

CHÍNH SÁCH TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC AN NINH BIỂN CỦA PHILIPPIN: THỰC TRẠNG VÀ TRIỂN VỌNG

Phạm Duy Thực*

Tóm tắt

Philippin nằm ở rìa đông của Biển Đông, là nước yếu sách nhưng có năng lực an ninh biển hạn chế, chỉ có một số tàu chiến cũ và các tàu chấp pháp nhỏ nên không đủ khả năng giám sát các vùng biển ở Biển Đông. Vì thế, Philippin bị thất bại trong các cuộc đối đầu tay đôi trên thực địa với Trung Quốc dẫn đến mất quyền kiểm soát Vành Khăn vào năm 1995 và Scarborough vào năm 2012, trong khi ngư dân của Philippin luôn bị lực lượng chấp pháp đông đảo của Trung Quốc gây sức ép ở các khu vực tranh chấp. Trước tình hình đó, chính quyền Tổng thống Benigno Aquino đã tập trung phát triển lực lượng hải quân và chấp pháp để chống lại sự xâm lấn của các lực lượng biển của Trung Quốc. Bài viết sẽ đi sâu tìm hiểu về chính sách phát triển năng lực an ninh biển của Philippin dưới thời Tổng thống Aquino và gợi mở về chính sách này trong chính quyền của Tổng thống Rodrigo Duterte.

Từ khóa: Philippin, Tổng thống Aquino, Tổng thống Rodrigo Duterte, chiến lược an ninh biển, Biển Đông

Là nước yếu sách và có lợi ích lớn ở Biển Đông nhưng Philippin có năng lực an ninh biển yếu nhất trong số các nước yếu sách ở Đông Nam Á và kém rất xa so với Trung Quốc. Các tàu hải quân của Philippin chủ yếu là các tàu cũ do Mỹ chế tạo từ thời chiến tranh thế giới thứ hai, bao gồm các tàu tuần tra bờ biển, tàu chuyển quân và tàu cứu hộ thiên

* ThS, Cán bộ nghiên cứu, Viện Biển Đông, Học viện Ngoại giao.

tai. Philippin không có tàu tên lửa, tàu ngầm, năng lực không chiến và sẵn sàng hạn chế.¹ Theo Tạp chí *Chiến lược an ninh biển châu Á – Thái Bình Dương* của Bộ Quốc phòng Mỹ công bố tháng 8/2015, Philippin chỉ có 14 tàu chiến các loại, bằng 4,6% của Trung Quốc có 303 tàu chiến. Philippin không có tàu đổ bộ và tàu ngầm, trong khi Trung Quốc có 53 tàu đổ bộ và 64 tàu ngầm. Philippin có 4 tàu chấp pháp, chỉ bằng 1,95% của Trung Quốc có 205 tàu (xem Bảng 1).

Bảng 1: So sánh lực lượng hải quân và chấp pháp giữa Philippin và các nước trong khu vực năm 2015

Loại tàu	Philippin	Trung Quốc	Indônêxia	Việt Nam	Malaixia
Tàu lớn (cỡ tàu khu trục và lớn hơn)	5	79	9	2	4
Tàu nhỏ (cỡ tàu hộ vệ và nhỏ hơn)	9	107	26	24	7
Tàu đổ bộ (bao gồm tàu đổ bộ cỡ trung bình (LSM) tàu đổ bộ)	0	53	24	8	10

¹ Office of Plans and Program, *AFP's Capability Assessment*, presented during the National Defense and Security Review Module Priming Session (Cam Aquinaldo, Quezon City: National Defense College of the Philippines, 3-9 September 2007), p.23.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

Loại tàu	Philippin	Trung Quốc	Indônêxia	Việt Nam	Malaixia
tăng (LST) và tàu đổ bộ tấn công (LPD))					
Tàu ngầm	0	64	2	3	2
Tổng:	14	303	61	37	23
Tàu chấp pháp lớn (hơn 1.000 tấn)	0	95	3	5	2
Tàu chấp pháp nhỏ (từ 500-1.000 tấn)	4	110	5	50	0
Tổng:	4	205	8	55	2

Nguồn: US Department of Defense, *Asia Pacific Maritime Security Strategy*, August 2015, pp.12-13

Quá trình thay đổi nhận thức về an ninh biển của Philippin

Nguyên nhân chính dẫn đến sự yếu kém trong năng lực an ninh biển của Philippin là trong suốt thời gian dài từ khi độc lập năm 1946, Manila chỉ tập trung đảm bảo an ninh trong nước, không chú ý tới các thách thức đến từ biển. Các lực lượng hải quân khai như Abu Sayaff ở miền nam, Mặt trận giải phóng quốc gia Moro (MNLF) và Mặt trận giải phóng hải quân Moro (MILF) nổi dậy tranh giành quyền lực nên các

chính quyền của Philippin phải dồn hết nguồn lực vào việc giữ vững an ninh và ổn định chính trị.²

Bước sang thế kỷ 21, khi Mỹ phát động cuộc chiến chống khủng bố, Philippin dưới sự cầm quyền của Tổng thống Arroyo tiếp tục tập trung vào các vấn đề an ninh trong nước. Philippin bắt đầu khôi phục quan hệ an ninh với Mỹ nhưng chủ yếu thông qua các chương trình hỗ trợ chống khủng bố để trấn áp các lực lượng ly khai trong đất liền. Philippin chưa chú ý đến việc phát triển các khía cạnh quân sự biển vì cảm thấy mối đe dọa từ biển chưa rõ ràng. Hệ quả là, Philippin đã thất bại trong việc ngăn chặn Trung Quốc sử dụng sức mạnh để cưỡng ép và chiếm quyền kiểm soát Scarborough năm 2012.³

Sự kiện Scarborough là tiếng chuông cảnh tỉnh với Philippin và trước mối đe dọa ngày càng tăng từ Trung Quốc, chính quyền Tổng thống Aquino quyết định chuyển trọng tâm bảo vệ an ninh trong nước sang hướng ra bên ngoài để bảo vệ chủ quyền lãnh thổ ở Biển Đông và coi các mối đe dọa đối với chủ quyền lãnh thổ từ biển là thách thức lớn nhất.⁴

Mục tiêu của việc thay đổi chính sách an ninh biển

Mục tiêu chính buộc chính quyền Tổng thống Aquino quyết định chuyển trọng tâm bảo vệ an ninh trong nước sang hướng ra bên ngoài để bảo vệ chủ quyền lãnh thổ ở Biển Đông là để Philippin có khả năng tập

² Ronnie Gil L. Gavan, "Organized National Engagement at Sea: Optimizing the State's Option for Maritime Security," *Digest: A Forum for Security and Defense Issues*, 19, 1 (First Quarter 2012), p.1.

³ Office of Plans and Program, *AFP's Capability Assessment*, presented during the National Defense and Security Review Module Priming Session (Cam Aquinaldo, Quezon City: National Defense College of the Philippines, 3-9 September 2007), p.25.

⁴ Renato Cruz de Castro, Paper presented at 9th Berlin Conference on Asia Security: "International Dimensions of National In Security Concepts, Challenges and Ways Forward", Berlin, June 14-16, 2015, p.13.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

trung mọi nguồn lực để xây dựng và duy trì “sức mạnh rắn chắc đủ tin cậy” với một lực lượng hải quân và chấp pháp đủ mạnh để có thể chống lại sự xâm lấn hoặc xâm lược từ bên ngoài và ngăn chặn các hoạt động phi pháp trên biển.⁵

Cụ thể, Philippin tập trung phát triển đồng thời năng lực an ninh biển trên hai khía cạnh là: (i) Phát triển khả năng nhận thức về biển (maritime domain awareness) với việc thành lập Hệ thống giám sát bờ biển quốc gia (NCWS).⁶ NCWS là trung tâm chỉ đạo, điều hành và điều phối liên cơ quan về an ninh biển của Philippin. Để vận hành hệ thống này, Philippin cần trang bị các thiết bị không quân, đội ngũ nhân lực thạo và các hệ thống ra-đa hiện đại. Trong đó, các máy bay tuần tra tầm xa, máy bay tấn công trên biển là những trang thiết bị cần thiết. Các máy bay này không những tăng cường nhận thức về biển mà còn cải thiện khả năng ngăn chặn trong một cuộc đối đầu hải quân quy mô nhỏ, nhất là ở trong lãnh hải và vùng đặc quyền kinh tế của Philippin; (ii) Tăng cường khả năng ngăn chặn (interdiction capabilities) thông qua kết hợp hệ thống phòng không của không quân và hệ thống giám sát bờ biển quốc gia. Việc này sẽ giúp mở rộng tầm bao phủ và tầm xa cho các lực lượng trinh sát và tăng cường khả năng tìm kiếm mục tiêu. Trong đó, máy bay tuần tra và trinh sát là công cụ chính thực hiện các hoạt động

⁵ Office of the Deputy Chief-of-Staff, *Armed Forces of the Philippines: Strategic Intent* (Quezon City: Camp Aguinaldo, 2011), p.27.

⁶ Thành lập tháng 9/2011, chức năng cụ thể của NCWS bao gồm thu thập, tổng hợp và phổ biến thông tin liên quan đến an ninh biển; duy trì thông tin liên lạc hiệu quả để tăng cường phối hợp hoạt động liên cơ quan; phối hợp tiến hành các hoạt động trinh sát hoặc đáp ứng yêu cầu của cơ quan thành viên trong việc đối phó với tình huống khẩn cấp; lập kế hoạch, phối hợp, giám sát, đánh giá việc triển khai các hoạt động an ninh biển; hợp tác an ninh xuyên biên giới và đa quốc gia theo chỉ đạo của chính phủ, v.v. Xem thêm trong: Peter Chalk, *Rebuilding while reforming: Military modernization in the Philippines*, Australian Strategic Policy Institute, June 2014, p.6.

tuần tra, do thám và ngăn chặn. Trực thăng từ các tàu trên mặt nước giúp tăng cường sự hiện diện và bổ sung sức mạnh rắn đe. Hệ thống phòng không và tên lửa bờ biển của không quân cũng được kết nối với các thiết bị ngăn chặn trên mặt nước và tàu ngầm để tạo thành lớp bảo vệ đầu tiên vòng ngoài cho Philippin.⁷

Hướng triển khai thực hiện chính sách tăng cường an ninh biển

Trên cơ sở mục tiêu đó, Philippin triển khai theo hai hướng song song. *Hướng thứ nhất, chính quyền Tổng thống Aquino tăng cường hiện đại hóa quân đội.* Giữa năm 2012, Tổng thống Aquino quyết định chi 500 tỷ Pê-xô (khoảng 10 tỷ USD) để mua sắm trang thiết bị cho hải quân trong vòng 15 năm, bao gồm 6 tàu khu trục có khả năng chống ngầm và phòng không, trong đó hai chiếc đã nhận từ Mỹ là BRP Grigorio del Pilar (PF 15) vào năm 2011 và BRP Ramon Alcaraz (PF 16) vào năm 2012; 12 tàu hộ vệ có khả năng chống ngầm; 18 tàu tuần tra bờ biển; 26 trực thăng hải quân đa mục tiêu; 42 tàu tấn công đa mục tiêu trang bị ngư lôi và tên lửa đánh chặn và 3 tàu ngầm chạy diesel.⁸ Tuy nhiên, nhiều hạng mục trong danh sách này chưa được triển khai vì khó khăn về ngân sách.

Bên cạnh đó, chính quyền Aquino cũng triển khai một số biện pháp nhằm giảm gánh nặng ngân sách cho chính phủ. Thứ nhất, Philippin thiết lập đối tác chiến lược với các cơ quan nước ngoài và khu vực tư nhân. Ví dụ, Philippin xem xét liên kết với các đơn vị tư nhân để thiết lập mạng lưới thông tin về tình hình nhưng đây mới là ý tưởng và chưa được triển khai vì chính phủ Philippin chưa cho phép lắp đặt các thiết bị viễn thông

⁷ Commodore Jose Renan C. Suarez, "The Imperatives of Defending the Philippines and Air-Defense Partnership," presentation at the *Air Power Symposium 2012*, June 21, 2012, SMX Convention Center, Pasay City, Philippines, p.6.

⁸ Eric Johnson, "Modernizing the Philippines Navy," *United States Naval Institute Proceedings*, Vol.140, Issue 11, November 2014, p.82.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

thương mại trong các trại quân đội hoặc ở các trạm tiếp âm truyền thanh trên đỉnh núi. Philippin ký kết một số hiệp định liên doanh nhưng chủ yếu là dưới dạng dịch vụ thông tin.⁹

Thứ hai, Philippin thuê các trang thiết bị quân sự. Việc này sẽ cho phép quân đội Philippin dành tiền cho chi phí sửa chữa bảo dưỡng trong khi vẫn tiếp cận được với các thiết bị tiên tiến như máy bay tuần tra tầm xa, tàu hộ vệ và các hệ thống vũ khí hiện đại. Ví dụ, Philippin tính thuê tàu khu trục tên lửa 4.000 tấn lớp Perry của Mỹ để tăng cường khả năng tuần tra bờ biển, bảo vệ biên giới trên biển và vùng đặc quyền kinh tế.¹⁰

Thứ ba, Philippin xem xét phát triển hệ thống tên lửa chống hạm xa đặt ở đất liền. Philippin có bờ biển phía tây dài. Thực thể xa nhất ở Trường Sa mà Philippin yêu sách cách Palawan khoảng 450km, trong khi Scarborough cách Luzon 230 km. Vì thế, các hệ thống tên lửa chống hạm tầm xa di động (ví dụ các tên lửa RGM-84L Harpoon và RGM-109B Tomahawk của Mỹ hoặc Brahmos của Ấn Độ và P-800 Yakhont của Nga) đặt ở Palawan và Luzon hoàn toàn có thể tạo sức mạnh răn đe lớn hơn so với các tàu chiến vì việc lắp đặt tên lửa cần ít nhân lực, ít trang thiết bị, dễ ẩn náu và có thể tác chiến nhanh. Ngoài ra, để tìm ra được vị trí của các hệ phóng tên lửa này, Trung Quốc phải đưa máy bay chiến đấu, trực thăng hoặc máy bay không người lái vào sâu trong lãnh

⁹ Department of National Defense (DND), *Transforming the Department of National Defense to effectively meet the defense and security challenges of the 21st century: a white paper on the Philippines defense transformation*, Camp Aguinaldo, Quezon City, July 2012, p.40.

¹⁰ Renato Cruz de Castro, "The Aquino Administration's 2011 Decision to Shift to the Philippines Defense Policy from Internal Security to Territorial Defense: The Impact of the South China Sea Dispute", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 24(1), 2012, p.82.

thổ của Philippin. Như thế, các máy bay của Trung Quốc sẽ gặp rủi ro khi phải đối mặt với các lực lượng phòng không mặt đất của Philippin.¹¹ Hiện Philippin đang trong quá trình đàm phán với Israel về hợp đồng 6,5 tỷ Đô-la (khoảng 142 triệu USD) để mua các tên lửa chống hạm đặt ở đất liền nhưng chi tiết cụ thể chưa được công bố.¹² Theo chuyên gia Felix Chang (Viện Nghiên cứu chính sách đối ngoại-FPRI, Mỹ), Philippin chỉ cần bốn khẩu đội tên lửa chống hạm tầm xa đi động đặt trên đảo Palawan là có thể ngăn chặn sự xâm nhập của các tàu chiến Trung Quốc.¹³

Hướng thứ hai, Philippin mở rộng hợp tác quốc tế, lấy liên minh với Mỹ làm trụ cột và mở rộng kết nối với các nước là đồng minh và đối tác quan trọng của Mỹ ở khu vực. Chủ trương này được nêu rõ trong các văn kiện chiến lược quốc phòng của Philippin như Chính sách an ninh quốc gia 2011-2016¹⁴, Chỉ thị về hợp tác quốc tế của quân đội Philippin

¹¹ "AFP, DND urged to upgrade land-based capabilities," *Philstar*, August 19, 2012; <http://www.philstar.com/headlines/2012/08/19/839733/afp-dnd-urged-to-upgrade-land-based-capabilities>

¹² "Critics of Philippin-Israel missile deal misinformed-AFP exec," *Philstar*, August 8, 2015: <http://www.philstar.com/headlines/2015/08/08/1485951/critics-of-Philippines-israel-missile-deal-misinformed-afp-exec>

¹³ Felix Chang, *Transforming the Philippines' defense architecture*, Foreign Policy Research Institute, 2012, p.11.

¹⁴ Chính sách an ninh quốc gia 2011-2016 của Philippin nhấn mạnh "quan hệ với Mỹ mang lại lợi ích cho an ninh Philippin và sự hiện diện quân sự của Mỹ là nhân tố giữ ổn định chính ở khu vực. Các hoạt động này bắt nguồn từ Hiệp ước phòng thủ chung (MDT) mang lại kết quả cải thiện năng lực hoạt động chung giữa quân đội Philippin và Mỹ. Đồng thời, Philippin tăng cường các giàn xếp hợp tác với Úc, Hàn Quốc, Nhật Bản và các nước khác." Xem thêm trong: National Security Council, *National Security Policy 2011-2016: Securing the Gains of Democracy* (Quezon City: National Security Council, April 2011), p.29-30.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

năm 2010¹⁵ và văn bản Chiến lược quân sự năm 2011 của Văn phòng Phó tham mưu trưởng quân đội Philippin.¹⁶

Cụ thể, với Mỹ, hợp tác về tăng cường năng lực an ninh biển phát triển mạnh mẽ, hiện hữu trong tất cả các mặt của quan hệ liên minh. Thứ nhất, Mỹ và Philippin tăng cường các cuộc Đối thoại chiến lược song phương (BSD). Đây là hoạt động thường niên và luân phiên tại hai nước với sự tham dự của các quan chức cấp cao ngoại giao và quốc phòng (cấp thứ trưởng trở lên), là kênh chính để hai nước tăng cường quan hệ liên minh, minh bạch chính sách.¹⁷ Hai bên trao đổi về các thách thức an ninh khu vực và toàn cầu, thảo luận các biện pháp, phương hướng tăng cường quan hệ liên minh, công tác tăng cường năng lực phòng thủ tập thể, thảo luận các sáng kiến để Mỹ thúc đẩy các nỗ lực hiện đại hóa quân đội, phát triển năng lực an ninh biển của Philippin; vạch kế hoạch và triển khai các hoạt động hợp tác quốc phòng, tăng cường khả năng hoạt động chung trong lĩnh vực an ninh biển và nhận thức về biển.¹⁸

¹⁵ Chỉ thị về hợp tác quốc tế của quân đội Philippin năm 2010 nêu rõ “quân đội Philippin cần tối đa hóa lợi ích trong liên minh với Mỹ, đồng thời phát triển quan hệ với các đồng minh tiềm năng như Úc, Hàn Quốc, Nhật Bản và các nước khác để tăng cường an ninh quốc gia và phát triển năng lực quân đội.” Xem thêm trong: Office of Plans and Program (J-5), *Strategic Direction of AFP International Military Affairs: Executive Summary* (Camp General Aguinaldo, Office of Plans and Program, May 2010), p.2.

¹⁶ Văn bản Chiến lược quân sự của Văn phòng Phó Tham mưu trưởng quân đội Philippin nhấn mạnh “Philippin chỉ có một Hiệp ước liên minh chính thức với Mỹ nên phải mở rộng và tăng cường quan hệ với mười bảy nước mà quân đội Philippin đã ký các hiệp định hợp tác an ninh.” Xem thêm trong: Office of the Deputy Chief-of-Staff, *Armed Forces of the Philippines: Strategic Intent* (Quezon City: Camp Aguinaldo, 2011), p.27.

¹⁷ Cuộc đối thoại chiến lược song phương Mỹ-Philippin lần đầu tiên được tổ chức tại Manila vào năm 2011 và gần đây nhất là lần thứ sáu diễn ra tại Washington DC từ ngày 17-18/3/2016.

¹⁸ US Department of State, *Sixth United States-Philippines Bilateral Strategic Dialogue Joint Statement*, Washington DC, March 18, 2016.

Thứ hai, hai nước ký kết và triển khai Hiệp định hợp tác quốc phòng tăng cường (EDCA). Hiệp định EDCA này được ký ngày 28/4/2014 có thời hạn 10 năm và được Tòa án tối cao Philippin phê chuẩn vào ngày 12/01/2016, là công cụ cuối cùng để thực hiện Hiệp ước phòng thủ chung 1951. Theo đó, Mỹ sẽ hỗ trợ Philippin hiện đại hóa quân đội, duy trì và phát triển an ninh biển, nhận thức về biển, cứu trợ nhân đạo và cứu hộ thiên tai. Ngược lại, Mỹ được phép điều luân phiên quân đội và các trang thiết bị vào các căn cứ quân sự ở Philippin mà hai bên thương lượng và nhất trí. Mỹ được sử dụng các cơ sở quân sự của Philippin mà không phải trả tiền thuê.¹⁹

Thứ ba, Mỹ hỗ trợ tài chính và thiết bị quân sự cho Philippin. Trong giai đoạn 2002-2013, Mỹ đã cung cấp tổng cộng 312 triệu USD viện trợ quân sự cho Philippin và nhiều loại thiết bị quân sự khác nhau.²⁰ Tháng 8/2011, Mỹ chuyển giao cho Philippin một tàu cảnh sát biển lớp Hamilton và đổi tên thành tàu chỉ huy BRP Grigorio del Pilar. Chiếc tàu thứ hai chuyển giao năm 2013 và đổi tên thành BRP Ramon Alcaraz.²¹ Tháng 12/2013, Ngoại trưởng Mỹ John Kerry cam kết cung cấp khoản viện trợ 40 triệu USD từ Quỹ an ninh toàn cầu (GSCF) cho cảnh sát biển Philippin trong ba năm để tăng cường năng lực an ninh biển và chống khủng bố.²²

¹⁹ The Philippines Government, *Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America on the Enhanced Defense Cooperation*, April 29, 2014.

²⁰ "U.S. Raises Military Assistance to the Philippines", *Reuters*, July 31, 2013: <http://www.reuters.com/article/us-Philippin-usa-idUSBRE96U01G20130731>.

²¹ "The Philippines to get 3rd Hamilton-class warship from US", *Rappler*, November 18, 2015: <http://www.rappler.com/nation/113195-philippines-navy-get-boutwell-cutter>.

²² "US earmarks \$40-M for the Philippines' defense", *Philstar*, December 17, 2013: <http://www.philstar.com/headlines/2013/12/17/1269188/us-earmarks-40-m-for-Philippines-defense>.

Năm tài khóa 2016, Mỹ cung cấp cho Philippin khoản viện trợ quân sự lớn nhất trong 15 năm qua, bao gồm 79 triệu USD viện trợ quân sự và 42 triệu USD hỗ trợ an ninh biển (chiếm 80% của gói hỗ trợ đầu tiên thuộc Sáng kiến an ninh biển Đông Nam Á (MSI) mà Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Ashton Carter tuyên bố tại Đối thoại Shangri-la tháng 5/2015).²³ Manila và Washington cũng đang trong quá trình đàm phán việc Philippin mua tàu lớp Hamilton thứ tư từ Mỹ để tăng cường năng lực tuần tra biển.²⁴ Bên cạnh đó, không quân Philippin ngày 06/4/2016 tiếp nhận hai máy bay vận tải quân sự Lockheed Martin C-130T Super Hercules đã qua sử dụng từ hải quân Mỹ trị giá khoảng 55 triệu USD, trong đó phía Mỹ hỗ trợ 20 triệu USD.²⁵

²³ Ngày 17/11/2015, Mỹ công bố các lĩnh vực hợp tác an ninh biển với các nước Đông Nam Á trong khuôn khổ MSI. Trong đó, các nội dung hợp tác với Philippin bao gồm: (i) Cung cấp tài chính để xây dựng căn cứ huấn luyện và hậu cần cho hải quân, cảnh sát biển và không quân của Philippin để mở rộng hoạt động ra các vùng biển ngoài khơi của Philippin; hỗ trợ phát triển khả năng bảo trì bảo dưỡng, cung cấp tàu đánh chặn, nâng cấp các hạm đội, thiết bị thông tin liên lạc và mua sắm máy bay; (ii) Chuyển giao cho Philippin tàu cảnh sát biển lớp Hamilton thứ ba, tàu cảnh sát biển USCGC Boutwell và đang trong quá trình chuẩn bị để chuyển giao tàu nghiên cứu R/V Melville để tăng cường năng lực nghiên cứu đại dương và chấp pháp cho Philippin; (iii) Hỗ trợ xây dựng Hệ thống giám sát bờ biển quốc gia của Philippines và triển khai các hoạt động huấn luyện, chấp pháp, thông tin tình báo nhằm phát hiện, theo dõi và ngăn chặn các lực lượng tội phạm trên biển và khủng bố trên biển; (iv) Tăng cường các cuộc tập trận và huấn luyện với sự tham gia của các cơ quan chính quyền Mỹ và Bộ tư lệnh Thái Bình Dương để tăng cường các hoạt động chung; (v) Hỗ trợ cải thiện an ninh tại các cảng biển để ngăn chặn hoạt động phi pháp trên biển. Xem thêm trong: White House, *FACT SHEET: U.S. Building Maritime Capacity in Southeast Asia*, November 17, 2015.

²⁴ "The Philippines gets U.S. military aid boost amid South China Sea dispute," *Reuters*, April 08, 2016: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-Philippines-usa-idUSKCN0X50XF>.

²⁵ "The Philippines receives surplus C-130s from the US," *IHS Jane's*, April 05, 2016: <http://www.janes.com/article/59318/Philippines-receives-surplus-c-130s-from-the-us>.

Thứ tư, Mỹ và Philippin tiến hành các hoạt động chung như tập trận và tuần tra ở Biển Đông. Các cuộc tập trận song phương là hoạt động thường xuyên giữa quân đội Mỹ và Philippin nhằm tăng cường khả năng tương tác và hoạt động chung, bao gồm: (i) Tập trận đổ bộ (PHILBEX) là hoạt động huấn luyện giữa lính thủy đánh bộ và hải quân Mỹ với quân đội Philippin, có tác dụng tăng cường phối hợp hoạt động trong các lĩnh vực từ cứu trợ thiên tai đến tác chiến; (ii) Tập trận huấn luyện sẵn sàng chiến đấu (CARAT) là hoạt động đa phương với sự tham gia của hải quân Mỹ và quân đội các nước Nam và Đông Nam Á, bao gồm Philippin. Tùy từng nước chủ nhà sẽ đưa ra chương trình tập trận cụ thể nhưng về cơ bản nội dung của tập trận là huấn luyện sẵn sàng chiến đấu tập trung vào nâng cao năng lực an ninh biển, bao gồm tác chiến đánh chặn trên biển, đổ bộ, tác chiến ngầm dưới biển và cứu hộ cứu nạn; và (iii) Tập trận "vai kề vai" (Balikatan) là hoạt động tập trận huấn luyện thường niên song phương tập trung vào huấn luyện tìm kiếm cứu nạn và khủng hoảng nhân đạo. Nhưng, do căng thẳng Biển Đông gia tăng, nội dung tập trận "vai kề vai" năm 2016 (diễn ra từ ngày 04-15/4) được mở rộng, bao gồm lập kế hoạch và triển khai các hoạt động bảo vệ lãnh thổ, tìm kiếm cứu nạn, cứu trợ thiên tai, phối hợp hoạt động chung và diễn tập đột kích gián khoan dầu khí. Thành phần tham gia tập trận "vai kề vai" 2016 cũng rộng hơn, bao gồm 4.000 binh sỹ Philippin, khoảng 5.000 binh sỹ Mỹ và hơn 80 binh sỹ Úc và đại diện quân đội của 11 quốc gia với tư cách quan sát viên, bao gồm Nhật Bản, Ấn Độ, Hàn Quốc, Brunei, Campuchia, Indonesia, Lào, Malaysia, Singapore, Thái Lan và Timor Leste. Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Carter ngày 13/4 thăm Philippin trực tiếp thị sát cuộc tập trận. Đây là lần đầu tiên một Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ tham dự cuộc tập trận với Philippin.²⁶ Bên cạnh đó, Bộ trưởng Carter trong buổi họp báo ngày

²⁶ "A first: US defense chief to visit the Philippines for Balikatan war games," *Rappler*, April 04, 2016: <http://www.rappler.com/nation/128181-ash-carter-balikatan-Philippines>

14/4/2016 tại Manila cho biết Mỹ và Philippin đã thực hiện hai cuộc tuần tra chung ở Biển Đông từ đầu năm 2016 (một cuộc diễn ra vào tháng 3 và một cuộc vào tháng 4) và đang lên kế hoạch cho các hoạt động tuần tra thường lệ trong tương lai.²⁷

Thứ năm, Mỹ và Philippin đã đạt được thỏa thuận Mỹ sử dụng các căn cứ quân sự ở Philippin. Ngày 18/3/2016, hai bên đã đạt được thỏa thuận là Mỹ sử dụng 5 căn cứ quân sự ở Philippin trong vòng mười năm, bao gồm căn cứ không quân Antonio Bautista, căn cứ không quân Basa ở bắc Manila, căn cứ huấn luyện Fort Masaysay ở Palawan, căn cứ không quân Lumbia ở Mindanao và căn cứ không quân Mactan-Benito Ebuen ở Sebu.²⁸ Mặc dù thời gian chính xác và lực lượng cụ thể của Mỹ được điều động luân phiên đến các căn cứ này chưa được công bố, giới quan sát dự đoán rằng hoạt động của Mỹ ở các căn cứ quân sự này có thể bao gồm các đơn vị lính thủy đánh bộ được điều chuyển luân phiên giống như ở căn cứ Darwin của Úc. Hiện tại, Philippin và Mỹ đang thương lượng về việc vận hành, chi huy và mô hình hoạt động của các căn cứ này.²⁹

Với Nhật Bản, hợp tác an ninh biển là lĩnh vực quan trọng trong quan hệ Philippin-Nhật Bản trong những năm gần đây vì cả hai nước đều phải đối mặt với hành xử hung hăng trên biển của Trung Quốc (với

²⁷ "The US to rotate more aircraft, troops through Philippines," *Stars and Stripes*, April 14, 2016: <http://www.stripes.com/news/pacific/us-to-rotate-more-aircraft-troops-through-Philippin-1.404418>

²⁸ "The U.S. agrees deal on rotational presence at five bases in Philippines," *Reuters*, March 18, 2016: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-usa-Philippines-idUSKCN0WK2DA>

²⁹ "The U.S. military is moving into these 5 bases in the Philippin," *Military Times*, March 24, 2016: <http://www.militarytimes.com/story/military/2016/03/21/us-plans-use-five-new-bases-Philippines/82072138/>

Philippin ở Biển Đông và Nhật Bản ở Hoa Đông). Tokyo đã tích cực hỗ trợ Philippin phát triển năng lực an ninh biển thông qua ba lĩnh vực hợp tác. Thứ nhất, Nhật Bản hỗ trợ và chuyển giao thiết bị quân sự cho Philippin. Do quy định của Hiến pháp 1947, Nhật Bản không được xuất khẩu vũ khí ra nước ngoài nên trong hợp tác, Nhật Bản phải sử dụng nguồn vốn viện trợ chính thức (ODA) thông qua các cơ quan hợp tác phát triển. Ví dụ, tháng 7/2013, Thủ tướng Nhật Bản Shinzo Abe tuyên bố cung cấp cho Philippin 10 tàu tuần tra thông qua nguồn vốn ODA để tăng cường năng lực cho cảnh sát biển của Philippin.³⁰ Cơ quan hợp tác phát triển Nhật Bản (JICA) được chỉ định cung cấp 19 tỷ Yên (khoảng 184 triệu USD) cho Philippin để mua các tàu này.³¹

Nhưng, do căng thẳng trong tranh chấp biển với Trung Quốc gia tăng, nội các chính phủ Thủ tướng Shinzo Abe tháng 7/2014 diễn giải lại Hiến pháp, cho phép quân đội Nhật Bản tham gia vào các hoạt động phòng vệ tập thể.³² Nhật Bản cũng thông qua ba nguyên tắc về chuyển

³⁰ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-Philippines Summit Meeting*, July 21, 2013.

³¹ Tháng 6/2015, Tổng thống Aquino thăm Nhật Bản và ký hợp đồng với Tập đoàn đóng tàu của Nhật Bản (Japan Marine United Corporation) để đóng 10 tàu cho cảnh sát biển Philippin. Xem thêm trong: Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-Philippines Joint Declaration A Strengthened Strategic Partnership for Advancing the Shared Principles and Goals of Peace, Security, and Growth in the Region and Beyond*, June 4, 2015.

³² Theo Điều 9 của Hiến pháp 1947, Nhật Bản không được duy trì lực lượng quân đội và không được quyền phòng thủ tập thể. Nhưng, do căng thẳng gia tăng ở Biển Đông và Hoa Đông, chính quyền Thủ tướng Shinzo Abe ngày 01/7/2014 đã thông qua "Quyết định của Nội các về Phát triển Luật an ninh để đảm bảo sự tồn tại của Nhật Bản và bảo vệ người dân". Theo đó, Hiến pháp nên được diễn giải là được phép sử dụng lực lượng quân đội khi cần thiết, để tự vệ trong những tình huống nào đó. Ví dụ như một vụ tấn công vũ trang nhằm vào quốc gia có quan hệ thân thiết với Nhật Bản, hoặc khi xảy ra mối nguy hiểm đe dọa rõ ràng đến sự sống còn của Nhật Bản và đảo lộn cơ bản quyền của người dân. Xem thêm trong: Sean Mirski, "Japan's Constitutional Reinterpretation: A Tug of War between Strategy and Memory," *National Interest*, November 21, 2014.

giao thiết bị và công nghệ quốc phòng (tháng 4/2014), mở ra cơ hội hợp tác quốc phòng với nước ngoài. Ngày 29/2/2016, Tokyo và Manila ký hiệp định chuyển giao thiết bị quốc phòng (hiệp định đầu tiên mà Nhật Bản ký với một nước ở Đông Nam Á). Trên cơ sở đó, hai nước thương lượng về việc Nhật Bản cho Philippin mượn 5 máy bay TC-90 để tăng cường năng lực huấn luyện tuần tra biển.³³

Thứ hai, Nhật Bản và Philippin tổ chức các cuộc tập trận chung. Tháng 1/2015, Bộ trưởng Quốc phòng Nhật Bản và Philippin ký bản ghi nhớ (MOU) về hợp tác và trao đổi quốc phòng, gồm việc hai quân hai nước có thể tổ chức các cuộc tập trận chung song phương nhằm tăng khả năng phối hợp và hoạt động chung. Cuộc tập trận song phương đầu tiên diễn ra ở Biển Đông là tập trận tình báo, trinh sát và giám sát diễn ra vào tháng 6/2015 ở đảo Palawan với sự tham gia của máy bay tuần tra P3C của Nhật Bản. Nội dung cuộc tập trận bao gồm đối phó với các cuộc va chạm ngoài ý muốn trên biển, cứu trợ nhân đạo, cứu hộ thiên tai và an toàn hàng hải. Bên cạnh đó, Nhật Bản cũng thường xuyên cử đại diện tham gia với tư cách quan sát viên trong các cuộc tập trận song phương giữa Mỹ và Philippin như hợp tác huấn luyện và sẵn sàng chiến đấu trên biển (CARAT), tập trận đổ bộ thường niên (PHIBLEX) và gần đây nhất là tập trận "vai kẻ vai" 2016.³⁴

Thứ ba, Nhật Bản điều tàu chiến thăm cảng biển của Philippin. Ngày 3/4/2016, tàu ngầm JS Oyashio (SS-511) và hai khu trục hạm Ariake và Setogiri của Nhật Bản thăm cảng Subic. Đây là lần đầu tiên

³³ "Japan Signs Pact to Supply Defense Equipment to the Philippines," *ABC News*, February 29, 2016: <http://abcnews.go.com/International/wireStory/japan-signs-pact-supply-defense-equipment-Philippines-37277478>.

³⁴ Tomotaka Shoji, "Japan's Security Cooperation with ASEAN: Pursuit of a Status as a "Relevant" Partner," *NIDS Journal of Defense and Security*, December 16, 2015, p.110.

trong 15 năm tàu ngầm của Nhật Bản ghé thăm Philippin.³⁵ Sau đó, tàu sân bay trực thăng Ise của Nhật Bản cũng cập cảng Subic.³⁶ Trong các dịp tàu chiến Nhật Bản cập cảng của Philippin, thủy thủ đoàn và quân đội Philippin đều tổ chức các hoạt động giao lưu, tương tác tăng cường lòng tin và hiểu biết trong lĩnh vực an ninh biển.

Với Úc và Hàn Quốc, vì lợi ích của Hàn Quốc và Úc ở Biển Đông không lớn nên mức độ hợp tác giữa Philippin và các nước này chủ yếu là các hoạt động trao đổi thông tin và buôn bán vũ khí. Philippin và Hàn Quốc ký Bản ghi nhớ về hợp tác quốc phòng năm 1994 và gia hạn vào năm 2007. Hai nước đã tổ chức các hoạt động chung trao đổi thông tin và kinh nghiệm, quan chức quốc phòng thăm viếng lẫn nhau, giáo dục và đào tạo, hỗ trợ nhân đạo và gìn giữ hòa bình quốc tế. Quân đội hai nước tổ chức các cuộc họp thường niên giữa lực lượng không quân hai nước, lực lượng tình báo, họp Ủy ban hỗn hợp về hợp tác hậu cần và công nghiệp quốc phòng. Năm 2012, Philippin và Hàn Quốc đàm phán về việc Philippin mua 12 máy bay Đại bàng vàng F/A-50 trị giá khoảng 410 triệu US\$ để tăng cường năng lực tuần tra biển.³⁷ Năm 2013, Philippin mua hai tàu khu trục lớp Incheon 1.400 tấn trị giá 400 triệu USD.³⁸ Tháng 3/2014

³⁵ "Japan sub makes port call in Subic," *GMA Network*, April 3, 2016: <http://www.gmanetwork.com/news/story/561338/news/nation/japan-sub-makes-port-call-in-subic>

³⁶ "Japanese destroyer arrives in the Philippines amid South China Sea tensions," *International Business Times*, April 27, 2016: <http://www.ibtimes.co.uk/japanese-destroyer-arrives-Philippin-amid-south-china-sea-tensions-1556921>

³⁷ Louie Dane C. Merced, "The potentials and limits of Philippines-South Korea maritime defense cooperation," *FSI Insight*, Vol.1, No.4, September 2014, p.3.

³⁸ "The Philippines to buy submarines and advance missile system for the first time," *Gulf News*, August 01, 2015: <http://gulfnews.com/news/asia/Philippines/Philippines-to-buy-submarines-and-advanced-missile-systems-for-the-first-time-1.1559733>

Vghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

Philippin ký hợp đồng với Hãng công nghiệp hàng không Hàn Quốc (KAI) để sản xuất các máy bay này và dự kiến chuyển giao sau 38 tháng.³⁹

Trong khi đó, Philippin và Úc năm 2007 ký Hiệp định quốc phòng song phương và được Thượng viện Philippin phê chuẩn vào tháng 1/2012, tạo khuôn khổ cho quan hệ quân sự giữa hai nước. Tháng 10/2013, Bộ trưởng Quốc phòng hai nước quyết định thành lập các nhóm hợp tác về quốc phòng và tổ chức các cuộc tập trận thường niên như Bình minh Caracha và Hoàng hôn Caracha; chương trình huấn luyện hải quân Lumbat và Kakadu; chương trình huấn luyện không quân Pitch Black.⁴⁰ Úc đồng thời ngỏ ý muốn tham gia tập trận "vai kẻ vai" song phương giữa Mỹ và Philippin. Tháng 4/2016, Úc cử hơn 80 binh sỹ và máy bay tuần tra RAAF AP-3C Orion tham gia tập trận "vai kẻ vai" 2016. Trước đó, ngày 28/3/2016, Philippin nhận ba tàu đổ bộ hạng nặng từ Balikpapan đã qua sử dụng từ Úc trị giá 270 triệu Đô-la (khoảng 5,8 triệu USD) phục vụ cho các hoạt động cứu hộ cứu nạn.⁴¹

Thành tựu và hạn chế trong việc thực hiện chính sách tăng cường an ninh biển

Thành tựu

Với những nỗ lực không mệt mỏi của chính quyền Tổng thống Aquino, Philippin đã đạt được những thành tựu ban đầu.

³⁹ Murrey Hierbert, Phuong Nguyen, *Examining the South China Sea Disputes*, Center for Strategic and International Studies, September 2015, p.13.

⁴⁰ International Affairs Division, Office of the Deputy Chief of Staff for Plans (J-5), *Philippines-Australia Defense Relations* (Camp Aguinaldo, Quezon City: Office of the Deputy Chief of Staff for Plans, June 2014), p.1.

⁴¹ "The Philippines receives three additional ex-ran landing craft," *IHS Jane's*, March 2016: <http://www.janes.com/article/59058/Philippines-receives-three-additional-ex-landing-craft>

Thứ nhất, Philippin đã thiết lập được mạng lưới liên minh và đối tác chặt chẽ dựa trên lợi ích chung ở Biển Đông. Mỹ coi Philippin là mắt xích quan trọng trong tính toán chiến lược ở Biển Đông vì Philippin không những là đồng minh duy nhất của Mỹ trong số các nước yêu sách, mà còn án ngữ ở chuỗi đảo thứ nhất trong chiến lược chống tiếp cận/phong tỏa của Trung Quốc (A2/AD).⁴² Trong khi đó, Philippin trở thành đồng minh tự nhiên của Nhật Bản chống lại các hành động hung hăng trên biển của Trung Quốc, và là đối tác quan trọng trong nỗ lực của Nhật Bản sử dụng hỗ trợ xây dựng năng lực an ninh biển để thể hiện vai trò nước lớn ở khu vực.⁴³ Với Úc, Philippin trở thành một phần quan trọng trong nỗ lực duy trì trật tự dựa trên luật lệ ở khu vực được nêu trong Sách trắng quốc phòng 2016.⁴⁴

Thứ hai, các dự án hợp tác của Philippin với các đối tác, nhất là Mỹ đang trong giai đoạn đầu nhưng cũng dần được chuyển thành sức mạnh rắn đe trên thực địa. Ví dụ, từ đầu năm 2016, Mỹ và Philippin đã thực hiện hai cuộc tuần tra chung ở Biển Đông (một cuộc diễn ra vào tháng 3, một cuộc vào tháng 4 và đang lên kế hoạch cho các hoạt động

⁴² "Chống tiếp cận/phong tỏa" là cụm từ được Bộ Quốc phòng Mỹ sử dụng để miêu tả chiến lược quân sự mà Trung Quốc sử dụng để ngăn cản các lực lượng của Mỹ hoạt động ở khu vực Tây Thái Bình Dương. "Chống tiếp cận" là nhằm làm chậm quá trình đối thủ điều động các lực lượng vào địa bàn hoạt động (theater of operations) hoặc, ép đối thủ (Mỹ) hoạt động ở xa địa bàn. "Chống phong tỏa" là nhằm cản trở khả năng hoạt động của đối thủ ở địa bàn khi các lực lượng được điều động đến. Xem thêm trong: Chairman of Joint Chiefs of Staff, US Ministry of Defense, *Joint Operational Access Concept*, January 17, 2012; US Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*; US Department of Defense, *Air-Sea Battle: Service Collaboration to Address Anti-Access & Area Denial Challenges*, May 2013.

⁴³ Tom Holcombe, "Japan's capacity building strategy at work in the Philippines," *The Interpreter*, March 22, 2016.

⁴⁴ Malcolm Davis, "What does Rodrigo Duterte mean for South China Sea tension?" *The Strategist*, May 12, 2016.

tuần tra thường lệ tiếp theo).⁴⁵ Philippines và Mỹ rầm rộ tổ chức tập trận "vai kẻ vai" tháng 3/2016. Các tàu chiến Nhật Bản, bao gồm tàu sân bay trực thăng thăm cảng Subic và tiến hành các hoạt động chung với quân đội Philippin, v.v. Nhưng, Trung Quốc chỉ lên tiếng dè dặt về mặt ngoại giao và kiềm chế các hoạt động ở vùng biển của Philippin.⁴⁶

Hạn chế

Tuy nhiên, chính quyền Tổng thống Aquino khi thực hiện chính sách này cũng gặp những khó khăn nhất định trong quá trình triển khai.

Thứ nhất, Philippin thiếu nguồn lực về tài chính. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến các kế hoạch mua sắm đề ra từ năm 2012 chưa được thực hiện đầy đủ. Theo chuyên gia Richard D. Fisher (Trung tâm đánh giá chiến lược và quốc tế-IASC, Mỹ), Philippin cần trang bị tối thiểu 48 máy bay chiến đấu F-16 nâng cấp lên thế hệ thứ 4. Phiên bản nâng cấp này bao gồm ra-đa điện tử và các vũ khí hiện đại đủ để đối phó với hai hàng không mẫu hạm của Trung Quốc và 50 máy bay chiến đấu J-15 thế hệ thứ 4 trên hàng không mẫu hạm. Không quân Philippin cần sắm thêm các máy bay tấn công mặt nước, các hệ thống ra-đa mặt đất tầm xa và ra-đa trên không để chỉ huy chiến đấu, trong khi hải quân Philippin cần thêm tàu khu trục hiện đại, các tàu hộ vệ cỡ nhỏ tấn công nhanh và tàu quét thủy lôi. Philippin cũng cần tới khoảng 4 - 6 tàu ngầm loại nhỏ hiện đại để tác chiến nhanh.⁴⁷

⁴⁵ "US to rotate more aircraft, troops through the Philippines," *Stars and Stripes*, April 14, 2016: <http://www.stripes.com/news/pacific/us-to-rotate-more-aircraft-troops-through-Philippin-1.404418>

⁴⁶ Aileen S.P. Baviera, "Implications of the US-Philippines Enhanced Defense Cooperation Agreement," *East West Center's Asia Pacific Bulletin*, No.262, May 9, 2014; Dan De Luce, "China fears bring the US military back to the Philippines," *Foreign Affairs*, January 12, 2016.

⁴⁷ Richard D. Fisher, Jr., *Defending the Philippines: Military Modernization and the Challenges Ahead*, Center for New American Security, May 3, 2012, p.6.

Để mua sắm được các thiết bị này, Philippin phải chi gấp bảy lần ngân sách quốc phòng hiện tại. Điều này là không tưởng vì nền kinh tế của Philippin bé nhỏ và 70% ngân sách quốc phòng dùng để chi trả các khoản lương và phụ cấp cho quân đội. Philippin cũng bị mắc kẹt bởi quy định của hiến pháp 1987 là chính phủ không được chi cho quốc phòng cao hơn giáo dục.⁴⁸ Ngay cả phương án thuê mượn thiết bị từ nước ngoài vẫn kém khả thi vì chi phí thuê mượn vẫn cao trong khi Philippin không được kiểm soát toàn bộ các thiết bị thuê.⁴⁹

Thứ hai, sức mạnh răn đe của Philippin chưa thể đuổi kịp Trung Quốc vì trong khi Philippin tăng cường sức mạnh răn đe, Bắc Kinh cũng đầu tư lớn vào việc phát triển các lực lượng hải quân và chấp pháp. Chuyên gia Ronald O'Rourke (Cơ quan nghiên cứu Quốc hội Mỹ-CRS) tháng 3/2016 công bố nghiên cứu chi tiết về hải quân của Trung Quốc cho thấy Bắc Kinh đang hiện đại hóa hải quân trên mọi phương diện vì biên chế mới các thiết bị quân sự, bao gồm: tên lửa đạn đạo chống hạm và tên lửa hành trình chống hạm, tàu ngầm, tàu sân bay, máy bay trên hàng không mẫu hạm, các tàu chiến mặt nước, tàu đổ bộ, máy bay từ đất liền, máy bay không người lái, các hệ thống giám sát biển và năng lực chiến tranh thông tin hải quân.⁵⁰

⁴⁸ Peter Chalk, *Rebuilding while reforming: Military modernization in the Philippines*, Australian Strategic Policy Institute, June 2014, p.13.

⁴⁹ Renato De Castro, "The Aquino Administration's 2011 Decision to Shift to the Philippines Defense Policy from Internal Security to Territorial Defense: The Impact of the South China Sea Dispute", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 24(1), 2011, p.82.

⁵⁰ Trung Quốc tăng cường hiện đại hóa quân sự, nhất là đóng mới các trang thiết bị quân sự nội địa, bao gồm: (i) Tên lửa, điển hình là tên lửa đạn đạo chống hạm Đông Phong (DF21-D); (ii) Tàu ngầm hạt nhân mang tên lửa đạn đạo như lớp Jin (Type 094) và lớp Shang-Type 093, tàu ngầm điện-diesel lớp Yuan-Type 039A và lớp Song-Type 039/039G; (iii) Đưa vào sử dụng tàu sân bay Liêu Ninh mua từ Ukraina (tháng 9/2012), có lượng giãn nước 60.000 tấn và có thể thể chở 24 máy bay chiến đấu J15, 6 trực thăng

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

Trung Quốc cũng tập trung phát triển các lực lượng chấp pháp và coi đây là lực lượng chính tham gia vào các vụ việc đâm va và cưỡng ép trên thực địa. Bảng 1 so sánh lực lượng hải quân giữa Philippin và một số nước trong khu vực cũng chỉ rõ Trung Quốc là nước có hạm đội hải cảnh lớn nhất thế giới với 205 tàu lớn nhỏ các loại, lớn hơn nhiều so với các nước ở Đông Nam Á cộng lại (69 chiếc, trong khi đó Philippin chỉ có 4 chiếc, Việt Nam có 55 chiếc, Indonesia có 8 chiếc và Malaysia có 2 chiếc).⁵¹ Tháng 7/2015, Trung Quốc đưa vào hoạt động tàu hải cảnh “thế hệ mới” 12.000 tấn, có thể đâm va và tàu 20.000 tấn, thậm chí đánh chìm các tàu 9.000 tấn mà không hề hấn gì.⁵² Trung Quốc cũng chuyển đổi các khu trục thành tàu hải cảnh. Ví dụ, bốn tàu khu trục lớp Khương Duy (Jiangwei I) có chiều dài 112 mét, rộng 12 mét, lượng giãn nước 2.300 tấn với 2 trục máy diesel được hải quân chuyển cho hải cảnh để thực thi

chống ngầm, 4 trục thăng cánh báo sớm và 2 trục thăng cứu hộ. Trong khi đó, tàu sân bay nội địa của Trung Quốc có lượng giãn nước khoảng 65.000-70.000 tấn và chở các máy bay chiến đấu J15; (iv) Các khu trục hạm như Luhai-Type 052A, Luhai-Type 051B, Louzhou-Type 051C, Luyang I-Type 052B, Luyang II-Type 052C, và Luyang III-Type 052D. Năm 2015, Trung Quốc đưa vào biên chế một khu trục Luyang II-Type 052C và hai tàu Luyang III-Type 052D; (v) Các tàu khu trục như Jiangwei I-Type 053 H2G, Jiangwei II-Type 053H3, Jiangkai I-Type 054, and Jiangkai II-Type 054A. Năm 2015, Trung Quốc đưa vào biên chế ba tàu khu trục Jiangkai II-Type 054A; (vi) Tàu hộ vệ Jiangdao-Type 056. Năm 2012, Trung Quốc bắt đầu chế tạo và đến tháng 7/2015, đã đóng được 27 chiếc tàu loại này; (vii) Máy bay từ đất liền thế hệ thứ tư như J-10A và J-11B trang bị ra-đa hiện đại, tên lửa đối không PL-8 và PL-12; (viii) Máy bay không người lái. Năm 2013, Trung Quốc công bố việc chế tạo bốn máy bay không người lái bao gồm Xianglong, Yilong, Sky Saber và Lijian để trình sát tầm xa và tấn công. Xem thêm trong: Ronald O'Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service Report*, No. RL33153, March 31, 2016, pp.9-45.

⁵¹ US Department of Defense, *Asia Pacific Maritime Security Strategy*, August 2015, pp.12-13.

⁵² “China's New Generation of Coast Guard Ship is Powerful,” *China's People Daily*, July 29, 2015: <http://cn.people.cn/n/2015/0729/c90000-8927696.html>.

nhệm vụ chấp pháp ở Biển Đông. Các tàu này được sơn trắng và thay tháo một số thiết bị vũ khí như bộ phóng tên lửa chống hạm YJ83, bộ phóng tên lửa đối không HQ-61, hệ thống súng 100 mm và hai bộ súng hai nòng 37 mm ở cuối boong tàu, nhưng hai bộ súng hai nòng 37 mm ở phía trước boong tàu được giữ lại.⁵³

Bên cạnh đó, Bắc Kinh cũng từng bước quân sự hóa Biển Đông bằng việc đưa tên lửa đất đối không HQ-9 ra đảo Phú Lâm ở Hoàng Sa của Việt Nam mà Trung Quốc chiếm đóng trái phép; xây dựng cơ sở quân sự, đường băng và ra-đa ở đá Chữ Thập, đá Xu Bi và đá Vành Khăn trên quần đảo Trường Sa của Việt Nam mà Trung Quốc chiếm đóng trái phép. Khi các hoạt động xây dựng trên các đảo nhân tạo ở Trường Sa hoàn tất, tàu hải quân và chấp pháp của Trung Quốc có thể mở rộng hoạt động dài ngày xuống phía nam Biển Đông. Theo nhận định của nhóm chuyên gia thuộc Trung tâm Nghiên cứu chiến lược và quốc tế (CSIS) trụ sở ở Washington DC, nếu tiến trình này tiếp diễn mà không bị ngăn chặn, Trung Quốc có thể biến Biển Đông trở thành cái “ao nhà” vào năm 2030.⁵⁴

Thứ ba, hiệp ước liên minh với Mỹ chưa đủ để bảo vệ Philippin. Quan hệ an ninh Philippin-Mỹ được tăng cường với việc hai bên ký kết Hiệp định hợp tác quốc phòng mở rộng và đạt thỏa thuận Mỹ sử dụng năm căn cứ quân sự ở Philippin. Tuy nhiên, các căn cứ này đều là căn cứ không quân (bốn căn cứ không quân và một căn cứ huấn luyện mặt đất), không có căn cứ hải quân. Giới phân tích quốc tế lập luận rằng Mỹ có thể sử dụng lực lượng không quân để phản ứng nhanh với sự biến ở Biển

⁵³ “China converting old frigates into coastguard cutters,” *IHS Jane's*, July 28, 2015: <http://www.janes.com/article/53248/china-converting-old-frigates-into-coastguard-cutters>.

⁵⁴ Micheal Green et al., *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships*, Center for Strategic and International Studies, January 19, 2016.

Nghiên cứu Quốc tế số 3 (106)

Đồng, nhưng cũng có ý kiến khác cho rằng trong lúc các thách thức an ninh biển trong khu vực đang nổi lên, không quân không thể một mình giải quyết gốc rễ các bất ổn mà cần phải có sự hiện diện của hải quân và chấp pháp bởi vì đây là những lực lượng chính mà Trung Quốc sử dụng để mở rộng kiểm soát trên biển.⁵⁵ Trong khi đó, các nhà quan sát Philippin hoài nghi rằng Mỹ sẽ không bảo vệ Philippin theo nghĩa vụ của Hiệp ước phòng thủ chung nếu như Philippin bị tấn công vì Mỹ cũng tìm cách tránh đụng độ Trung Quốc trên thực địa. Tháng 11/2014, Mỹ và Trung Quốc ký hai bản ghi nhớ (MOU) về các “quy tắc tránh đụng độ trên không” và “thông báo các hoạt động quân sự”, sau đó mở rộng cho [redacted] không và trên biển trong chuyến thăm Mỹ tháng 9/2015 của Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình.⁵⁶

Triển vọng chiến lược an ninh biển của Philippin dưới thời Tổng thống Rodrigo Duterte

Ngày 30/5/2016, Quốc hội Philippin tuyên bố ông Rodrigo Duterte, thị trưởng thành phố Davao ở miền nam Philippin trở thành Tổng thống thứ 16 của Philippin nhiệm kỳ 2016-2022 sau khi đã giành được hơn 16,6 triệu phiếu bầu (khoảng 38,6% trong số hơn 44 triệu cử tri, nhiều hơn người đứng thứ hai Mar Roxas 6,4 triệu phiếu bầu) trong

⁵⁵ “Analysis: New U.S.-Philippines Basing Deal Heavy on Air Power, Light on Naval Support,” *USNI News*, March 22, 2016: <http://news.usni.org/2016/03/22/analysis-new-u-s-philippine-basing-deal-heavy-on-air-power-light-on-naval-support>

⁵⁶ (i) MOU về quy tắc tránh đụng độ trên không và trên biển có tác dụng tránh đụng độ bất ngờ và các tính toán sai và hiểu nhầm khi máy bay và tàu chiến gặp nhau mà không báo trước; (ii) MOU về thông báo các hoạt động quân sự nhằm tăng cường sự minh bạch giữa quân đội Trung Quốc và Mỹ, tạo tiền lệ về việc chia sẻ thông tin liên quan đến chính sách an ninh ở mỗi nước và thiết lập cơ chế khuyến khích quân đội Trung Quốc và Mỹ tham gia các cuộc tập trận ở khu vực với tư cách là quan sát viên. Xem thêm trong: White House, *Fact Sheet: President Xi Jinping's State Visit to the United States*, September 25, 2015.

cuộc bầu cử tổng thống ngày 9/5/2016.⁵⁷ Ông Duterte vượt qua các ứng cử viên nặng ký như Phó Tổng thống Binay, Bộ trưởng Nội vụ Mar Roxas (cánh tay phải của Tổng thống Aquino) và Thượng nghị sĩ Grace Poe. Mặc dù không kinh qua chính quyền trung ương nhưng ông Duterte đã giành được sự tín nhiệm của đông đảo cử tri Philippin vì tính cách ngay thẳng, mạnh mẽ cộng với uy tín trong quá trình hơn 20 năm điều hành chính quyền ở Davao. Ông Duterte đã biến Davao từ một thành phố đầy tội phạm và bạo lực thành một thành phố văn minh, trật tự và được ví như một Singapore thu nhỏ.⁵⁸

Sự nổi lên của ông Duterte không những mang đến luồng gió mới trong chính trường Philippin mà còn mở ra thời kỳ mới trong chính sách Biển Đông của Philippin vì ông Duterte có những phát biểu khác với chính sách của chính quyền Tổng thống Aquino, nhất là việc hòa hoãn với Trung Quốc. Trong thời gian tranh cử, ông Duterte nhiều lần nói sẽ gác lại yêu sách của Philippin, đàm phán song phương nếu Trung Quốc xây dựng đường sắt cho Philippin và cùng khai thác tài nguyên ở khu vực tranh chấp.⁵⁹ Sau ngày bầu cử, ông Duterte phát biểu mềm mỏng và cân bằng hơn khi đề cập đến việc đàm phán đa phương, bao gồm Mỹ, Nhật Bản, Úc và các nước yêu sách khác, đồng thời nhắc lại khả năng

⁵⁷ "The Philippines Congress proclaims Duterte winner of presidential election," *Reuters*, May 30, 2016: <http://www.reuters.com/article/us-Philippines-election/idUSKCN0YLOUX>

⁵⁸ "A thuggish mayor looks set to govern the Philippines," *The Economist*, May 9, 2016: <http://www.economist.com/news/asia/21698457-rodolfo-duterte-will-probably-be-next-president-Philippines-thuggish-mayor-looks-set>

⁵⁹ "Duterte favors making deal with China over dispute," *Inquirer*, April 11, 2016: <http://globalnation.inquirer.net/138487/duterte-favors-making-deal-china-dispute#ixzz48JImELkc>

đàm phán song phương với Trung Quốc.⁶⁰ Ngày 16/5/2016 tại Davao, ông Duterte chính thức đề cập việc này với Đại sứ Trung Quốc tại Philippin Triệu Giám Hoa (Zhao Jianhua) và cũng úp mở với Tổng thống Mỹ Obama trong cuộc điện đàm sau đó rằng nếu tiến trình hiện tại không đạt kết quả, Philippin sẽ đàm phán với Trung Quốc.⁶¹

Đánh giá về nét mới này, Tiến sĩ Richard Heydarian (Đại học De La Salle, Philippin) cho rằng ông Duterte sẽ không theo đuổi chính sách cứng rắn của chính quyền Aquino mà cân bằng hơn: bảo vệ yêu sách của Philippin trong khi cân bằng quan hệ với Mỹ và Trung Quốc. Ông Duterte sẽ không từ bỏ quan hệ với Mỹ vì là đồng minh và hợp tác an ninh quân sự giữa hai nước gần đây phát triển mạnh mẽ với việc ký kết Hiệp định hợp tác quốc phòng tăng cường và đạt thỏa thuận về việc Mỹ sử dụng năm căn cứ quân sự ở Philippin. Nhưng, quan hệ với Trung Quốc cũng sẽ được cải thiện vì ông Duterte có thiên hướng phát triển hơn là rắn đe.⁶² Do đó, ông Duterte có thể sẽ điều chỉnh chính sách phát triển năng lực an ninh biển của Philippin nhưng nội dung điều chỉnh cụ thể phụ thuộc vào các quyết định chính thức sau khi ông Duterte nhận nhiệm sở và tùy vào hành xử tiếp theo của Trung Quốc. Chuyên gia

⁶⁰ "The Philippines' Duterte calls for summit to solve South China Sea spat," *Reuters*, May 9, 2016: <http://www.reuters.com/article/us-southchinasea-Philippines-duterte-idUSKCN0Y0111>.

⁶¹ "Duterte again raises possibility of direct talks with Beijing," *Straits Times*, May 17, 2016: <http://www.straitstimes.com/asia/sc-asia/duterte-again-raises-possibility-of-direct-talks-with-beijing>; "Duterte tells Obama Philippines may seek bilateral talks with China on South China Sea," *Straits Times*, May 18, 2016: <http://www.straitstimes.com/asia/sc-asia/duterte-tells-obama-Philippines-may-seek-bilateral-talks-with-china-on-south-china-sea>.

⁶² Richard Javad Heydarian, "What will a Duterte administration mean?," *Asia Maritime Transparency Initiative*, May 13, 2016: <http://amti.csis.org/will-duterte-administration-mean/>.

Malcolm Cook (Viện nghiên cứu Đông Nam Á, Singapore) khẳng định điều này và cho rằng nếu Trung Quốc tiếp tục xây dựng các công trình quân sự ở Scarborough, hành xử quyết đoán và hung hăng thì ông Duterte khó có thể theo đuổi chính sách mềm mỏng. Ngược lại, Trung Quốc hành xử phù hợp với lợi ích của Philippin thì các dự án hợp tác có thể khả thi.⁶³

Kết luận

Philippin dưới thời Tổng thống Aquino đã nỗ lực tập trung mọi nguồn lực để phát triển năng lực an ninh biển với mục tiêu có được lực lượng hải quân và chấp pháp đủ mạnh để bảo vệ chủ quyền lãnh thổ trên biển. Bên cạnh các chương trình hiện đại hóa trong nước, Philippin mở rộng hợp tác quốc tế, lấy liên minh với Mỹ làm trụ cột và mở rộng hợp tác với các nước đối tác trong mạng lưới liên minh của Mỹ ở khu vực.

Chính sách này đã đạt được những thành tựu nhất định. Philippin đã xây dựng được một mạng lưới liên minh và đối tác chặt chẽ. Các hợp tác giữa Philippin và các đối tác, nhất là Mỹ dần chuyển thành sức mạnh rắn đe trên thực địa. Nhưng, những nỗ lực của Philippin là chưa đủ để có được một “sức mạnh rắn đe đủ tin cậy” trước một Trung Quốc to lớn. Philippin không đủ ngân sách cho các hạng mục hiện đại hóa quân sự, trong khi Trung Quốc đầu tư rất mạnh. Các dự án hợp tác quốc tế, kể cả hiệp ước liên minh với Mỹ cũng không đủ chắc chắn để bảo vệ Philippin nếu khủng hoảng xảy ra.

⁶³ “Duterte’s South China Sea stance could shake up security ties with Japan, US,” *Japan Times*, May 10, 2016; <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/05/10/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/Philippines-china-stance-duterte-shake-security-ties-japan-u-s/>.

Tổng thống mới của Philippin Rodrigo Duterte thổi luồng gió mới vào chính sách Biển Đông của Philippin khi ông có cách tiếp cận cân bằng hơn chính quyền Aquino. Ông Duterte vẫn tiếp tục duy trì liên minh với Mỹ nhưng cũng đề cập đến việc đàm phán song phương với Trung Quốc để giải quyết tranh chấp Biển Đông. Do đó, nhiều khả năng ông Duterte sẽ điều chỉnh chính sách phát triển năng lực an ninh biển của Philippin nhưng nội dung điều chỉnh cụ thể phụ thuộc vào các quyết định chính thức sau khi ông Duterte nhận nhiệm sở và cũng tùy thuộc vào những hành xử tiếp theo của Trung Quốc.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Department of National Defense (DND), *Transforming the Department of National Defense to effectively meet the defense and security challenges of the 21st century: a white paper on Philippine defense transformation*, (Camp Aguinaldo, Quezon City, July 2012)
2. International Affairs Division, Office of the Deputy Chief of Staff for Plans (J-5), *Philippines-Australia Defense Relations* (Camp Aguinaldo, Quezon City: Office of the Deputy Chief of Staff for Plans, June 2014).
3. Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan-Philippines Summit Meeting*, December 13, 2013.
4. Office of the Deputy Chief-of-Staff, *Armed Forces of the Philippines: Strategic Intent* (Quezon City: Camp Aguinaldo, 2011).
5. Office of Plans and Program, *AFP's Capability Assessment*, presented during the National Defense and Security Review Module Priming Session (Camp Aquinaldo, Quezon City: National Defense College of the Philippines, 3-9 September 2007).
6. Office of Plans and Program (J-5), *Strategic Direction of AFP International Military Affairs: Executive Summary* (Camp Aguinaldo, Office of Plans and Program, May 2010).
7. The Philippines Government, *Enhanced Defense Cooperation Agreement*, April 29, 2014.

8. The White House, *FACT SHEET: U.S. Building Maritime Capacity in Southeast Asia*, Office of the Press Secretary, November 17, 2015.
9. US Department of State, *Sixth United States- Philippines Bilateral Strategic Dialogue Joint Statement*, Washington DC, March 18, 2016.
10. Renato Cruz de Castro, "The Aquino Administration's 2011 Decision to Shift to Philippine Defense Policy from Internal Security to Territorial Defense: The Impact of the South China Sea Dispute", *The Korean Journal of Defense Analysis*, 24(1), 2012.
Renato Cruz de Castro, Paper presented at 9th Berlin Conference on Asia Security: "International Dimensions of National in Security Concepts, Challenges and Ways Forward", Berlin, June 14-16, 2015.
12. US Department of Defense, *Asia Pacific Maritime Security Strategy*, August 2015.
13. Peter Chalk, *Rebuilding while reforming: Military modernization in the Philippines*, Australian Strategic Policy Institute, June 2014.
14. Felix Chang, *Transforming the Philippines' defense architecture*, Foreign Policy Research Institute, 2012.
15. Malcolm Davis, "What does Rodrigo Duterte mean for South China Sea tension?" *The Strategist*, May 12, 2016.
16. Richard D. Fisher, Jr., *Defending the Philippines: Military Modernization and the Challenges Ahead*, Center for New American Security, May 3, 2012.

17. Ronnie Gil L. Gavan, "Organized National Engagement at Sea: Optimizing the State's Option for Maritime Security," *Digest: A Forum for Security and Defense Issues*, 19, 1 (First Quarter 2012).
18. Micheal Green et al., *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships*, Center for Strategic and International Studies, January 19, 2016.
19. Tom Holcombe, "Japan's capacity building strategy at work in the Philippines," *The Interpreter*, March 22, 2016.
20. Eric Johnson, "Modernizing the Philippines Navy," *United States Naval Institute Proceedings* 140, 11, November 2014.
21. National Security Council, *National Security Policy 2011-2016: Securing the Gains of Democracy* (Quezon City: National Security Council, April 2011).
22. Louie Dane C. Merced, "The potentials and limits of Philippines -South Korea maritime defense cooperation," *FSI Insight*, Vol.1, No.4, September 2014.
23. Tomotaka Shoji, "Japan's Security Cooperation with ASEAN: Pursuit of a Status as a "Relevant" Partner," *NIDS Journal of Defense and Security*, December 16, 2015.
24. Commodore Jose Renan C. Suarez, "The Imperatives of Defending the Philippine and Air-Defense Partnership," presentation at the Air Power Symposium 2012, June 21, 2012, SMX Convention Center, Pasay City, Philippines.
25. Các báo mạng: China's People Daily, IHS Jane's, USNI News, Reuters, BBC, GMA Network, Stars and Stripes, Rappler, PhilStar, v.v...