

Chính trị nội bộ trong cách tiếp cận của Indonesia đối với phán quyết của Tòa Trọng tài và vấn đề Biển Đông

Evan A. Laksmana

Phản ứng tức thì của Indonesia trước phán quyết của Tòa Trọng tài ngày 12 tháng 7 năm 2016 thật sự mờ nhạt. Bộ Ngoại giao nước này đã ra một tuyên bố vắn vắn 5 câu:

- Indonesia kêu gọi các bên kiềm chế, tránh hành động làm gia tăng căng thẳng, không tiến hành các hoạt động quân sự có khả năng đe dọa hòa bình và ổn định ở Đông Nam Á; đồng thời các bên cần tôn trọng luật pháp quốc tế, trong đó có Công ước Liên Hợp Quốc về Luật biển 1982.

- Indonesia kêu gọi tất cả các bên tiếp tục thực hiện các cam kết để duy trì hòa bình, thể hiện hữu nghị và hợp tác trong khu vực như đã thực hiện trong thời gian vừa qua.

- Indonesia thúc giục các bên ở Biển Đông hành xử và triển khai các hoạt động theo các nguyên tắc đã được thống nhất.

- Indonesia sẽ tiếp tục nỗ lực xây dựng khu vực hòa bình, tự do và trung lập để xây dựng cộng đồng chính trị và an ninh ASEAN vững mạnh.

- Indonesia kêu gọi các bên có yêu sách tiếp tục đàm phán hòa bình về yêu sách chủ quyền chồng lấn ở Biển Đông theo luật quốc tế.¹

Về cơ bản, tuyên bố này không có điểm nào gây tranh cãi. Trên hết, Indonesia tiếp tục giữ quan điểm là nước không có tranh chấp ở Biển Đông. Nhưng nếu xem xét kỹ hơn, tuyên bố này có vẻ lại là một ví dụ nữa về cách tiếp cận không nhất quán của Indonesia đối với vấn đề Biển Đông cũng như đối với các hành vi xâm phạm khu đặc quyền kinh tế 200 hải lý (EEZ) của đảo Natuna ngày càng gia tăng của Trung Quốc. Chỉ vài tuần trước khi Tòa Trọng tài ra phán quyết, Tổng thống Indonesia Joko Widodo (còn gọi là Jokowi) đã thực hiện một hành động tượng trưng để thể hiện sức mạnh bằng cách đích thân đến thăm đảo Natuna trên chiếc tàu chiến đã bắn vào tàu

¹ Xem toàn văn phản ứng của Indonesia (Indonesia Serukan Semua Pihak untuk Menghormati Hukum Internasional Termasuk UNCLOS 1982) [Indonesia kêu gọi tất cả các bên tôn trọng luật pháp quốc tế, trong đó có UNCLOS 1982], Siaran Pers Kementerian Luar Negeri [Thông cáo báo chí Bộ Ngoại giao], ngày 12 tháng bảy năm 2016, tại <<http://kemlu.go.id/en/berita/siaran-pers/Pages/Indonesia-Serukan-emua-Pihak-untuk-Menghormati-Hukum-InternasionalTermasuk-UNCLOS-1982-.aspx>>.

cá của Trung Quốc hoạt động trong khu vực trong tuần trước đó. Như vậy, điều gì giải thích cho phản ứng mờ nhạt của Indonesia cũng như lập trường thiếu kiên định của nước này trong vấn đề Biển Đông?

Bài báo này lập luận rằng sự thiếu nhất quán của Indonesia cần được xem xét trong mâu thuẫn có tính lịch sử sâu rộng hơn, gắn liền với quan hệ song phương với Trung Quốc và lập trường đứng ngoài tranh chấp ngổ ngáo của Indonesia, và cơ chế quản lý an ninh biển lộn xộn của nước này. Những điều kiện (tiền đề) nêu trên là cần thiết nhưng chưa đủ để giải thích phản ứng mờ nhạt của Indonesia trước phán quyết của Tòa Trọng tài. Có thể lập luận rằng việc Tổng thống Jokowi không quan tâm và thiếu hiểu biết về chính sách đối ngoại là nguyên nhân trực tiếp cho các phản ứng như vậy. Cụ thể, thái độ bàng quan của ông ta làm xấu thêm nền chính trị quan liêu gia tăng của một nhóm cố vấn bên ngoài Bộ Ngoại giao (còn gọi là “những kẻ thao túng chính sách ngoại giao”) trong quá trình hoạch định chính sách đối với Trung Quốc. Tóm lại, chính những điều kiện trên cho thấy chính trị nội địa không phải các tính toán địa-chính trị đã quyết định sự hình thành cách tiếp cận của Indonesia đối với vấn đề Biển Đông, trong đó có phản ứng của nước này đối với phán quyết của Tòa Trọng tài.

Trung Quốc và Biển Đông là các thách thức đối với Indonesia

Theo quan điểm của một số học giả, do Indonesia đã phải trải qua một giai đoạn sóng gió trong quan hệ với Trung Quốc kể từ những năm 1950 nên giới chính trị nước này không có tư duy nhất quán về Trung Quốc.² Mâu thuẫn này hình thành do sự gần gũi về địa lý, cách thức giảng dạy lịch sử về chủ nghĩa bành trướng trong các nhà trường tại Indonesia và vai trò của cộng đồng sắc tộc gốc Hoa trong đời sống kinh tế nước này. Thời gian gần đây, ngay cả khi thịnh vượng của Indonesia ngày càng phụ thuộc vào sự phát triển của Trung Quốc, Chính quyền Jakarta cũng lo ngại về những khác biệt giữa hai nền kinh tế. Chính điều này khiến Indonesia ngày càng có xu hướng coi Trung Quốc như một “thách thức” chiến lược hơn là một “mối đe dọa” trực tiếp. Mối lo ngại này xuất hiện bất cứ khi nào vấn đề Trung Quốc được đề cập đến ở Indonesia.

² Xem Rizal Sukma, "Quan hệ Indonesia-Trung Quốc: Nền chính trị tái cam kết", *Asian Survey* 49, Số 4 (tháng 7,8/2009): 591-608; Daniel Novotny, *Torn Between America and China: Elite Perceptions and Indonesian foreign Policy* (Giảng cơ giữa Mỹ và Trung Quốc: Nhận thức của giới quyết sách và Chính sách đối ngoại của Indonesia (Singapore: Viện Nghiên cứu Đông Nam Á, 2010).

Nhận thức của người dân Indonesia về Trung Quốc càng không đồng nhất. Một cuộc điều tra năm 2005 của Trung tâm Nghiên cứu Pew cho thấy, 60% dân số Indonesia ủng hộ một Trung Quốc lớn mạnh, có thể thách thức sức mạnh quân sự của Mỹ. Tương tự, theo cuộc điều tra năm 2006 của Viện Lowy, hơn một nửa người Indonesia nghĩ rằng Trung Quốc “có thể tin cậy được phần nào”. Tuy nhiên, gần một nửa số người được điều tra năm 2008 lại cảm thấy lo lắng trước khả năng Trung Quốc có thể trở thành mối đe dọa quân sự. Đến năm 2010, chỉ có 58% số người được điều tra có quan điểm tích cực về Trung Quốc.³ Kết quả các cuộc điều tra này phản ánh cả mức độ giới tinh hoa của Indonesia thống trị cách nhìn nhận của công chúng đối với Trung Quốc cũng như sự thiếu vắng nhận thức đầy đủ về chính sách đối ngoại. Ví dụ, một cuộc khảo sát gần đây của Đại học Indonesia cho thấy, dưới 12% người được phỏng vấn biết về vấn đề Biển Đông và lý do vấn đề này lại ảnh hưởng đến Indonesia.⁴

Do người dân không thực sự quan tâm nghiêm túc về Trung Quốc và giới tinh hoa tiếp tục có quan điểm nước đôi vốn có, không ngạc nhiên khi nên chính sách Biển Đông của Indonesia đã rơi vào trạng thái khó xử. Một mặt, Indonesia không công nhận yêu sách “đường 9 đoạn” của Trung Quốc. Năm 2010 nước này gửi công hàm lên Liên hợp quốc tuyên bố rằng yêu sách của Trung Quốc không phù hợp với UNCLOS, do đó Indonesia không phải là một bên trong tranh chấp. Bộ Ngoại giao Indonesia cho rằng, lập trường như vậy sẽ cho phép nước này đã thể hiện được vai trò mang tính xây dựng là một “người trung gian chân thành” trong quá trình giải quyết tranh chấp Biển Đông, đặc biệt thông qua khuôn khổ hợp tác ASEAN-Trung Quốc. Quan trọng hơn, chính sách này còn cho phép Indonesia tiếp tục khai thác khu vực giàu tài nguyên xung quanh đảo Natuna. Về mặt quân sự, giới quốc phòng Indonesia có rất ít lựa chọn để thay đổi các toan tính của Bắc Kinh.⁵

Mặt khác, vai trò “người trung gian chân thành” không liên quan đến tranh chấp đã làm giảm vị thế chiến lược của Indonesia tại khu vực do Trung Quốc đẩy

³ Những cuộc khảo sát này được đề cập tại "Sự khác biệt trong một vấn đề: Phạm vi mâu thuẫn trong quan hệ Indonesia-Trung Quốc" của Evan A. Laksmana, Harvard tạp chí hàng quý, 13, số 1 (Xuân 2011): 26.

⁴ Xem “Natalia Soebagjo và Rene Pattiradjawane, *Jajak Pendapat Umum 2014: Persepsi Masyarakat Indonesia terhadap RRC* [2014 Điều tra: Nhận thức của xã hội Indonesia về nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa] (Jakarta: Trung tâm Nghiên cứu Trung Quốc, Đại học Indonesia, 2014), tr. 40.

⁵ Quân đội đã tổ chức cuộc tập trận trong tại khu vực lân cận đảo Natuna từ giữa những năm 1990, gần đây nhất là tháng 10/2016 của lực lượng Không quân. Trong khi đề cập rõ ràng đến Bắc Kinh (là "mục tiêu") của Quân đội, thì các cuộc tập trận này không ảnh hưởng đến chiến lược của Bắc Kinh.

mạnh hoạt động quân sự hóa và thực hiện chiến thuật lần từng bước (hay còn gọi là lát cắt salami) làm thay đổi hiện trạng tại Biển Đông. Bản thân Tổng thống Jokowi không mặn mà đối với các vấn đề ngoại giao, đồng thời thiên về hướng xây dựng quan hệ gần gũi hơn với Trung Quốc để phục vụ chương trình phát triển kinh tế của mình. Thực tế, có quan điểm cho rằng, lập trường của Indonesia thể hiện nỗ lực duy trì quan hệ với Trung Quốc trong khi né tránh vai trò lãnh đạo trong khối ASEAN. Nói cách khác, Indonesia đang hy sinh ASEAN để đổi lấy quan hệ tốt hơn (về kinh tế) với Trung Quốc.

Những căng thẳng trong vấn đề đảo Natuna và Biển Đông còn trở nên trầm trọng hơn nữa do sự yếu kém trong công tác quản lý biển của Indonesia. Lực lượng chấp pháp biển nước trở nên quan trọng bởi các hoạt động đánh bắt cá bất hợp pháp, không được quản lý, không được báo cáo (IUU), đặc biệt là các hoạt động xâm phạm của Trung Quốc, đang trở thành nguồn gốc tiềm tàng làm nảy sinh xung đột trong khu vực. Indonesia có nhiều cơ quan, tổ chức có chức năng chồng chéo về quản lý an ninh biển. Cụ thể, đối với đảo Natuna, lực lượng Hải quân (TNI-AL), Cơ quan an ninh hàng hải (Bakamla) và Lực lượng chống đánh bắt cá bất hợp pháp thuộc Bộ Thủy sản (Satgas 115) là những cơ quan quản lý, chấp pháp. Các cơ quan này đều có hệ thống chỉ huy, kiểm soát và cơ chế vận hành riêng nhưng lại “luân phiên” tuần tra tại các vùng biển của Indonesia, trong đó có các khu vực nhạy cảm như xung quanh đảo Natuna.

Vấn đề ở chỗ, Indonesia thiếu hẳn một đầu mối điều phối, kiểm soát trung tâm cho toàn bộ bộ máy an ninh hàng hải. Thứ nhất, việc thành lập lực lượng Bakamla vào năm 2014, được cho là có chức năng tuần duyên, không giải quyết được các chồng chéo về chức năng và thiếu bài bản trong phối hợp liên ngành. Thứ hai, việc Tổng thống Jokowi coi trọng Bộ trưởng Bộ Thủy sản Susi Pudjiastuti, một chính trị gia nổi tiếng và quyết đoán, đã làm gia tăng mâu thuẫn nội bộ. Ví dụ, một số chính sách của bà này, đặc biệt là những quyết định phá hủy tàu nước ngoài vì tác nghiệp phi pháp tại vùng biển Indonesia đã dẫn tới mâu thuẫn ngày càng gia tăng với lực lượng Hải quân, dù không nhiều người biết về điều này. Ganh đua giữa các cơ quan là nhân tố quan trọng bởi việc chống lại các hoạt động đánh bắt phi pháp tại vùng biển của Indonesia ngày càng trở nên bức thiết trong tư duy chiến lược của Indonesia. Lực lượng nào được phép tuần tra vùng biển của Indonesia với thẩm quyền và năng lực thế nào đều có những hệ lụy chiến lược. Nói tóm lại, những điều kiện đó, từ truyền thống nước đôi cho đến ganh đua giữa các cơ quan công quyền, đều cho thấy

bối cảnh lịch sử và thể chế trong đó chính sách Biển Đông của Indonesia được hoạch định.

Chính sách Biển Đông tê liệt dưới thời Tổng thống Jokowi

Dù có nhiều tài liệu nói về vấn đề dân chủ hóa đã làm thay đổi chính sách đối ngoại của Indonesia như thế nào, chính sách đối với Trung Quốc và Biển Đông của chính quyền Jokowi cho thấy, việc hoạch định chính sách ngoại giao của Indonesia mang đậm một phong cách riêng, dường như là một vấn đề của riêng Tổng thống. Một phần do đây là di sản của hệ thống tập trung hoá trong chính sách Trật tự Mới dưới thời Tổng thống Suharto, và phần khác do các đời Tổng thống sau đó đều không thật chú trọng đầu tư xây dựng một hệ thống ngoại giao chuyên nghiệp, được đầu tư đầu tư đầy đủ và đánh giá bài bản.⁶ Kết quả là, sự thờ ơ của cá nhân Tổng thống Jokowi đối với ngoại giao, chương trình nghị sự hạn hẹp về kinh tế trong nước, cộng thêm sự quan ngại về tình hình chính trị trong nước đã ngăn cản Indonesia tập trung đối phó với các vấn đề chiến lược ngày hôm nay, trong đó có vấn đề Biển Đông.⁷ Vấn đề này càng trở nên trầm trọng với việc giải thể Văn phòng phát ngôn về các vấn đề đối ngoại được thiết lập dưới thời Yudhoyono; và việc chỉ định ông Rizal Sukma là cố vấn chính sách đối ngoại chính của Jokowi làm Đại sứ tại Anh; và loại bỏ ông Andi Widjajanto, một nhà phân tích đối ngoại giỏi khỏi vị trí thư ký nội các.

Tuy nhiên, trong khi Jokowi có thái độ thiếu thận trọng đối với chính sách đối ngoại nói chung thì chính sách đối với Trung Quốc lại được quan tâm nghiêm túc hơn vì ông tin rằng, Trung Quốc có vai trò quan trọng hơn đối với chương trình đối nội của mình. Liên quan đến phản ứng mờ nhạt trước phán quyết của Tòa Trọng tài, một số nguồn tin nội bộ cho biết, tuyên bố của Indonesia ngày 12 tháng 7 được đưa ra sau nhiều cuộc tranh luận nội bộ cấp Chính phủ trước đó ít nhất vài tuần. Đây là một trong số ít các trường hợp mà một vấn đề đối ngoại, thường thuộc thẩm quyền của bộ ngoại giao, lại được thảo luận, cân nhắc trong toàn bộ nội các. Theo đề nghị mạnh mẽ bởi ít nhất hai vị bộ trưởng, ông Jokowi nghiêng về phương án đưa ra một tuyên bố cụ thể. Tuy nhiên, sau nhiều cuộc tranh luận và vận động hành lang của các quan chức cấp cao (bao gồm cả những nhân vật bị cáo buộc là liên quan Bắc Kinh),

⁶ Sau năm 1998, chỉ có những cải cách dưới thời Ngoại trưởng Hassan Wirajuda là đáng kể. Nhưng những cải cách này không được chính phủ quan tâm. Tham khảo "Cải cách Bộ Ngoại giao Indonesia: Ý tưởng, tổ chức và lãnh đạo" của Greta Nabbs-Keller, *Tạp chí Đông Nam Á đương đại* 35, Số 1 (Tháng 4. 2013): 56-82.

⁷ Xem "Chủ quyền và Biển: Những thách thức về chính sách đối ngoại của Tổng thống Joko Widodo" của Aaron L. Connelly, *Tạp chí Đông Nam Á đương đại* 37, số 1 (tháng 4/2015): 1-28.

cuối cùng đã đi đến thống nhất, Indonesia cần phải đưa ra một tuyên bố vì ngay cả một tuyên bố ôn hoà cũng tốt hơn là không có tuyên bố nào.⁸

Ở góc độ cá nhân, giới quan sát cho rằng, Jokowi đã có quan hệ thân thiết và liên lạc khá thường xuyên với Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình. Tuy nhiên, cũng không nên đánh giá thấp vai trò của nhóm “thân Trung Quốc” trong Nội các Indonesia. Những thành viên này, đặc biệt là bà Rini Soemarno, Bộ trưởng Bộ Doanh nghiệp Quốc doanh Indonesia và ông Luhut Pandjaitan, Bộ trưởng Điều phối về các vấn đề Chính trị, Pháp lý và An ninh (hiện là Bộ trưởng Điều phối các vấn đề biển), là những cố vấn đáng tin cậy nhất Jokowi, đặc biệt là về chính sách đối ngoại. Họ là những nhà chính trị hàng đầu của Jokowi và ông luôn phải dựa vào các nhân vật này để thực thi các nghị trình chính sách. Điều đáng nói là, Jokowi không thể giành chiến thắng trong chiến dịch tái cử mà không có hai nhân vật này tham gia.

Trong khi quan hệ giữa Sumarno với Bắc Kinh gây sự chú ý trong thời gian bà còn là Bộ trưởng dưới thời chính quyền Megawati (2001-2004) thì “đế chế” Doanh nghiệp của Pandjaitan đã được mở rộng sau khi ông tham gia phe của Jokowi.⁹ Vai trò của Pandjaitan trong việc định hình chính sách Trung Quốc cũng rất đáng chú ý, bởi các quan chức đôi khi ghi nhận rằng nhân viên của ông có thể đã can thiệp vào cuộc họp ngoại giao giữa ASEAN với Trung Quốc. Trong khi những nhân vật chủ chốt có ảnh hưởng quyết định đến việc định hình chính sách của Indonesia đối với Trung Quốc ở cấp cao, những cơ quan quan liêu khác như Bộ Thủy sản, Bộ Quốc phòng và Bộ Ngoại giao, Cơ quan An ninh, Hàng hải... mâu thuẫn gay gắt với nhau, càng làm cho quá trình hoạch định một chính sách Biển Đông khó khăn hơn.

Điều gì ở phía trước?

Indonesia không có chính sách nhất quán đối với Biển Đông do nước này không có nhận thức nhất quán về Trung Quốc và sự thiếu quan tâm của Tổng thống Jokowi đối với lĩnh vực đối ngoại. Ngoài việc thực hiện một số hành động cứng rắn như các chuyến thăm tới đảo Natuna, Tổng thống Jokowi sẽ tiếp tục áp dụng chính

⁸ Một dự thảo trước đó về tuyên bố đã thực sự đề cập đến phán quyết và giá trị của phán quyết cũng như hỗ trợ cụ thể của Indonesia đối với các quá trình giải quyết tranh chấp, qua đó có thể giúp củng cố vị trí của nước này trên Biển Đông.

⁹ Vài tuần sau sự cố hồi tháng 3/2016 tại đảo Natuna, báo chí địa phương đưa tin, mạng lưới kinh doanh Pandjaitan là một trong số ít người được hưởng lợi từ các khoản vay cho cơ sở hạ tầng từ Trung Quốc. Xem thêm chi tiết tại “Pinjaman China \$3 Miliar untuk Bank BUMN Mengalir ke Korporasi Besar Ini” của Alfin Tofler và Adam Rizky Nugroho [Các khoản vay trị giá 3 tỷ đô la của Trung Quốc cho các Ngân hàng nhà nước đã đi vào Tập đoàn Big]. Xem tại <<http://www.bareksa.com/id/text/2016/04/28/pinjaman-china-3-miliar-untuk-bank-bumn-mengalir-ke-korporasi-besar-ini/13214/news>>.

sách “dưới cân bằng” với Trung Quốc.¹⁰ Đối với phản ứng của Indonesia trước phán quyết của Tòa Trọng tài, giới ngoại giao Indonesia dường như đã sẵn sàng để bước qua nó, như đã được chứng minh trong một số cuộc họp ASEAN kể từ sau khi Tòa Trọng tài ra phán quyết. Với ý nghĩa đó, trong khi phán quyết chứng minh hầu hết các quan điểm của Jakarta tại Biển Đông về UNCLOS, nó không còn là các vấn đề khẩn cấp chiến lược đối với các nhà hoạch định chính sách Jakarta nữa.

Điều quan trọng hơn là Jakarta hiện đang theo dõi sát sao cách hành xử của Tổng thống Philippine Rodrigo Duterte trong vấn đề Biển Đông, và liệu Duterte sẽ thân Bắc Kinh hơn người tiền nhiệm Benigno Aquino (người đã khởi động vụ kiện Trung Quốc) như ông vẫn thể hiện hay không? Các nhà hoạch định chính sách Indonesia tin rằng Chủ tịch ASEAN năm 2017 (lại đúng dịp kỷ niệm 50 năm thành lập Hiệp hội), nước tiếp theo điều phối quan hệ Trung Quốc - ASEAN, Philippines sẽ càng có vai trò quan trọng. Do đó, do vị thế chiến lược của Indonesia ở khu vực đang bị suy giảm, ASEAN nhìn vào Philippines để tìm ra cách thức để can dự với Trung Quốc và đối phó với hành vi bá quyền của nước này tại khu vực. Khi Indonesia đã “trách nhiệm” sang cho Manila thì kỳ vọng đối với sự lãnh đạo của Indonesia sẽ ngày càng ít đi.

Evan A. Laksmana là Nghiên cứu viên Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (CSIS) tại Jakarta và NCS tại Trường Maxwell về các vấn đề Công dân và Công cộng thuộc Đại học Syracuse theo học bổng Fulbright (2011-2015). Địa chỉ: Tầng 5, Tòa nhà Trung tâm Pakarti, Jl. Tanah Abang 3, số 23-27, Jakarta, Indonesia 10160; email: evan.laksmana@csis.or.id. Bài viết được đăng trên [Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs](#).

Bài dịch thuộc bản quyền Nghiên cứu Biển Đông. Đề nghị chỉ được dẫn đường link, không đăng lại khi chưa có sự đồng ý của Ban Biên tập.

Biên dịch: Trịnh Thanh Vân

Hiệu đính: Đỗ Thanh Hải

¹⁰ “Dưới cân bằng” xảy ra khi một quốc gia bị đe dọa không cảm nhận được một cách chính xác các mối đe dọa của một nước khác, hoặc đơn giản là không có phản ứng thích hợp với nó. Xem “Các mối đe dọa chưa xác định: Những ràng buộc chính trị về sự cân bằng quyền lực” của Randall Schweller, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006).