

NHÌN LẠI CUỘC ĐỐI ĐẦU GIỮA ANH VÀ INDONESIA TRONG VỤ KHỦNG HOẢNG EO BIỂN SUNDA

Đỗ Trọng Quang

Năm 1963, Liên bang Malaysia được thành lập với sự giúp đỡ của Anh. Sự kiện này bị Jakarta phản đối, vì dưới con mắt người Indonesia, nhà nước Malaysia là con đẻ của chủ nghĩa thực dân mới, được tạo ra để chống ảnh hưởng của họ. Thái độ nhà cầm quyền Jakarta dẫn đến cuộc đối đầu kéo dài từ năm 1963 tới 1966 giữa một bên là Indonesia và bên kia là Malaysia cùng đồng minh trong khối Thịnh vượng chung, gồm Anh, Australia, và New Zealand.

Để phòng mối đe dọa ở ngay cửa ngõ, nhà cầm quyền Indonesia phối hợp vận động ngoại giao với biện pháp quân sự được tính toán cẩn thận để tranh thủ sự ủng hộ quốc tế, cô lập Malaysia và loại bỏ sự có mặt của Anh ở khu vực. Tuy nhiên, cuộc đối đầu không kéo dài được lâu, vì nó làm nền kinh tế Indonesia suy yếu thêm mà chẳng đạt được mục tiêu ngăn cản việc thành lập Malaysia. Năm 1966, cuộc đối đầu bị dẹp bỏ khi Jakarta làm lành với Kuala Lumpur.

Xung đột chủ yếu diễn ra dọc biên giới Indonesia-Malaysia trên đảo Borneo, bạo lực được hạn chế ở những vụ va chạm quy mô nhỏ, nhưng đe dọa vượt ra ngoài tầm kiểm soát lúc mở rộng đến Tây Malaysia tháng 7 năm 1964. Để trả đũa Indonesia, tháng 9 năm đó nước Anh phủ nhận biên giới biển của Indonesia bằng cách cho một lực lượng đặc nhiệm hải quân đi qua eo biển Sunda mà

Indonesia cho là thuộc chủ quyền mình, nằm giữa Sumatra và Java. Cuộc khủng hoảng, được các nhà sử học coi là thời kỳ căng thẳng nhất, đã lắng dịu lúc người Indonesia cho phép tàu chiến Anh đi qua vùng biển mà Indonesia tuyên bố là của mình, tuy bằng một con đường dài hơn qua eo biển Lombok. Như vậy, Indonesia đã nhân nhượng Anh khi chấm dứt leo thang xung đột, nhưng Anh cũng nhượng bộ Indonesia, không nhấn mạnh quyền đi qua vùng biển tranh chấp.

Nguồn gốc vụ khủng hoảng là quan niệm của Indonesia về lãnh hải nước mình theo Học thuyết Quần đảo, được công bố ở Tuyên ngôn Djuanda năm 1957. Nhà cầm quyền Jakarta vạch một đường nối liền các đảo ngoài cùng của quần đảo với nhau, khẳng định chủ quyền tuyệt đối ở tất cả vùng biển nằm trong đường đó, và tuyên bố lãnh hải của mình là 12 dặm từ đường này ra. Tuyên ngôn đơn phương Djuanda không phù hợp với Luật Quốc tế chỉ công nhận lãnh hải ba dặm; ngoài khu vực đó là vùng biển quốc tế mà tàu bè các nước được tự do qua lại.

Tuy nhiên, Tuyên ngôn Djuanda coi khu vực nằm giữa các đảo Indonesia là hải phận nước mình, trái với quan niệm truyền thống xem mỗi đảo có một lãnh hải ba dặm, khu vực trong quần đảo nhưng ngoài giới hạn đó là vùng biển quốc tế. Nếu tàu các nước không được đi qua khu vực mà Indonesia

đòi, thì việc sử dụng đường biển quốc tế sẽ bị cản trở, như biển Java, eo biển Sunda và eo biển Lombok, những nơi có tầm quan trọng chiến lược và kinh tế đối với các cường quốc hàng hải lớn. Vì thế, Hoa Kỳ và Anh không công nhận Học thuyết Quần đảo, cứ tiếp tục coi khu vực giữa các đảo là vùng biển quốc tế.

Hải quân các nước phương Tây vẫn di chuyển theo đường biển trong Quần đảo Indonesia để chứng tỏ họ được quyền đi qua nhưng không có ác ý. Năm 1958, hải quân Hoa Kỳ đã tỏ ra coi thường Tuyên ngôn Djuanda bằng cách cho một đội tàu khu trục đi qua hai eo biển Lombok và Makassar, nhưng không bị Indonesia phản đối vì các tàu Mỹ lúc đó không bị xem là mối đe dọa. Tuy nhiên, khi một hàng không mẫu hạm Mỹ đi qua biển Java và eo biển Sunda tháng 8/1964, đúng lúc Anh và Indonesia đối đầu nhau gay gắt nhất, thì Jakarta phản ứng bằng cách tuyên bố từ nay tàu bè nước ngoài phải xin phép bằng văn bản trước khi qua vùng biển Indonesia. Tuyên bố đó đã tước bỏ quyền tự do đi lại của các cường quốc hàng hải lớn qua eo biển quốc tế trong Quần đảo Indonesia.

Phản ứng của Jakarta khiến người ta lo ngại hậu quả có thể xảy ra khi hàng không mẫu hạm nước ngoài qua eo biển Sunda. Sở dĩ có mối lo ngại đó vì hàng không mẫu hạm và máy bay chiến đấu trên tàu thường gây lo ngại cho các nước ven biển. Việc qua lại của tàu đó ít khi được coi là một cuộc quá cảnh thường lệ, nhất là ở thời kỳ căng thẳng. Bởi vậy, khi lực lượng đặc nhiệm của hải quân Anh, được hàng không mẫu hạm *HMS*

Victorious dẫn đường, định đi qua eo biển Sunda trên đường từ Singapore trở về Fremantle thì tình hình rắc rối xảy ra.

Chính sách hàng hải Anh trong thời gian xảy ra cuộc đối đầu

Chính sách hàng hải Anh tại Đông Nam Á, trong thời gian Anh đối đầu với Indonesia, được thi hành khi quá trình phi thực dân hóa đang diễn ra, đặc biệt là kế hoạch trao quyền tự trị trong khối Thịnh vượng chung cho các thuộc địa ở khu vực. Quá trình phi thực dân hóa kết thúc với sự thành lập Liên bang Malaysia tháng 9/1963, bao gồm Liên bang Mã Lai, Singapore, Sarawak và Bắc Borneo, một sự kiện bị Indonesia phản đối. Trước thái độ thù địch của Jakarta, người Anh tìm cách xây dựng một liên minh chống trả, vận động Hoa Kỳ ủng hộ đường lối cứng rắn của mình. Người Anh lôi kéo Australia và New Zealand vào liên minh chống Indonesia, nhưng lúc đầu không thành công. Washington, Canberra và Wellington lo ngại thái độ không khoan nhượng của Anh có thể dẫn đến xung đột leo thang. Ba chính phủ ra sức chống mưu toan của London muốn kéo họ vào cuộc đối đầu, và tìm cách kiểm chế chính sách cứng rắn của Anh.

Về mặt quân sự, một cuộc chạm súng đã diễn ra giữa một bên là quân du kích Cộng sản và quân đội chính quy Indonesia với bên kia là lực lượng của khối Thịnh vượng chung do Anh cầm đầu. Chiến trường chính là biên giới Malaysia-Indonesia trên đảo Borneo, hoạt động quân sự chủ yếu tập trung ở cuộc phòng thủ Bắc Borneo và Sarawak của khối Thịnh vượng chung chống các vụ đột kích qua biên giới của Indonesia. Ngoài biển, hải

quân của khối Thịnh vượng chung chủ trương tự kiềm chế để giảm nhẹ khả năng quan hệ với Indonesia căng thẳng thêm. Tàu chiến của Khối này di chuyển ngoài giới hạn 12 dặm mà Indonesia khẳng định là lãnh hải của mình. Trong trường hợp va chạm với hải quân Indonesia, tàu chiến của Anh và khối Thịnh vượng chung chỉ được phép tự vệ khi người Indonesia bắn trước.

Mặc dầu người Anh chỉ công nhận giới hạn ba dặm của lãnh hải, nhưng lúc đó chiến hạm của họ đã nhân nhượng và di chuyển ngoài giới hạn 12 dặm. Tuy vậy, họ vẫn bảo vệ quyền qua lại vùng biển mà Indonesia không cho phép quá cảnh mặc dầu tình trạng đối đầu đã xảy ra. Tàu của Hải quân Hoàng gia đi qua eo biển Sunda như thường lệ sau khi được sự đồng ý của Bộ Ngoại giao, cơ quan chịu trách nhiệm đánh giá phản ứng của Indonesia. Bộ cho phép hải quân nước mình đi qua eo biển khi thấy nhà cầm quyền Indonesia không phản kháng, nhưng tình hình thay đổi đột ngột khi cuộc đối đầu diễn biến theo chiều hướng nguy hiểm. Tổng thống Sukarno của Indonesia cho quân đổ bộ lên khu vực Malaysia lục địa, lúc đó chưa bị ảnh hưởng cuộc chiến tranh không tuyên bố trong rừng rậm Borneo trừ hành động khủng bố lẻ tẻ.

Đêm 17/8/1964, Tổng thống Sukarno cho khoảng 100 người đột nhập khu vực gần Pontian Besar (miền tây Johor) ở Malaysia. Sừng sốt trước hành động của Indonesia, cao ủy Anh là Lord Anthony Head đoán rằng toán người thâm nhập có ý định xây dựng "căn cứ du kích với mục tiêu lâu dài tập hợp các phần tử chống Malaysia và thành lập

chính phủ cách mạng trên đất Malaysia". Tuy toán đột nhập nhanh chóng bị bắt gọn, nhưng hành động đó có ý nghĩa lớn về quân sự. Người Anh ghi nhận hành động leo thang của Indonesia, và nghĩ rằng nếu không phản ứng mạnh thì Tổng thống Sukarno sẽ tiếp tục tấn công Tây Malaysia. Cao ủy Anthony Head cho biết, tù binh bị thẩm vấn đã khai rằng hàng nghìn người tình nguyện nữa đang đợi ở các căn cứ Indonesia để thâm nhập. Ông ra lệnh từ nay phải đánh trả vào căn cứ xuất phát của quân Indonesia đột nhập.

Thủ tướng Anh là Alec Douglas-Home ghi nhận quan điểm của Anthony Head, và yêu cầu Peter Thorneycroft, Bộ trưởng Quốc phòng, phát biểu ý kiến về tình hình. Nhưng trước khi người Anh thông qua kế hoạch trả đũa thì Indonesia đã tấn công Tây Malaysia, thả 30 lính nhảy dù xuống Labis ở Johor đêm mùng 1/9/1964. Duncan Sandys, Bộ trưởng Phụ trách quan hệ trong khối Thịnh vượng chung, chỉ thị cho Anthony Head nói với người Malaysia rằng, chính phủ Anh sẽ đánh các căn cứ Indonesia nếu cuộc tấn công tiếp tục xảy ra. Ông yêu cầu Malaysia đề nghị Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc ủng hộ về tinh thần chống cuộc tấn công của Indonesia.

Để tranh thủ sự giúp đỡ của các nước đồng minh nhằm đối phó với thách thức của Indonesia, ông Sandys gặp đại sứ Mỹ ở London để mong được Hoa Kỳ ủng hộ tại Hội đồng Bảo an. Ông cũng thông báo với các chính phủ Canada, Australia, và New Zealand về diễn biến của tình hình. Nhưng Ngoại trưởng Hoa Kỳ là Dean Rusk đã trả lời gay gắt công hàm của Anh về kế hoạch trả

dũa. Ông chỉ thị cho đại sứ Mỹ ở Anh khước từ lời yêu cầu giúp đỡ.

Không giống Hoa Kỳ, chính phủ New Zealand nhanh chóng tán thành lập trường của Anh, và hứa giúp đỡ về quân sự cho Malaysia đẩy lui cuộc tấn công của Indonesia. Chính phủ Australia cũng có lập trường tương tự. William Bundy, trợ lý Ngoại trưởng Mỹ về các vấn đề Viễn Đông, không phản đối Australia ủng hộ Malaysia, nhưng nhắc lại điều trước kia đã nói với chính phủ Anh: "Australia đừng nên nghĩ Hoa Kỳ sẽ dính líu nếu tình hình leo thang". Mặc dầu người Mỹ muốn giữ quan hệ không bị xáo trộn với Indonesia, nhưng chính sách đối ngoại cực đoan của họ đã khiến Canada, Australia, và New Zealand quyết tâm ủng hộ Anh.

Vụ khủng hoảng eo biển Sunda

Hàng không mẫu hạm *HMS Victorious* cùng các khu trục hạm hộ vệ đi qua eo biển Sunda ngày 27/8/1964 trong tình hình căng thẳng khi Tổng thống Sukarno mở rộng cuộc đối đầu sang Tây Malaysia. Người Anh chủ trương báo trước cho Indonesia biết sự di chuyển của hải quân có thể bị coi là khiêu khích, nhưng không công nhận chủ quyền của người Indonesia đối với vùng biển mà họ khẳng định của họ. Tùy viên hải quân Anh ở Jakarta thông báo không chính thức cho nhà cầm quyền Indonesia về chuyển quá cảnh của hải quân Anh, nhưng không xin phép. Đồng thời, Bộ Ngoại giao tán thành chuyển đi thường lệ của lực lượng đặc nhiệm *HMS Victorious* qua eo biển Sunda trong hành trình tới Fremantle, sau khi nhận thấy không có phản ứng của Indonesia. Lực lượng đặc

nhiệm phải trở về Singapore cũng bằng đường đó vào giữa tháng 9/1964.

Sau chuyến đi về phía nam của *HMS Victorious*, Thứ trưởng Ngoại giao Indonesia là Suwito triệu đại biện lâm thời Anh đến để phản kháng rằng, thông báo của Anh về chuyển quá cảnh của đoàn tàu là quá tùy tiện, tuy không nhấn mạnh rằng những chuyến đi đó nên được phép của Indonesia, nhưng cần phải có thông báo chính thức. Nhắc đến sự kiện Vịnh Bắc Bộ cách đây mấy tuần lễ, theo đó thì Bắc Việt Nam đã tấn công một khu trục hạm Mỹ xâm phạm hải phận, ông Suwito cảnh cáo rằng nếu không có thông báo thích đáng từ trước thì tình hình căng thẳng hiện thời có thể dẫn đến một vụ rắc rối nghiêm trọng không lường trước. Đại biện lâm thời Anh nói với Suwito rằng, thông báo sau này sẽ bằng văn bản nếu Indonesia coi thông báo không chính thức qua điện thoại là không thể chấp nhận.

Ngày 2/9/1964, sau hôm lính nhảy dù Indonesia được thả xuống Labis, Ngoại trưởng Subandrio thông báo với đại sứ Australia ở Jakarta rằng, Indonesia sẽ không cho phép lực lượng đặc nhiệm *HMS Victorious* trở về Singapore bằng đường cũ, tức là qua eo biển Sunda. Tất cả các giấy nghỉ phép cấp cho nhân viên quân sự Indonesia đã bị hủy bỏ. Thái độ kiên quyết của Jakarta là một thách thức đối với sự khẳng định của Anh về quyền tàu chiến trong thời bình được di chuyển qua các eo biển quốc tế.

Lời tuyên bố của Subandrio phù hợp với quyết định gần đây của chính phủ Ông, tăng cường kiểm soát tàu bè qua lại vùng biển mà

Indonesia khẳng định chủ quyền. Nhà cầm quyền Jakarta quyết định như vậy có lẽ vì họ sợ hãi khi phát hiện thấy trong chuyến đi về phía nam của hải quân Anh có một hàng không mẫu hạm. Nếu quả như vậy thì người ta vỡ lẽ vì sao Indonesia không phản kháng chuyển quá cảnh thứ nhất của hải quân Anh.

Việc người Anh điều động một hàng không mẫu hạm và cách họ tính thời gian cho chuyển quá cảnh, sau khi Indonesia đổ quân ở Pontian, có lẽ được Jakarta nhận định là dấu hiệu quyết tâm của Anh và là hành động vi phạm nghiêm trọng sự toàn vẹn lãnh thổ Indonesia. Hành động vi phạm của Hải quân Hoàng gia bị Tổng thống Sukarno phản kháng ứng mạng mẽ sau khi ông lên án Mỹ ném bom Bắc Việt Nam.

Ngày 4/9/1964, tờ báo *Suluh Indonesia* tố cáo Anh định dựng lên một sự kiện Vịnh Bắc Bộ thứ hai, bằng cuộc tập trận hải quân khiêu khích tại vùng biển mà Indonesia khẳng định chủ quyền. ở Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, ngày 14/9/1964, đại diện Indonesia là Sudjarwo Tjondronegoro tố cáo: “Nước Anh... thực hiện một nền ngoại giao pháo hạm. Chúng tôi tin rằng, trong tình thế căng thẳng lúc đó, họ muốn gây ra một vụ Bắc Bộ khác”.

Trái với lời cáo buộc của Indonesia, ông Thorneycroft cùng cố vấn quân sự coi chuyển quá cảnh của *HMS Victorious* và việc Anh trả đũa Indonesia là hai vấn đề khác nhau. Các nhà hoạch định chính sách Anh quan tâm đến quyền quá cảnh không có ác ý và tác động đối với tư thế quân sự của nước họ nếu quyền đó không được thực hiện. Chính phủ Indonesia cũng thông báo với

Washington ý định không cho phép *HMS Victorious* và các tàu hộ tống qua eo biển Sunda. Người Mỹ bèn khuyên London nên xem xét cẩn thận chuyến trở về của con tàu, nhưng các nhà ngoại giao Anh nghĩ rằng chính phủ Mỹ “sợ chúng ta hành động quân sự vượt quá sức mình...”

Robert W. Komer, một quan chức trong Hội đồng An ninh Quốc gia Hoa Kỳ, và Marshall Green, Phó Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ về các Vấn đề Viễn Đông cho rằng: “Người Anh muốn tạo ra một mớ bòng bong, mà nhất thiết chúng ta sẽ bị hút vào”. Komer đánh giá rằng, nước Anh đang tính sai quyết tâm của Sukarno sẵn sàng đối phó với bất cứ đòn phản công nào của Anh. Komer lập luận rằng, cuộc biểu dương sức mạnh sẽ không răn đe được Sukarno, mà trái lại khiến ông “leo thang chứ không rút lui”. Như vậy, Indonesia đã khéo léo dùng người Mỹ bỏ câu để cảnh cáo người Anh điều hậu.

Chính phủ Anh quyết định sẽ trừng phạt ông Sukarno nếu ông tiếp tục xúc phạm uy tín nước họ. Để chứng tỏ quyết tâm đó, họ sẵn sàng hy sinh hàng không mẫu hạm *HMS Victorious* để không cho Sukarno thắng lợi về chính trị. Thorneycroft, được sự ủng hộ của Tham mưu trưởng Hải quân là Sir David Luce và Tham mưu trưởng Quốc phòng là đô đốc Louis Mountbatten, cho rằng: “Nếu *HMS Victorious* không trở về qua eo biển Sunda, thì chúng ta sẽ thất bại lớn về chính trị với tác động khôn lường đến vị thế quân sự của ta tại Viễn Đông”.

Tuy nhiên, quan chức Anh tại chỗ không nhất trí với ý kiến đó. Sir Varyl Begg, tư lệnh lực lượng Anh ở Viễn Đông, bày tỏ lo

ngại về đề nghị đi qua eo biển Sunda. Ông nói rằng lực lượng đặc nhiệm hải quân quá yếu để có thể tự vệ chống các cuộc tấn công. Head cũng đồng ý với Begg, khuyên chớ nên để hàng không mẫu hạm *HMS Victorious* trở về qua eo biển Sunda. Ông không tán thành cách đánh giá của chính phủ Anh về khả năng nước mình mất uy tín. Tuy vậy, bất chấp quan điểm của các quan chức ở Viễn Đông, Thorneycroft cứ ra lệnh cho Begg sắp đặt việc đi qua eo biển Sunda.

Kế hoạch quá cảnh eo biển phản ánh thế giằng co giữa các cơ quan trong chính phủ, mỗi cơ quan đều áp đặt ý kiến mình. Giới quân sự chia rẽ giữa Bộ Tham mưu tại chỗ với cấp chỉ huy ở London. Begg không muốn hy sinh một tàu lớn dưới quyền ông để bảo vệ uy tín nước Anh. Theo suy nghĩ của ông, eo biển hẹp sẽ hạn chế sự di chuyển của tàu, trong khi đặc điểm địa lý nơi đó có thể làm mất hiệu quả của radar trên tàu. Hơn nữa, hàng không mẫu hạm không được phép cho máy bay cất cánh trong khi qua eo biển. Điều đó khiến lực lượng đặc nhiệm hải quân dễ tổn thương trong trường hợp bị tấn công. Thay cho hàng không mẫu hạm, ông đề nghị để các tàu khu trục của mình qua eo biển để bảo vệ nguyên tắc quá cảnh không có ác ý.

Luce không đồng ý với Begg, dứt khoát đề nghị cho *HMS Victorious* qua eo biển để khẳng định nguyên tắc. Để xoa dịu Begg, các chỉ huy quân sự quyết định đặt một hàng không mẫu hạm thứ hai, tàu *HMS Centaur*, trong khu vực để bảo vệ lực lượng đặc nhiệm bằng máy bay và radar. Đồng thời, các đơn vị tăng viện được phái tới Singapore để trả

miếng hành động khiêu khích tiếp tục của Indonesia ở Tây Malaysia.

Tại một cuộc họp thảo luận việc triển khai hải quân, Thorneycroft và Lord Mountbatten ủng hộ chuyển quá cảnh của lực lượng đặc nhiệm được tăng cường. Trong khi thừa nhận hàng không mẫu hạm *HMS Victorious* có thể hư hại nặng khi bị tấn công, hai người cho rằng nếu mục đích là ngăn cản Sukarno giành thắng lợi chính trị thì phải chịu hy sinh. Lý lẽ của Thorneycroft được ủng hộ, tuy Ngoại trưởng R.A. Butler đồng ý với Begg rằng hàng không mẫu hạm là tài sản quá lớn không nên để mất.

Hai ngày sau, tình hình phức tạp thêm lúc Jakarta thông báo rằng hải quân Indonesia sẽ tập trận ở eo biển Sunda, có thể xảy ra nguy cơ va chạm với Hải quân Hoàng gia. Hành động leo thang của Indonesia khiến người Anh phải bàn bạc về chính sách cần thi hành. Thorneycroft thảo luận vấn đề quá cảnh với Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, và cơ quan phụ trách quan hệ của khối Thịnh vượng chung. Begg lại đưa ra lập luận của mình, trong khi các quan chức khuyên nên nghiêm chỉnh xem xét ý kiến người tại chỗ. Head thì bảo vệ quan điểm của Begg và được mọi người tán thành vì ông là một nhân vật chính trị quan trọng nhiều kinh nghiệm, từng là Bộ trưởng Quốc phòng trong chính phủ Anthony Eden. Thorneycroft bèn thay đổi ý kiến, quyết định không để hàng không mẫu hạm đi qua eo biển Sunda và, thay vào đó, sẽ bảo vệ bằng máy bay cho hai khu trục hạm quá cảnh.

Ngày hôm sau, Butler thông báo với nội các là chính phủ Indonesia lấy cớ tập trận hải

quân ở eo biển Sunda để ngăn cản tàu *HMS Victorious*. Thorneycroft thì tuyên bố rằng, quyết định của Tổng thống Sukarno không cho lực lượng hải quân Anh đi qua eo biển Sunda “có thể là bước mở đầu việc ông ta không cho tàu của Hải quân Hoàng gia qua những vùng biển khác lân cận Indonesia”. Theo lời Thorneycroft, ông đã ra lệnh cho *HMS Victorious* cứ qua eo biển nhưng Begg và Head khuyên không nên. Hai người đó phản đối việc thí một đơn vị hải quân lớn. Vì thế, hàng không mẫu hạm sẽ trở về Singapore bằng “một con đường đi qua phía bắc Sumatra”, trong khi hai tàu khu trục qua eo biển để “duy trì quyền quá cảnh không có ác ý” dưới sự bảo vệ của hàng không mẫu hạm. Thorneycroft nhấn mạnh với nội các rằng nếu hai khu trục hạm bị tấn công, thì đây là “một hành động chiến tranh và chúng ta nên trả đũa bằng sức mạnh, không phải chỉ đánh lực lượng tấn công mà cả căn cứ xuất phát của lực lượng đó, kể cả sân bay ở Jakarta”.

Nội các ghi nhận rủi ro lớn vì các khu trục hạm có thể bị đánh chìm, nhưng vẫn tán thành đề nghị của Thorneycroft. Mọi người nghĩ rằng Tổng thống Sukarno sẽ được lợi lớn nếu “ông ta thành công trong việc ngăn chúng ta sử dụng quyền đi qua eo biển”, và “sau đó ông không cho tàu chúng ta sử dụng những vùng biển khác”. Nội các thấy nếu khủng hoảng leo thang thì đừng mong người Mỹ giúp đỡ, và chỉ thị cho Butler và Sandys thông báo với các chính phủ Mỹ, Australia, và New Zealand rằng chính phủ Anh tán thành đề nghị của Thorneycroft.

Mỹ và Australia choáng váng khi nhận được tin, vì điều đó có nghĩa là họ có thể bị

lôi kéo vào chiến tranh với Indonesia¹. Nhưng London đã cam đoan với ông Dean Rusk rằng, Anh có đủ lực lượng để chống cuộc tấn công của Indonesia mà chẳng cần yêu cầu Mỹ giúp đỡ về quân sự. Dean Rusk có vẻ nhẹ nhõm khi biết rằng Anh tương đối mạnh hơn Indonesia trong khu vực. Lời bảo đảm của người Anh về khả năng tự lực về quân sự ở khu vực Malaysia cho thấy họ có thể theo đuổi một chính sách độc lập mặc dầu Mỹ phản đối, và chẳng cần tham khảo ý kiến Australia và New Zealand.

Khi Anh và Indonesia đã tiến gần đến miệng hố chiến tranh thì Indonesia chủ động cho phép *HMS Victorious* trở về bằng eo biển Lombok, vì hải quân Indonesia tập trận ở eo biển Sunda, một động tác giữ thể diện cho cả hai bên. Indonesia ngăn cản lực lượng đặc nhiệm Anh qua eo biển Sunda, trong khi Anh khẳng định giữ quyền quá cảnh không có ác ý. Trong thực tế, đi qua eo biển Lombok tức là thực hiện một hành trình dài hơn, vì eo biển Sunda là con đường ngắn nhất từ Singapore đến Fremantle. Người Anh chấp nhận đề nghị đó để tránh cuộc đụng độ trên biển, một cuộc xung đột có thể làm họ mất thiện cảm của các nước Á-Phi, những nước nhạy cảm với việc phương Tây dùng sức mạnh chống Thế giới thứ Ba. Bộ Ngoại giao Anh nhấn mạnh rằng, chấp nhận đi qua eo biển Lombok sẽ góp phần giảm căng thẳng nhưng vẫn duy trì quyền quá cảnh các eo biển quốc tế sau này. Tuy nhiên, rõ ràng Jakarta không đề nghị thỏa hiệp xuất phát từ thế yếu.

¹ *Crisis and commitments*, p. 320-321.

Các tham mưu trưởng Anh suy luận rằng, nếu họ đi bằng đường khác qua eo biển Lombok thì Indonesia có lợi ở chỗ giữ được lực lượng Anh xa Jakarta, nhưng điều bất lợi cho tàu của Hải quân Hoàng gia là phải thực hiện một hành trình dài qua biển Java. Người Anh không nhận ra là tàu của họ đi qua biển Java, ở ven biển phía bắc Java, còn có lợi cho Indonesia về quân sự, vì nó cho phép hải quân Indonesia theo dõi lực lượng đặc nhiệm có hiệu quả hơn từ căn cứ chính ở Surabaya, và đặt chiến hạm Indonesia vào vị trí tốt hơn nếu phải chiến đấu. Hình như sức ép của thời gian, lòng mong muốn hạn chế leo thang, và khả năng tránh xung đột đã khiến các nhà hoạch định chính sách Anh chấp nhận đi qua eo biển Lombok. Sau khi Thorneycroft, Buxton và Douglas-Home bàn bạc với nhau, các bộ trưởng quyết định chấp nhận đề nghị của Indonesia, kết thúc vụ khủng hoảng eo biển Sunda.

Các đồng minh của Anh nhẹ nhõm khi tình hình căng thẳng giảm đi. Dean Rusk chỉ thị cho đại sứ Hoa Kỳ ở Jakarta đề nghị Tổng thống Sukarno nên kiềm chế hành động khiêu khích sau này chống Malaysia, vì nó có thể leo thang thành xung đột lớn. Tổng thống nên biết rằng, chính phủ Hoa Kỳ không thể và không có ý định ngăn Anh trả đũa. Điều này chứng tỏ Mỹ lo ngại Tổng thống Sukarno sẽ hành động nguy hiểm trong tương lai, vì ông đã khiến chính phủ Anh nhượng bộ trước trong vụ khủng hoảng eo biển Sunda. Người Mỹ muốn ông Sukarno biết rằng, ông không thể trông cậy vào Hoa Kỳ để kiềm chế nước Anh trong khu vực hay sử dụng Hoa Kỳ làm công cụ thực hiện mục tiêu đối ngoại của Indonesia.

Cuộc khủng hoảng eo biển Sunda theo cách đánh giá của Anh và Indonesia

Các bộ trưởng Anh coi cách giải quyết vụ khủng hoảng là một thành công của họ, vì đã bảo vệ được nguyên tắc quá cảnh không có ác ý của chiến hạm ở lãnh hải Indonesia. Họ giảm nhẹ nguy cơ xung đột bằng cách chấp nhận đề nghị của Indonesia về eo biển Lombok. Các nhà ngoại giao Anh miêu tả đề nghị của Indonesia như một thỏa hiệp, một nhượng bộ của các nhà lãnh đạo Indonesia để tránh xảy ra “hiểu lầm”, như vậy là Indonesia đã nhân nhượng trước. Quan chức Anh cố gắng chứng minh việc sử dụng eo biển Lombok là đúng, không nói rằng eo biển Sunda là con đường ngắn nhất.

Về phía người Indonesia, khi buộc Hải quân Hoàng gia đi theo con đường dài hơn có nghĩa là họ có thể khẳng định thắng lợi, vì họ đã thách thức được London. Một bộ trưởng trong chính phủ Indonesia là Ruslan Abdulgani vui mừng nói rằng: “Hiện nay chúng ta đã mạnh và không sợ đương đầu với nguy hiểm để không thỏa hiệp với đế quốc và thực dân...Cuộc tập trận của Hải quân Hoàng gia trong lãnh hải Indonesia rõ ràng là để lờn bại Indonesia”².

Tướng lĩnh Indonesia có suy nghĩ hơi khác một chút. Rút ra bài học từ vụ khủng hoảng, họ bí mật thương lượng với Malaysia mà Tổng thống Sukarno không biết, để chứng tỏ quân đội Indonesia không muốn mở rộng xung đột. Mặc dầu ủng hộ chủ trương đối đầu của Tổng thống, nhưng quân đội

² FO 371/176460, Telegram No. 1585 from Jakarta to FO, 3 Oct. 1964.

không quá nhiệt tình thực hiện chủ trương đó. Họ muốn hạn chế xung đột ở mức thấp và chú ý đối phó với đối thủ trong nước để duy trì ảnh hưởng ở xã hội Indonesia.

Nhà cầm quyền Anh không đánh giá cao chủ trương của Hải quân Hoàng gia tránh hải phận 12 dặm mà Indonesia khẳng định chủ quyền. Họ muốn kiên quyết bác bỏ sự khẳng định của Indonesia và lập luận rằng, việc tránh hải phận mà Indonesia đòi hỏi chỉ là một mưu chước tạm thời. Các nhà hoạch định chính sách Anh cho rằng, cuộc tập trận của hải quân nước họ trong vùng biển Indonesia đã có tác dụng làm cho ông Sukarno thức tỉnh. Mountbatten, phản ánh tâm trạng của các tham mưu trưởng, cảm thấy mình đúng khi ủng hộ một lập trường kiên quyết.

Việc giải quyết vụ khủng hoảng góp phần làm cho người Anh tin rằng họ đã khống chế được hành động leo thang của Indonesia. Báo cáo quân sự của Anh cho biết, quy mô các toán thâm nhập Malaysia đã giảm bớt, cuộc đột nhập của quân nhảy dù Indonesia không xảy ra nữa.

Tuy vậy, nếu người Anh tin rằng họ đã thắng lợi thì phải xem lại bối cảnh lúc đó. Thái độ cứng rắn của Tổng thống Sukarno trong vụ khủng hoảng thực ra đã buộc Hải quân Hoàng gia đi một con đường khác qua vùng biển mà Indonesia đòi hỏi trong thời gian còn lại của cuộc đối đầu. Sự bất lực của người Anh được phơi bày trong một bài tường thuật trên báo *Daily Telegraph* hơn một năm sau vụ khủng hoảng. Theo bài báo, không một tàu nào của Hải quân Hoàng gia đi qua Quần đảo Indonesia sau cuộc khủng hoảng, và miêu tả việc Anh sử dụng eo biển

Lombok như sự nhượng bộ sức ép của Jakarta. Tường thuật của báo chí hé mở cho ta nhìn thấy những cuộc họp kín về chính sách ở trụ sở chính phủ Anh và Singapore.

Gần sáu tháng sau vụ khủng hoảng eo biển Sunda, Bộ Hải quân Anh ghi nhận chẳng tàu nào của Hải quân Hoàng gia đi qua eo biển Sunda hoặc Lombok, một điều có thể chứng tỏ cho Indonesia thấy người Anh đã từ bỏ quyền quá cảnh không có ác ý ở vùng biển mà Indonesia khẳng định chủ quyền. Nhưng viên Tổng tư lệnh mới ở Viễn Đông là Sir John Grandy ủng hộ việc khẳng định quyền đó. Tán thành ý kiến John Grandy, Luce chọn eo biển Lombok để thực hiện những cuộc quá cảnh thường lệ, vì đi đường đó ít có tính chất khiêu khích hơn dùng eo biển Sunda. Bộ Ngoại giao thì khuyên không nên hành động vội vã khi chưa cân nhắc cẩn thận ý nghĩa chính trị. Trước sự bế tắc đó, Mountbatten yêu cầu Bộ trưởng Quốc phòng thảo luận vấn đề với nhân viên trong Bộ.

Thứ trưởng thường trực Bộ Ngoại giao ngay lập tức viết thư cho đồng nhiệm ở Bộ Quốc phòng để giải thích việc phản đối đề nghị của các tham mưu trưởng. *Thứ nhất*, chẳng có yêu cầu nào về pháp lý đòi khẳng định quyền quá cảnh. Quy chế eo biển Sunda và eo biển Lombok trong luật quốc tế sẽ không thay đổi, dù không có cuộc quá cảnh nào. *Thứ hai*, thách thức Sukarno là không khôn ngoan về chính trị, chuyển quá cảnh sẽ được giải thích là cuộc xâm lược của Anh. Báo cáo mật cho biết Indonesia định bố trí một vụ rắc rối giả tạo, ông Sukarno sẽ lợi dụng cơ hội đó để giành sự ủng hộ chính trị trong nước, và để tranh thủ cảm tình của các

nước Á-Phi. Thứ ba, bất cứ hành động quân sự nào để đi qua eo biển đều vấp phải sự phản kháng mạnh mẽ, và sẽ chứng minh cho lời khẳng định của Indonesia rằng Anh xâm lược. Thứ tư, Bộ Ngoại giao không tin rằng các tham mưu trưởng đã suy nghĩ kỹ về hậu quả lời đề nghị của họ. Rốt cuộc, các cơ quan dân sự lập luận rằng liệu đi qua eo biển sẽ chẳng có lợi gì. Nếu quá cảnh thất bại, Anh sẽ phải xuống thang hoặc làm ra vẻ cố ý leo thang, do đó làm mất sự ủng hộ ngoại giao của các nước Á-Phi cho Malaysia trong khi nâng cao uy tín của ông Sukarno.

Cuối cùng, chiến hạm Anh đã có thể đi qua eo biển Sunda một cách hòa bình tháng 1/1966 sau 18 tháng ngắt quãng. Chuyển quá cảnh đó được thực hiện sau khi lực lượng thần phương Tây của tướng Suharto lên cầm quyền. John Grandy tìm một cơ hội để khẳng định lại quyền quá cảnh không có ác ý của hải quân Anh. Cơ hội đó là chuyến trở về được trừ tính của một lực lượng đặc nhiệm do hàng không mẫu hạm *HMS Ark Royal* dẫn đường từ Tây Australia đến Singapore. Ông John Grandy hiểu rằng, chuyển quá cảnh này có thể mang tính chất khiêu khích vì tất cả lực lượng đặc nhiệm, trong đó có một hàng không mẫu hạm, qua eo biển Sunda, con đường ngắn nhất. Vì thế, ông đề nghị chỉ để hai tàu hộ tống nhỏ hơn đi qua eo biển. Anh quyết định không quá cảnh nếu các tướng lĩnh Indonesia phản đối có lý. Tổng thống Sukarno đã bị đảo chính lật đổ, Ngoại trưởng Michael Steward của Anh không nghĩ rằng các nhà lãnh đạo mới ở Jakarta sẽ phản đối tàu chiến Anh tiếp tục các chuyến quá cảnh qua eo biển Sunda. Sau cùng, Thủ tướng

Harold Wilson chấp nhận đề nghị; chiến hạm Anh đi qua eo biển một cách thành công. Thế là sự hiện diện trở lại của Anh ở vùng biển Indonesia đã phụ thuộc thiện ý của người Indonesia.

Kết luận

Các nhà sử học đã dựa vào văn kiện ngoại giao của Anh để kể lại vụ rắc rối giữa Anh và Indonesia, phản ánh quan điểm cho rằng Anh đã răn đe thành công Jakarta để người Indonesia không leo thang hơn nữa trong cuộc đối đầu. Tuy nhiên, cần phải đặt lại thành công của Anh vào bối cảnh lịch sử lúc đó, và phải công nhận Jakarta cũng răn đe thành công người Anh để họ không đòi quyền quá cảnh vùng biển Indonesia.

Bằng chứng được xem xét cho thấy Anh đã nhượng bộ, trong khi ông Sukarno thách thức được người Anh và giữ thế chủ động. Nước Anh phải chiều theo ý muốn của Indonesia trước khi tháo được ngòi nổ cuộc khủng hoảng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Daily Telegraph*, 18 Nov. 1965.
2. *The army and politics in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1978).
3. *Road to power* (Ithaca: Cornell University Press, 1978).
4. *British Defence policy in South East Asia and the Confrontation 1960-1966* (Ph.D. diss., London School of Economics and Political Science, 1988).
5. *Journal of Southeast Asian Studies*, October 2005.