ninh biển mà vấn đề nổi bật nhất là tôn trọng chủ quyền biển của nhau. Ông cũng nói rằng “nếu các nước ASEAN dồn đầu trong một nỗ lực nhỏ vậy, Hôm đi 7 số sản sàng hợp trợ”.

Một không phải là cường quốc duy nhất ủng hộ các hoạt động tuần tra đa phương cùng một lực lượng hải quân chung tại Biển Đông. Nhật Bản gần đây cũng đã đồng ý khả năng tham gia vào các hoạt động tuần tra chung trên không với Mỹ tại Biển Đông. Khuôn khổ hợp tác quốc phòng Mỹ-Nhật mới cũng đã cho phép Tokyo hợp trợ Washington tại những điểm nóng toàn cầu dưới danh nghĩa phòng vệ tập thể. Ngoài Nhật Bản, Ấn Độ cũng đang là đối tác chiến lược của Việt Nam và cũng đang thúc đẩy chính sách hàng hải Đông. Đây chính là yếu tố bên ngoài thuận lợi, giúp tạo

đồng một đồng [“liên minh bên trong liên minh”](#) vẫn là sự tập hợp của các quốc gia có cùng lợi ích.

Tính đa phương của hợp tác biển cũng đã được một số nước ASEAN lưu ý. Ý tưởng về một “lực lượng gìn giữ hoà bình chung” của ASEAN đã được [Malaysia đưa xuất](#) cách đây 2 tháng. Sáng kiến này được

[Bên trong Quốc phòng Malaysia](#)

đưa ra trước chuyến thăm tại Việt Nam. Indonesia vào năm 2011 đã đưa xuất với Trung Quốc về một kế hoạch tuần tra chung tại Biển Đông để ngăn chặn đánh bắt cá trái phép. Với Việt Nam và Philippines, bên đó theo dõi tác chiến lực được [thông tin gần đây](#)

cho thấy hai nước sẽ bắt đầu tiến hành tuần tra chung và tập trận chung ở Biển Đông. Các yêu cầu thúc đẩy hợp tác biển đa phương đã xuất hiện, tuy nhiên vẫn chỉ là một đề song phương ban đầu giữa các quốc gia có lợi ích chung. Việt Nam, Philippines, Malaysia hay Indonesia vì thế nên xem xét hợp tác với nhau để thúc đẩy ý tưởng đa phương hoá về một hợp tác biển, ví dụ như hiện thực hoá sáng kiến tuần tra chung.

Tuy nhiên, liệu sáng kiến về một lực lượng hải quân chung với hoạt động tuần tra chung ở Biển Đông giữa các quốc gia ASEAN và với các đối tác bên ngoài có khả thi? Có các tiến bộ hay ví dụ nào trước đây về một thỏa thuận phù hợp giúp các nước ASEAN tham khảo cho mô hình tuần tra chung ở Biển Đông hay không? Bài viết này hướng đến hai mục đích chính. Một nó phân tích hai sáng kiến Sáng kiến An ninh Eo biển Malacca (MSSI) và các hoạt động tuần tra chung tại Malacca (MSSP) như những trường hợp thành công. Dựa trên những phân tích đó, bài viết thảo luận về khả năng tham khảo những sáng kiến trên cho việc thiết lập một mô hình tương tự tại Biển Đông.

Bài học thành công

Sáng kiến An ninh Eo biển Malacca (MSSI) và các hoạt động tuần tra chung tại Malacca (MSSP) chính thức được triển khai vào năm 2004 có thể là trường hợp tham khảo. Hoạt động này là quá trình kết hợp các thỏa thuận song phương về tuần tra chung giữa ba nước Malaysia, Indonesia, Singapore, sau đó có sự tham gia của Thái Lan vào năm 2008, nhằm đối phó với các mối đe dọa an ninh phi truyền thống ở eo biển Malacca. Sáng kiến này hiện tại gồm ba thành tố: (1) chính là MSSP; (2) là mạng lưới Eyes-in-the-sky (EiS) – hoạt động phối hợp tuần tra trên không giữa các nước; và (3) là nhóm trao đổi thông tin tình báo MSP. MSSI như một minh chứng sự hợp tác giữa

các quốc gia nhằm giải quyết một mối đe dọa an ninh cộng đồng - cướp biển và tội phạm xuyên quốc gia.

Bên cạnh đó, MSSI còn nhận được sự hỗ trợ về mặt kỹ thuật của Mỹ nhằm gia tăng năng lực nhận thức biển, chia sẻ thông tin tham gia của các quốc gia khác ngoài khu vực như Úc hay New Zealand vào EIS. Đây là một ví dụ cho thấy rõ các quốc gia ASEAN có thể tạo ra được một cơ chế phù hợp nếu có một nhận thức chung, đồng thời thu hút được sự tham gia của các quốc gia ngoài khu vực.

Có nhiều mô hình tuần tra chung được đánh giá là thành công, trong đó phải kể đến hai sáng kiến là các lực lượng cướp biển và bảo đảm an ninh hàng hải đa phương tại vùng biển ngoài khơi Somalia và phía tây Ấn Độ Dương. Mô hình này có một tên gọi chung là Lực lượng biển hỗn hợp (Combined Maritime Forces - CMF). [CMF là](#)
“sự hợp tác hải quân đa quốc gia, với mục tiêu thúc đẩy an ninh, ổn định và thịnh vượng tại vùng lãnh hải quốc tế rộng 2,5 triệu dặm vuông, bao gồm một số tuyến đường biển quan trọng nhất của thế giới”. Mô hình này có thể tóm tắt về CMF qua bảng sau:

Lực lượng biển hỗn hợp (CMF)

Nhiệm vụ chính

Chống khủng bố; chống cướp biển; khuyến khích hợp tác khu vực; thúc đẩy môi trường

Hoạt động chính

Chúng tôi các mạng lưới kinh tế hay các nhóm hội giáo dục đoàn tại các vùng biên mà

Làm việc với các đối tác khu vực và các đối tác khác để duy trì an ninh và ổn định

Tổng cộng năng lực biên của các quốc gia trong khu vực, và khi có yêu cầu thì có khả năng

Bao gồm 3 bộ phận: Nhóm tác chiến hiện hợp 150 (an ninh hàng hải và công nghệ biển);

Thành viên tham gia

30 quốc gia: Úc, Bahrain, Bỉ, Canada, Đan Mạch, Pháp, Đức, Hy Lạp, Ý, Nhật Bản, Jordan, Hàn

Các quốc gia tham gia một cách tự nguyện. Đóng góp của các quốc gia tùy theo năng lực tại

Các hỗ trợ có thể bao gồm: cung cấp nhân lực; đóng góp vào lực lượng tàu chiến hay hải

Chức vụ

Chức vụ cao nhất là một Phó đô đốc Mỹ. Ông vừa là chủ tịch của Bộ chủ tịch Hội quân M

Phó chủ huy là một Thiệu tướng Hải quân Hoàng gia Anh. Các quan chức cấp cao khác đ

Tính chất pháp lý

Các nước tham gia vào CMF không phải kết hợp một hiệp định chính trị hay quân sự n

Hoạt động dựa trên sự cho phép của các [Nghị quyết của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc](#)

Bảng 1: Thông tin tóm tắt về Lực lượng biển hỗn hợp (CMF). Nguồn: combinedmaritimeforces.com

Là một cơ chế tuần tra đa phương do Mỹ thiết lập dành cho nhiều mục đích khác nhau, CMF đã chứng tỏ tính hiệu quả của mình trong lĩnh vực chống cướp biển. Theo số liệu của [Trung Hàng hải Quốc tế \(IMB\)](#), năm 2009, cướp biển đã xâm nhập thành công 46 tàu, tăng lên 47 vào năm 2010 và giảm xuống chỉ còn 25 vào năm 2011. Trong năm 2012, có 75 vụ tấn công của cướp biển được ghi nhận ngoài khơi Somalia và vùng vịnh Eden – giảm so với con số 237 trong năm 2011 – với chỉ 14 trường hợp thành công. Sang năm 2013, đã không còn trường hợp cướp biển bắt giữ thành công nào được ghi nhận. Đây là một kết quả cho thấy sự thành công của quá trình hợp tác đa phương giữa các quốc gia có liên quan, quá trình hoạt động hiệu quả của các chiến dịch chống cướp biển cả trên bộ lẫn trên biển.

MSSI

CMF

Nhiđm vđ

Tuđn tra chđng cđđp biđn, các vđn đđ an ninh phi truyđn thđng

đđm bđo an ninh hàng hđi, chđng cđđp biđn

Khu vđc hđt đđng

Khu vđc eo biđn Malacca (mang tđm khu vđc)

Vđng biđn Somalia và vđnh Eden, phía tây đn đđ Dđđng (mang tđm quđc tđ)

Thành viđn

-	4 nđđc thành viđn ASEAN
---	-------------------------

- Có sđ tham gia mđt cách cđ giđi hđn cđa các quđc gia bên ngođi.

30 nóc, tham gia mọt cách t do

T ch

- Kt hợp giã các tho thun song phng, dĩa trên các tho thun giã ba nóc Malaysia

- Dĩa trên y ban điu phi chung

- Sáng kiến đa phng cĩa M, do M điu phi

- Hm đi 5 cĩa M là nhân t điu phi chính.

Pháp lý

Trên vùng nóc thu c phm vi tho thun giã các nóc có liên quan.

Vùng biên quc t, dĩa trên các Ngh quy t cĩa Hội đng B o an Liên H p Qu c.

Bng 2: So sánh giĩa MSSSI và CMF.

Bng 2 đĩa ra mọt s so sánh tng quan giĩa hai mô hình MSSSI ở ông Nam Á và

CMF ngoài khơi Somalia. MSSI hình ảnh di chuyển cho hợp tác ở cấp độ khu vực, tiêu biểu là hợp tác giữa các quốc gia ASEAN. Mô hình còn lại, CMF, là điển hình của hợp tác ở mức độ toàn cầu, với MĐ là công cụ chính tiến hành các hoạt động điểu phối chung. Mọi mô hình đều có các đặc trưng riêng mà sáng kiến hội quân chung ở Biển Đông có thể học hỏi. Đầu tiên, một sáng kiến hội quân chung sẽ phải xác định một cách rõ ràng về mục tiêu: là chống cướp biển, bảo vệ an ninh hàng hải, bảo vệ môi trường, hay chống đánh bắt cá trái phép. Cả MSSI và CMF đều đã cụ thể hoá rõ ràng mục tiêu hoạt động của mình. CMF còn phân chia mọi một mục tiêu cho một nhóm hợp tác chiến cụ thể.

Mô hình nào cho Biển Đông?

Về mặt thực, các thoả thuận của MSSI hợp đồng hơn nhiều so với CMF, một phần vì chúng liệt kê được các đặc trưng trong mọi quan hệ giữa các quốc gia ASEAN với nhau. Một hiệp định bình đẳng cùng có lợi, đặt được đồng thuận giữa các bên tham gia là cần thiết trong bối cảnh phạm vi địa lý của MSSI là nhỏ hẹp, cũng như các bên tham gia có vị thế ngang bằng nhau. Trong CMF, MĐ là công cụ quân sự hàng đầu, với tiềm lực quân sự vốn sẵn có ở khu vực và kinh nghiệm điểu phối quốc tế đã đồng hoàn toàn có khả năng dẫn đầu các chiến dịch quân sự tại khu vực.

Về mặt pháp lý, các đặc điểm của MSSI cũng phù hợp hơn. Biển Đông là vùng biển nhỏ và nông, lại là trung tâm của các tranh chấp biển cả khu vực. Chính vì thế sự đồng thuận giữa các quốc gia mong muốn tham gia vào bất cứ một sáng kiến hợp tác biển nào có liên quan tại Biển Đông là quan trọng. Không giống với MSSI, khu vực hoạt động của CMF chủ yếu là trên vùng biển quốc tế và một phần là vùng biển quốc gia - theo các thoả thuận liên quan. Bên cạnh đó, phần lớn các quốc gia ở khu vực Vịnh Eden là những “[quốc gia thoát biển](#)”. Họ không có khả năng tự đảm bảo an ninh hàng hải cho mình. MĐ và CMF vì vậy hoàn toàn có khả năng được thực do hoạt động trong vùng biển quốc tế mà không bị ràng buộc bởi các tranh chấp biển hay gặp phải sự phản đối của các quốc gia liên quan như Somalia hay Yemen.

Vấn đề chủ quyền là rào cản đầu tiên cần phải vượt qua trong nội bộ ASEAN. Việc không đồng thuận giữa các nước như Campuchia, Lào hay Thái Lan không có lợi ích trực tiếp tại Biển Đông và các nước trực tiếp bị ảnh hưởng từ chính sách Biển Đông ngày càng hung hăng và xác quyết hơn của Trung Quốc chính là rào cản lớn. Những quan trọng hơn, với các nước tại khu vực Đông Nam Á, xuất hiện một rào cản khác: đặt trọng tâm hợp tác bên trên vấn đề chủ quyền quốc gia đang là một việc nói dè hơn làm. Các nước sẽ không sẵn sàng tự bỏ quyền chủ quyền và kiểm soát của riêng

mình trong quá trình phối hợp, và điều này làm giảm tính hiệu quả của tuần tra chung. Các hoạt động đóng góp khí tài cũng là một hạn chế khi không phối hợp gia nào cũng sẵn sàng làm việc này do lợi ích khác nhau. Khi những đóng góp không đồng đều dẫn tới trình độ tiếng nói trong phối hợp cũng không đồng đều, dẫn đến rủi ro nhất. Vì thế để thực thi sáng kiến này cần những bước đi nhỏ và dần làm hạn [nhập thông thuận cộng đánh bắt cá chung hay khai thác tài nguyên chung](#) . Bên cạnh đó, tuần tra chung cần một sự hợp tác không chỉ giữa các nước ASEAN với nhau, mà còn với các đối tác bên ngoài khu vực. Quá trình này đòi hỏi các quốc gia phải đặt yêu sách chế quyền qua một bên, vốn là một điều kiện khó có thể đạt được trong hiện tại do chế quyền là vấn đề nhạy cảm. Thậm chí ngay cả khai thác chung hay cộng đánh cá chung cũng là vấn đề gây chia rẽ cùng vì lý do trên.

Như vậy, nếu không đạt được đồng thuận từ các nước ASEAN trong một phạm vi ngắn hạn thì vai trò của điều phối chính là rất quan trọng. Một sáng kiến hợp tác chung cần một điều phối minh, có kinh nghiệm và có năng lực. Trong trường hợp CMF, khi những và kinh nghiệm của Mổ đem báo cho một nỗ lực hợp tác chung thành công. Vì vậy MSSI, khi những phối hợp minh mà hạn giữa các quốc gia thành viên bên hạn chế bởi sự thiếu lòng tin lẫn nhau, liên quan tới bản thân các tranh chấp giữa các nước này ở khu vực Malacca. Thêm vào đó, “tuần tra chung” trong trường hợp MSSI khác với “tuần tra hạn hợp” trong trường hợp của CMF. Một đề phối hợp, báo cáo, giám sát và tiến hành nhiệm vụ giữa hai kiểu tuần tra trên là khác nhau, với “tuần tra hạn hợp” theo kiểu CMF là toàn diện và hiệu quả hơn.

Việc Mổ chế đồng đưa lực lượng của mình vào Biển Đông, bỏ qua sự phản đối của Trung Quốc, tạo ra tiềm năng lớn cho sáng kiến hội quân chung. Hội quân Mổ hoàn toàn có khả năng đóng vai trò như một “chất xúc tác” giúp kết nối hội quân các nước ASEAN lại với nhau, hình thành nên một lực lượng hạn hợp. Khi những lãnh đạo và kinh nghiệm của Mổ trong CMF tạo ra lợi thế giúp ASEAN tránh được các bất lợi về một kế thuật. Tuy nhiên, điều này cũng sẽ gây ra thêm một sự rào cản. Trung Quốc sẽ phản ứng một cách minh mẫn và quyết liệt, ngay cả trong trường hợp được mời vào một sáng kiến hội quân chung.

Vì vậy Việt Nam, một mô hình tuần tra chung theo kiểu MSSI sẽ là một lựa chọn phù hợp trong thời điểm hiện tại. Các chế hiện nay trong hợp tác đa phương ở ASEAN vốn là đồng thuận, và tuần tra chung cũng không phải ngoại lệ. MSSI sẽ hạn những được trình phù hợp như tham vấn đa bên, các nhiệm vụ được chia sẻ với nhau tu theo năng lực, lãnh đạo luân phiên và giới hạn trong một khu vực địa lý cụ thể. Tuy nhiên, để có thể tạo ra được một chế tuần tra chung hiệu quả và đạt được lợi ích thông qua chế đó, Việt Nam phải là người đi tiên phong. Tiên phong trong việc thuyết phục các nước ASEAN khác tham gia vào sáng kiến, cũng như là

ngồi tiên phong trong việc thiết lập cơ chế và lộ trình cụ thể nhằm tiến tới hiện thực hoá sáng kiến tuân tra chung. Phải làm cho các nước thấy rõ được lợi ích của họ nằm trong chính hoạt động này: trước hết là đảm bảo an ninh an toàn hàng hải, nguồn lợi tài nguyên; sau đó là nâng cao năng lực biên và tăng cường hợp tác nội khu.

Còn với Trung Quốc? Xét tại vị trí mỗi nước này tham gia một lộ trình tuân tra chung, đối với ASEAN và cả có những điểm bất lợi lớn có lợi. Thuyết phục được Bắc Kinh tham gia sẽ phần nào ràng buộc được nước này vào một cơ chế đa phương. Nhưng đó là trong trường hợp các nước ASEAN phải là người đưa ra luật chơi. Trong điều kiện Trung Quốc có thể áp đặt ý chí của mình lên quá trình hình thành lộ trình tuân tra chung (như đối với DOC), thì sáng kiến này coi như thất bại về mặt ý nghĩa. Cùng với sức mạnh của mình, Trung Quốc sẽ giành quyền đi đầu phải chính. Nếu Mỹ được chọn như là một bên tham gia, thì vị trí Trung Quốc đang ý tham gia sáng kiến tuân tra chung hay không còn tuỳ thuộc vào quan điểm hiện tại của nước này đối với chính sách của Mỹ: hải quân Mỹ là mối đe dọa hay là một đối tượng để hợp tác tại biên phòng.

Với Mỹ, một lộ trình hải quân hơn hợp cũng sẽ góp phần gia tăng sự tin cậy của các nước như trong khu vực tại chính sách xoay trục, đồng thời qua đó tạo sự răn đe nhất định đối với các động thái đe dọa đến an ninh hàng hải. Như đã đề cập, câu hỏi quan trọng nhất đặt ra là Bắc Kinh sẽ xem xét một hợp tác đó như thế nào: Một liên minh trên biển để “bao vây” Trung Quốc hay là một cách thức để thúc đẩy hợp tác “cùng thắng” trong tình thế tình hình Biên Phòng đang căng thẳng? Để đó, để xuất hiện có thể khi nào như của Mỹ, Trung Quốc và ASEAN làm việc một cách nghiêm túc về mặt tiêu, phạm vi, cách thức và vai trò của từng chủ thể trong tuân tra chung, tạo cân bằng giữa các lợi ích. Đó chắc chắn chưa phải là cách tiếp cận hoàn hảo nhất, nhưng ít nhất sẽ không gây ra những hiệu quả đáng có mà một tiêu ban đầu của hợp tác không mong muốn.

Nguyễn Thị Phương, *Nghiên cứu viên thuộc Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế (SCIS), Hội KHXH&NV, HQG TP. HCM.*

Nghiên cứu Biên Phòng