

Sự can dự của Mỹ tại Biển Đông: chính sách, tác động và xu hướng

Nguyễn Khánh Vân*, Lê Thị Thu**

Nhận ngày 31 tháng 5 năm 2022. Chấp nhận đăng ngày 8 tháng 11 năm 2022.

Tóm tắt: Biển Đông nổi lên trong vài thập kỷ gần đây như một khu vực tranh chấp chủ quyền phức tạp giữa các quốc gia trong vùng. Sự tham gia ngày càng quyết liệt của Trung Quốc vào những tranh chấp ở Biển Đông được giới quan sát nhìn nhận như một phần quan trọng của sự trỗi dậy và tìm kiếm vai trò lãnh đạo thế giới từ Bắc Kinh. Trong bối cảnh rộng lớn hơn của cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung đang leo thang và lần đầu tiên Mỹ đưa ra một chiến lược rõ ràng khẳng định tầm quan trọng của khu vực Ấn Độ Dương (ÂDD) - Thái Bình Dương (TBD), vấn đề Biển Đông đã được nâng tầm trong chiến lược chung của Mỹ. Bài viết¹ tập trung làm rõ những chuyển biến trong chính sách của Mỹ tại Biển Đông, tác động của chính sách này đối với khu vực và dự báo xu hướng chính sách trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Mỹ, Biển Đông, Trung Quốc, Việt Nam, chính sách.

Phân loại ngành: Chính trị học

Abstract: The East Sea has emerged in recent decades as an area of complex sovereignty disputes among countries in the region. China's increasingly assertive involvement in the disputes is seen by observers as an important part of Beijing's rise and quest for world leadership. In the broader context of the escalating US-China competition and the US for the first time offering a clear strategy affirming the importance of the Indo-Pacific region, the East Sea issue has been elevated in the overall US strategy. The article focuses on clarifying changes in US policy in the East Sea, its impact on the region, forecasting policy trends in the coming period.

Keywords: US, East Sea, China, Vietnam, policy.

Subject classification: Political Science

1. Mở đầu

Can dự của Mỹ vào vấn đề tranh chấp Biển Đông là một phần quan trọng trong việc tái định hướng chiến lược toàn cầu của Washington hướng đến khu vực ÁDD - TBD. Sự hiện diện của Mỹ tại Biển Đông có một lịch sử lâu dài, tuy nhiên, vai trò của Mỹ thường được thể hiện không rõ ràng. Trong những năm gần đây, Mỹ đã gia tăng can dự đối với khu vực này trong bối cảnh cuộc cạnh tranh Mỹ - Trung mở rộng và căng thẳng tại Biển Đông leo thang vì những tuyên bố chủ quyền rộng rãi không được quốc tế công nhận của Trung Quốc. Mỹ đã cho thấy đang vượt qua ranh giới của những nguyên tắc đưa ra ban đầu tại Biển Đông và thực hiện một cuộc chiến tổng lực nhằm đẩy lùi các mục tiêu của Trung Quốc tại đây. Những tác động nhiều chiều từ chính sách Biển Đông của Mỹ đối với các nước tại khu vực đang thể hiện ngày càng rõ ràng. Dự báo trong thời gian tới, Mỹ sẽ vẫn là một nhân tố quan trọng trong giải quyết tranh chấp tại Biển Đông, một bên duy trì ổn định và quản lý căng thẳng tại đây.

*** Viện Nghiên cứu Châu Mỹ, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam.

Email: nguyengkhanhvan_vias@yahoo.com

¹ Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ Quốc gia (NAFOSTED) trong đề tài mã số 506.01-2020.301.

2. Điều chỉnh trong chính sách Biển Đông của Mỹ

Nhìn lại quá trình can dự của Mỹ vào vấn đề Biển Đông cho thấy có một sự thay đổi đáng kể về mặt chính sách đã diễn ra. Thời kỳ sau Chiến tranh Lạnh, chính sách của Mỹ đối với các tranh chấp ở Biển Đông phần lớn mang tính phản ứng. Khi những căng thẳng gia tăng ở Biển Đông, đặc biệt là sau sự kiện Trung Quốc chiếm quyền kiểm soát Đá Vành Khăn vào đầu năm 1995, Bộ Ngoại giao Mỹ đã ban hành tuyên bố chính sách đầu tiên về Biển Đông tháng 5/1995 với năm nguyên tắc quan trọng mang tính định hướng: 1) Giải quyết hòa bình các tranh chấp; 2) Mỹ luôn có lợi ích trong việc duy trì hòa bình và ổn định ở Biển Đông; 3) Quyền tự do hàng hải ở Biển Đông là điều cần thiết cho hòa bình và thịnh vượng của toàn bộ khu vực châu Á - TBD, bao gồm cả Mỹ; 4) Trung lập đối với các tranh chấp chủ quyền; 5) Tôn trọng các chuẩn mực hàng hải, đặc biệt là Công ước của Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982 (UNCLOS 1982; Devitt, 2014).

Quan điểm về mặt chính sách của Mỹ giai đoạn này thể hiện sự lo ngại rằng mô hình hành động đơn phương ở Biển Đông sẽ làm gia tăng căng thẳng trong khu vực. Vì vậy, Mỹ phản đối mạnh mẽ việc sử dụng hoặc đe dọa sử dụng vũ lực để giải quyết các yêu sách cạnh tranh và kêu gọi tất cả các bên tranh chấp thực hiện kiềm chế và tránh các hành động gây mất ổn định. Đồng thời, Washington kêu gọi tăng cường các nỗ lực ngoại giao nhằm giải quyết các vấn đề liên quan đến các tranh chấp cạnh tranh, có tính đến lợi ích của tất cả các bên và góp phần vào hòa bình và thịnh vượng trong khu vực, trong đó có việc ủng hộ Tuyên bố của ASEAN năm 1992 về Biển Đông. Mỹ cũng khẳng định sẽ quan tâm nghiêm túc đến bất kỳ tuyên bố chủ quyền hàng hải hoặc hạn chế hoạt động hàng hải nào ở Biển Đông không phù hợp với luật pháp quốc tế, bao gồm cả công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển năm 1982 (Devitt, 2014).

Dưới chính quyền Obama, Mỹ bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến vấn đề Biển Đông. Điều này diễn ra sau một loạt các động thái của Trung Quốc, như việc nước này đưa ra bản đồ “đường chín đoạn” về yêu sách chủ quyền với gần như toàn bộ diện tích Biển Đông vào một công hàm gửi Liên Hợp Quốc tháng 5/2009; áp đặt các lệnh cấm đánh bắt cá theo mùa ở khu vực phía bắc của Biển Đông; cản trở các công ty nước ngoài thăm dò và khai thác tại các lô dầu khí ở vùng biển tranh chấp; gia tăng các cuộc tuần tra của các cơ quan thực thi pháp luật hàng hải Trung Quốc, các cuộc tập trận của hải quân Trung Quốc trong các vùng biển tranh chấp; đặc biệt là sự kiện tàu USNS Impeccable của Mỹ đụng độ với các tàu của Trung Quốc gần đảo Hải Nam tháng 3/2009. Những thực tế này phản ánh cách tiếp cận tự do hàng hải của Trung Quốc đang xung đột trực tiếp với những lợi ích của Mỹ tại khu vực.

Hàng loạt các tuyên bố thể hiện sự quan tâm mạnh mẽ hơn sau đó đã được phía Mỹ đưa ra liên quan đến Biển Đông. Trong một thông điệp gửi tới Trung Quốc vào tháng 5/2009, Trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ đã đưa ra chiến lược bốn điểm: *một là*, Mỹ sẽ thể hiện “bằng ngôn ngữ và hành động” rằng Mỹ có ý định duy trì “lực lượng quân sự vượt trội ở khu vực”; *hai là*, hải quân Mỹ sẽ lưu ý khẳng định quyền tự do hàng hải bằng các hành động “có ý và được cân nhắc kỹ” bằng việc tiếp tục hoạt động của Mỹ ở vùng đặc quyền kinh tế của Trung Quốc; *ba là*, Mỹ sẽ xây dựng “mối quan hệ an ninh chặt chẽ hơn với các đối tác ở khu vực, đặc biệt ở lĩnh vực an ninh hàng hải”; *bốn là*, Mỹ sẽ tăng cường cơ chế ngoại giao quân sự mà nước này đã tạo dựng với Trung Quốc để tăng cường liên lạc và giảm nhẹ những rủi ro của việc tính toán sai (Storey, 2009).

Đáng chú ý, tại Đối thoại Shangri-La lần thứ 9 tổ chức tại Singapore tháng 6/2010, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Robert Gates phát biểu rằng khu vực biển Đông là nơi “quan ngại đang gia tăng” và khẳng định quyền lợi kinh tế và an ninh của Mỹ gắn chặt với khu vực (Gates, 2010). Với sự leo thang căng thẳng ở Biển Đông trong năm 2010, chính quyền Tổng thống Obama đã thể hiện quyết tâm cần phải có một tuyên bố chính sách mới toàn diện hơn về tranh chấp ở Biển Đông. Tại cuộc họp thường niên tháng 7/2010 của Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF), Ngoại trưởng Hillary Clinton đã có một tuyên bố công khai (Tuyên bố Hà Nội) về quan điểm của Mỹ. Bà Clinton đã

tái khẳng định các yếu tố cốt lõi của Chính sách năm 1995, bao gồm tự do hàng hải, tiếp xúc không hạn chế các vùng biển chung của châu Á và tôn trọng luật quốc tế ở Biển Đông; phản đối việc sử dụng hay đe dọa sử dụng vũ lực bởi bất kỳ bên yêu sách nào và lần đầu Mỹ khẳng định sẵn sàng hỗ trợ việc đàm phán đa phương giải quyết các tranh chấp (Clinton, 2010). Tuyên bố chỉ ra rằng, dù vẫn theo đuổi chính sách trung lập, nhưng Mỹ sẽ tăng cường tham gia nhiều hơn trong nỗ lực quản lý căng thẳng và quá trình giải quyết tranh chấp giữa Trung Quốc và một số nước Đông Nam Á trên Biển Đông.

Chính sách đối với Biển Đông của Mỹ tiếp tục điều chỉnh từ năm 2012 khi các tranh chấp tại khu vực này nóng lên với một loạt các diễn biến. Vào tháng 4/2012, Trung Quốc đụng độ với Philippines về chủ quyền tại bãi đá cạn Scarborough/ Hoàng Nham. Giữa năm 2012, Trung Quốc tuyên bố nâng cấp tình trạng hành chính của các đảo ở Biển Đông bằng cách thành lập thành phố cấp tỉnh là Tam Sa. Những lo ngại cũng gia tăng về việc Trung Quốc có khả năng thiết lập một Vùng nhận dạng phòng không (ADIZ) tại Biển Đông sau khi nước này thiết lập ADIZ tại Biển Hoa Đông tháng 11/2013. Đặc biệt là tháng 5/2014, Trung Quốc hạ đặt giàn khoan dầu Hải Dương 981 trong vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Trước những sự kiện này, vào tháng 8/2012, người phát ngôn của Bộ Ngoại giao Mỹ đã đưa ra một tuyên bố chính sách cụ thể về Biển Đông. Tuyên bố này nhìn chung lặp lại các quan điểm chính sách trước đó của Mỹ liên quan đến Biển Đông, bao gồm kêu gọi các bên giải quyết hòa bình các tranh chấp, không sử dụng vũ lực và ủng hộ việc xây dựng một Bộ quy tắc ứng xử (COC) trên Biển Đông. Điểm đáng chú ý lần này là Mỹ đã chỉ đích danh Trung Quốc có những hành động làm gia tăng căng thẳng trong khu vực (Ventrell, 2012). Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách Đông Á - TBD Daniel Russel trong phiên điều trần trước Quốc hội Mỹ đầu năm 2014 đã nêu rõ: “Sự thiếu rõ ràng của Trung Quốc đối với các tuyên bố chủ quyền ở Biển Đông đã tạo ra sự bất bình, mất an ninh và bất ổn trong khu vực” (Russell, 2014). Ông Russel cũng cho rằng: “Bất kỳ việc sử dụng đường chín đoạn nào của Trung Quốc để yêu cầu các quyền hàng hải không dựa trên các thực thể đất đai đã tuyên bố chủ quyền đều sẽ không phù hợp với luật pháp quốc tế” (Russell, 2014). Đây là một sự bác bỏ gián tiếp các yêu sách chủ quyền của Trung Quốc tại Biển Đông vì các yêu sách này gắn với các thực thể trên biển (các đảo nhân tạo, các bãi cạn hay rạn san hô) vốn không được luật pháp quốc tế công nhận. Đối với vụ việc giàn khoan Hải Dương 981, Ngoại trưởng Mỹ John Kerry cho biết Mỹ “quan ngại sâu sắc” về vấn đề này (Reuters, 2014). Quốc hội Mỹ cũng đã ra Nghị quyết S.RES.412 nêu rõ các yêu sách lãnh thổ và hoạt động hàng hải liên quan của Trung Quốc nhằm hỗ trợ hoạt động của giàn khoan Hải Dương - 981 đã không được giải thích bằng luật pháp quốc tế, kể cả Công ước về Luật Biển 1982, và có dấu hiệu vi phạm Tuyên bố về ứng xử của các bên ở Biển Đông năm 2002 (DOC) (Library of Congress, 2014). Phía Mỹ kêu gọi Trung Quốc rút giàn khoan Hải Dương - 981 và các lực lượng hải quân ra khỏi vị trí hiện tại.

Quan điểm của Mỹ đối với vấn đề Biển Đông có sự chuyển biến lớn trong nhiệm kỳ của Tổng thống Donald Trump. Cùng với sự gia tăng căng thẳng trong quan hệ Mỹ - Trung, những chính sách quyết liệt đã được chính quyền Trump đưa ra nhằm vào Trung Quốc. Tại Biển Đông, những tuyên bố và hành xử của Mỹ ngày càng cho thấy sự ủng hộ các bên tranh chấp ASEAN và phản đối những hành động của Trung Quốc. Vào tháng 7/2019, Mỹ là quốc gia sớm nhất lên tiếng chỉ trích Trung Quốc về các hành động mà nước này gọi là “bất nạt” Việt Nam ở Bãi Tư Chính (Panda, 2019). Đồng thời, Ngoại trưởng Mỹ Mike Pompeo đã có tuyên bố về sự thay đổi quan trọng trong chính sách Biển Đông của Mỹ ngày 13/7/2020. Tuyên bố này nêu rõ: “Yêu sách của Trung Quốc đối với các nguồn tài nguyên ngoài khơi ở hầu hết Biển Đông là hoàn toàn trái pháp luật, và các hoạt động bất nạt của nước này nhằm kiểm soát các nguồn tài nguyên đó cũng vậy” (Pompeo, 2020). Người đứng đầu Bộ Ngoại giao Mỹ cũng khẳng định: “Thế giới sẽ không cho phép Bắc Kinh coi Biển Đông là đế chế hàng hải của mình. Mỹ sát cánh với các đồng minh và đối tác Đông Nam Á

trong việc bảo vệ quyền chủ quyền của họ đối với các nguồn tài nguyên ngoài khơi, phù hợp với các quyền và nghĩa vụ của họ theo luật pháp quốc tế” (Pompeo, 2020). Mỹ từ lâu đã bác bỏ các yêu sách sâu rộng của Trung Quốc tại Biển Đông, nhưng với tuyên bố này, Ngoại trưởng Pompeo đã đi xa hơn bằng cách khẳng định rõ ràng lập trường ủng hộ của các bên tranh chấp ở Đông Nam Á, như Philippines và Việt Nam, thay vì đứng ngoài tranh chấp.

Tổng thống Joe Biden cho thấy sự tiếp nối với chính sách của người tiền nhiệm trong vấn đề Biển Đông với lập trường và hành động chống Trung Quốc quyết đoán không kém, thể hiện trong một loạt các động thái từ đầu năm 2021. Đầu tiên, chính quyền Biden đã công nhận Phán quyết Biển Đông của Tòa Trọng tài quốc tế (PCA) trong vụ Philippines kiện Trung Quốc sau năm năm phán quyết này được đưa ra vào năm 2016. Phán quyết đã bác bỏ yêu sách chủ quyền rộng lớn của Trung Quốc với “đường chín đoạn” bao phủ phần lớn Biển Đông. Cũng trong dịp này, Ngoại trưởng Mỹ Antony Blinken tái khẳng định sẽ kích hoạt Hiệp ước phòng thủ chung Mỹ - Philippines 1951 nếu đồng minh này của Mỹ bị tấn công tại Biển Đông (U.S. Embassy and Consulate in Vietnam, 2021). Đây là một cam kết mạnh mẽ hơn của Mỹ nhằm bảo vệ đồng minh của mình trước áp lực của Trung Quốc trên Biển Đông. Điều này có thể giúp gỡ bỏ tâm lý nghi ngại của các đồng minh, đối tác của Mỹ tại khu vực rằng Washington sẽ bỏ qua các nghĩa vụ với đồng minh giống như những gì đã diễn ra ở Scarborough năm 2012.

Tiếp theo, Mỹ đã chỉ trích rất mạnh mẽ Luật Hải cảnh mới được thông qua tháng 2/2021 và Luật An toàn Giao thông Hàng hải sửa đổi tháng 9/2021 của Trung Quốc. Mỹ cho rằng những nội dung của các đạo luật này, ví dụ như việc Trung Quốc yêu cầu năm loại tàu nước ngoài phải khai báo khi đi qua vùng lãnh hải của nước mình, là vượt quá thẩm quyền được UNCLOS 1982 quy định với một quốc gia ven biển. Mỹ dẫn đầu trong việc phản đối các điều luật này, và cho rằng nó sẽ đặt ra “mối đe dọa nghiêm trọng với quyền tự do trên biển” (Reuters, 2021; Feng, 2021). Để đáp trả lại các luật mới được công bố của Trung Quốc, Hải quân Mỹ đã lập tức điều khu trục hạm USS Benfold đi vào trong khu vực 12 hải lý quanh Đá Vành Khăn vào ngày 8/9/2021. Hoạt động của tàu Benfold nằm trong khuôn khổ chiến dịch tự do hàng hải của Mỹ ở Biển Đông được thực hiện liên tục trong năm 2021 như một sự thách thức các tuyên bố chủ quyền của Trung Quốc. Đến ngày 12/01/2022, Bộ Ngoại giao Mỹ công bố một tài liệu cập nhật về “Ranh giới trên biển”. Tài liệu này xem xét các yêu sách hàng hải của Trung Quốc tại Biển Đông và đưa ra kết luận: những đòi hỏi chủ quyền của Bắc Kinh tại vùng biển này “không phù hợp” với luật pháp quốc tế đã được phản ánh trong UNCLOS 1982 (U.S. Department of State, 2022).

Nhìn chung, chính quyền Biden đã kết hợp linh hoạt nhiều công cụ chính sách về ngoại giao, quân sự và cả kinh tế để phục vụ những mục tiêu của Mỹ tại Biển Đông. Những tuyên bố chính thức của Mỹ nhằm phản đối hành động của Trung Quốc tại Biển Đông được đưa ra gay gắt và trực diện hơn, lồng ghép trong các chương trình nghị sự về đối ngoại, các diễn đàn khu vực và quốc tế. Tại thực địa, sự hiện diện quân sự của Mỹ được tăng cường thông qua các chiến dịch tự do hàng hải với tần suất cao hơn, đẩy mạnh phối hợp với lực lượng quân sự của các nước đồng minh và đối tác trong khu vực, tập trận chung, thăm viếng, tuần tra trên biển. Chính quyền Biden về cơ bản đang đẩy mạnh tập hợp lực lượng trong khu vực, thông qua các khuôn khổ đa phương, đa phương thu hẹp (như Nhóm Đối thoại Tứ giác An ninh (QUAD), Nhóm Liên minh giữa ba nước Mỹ, Anh, Australia (AUKUS) và cả song phương để tạo nên một mặt trận bao vây, kiềm chế Trung Quốc. Đồng thời, các biện pháp trừng phạt kinh tế cũng đã được áp dụng đối với các công ty và cá nhân Trung Quốc liên quan đến các hoạt động mà Mỹ cho là “bất hợp pháp” tại Biển Đông, đáng chú ý có Dự luật Trừng phạt về Biển Đông và Biển Hoa Đông được thông qua tại Ủy ban Đối ngoại Thượng viện Mỹ tháng 10/2021 và Luật Cảnh tranh Mỹ được thông qua tại Hạ viện tháng 2/2022 (Zengerle, Martina, 2022; Library of Congress, 2021).

Như vậy, quá trình can dự của Mỹ vào tranh chấp ở Biển Đông cho thấy một số điểm đáng chú ý như sau:

Thứ nhất, Mỹ đã điều chỉnh sách của mình để đáp ứng với những thay đổi về mức độ căng thẳng trong tranh chấp. Nếu căng thẳng gia tăng, sự tham gia của Mỹ cũng tăng lên. *Thứ hai*, Mỹ luôn tuyên bố trung lập trong tranh chấp trên Biển Đông, nghĩa là không đứng về phía nào và ủng hộ yêu sách chủ quyền của bên nào. Hành xử của Mỹ thiên về tư cách là một nhà kiến tạo hòa bình và giữ vai trò trung gian hòa giải. Mỹ cũng rơi vào tình huống tiến thoái lưỡng nan khi vừa muốn đẩy mạnh quan hệ với các nước đồng minh, đối tác, song cũng không muốn bị lôi kéo sâu vào các cuộc xung đột. Sự trung lập đang bị thách thức trước các tuyên bố của Mỹ bảo vệ bên tranh chấp Philippines là một đồng minh hiệp ước của mình. *Thứ ba*, khi tham gia vào quản lý tranh chấp, Mỹ nhấn mạnh vào quy trình và nguyên tắc mà theo đó các bên yêu sách cần thực hiện, hơn là sự phân giải hoặc kết quả cuối cùng, đặc biệt là việc quản lý xung đột thông qua việc ký kết một bộ luật ứng xử (COC) giữa ASEAN và Trung Quốc. Việc tập trung vào quy trình và nguyên tắc là nhằm mục đích duy trì tính trung lập. *Thứ tư*, chính sách của Mỹ ở Biển Đông tìm cách định hình hành vi của Trung Quốc bằng cách nhấn mạnh cái giá nước này phải trả cho việc cưỡng chế và theo đuổi các yêu sách không phù hợp với luật pháp quốc tế.

3. Những tác động đối với khu vực và Việt Nam

Thứ nhất, sự tham gia của Mỹ vào vấn đề tranh chấp Biển Đông đã góp phần quốc tế hóa những tranh chấp và đặt vấn đề này vào một khuôn khổ đa phương rộng lớn hơn, bởi trên thực tế, chính sách và lập trường của Mỹ đối với Biển Đông có ảnh hưởng đối với lập trường của những nước khác, đặc biệt là những nước có quan hệ gần gũi với Mỹ như Nhật Bản, Australia, Ấn Độ và cả một số nước Liên minh châu Âu. Tranh chấp chủ quyền trên Biển Đông đã trở thành vấn đề quốc tế được Mỹ và các bên có liên quan đề cập tại nhiều diễn đàn đa phương khác nhau như Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF), Hội nghị cấp cao Đông Á (EAS), Diễn đàn Hợp tác Á - Âu (ASEM), Đối thoại Shangri-La, Đối thoại Ngoại giao và An ninh Mỹ - Trung, Hội nghị G7, Hội nghị G20... Đây là một cục diện mà Trung Quốc không hề mong muốn. Từ trước đến nay, Trung Quốc chủ trương không quốc tế hóa các tranh chấp ở Biển Đông, giải quyết các vấn đề bằng đường lối song phương theo cách có lợi cho mình, nên việc can dự sâu của Mỹ và nỗ lực quốc tế hóa những tranh chấp ở khu vực này là trở ngại với Trung Quốc.

Thứ hai, trong những năm gần đây, chính sách Biển Đông của Mỹ đã phát triển để đối phó với sự gia tăng căng thẳng do các hành động của Trung Quốc. Mỹ đã tăng cường can dự và tham gia vào các nỗ lực quản lý tranh chấp. Đặc biệt, Mỹ đã phối kết hợp nhiều biện pháp chính sách để phục vụ những mục tiêu tại Biển Đông trong thời gian qua. Mỹ đã thay đổi từ chỗ không can dự sang tích cực can dự, từ thái độ trung lập sang “trung lập tích cực”. Sự phản ứng của Mỹ đối với các hành động tranh chấp của Trung Quốc ở Biển Đông trong những năm gần đây mạnh mẽ, quyết đoán hơn. Việc Mỹ thay đổi phương thức can dự vào Đông Nam Á với quy mô thâm nhập sâu và toàn diện sẽ tạo ra thách thức mới cho Trung Quốc, khiến nước này phải thận trọng trong việc giải quyết các vấn đề khu vực, đặc biệt trong vấn đề Biển Đông.

Thứ ba, tăng cường hợp tác giữa Mỹ và một số nước ASEAN, đặc biệt về an ninh biển, sẽ làm hạn chế những mục tiêu của Trung Quốc tại Biển Đông. Hỗ trợ của Mỹ cho các bên tranh chấp Đông Nam Á bao gồm cải thiện khả năng giám sát và công khai các hoạt động quân sự và bán quân sự của Trung Quốc, tăng cường năng lực cho các cơ quan thực thi pháp luật hàng hải của các nước ASEAN. Hơn nữa, sự hiện diện và trao đổi quân sự của Mỹ và đồng minh ở Biển Đông, triển khai các hợp tác an ninh - quốc phòng của Mỹ với các quốc gia Đông Nam Á sẽ giúp các nước này tăng cường khả năng đối trọng với Trung Quốc.

Thứ tư, việc Mỹ tham gia mạnh mẽ hơn ở Biển Đông, đặc biệt là tập hợp lực lượng, lôi kéo các nước trong khu vực và thành lập các liên minh an ninh quân sự nhằm kiềm chế và ngăn chặn

Trung Quốc có thể tạo nên bầu không khí căng thẳng trong khu vực, không loại trừ khả năng dẫn đến các tình huống bất ổn và đối đầu. Đơn cử như việc Mỹ thành lập AUKUS vào tháng 9/2021 đã gây nên nhiều phản ứng trái chiều, đáng chú ý là quan ngại về triển vọng một cuộc chạy đua vũ trang và phát triển vũ khí hạt nhân tại khu vực. Nếu không được kiểm soát tốt, những tranh chấp tại Biển Đông đang được mở rộng và tham gia bởi càng nhiều bên liên quan, sẽ có thể bùng phát thành xung đột, điều vô cùng bất lợi với sự ổn định và phát triển của khu vực.

Thứ năm, sự tham gia ngày càng lớn của Mỹ vào vấn đề Biển Đông tạo nên sự phản ứng khác nhau của các bên. Trung Quốc luôn chủ trương giải quyết các tranh chấp khu vực theo giải pháp song phương, không đồng ý quốc tế hóa các vấn đề ở Biển Đông, vì thế Bắc Kinh phản đối các động thái can dự của Mỹ, chỉ trích Mỹ can thiệp vào công việc nội bộ của khu vực và nhằm vào Trung Quốc. Đối với các nước ASEAN, mặc dù có khác biệt trong cách mỗi thành viên nhìn nhận về sự hiện diện của Mỹ tại khu vực, nhưng có một sự đồng thuận cơ bản rằng, nếu không có sự hiện diện này, bối cảnh chính trị của khu vực sẽ bất lợi với họ hơn nhiều. Trung Quốc là một bên tranh chấp không cân xứng đối với các quốc gia Đông Nam Á liên quan ở Biển Đông. Điều này khiến cho sự hiện diện quân sự của Mỹ được nhìn nhận như một cách thức để cân bằng quyền lực. Nhiều nước ASEAN thời gian qua đã tăng cường quan hệ an ninh với Mỹ và hoan nghênh những cam kết của Mỹ với khu vực. Tuy nhiên, các nước này vẫn không muốn hoặc cản trở trong việc đẩy xa hơn những liên kết chính trị an ninh với Washington và tránh đối đầu với Trung Quốc. Các nước ASEAN bảo vệ lập trường “vai trò trung tâm” của ASEAN trong các vấn đề an ninh khu vực và tại Biển Đông.

Thứ sáu, việc đẩy mạnh cạnh tranh ảnh hưởng với Trung Quốc ở khu vực ÁĐD - TBD mang lại những tác động nhiều chiều. Ở chiều thuận, Việt Nam sẽ có điều kiện phát triển quan hệ hợp tác với Mỹ và các nước lớn trên tất cả các lĩnh vực. Các nước lớn tuy điều chỉnh chính sách, nhưng hầu như không thay đổi chính sách đối với Việt Nam, đa số vẫn theo quỹ đạo như trước, thậm chí tích cực hơn. Việt Nam, với chính sách đối ngoại độc lập, tự chủ, có quan hệ sâu rộng với tất cả các nước lớn, đã và đang thu hút sự quan tâm của các nước này thúc đẩy quan hệ nhiều mặt với Việt Nam. Trong quan hệ với Mỹ, Việt Nam trở thành một trong những đối tác quan trọng hàng đầu tại khu vực. Đây là cơ hội để Việt Nam thúc đẩy mối quan hệ toàn diện, sâu rộng và thực chất hơn với Mỹ. Việt Nam có thể tranh thủ sự ủng hộ của Mỹ trong mục tiêu bảo vệ chủ quyền lãnh thổ của mình ở Biển Đông và nâng cao năng lực phòng thủ của mình. Ở chiều nghịch, cạnh tranh gia tăng tại khu vực và mong muốn lôi kéo, tập hợp lực lượng của các nước lớn cũng đặt ra những thách thức đối với các chủ trương và đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, đa phương hóa quan hệ đối ngoại của Việt Nam. Việt Nam sẽ phải chịu tác động của những lực “kéo - đẩy” mạnh hơn từ bên ngoài và khó khăn hơn trong việc lựa chọn đối tác hợp tác.

4. Xu hướng can dự của Mỹ tại Biển Đông

Những diễn biến ở Biển Đông đang thách thức lợi ích và tầm ảnh hưởng của Mỹ ở khu vực. Vì thế, Mỹ can dự ngày càng sâu sắc vào vấn đề này nhằm tái khẳng định vai trò và đảm bảo lợi ích của mình tại khu vực. Nhìn chung, trong thời gian tới, Mỹ sẽ là một biến số quan trọng trong việc giải quyết các tranh chấp tại Biển Đông.

Chính sách Biển Đông của Mỹ nằm trong khuôn khổ của chiến lược của nước này với toàn khu vực ÁĐD - TBD và mục tiêu kiềm chế Trung Quốc. Những định hướng chính sách của Mỹ đã cho thấy xu hướng dài hạn là quay trở lại dẫn dắt châu Á và ngăn chặn những thách thức nổi lên tại khu vực này, trong đó, Trung Quốc được xác định như một trong những thách thức lớn nhất với quyền lực của Washington. Trong bối cảnh chiến lược chung đó, Biển Đông là nơi cạnh tranh Mỹ - Trung diễn ra gay gắt nhất, cọ xát song phương trực diện nhất. Cục diện tại Biển Đông có ý nghĩa quyết định về mặt chiến lược đối với cả Trung Quốc và Mỹ. Chính vì vậy, Mỹ sẽ tiếp tục theo đuổi

vấn đề Biển Đông, đẩy mạnh sự can dự và áp dụng tất cả các công cụ ngoại giao, quân sự và kinh tế để phục vụ những mục tiêu chính sách tại đây. Đặc biệt, hiện diện quân sự của Mỹ tại Biển Đông đang được đón nhận tương đối tích cực vì nhiều quốc gia tranh chấp Đông Nam Á muốn tìm kiếm sự đối trọng với sức mạnh áp đảo của Trung Quốc. Đây là cơ hội để Washington đưa lực lượng quay trở lại khu vực và tăng cường vị thế của mình. Như vậy, xu hướng can dự của Mỹ trong thời gian tới vào các vấn đề Biển Đông nói chung, tranh chấp giữa Trung Quốc với các nước Đông Nam Á nói riêng sẽ gia tăng.

Những nguyên tắc ban đầu mà Mỹ đưa ra trong chính sách Biển Đông, như giữ vai trò trung lập, ủng hộ các giải pháp ngoại giao, giải quyết tranh chấp dựa trên luật pháp quốc tế, sẽ tiếp tục được đề cao. Tuy nhiên, có một số giới hạn có thể bị vượt qua, việc Mỹ tuyên bố sẽ ủng hộ đồng minh Philippines trong trường hợp xảy ra xung đột với Trung Quốc là một dẫn chứng. Nó cho thấy rằng chính sách Biển Đông đang được Mỹ áp dụng linh hoạt hơn. Ngoài ra, Mỹ sẽ tiếp tục mở rộng và củng cố thế trận lực lượng quân sự của mình trên Biển Đông, bao gồm cả việc tăng cường các hoạt động tình báo, do thám và giám sát nhạy cảm; cải thiện khả năng phòng thủ và khả năng phục hồi của các căn cứ tiền phương của Mỹ tại khu vực. Điều này cho thấy rằng, dù kêu gọi các bên giải quyết tranh chấp hòa bình tại Biển Đông, nhưng Mỹ vẫn chuẩn bị sẵn sàng cho kịch bản xung đột và chiến tranh nếu cần thiết.

Mỹ sẽ tiếp tục đóng vai trò là một bên duy trì ổn định và quản lý căng thẳng ở Biển Đông. Trên thực tế, Mỹ có những lợi ích gắn với một khu vực Biển Đông tự do và an toàn. Các quốc gia trong khu vực, đồng minh và đối tác của Mỹ, đều trông đợi vào một kịch bản như vậy. Chính sách Biển Đông của Mỹ cho thấy xu hướng sẽ ủng hộ vai trò “trung tâm” của tổ chức ASEAN trong việc giải quyết những tranh chấp này.

5. Kết luận

Sự can dự của Mỹ tại Biển Đông đang được thể hiện mạnh mẽ hơn bao giờ hết trong thời gian gần đây, gắn liền với việc thừa nhận tầm quan trọng của khu vực Đông Nam Á trong trật tự Á-Đ-TBD mà Mỹ đang hướng đến. Khi Mỹ ngày càng gắn kết với khu vực, thì ảnh hưởng từ các chính sách của Mỹ cũng rõ ràng hơn. Vấn đề Biển Đông gắn với lợi ích quốc gia, an ninh khu vực và cạnh tranh nước lớn, chính vì vậy, cần phải đánh giá được những ảnh hưởng tích cực cũng như tiêu cực đối với khu vực từ sự can dự của Mỹ và phản ứng của Trung Quốc. Các nước Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam, cần có những đối sách dài hạn cho khả năng Mỹ sẽ can dự sâu sắc vào vấn đề Biển Đông và cạnh tranh Mỹ - Trung tiếp tục được đẩy mạnh.

Tài liệu tham khảo

Clinton, Hillary Rodham. (2010, July 23). “Remarks at Press Availability”. National Convention Center, Hanoi, Vietnam. <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

Devitt, Michael Mc. (2014). *The South China Sea: Assessing U.S. Policy and Options for the Future*, CNA Corporation. https://www.cna.org/archive/CNA_Files/pdf/iop-2014-u-009109.pdf

Feng, John. (2021, 9 February). U.S. Says China Maritime Law Poses 'Serious Threat' to Freedom of the Seas, *Newsweek*. <https://www.newsweek.com/us-says-china-maritime-law-poses-serious-threat-freedom-seas-1625257>

Gates, Robert. (2010). *Strengthening Security Partnerships in the Asia-Pacific*. First Plenary Session, June 5, The 9th IISS Asian Security Summit (Shangri-La Dialogue).

Library of Congress. (2014, July 10). S.Res.412 - 113th Congress (2013-2014). <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-resolution/412/text>

Library of Congress. (2021). S.1657 - South China Sea and East China Sea Sanctions Act of 2021. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1657>

Panda, Ankit. (2019, July 22). US Slams China's 'Bullying' Amid Vanguard Bank Oil Exploration Standoff With Vietnam. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/07/us-slams-chinas-bullying-amid-vanguard-bank-oil-exploration-standoff-with-vietnam/>

Pompeo, Michael R. (2020, July 13). U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea. *Press statement*. <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>

Reuters. (2014, May 13). U.S.'s Kerry says China action in seas dispute 'provocative'. <https://www.reuters.com/article/uk-usa-kerry-china-idUKKBN0DT0H520140513>

Reuters. (2021, February 20). U.S. concerned China's new coast guard law could escalate maritime disputes. <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-coastguard-idUSKBN2AJ2GN>,

Russell, Daniel R. (2014, February 5). Maritime disputes in East Asia. Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Asia and the Pacific. <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2014/02/221293.htm>

Storey, Ian. (2009). *The South China Sea Dispute: Rising Tensions, Increasing Stakes*. Jamestown Foundation.

U.S. Department of State. (2022). Limits in the Seas No. 150 People's Republic of China: Maritime Claims in the South China Sea. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/01/LIS150-SCS.pdf>

U.S. Embassy and Consulate in Vietnam. (2021, July 11). Fifth Anniversary of the Arbitral Tribunal Ruling on the South China Sea. *Press Statement*. <https://vn.usembassy.gov/fifth-anniversary-of-the-arbitral-tribunal-ruling-on-the-south-china-sea/>

Ventrell, Patrick. (2012, August 3). South China Sea. *Press Statement*. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/08/196022.htm>

Zengerle, Patricia và Martina, Michael. (2022, February 5.). U.S. House backs sweeping China competition bill as Olympics start. *Reuters*. <https://www.reuters.com/world/us/us-house-set-pass-sweeping-vote-china-competition-bill-2022-02-04/>.