Ye Myo Hein và Lucas Myers* - Myanmar là tiền tuyến của một cuộc Chiến tranh Lạnh mới?

Nguồn: Ye Myo Hein và Lucas Myers, "Is Myanmar the Frontline of a New Cold War?," *Foreign Affairs,* 19/06/2023

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng

** Ye Myo Hein là học giả tại Viện Hòa bình Mỹ.*

** Lucas Myers là chuyên viên cao cấp phụ trách Đông Nam Á tại Trung tâm Wilson.*



Mỹ và Trung Quốc đang định hình lại cuộc nội chiến Myanmar như thế nào?

Kể từ khi quân đội Myanmar lên nắm quyền trong cuộc đảo chính vào đầu năm 2021, nước này đã rơi vào vòng xoáy chết chóc. Những cuộc biểu tình ôn hòa chống chính quyền của quần chúng đã dần bùng lên thành kháng chiến vũ trang, khiến phần lớn đất nước rơi vào cuộc nội chiến mới. Kể từ đó, xung đột đã chuyển sang nổi dậy kéo dài, với các lực lượng mới, ủng hộ dân chủ chiến đấu bên cạnh các nhóm vũ trang sắc tộc, vốn đã đối đầu chính quyền trung ương suốt hàng chục năm. Dù ngày càng có khả năng xảy ra bế tắc chiến lược, cả chính quyền quân sự lẫn lực lượng kháng chiến đều tỏ ra quyết tâm tiếp tục chiến đấu. Các quốc gia láng giềng đã cố gắng làm trung gian hòa giải, nhưng một nền hòa bình thông qua thương lượng vẫn còn rất xa vời.

Trong hai năm qua, khủng hoảng Myanmar hầu như ít nhận được sự quan tâm từ Mỹ và Trung Quốc, dù nó diễn ra vào thời điểm gia tăng căng thẳng giữa hai cường quốc. Washington và

các đối tác đã lên tiếng ủng hộ phe dân chủ ở Myanmar. Tuy nhiên, những cân nhắc về địa chính trị đã khiến họ chần chừ thực hiện các hành động mạnh mẽ chống lại chính quyền quân sự. Dù Bắc Kinh ủng hộ chế độ độc tài quân sự ở một số khía cạnh, nhưng họ cũng lựa chọn cách chờ-và-xem.

Tuy nhiên, sự kiềm chế của hai cường quốc đang dần bị phá vỡ. Vì tin rằng một số diễn biến là dấu hiệu cho thấy lực lượng chống chế độ là lực lượng ủy nhiệm của Mỹ, Bắc Kinh đã quyết tâm củng cố chính quyền quân sự. Kết quả là cái có thể được gọi là "Chiến tranh Lạnh hoá:" nội chiến ở Myanmar đang thu hút sự can thiệp của các cường quốc đối thủ, và mỗi bên đều sợ rằng việc không hành động sẽ có lợi cho bên kia.

Tình hình đó đặt các nước khác trong khu vực, đặc biệt là các nước trong Hiệp hội Các quốc gia Đông Nam Á, vào thế khó. Một trong những nguyên tắc cốt lõi của ASEAN là tổ chức này sẽ không lựa chọn giữa Mỹ và Trung Quốc. Thay vào đó, họ coi trọng việc duy trì quan hệ tốt đẹp với cả hai cường quốc. Nhưng khi nội chiến ở Myanmar dần có những đặc điểm của một cuộc xung đột ủy nhiệm thời Chiến tranh Lạnh – một tình huống xảy ra một phần là bởi các chính phủ trong khu vực không sẵn lòng đoàn kết chống lại chính quyền quân sự từ sớm – các nước láng giềng của Myanmar có thể sẽ phải đối mặt với sự lựa chọn: không chỉ giữa một chính quyền quân sự và một lực lượng kháng chiến ủng hộ dân chủ, mà còn là giữa Trung Quốc và Mỹ. Trong khi đó, đối với Washington và các đồng minh của họ, việc củng cố một chính quyền quân sự gắn kết với Trung Quốc sẽ báo trước sự suy giảm tầm ảnh hưởng và sự bất ổn lớn hơn trên khắp Đông Nam Á.

NỘI CHIẾN MỚI

Cuộc đảo chính tháng 2/2021 đã đẩy Myanmar vào con đường dẫn đến xung đột và tàn phá. Những nhân vật tham gia đảo chính không nhận được sự ủng hộ của dân chúng, những người vốn đã ủng hộ nhà lãnh đạo bị phế truất Aung San Suu Kyi. Hàng trăm nghìn người đã xuống đường biểu tình ôn hòa. Các thành viên của chính phủ bị lật đổ đã cùng với một số nhóm chính trị và sắc tộc khác tuyên bố thành lập một tổ chức dân sự – Chính phủ Thống nhất Quốc gia – để khôi phục nền dân chủ. Nhưng quân đội đã đáp trả bằng làn sóng bạo lực không ngừng, nhắm vào tất cả các đối thủ.

Tính đến mùa xuân năm 2021, Myanmar đã chuẩn bị có một cuộc nội chiến mới, khi những người phản đối chế độ độc tài quân sự bắt đầu cầm vũ khí và thề sẽ đánh trả chứ không rút lui. Lực lượng kháng chiến đã tìm thấy các đồng minh là gần 20 nhóm vũ trang sắc tộc – các tổ chức nằm dọc theo vùng ngoại vi của Myanmar, một số có quan hệ kinh tế và chính trị chặt chẽ với nước láng giềng Trung Quốc. Các nhóm này đã đấu tranh đòi quyền tự trị hoặc độc lập hoàn toàn kể từ khi Myanmar được thành lập vào năm 1948.

Dù phải đối mặt với một kẻ thù tàn nhẫn và được trang bị tốt hơn, các nhóm vũ trang sắc tộc và dân chủ đã nhanh chóng chiếm được nhiều vùng nông thôn, đặc biệt là dọc theo biên giới giữa Myanmar với Ấn Độ, Trung Quốc, và Thái Lan. Ngay từ giữa năm 2021, lãnh đạo của chính quyền quân sự, Thượng tướng Min Aung Hlaing, đã thừa nhận rằng binh lính của ông không kiểm soát được toàn bộ đất nước. Kể từ đó, quân kháng chiến đã giữ vững vị trí của mình ở vùng nông thôn nhưng gặp khó khăn trong việc chiếm các thành phố và thị trấn, một phần vì họ bị tiêu diệt bởi pháo binh hạng nặng và không quân của chính quyền quân sự. Tính đến cuối mùa xuân năm 2023, hai bên dường như đã rơi vào bế tắc chiến lược.

TRÒ NƯỚC ĐÔI

Sau cuộc đảo chính, Mỹ đã tiếp cận Myanmar bằng hành động cân bằng thận trọng và thực tế, giữa các giá trị và lợi ích. Washington phản đối chính quyền quân sự, tuy nhiên họ cũng cảnh giác trước việc xa lánh các đồng minh và đối tác trong khu vực, vì một vài trong số những nước này vẫn duy trì quan hệ với quân đội Myanmar kể từ sau cuộc đảo chính.

Các quan chức cấp cao của Mỹ đã gặp gỡ các nhà lãnh đạo đối lập của Myanmar, và chính phủ Mỹ đã ban hành các biện pháp trừng phạt nhắm mục tiêu vào các quan chức quân sự cấp cao. Tuy nhiên, các biện pháp này đã không có ảnh hưởng đến tài sản quý giá nhất của chính quyền quân sự: Tập đoàn Dầu khí Myanmar, một công ty thuộc sở hữu của quân đội, hiện có doanh thu hàng năm khoảng 1,5 tỷ đô la, cung cấp cho chế độ khả năng tiếp cận ngoại tệ mà họ cần. Washington cũng kiềm chế không áp đặt các biện pháp trừng phạt thứ cấp đối với những công ty làm ăn với chính quyền quân sự, chẳng hạn như các công ty năng lượng Thái Lan và các công ty tài chính Singapore.

Sự kiềm chế này của Mỹ có lẽ là nhằm xoa dịu các quốc gia khác trong khu vực, đặc biệt là Thái Lan, nơi chính phủ – lên nắm quyền sau cuộc đảo chính năm 2014 – vẫn ủng hộ chính quyền quân sự Myanmar và duy trì quan hệ kinh tế chặt chẽ với chế độ này. Các đồng minh và đối tác quan trọng của Mỹ ở Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương, như Australia, Ấn Độ, và Nhật Bản, đã bày tỏ "quan ngại" về khủng hoảng ở Myanmar, nhưng lo ngại rằng áp lực quá mức sẽ chỉ khiến chế độ này phụ thuộc nhiều hơn vào Trung Quốc. Kết quả là, họ đã duy trì, hoặc trong trường hợp của Ấn Độ, đã mở rộng quan hệ kinh tế và ngoại giao với chính quyền quân sự và có lẽ sẽ không hỗ trợ cho phe kháng chiến.

Tương tự, Trung Quốc cũng nhìn nhận sự hỗn loạn ở Myanmar với thái độ nước đôi. Bắc Kinh có quan hệ tốt với chính phủ của bà Aung San Suu Kyi trước khi họ bị lật đổ. Từ quan điểm của Trung Quốc, việc nội chiến bùng nổ ở một nước láng giềng – Trung Quốc và Myanmar có chung đường biên giới dài hơn 2090 km – là tin xấu đối với sự ổn định khu vực và đối với các khoản đầu tư hàng tỷ đô la của Trung Quốc vào Myanmar theo Sáng kiến Vành đai và Con đường. Trung Quốc đã và đang là một trong những nhà cung cấp vũ khí hàng đầu cho quân đội Myanmar, nhưng họ chưa bao giờ hoàn toàn tin tưởng vào khả năng lãnh đạo của quân đội, vốn bị cho là quá khó lường. Bắc Kinh cũng hỗ trợ một số nhóm vũ trang sắc tộc thiểu số của Myanmar, thậm chí chấp nhận hoạt động buôn bán vũ khí ngầm xuyên biên giới.

Vì lý do này và nhiều lý do khác, giới lãnh đạo ở Bắc Kinh đã chọn cách phòng ngừa rủi ro khi hỗ trợ cả hai phe sau đảo chính. Dù họ chưa bao giờ tố cáo chính quyền quân sự hoặc công khai kêu gọi quay trở lại chế độ dân sự, nhưng họ đã mở một kênh hậu thuẫn cho Chính phủ Thống nhất Quốc gia, và gây áp lực buộc chính quyền quân sự không được giải tán đảng của Aung San Suu Kyi, Đảng Liên đoàn Quốc gia vì Dân chủ. Khi giao tranh giữa chính quyền quân sự và một nhóm vũ trang sắc tộc dẫn đến vụ pháo kích vô tình vào một thị trấn biên giới Trung Quốc, Bắc Kinh được cho là đã cảnh báo chính quyền quân sự rằng một sự cố tương tự sẽ dẫn đến "phản ứng cần thiết." Các nhà lãnh đạo Trung Quốc cũng giữ khoảng cách với các tướng lĩnh cầm quyền. Khi Vương Nghị, lúc đó còn là Ngoại trưởng Trung Quốc, đến thăm Myanmar vào mùa hè năm 2022, ông đã từ chối gặp Min Aung Hlaing, lãnh đạo của chính quyền quân sự, một động thái bị xem là khinh thường ngoại giao vào thời điểm đó.

TRUNG QUỐC TẤN CÔNG

Những lợi ích phức tạp của Mỹ và Trung Quốc ở Myanmar đã cho phép quốc gia Đông Nam Á gần như tránh được ảnh hưởng của cạnh tranh Mỹ-Trung, chí ít là trong một thời gian. Các bên tham chiến có thể xem cuộc nội chiến ở nước này là một phần của cuộc đấu tranh toàn cầu giữa dân chủ và chuyên chế. Thực tế này được thể hiện rõ trong sự ủng hộ của phe kháng chiến đối với Ukraine và sự đồng tình của chính quyền quân sự đối với Nga. Nhưng điều tương tự không đúng với Washington và Bắc Kinh, những người xem nội chiến Myanmar là một bài kiểm tra về cân bằng quyền lực (balancing) và phòng bị nước đôi (hedging), chứ không phải chiến tranh ủy nhiệm. Tháng 9/2021, Mỹ và Trung Quốc thậm chí còn hợp tác để ngăn chặn chính quyền quân sự tiếp quản ghế của Myanmar tại Liên Hợp Quốc.

Tuy nhiên, tình hình đã trở nên tồi tệ hơn trong năm qua, khi Bắc Kinh từ bỏ sự thận trọng ban đầu và chấp nhận chính quyền quân sự. Động lực thúc đẩy sự thay đổi này là nhận thức của Trung Quốc rằng chính Mỹ đã thay đổi hướng đi và rằng Washington hiện hoàn toàn ủng hộ và đang củng cố ảnh hưởng của mình đối với lực lượng kháng chiến ủng hộ dân chủ. Hai diễn biến cụ thể đã khiến Bắc Kinh thay đổi thái độ: một đạo luật mới của Mỹ về vấn đề Myanmar và quyết định của Chính phủ Thống nhất Quốc gia về việc mở văn phòng tại Washington vào năm ngoái.

Trên thực tế, cả hai sự kiện này đều không báo hiệu một sự thay đổi có ý nghĩa trong chính sách của Mỹ. Đạo luật BURMA 2023 chỉ nhắc lại mục tiêu của Washington là đảo ngược cuộc đảo chính và kêu gọi cung cấp viện trợ quân sự phi sát thương (chủ yếu là thiết bị liên lạc) cho các lực lượng chống chế độ. Tuy nhiên, đạo luật không nhắc đến hỗ trợ quân sự sát thương hay các lệnh trừng phạt hoạt động kinh doanh dầu khí của chính quyền quân sự, và thậm chí việc giải ngân viện trợ phi sát thương cũng bị chậm trễ. Những nỗ lực của Mỹ thay mặt cho quân nổi dậy ở Myanmar là không đáng kể so với những hỗ trợ mà Mỹ dành cho Ukraine trong cuộc chiến chống lại Nga. Đối với văn phòng mới của Chính phủ Thống nhất Quốc gia ở thủ đô Mỹ, mục tiêu của nó là phối hợp và truyền bá chủ trương của phe kháng chiến, nhưng liệu nó có thành công trong nhiệm vụ này hay không lại là một câu hỏi khác.

Bất chấp những cảnh báo này, phản ứng của Bắc Kinh là dồn sức mạnh cho chính quyền quân sự, chấm dứt hai năm tương đối không can dự. Hồi tháng 5, Ngoại trưởng Trung Quốc Tần Cương đã gặp Min Aung Hlaing, tuyên bố rằng Trung Quốc sẽ giúp Myanmar "đạt được sự hòa giải trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật" – ngôn ngữ ngoại giao cho việc ủng hộ chế độ quân sự. Đầu năm nay, chính quyền quân sự đã chính thức cấm đảng của Aung San Suu Kyi, điều mà họ sẽ không làm nếu không nghĩ rằng mình có sự đồng ý của Bắc Kinh. Theo những người trong cuộc, các nhà ngoại giao Trung Quốc cũng đã thúc giục phong trào kháng chiến ủng hộ dân chủ không phát triển quan hệ với phương Tây.

Đại sứ mới của Bắc Kinh tại Myanmar, Đặng Tích Quân, cũng có nhiều động thái. Trong những tháng gần đây, ông đã tổ chức một loạt các cuộc họp với các nhà lãnh đạo chính quyền quân sự và đại diện của một số nhóm vũ trang sắc tộc, và được cho là đang thúc đẩy một lệnh ngừng bắn giữa các bên. Một kết quả như vậy sẽ có lợi cho chính quyền quân sự và cản trở cuộc kháng chiến: một thỏa thuận ngừng bắn với các nhóm vũ trang sắc tộc có liên kết với Trung Quốc sẽ tạo ra sự chia rẽ trong liên minh giữa các nhóm sắc tộc và phe ủng hộ dân chủ, lực lượng dựa vào các nhóm vũ trang sắc tộc này để nhận huấn luyện, nhân lực, và trang thiết bị (phần lớn trong số đó có nguồn gốc từ Trung Quốc hoặc được chế tạo từ các bộ phận do Trung Quốc sản xuất). Mặt khác, chính quyền quân sự chỉ còn chiến đấu trên ít mặt trận hơn và có thể điều chuyển lực lượng đến những điểm nóng quan trọng nhất. Kết quả sẽ là một chính quyền quân sự tự tin hơn về cơ hội sống sót của mình và sẵn sàng chiến đấu.

CHỌN PHE

Mối quan tâm và sự can dự của Trung Quốc ở Myanmar gợi nhớ đến các xung đột thời Chiến tranh Lạnh ở Đông Nam Á, chẳng hạn như các cuộc chiến ở Campuchia, Lào, và Việt Nam. Trước đây cũng như bây giờ, các phe phái đối địch trong một quốc gia sẽ tìm kiếm sự hỗ trợ từ các siêu cường đối địch – các siêu cường thường dễ chấp nhận những nỗ lực này, vì lo sợ rằng nếu họ không hành động thì bên kia sẽ giành được lợi thế.

Myanmar ngày nay cũng không phải ngoại lệ. Sự cạnh tranh giữa Trung Quốc và các đối thủ của họ – trên hết là Mỹ và Ấn Độ – đang định hình lại nền chính trị trong nước ở nhiều quốc gia trong khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương, khi các chủ thể địa phương cảm thấy buộc phải

chọn phe. Suốt nhiều năm, Maldives và Sri Lanka đã bị cuốn vào cuộc giằng co địa chính trị giữa Ấn Độ và Trung Quốc. Câu hỏi về ảnh hưởng của Trung Quốc, và việc chấp nhận hay bác bỏ tham vọng khu vực ngày càng tăng của nước này, đã trở thành một "cột thu lôi chính trị" ở nhiều quốc gia tại Nam Á, Đông Nam Á, và Châu Đại Dương. Nhưng lợi ích liên quan là đặc biệt cao trong một cuộc xung đột vũ trang như ở Myanmar, nơi mà sự can dự ngày càng tăng của Trung Quốc có nguy cơ kéo dài đau khổ và gia tăng căng thẳng giữa các cường quốc.

Xét đến tình trạng quan hệ Mỹ-Trung và khía cạnh ý thức hệ của cuộc nội chiến ở Myanmar, có lẽ không thể tránh khỏi việc các bên tham chiến sẽ vướng vào các cuộc cạnh tranh địa chính trị rộng lớn hơn. Nhưng trách nhiệm đáng kể vẫn nằm trong tay các chủ thể khu vực, những người từ lâu đã thoái thác trách nhiệm và do đó nhường sân chơi lại cho Bắc Kinh. ASEAN đã thể hiện đặc biệt kém. Vì khối này tập trung vào việc xây dựng sự đồng thuận và không can thiệp, họ đã được chứng minh là không có khả năng gây bất kỳ áp lực nghiêm trọng nào đối với chính quyền quân sự. Sáng kiến ngoại giao hàng đầu của ASEAN trong xung đột Myanmar, thỏa thuận không khả thi năm 2021 được gọi là Đồng thuận Năm Điểm, đã nhanh chóng mất tác dụng vì thiếu cơ chế thực thi. Những nỗ lực ngoại giao cửa sau của chính phủ Indonesia, hiện đang là chủ tịch ASEAN, cũng không đạt được tiến bộ. Trong khi đó, một số quốc gia thành viên ASEAN theo chế độ chuyên chế đang tỏ ra háo hức muốn đưa chính quyền quân sự Myanmar trở lại trong tổ chức, bao gồm Thái Lan và Lào, nước sẽ đảm nhận vai trò chủ tịch ASEAN vào năm 2024.

Thay vì tranh cãi không ngừng và nói về việc thu hút sự tham gia của "tất cả các bên liên quan," các thành viên ASEAN và các quốc gia khác trong khu vực nên đối mặt với thực tế. Đầu tiên, quân đội Myanmar là nguyên nhân cấu trúc và trực tiếp của bạo lực – họ đã nhiều lần nhấn chìm Myanmar trong ba phần tư thế kỷ. Thứ hai, quân đội không có khả năng giành được thắng lợi trên chiến trường, bằng chứng là họ đã không thể giành quyền kiểm soát các vùng nông thôn, đánh bại các nhóm vũ trang sắc tộc, và đàn áp sự phản kháng của quần chúng bất chấp việc có hỏa lực vượt trội. Loại bỏ chính quyền quân sự là lựa chọn thực tế duy nhất để đạt được hòa bình lâu dài ở Myanmar. Các nỗ lực ngoại giao của ASEAN và các quốc gia khác cần phản ánh thực tế đó. ASEAN nên học hỏi từ Liên minh châu Phi, những người vào năm 2019 đã

đình chỉ quyền của Sudan vì quân đội nước này không bàn giao quyền lực cho chính quyền dân sự.

Cuối cùng, ASEAN sẽ trở nên lỗi thời nếu khối này chỉ tìm kiếm sự hợp tác và cố gắng hòa hợp với cả hai cường quốc. Cách tiếp cận này đã không hiệu quả ở Biển Đông trước sự bành trướng lãnh thổ hung hăng của Trung Quốc. Tại Myanmar, ASEAN cần đưa ra một số lựa chọn khó khăn và chọn phe cho mình. Các nỗ lực ngoại giao của Trung Quốc nhằm củng cố chính quyền quân sự, nếu chúng thành công, sẽ chỉ kéo dài xung đột và củng cố một chế độ phục tùng các mục tiêu địa chính trị của một Trung Quốc xét lại. Kết quả đó có thể sẽ gây áp lực lớn, buộc các quốc gia khác trong khu vực phải liên kết với Washington hoặc Bắc Kinh – một kết quả mà không ai trong ASEAN mong muốn.

Về phần mình, Mỹ nên hiểu rằng họ không còn có thể coi Myanmar là không quan trọng về mặt chiến lược nữa. Xét đến vị trí giao thoa giữa Nam Á và Đông Nam Á, một Myanmar ổn định là điều cần thiết cho sự ổn định chung trong khu vực. Bước đầu tiên, Mỹ nên chú ý nhiều hơn đến Myanmar, như nước này đã cam kết thực hiện trong Đạo luật BURMA, đồng thời thuyết phục các đồng minh và đối tác thống nhất chính sách của họ.

Tuy nhiên, chính phủ Mỹ không nên coi nội chiến Myanmar là một cuộc cạnh tranh có tổng bằng không với Trung Quốc. Vị trí địa lý gần và các lợi ích lớn ở Myanmar khiến Trung Quốc trở thành một phần cần thiết của bất kỳ giải pháp nào. Vì thế, Washington nên cố gắng phối hợp chính sách Myanmar của mình với Bắc Kinh, để xây dựng các hàng rào bảo vệ cần thiết nhằm ngăn chặn leo thang. Các quan chức Mỹ nên kêu gọi chủ nghĩa thực dụng của các nhà lãnh đạo Trung Quốc: Lợi ích chung của Mỹ và Trung Quốc về ổn định khu vực có nghĩa là chính quyền quân sự phải ra đi. Và vì chính quyền quân sự sẽ chỉ xem xét một giải pháp thương lượng hòa bình nếu họ thấy không còn con đường nào dẫn đến chiến thắng quân sự, nên sự trợ giúp của Mỹ cho lực lượng kháng chiến theo Đạo luật BURMA thực chất không phải là mối đe dọa đối với Trung Quốc, nhưng phù hợp với các mục tiêu của chính Bắc Kinh. Hơn nữa, Bắc Kinh nên nhận thức rõ rằng việc chính quyền quân sự hoàn toàn thiếu sự ủng hộ của quần chúng khiến họ trở thành một đối tác lâu dài đầy rủi ro.

Đối với các quốc gia Đông Nam Á, việc giữ cho các động lực của Chiến tranh Lạnh không làm rạn nứt khu vực nên là mối quan tâm hàng đầu, vượt lên trên các quy tắc không can thiệp và đồng thuận đang ngày càng trở thành bất khả thi. Những động thái gần đây của Thái Lan nhằm hỗ trợ chính quyền quân sự là một cách tiếp cận hoàn toàn sai lầm, khiến chế độ ở Myanmar hiểu lầm rằng họ có thể nắm giữ quyền lực. Thay vào đó, mối quan tâm của ASEAN đối với ổn định khu vực chỉ nên hướng đến một giải pháp duy nhất: loại bỏ tác nhân gây bất ổn chính ở Myanmar, tức chính quyền quân sự, khỏi quyền lực.
https://nghiencuuquocte.org/2023/07/25