

NHÌN LẠI CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA TỔNG THỐNG BIDEN TRONG NĂM ĐẦU CẦM QUYỀN

Đỗ Mai Lan* - Vũ Phương Anh**

Tóm tắt

Tổng thống Mỹ Joe Biden khi nhậm chức đã cam kết theo đuổi chính sách đối ngoại với mục tiêu khôi phục lại uy tín và vai trò lãnh đạo thế giới của Mỹ, trong đó ưu tiên can dự với khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương; tập trung đối phó với các đối thủ hàng đầu là Trung Quốc và Nga; củng cố quan hệ với đồng minh, đối tác; đề cao vai trò của các thể chế đa phương và sự tham gia của Mỹ tại các thể chế này. Trong năm đầu tiên cầm quyền, chính quyền Biden đã cơ bản định hình chiều hướng chính sách đối ngoại và bắt đầu đi vào giai đoạn triển khai trong năm thứ hai. Bài viết đánh giá về chính sách đối ngoại của Tổng thống Biden trong năm 2021 và đưa ra một số dự báo cho năm 2022.

Từ khóa: Chính sách đối ngoại Mỹ, Joe Biden.

Ngày 20/1/2021, Joe Biden chính thức nhậm chức và trở thành Tổng thống thứ 46 của nước Mỹ. Lên nắm quyền trong bối cảnh nước Mỹ phải đối mặt với rất nhiều thách thức cả bên trong lẫn bên ngoài, với khẩu hiệu “Xây dựng lại tốt hơn,”¹ Biden ưu tiên tập trung xử lý các vấn đề trong nước gồm đại dịch Covid-19, khởi động lại nền kinh tế Mỹ, giải quyết nạn phân biệt chủng tộc và tình trạng bất bình đẳng kinh tế. Về đối ngoại, Biden triển khai chính sách với thông điệp “Nước Mỹ trở lại.” Trong năm đầu tiên cầm quyền, chính quyền Biden đã cơ bản định hình

* Nghiên cứu sinh, Học viện Ngoại giao.

** Nghiên cứu sinh, Học viện Ngoại giao.

¹ Tiếng Anh là “Build back better.”

và triển khai chính sách đối ngoại mới. Bài viết đánh giá chính sách đối ngoại của Mỹ dưới chính quyền Biden trong năm 2021 và đưa ra một số dự báo cho năm 2022.

Mục tiêu và các định hướng chính sách lớn

Trong Thông điệp Liên bang ngày 4/2/2021 Tổng thống Biden đã đề ra đường lối đối ngoại cho nước Mỹ với khẩu hiệu “Nước Mỹ trở lại, sẵn sàng dẫn dắt trật tự thế giới” và xác định “Ngoại giao trở lại vị trí trung tâm của chính sách đối ngoại (Mỹ).”² Ngày 3/3/2021, Nhà Trắng công bố Hướng dẫn tạm thời cho chiến lược An ninh Quốc gia.³ Cùng ngày, Ngoại trưởng Mỹ Antony Blinken có bài phát biểu quan trọng về chính sách đối ngoại của chính quyền mới.⁴ Nội dung xuyên suốt của cả hai tuyên bố chính sách này là đối ngoại phải bám sát và phục vụ tốt hơn cho các yêu cầu của đối nội; đề cao sức mạnh của nền dân chủ và vai trò của ngoại giao; nhấn mạnh phối hợp chặt chẽ với đồng minh và đối tác; khẳng định nước Mỹ trước hết phải tự khôi phục sức mạnh nội tại của mình. Đồng thời, chính quyền Biden cam kết theo đuổi chính sách đối ngoại với mục tiêu khôi phục lại uy tín và vai trò lãnh đạo thế giới của Mỹ, trong đó ưu tiên can dự với khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương; tập trung đối phó với các đối thủ hàng đầu là Trung Quốc và Nga; củng cố quan hệ với đồng minh, đối tác; đề cao vai trò của các thể chế đa phương và sự tham gia của Mỹ tại các thể chế này.

² “Remarks by President Biden on America’s place in the world,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

³ “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

⁴ “A Foreign Policy for the American People,” *US Department of State*, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

Mặc dù thay đổi khẩu hiệu từ “Nước Mỹ trước tiên” dưới thời Trump sang “Nước Mỹ trở lại,” chính sách đối ngoại của Biden kế thừa nhiều nội dung từ chính sách của người tiền nhiệm như tập trung củng cố sức mạnh nội tại, xác định đối thủ, đi đầu trong khoa học - công nghệ... Chính quyền Biden tiếp tục coi Trung Quốc là “đối thủ cạnh tranh nghiêm trọng nhất,” là “thử thách địa - chính trị lớn nhất trong thế kỷ XXI”⁵ và thi hành chính sách cứng rắn linh hoạt - cạnh tranh khi cần thiết, hợp tác khi có thể và đối đầu khi bắt buộc - với Trung Quốc.⁶

Tuy nhiên, chính sách đối ngoại của chính quyền Biden cũng cho thấy những điều chỉnh cụ thể, điển hình là về nguyên tắc, phương châm và biện pháp triển khai. *Về nguyên tắc*, chính quyền Biden nhấn mạnh “đối nội phục vụ đối ngoại, đối ngoại xuất phát từ đối nội,” chính sách “tái xây dựng tầng lớp trung lưu,” “chính sách ngoại giao phục vụ tầng lớp trung lưu.” *Về phương châm*, “tăng cường gắn kết giữa các nền dân chủ,” thúc đẩy “chủ nghĩa đa phương có chọn lọc,” triển khai “cạnh tranh lâu dài với Trung Quốc” là một phần thống nhất trong chiến lược toàn cầu của Mỹ. *Về biện pháp triển khai*, nhấn mạnh việc sử dụng toàn diện các phương tiện sức mạnh quốc gia của Mỹ thay vì quá phụ thuộc vào các phương tiện quân sự; tối ưu hóa các biện pháp và công cụ trừng phạt nước ngoài của Mỹ, với “ngoại giao trở thành công cụ ưu tiên hàng đầu của sức mạnh Mỹ.”

Đánh giá quá trình triển khai

Trong nửa đầu năm 2021, chính quyền Biden tập trung khắc phục hậu quả kinh tế, cũng như sự chia rẽ trong đời sống của người dân Mỹ dưới tác động của đại dịch Covid-19 thông qua các dự luật cứu trợ. Cùng với đó, Mỹ đã tích cực đẩy mạnh chiến dịch tiêm vắc-xin nhằm kiểm

⁵ Như trên.

⁶ Như trên.

soát dịch bệnh.⁷ Về đối ngoại, chính quyền Biden không nhận được ủng hộ của người dân trong nước. Trong cuộc thăm dò của Quinnipiac gần đây, chỉ có khoảng 1/3 người Mỹ (35%) ủng hộ và có tới 54% người được hỏi không đồng tình với chính sách đối ngoại của Biden.⁸ Ví dụ điển hình là quyết định rút quân khỏi Áp-ga-nít-xtan. Về cơ bản, chính quyền Biden quyết định rút khỏi Áp-ga-nít-xtan sau hai thập kỷ chiến tranh để dồn sức phát triển kinh tế trong nước và chống chủ nghĩa khủng bố từ xa.⁹ Tuy nhiên, thực tiễn triển khai chính sách của chính quyền Biden chưa hiệu quả. Robert Gibbs, cựu Thư ký báo chí của chính quyền Obama, nhận định nước Mỹ dưới thời Biden “bị định hình bởi các sự kiện bên ngoài, chứ không phải là người chủ động việc định hình các sự kiện đó.”¹⁰ Thêm vào đó, đại dịch Covid-19 vẫn chưa được kiểm soát cùng một số quyết định gây tranh cãi đã khiến người dân Mỹ không đánh giá cao thành tựu trong năm đầu của chính quyền Biden.

Tuy nhiên, sự ủng hộ của quốc tế dành cho Tổng thống Biden lại tương đối cao. Sau bốn năm dưới chính quyền Tổng thống Donald Trump, hình ảnh của nước Mỹ trong con mắt cộng đồng quốc tế bị ảnh hưởng khá tiêu cực bởi nhiều quyết định gây tranh cãi.¹¹ Việc Biden trở

⁷ Jonathan Lemire, “Biden’s First Year: A Tale of 2 Presidencies,” *Politico*, January 19, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/01/19/joe-biden-first-year-two-presidencies-527352>

⁸ “Political Instability Not U.S. Adversaries, Seen As Bigger Threat, Quinnipiac University National Poll Finds; Nearly 6 In 10 Think Nation's Democracy Is In Danger Of Collapse,” *Quinnipiac University*, January 12, 2022, <https://poll.qu.edu/poll-release?releaseid=3831>

⁹ Jack Detsch, “The Good, the Bad, and the Ugly of Biden’s First Year,” *Foreign Policy*, December 30, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/12/30/biden-nato-russia-putin-china-afghanistan/>

¹⁰ Robert Gibbs, “Joe Biden and the Challenge of a Presidential Transition during a Crisis,” interview by Bill Kristol, *Conversations with Bill Kristol*, January 15, 2021, <https://conversationswithbillkristol.org/video/robert-gibbs/>

¹¹ Richard Wrike, “The Trump Era Has Seen a Decline in America’s Global Reputation,” *Pew Research Center*, November 19, 2020,

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

thành Tổng thống được kỳ vọng giúp khôi phục và phát huy vai trò, vị thế của nước Mỹ trong bối cảnh cạnh tranh quyền lực giữa các nước lớn ngày càng gia tăng gay gắt.

Trong năm 2021 chính quyền Biden cũng đã phần nào hiện thực hóa được những mục tiêu đối ngoại dù trong thực tế triển khai vẫn còn những hạn chế nhất định.

Một là, chính quyền Biden đã cải thiện đáng kể hình ảnh và vai trò lãnh đạo của Mỹ. Khác với chính sách của người tiền nhiệm, các quyết định của Tổng thống Biden thể hiện ý định đưa nước Mỹ quay trở lại cách tiếp cận ngoại giao đa phương và khẳng định uy tín đối với các đồng minh, đối tác. Mỹ đã quay trở lại với các cam kết quốc tế lớn và các định chế quan trọng, tiếp tục khẳng định vị thế của Mỹ với tư cách lãnh đạo toàn cầu. Điển hình là quyết định tái gia nhập Hiệp định Paris về Biến đổi Khí hậu ngay sau khi Biden lên nắm quyền và gia tăng cam kết về chống biến đổi khí hậu với sự tham gia hùng hậu của đoàn Mỹ tại COP-26 (tháng 11/2021); tham gia trở lại Hội đồng Nhân quyền, khôi phục tư cách thành viên của Mỹ trong Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) và tích cực viện trợ vắc-xin phòng Covid-19 lớn nhất thế giới với hơn 400 triệu liều, tham gia tích cực vào quá trình cải cách Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO); thúc đẩy thành công thỏa thuận áp thuế doanh nghiệp của 136 nước với mức tối thiểu là 15%. Thành công này vừa là việc thực hiện lời hứa định hướng chính sách đối ngoại phục vụ tầng lớp trung lưu, vừa là thành tựu của việc lấy người dân làm trung tâm.¹² Trong khảo sát hàng năm của Gallup (Mỹ), tỷ lệ ủng hộ quốc tế dành cho Biden tháng 2/2021 khi ông mới lên cầm quyền đạt 57% trong khi tỷ lệ này dành cho

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/19/the-trump-era-has-seen-a-decline-in-americas-global-reputation/>

¹² Anne-Marie Slaughter, "Creating Better Global Governance is Possible," *Chatham House*, December 13, 2021, <https://www.chathamhouse.org/2021/12/us-spotlight-year-review-and-looking-ahead>

Trump chỉ đạt mức cao nhất 37% trong bốn năm cầm quyền.¹³ Theo kết quả bảng xếp hạng quyền lực các nước ở châu Á năm 2021, Mỹ hiện đang là nước dẫn đầu, theo sau Trung Quốc và Nhật Bản. Đáng chú ý, Mỹ là nước lớn duy nhất tăng hạng về quyền lực tổng thể năm nay, trong khi Trung Quốc lần đầu tiên tụt hạng kể từ khi bảng xếp hạng này ra đời vào năm 2018.¹⁴

Tuy nhiên, cuộc rút quân vội vã, thiếu tổ chức của Mỹ khỏi Áp-ga-nít-xtan, cũng như việc để mặc Taliban lên nắm quyền kiểm soát ở Áp-ga-nít-xtan, được coi là một trong những thất bại lớn nhất về đối ngoại, an ninh và quân sự của chính quyền Biden. Mặc dù kế thừa thời hạn rút quân khỏi Áp-ga-nít-xtan từ người tiền nhiệm, nhưng quyết định rút quân mà thiếu tính toán đến tình hình thực tế đã làm tổn hại nghiêm trọng đến uy tín của Mỹ trên trường quốc tế và khiến người dân Mỹ nghi ngờ về năng lực của chính quyền.¹⁵ Theo kết quả khảo sát thu được từ người dân Mỹ tháng 8/2021, quyết định chính thức rút khỏi Áp-ga-nít-xtan sau nhiều năm sa lầy được 54% dân chúng ủng hộ.¹⁶ Tuy nhiên, cách chính quyền Biden rút quân khỏi Áp-ga-nít-xtan lại khiến các nhà hoạch định chính sách tại Nhà Trắng phải hứng chịu nhiều chỉ trích từ người dân Mỹ. Theo trung tâm nghiên cứu Pew chỉ có 29% dân số cho rằng chính quyền Biden đã xử lý việc rút quân một cách ổn thỏa, trong khi đó có tới 42% người dân Mỹ cho rằng chính phủ đã thực hiện việc

¹³ "US position in the World," *Gallup*, 2022,

<https://news.gallup.com/poll/116350/position-world.aspx>

¹⁴ "Comprehensive Power Ranking," *Lowy Institute*, 2021.

<https://power.lowyinstitute.org/data/power/>

¹⁵ Patsy Widakuswara, "The Year in US Foreign Policy," *VOA*, December 25, 2021.

<https://www.voanews.com/a/the-year-in-us-foreign-policy-/6359584.html>

¹⁶ Ted Van Green, Carroll Doherty, "Majority of U.S. Public Favors Afghanistan Troop Withdrawal; Biden Criticized for his Handling of Situation," *Pew Research Center*, August 31, 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/08/31/majority-of-u-s-public-favors-afghanistan-troop-withdrawal-biden-criticized-for-his-handling-of-situation/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

này một cách kém cỏi. Đặc biệt, với việc Taliban trở lại nắm quyền kiểm soát tại Áp-ga-nít-xtan sau khi Mỹ đã dành gần hai thập kỷ triển khai các chiến dịch quân sự tại quốc gia này, đa số ý kiến cho rằng Washington đã thất bại trong việc hiện thực hóa những mục tiêu chiến lược của mình dù cho đã hao tốn nhiều tiềm lực quốc gia. Nhiều người Mỹ thậm chí còn cho rằng trong tương lai, Taliban và Áp-ga-nít-xtan còn có thể trở thành mối đe dọa đối với an ninh quốc gia Mỹ.

Quá trình chỉ định nhân sự ở nước ngoài còn chậm cũng ảnh hưởng tới hình ảnh và cam kết của Mỹ. Chính quyền Biden chậm chỉ định đại sứ mới tại hơn 90 quốc gia, bao gồm Ấn Độ, Nhật Bản và Ô-xtrây-li-a. Đại sứ quán Mỹ tại Ấn Độ đã thay người phụ trách thứ tư trong vòng một năm kể từ khi Đại sứ Kenneth Juster rời nhiệm sở. Mãi tới tháng 12/2021, Thượng viện Mỹ mới thông qua danh sách 30 ứng viên đại sứ, song lựa chọn của Biden cho Ấn Độ, Eric Garcetti, vẫn chưa được thông qua. Sự chậm trễ kể trên được giới quan sát đánh giá là làm suy giảm uy tín của Mỹ ở nước ngoài, đặc biệt là trong việc thể hiện quyết tâm cũng như cam kết về sự hiện diện của Mỹ tại các nước đồng minh, đối tác.¹⁷

Hai là, chính sách Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương của chính quyền Biden được triển khai mạnh mẽ hơn so với chính quyền tiền nhiệm. Trong tài liệu “Hướng dẫn tạm thời cho Chiến lược An ninh Quốc gia” năm 2021 của Mỹ, khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương được xếp vị trí ưu tiên số một (trên cả châu Âu) trong các khu vực có sự hiện diện lớn nhất của Mỹ. Biden tỏ quan tâm đặc biệt đến Đông Nam Á nói riêng và châu Á nói chung. Dù không được đánh giá là một trong những trọng tâm trong quan hệ đối ngoại của Mỹ và có một khởi đầu chậm hơn khi so sánh với những tổ chức đa phương khác như EU hay NATO, quan hệ Mỹ - ASEAN/Đông Nam Á đã dần được cải thiện nửa

¹⁷ Seema Sirohi, “View: One Year of Joe Biden,” *The Economic Times* (India), December 22, 2021, <https://economictimes.indiatimes.com/opinion/et-commentary/one-year-of-uncle-joe/articleshow/88419627.cms?from=mdr>

sau năm 2021, thể hiện qua một số chuyến thăm của các quan chức cấp cao Mỹ. Phó Tổng thống Kamala Harris, Bộ trưởng Quốc phòng Lloyd Austin, Bộ trưởng Ngoại giao Antony Blinken, đại diện Thương mại Katherine Kai, lần lượt thăm Đông Nam Á chỉ trong thời gian ngắn nhằm làm ấm lại quan hệ với ASEAN và các đối tác trong khu vực, xây dựng chuỗi cung ứng mới cũng như tăng cường tập hợp lực lượng tại đây.

Về các yếu tố cơ bản tác động tới cách tiếp cận của chính quyền Biden đối với khu vực Đông Nam Á, cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung vẫn là một trong những nhân tố hàng đầu bên cạnh việc củng cố các cam kết đa phương của Mỹ tại khu vực rộng hơn là Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương.¹⁸ Điểm nhấn nổi bật là sự hiện diện trở lại của Mỹ tại Hội nghị cấp cao Đông Á (EAS). Dù hội nghị diễn ra theo hình thức trực tuyến, sự tham dự của Tổng thống Biden đánh dấu việc Mỹ trở lại tham dự ở cấp cao nhất kể từ sau nhiệm kỳ của Tổng thống Obama năm 2016. Đây được coi là một thành tựu đáng ghi nhận trong quan hệ Mỹ - ASEAN. Bên cạnh đó, chính quyền Biden cũng tích cực thúc đẩy việc củng cố hình ảnh của nước Mỹ trong bối cảnh đại dịch Covid-19 tiếp tục bùng phát tại Đông Nam Á, khi khu vực này được coi là một trong những trọng tâm của chiến lược ngoại giao vắc-xin. Thông qua cơ chế COVAX, In-đô-nê-xi-a, Phi-líp-pin và Việt Nam là các nước Đông Nam Á nằm trong danh sách các quốc gia nhận được nhiều nhất lượng vắc-xin từ Mỹ. Như vậy, có thể thấy sau một năm tại Nhà Trắng, quan hệ với Đông Nam Á được chính quyền Biden chú trọng cải thiện ở mức độ đáng ghi nhận và còn triển vọng để tiếp tục cải thiện trong năm 2022.

¹⁸ Hoang Thi Ha and Ian Storey, "The Biden Administration and Southeast Asia: One Year in Review," *ISEAS Perspective*, February 2, 2022, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-11-the-biden-administration-and-southeast-asia-one-year-in-review-by-hoang-thi-ha-and-ian-storey/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

Năm 2021, Mỹ cũng đạt tiến bộ quan trọng trong việc thắt chặt phối hợp với các đồng minh và đối tác ở Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Cụ thể, mục tiêu của Nhóm Bộ Tứ không chỉ nhằm kiềm chế Trung Quốc mà còn tăng cường các hoạt động tập thể giúp ích cho khu vực như hợp tác trong phân phối vắc-xin. Việc nâng tầm Nhóm Bộ Tứ ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương có tính biểu tượng cao trong việc tái khẳng định vị thế của Mỹ trên cương vị là một cường quốc trong khu vực và tiếp tục cổ vũ cho việc thúc đẩy các hành động tập thể giữa các nước. Trên thực tế, hợp tác bền vững, sáng tạo với đối tác và các tổ chức, thể chế đa phương trong khu vực cũng được công nhận là một trong những phương hướng trọng tâm của chính quyền Biden tại Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương.¹⁹

Trong nỗ lực gắn kết các lực lượng quân đội có năng lực để góp phần nâng cao việc duy trì nền hòa bình, ổn định tại khu vực Thái Bình Dương, Mỹ còn thiết lập cơ chế hợp tác Mỹ - Anh - Ô-xtrây-li-a (AUKUS) góp phần nâng tầm quan hệ giữa Mỹ với Ô-xtrây-li-a (một phần của Bộ Tứ) lên một tầm cao mới với mức độ tin cậy cao hơn trước. Mỹ cũng khôi phục và tăng cường cơ chế hợp tác quân sự Mỹ - Nhật Bản - Hàn Quốc. Bên cạnh đó, chính quyền Biden cũng mở rộng hợp tác trong khuôn khổ các cơ chế đa phương để xử lý các vấn đề quan trọng đối với lợi ích quốc gia Mỹ ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương như đại dịch Covid-19 hay thúc đẩy phối hợp nhằm hạn chế tác động của biến đổi khí hậu tới môi trường sống của con người. Có thể thấy, Mỹ đang hợp tác chặt chẽ hơn với các đồng minh và đối tác trong khu vực trên mọi lĩnh vực từ quốc phòng - an ninh, kinh tế, cho tới các vấn đề an ninh phi truyền thống; đồng thời, tăng cường kết nối giữa các đồng minh châu Âu và các đồng minh ở Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. So với chính quyền tiền

¹⁹ "FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States." *The White House*, February 2, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>

nhiệm, chính quyền Biden đã có những bước tiến nhất định trong triển khai chính sách tại khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương.

Mặt hạn chế trong chính sách Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương của chính quyền Biden là khởi đầu chậm chạp và chưa có phương hướng cụ thể. Việc xây dựng một chiến lược hoàn thiện đối với khu vực là rất quan trọng đối với lợi ích của Mỹ. Tuy nhiên, việc Mỹ chưa xác định được cách tiếp cận cụ thể trong cạnh tranh chiến lược với Trung Quốc ảnh hưởng đáng kể tới các chính sách của Mỹ tại khu vực. Việc nhiều nước không tham dự Hội nghị Thượng đỉnh vì Dân chủ cũng bị giới quan sát coi là điểm trừ trong nỗ lực quảng bá các giá trị dân chủ của Mỹ.²⁰

Ba là, trong quan hệ với các nước lớn như Trung Quốc và Nga, Mỹ tiếp tục nhấn mạnh đến yếu tố cạnh tranh chiến lược, coi cạnh tranh chiến lược là nhân tố chi phối. Tuy nhiên, khác với chính quyền tiền nhiệm, chính quyền Biden đồng thời nhấn mạnh đến hợp tác và can dự cấp cao với mục đích không để sự cạnh tranh hoặc hiểu lầm chiến lược dẫn đến xung đột hoặc chiến tranh giữa Mỹ với hai cường quốc hạt nhân hàng đầu thế giới này. Năm 2021 Biden đã có hai cuộc gặp thượng đỉnh với Tổng thống Nga Putin; hai cuộc điện đàm và một cuộc gặp thượng đỉnh với Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình. Những động thái này phần nào giúp thế giới có sự lạc quan thận trọng rằng hòa bình vẫn tiếp tục là xu hướng chủ đạo trong 5 đến 10 năm tới.

Dù vậy, chính sách của Mỹ với Nga và Trung Quốc còn tồn tại những hạn chế nhất định. Quan hệ Mỹ - Nga vẫn tiếp tục căng thẳng và thiếu lòng tin nghiêm trọng, thể hiện trong việc xử lý vấn đề U-crai-na. Các cuộc đàm phán giữa Mỹ và Nga, giữa Nga và NATO không đưa đến

²⁰ Ryan Hass, "How the United States can strengthen its position in the Indo-Pacific," *East Asia Forum*, February 2, 2022, <https://www.eastasiaforum.org/2022/02/02/how-the-united-states-can-strengthen-its-position-in-the-indo-pacific/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

kết quả khả quan nào. Cuối năm 2021 khi tình hình tại biên giới Nga và U-crai-na gia tăng căng thẳng, việc Nga điều động quân đội đến sát biên giới U-crai-na đặt ra bài toán chính trị, ngoại giao rất khó khăn cho Mỹ và đồng minh. Chính quyền Biden cho thấy mong muốn hạ nhiệt căng thẳng giữa hai bên và ngăn chặn chiến tranh xảy ra, liên tục kêu gọi lãnh đạo Nga và U-crai-na gặp mặt và điện đàm để trao đổi về những căng thẳng giữa hai bên.²¹ Lãnh đạo Mỹ, châu Âu và NATO liên tục đưa ra những lời cảnh cáo với Nga về những hậu quả nghiêm trọng cả về kinh tế lẫn chính trị nếu không kiềm chế. Tuy nhiên, bước sang năm 2022, căng thẳng không có dấu hiệu hạ nhiệt.²² Sau khi công nhận nền độc lập và ký các hiệp ước hợp tác, hữu nghị và hỗ trợ với hai nước cộng hoà tự xưng Donetsk và Luhansk ở Donbass, miền Đông U-crai-na, ngày 24/2 Nga tuyên bố mở chiến dịch đặc biệt tấn công U-crai-na, viện dẫn điều 51, chương VII Hiến chương Liên Hợp Quốc, khẳng định hai nước này đã kêu gọi Mát-xcơ-va hỗ trợ. Chiến sự vẫn đang diễn ra.

Trước những diễn biến tại vùng biên giới Nga và U-crai-na cuối năm 2021, Toomas Hendrik Ilves, cựu Tổng thống E-xtô-ni-a nhận xét phản ứng của Biden với U-crai-na chỉ là những lời hùng biện cao siêu ít nội dung, và không có nhiều ý nghĩa trên thực tế.²³ Điều đó cho thấy, Mỹ không xác định rõ được một chiến lược cụ thể đối với châu Âu giúp phương Tây đối phó với các mối đe dọa tiềm tàng tới từ ngoài khu vực.

²¹ Andrew Roth, Dan Sabbagh, "Biden urges Russia to de-escalate Ukraine tensions in call with Putin," *The Guardian*, April 13, 2021, <https://www.theguardian.com/us-news/2021/apr/13/ukraine-russia-joe-biden-vladimir-putin-phone-call>

²² "Russia-Ukraine War: Latest News and Live Updates," *The Wall Street Journal*, March 10, 2022, <https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-03-09>

²³ Robbie Gramer, Colum Lynch, Amy Mackinnon, "Is Biden's Foreign Policy Grade A Material," *Foreign Policy*, January 20, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/01/20/biden-foreign-policy-report-card-russia-china-afghanistan/>

Tương tự, chính sách của chính quyền Biden với Trung Quốc chưa có nhiều đột phá. Nhìn chung, chính quyền Biden vẫn thi hành chính sách cứng rắn đối với Trung Quốc như chính quyền Trump, tuy nhiên với ngôn ngữ ít kích động hơn.²⁴ Biden tránh gọi Trung Quốc là kẻ thù như Trump. Chính sách của Mỹ tập trung kiềm chế Trung Quốc về mặt quân sự ở châu Á - Thái Bình Dương và hạn chế ảnh hưởng của Trung Quốc ở những nơi khác. Biden cũng giữ nguyên hầu hết các chính sách hạn chế kinh tế với Trung Quốc do Trump đưa ra. Theo nhà ngoại giao Mỹ Susan Thornton, “Chính quyền Biden rất khó mang đến sự đột phá nhanh chóng do không gian chính trị cho các vấn đề liên quan đến Trung Quốc rất hẹp.”²⁵ Việc khẳng định cạnh tranh quyết liệt nhưng lại phủ định khả năng sẽ dẫn đến xung đột cho thấy một cách nhìn nhận khá bị giới hạn của chính quyền Biden trong quan hệ với Trung Quốc. Trên thực tế, các chính sách của Mỹ đối với Trung Quốc trong năm 2021 được đánh giá là khá mơ hồ. Ngoại trừ việc thể hiện quan điểm tiếp tục coi Trung Quốc là một đối thủ cạnh tranh trực tiếp thì Washington chưa thực sự đưa ra một cách tiếp cận cụ thể nào đối với Trung Quốc. Dù chính quyền Biden tuyên bố nước Mỹ không có ý định kiềm chế Trung Quốc, hai nước sẽ tiếp tục cùng tồn tại và không muốn quan hệ Mỹ - Trung phát triển theo chiều hướng xấu và dẫn tới cuộc Chiến tranh Lạnh kiểu mới,²⁶ chính quyền Biden vẫn duy trì một số các lệnh trừng phạt về kinh tế, thuế quan từ thời chính quyền Trump

²⁴ Jeffery A. Bader, “Bidens China Policy Needs to Be More Than Just Trump Lite,” *Brookings*, January 25, 2022. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/01/25/bidens-china-policy-needs-to-be-more-than-just-trump-lite/>

²⁵ Jennifer Conrad, “A Year in, Biden’s China Policy Looks a Lot Like Trump,” *Wired*, December 28, 2021. <https://www.wired.com/story/biden-china-policy-looks-like-trumps/>

²⁶ Amber Wang, “US Wants Coexistence not Cold War with China, Jake Sullivan says,” *South China Morning Post*, November 8, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3155320/us-wants-coexistence-not-cold-war-china-jake-sullivan-says>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

cho thấy sự thống nhất, xuyên suốt trong chính sách của Biden với chính sách của người tiền nhiệm.

Ngoài việc nhấn mạnh những đe dọa mà Bắc Kinh có thể gây ra đối với hòa bình, ổn định của khu vực trên mọi phương diện từ kinh tế, ngoại giao, và an ninh thì hiện vẫn chưa rõ liệu chính quyền Biden sẽ làm như thế nào để tìm được sự cân bằng giữa việc vừa “cạnh tranh có trách nhiệm” mà vẫn tập trung “hợp tác” trong các vấn đề xuyên quốc gia như biến đổi khí hậu.²⁷ Như vậy, cho tới cuối năm 2021, trong quan hệ với Trung Quốc, chính quyền Biden vẫn chưa định hình được một chiến lược toàn diện tích hợp với các chiến lược của Mỹ ở khu vực.

Bốn là, chính quyền Biden đã có những nỗ lực hàn gắn và củng cố quan hệ với đồng minh sau những tổn thất nặng nề dưới nhiệm kỳ Tổng thống Donald Trump. Khác với Trump, người thường xuyên chê bai NATO và thường coi châu Âu là đối thủ, Biden tích cực khẳng định những cam kết mạnh mẽ của Mỹ với châu Âu. Ngoại trưởng Mỹ Blinken khẳng định mục tiêu nhất quán với truyền thống chính sách đối ngoại Mỹ thời kỳ sau Chiến tranh Lạnh đồng thời là mục tiêu bao trùm của chính quyền Biden là “châu Âu toàn vẹn, tự do, thịnh vượng và hòa bình.”²⁸ Các quan chức cấp cao của chính quyền Biden tích cực tham gia các cuộc họp và hoạt động của châu Âu với tần suất thậm chí khiến một số nhà ngoại giao châu Âu phải ngạc nhiên.²⁹ Tháng 2/2021, Ngoại trưởng Mỹ Blinken tham gia cuộc họp ở Brussels (Bi), hai cuộc họp cấp Bộ trưởng của NATO và G7. Ông cũng tích cực tham gia các cuộc họp song

²⁷ Alec Blivas, “The Biden Administration’s Indo-Pacific Strategy Lacks Clarity on China,” *The Diplomat*, February 18, 2022, <https://thediplomat.com/2022/02/the-biden-administrations-indo-pacific-strategy-lacks-clarity-on-china/>

²⁸ Erik Brattberg, “Transatlantic Relations after Biden’s first 100 days,” *Carnegie Endowment for International Peace*, May 6, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>

²⁹ Như trên.

phương và khu vực trong khuôn khổ hẹp hơn. Tổng thống Biden còn tham dự cuộc họp Hội đồng châu Âu tháng 3/2021, lần đầu tiên một Tổng thống Mỹ tham dự cuộc họp này kể từ sau George W. Bush năm 2001. Hội nghị Thượng đỉnh châu Âu - Mỹ vào tháng 6/2021 cũng là cuộc họp cấp cao châu Âu - Mỹ đầu tiên kể từ năm 2014. Biden chủ trương tập hợp các đồng minh và đối tác để định hình một hệ thống quốc tế nhằm cạnh tranh với các cường quốc độc tài “từ một thế mạnh.”³⁰

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai trên thực tế, chính quyền Biden đã mắc phải một số sai lầm làm ảnh hưởng lòng tin của các đồng minh châu Âu.³¹ Điển hình là quyết định rút quân khỏi Áp-ga-nít-xtan. Dù quyết định rút quân được tham khảo và công bố một cách công khai, một số thành viên của NATO cho rằng trên thực tế, chính quyền Biden đã đơn phương đưa ra quyết định và các nước còn lại không còn lựa chọn nào khác ngoài việc đi theo quyết định của Nhà Trắng.³² Bộ trưởng Quốc phòng Lát-vi-a, Artis Pabriks, thậm chí còn cho rằng cách "kỳ nguyên Áp-ga-nít-xtan" kết thúc đã thể hiện một châu Âu yếu kém hơn trên trường quốc tế.³³ Đồng thời, sự kiện này đã đặt ra nhiều câu hỏi đối với tính ổn định của Áp-ga-nít-xtan trong tương lai. Thêm vào đó, việc Mỹ tuyên bố bán tàu ngầm chạy bằng năng lượng hạt nhân cho Ô-xtrây-li-a tháng 9/2021 như một phần của AUKUS, thay thế thỏa thuận giữa Pháp và Ô-xtrây-li-a, bị Ngoại trưởng Pháp gọi là “đâm nhát dao sau lưng” Pháp, càng làm xói mòn lòng tin của các quốc gia châu Âu đối với

³⁰ Như trên.

³¹ Jacob Barigazzi, “Biden’s Afghan Pullout Triggers Unease among NATO Allies,” *Politico*, April 15, 2021, <https://www.politico.eu/article/united-states-afghanistan-pullout-triggers-unease-among-nato-allies-joe-biden/>

³² Helen Warrell, Guy Chazan, Richard Milne, “NATO Allies urge rethink on Alliance After Biden’s ‘Unilateral’ Afghanistan Exit,” *Financial Times*, August 17, 2021, <https://www.ft.com/content/3ea7e87e-ab3a-4e14-8396-8061420942b0>

³³ Như trên.

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

Mỹ.³⁴ Constante Stelzenmuller, chuyên gia tại Viện Brookings, chia sẻ chính quyền Biden cho rằng Mỹ có thể xoay trục sang Trung Quốc, loại Pháp khỏi thỏa thuận tàu ngầm với Ô-xtrây-li-a, rút quân khỏi Áp-ga-nít-tan, mà không làm ảnh hưởng tiêu cực đến quan hệ với châu Âu. Nhưng tính toán đó là sai lầm.³⁵ Gần nhất, trong bối cảnh căng thẳng Nga - Ucraina ngày càng gia tăng, các thành viên NATO ở phía Đông châu Âu như Ba Lan cũng quan ngại Mỹ sẽ có những nhượng bộ quá lớn trước Nga và ảnh hưởng đến lợi ích của họ.³⁶ Những bước đi này khiến lòng tin của các đồng minh châu Âu đối với Mỹ bị suy giảm và có thể sẽ khó để họ hưởng ứng lời kêu gọi vì mục tiêu chung trong tương lai của các tổng thống Mỹ.³⁷

Mặc dù quan hệ với các đồng minh châu Âu vẫn còn những hạn chế, chiến dịch xây dựng lại quan hệ với châu Âu của chính quyền Biden tỏ ra hiệu quả. Các nhà ngoại giao châu Âu cơ bản hài lòng về mức độ can dự ngoại giao của chính quyền Biden trong năm đầu tiên.³⁸

Triển vọng năm 2022

Năm 2022 là năm áp lực với chính quyền Biden vì đây là năm bản lề với cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ quan trọng, vốn được coi là một cuộc trưng cầu dân ý với chính quyền và Đảng Dân chủ. Quá trình hoạch định

³⁴ Bruce Stokes, Rachel Tausendfreund, "A Transatlantic Rating of Biden's First Year in Office," *The German Marshall Fund of the United States*, January 18, 2022, <https://www.gmfus.org/news/transatlantic-rating-bidens-first-year-office>

³⁵ Robbie Gramer, Colum Lynch, Amy Mackinnon, "Is Biden's Foreign Policy Grade A Material."

³⁶ Andrew Roth, "Biden Promises Eastern Europeans Support in Event of Russian Attack on Ukraine," *The Guardian*, December 9, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/09/eastern-europe-urges-nato-unity-in-biden-talks-with-russia>

³⁷ Patsy Widakuswara, "The Year in US Foreign Policy," *VOA*, December 25, 2021, <https://www.voanews.com/a/the-year-in-us-foreign-policy-/6359584.html>

³⁸ Erik Brattberg, "Transatlantic Relations after Biden's First 100 Days."

và triển khai chính sách đối ngoại của Mỹ có khả năng chịu tác động bởi nhiều nhân tố. Những yếu tố thuận lợi gồm:

Một là, bối cảnh tình hình nước Mỹ năm 2022 đã khác so với một năm trước. Năm 2021, khi Tổng thống Biden nhậm chức, diễn biến đại dịch Covid-19 ở Mỹ còn phức tạp và nền kinh tế chưa hồi phục hẳn. Hiện nay, dù gặp khó khăn trong gia tăng tỉ lệ tiêm chủng song số ca nhiễm mới đã giảm đáng kể. Hiện lạm phát ở Mỹ là hơn 7%, cao nhất trong 40 năm qua. Để đối phó với tình trạng này, Cục Dự trữ Liên bang (FED) đã quyết định tăng lãi suất 6 lần trong năm nay. Năm 2021, GDP Mỹ tăng 5,7%, mức tăng trưởng hàng năm cao nhất kể từ sau mức 7,2% của năm 1984.³⁹ Quỹ Tiền tệ Thế giới (IMF) dự báo tăng trưởng Mỹ năm 2022 ở mức 4%, vượt mức tăng trưởng bình quân hàng năm giai đoạn 2010-2019.⁴⁰

Hai là, những kết quả tích cực của quá trình triển khai chính sách đối ngoại của chính quyền Biden trong năm 2021 tạo điều kiện thuận lợi cho Mỹ tiếp tục theo đuổi mục tiêu trở lại, tập hợp lực lượng và lãnh đạo thế giới trong những năm tiếp theo. Dù quá trình triển khai chính sách còn gặp khó khăn trong một số vấn đề nhưng về cơ bản, chính quyền Biden đã đạt một số kết quả tích cực hơn trong xử lý quan hệ với các đồng minh, đối tác của Mỹ. Điển hình nhất là việc Mỹ quay trở lại tham gia Hiệp định Paris về Biến đổi khí hậu và vấn đề hạt nhân I-ran.

Một số thách thức đối với chính quyền Biden trong năm nay: *Thứ nhất*, nhu cầu tập trung giải quyết các vấn đề nội bộ trở nên cấp thiết để chuẩn bị cho cuộc bầu cử giữa kỳ tháng 11/2022. Do đảng Dân chủ chỉ đang nắm giữ lợi thế mong manh trong Quốc hội Mỹ và tỉ lệ ủng hộ đảng Dân chủ và những quyết sách của chính quyền Biden đang giảm mạnh, nếu kết quả cuộc bầu cử giữa kỳ tháng 11/2022 không thuận và Đảng

³⁹ Talmon Joseph Smith, "US Economy Grew 1,7% in 4th Quarter, Capping a Strong Year," *The New York Times*, January 27, 2022,

<https://www.nytimes.com/2022/01/27/business/us-gdp-4q-2021.html>

⁴⁰ Như trên.

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

Dân chủ mất quyền kiểm soát Quốc hội thì sẽ ảnh hưởng nhiều đến triển khai chính sách đối ngoại. Ưu tiên và sự tập trung cao độ vào các vấn đề đối nội phần nào ảnh hưởng đến nguồn lực và các chương trình đối ngoại của chính quyền Biden.

Thứ hai, Trung Quốc tiếp tục là thách thức hàng đầu cho chính sách đối ngoại Mỹ. Trung Quốc đang nhanh chóng vươn lên, nỗ lực thu hẹp khoảng cách và bắt kịp Mỹ trong các lĩnh vực chủ chốt, đặc biệt là khoa học - công nghệ.⁴¹ Đồng thời, Trung Quốc nhanh chóng phát triển kho vũ khí hạt nhân và hệ thống phân phối vũ khí khiến giới quan sát Mỹ lo ngại. Bên cạnh đó, vấn đề Đài Loan đang là điểm nóng nguy hiểm nhất trong quan hệ Mỹ - Trung.⁴²

Thứ ba, quan hệ với Nga, xung đột Nga - U-crai-na và việc Putin quyết định tấn công U-crai-na đang là thách thức đối với chính quyền Biden và NATO. Trong cuộc họp báo thường niên tháng 12/2021, Putin đã cảnh báo các nước phương Tây, nhấn mạnh Nga có tấn công U-crai-na hay không phụ thuộc vào việc NATO “tuân thủ vô điều kiện các yêu cầu an ninh” của Nga và bắt đầu bằng việc NATO cam kết không mở rộng sang phía Đông.⁴³

⁴¹ Jin Chen, Ximing Yin, Xiaolan Fu, Bruce McKern, “Beyond catch-up: Could China become the global innovation powerhouse? China’s innovation progress and challenges from a holistic innovation perspective,” *National Library of Medicine*, June 20, 2021, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8344444/>

⁴² Đài Loan luôn là vấn đề nóng trong quan hệ Mỹ - Trung. Mặc dù đồng ý với khuôn khổ cơ bản một Trung Quốc, chính quyền Biden sẽ tiếp tục sử dụng “quân bài Đài Loan” để kiềm chế Trung Quốc. Trong bối cảnh Trung Quốc quyết đoán và nỗ lực tái lập vị thế cường quốc hàng đầu ở Đông Á, Trung Quốc đang tăng cường áp lực quân sự đối với Đài Loan. Cuối năm 2020, các lực lượng vũ trang của Bắc Kinh đã tiến hành một loạt các cuộc tập trận quân sự dữ dội trên không và trên biển áp sát đảo Đài Loan một cách bất thường cho thấy nguy cơ Trung Quốc tiến đánh đảo này. Đài Loan trở thành điểm cọ xát lợi ích giữa Mỹ và Trung Quốc.

⁴³ Andrew Roth, “Russia issues list of demands it says must be met to lower tensions in Europe,” *The Guardian*, December 17, 2021,

Thứ tư, thỏa thuận hạt nhân với I-ran. Trong quá trình tranh cử, Biden hứa khôi phục thỏa thuận hạt nhân năm 2015 với I-ran. Nhưng đến nay, các cuộc đàm phán chưa có nhiều tiến triển trong khi I-ran đẩy nhanh chương trình làm giàu hạt nhân. Các nguồn tin của Mỹ cho biết, đến cuối tháng 11/2021, I-ran đã thực hiện các bước giúp nước này nhanh chóng làm giàu lên mức 90%, tích lũy đủ nguyên liệu hạt nhân để chế tạo bom trong vài tuần.⁴⁴

Bên cạnh đó, còn nhiều vấn đề khác đã tồn tại từ lâu, hiện đang tạm lắng nhưng có thể nổi lên bất cứ lúc nào, như vấn đề Triều Tiên, Đài Loan, Biển Đông...

Về cơ bản, Tổng thống Biden sẽ có thể tiếp tục triển khai các định hướng chính sách đối ngoại năm 2021, coi trọng đồng minh, đối tác; đẩy mạnh hợp tác đa phương; chú ý vấn đề dân chủ, nhân quyền,... Bên cạnh đó, chính quyền Biden sẽ tiếp tục phát huy những kết quả đã đạt được trong năm qua. Đầu năm nay chính quyền Biden đã công bố bản chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương mới. Tổng thống cũng đã đọc Thông điệp Liên bang trước Quốc hội Mỹ.⁴⁵ Qua đó, có thể dự báo một số chiều hướng chính trong chính sách đối ngoại của Mỹ năm 2022 như sau:

Một là, về U-crai-na, Biden chỉ trích chiến dịch quân sự của Nga tại U-crai-na và khẳng định triển khai các quyết định trừng phạt với

<https://www.theguardian.com/world/2021/dec/17/russia-issues-list-demands-tensions-europe-ukraine-nato>

⁴⁴ Frida Ghitis, "The Year Ahead Spells Trouble for U.S. Foreign Policy," *The World Politics Review*, December 30, 2021,

<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30216/the-year-ahead-spells-trouble-for-foreign-policy-us>

⁴⁵ "Remarks of President Joe Biden - State of the Union Address as Prepared for Delivery," *The White House*, March 1, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/01/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-delivered/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

Nga⁴⁶ nhưng sẽ không điều quân tham gia xung đột tại U-crai-na. Đồng thời, Biden khẳng định sẽ cùng các thành viên NATO bảo vệ lãnh thổ các nước NATO với sức mạnh toàn lực và tập thể. “Các lực lượng của Mỹ sẽ không tới châu Âu để tham chiến tại U-crai-na nhưng sẽ bảo vệ các đồng minh NATO của Mỹ trong trường hợp Putin quyết định tiếp tục tiến về phía Tây.”⁴⁷

Hai là, trong quan hệ với Trung Quốc, Mỹ sẽ tiếp tục cạnh tranh với Trung Quốc ở cấp độ hệ thống trong khi đảm bảo căng thẳng không bùng phát thành xung đột. Việc cả Mỹ và Trung Quốc đều khẳng định “cạnh tranh có kiểm soát” và sẽ không để xảy ra xung đột⁴⁸ có nghĩa là vẫn có không gian để Mỹ và Trung Quốc cải thiện quan hệ. Các lĩnh vực có khả năng trở thành cầu nối đối thoại giữa Bắc Kinh và Washington là chống biến đổi khí hậu, đói nghèo, đối phó với dịch bệnh...

Mặc dù Đài Loan sẽ tiếp tục là điểm nóng trong quan hệ Mỹ - Trung, ít có khả năng xảy ra một cuộc khủng hoảng nghiêm trọng hoặc đối đầu quân sự ở Đài Loan. Các đợt triển khai số máy bay nhiều kỷ lục áp sát Đài Loan trong năm qua không phải tín hiệu chiến tranh cận kề mà thể hiện hai thông điệp của Trung Quốc: (i) Nỗ lực thu hồi Đài Loan bằng mọi giá, kể cả bằng biện pháp quân sự; và (ii) Phản đối Đài Loan được công nhận về mặt ngoại giao hay quyết tâm tham gia các tổ chức quốc tế của Đài Loan.

Trong vấn đề Biển Đông, Mỹ và các đồng minh nhiều khả năng sẽ tiếp tục tiến hành hoạt động tự do hàng hải trên các vùng biển quốc tế

⁴⁶ Lệnh cấm máy bay Nga vào không phận của Mỹ; cùng các nước đồng minh NATO cấm vận kinh tế và phong tỏa tài sản của các tỉ phú Nga ở nước ngoài...

⁴⁷ Như trên.

⁴⁸ William Yang, Leah Carter, “Biden-Xi summit: Can the US and China keep competition under control?” *Deutsche Welle*, November 16, 2021, <https://www.dw.com/en/biden-xi-summit-can-the-us-and-china-keep-competition-under-control/a-59837960>

trong khi Trung Quốc chắc chắn sẽ tiếp tục phát triển hải quân phục vụ các yêu sách trong khu vực. Tuy nhiên, hai bên đều muốn tránh xung đột quân sự. Với cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tại Mỹ và Đại hội đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ 20, trong năm 2022, nhiều khả năng Mỹ và Trung Quốc sẽ kiềm chế không để xảy ra leo thang căng thẳng hay xung đột.⁴⁹

Ba là, Mỹ sẽ tiếp nối thành công của năm 2021 và tiếp tục thể hiện vai trò lãnh đạo của mình trên trường quốc tế trong các hành động tập thể giải quyết các thách thức toàn cầu như biến đổi khí hậu, đại dịch Covid-19.

Bốn là, trong vấn đề hạt nhân I-ran, nhiều khả năng giải pháp sẽ là hai bên cùng tham gia trở lại thoả thuận đã đạt được hồi năm 2015 về giải pháp cho vấn đề hạt nhân của I-ran (JCPOA) nhưng có thêm thoả thuận bổ sung nào đó. Tổng thống Biden sẽ tìm cách không để cho vấn đề hạt nhân I-ran trở thành chuyện thời sự nhằm tránh tác động tiêu cực đối với Đảng Dân chủ trong cuộc bầu cử Quốc hội giữa nhiệm kỳ.

Năm là, Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương sẽ tiếp tục là khu vực ưu tiên trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Chính quyền Biden sẽ tiếp tục tăng cường hợp tác với đồng minh, đối tác và “cạnh tranh có trách nhiệm” với Trung Quốc thông qua xây dựng quân đội, hỗ trợ nghiên cứu, phát triển để thúc đẩy lợi thế công nghệ của Mỹ. Tuy nhiên, nhiều khả năng chính quyền Biden sẽ không khởi động bất kỳ chương trình hoặc sáng kiến lớn mới nào. Nhà Trắng sẽ cố gắng tăng cường các chuyến thăm ngoại giao tới châu Á. Về mặt kinh tế, năm nay chính quyền Biden có thể sẽ không dành nhiều công sức để đàm phán các hiệp định thương mại song phương hay đa phương, vì là năm có bầu cử giữa kỳ nên chính

⁴⁹ Mercedes Page, “Biden’s Defence and National Security Strategies will make or break US response to global challenges,” *The Strategist - The Australian Strategic Policy Institute Blog*, January 25, 2022, <https://www.aspistrategist.org.au/bidens-defence-and-national-security-strategies-will-make-or-break-us-response-to-global-challenges/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

quyền thận trọng trong việc thương thảo các hiệp định thương mại vốn dễ gây phản ứng.

Trong bản Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương công bố ngày 11/2/2022, chính quyền Biden kêu gọi tăng cường quan hệ đối tác an ninh khu vực, hợp tác chặt chẽ hơn với các đồng minh trong xử lý các vấn đề liên quan đến công nghệ mới nổi, mở rộng năng lực mạng và 5G của Mỹ trên khắp khu vực với mục tiêu “định hình môi trường chiến lược, xây dựng sự cân bằng ảnh hưởng trên thế giới có lợi tối đa cho Mỹ, các đồng minh và đối tác của Mỹ cũng như các lợi ích và giá trị mà Mỹ chia sẻ.” Chiến lược mới này không khác nhiều so với tầm nhìn của chính quyền Trump đối với khu vực từng được đưa ra năm 2019. Song điểm khác biệt là quan tâm của chính quyền Biden đối với biến đổi khí hậu và mong muốn thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và khả năng phục hồi chuỗi cung ứng sau đại dịch Covid-19.⁵⁰ Dù chưa rõ liệu chiến lược này có thành công hay không, ít ra việc Mỹ công bố chiến lược này trong bối cảnh vấn đề U-crai-na diễn biến phức tạp cho thấy nỗ lực và ưu tiên của Mỹ dành cho khu vực.

Kết luận

Sau một năm cầm quyền, còn sớm để đánh giá liệu nước Mỹ đã thực sự “trở lại” như lời hứa của Tổng thống Biden khi nhậm chức hay không. Chương trình nghị sự của Biden bị ảnh hưởng bởi một loạt các thách thức. Bên cạnh thách thức từ việc khôi phục hình ảnh của nước Mỹ sau nhiệm kỳ của Tổng thống Trump đầy biến động, còn có những thách thức từ đại dịch Covid-19, biến đổi khí hậu, sự đối đầu ngày càng tăng với Trung Quốc, Nga, và những điểm nóng như U-crai-na, I-ran, Đài

⁵⁰ Miya Tanaka, “U.S. unveils strategy to bolster role in Indo-Pacific amid China rise,” *Kyodo News*, February 13, 2022, <https://english.kyodonews.net/news/2022/02/478af539e8d2-urgent-us-vows-in-new-indo-pacific-strategy-to-strengthen-role-in-region.html>

Loan và Triều Tiên, cùng thất bại ở Áp-ga-nít-xtan. Nỗ lực của Tổng thống Biden nhằm cải thiện quan hệ với các đồng minh của Mỹ ở châu Âu chưa được như kỳ vọng. Trong thời gian tới, cuộc bầu cử giữa kỳ sẽ tác động đáng kể đến hướng triển khai chính sách đối ngoại Mỹ nhưng về cơ bản chính quyền Biden sẽ vẫn tiếp nối chính sách của năm 2021 do các vấn đề đối ngoại ít gây chia rẽ nội bộ hơn so với các vấn đề khác, nhất là chính sách đối với Trung Quốc và khu vực.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bader, Jeffery. “Bidens China Policy Needs to be more than just Trump lite.” *Brookings*, January 25, 2022.
<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/01/25/bidens-china-policy-needs-to-be-more-than-just-trump-lite/>
2. Blivas, Alec. “The Biden Administration’s Indo-Pacific Strategy Lacks Clarity on China.” *The Diplomat*, February 18, 2022.
<https://thediplomat.com/2022/02/the-biden-administrations-indo-pacific-strategy-lacks-clarity-on-china/>
3. Brattberg, Erik. “Transatlantic Relations after Biden’s first 100 days.” *Carnegie Endowment for International Peace*, May 6, 2021.
<https://carnegieendowment.org/2021/05/06/transatlantic-relations-after-biden-s-first-100-days-pub-84472>
4. Conrad, Jennifer. “A year in. Biden’s China policy looks a lot like Trump.” *Wired*, December 28, 2021.
<https://www.wired.com/story/biden-china-policy-looks-like-trumps/>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

5. Detsch, Jack. "The Good, the Bad, and the Ugly of Biden's first year." *Foreign Policy*, December 30, 2021.
<https://foreignpolicy.com/2021/12/30/biden-nato-russia-putin-china-afghanistan/>
6. Ghitis, Frida. "The Year Ahead Spells Trouble for U.S. Foreign Policy." *The World Politics Review*, December 30, 2021.
<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30216/the-year-ahead-spells-trouble-for-foreign-policy-us>
7. Gibbs, Robert. "Joe Biden and the Challenge of a Presidential Transition during a Crisis." *Conversations with Bill Kristol*, January 15, 2021. <https://conversationswithbillkristol.org/video/robert-gibbs/>
8. Gramer, Robbie, Colum Lynch, and Amy Mackinnon. "Is Biden's Foreign Policy Grade A Material." *Foreign Policy*, January 20, 2022. <https://foreignpolicy.com/2022/01/20/biden-foreign-policy-report-card-russia-china-afghanistan/>
9. Hoang, Ha and Ian Storey. "The Biden Administration and Southeast Asia: One Year in Review." *ISEAS Perspective*, February 11, 2022.
<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-11-the-biden-administration-and-southeast-asia-one-year-in-review-by-hoang-thi-ha-and-ian-storey/>
10. Hass, Ryan. "How the United States can strengthen its position in the Indo-Pacific." *East Asia Forum*, December 2, 2022.
<https://www.eastasiaforum.org/2022/02/02/how-the-united-states-can-strengthen-its-position-in-the-indo-pacific/>
11. Lemire, Jonathan. "Biden's First Year: A Tale of 2 Presidencies." *Politico*, January 19, 2022.
<https://www.politico.com/news/2022/01/19/joe-biden-first-year-two-presidencies-527352>

12. Page, Mercedes. "Biden's Defence and National Security Strategies will make or break US Response to Global Challenges." *The Strategist - The Australian Strategic Policy Institute Blog*, January 25, 2022. <https://www.aspistrategist.org.au/bidens-defence-and-national-security-strategies-will-make-or-break-us-response-to-global-challenges/>
13. Roth, Andrew. "Biden Promises Eastern Europeans support in event of Russian Attack on Ukraine." *The Guardian*, December 9, 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/09/eastern-europe-urges-nato-unity-in-biden-talks-with-russia>
14. Sirohi, Seema. "View: One year of Joe Biden." *The Economic Times (India)*, December 22, 2021. <https://economictimes.indiatimes.com/opinion/et-commentary/one-year-of-uncle-joe/articleshow/88419627.cms?from=mdr>
15. Stokes, Bruce and Rachel Tausendfreund. "A transatlantic rating of Biden's first year in office." *The German Marshall Fund of the United States*, January 18, 2022. <https://www.gmfus.org/news/transatlantic-rating-bidens-first-year-office>
16. Tanaka, Miya. "U.S. unveils strategy to bolster role in Indo-Pacific amid China rise." *Kyodo News*, February 13, 2022. <https://english.kyodonews.net/news/2022/02/478af539e8d2-urgent-us-vows-in-new-indo-pacific-strategy-to-strengthen-role-in-region.html>
17. The Wall Street Journal. "Russia-Ukraine War: Latest News and Live Updates." March 10, 2022. <https://www.wsj.com/livecoverage/russia-ukraine-latest-news-2022-03-09>

Nghiên cứu Quốc tế số 1 (128)

18. US Department of State. “A foreign policy for the American people.” March 3, 2021. <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>
19. Wang, Amber. “US wants coexistence not cold war with China. Jake Sullivan says.” *South China Morning Post*, November 8, 2021. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3155320/us-wants-coexistence-not-cold-war-china-jake-sullivan-says>
20. Warrell, Helen, Guy Chazan and Richard Milne. “Nato Allies urge rethink on Alliance after Biden’s ‘unilateral’ Afghanistan Exit.” *Financial Times*, August 17, 2021. <https://www.ft.com/content/3ea7e87e-ab3a-4e14-8396-8061420942b0>
21. White House. “FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States.” February 11, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>
22. White House. “Interim National Security Strategic Guidance.” March 2021. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>
23. White House. “Remarks by President Biden on America’s Place in the World.” February 4, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
24. White House. “Remarks of President Joe Biden - State of the Union Address as prepared for Delivery.” March 1, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/01/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-delivered/>

25. Widakuswara, Patsy. "The Year in US Foreign Policy." *VOA*, December 25, 2021. <https://www.voanews.com/a/the-year-in-us-foreign-policy-/6359584.html>
26. Wrike, Richard. "The Trump Era has seen a Decline in America's Global Reputation." *Pew Research Center*, November 19, 2020. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/19/the-trump-era-has-seen-a-decline-in-americas-global-reputation/>