



SỰ ĐIỀU CHỈNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MYANMAR ĐỐI VỚI TRUNG QUỐC TỪ NĂM 2011 ĐẾN NAY

Dương Thúy Hiền

Khoa Quan hệ quốc tế, Học viện Chính trị khu vực III, 232 Nguyễn Công Trứ, Đà Nẵng, Việt Nam

Tóm tắt. Kể từ khi độc lập năm 1948, Myanmar chủ trương thực hiện chính sách đối ngoại trung lập, không liên kết và cân bằng quan hệ với các nước lớn. Tuy nhiên, từ năm 1988, chính quyền quân sự Myanmar đã từ bỏ chính sách này để trở thành một đồng minh thân cận của Trung Quốc do họ cần sự ủng hộ chính trị và hỗ trợ kinh tế của Trung Quốc để duy trì sự tồn tại khi phải đối mặt với lệnh cấm vận của Mỹ và phương Tây. Sau hơn hai thập kỷ duy trì chính sách đối ngoại nghiêng về Trung Quốc, từ năm 2011 trở lại đây, chính sách Trung Quốc của Myanmar từng bước được điều chỉnh nhằm giảm dần sự phụ thuộc một chiều của Myanmar vào Trung Quốc và gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau giữa hai nước. Bài viết đi sâu phân tích những nguyên nhân dẫn đến sự điều chỉnh chính sách Trung Quốc của Myanmar, nội dung điều chỉnh và những tác động bước đầu từ sự điều chỉnh này đến quan hệ giữa hai nước.

Từ khóa. Myanmar, Trung Quốc, chính sách đối ngoại, sự điều chỉnh

1. Khái quát chính sách đối ngoại của Myanmar đối với Trung Quốc trước năm 2011

Chính sách đối ngoại của Myanmar đối với Trung Quốc từ khi độc lập cho đến năm 2010 đã trải qua nhiều lần điều chỉnh. Từ năm 1948 đến năm 1961, Myanmar chủ trương thúc đẩy quan hệ với Trung Quốc. Myanmar¹ là nước không do Đảng Cộng sản lãnh đạo đầu tiên trên thế giới công nhận Cộng hòa nhân dân Trung Hoa (năm 1949). Ngày 8/6/1950, hai nước chính thức thiết lập quan hệ ngoại giao. Sau đó, tháng 6/1954, hai nước ký Tuyên bố chung với “Năm

¹Từ năm 1989, chính quyền quân sự Myanmar đã đổi tên nước từ Miến Điện thành Cộng hòa Liên bang Myanmar. Tuy nhiên, để thống nhất tên gọi trong bài báo, những mốc sự kiện trước năm 1989, bài báo vẫn sử dụng tên gọi Myanmar.

nguyên tắc cùng tồn tại hòa bình”² đặt nền móng và thúc đẩy quan hệ giữa hai nước phát triển. Năm 1962, ở Myanmar xảy ra cuộc đảo chính quân sự và tướng Ne Win lên nắm quyền. Chính phủ Ne Win tiếp tục thực hiện chính sách đối ngoại trung lập mà Thủ tướng U Nu đã đưa ra trước đó nhưng theo chiều hướng tiêu cực. Ảnh hưởng kinh tế, chính trị và văn hóa nước ngoài ở Myanmar từng bước bị loại bỏ khi Cương lĩnh Con đường đi lên chủ nghĩa xã hội được đẩy mạnh khiến cho Myanmar gần như cô lập với thế giới bên ngoài trong giai đoạn từ 1962 đến 1972 [2, Tr. 16]. Do đó, quan hệ của Myanmar với Trung Quốc không còn được nồng ấm như trước. Myanmar đóng cửa các lãnh sự quán của Bắc Kinh ở Mandalay và Lashio, ký hiệp ước cấm thử vũ khí hạt nhân mà Trung Quốc phản đối, từ chối khoản vay trị giá 3 triệu USD không lấy lãi từ Trung Quốc để tránh việc chuyên gia của nước này vào Myanmar thực hiện dự án... [2, Tr. 16]. Thậm chí, cuối năm 1967, Myanmar và Trung Quốc đình chỉ quan hệ ngoại giao. Bước sang thập niên 1970, trước những khó khăn về kinh tế và tình trạng bất ổn về xã hội, chính phủ Ne Win nói lỏng chính sách đối ngoại của Myanmar theo hướng cởi mở hơn để thu hút viện trợ nước ngoài [2, Tr. 18]. Theo đó, chính phủ Ne Win đã thực hiện chính sách nối lại quan hệ ngoại giao với Trung Quốc vào năm 1971 và tiếp tục chính sách trung lập, cân bằng quan hệ giữa Mỹ, Liên Xô và Trung Quốc (Đơn cử như: để không làm mất lòng Trung Quốc, Myanmar giữ lập trường trung lập trong cuộc chiến tranh Trung – Việt; từ chối nhiều khoản viện trợ của Liên Xô, lên án cuộc xâm lược Afganistan của Liên Xô nhưng lại không chỉ trích việc Liên Xô bắn hạ máy bay dân dụng của Hàn Quốc; Myanmar nối lại quan hệ kinh tế với Mỹ sau nhiều năm gián đoạn; cải thiện quan hệ với Nhật Bản và Tây Đức, duy trì quan hệ tốt đẹp với các thể chế quốc tế). Tuy nhiên, mối quan hệ của Myanmar với Trung Quốc thời gian này cũng luôn gặp những nghi ngại do Trung Quốc triển khai cách tiếp cận “kép” hay còn gọi là “hai mũi nhọn” với Myanmar (tức là vừa quan hệ với chính phủ của Thủ tướng Ne Win, vừa hỗ trợ Đảng Cộng sản Miến Điện – một tổ chức bất hợp pháp chống lại chính quyền ở Yangon). Cuối thập niên 1970, sau khi Bắc Kinh giảm dần sự hậu thuẫn, gây sức ép lên Đảng Cộng sản Miến Điện và từ bỏ chính sách “ngoại giao kép” với Myanmar thì sự hoài nghi và ác cảm của giới lãnh đạo Myanmar, đặc biệt là trong Tatmadaw (Lực lượng vũ trang Myanmar) với Trung Quốc mới giảm dần [11, Tr. 3].

Sau đó, kể từ năm 1988, chính sách Trung Quốc của Myanmar đã có sự điều chỉnh mạnh mẽ và rõ rệt. Đó là, Myanmar đã điều chỉnh lập trường từ “Trung lập chiến lược” sang “Liên minh chiến lược” với Trung Quốc [8, Tr. 34]. Do đó, Myanmar trở thành một đồng minh thân cận của Trung Quốc. Sở dĩ, Myanmar có sự điều chỉnh chính sách Trung Quốc của mình là do

² Myanmar là một trong những quốc gia đầu tiên áp dụng Năm nguyên tắc cùng chung sống hòa bình với Trung Quốc. Khi Thủ tướng Chu Ân Lai có chuyến thăm đầu tiên tới Myanmar vào tháng 6/1954, theo lời mời của Thủ tướng U Nu, hai nước đã nhất trí tuân theo các nguyên tắc, đó là (1) tôn trọng lẫn nhau về toàn vẹn lãnh thổ và chủ quyền của nhau, (2) không xâm lược, (3) không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, (4) bình đẳng và cùng có lợi, và (5) cùng tồn tại hòa bình [5, Tr.23]

Myanmar bị Mỹ và nhiều nước phương Tây áp đặt lệnh trừng phạt và cấm vận sau khi quân đội nước này thắng tay đàn áp cuộc nổi dậy ngày 8/8/1988 (hay được gọi là Sự kiện “8888”) khiến hàng ngàn người chết, tiến hành đảo chính (29/8/1988), quản thúc tại gia lãnh đạo của Liên đoàn Quốc gia vì Dân chủ (National League for Democracy – NLD) Aung San Suu Kyi (năm 1989) và không công nhận kết quả của cuộc tổng tuyển cử năm 1990. Vì vậy, để tránh khỏi sự cô lập từ cộng đồng quốc tế, chính quyền quân sự Myanmar buộc phải tìm kiếm sự ủng hộ về chính trị và trợ giúp về quân sự và kinh tế từ Trung Quốc. Chính sách Trung Quốc của Myanmar về cơ bản hướng đến việc đảm bảo và củng cố sự hỗ trợ chính trị và bảo hộ ngoại giao của Trung Quốc cho chính quyền quân sự trên các diễn đàn quốc tế và khu vực. Để có được điều này, chính phủ Myanmar buộc phải tận dụng tối đa thực tế địa chính trị, vị trí địa chiến lược và các nguồn lực kinh tế để giữ cho Trung Quốc cam kết với mục đích này của Myanmar.

Chính sách này về cơ bản được duy trì trong suốt thời gian SLORC (State Law and Order Restoration Council – Hội đồng Khôi phục Trật tự và Pháp luật Nhà nước)/SPDC (State Peace and Development Council – Hội đồng hòa bình và phát triển Nhà nước) cầm quyền (1988–2010). Bằng chứng là các đoàn ngoại giao của Myanmar thường xuyên đến thăm Trung Quốc và toàn bộ các nhân vật chủ chốt của chính quyền quân sự Myanmar đều đã có mặt tại Bắc Kinh trong giai đoạn này. Trong chuyến thăm Trung Quốc (tháng 1/2003), Thống tướng Than Shwe khẳng định: “Sự giúp đỡ hết lòng và chân thành từ Trung Quốc” đã đóng một phần quan trọng trong sự phát triển kinh tế của Myanmar và “Trung Quốc là người bạn chân thành nhất của Myanmar” [5, Tr. 114]. Đồng thời, Myanmar cũng đã ủng hộ Chính sách “Một Trung Quốc”, Luật chống ly khai năm 2005, vấn đề Đài Loan, vấn đề Tây Tạng... của Trung Quốc [5, Tr. 126, 129]. Bên cạnh quan hệ chính trị chặt chẽ, quan hệ kinh tế của Myanmar với Trung Quốc cũng ngày càng gia tăng. Từ năm 1988 đến năm 2010, thương mại chính thức với Trung Quốc trung bình xấp xỉ 19% tổng thương mại chính thức của Myanmar, khiến nước này trở thành đối tác thương mại lớn nhất của Myanmar, sau đó là Thái Lan (18,9%) và Singapore (15,6%) [4]. Không những thế, Myanmar đã dành nhiều dự án đầu tư trọng điểm cho các nhà thầu Trung Quốc như: Dự án Đập Myitsone trị giá tới 3,6 tỷ USD; Dự án khai thác mỏ đồng Letpadaung trị giá hơn 1,1 tỷ USD [3, Tr. 18]; Dự án đường ống dẫn dầu và khí đốt Kyaukphyu–Kunming trị giá 2,54 tỷ USD (trong đó đường ống dẫn dầu trị giá 1,5 tỷ USD và đường ống dẫn khí trị giá 1,04 tỷ USD) [10]. Đồng thời, hầu hết các loại vũ khí, trang thiết bị quân sự của Myanmar như máy bay chiến đấu, tàu chiến, xe tăng chiến đấu chủ lực, tàu sân bay bọc thép, vũ khí nhỏ, súng phòng không... đều được mua từ Trung Quốc [5, Tr. 144]. Ngoài ra, nhiều sĩ quan quân đội Myanmar cũng do Trung Quốc đào tạo. Cụ thể, từ năm 1990 đến 2005, Tatmadaw đã gửi 665 sĩ quan và 249 nhân viên quân sự thuộc các quân chủng đến Trung Quốc tham gia 163 khóa học khác nhau [5, Tr. 148].

Mặc dù Myanmar đã xây dựng mối quan hệ Pauk-Phaw (anh – em) gần gũi với Trung Quốc và Trung Quốc cũng đã trở thành “người bảo trợ” của Myanmar trên nhiều lĩnh vực, nhưng các nhà lãnh đạo Myanmar vẫn thực hiện một số chính sách hướng tới sự phát triển tích cực và mở rộng quan hệ đối ngoại của Myanmar nhằm tìm kiếm những giải pháp thay thế để chống lại ảnh hưởng gia tăng của Trung Quốc. Chẳng hạn, Myanmar trở thành thành viên của ASEAN tháng 7/1997; tham gia Sáng kiến vùng Vịnh Bengal về hợp tác Kinh tế và Kỹ thuật đa khu vực (BIMSTEC) tháng 12/1997; Hợp tác Mekong-Sông Hằng (Mekong-Ganga Cooperation – MGC) tháng 11/2000; và bắt đầu nuôi dưỡng mối quan hệ gần gũi hơn với Ấn Độ và Nga; công bố “Lộ trình bảy bước” nhằm dân chủ hóa đời sống chính trị Myanmar; ban hành Hiến pháp mới năm 2008 khẳng định Myanmar sẽ thực hiện chính sách đối ngoại độc lập, tích cực và không liên kết... Đồng thời, quan hệ Myanmar – Trung Quốc cũng đã gặp một số trục trặc liên quan đến các nhóm vũ trang chống chính phủ, dự án đầu tư của Trung Quốc, mối lo ngại quá phụ thuộc vào Trung Quốc của Myanmar... Tuy nhiên, không thể phủ nhận “thân Trung Quốc” luôn vẫn là chủ trương chi phối chính sách đối ngoại của Myanmar giai đoạn 1988–2010 [16, Tr. 91].

2. Những nhân tố tác động đến sự điều chỉnh chính sách đối ngoại của Myanmar đối với Trung Quốc từ năm 2011 đến nay

Giáo sư Maung Aung Myoe – chuyên gia nghiên cứu về chính sách đối ngoại và quan hệ dân sự – quân sự của Myanmar – cho rằng có nhiều nhân tố tác động dẫn đến cách tiếp cận mới của Myanmar với Trung Quốc từ năm 2011, bao gồm: mục tiêu đối ngoại mới của chính phủ Đảng Liên minh Đoàn kết và Phát triển (Union Solidarity and Development Party – USDP); thái độ chống Trung Quốc gia tăng ở Myanmar; mối lo lắng về ảnh hưởng và sự can thiệp của Trung Quốc vào công việc nội bộ ở Myanmar và sự xích lại gần hơn với Mỹ của Myanmar [6, Tr. 22].

Ngay khi lên nắm quyền vào tháng 3/2011, chính phủ của Tổng thống Thein Sein nhanh chóng phác thảo chính sách đối ngoại của Myanmar. Bên cạnh cam kết tuân thủ chính sách đối ngoại truyền thống³, chính phủ của ông đặt ra mục tiêu đưa Myanmar trở thành một thành viên đáng tôn trọng của cộng đồng quốc tế; một nước phát triển hiện đại đáp ứng nguyện vọng của người dân về một cuộc sống tốt đẹp hơn; sẵn sàng đảm nhận nhiệm vụ và có trách nhiệm trong các tổ chức khu vực và quốc tế; xây dựng các mối quan hệ mạnh mẽ nhất có thể với tất cả các

³Về mặt lý thuyết, thời kỳ hậu độc lập, các chính phủ của Myanmar đều cam kết thực hiện chính sách đối ngoại không liên kết, độc lập và chủ động và giải quyết các vấn đề với các quốc gia khác theo năm Nguyên tắc chung sống hoà bình; không cho phép bất kỳ quân đội nước ngoài triển khai trong phạm vi lãnh thổ Myanmar; không phát động xâm lược và can thiệp vào công việc nội bộ của các quốc gia và thúc đẩy quan hệ với tất cả các nước. Song thực tế lại có sự mâu thuẫn.

nước trên thế giới, đặc biệt với tất cả các nước lớn và sẽ đạt được sự hội nhập lớn hơn trong cộng đồng quốc tế vào năm 2020 [6, Tr. 24, 25]. Rõ ràng, việc tái hòa nhập Myanmar vào cộng đồng quốc tế là một thông điệp chính sách quan trọng của chính phủ USPD và là yếu tố quan trọng trong cách tiếp cận mới của Myanmar đối với Trung Quốc từ năm 2011 [6, Tr. 21]. Tuy nhiên, chính phủ mới hiểu rằng để làm được điều này, họ phải xích lại được gần Mỹ và phương Tây, tức là phải thuyết phục được Mỹ và phương Tây dỡ bỏ cấm vận. Và để Mỹ và phương Tây dỡ bỏ cấm vận, Myanmar phải cải cách chính trị trong nước theo hướng dân chủ và phải tái cơ cấu lại chính sách đối ngoại theo hướng giảm sự phụ thuộc vào Trung Quốc. Tức là, Myanmar phải đa dạng hóa chính sách đối ngoại để tìm kiếm được sự cạnh tranh từ các đối tác lớn như Mỹ, EU, Nhật Bản và Ấn Độ.

Như đã đề cập ở phần trước, để có thể duy trì sự tồn tại và tránh được sự cô lập quốc tế do sự áp đặt cấm vận từ Mỹ và phương Tây, Myanmar buộc phải phụ thuộc chặt chẽ vào Trung Quốc về chính trị, an ninh và kinh tế. Sự phụ thuộc này khiến cho Myanmar như là một “cái bóng”, “quốc gia vệ tinh”, “con tốt chiến lược” [6, Tr. 26] của Trung Quốc. Ảnh hưởng kinh tế và chính trị áp đảo của Trung Quốc ở Myanmar đã khiến các nhà lãnh đạo bài ngoại của Myanmar lo lắng về các mối đe dọa và can thiệp nước ngoài [17, Tr. 57], nhưng những cố gắng giải quyết vấn đề phụ thuộc vào Trung Quốc của các chính phủ tiền nhiệm không mang lại hiệu quả như mong muốn. Vì vậy, chính phủ USDP của Tổng thống Thein Sein đã bắt tay vào thực hiện công cuộc cải cách để thực hiện được chính sách đối ngoại mới theo hướng thoát khỏi sự cô lập quốc tế kéo dài và sự can thiệp, ảnh hưởng của Trung Quốc vào các vấn đề Myanmar.

Trong một thời gian dài, do không phải cạnh tranh với các đối thủ khác nên các công ty thuộc sở hữu nhà nước của Trung Quốc đầu tư vào Myanmar hiếm khi quan tâm đến tác động môi trường và xã hội từ hoạt động kinh doanh của họ. Nhiều công ty của Trung Quốc khi khai thác nguồn tài nguyên thiên nhiên của Myanmar thường không có bất kỳ quy trình tham vấn phù hợp với người dân địa phương hoặc sự đồng ý của họ. Thậm chí, nhiều dự án được triển khai đã không có sự bồi thường thích đáng cho người dân địa phương khi thu hồi đất đai của họ [6, Tr. 28]. Ngoài ra, các khoản đầu tư của Trung Quốc không hỗ trợ sự phát triển bền vững, chuyển giao công nghệ hay các cơ hội việc làm dài hạn [4]. Nghiêm trọng hơn, dòng người nhập cư từ Vân Nam – Trung Quốc đến Myanmar ngày càng nhiều khiến cho người Trung Quốc ở Myanmar gia tăng nhanh chóng. Thành phố Mandalay, thành phố lớn thứ hai của Myanmar, gần như trở thành thủ phủ của người Hoa và họ kiểm soát phần lớn trao đổi thương mại của vùng cao Myanmar [6, Tr. 29]. Vì vậy, đa số người dân Myanmar cho rằng sự ủng hộ của Trung Quốc đối với chính quyền quân sự chỉ giúp cho chính quyền này tồn tại lâu thêm, ngăn cản những sự thay đổi có ý nghĩa trong quản trị và cản trở đối với tiến trình dân chủ hóa ở Myanmar [6, Tr. 28].

Vì thế mà trào lưu chống Trung Quốc và thái độ tiêu cực đối với Trung Quốc ngày càng gia tăng mạnh mẽ ở Myanmar cả trong dân chúng và cả cấp độ nhà nước. Nhiều tiếng nói ở Myanmar đã yêu cầu phải đàm phán lại và thậm chí là hủy bỏ các hợp đồng đầu tư của Trung Quốc. Dự án thủy điện Myitsone thường được dẫn chứng là một ví dụ điển hình⁴. Chính phủ của Tổng thống Thein Sein đã khai thác triệt để trào lưu này để căn chỉnh lại chính sách với Trung Quốc. Tổng thống Thein Sein từng phát biểu: “Chúng ta phải tôn trọng ý nguyện của người dân vì chính phủ của chúng ta là do nhân dân bầu ra” [17, Tr. 58]. Do đó, quyết định đình chỉ đập Myitsone của Tổng thống Thein Sein đã minh chứng cho tính xác thực của tuyên bố này. Đường như lợi ích kinh tế của Trung Quốc buộc phải hy sinh vì lợi ích cải cách chính trị của Myanmar [17, Tr. 59].

Đáng chú ý, để tái hòa nhập vào cộng đồng quốc tế, Myanmar cần xích lại gần hơn với Mỹ. Thuận lợi cho Myanmar là khi nước này muốn xích lại gần hơn với Mỹ thì cùng lúc chính quyền Obama thực hiện chiến lược “xoay trục” sang khu vực châu Á – Thái Bình Dương. Dù Washington chủ trương trong chiến lược mới với Myanmar là vừa hợp tác, vừa tiếp tục các biện pháp trừng phạt, nhưng mối quan hệ hai nước đã dần dần phát triển. Tháng 12/2011, Hillary Clinton viếng thăm Myanmar và trở thành Ngoại trưởng Mỹ đầu tiên đến thăm Myanmar kể từ năm 1955. Tháng 1/2012, Mỹ bắt đầu trao đổi đại sứ với Myanmar và vào ngày 17/5/2012, Tổng thống Obama đã chính thức bổ nhiệm Derek Mitchell làm Đại sứ Mỹ đầu tiên tới Myanmar trong hơn 20 năm gián đoạn, mở đường cho việc bình thường hóa quan hệ ngoại giao giữa hai nước. Đặc biệt, ngày 19/11/2012, Tổng thống Obama đã có chuyến thăm Myanmar. Ông là Tổng thống Mỹ đầu tiên thăm đất nước này. Đây là sự kiện có ý nghĩa chính trị rất lớn dù chuyến thăm của ông Obama chỉ kéo dài 6 giờ [6, Tr. 35]. Chính phủ Myanmar dường như hiểu rằng ngay cả khi họ muốn tự tách mình ra khỏi Bắc Kinh và tái hòa nhập với quốc tế cộng đồng quốc tế, nhưng nếu không có sự chấp nhận của Washington, sẽ rất khó khăn hoặc thậm chí không thể thực hiện được. Trong cuộc gặp với Ngoại trưởng Mỹ vào ngày 26/9/2012, Tổng thống Thein Sein mô tả “sự công nhận của Mỹ như là một liều thuốc bổ cho Naypyitaw tiếp tục con đường đã chọn” [6, Tr. 51]. Vì vậy, xích lại gần với Washington là một trong những yếu tố quyết định chính trong chính sách Trung Quốc của Myanmar kể từ năm 2011.

⁴ Tháng 6/2009, Myanmar và Trung Quốc ký Biên bản ghi nhớ về việc xây dựng các đập thủy điện trên tuyến sông Ayerwaddy. Theo kế hoạch sẽ có tổng cộng 7 đập được xây dựng và các nhà máy phát điện ở thượng nguồn của sông Ayerwaddy đều do Trung Quốc đầu tư. Trong thực tế, riêng đập Myitsone sẽ có giá trị khoảng 3,6 tỷ USD. Công ty Đầu tư Năng lượng Trung Quốc (CPI) là nhà đầu tư chính trong dự án này. Theo thiết kế, nhà máy điện Myitsone có công suất lắp đặt là 13.360 Megawatts và 90% lượng điện của nó sẽ được truyền đến Trung Quốc. Đập Myitsone được đề xuất xây cao 152m và nó sẽ tạo ra một hồ chứa lớn với quy mô bằng diện tích Singapore. Nó sẽ nhấn chìm nhiều di sản lịch sử, sinh thái và văn hoá quan trọng của Myanmar. Đồng thời hàng chục ngôi làng sẽ bị biến mất và hơn 10.000 dân làng phải di dời.

3. Những nội dung điều chỉnh chủ yếu trong chính sách đối ngoại của Myanmar đối với Trung Quốc từ năm 2011 đến nay

Nếu như giai đoạn trước, mục tiêu chính sách Trung Quốc của Myanmar là tìm kiếm một chiếc phao cứu sinh về kinh tế và ủng hộ ngoại giao nhằm hạn chế các biện pháp trừng phạt của phương Tây và sự cô lập quốc tế về những vi phạm nhân quyền của mình thì từ năm 2011 trở lại đây, trước những thay đổi nhanh chóng trên chính trường Myanmar, mục tiêu chính sách Trung Quốc của Myanmar đã được điều chỉnh. Myanmar cần sự ủng hộ của Trung Quốc trong phát triển kinh tế – xã hội và giải quyết các vấn đề hòa giải dân tộc.

Những dấu hiệu ban đầu cho thấy khi mới lên nắm quyền, chính phủ Thein Sein vẫn duy trì chính sách nghiêng về Trung Quốc. Vào tháng 5/2011, chỉ hai tháng sau khi nhậm chức, Tổng thống Thein Sein đã có chuyến thăm cấp nhà nước tới Bắc Kinh và đây cũng là chuyến công du nước ngoài đầu tiên của ông. Chuyến thăm này lần nữa khẳng định rõ hơn vị trí của Trung Quốc trong ưu tiên đối ngoại của Myanmar. Trong chuyến thăm này, hai bên đã chính thức ký kết một thỏa thuận nâng cấp quan hệ Myanmar – Trung Quốc lên tầm cao mới, đó là quan hệ Đối tác chiến lược toàn diện [1, Tr. 54]. Thỏa thuận này tiếp tục xác nhận Myanmar sẽ làm sâu rộng hơn nữa mối quan hệ vốn đã gần gũi của họ với Bắc Kinh.

Tuy nhiên, chỉ ít tháng sau đó, chính phủ Thein Sein đã thay đổi chính sách Trung Quốc của Myanmar và áp dụng cách tiếp cận khác so với quá khứ trong quan hệ với Trung Quốc.

Mở đầu bằng việc Tổng thống Thein Sein quyết định đơn phương đình chỉ dự án đập Myitstone. Tiếp theo hành động này, chính phủ cũng xem xét kỹ lưỡng các khoản đầu tư khác của Trung Quốc, bao gồm cả mỏ đồng Letpadaung [11, Tr. 43]. Đồng thời, Myanmar cũng chuẩn bị các điều kiện để trở thành một thành viên của Sáng kiến minh bạch trong ngành công nghiệp khai khoáng (EITI) [4]. Điều này khiến cho đầu tư của Trung Quốc ở Myanmar sụt giảm nhanh chóng. So với năm tài chính 2011, đầu tư trực tiếp của Trung Quốc vào Myanmar đã giảm hơn 90% xuống còn 407 triệu USD so với cùng kỳ năm 2012 [18].

Tiếp đó, Myanmar đã điều chỉnh lập trường của mình đối với Trung Quốc trong hợp tác ASEAN. Myanmar giờ đây sẵn sàng theo đuổi bản sắc ASEAN của mình nên trong các vấn đề hợp tác của ASEAN, nhất là vấn đề Biển Đông, Myanmar xác định vị thế trong vấn đề này phải phù hợp với lợi ích của họ và sự đoàn kết của ASEAN như là tổ chức khu vực. Điều này dường như ngụ ý rằng Myanmar không có ý định ủng hộ Trung Quốc trong vấn đề này [3, Tr. 21]. Trong năm 2014, khi Myanmar lần đầu tiên giữ chức Chủ tịch luân phiên ASEAN, một Tuyên bố riêng và một Tuyên bố chung liên quan đến vấn đề Biển Đông đã được thông qua.

Những điều chỉnh này đã phản ánh một thực tế là sự ưu ái dành cho Trung Quốc trong suốt những năm quân đội cầm quyền đã chấm dứt [14, Tr. 6]. Lần đầu tiên sau hơn hai thập kỷ, các nhà đầu tư Trung Quốc phải đối mặt với sự cạnh tranh từ các nhà đầu tư phương Tây, Nhật

Bản và Ấn Độ; vì thế, Trung Quốc có thể không còn có được Myanmar như là đồng minh vô điều kiện để tăng cường chương trình chiến lược khu vực [17, Tr. 60]. Do đó, những tác động từ sự điều chỉnh chính sách Trung Quốc của Myanmar đã tác động nhất định đến quan hệ giữa hai nước. Quan hệ hai nước có phần nguội lạnh hơn. Nổi bật nhất là việc các nhà lãnh đạo Trung Quốc sau đó đã ít tới thăm Myanmar trong những chuyến công du khu vực của mình. Ví dụ như không có thành viên nào trong Thường vụ Bộ Chính trị Ban Chấp hành Trung ương đảng Cộng sản Trung Quốc đến thăm Myanmar kể từ họ khi nhậm chức vào tháng 10/2012 [4].

Ngược lại, những điều chỉnh trong chính sách Trung Quốc lại mang đến những tác động tích cực cho chính sách đối ngoại của Myanmar. Nhiều biện pháp trừng phạt kinh tế đã được dỡ bỏ, tạm ngừng và các đoàn quan chức quốc tế đều đặn tới Myanmar để gặp gỡ với Tổng thống Thein Sein, lãnh đạo NLD Aung San Suu Kyi và các nhà lãnh đạo chính trị khác. Do đó, khi Myanmar trở thành Chủ tịch ASEAN, nước này đã có cơ hội đăng cai tổ chức vô số hội nghị cấp cao khu vực – bao gồm hội nghị thượng đỉnh ASEAN, các cuộc họp ASEAN+3, Diễn đàn khu vực ASEAN và Hội nghị cấp cao Đông Á – và tương tác với một loạt rộng rãi các đối tác ngoại giao [4].

Như vậy, sau cải cách chính trị trong nước kể từ năm 2011, chính sách của Myanmar đối với Trung Quốc thiên về cân bằng mềm và được củng cố bằng việc Myanmar nhanh chóng cải thiện quan hệ đối ngoại với Mỹ, các nước EU, Ấn Độ và Nhật Bản. Chắc chắn rằng chính phủ mới của Myanmar rất muốn giảm bớt sự phụ thuộc của Myanmar vào Trung Quốc cả về chính trị lẫn kinh tế nhằm tiến tới khôi phục một sự cân bằng hơn cho mỗi quan hệ này.

Dù vậy, nhìn nhận một cách khách quan, sự điều chỉnh chính sách Trung Quốc của Myanmar không có thay đổi mang tính căn bản. Các nhà lãnh đạo Myanmar chỉ hy vọng duy trì được sự cân bằng giữa Mỹ và Trung Quốc và sẽ không mạo hiểm trở thành công cụ của phương Tây mà mất đi lợi ích kinh tế to lớn từ Trung Quốc [12, Tr. 7]. Quá trình chuyển đổi quan hệ song phương từ đặc biệt đến bình thường, giữ thân thiện và hợp tác trong mối quan hệ với Trung Quốc sẽ luôn phục vụ lợi ích quốc gia lâu dài của Myanmar [7, Tr. 101].

Trung Quốc là láng giềng lớn nhất của Myanmar. Trong một thời gian dài, hai nước luôn giữ mối quan hệ tương đối đặc biệt và vị trí địa lý quyết định Myanmar không thể đoạn tuyệt quan hệ với Trung Quốc. Đó là chưa nói đến việc Myanmar vẫn cần Trung Quốc như là một đối tác chủ chốt trên nhiều lĩnh vực nên trước mắt vẫn chưa nước nào có thể thay thế vai trò trung tâm của Trung Quốc trong sự phát triển kinh tế của Myanmar. Hơn nữa, trong bối cảnh hợp tác khu vực, Myanmar và Trung Quốc cũng đã triển khai nhiều hình thức hợp tác đang dần phát huy hiệu quả tích cực, mang lại lợi ích không nhỏ cho Myanmar như Khu vực mậu dịch phi thuế quan Trung Quốc – ASEAN (10+1). Việc đa dạng hóa chính sách đối ngoại của Myanmar không có nghĩa là nước này có thể xem nhẹ sức mạnh kinh tế và ảnh hưởng chính trị của Trung Quốc. Vì vậy, không lâu sau khi quyết định đình chỉ và xem xét lại các dự án đầu tư của Trung

Quốc, chính quyền Tổng thống Thein Sein đã đồng ý khôi phục hoạt động khai thác mỏ đồng Letpadaung và cũng tiến hành thương lượng về một giải pháp cho dự án đập thủy điện Myit-sone. Mặt khác, chính phủ mới nghiêm túc muốn phát triển đất nước và làm cho Myanmar được chấp nhận bởi cộng đồng quốc tế, nhưng họ đã thận trọng không làm cho Trung Quốc xa lánh. Tổng thống Thein Sein đã có không dưới bốn chuyến thăm Trung Quốc trong thời gian ông nắm quyền và đã nhiều lần đảm bảo với Bắc Kinh rằng Myanmar tiếp tục coi Trung Quốc là một người bạn tốt và biết ơn sâu sắc về sự ủng hộ mà Trung Quốc đã dành cho Myanmar trong những năm khi Myanmar gặp khó khăn vì bị phương Tây trừng phạt và cô lập. Định hướng chính sách đối ngoại của Myanmar⁵ và những nhu cầu an ninh và phát triển thiết thực buộc Myanmar phải giữ quan hệ thân tình với láng giềng hùng mạnh Trung Quốc. Tổng Thống Thein Sein đã từng bày tỏ: “Chúng tôi cần nhìn nhận thực tế rằng chúng tôi đang có chung đường biên giới với Trung Quốc – cường quốc kinh tế tăng trưởng nhanh nhất thế giới – là một điểm mạnh và tạo ra cơ hội phát triển cho đất nước chúng tôi” [11, Tr. 44]. Vì thế, chính sách duy trì quan hệ chặt chẽ với Trung Quốc, không loại bỏ nước này để nghiêng hoàn toàn về phía phương Tây cần thiết được thực hiện. Tuy nhiên, chính quyền của Tổng Thống Thein Sein đã triển khai nhiều biện pháp mang lại sự độc lập hơn cho Myanmar trong quan hệ với Trung Quốc nhằm tối đa hóa các lựa chọn chiến lược và lợi ích của Myanmar để tiến về phía trước.

Ngay cả khi NLD lên nắm quyền, dù có mối quan hệ chặt chẽ với phương Tây nhưng bà Aung San Suu Kyi đã từng nhiều lần nhấn mạnh “một Myanmar dân chủ sẽ không nhằm vào Trung Quốc” [12, Tr. 6]. “Myanmar cần đầu tư của Trung Quốc nên phải hòa hợp với Trung Quốc dù có thích hay không” [9] nên chính phủ NLD chủ trương Myanmar sẽ tìm kiếm sự hợp tác mật thiết hơn với Mỹ nhưng vẫn duy trì “quan hệ hữu nghị” với Trung Quốc. Chính quyền NLD chính thức thừa nhận sáng kiến “Một vành đai, Một con đường” của Trung Quốc, tái khẳng định cam kết đối với chính sách “Một Trung Quốc” và ủng hộ Trung Quốc trong các vấn đề Đài Loan, Tây Tạng và Tân Cương [7, Tr. 102]. Đó là lý do cho thấy mặc dù Trung Quốc là quốc gia không thuộc ASEAN nhưng được hai nhà lãnh đạo chủ chốt của Đảng NLD tới thăm nhiều nhất cho đến nay.

Dù nhà lãnh đạo mới của Myanmar không chọn Trung Quốc trong chuyến thăm nước ngoài đầu tiên, nhưng lại mời Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc tới thăm nước này sau khi cầm quyền đã đủ thấy sự coi trọng của chính phủ NLD đối với Trung Quốc. Thế nhưng, thực tế, chính sách ngoại giao mới của chính phủ NLD thể hiện sự coi trọng với các nước ASEAN khi Tổng thống Htin Kyaw lựa chọn Lào – Chủ tịch luân phiên của ASEAN – là điểm đến trong

⁵ Myanmar thực hiện chính sách đối ngoại tích cực, chủ động và thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế. Myanmar sẽ luôn thúc đẩy quan hệ với tất cả các nước và tích cực tham gia vào các tổ chức quốc tế, khu vực để trở thành thành viên được kính trọng của cộng đồng quốc tế. Myanmar sẽ đạt được sự hội nhập lớn hơn trong cộng đồng quốc tế vào năm 2020.

chuyển công du nước ngoài. Lựa chọn này dường như phát đi tín hiệu Myanmar cố gắng duy trì một sự cân bằng giữa Mỹ và Trung Quốc thông qua duy trì một khoảng cách thích hợp để giữ lễ phép với Trung Quốc và duy trì một khoảng cách thích hợp để giữ lạnh nhạt vừa phải với Mỹ, sau đó tích cực lôi kéo các nước ASEAN. Đây có lẽ là sách lược ngoại giao mà chính quyền Aung San Suu Kyi cho là ổn định nhất vì làm như vậy cũng có thể làm cho các nước lớn tranh giành lẫn nhau mà không lựa chọn đứng về bên nào [15, Tr. 3–4].

4. Một vài nhận xét

Từ việc thực hiện chính sách đối ngoại nghiêng về Trung Quốc do chịu sự cấm vận của Mỹ và phương Tây, sau khi Myanmar tiến hành cải cách, chính sách Trung Quốc của nước này đã có sự điều chỉnh từ mục tiêu đến cách thức triển khai, nhưng tầm quan trọng của Trung Quốc trong chính sách đối ngoại của Myanmar dường như không suy giảm nhiều bởi vì Trung Quốc vẫn là đối tác quan trọng và láng giềng lớn nhất của Myanmar. Myanmar sẽ không xa lánh Trung Quốc mà sẽ tìm cách đáp ứng lợi ích kinh tế và lợi ích chính trị của mình bằng cách điều chỉnh lại quan hệ với Trung Quốc, Mỹ và các cường quốc khác trong khu vực [3, Tr. 22]. Đồng thời, Myanmar cũng không có ý định tìm cách độc lập hoàn toàn với Trung Quốc, mà là để có được một sự phụ thuộc lẫn nhau giữa hai nước chứ không phải chỉ là sự lệ thuộc một chiều của Myanmar vào Trung Quốc. Chính phủ Myanmar nhận ra rằng sự bất đối xứng mang tính chiến lược giữa Myanmar và Trung Quốc có thể sẽ không biến mất nên quan hệ “Đối tác hợp tác chiến lược toàn diện” giữa hai nước sẽ vẫn nằm trong chương trình nghị sự và nuôi dưỡng quan hệ với Trung Quốc phù hợp với lợi ích quốc gia của Myanmar [6, Tr. 51].

Việc Myanmar thực hiện dân chủ hóa có thể không ảnh hưởng quá lớn đối với quan hệ Trung Quốc – Myanmar vì Myanmar “không tồn tại động cơ và khả năng nảy sinh những thay đổi căn bản trong quan hệ đối với Trung Quốc” [13, Tr. 12]. Tuy vậy, cách tiếp cận mới của Myanmar với Trung Quốc cũng đã làm cho ưu thế truyền thống của Trung Quốc tại Myanmar đang ngày càng giảm đi. Điều này buộc Trung Quốc phải tìm cách thích ứng với những thay đổi chính sách của Myanmar. Và, dù không muốn thì sự điều chỉnh chính sách của Myanmar vẫn là một thách thức chính sách đối với Trung Quốc vì nó đặt ra một tình thế tiến thoái lưỡng nan về vấn đề làm thế nào để Trung Quốc duy trì đòn bẩy của mình đối với Myanmar [6, Tr. 50].

Tài liệu tham khảo

1. Chenyang L. (2012), "China–Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31,(1), pp. 53–72.
2. Đàm Thị Đào (2015), "Chính sách đối ngoại trung lập của Miến Điện giai đoạn 1962–1988", *Tạp chí Nghiên cứu Đông Nam Á*, số 5, Tr. 14–22.
3. Hnin Y. (2013), "Myanmar's Policy toward the Rising China since 1989", *RCAPS Working Paper Series "Dojo"*, RPD-13002, Ritsumeikan Asia Pacific University (APU), 25p.
4. Jonathan T. Chow, Leif-Eric E. (2015), "Upgrading Myanmar-China Relations to International Standards", <http://en.asaninst.org/contents/upgrading-myanmar-china-relations-to-international-standards> (Bản dịch Tiếng Việt "Trung Quốc – Myanmar: Cần hướng tới một mối quan hệ theo chuẩn mực quốc tế, <http://nghiencuubiendong.vn/quan-h-quc-t/5743-quan-he-trung-quoc-myanmar-theo-chuan-muc-quoc-te>
5. Maung A. M. (2011), *In the Name of Pauk-Phaw-Myanmar's China Policy since 1948*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, 238p.
6. Maung A. M. (2015), "Myanmar's China Policy since 2011: Determinants and Directions", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(2), pp.21–54.
7. Maung A. M. (2017), "The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, But Different", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(1), pp. 89–121.
8. Poon K. Sh. 2002), "The Political Economy of China-Myanmar Relations: Strategic and Economic Dimensions", *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 1, pp. 33–53.
9. Sudha R.(2016), "Chinese Influence Faces Uncertain Future in Myanmar", <https://jamestown.org/program/chinese-influence-faces-uncertain-future-in-myanmar/>.
10. The Shwe Gas Bulletin (2009), *China to Start Building Shwe Gas Pipeline in Sept Despite Concerns over Rights Abuses*, 3(7), <http://www.burmalibrary.org/docs07/SGB03-07.pdf>
11. Thông tấn xã Việt Nam (2014), "Vai trò mới của Myanmar ở Đông Nam Á và châu Á" (Báo cáo đặc biệt của Cục Nghiên cứu Quốc gia về châu Á, Mỹ, tháng 3/2014), *Chuyên đề hàng tháng, Tài liệu tham khảo*, số 12/2014, 66Tr.
12. Thông tấn xã Việt Nam (2013), "Quan hệ Myanmar – Trung Quốc đối diện với nhiều thách thức", *Tài liệu tham khảo đặc biệt*, ngày 22/02, Tr. 5–7.
13. Thông tấn xã Việt Nam (2015), "Myanmar dân chủ hóa sẽ ảnh hưởng như thế nào đến Trung Quốc"?, *Tài liệu tham khảo đặc biệt*, ngày 2/12/2015, Tr. 9–12.

14. Thông tấn xã Việt Nam (2016), Những di sản trái chiều của ông Thein Sein tại Myanmar, Tài liệu tham khảo đặc biệt, ngày 23/02, Tr. 5–7.
15. Thông tấn xã Việt Nam (2016), “Myanmar: Mảnh đất tranh giành giữa Mỹ và Trung Quốc”, *Tài liệu tham khảo đặc biệt*, ngày 15/6, Tr. 1–6.
16. Võ Xuân Vinh (cb) (2015), *Biến đổi chính trị, kinh tế ở Myanmar từ 2011 đến nay: Bối cảnh, nội dung và tác động*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 227Tr.
17. Yun S. (2012), “China and the Changing Myanmar”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31(4), pp. 51–77.
18. Yun S. (2014), “Trung Quốc trước thực tế mới ở Myanmar”, <http://nghienquubiendong.vn/quan-h-que-t/3901-trung-quoc-truoc-thuc-te-moi-o-myanmar>.

MYANMAR'S FOREIGN POLICY ADJUSTMENTS TOWARDS CHINA FROM 2011 TO PRESENT

Duong Thuy Hien

Faculty of International Relations, Academy of Politics Region III,

232 Nguyen Cong Tru St., Danang, Vietnam

Abstract. Between 1948 and 1988, Myanmar consistently followed to the foreign policy of neutralism, non-alignment, and balance with powers. However, after that Myanmar military government abandoned this policy to become a close ally of China. They needed Chinese political, economic, and security support to maintain the country's survival when facing US and Western sanctions. However, after two decades of maintaining the foreign policy leaning towards China, since 2011 to present, Myanmar's China policy has been shifted to reduce the heavy dependence on China's support and increase the interdependence between the two countries. This article analyses the factors that made Myanmar adjust its China policy, the adjustments themselves, and their impacts on the relations between the two countries.

Keywords. Myanmar, China, foreign policy, adjustment