

PHẢN ỨNG CỦA MỸ VỚI KẾ HOẠCH VÀNH ĐAI VÀ CON ĐƯỜNG CỦA TRUNG QUỐC

TS. Nguyễn Lan Hương*

Tóm tắt: Kể từ khi Chủ tịch Tập Cận Bình giới thiệu sáng kiến vào năm 2013, "Vành đai và Con đường" hay "Một vành đai, một con đường" đã thu hút được rất nhiều sự quan tâm, chú ý của đủ mọi giới làm chính sách, làm nghiên cứu, làm kinh doanh. Sáng kiến thu hút được nhiều sự quan tâm đến vậy không chỉ vì có quy mô ngoạn mục, ấn tượng mà còn vì đây là lần đầu tiên Trung Quốc cho cả thế giới hiểu biết về chiến lược toàn cầu của mình trong thế kỷ XXI.

Việc sáng kiến có thành công hay không không chỉ phụ thuộc vào ý chí và nguồn lực của Trung Quốc, mà còn phụ thuộc rất nhiều vào thái độ, sự phối hợp của các nước tham gia và cả các nước nằm ngoài các tuyến Vành đai và Con đường (VĐCD). Do đó, thái độ và phản ứng chính sách của Mỹ là vô cùng quan trọng, và xứng đáng thu hút được sự chú ý nhiều nhất.

Mục tiêu của bài viết là tìm hiểu phản ứng chính sách của Mỹ với kế hoạch VĐCD của Trung Quốc, bao gồm các phần sau: (1) Kế hoạch Vành đai và Con đường qua góc nhìn của Mỹ; (2) Những phản ứng chính sách của chính quyền Obama; và (3) Những phản ứng chính sách của chính quyền Trump.

Từ khóa: Một vành đai, một con đường; Vành đai và Con đường; chiến lược toàn cầu của Trung Quốc, giấc mộng Trung Hoa, phản ứng chính sách của Mỹ. Tập Cận Bình, Donald Trump

1. Kế hoạch Vành đai và Con đường qua góc nhìn của nước Mỹ

"Vành đai và Con đường" là đứa con tinh thần của Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình, mang đậm dấu ấn cá nhân của ông, và cũng là chính sách đối ngoại quan trọng nhất của nhà lãnh đạo này cho tới nay. Ngày 7/9/2013, nhân chuyến thăm chính thức Kazakhstan, trong bài phát biểu tại Đại học Nazarbayev, Chủ tịch Tập Cận Bình đưa ra đề xuất xây dựng một vành đai kinh tế theo con đường tơ lụa cổ xưa.

Đây là lần đầu tiên Trung Quốc trình bày với thế giới sáng kiến Vành đai và Con đường. Chỉ một tháng sau đó, nhân chuyến thăm Malaysia và Indonesia vào tháng 10/2013, Chủ tịch Tập Cận Bình công bố phần thứ hai của sáng kiến: Con đường Tơ lụa trên biển thế kỷ XXI. Hai sáng kiến này tạo thành một dự án chiến lược "Một vành đai, một con đường" hay Vành đai và Con đường. Đây là chiến lược mới, công khai, toàn diện về ngoại giao, kinh tế và hội nhập của Trung Quốc.

Với tư cách là siêu cường thế giới, thái độ và hành vi của Mỹ ảnh hưởng vô cùng lớn tới việc triển khai, và sự thành công của kế hoạch Vành đai và Con đường (VĐCĐ). Chính vì vậy, xem xét phản ứng chính sách của Mỹ về VĐCĐ ảnh hưởng vô cùng quan trọng không chỉ tới thực thi chiến lược của Trung Quốc, mà còn ảnh hưởng tới tính toán chiến lược của Mỹ, tác động tới các khu vực trên toàn thế giới. Do đó, việc nghiên cứu phân tích, đánh giá các diễn giải về sáng kiến VĐCĐ từ góc độ các học giả, các nhà nghiên cứu, các nhà hoạch định chính sách của Mỹ là vô cùng quan trọng. Việc xem xét này có nhiều khả năng giúp phát hiện được quan điểm của các nhà hoạch định chính sách và các nhà lãnh đạo của Mỹ khi họ đánh giá về VĐCĐ và có phản ứng với sáng kiến.

Nghiên cứu *"American Perspectives on the Belt and Road Initiative"* của Alek Chance (2016)¹ và nghiên cứu *"It Takes a Road - China's One Belt One Road Initiative: An American Response to the New Silk Road"* của Gal Luft (2016)² là hai nghiên cứu quan trọng tổng quan tương đối toàn diện các nghiên cứu về kế hoạch VĐCĐ trên tạp chí nghiên cứu, tạp chí khoa học của Mỹ, phản ánh phần nào thái độ của một bộ phận không nhỏ trong nước Mỹ về sáng kiến VĐCĐ. Từ hai tổng quan nghiên cứu này, chúng ta thấy kế hoạch VĐCĐ thường được các học giả Mỹ diễn giải như sau:

Từ lăng kính kinh tế, VĐCĐ thường được đánh giá phục vụ các mục tiêu chiến lược sau: (i) tìm nguồn tăng trưởng mới và đa dạng hóa nền kinh tế Trung Quốc; (ii) tìm kiếm các thị trường mới trên đất liền có thể hấp thụ được công suất vượt quá lớn của Trung Quốc về thép, than, các mặt hàng chủ lực khác, dịch vụ kỹ thuật và thậm chí cả lao động; (iii) tạo ra chuỗi cung ứng phục vụ nền kinh tế Trung Quốc bao gồm các công ty, nguyên liệu và lao động nằm trải dài trên khắp lục địa Á - Âu - Phi; (iv) xóa bỏ phát triển không đồng đều giữa các vùng của Trung Quốc; (v) tạo ra một khu vực thương mại khổng lồ lấy Trung Quốc làm trung tâm; (vi) các mục tiêu ghi dấu ấn cá nhân của Tập Cận Bình và phục hưng Trung Quốc; (vii) cung cấp bổ sung thiếu hụt cơ sở hạ tầng ở khu vực các nước đang phát triển...

Từ lăng kính chiến lược, VĐCĐ thường được đánh giá là: (i) sự tiến hoá nhận thức trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc về việc sử dụng ảnh hưởng đang tăng lên nhằm theo đuổi các lợi ích một cách toàn diện hơn; (ii) mong muốn trở thành cường quốc thương mại có thể gây ảnh hưởng tới định dạng nền kinh tế toàn cầu và Trung Quốc ngày càng sử dụng các công cụ kinh tế và ngoại giao để hỗ trợ lẫn nhau; (iii) giúp Trung Quốc thuận lợi hình thành cái gọi là "thời kỳ cơ hội chiến lược" thay vì chỉ thụ động phát triển bên trong nó; (iv) giúp Trung Quốc định hình lại môi trường thể chế

quốc tế thông qua các sáng kiến tài chính như AIIB; (v) biểu hiện của tính quyết đoán trong lĩnh vực an ninh đã lan tỏa sang sự quyết đoán trong chính sách kinh tế; (vi) đối trọng với chiến lược xoay trục sang châu Á của Tổng thống Barack Obama; (vii) nhằm tìm kiếm một lối thoát về phía tây, thoát khỏi vòng bao vây của Mỹ cả về kinh tế và quân sự do việc thực hiện chiến lược xoay trục; (viii) giúp Trung Quốc cải thiện tiếp cận nguồn cung năng lượng và đảm bảo an ninh hàng hải; (ix) phục vụ các mục tiêu an ninh cốt lõi của Trung Quốc bao gồm tăng cường chiến lược ngoại biên thông qua việc củng cố quan hệ với các nước láng giềng và chống ly khai của các khu vực trong nước như Tân Cương; (x) giúp củng cố sức mạnh quân sự Trung Quốc bằng cách tạo ra tuyến đường giao thông; (xi) giúp thực hiện vai trò lãnh đạo then chốt trên trường quốc tế...

Như vậy, kế hoạch VĐCĐ nhằm *tối đa hóa lợi ích* của Trung Quốc trong hệ thống kinh tế, chính trị quốc tế hiện thời. Nhưng vấn đề đặt ra ở đây là, liệu sự tối đa hóa lợi ích này của Trung Quốc sẽ mang lại lợi ích hay thiệt hại cho Mỹ. Các câu hỏi đáng lưu ý sau sẽ ảnh hưởng tới phản ứng chính sách của Mỹ gồm: (i) có mang lại lợi ích kinh tế cho các công ty Mỹ và nước Mỹ hay không; (ii) có ảnh hưởng tới tiếp cận nguồn tài nguyên chiến lược của Mỹ hay không; (iii) có ảnh hưởng tới không gian chiến lược do Mỹ chi phối hay không; (iv) có ảnh hưởng tới trật tự thế giới (thế chế, tiêu

chuẩn, đồng minh - bạn bè - đối tác) do Mỹ thống lĩnh hay không.

Hiện tại, đối mặt với kế hoạch chiến lược và phát triển của sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc, tâm lý của xã hội Mỹ rất đa dạng, và hệ quả là các đề xuất đối phó từ các nhóm và ngành rất khác nhau và không nhất quán. Một số thúc giục Mỹ phải đối mặt với thực tế và tích cực tham gia; một số ủng hộ Mỹ cần nghiên cứu và cân nhắc tình hình; một số đề xuất tham gia một cách có chọn lọc; một số cũng đề nghị Mỹ chú ý sát sao, và phản ứng mạnh mẽ hơn. Dưới đây chúng ta sẽ xem xét phản ứng của các chính quyền Mỹ với kế hoạch VĐCĐ.

Cho tới nay, Washington vẫn đang trong quá trình tìm kiếm một cách tiếp cận tổng thể hữu hiệu đối với Sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc, cách tiếp cận hiện nay thiên về bỏ qua, “đối phó” hoặc “ngăn chặn”³. Các chính phủ Mỹ đã có những phản ứng chọn lọc đối với sáng kiến VĐCĐ. Một mặt, có thể thấy ngay từ thời kỳ của Tổng thống Obama và cho đến hiện nay, dưới thời Tổng thống Donald Trump, chính quyền Mỹ ít quan tâm đến kế hoạch này. Bằng chứng là các quan chức cấp cao của Mỹ hiếm khi công khai đề cập đến nó. Mặt khác, trong các lĩnh vực cụ thể mà Mỹ cần Trung Quốc hỗ trợ, các chính quyền Mỹ đã bày tỏ sự chào đón thận trọng và thái độ hợp tác, nhưng trong những vấn đề bị cho là ảnh hưởng xấu tới lợi ích, Mỹ sử dụng các chiến thuật quyền lực mềm để làm suy yếu kế hoạch.

2. Phản ứng chính sách của chính quyền Obama

1.1. Thờ ơ với kế hoạch tổng thể

Khi đề cập tới quan điểm chính thức của Washington, VĐCĐ đã được coi như thể không tồn tại. Các quan chức Mỹ không đề cập đến sáng kiến bằng tên thực tế của nó. Trong Quốc hội Mỹ, cho tới cuối thời kỳ chính quyền Obama, không có một phiên điều trần nào được tổ chức để xem xét toàn diện về VĐCĐ⁴. Sáng kiến này cũng không được đề cập tới trong các phiên họp của Ủy ban Đánh giá Kinh tế và An ninh Mỹ Trung do Quốc hội Mỹ thành lập để theo dõi và điều tra các vấn đề an ninh quốc gia và thương mại giữa Mỹ và Trung Quốc. Các cuộc họp cấp cao nhất thường niên giữa hai nước trong Đối thoại chiến lược và kinh tế Mỹ - Trung năm 2015 và 2016, liên quan tới 100 lĩnh vực hợp tác song phương cũng không đề cập đến VĐCĐ dù chỉ một lần.

Theo tác giả, có một số nguyên nhân giúp chúng ta lý giải cho sự thờ ơ, bỏ qua này của chính quyền Obama:

Lý do giải thích đầu tiên có thể là do chính quyền Obama không tin về sự thành công của dự án VĐCĐ⁵. Họ hoài nghi về sự tồn tại thực sự của dự án khi Trung Quốc chưa bao giờ công bố bất kỳ danh sách toàn diện của tất cả các dự án hoặc giao dịch có liên quan. Một số nhà bình luận đã lập luận rằng các dự án không thành công do những khó khăn và tranh chấp gặp phải khi triển

khai, giống như việc xây đập Myistone bị đình trệ tại Myanmar, hay thiếu hiệu quả trong công trình đường cao tốc A2 ở Ba Lan. Những khó khăn VĐCĐ gặp phải có thể là do việc triển khai dự án tại khu vực bất ổn nhất trên thế giới khiến VĐCĐ trở thành những khoản đầu tư hoàn toàn rủi ro⁶. Không chỉ vậy, VĐCĐ cũng gặp phải trở ngại khi được triển khai trong khu vực chịu ảnh hưởng của một cường quốc khác là nước Nga hay Ấn Độ⁷.

Lý do giải thích thứ hai có thể là do chính quyền Obama cho rằng VĐCĐ không phải là sáng kiến mới đột ngột, mà là sự tiếp nối, tổng hợp lại những chính sách mà Trung Quốc đã thực hiện trước đó, dưới hình thức bình mới rượu cũ. Chẳng hạn, về kinh tế, VĐCĐ mang âm hưởng cập nhật của chính sách 'Hướng ra ngoài Going Out' của các doanh nghiệp Trung Quốc được đưa ra vào năm 1999 và chính thức xuất hiện trong văn kiện kế hoạch 5 năm lần thứ 10 ban hành năm 2001. Về chính trị, như Gonçalves (2017) khẳng định, sáng kiến này dựa trên cơ sở tiếp nối các chính sách đã được các nhà lãnh đạo Trung Quốc trước đây như Giang Trạch Dân và Hồ Cẩm Đào đưa ra, nhưng sự ủng hộ chính trị trong nước cho sáng kiến này được tăng cường và nâng lên một tầm cao mới⁸. Luận án thạc sỹ của Lily Ouyang (2017) cho rằng VĐCĐ là một phần mở rộng trong chính sách đối ngoại và chiến lược quốc gia hiện nay của Trung Quốc. Những tư tưởng chiến

lược “Hướng ra ngoài”, không can thiệp vào công việc nội bộ, trung lập, cùng có lợi... đại diện cho tất cả các nguyên tắc hội nhập quốc tế của Trung Quốc đã có nguồn gốc từ tất cả các chính sách từ những năm 1950⁹.

Lý do giải thích thứ ba có thể là do chính quyền Obama lý giải những ẩn ý đằng sau của VĐCĐ về các tham vọng mở rộng quyền lực mềm, mở rộng ảnh hưởng, cạnh tranh địa chính trị, phá vỡ trật tự quốc tế... cũng giống như ẩn ý đằng sau các chính sách mà Trung Quốc thực hiện trước đó, chẳng hạn thái độ và hành vi ngày càng quyết đoán trong các sự cố liên quan tới việc tranh chấp lãnh thổ hàng hải ở Biển Đông hay mong muốn hiện thực hóa giấc mộng Trung Hoa. Thực tế là các tuyên bố về giấc mộng Trung Hoa của ông Tập xuất hiện ngay trước khi sáng kiến VĐCĐ được công khai.

Trước những động thái chính sách ngày càng quyết đoán trên của Trung Quốc, chính quyền Obama đã có giải pháp tổng thể đối với những thách thức này trước khi VĐCĐ được tuyên bố chính thức. Đó chính là chiến lược ‘xoay trục’ hay tái cân bằng sang châu Á. Do đó, khi VĐCĐ được tuyên bố chính thức, chính quyền Obama không quan tâm tới chính sách mới chỉ được tuyên bố, mới nằm trên giấy tờ, và còn cần thời gian để nghiên cứu, đánh giá. Chính quyền Obama chọn giải pháp phù hợp nhất là tiếp tục thực hiện chiến lược tái cân bằng.

2.2. *Phản ứng từng phần*

Chính quyền Obama chọn phương pháp phản ứng từng phần để ứng phó với các nội dung của sáng kiến VĐCĐ. Nguyên nhân của vấn đề này là do trong sáng kiến VĐCĐ có một số nội dung mang lại lợi ích cho Mỹ, có một số ảnh hưởng xấu tới lợi ích của Mỹ, một số mang cả ảnh hưởng xấu và tốt tác động tới Mỹ (xem thêm nghiên cứu Luft 2016). Với những đánh giá, nhận thức như vậy về VĐCĐ, phản ứng của chính quyền Obama nói chung là lơ đi khi thấy không liên quan, chào đón khi có lợi, ngăn chặn khi bị ảnh hưởng. Những phản ứng này cũng hoàn toàn phù hợp với khuôn khổ hợp tác và cạnh tranh Mỹ - Trung đang tồn tại hiện thời.

Chào đón khi có lợi

Về kinh tế, người Mỹ đánh giá cao sáng kiến VĐCĐ khi nhận thức rõ vai trò bổ sung nguồn vốn cho những thiếu hụt đầu tư cho cơ sở hạ tầng ở Châu Á. Mức thiếu hụt vốn đầu tư này vượt xa khả năng giải quyết của bất kỳ ngân hàng phát triển đa phương nào, do đó cam kết đầu tư của VĐCĐ là rất quan trọng¹⁰. Nhiều người đã cố gắng nhấn mạnh vào tiềm năng bổ sung trong mối quan hệ giữa VĐCĐ hay AIIB với các thể chế, khuôn khổ ưu tiên của Mỹ, kể cả TPP¹¹.

Sáng kiến VĐCĐ có thể mang lại lợi ích cho Mỹ trong lĩnh vực an ninh. Một số quan chức Mỹ coi VĐCĐ có tiềm năng hỗ trợ cho các mục tiêu của sáng kiến Con đường tơ lụa mới (New Silk Road Initiative NSRI) của Mỹ khi

Trung Quốc có lợi ích đảm bảo ổn định an ninh ở Afghanistan. Chẳng hạn tuyên bố của James F. Dobbins, Đặc phái viên của Mỹ tại Afghanistan và Pakistan trong tháng 9/2013¹², tuyên bố của Lynne M. Tracy, Phó Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ, Cục Các vấn đề Nam và Trung Á trong tháng 10/2013¹³ đều bày tỏ hoan nghênh Trung Quốc tham gia vào phát triển và ổn định Afghanistan, còn tuyên bố của Antony J. Blinken - Thứ trưởng Ngoại giao trong tháng 3/2015¹⁴, của Richard Hoagland - Trợ lý số một của Ngoại trưởng Mỹ trong tháng 6/2015¹⁵ đều cho rằng sáng kiến NSRI của Mỹ và VĐCD của Trung Quốc có tác dụng hỗ trợ, bổ sung cho nhau.

Đối phó và ngăn chặn khi bị ảnh hưởng

Khi bị ảnh hưởng lợi ích, chính quyền Obama có các động thái thể hiện sự đối phó và ngăn chặn kế hoạch VĐCD như sau:

Thứ nhất, chính quyền sử dụng quyền lực mềm tạo vật cản gây trở ngại cho việc thực hiện VĐCD. Minh chứng cho điều này có thể thấy qua những âm ỉ xung quanh việc thành lập AIIB. Chính quyền Obama ngầm ám chỉ thái độ không chào đón, không ủng hộ thành lập AIIB, và thậm chí có hành vi ngăn cản các nước đồng minh tham gia AIIB. Ngay khi Trung Quốc bắt đầu lên kế hoạch thành lập AIIB, tuy người phát ngôn Bộ Ngoại giao Mỹ Jen Psaki trong tháng 10/2014¹⁶ và Ngoại trưởng John Kerry trong tháng 8/2015¹⁷ đều tuyên bố

Mỹ ủng hộ nỗ lực thành lập AIIB, nhưng điều này gắn với việc Mỹ muốn nỗ lực đó phải minh bạch và có trách nhiệm tương tự như các tổ chức tài chính quốc tế khác, và cần phải đáp ứng các tiêu chuẩn cao khác. Rõ ràng là cái gọi là chào đón và ủng hộ của Mỹ chỉ là những lời nói hời hợt, bề ngoài, còn mục đích thực sự là sử dụng các tiêu chuẩn, quy tắc quốc tế hiện tại, cũng như một số đòi hỏi của Mỹ để can thiệp vào quá trình chuẩn bị thành lập AIIB. Cần lưu ý rằng, trong quá trình đàm phán chuẩn bị của AIIB, một số nguồn tin khẳng định Mỹ đang cố ngăn cản các đồng minh Nhật Bản, Hàn Quốc và Australia tham gia AIIB. Mặc dù Tổng thống Obama cũng công khai phủ nhận hành vi ngăn cản đồng minh nhưng hàm ý ngăn cản là không tránh khỏi¹⁸. Việc Mỹ không tham gia AIIB và điều này chứng tỏ lo ngại thực sự của Nhà Trắng là AIIB sẽ va chạm với lợi ích của Mỹ, tác động đến trật tự do Mỹ lãnh đạo ở Châu Á, bao gồm cả WB và ADB. Như lời của cựu Bộ trưởng Tài chính Lawrence Summers, việc Mỹ không thuyết phục được hàng chục đồng minh tránh xa AIIB chứng tỏ thời điểm Mỹ mất vai trò là người bảo lãnh hệ thống kinh tế toàn cầu¹⁹. Từ thái độ và hành vi cản trở của Mỹ, không khó để nhìn thấy, bản chất tranh chấp đằng sau AIIB là sự cạnh tranh của các quy tắc và hệ thống. một cuộc chiến về châu Á và thậm chí cả thế giới liên quan đến kiểm soát và sự thống trị kinh tế và tài chính thế giới.

Thứ hai, chính quyền Obama có động thái thể hiện việc cạnh tranh sáng kiến với Trung Quốc, chẳng hạn khôi phục sáng kiến NSRI. Sáng kiến này được cựu Ngoại trưởng Clinton đưa ra trong chuyến thăm Ấn Độ năm 2011, nhưng sau đó bị chìm đi cùng với việc thay đổi nhân sự cấp cao nhất trong Bộ Ngoại giao. Nhưng vào tháng 9/2014, Thứ trưởng Bộ Ngoại giao William J. Burns có bài phát biểu tại Diễn đàn Châu Á thể hiện quyết tâm khôi phục lại sáng kiến này²⁰. Điều đáng nói đến là, Chính phủ Mỹ và các nhà nghiên cứu cũng làm rõ vấn đề cạnh tranh giữa hai sáng kiến cùng mang danh con đường tơ lụa của Mỹ và Trung Quốc. Trong bài phát biểu tại Trung tâm Woodrow Wilson vào đầu năm 2015, Nisha Desai Biswal, Trợ lý Ngoại trưởng, Cục các vấn đề Nam và Trung Á, dù nêu lên Mỹ hoan nghênh Trung Quốc tham gia vào các nỗ lực của Mỹ ở Afghanistan và nhìn thấy rất nhiều sự bổ sung tiềm năng cho nỗ lực của Mỹ, nhưng cũng thừa nhận là sáng kiến NSRI của Mỹ mang tính cạnh tranh với nỗ lực VĐCĐ của Trung Quốc²¹.

Thứ ba, Mỹ tiếp tục triển khai chiến lược xoay trục và có sự điều chỉnh phù hợp với bối cảnh sau khi VĐCĐ chính thức ra đời. Một trong những trọng điểm của chính sách xoay trục trước đó là tập trung tới Đông Nam Á, cân bằng lại sự tập trung vào Đông Bắc Á trước đây. Trong bối cảnh sau VĐCĐ, chính sách của chính quyền chú ý tới khái niệm châu Á bao gồm cả Tây Á trong bố cục

chiến lược châu Á - Thái Bình Dương. Khái niệm Ấn Độ - Thái Bình Dương đã xuất hiện trong chính sách mới cho thấy chính quyền gia tăng tập trung vào khu vực địa chiến lược ở Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Vào tháng 3/2015, trong ấn bản mới của *Chiến lược hợp tác cho Hải lục thế kỷ XXI* do Hải quân Mỹ xuất bản²², lần đầu tiên xuất hiện một khái niệm vùng khu vực Ấn Độ - Thái Bình Dương. Tài liệu chiến lược biến sửa đổi cho thấy Mỹ đã mở rộng tầm nhìn tới mọi khu vực được bao trùm trong kế hoạch chiến lược VĐCĐ, và ở một mức độ nhất định, điều này có thể chống lại sáng kiến VĐCĐ.

3. Phản ứng chính sách của chính quyền Trump

Chính quyền Trump cũng có những phản ứng chính sách tương tự như chính quyền Obama: thờ ơ, bỏ qua về kế hoạch tổng thể và lựa chọn xử lý theo bộ phận của kế hoạch VĐCĐ.

3.1. Thờ ơ với kế hoạch tổng thể

Mặc dù Mỹ đã gửi một phái đoàn cấp thấp tới hội nghị thượng đỉnh tại Bắc Kinh, và 'nhận ra tầm quan trọng' của kế hoạch VĐCĐ, Washington vẫn giữ khoảng cách với sáng kiến này. Tương tự như chính sách của chính quyền Obama, chính quyền Trump cũng có vẻ đang lơ đi kế hoạch VĐCĐ của Trung Quốc. Nhưng nguyên nhân sự lơ đi VĐCĐ của hai chính quyền không giống nhau. Cả hai chính quyền đều chú trọng làm nước Mỹ trở nên hùng cường,

thịnh vượng nhưng chính quyền Obama ưu tiên cân bằng giữa vấn đề trong nước và quốc tế, mong muốn duy trì trật tự thế giới và vị thế lãnh đạo của Mỹ, sử dụng cách tiếp cận đa phương và xây dựng ưu tiên chiến lược tái cân bằng sang châu Á. Còn chính quyền Trump gương cao khẩu hiệu Mỹ là trên hết, thiên hướng tập trung vào các vấn đề trong nước. Công thức "nước Mỹ là trước hết" được Trump giải nghĩa tương đương với "mua hàng của Mỹ và thuê người Mỹ"²³, ám chỉ chính quyền tập trung vào vấn đề kinh tế - thương mại. Mục tiêu làm cho nước Mỹ vĩ đại trở lại của Trump rất khác so với định nghĩa của những tổng thống tiền nhiệm. Quan trọng nhất, ông muốn duy trì và tăng cường quyền ưu tiên của Mỹ nhưng không cho rằng điều này phụ thuộc vào việc Mỹ cần đóng một vai trò hàng đầu trong việc bảo tồn và mở rộng trật tự tự do mà Mỹ đã tạo dựng trước đây. Thêm nữa, thay vào cách tiếp cận đa phương, chính quyền Trump ưa thích các giao dịch song phương, đặc biệt là trong quan hệ giữa các cường quốc. Điều đáng chú ý là, Tổng thống Trump dường như không quan tâm đến chuyên gia khu vực kể cả trong chính phủ hay bên ngoài và thay vào đó dựa vào bản năng của ông và thông tin chi tiết về các nhà lãnh đạo nước ngoài. Chính sách đối ngoại của Mỹ bị khủng hoảng bởi chính quyền Trump không sẵn lòng đề cử các nhân viên cấp cao phụ trách chính sách đối ngoại và chương trình an ninh của chính

quyền. Bộ Quốc phòng và Bộ Ngoại giao tiếp tục hoạt động mà thiếu bổ nhiệm người phụ trách khu vực châu Á và Bộ Ngoại giao Mỹ vô cùng thiếu nhân viên, cho cảm giác Chính phủ Mỹ không chuẩn bị để thực hiện chính sách đối ngoại của mình.

Với những đặc điểm này, trong quan hệ Mỹ - Trung, chính quyền Trump tập trung vào các giao dịch song phương trong các vấn đề kinh tế liên quan tới thương mại - đầu tư; trong lĩnh vực an ninh, chính quyền Trump có vẻ chỉ chú ý duy nhất tới một vấn đề đe dọa sát sườn là vấn đề hạt nhân của Bắc Triều Tiên. Quan điểm chính sách Trung Quốc của Trump đã có sự thay đổi đáng kể. Ứng cử viên Trump công kích Bắc Kinh trong những vấn đề gây thâm hụt thương mại cho Mỹ, đe dọa đánh thuế nhập khẩu hàng hóa Trung Quốc lên tới 45%, đe dọa tuyên bố Trung Quốc là nước thao túng tiền tệ và đặt hoài nghi về chính sách một Trung Quốc. Tuy nhiên, quan điểm này đã thay đổi trong cuộc họp thượng đỉnh then chốt với Chủ tịch Tập Cận Bình vào tháng 4/2017, với tinh thần mà theo Trump "thiện chí và tình hữu nghị được thiết lập"²⁴. Mỹ và Trung Quốc đã thống nhất kế hoạch 100 ngày để tìm cách giải quyết vấn đề mất cân bằng thương mại song phương, bao gồm triển vọng tiếp cận thị trường Trung Quốc cho đầu tư tài chính và xuất khẩu nông nghiệp của Mỹ. Để đổi lại kế hoạch này, Mỹ chấp nhận cử đoàn đại biểu tham dự Diễn đàn Vành đai và Con đường.

Có người cho rằng việc cử một phái đoàn tham dự diễn đàn VĐCĐ là một sự thay đổi mạnh trong chính sách của chính quyền Trump so với chính quyền Obama trước đó, vì việc tham gia đánh dấu một giai đoạn mới về sự ủng hộ của Mỹ đối với quyền lực chính trị và kinh tế của Trung Quốc, và tham gia nhiều hơn giữa các công ty Mỹ trong nỗ lực VĐCĐ²⁵. Tuy nhiên, thực tế việc tham dự diễn đàn VĐCĐ này chỉ nên được xem như là một giao dịch. Pottinger xuất hiện tại Bắc Kinh vào phút chót ngay sau khi chính quyền Trump công bố một thỏa thuận lớn với Trung Quốc về thương mại, trong đó đòi hỏi một sự chứng thực của Sáng kiến VĐCĐ²⁶. Mặc dù đạt được thỏa thuận thương mại với Bắc Kinh về một loạt các biện pháp nhằm cải thiện việc tiếp cận của hàng hoá Mỹ sang thị trường Trung Quốc. Chính quyền của Trump đã bỏ qua VĐCĐ, và không một cuộc điều trần của Quốc hội nào được triệu tập để thảo luận về sáng kiến này²⁷.

Chính vì quan tâm tới các giao dịch song phương và lợi ích kinh tế - thương mại, nên chương trình VĐCĐ với tư cách là kế hoạch đa phương tổng thể sẽ ít được Mỹ quan tâm. Trump chỉ quan tâm tới các bộ phận cấu thành VĐCĐ với tư cách là những dự án đem lại lợi ích kinh tế gì và bao nhiêu cho Mỹ theo phương châm "Mua hàng Mỹ và thuê người Mỹ". Cách tiếp cận giao dịch cũng được thể hiện rõ ràng nhất trong quan hệ Mỹ - Trung khi chính quyền

Trump dùng con bài liên quan tới bày tỏ thái độ của Mỹ về VĐCĐ để mặc cả và 'ký hợp đồng' với Trung Quốc.

3.2. *Phản ứng có chọn lọc*

Tập trung khai thác lợi ích kinh tế

Nói chung, chính quyền Trump chỉ chào đón khi VĐCĐ mang lại lợi ích kinh tế cho Mỹ và tập trung khai thác lợi ích kinh tế của sáng kiến phục vụ cho các công ty Mỹ.

Một số vấn đề cho thấy mối quan tâm của chính quyền Trump về VĐCĐ chủ yếu nhìn nhận ở góc độ kinh tế gồm: *Một là*, có hai động thái chính sách thực tế chứng tỏ mối quan tâm của chính quyền Trump là về kinh tế. Đó là việc cử Pottinger tham dự diễn đàn VĐCĐ và việc Thượng viện Mỹ chấp nhận cử Thống đốc bang Texas Terry Branstad làm Đại sứ Mỹ tại Trung Quốc vào ngày 22/5/2017. Terry Branstad là người có quan hệ thân thiết với Chủ tịch Tập Cận Bình, đồng thời có năng lực mở cửa thị trường Trung Quốc, thúc đẩy thương mại của bang Iowa với Trung Quốc, cũng như có năng lực thúc đẩy thương mại và lợi ích kinh doanh của Mỹ ở Trung Quốc. *Hai là*, liên quan tới VĐCĐ, chính quyền Trump cực kỳ quan tâm đến một số vấn đề kinh tế nổi bật như: Có sự minh bạch trong quá trình lựa chọn các công ty tham gia không? Có sự cạnh tranh tự do và công bằng đối với những hồ sơ dự thầu cạnh tranh không? Có hệ thống tài chính cho các quốc gia liên quan? Các điều khoản có hà khắc và cần bị trả đũa không?. *Ba là*, đối với Trump,

việc tạo ra công ăn việc làm cho công dân Mỹ và các tập đoàn là một ưu tiên cao độ. *Bốn là*, mối quan tâm của các công ty Mỹ với việc tham gia dự án VĐCĐ như Công ty General Electric. Khi những công ty này tích cực tìm kiếm cơ hội, chính quyền của vị Tổng thống thương gia D. Trump sẽ hỗ trợ họ.

Bằng chứng là, tại diễn đàn VĐCĐ, Pottinger đã khuyến khích Trung Quốc thiết lập một quá trình đấu thầu minh bạch, và nói rằng các công ty Mỹ có “nhiều thứ để cung cấp” cho các chương trình trong VĐCĐ. Các công ty Mỹ đang hào hứng khai thác lợi nhuận từ sáng kiến. Các công ty xây dựng, kỹ thuật và tài chính đang cố gắng để cung cấp các dự án Obor với hàng hóa và dịch vụ tinh vi của Mỹ. Hiện tại, General Electric đang cung cấp thiết bị cho VĐCĐ²⁸, trong khi đó công ty Honeywell đã bán thiết bị xử lý khí thiên nhiên sang các nước trong khu vực Trung Á.

Những tiếng nói phản đối VĐCĐ trong chính quyền

Tầm nhìn của VĐCĐ có vẻ quen thuộc với người Mỹ bởi vì đây từng là cách mà Mỹ buộc liên minh phương Tây lại với nhau trong suốt thời kỳ Chiến tranh Lạnh: Kế hoạch Marshall và sức mạnh của kinh doanh và tài chính của Mỹ đã tạo ra một chu kỳ phát triển giúp cả Mỹ và các đồng minh trở nên thịnh vượng hơn, đồng thời giúp Mỹ ngăn chặn sự mở rộng của Chủ nghĩa Cộng sản và tái tạo trật tự thế giới theo tầm nhìn của mình. VĐCĐ đang giúp Trung

Quốc đề xuất một trật tự kinh tế và chính trị quốc tế thay thế phù hợp với giá trị của Trung Quốc. Do đó, Giám đốc Cơ quan Tình báo Quốc gia của Trump, Dan Coats đã cảnh báo về mong muốn của Trung Quốc “*mở rộng tầm ảnh hưởng chiến lược và vai trò kinh tế của họ trên khắp châu Á*”²⁹

Tiếng nói phản đối lớn hơn đó là của Bộ trưởng Quốc phòng Jim Mattis. Sau chuyến thăm đầu tiên tới Ấn Độ cuối tháng 9/2017, Bộ trưởng Jim Mattis bày tỏ phản đối mạnh mẽ sáng kiến OBOR đầy tham vọng của Trung Quốc. Mattis nói với các thành viên của Ủy ban Dịch vụ Vũ trang của Thượng viện trong một phiên điều trần trước Quốc hội: “*Trong một thế giới toàn cầu hóa, có rất nhiều vành đai và nhiều con đường, và không một quốc gia nào có thể đặt mình vào vị trí chỉ huy một vành đai, một con đường*”. Trả lời câu hỏi của Thượng nghị sĩ Charles Peters về VĐCĐ và chính sách của Trung Quốc về vấn đề này, Bộ trưởng Mattis nói: “*Chiến lược Vành đai và Con đường nhằm đảm bảo sự kiểm soát của Trung Quốc đối với lợi ích trên lục địa và biển cả, với hy vọng cuối cùng là thống trị châu Âu và khai thác các nguồn tài nguyên ở đó, điều đó chắc chắn là trái ngược với chính sách của Mỹ*”³⁰

Ashley Tellis, chuyên gia hàng đầu về Trung Quốc ở Mỹ cho rằng Sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc đặt ra một thách thức chiến lược nghiêm trọng đối với Mỹ, ông kêu gọi một cuộc kiểm tra toàn diện về dự án đầy tham vọng này.

Trong buổi điều trần trước Quốc hội Mỹ do Ủy ban Quân vụ Thượng viện tổ chức, ông nói: *"Mỹ phải xem xét nghiêm túc hơn những thách thức chiến lược do sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc đặt ra"*³¹

Theo Tellis, cho đến nay, Washington chỉ đề cập tới nỗ lực này một cách lơ đãng, vì mối bận tâm của họ trong thời gian gần đây là TPP. Thêm vào đó, các khía cạnh kinh tế của kế hoạch VĐCĐ được chú ý quá mức còn các khía cạnh chính trị táo bạo nằm sau nỗ lực này ít được chú ý. Hậu quả địa chiến lược của việc thờ ơ này là Trung Quốc sẽ trở dậy thành một cường quốc toàn cầu, cạnh tranh chính trị trong khu vực châu Á, tác động đối với bạn bè và các đồng minh trong khu vực của Mỹ, và ảnh hưởng tới hoạt động quân sự của Mỹ trong và xung quanh khu vực Á - Âu. Do đó, Quốc hội Mỹ cần khắc phục khiếm khuyết này bằng cách giao cho Bộ Quốc phòng thực hiện một cuộc kiểm tra toàn diện về sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc trong đó kiểm tra các vấn đề quan trọng như tác động của sáng kiến đối với các nền kinh tế và chính trị của các quốc gia chủ chốt tham gia, khả năng của Trung Quốc mở rộng phạm vi của các hoạt động quân sự và năng lực của Trung Quốc tăng cường quan hệ ngoại giao và chiến lược trong các khu vực quan trọng tại Ấn Độ - Thái Bình Dương. Tellis cũng kiến nghị Washington cần phải có sáng kiến cạnh tranh với kế hoạch VĐCĐ của Trung Quốc: *"Ngay cả khi sự hiểu biết này được phát triển, Mỹ cũng nên tìm cách để cung cấp các nước châu Á các*

*lựa chọn thay thế cho sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc, cho dù những thay thế ban đầu chỉ trên một quy mô nhỏ hơn"*³²

Chính quyền Trump làm hồi sinh hai dự án hạ tầng ở Nam Á và Trung Á để cạnh tranh với kế hoạch VĐCĐ của Trung Quốc. Trong bản kế hoạch ngân sách hàng năm đầu tiên gửi cho Quốc hội Mỹ, chính quyền Trump đã đưa ra một phác thảo ngắn gọn về dự án Con đường Tơ lụa (NSR) tập trung vào Afghanistan cùng các nước láng giềng và Hành lang Kinh tế Ấn Độ - Thái Bình Dương (IPEC) nối Nam và Đông Nam Á. Bộ Ngoại giao Mỹ cho biết yêu cầu ngân sách của Nam và Trung Á sẽ hỗ trợ hai sáng kiến này³³

Kết luận

Với vai trò siêu cường thế giới, Mỹ có nhiều lợi ích và dính líu tới các khu vực chiến lược nằm trong tuyến VĐCĐ, tới các đồng minh và bạn bè tham gia và không tham gia sáng kiến VĐCĐ. Do đó, việc triển khai và thực hiện kế hoạch chiến lược VĐCĐ chắc chắn sẽ bị ảnh hưởng bởi Mỹ, và điều này làm nổi bật sự cần thiết để nắm bắt thái độ và phản ứng chính sách của Mỹ. Đối mặt với kế hoạch chiến lược và phát triển của sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc, tâm lý của xã hội Mỹ rất đa dạng, và hệ quả là các đề xuất đối phó từ các nhóm và ngành rất khác nhau và không nhất quán. Một số thúc giục Mỹ phải đối mặt với thực tế và tích cực tham gia; một số ủng hộ Mỹ cần nghiên cứu và cân nhắc tình hình; một số

đề xuất tham gia một cách có chọn lọc; một số cũng đề nghị Mỹ chú ý sát sao, và phản ứng mạnh mẽ hơn. Liệu các chính quyền Mỹ sẽ lựa chọn phương án nào, chấp nhận VĐCĐ và đi theo xu hướng đa cực ngày càng phát triển trên thế giới hay áp dụng cách tiếp cận đối nghịch hơn, tìm cách bảo vệ quyền bá chủ khu vực và toàn cầu của mình?

Thực tế cho thấy, cho tới nay chính sách của Washington về VĐCĐ tương đối mơ hồ và nhiều tín hiệu trái ngược nhau. Những phản ứng chính sách của Washington tương đối rộng từ thờ ơ, không quan tâm cho tới sử dụng quyền lực mềm làm suy yếu sáng kiến VĐCĐ. Mặc dù nguyên nhân giải thích khác nhau, nhưng cả hai chính quyền Obama và Trump đều giống nhau trong các phản ứng với sáng kiến VĐCĐ của Trung Quốc: không đưa ra một cách tiếp cận tổng thể đối với Sáng kiến VĐCĐ mà áp dụng phản ứng chọn lọc với sáng kiến. Bằng chứng là, một mặt cả hai chính quyền Obama và Trump tỏ vẻ ngoảnh mặt đi với kế hoạch. Mặt khác, trong các lĩnh vực cụ thể mà Mỹ cần Trung Quốc hỗ trợ, các chính quyền Mỹ đã bày tỏ sự chào đón thận trọng và thái độ hợp tác, nhưng trong những vấn đề bị cho là ảnh hưởng xấu tới lợi ích, Mỹ sử dụng các chiến thuật quyền lực mềm để làm suy yếu kế hoạch. Những phản ứng này cũng phù hợp với khuôn khổ quan hệ vừa hợp tác vừa đấu tranh của mỗi quan hệ Mỹ - Trung đang tồn tại hiện nay ■

Chú thích:

1. Chance Alek (2016), American Perspectives on the Belt and Road Initiative: Sources of Concern and Possibilities for Cooperation, Institute for China - America Studies, <http://chinaus-icas.org/wp-content/uploads/2017/02/American-Perspectives-on-the-Belt-and-Road-Initiative.pdf>
2. Luft Galt (2016), It Takes a Road - China's One Belt One Road Initiative: An American Response to the New Silk Road, http://www.iags.org/Luft_BRI.pdf
3. Guluzian Christine (2017), Making Inroads: China's New Silk Road Initiative, <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2017/2/cj-v37n1-10.pdf>
4. Luft Galt (2016), It Takes a Road - China's One Belt One Road Initiative: An American Response to the New Silk Road, http://www.iags.org/Luft_BRI.pdf
5. Chance (2016)
6. Goodman, M (2016) "Asian Development, the OBOR Initiative, and US-China Relations" CSIS <https://www.csis.org/events/asian-development-obor-initiative-and-us-china-relations>
7. Djankov, S and Miner, S *et al* (2016) "China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope and Challenges" Peterson Institute for International Economics <https://piie.com/publications/piie-briefings/chi-nas-belt-and-road-initiative-motives-scope-and-challenges>
8. Gonçalves Arnaldo M. A. (2017), China's 'One Belt, One Road' Initiative Just economics?, *Pyrex Journals Pol. Sci. Int. Rel.* June 2017 3 (2): 13-29.
9. Ouyang Lily (2017), One Belt, One Road and China's Evolution in Foreign Policy and Regional Leadership, *Global Commerce Scholar Thesis*, University of Virginia.
10. He, Y (2015) "China to invest \$900 billion in Belt and Road Initiative" *The Telegraph* <http://www.tele-graph.co.uk/news/world/china-watch/business/china-billion-dollar-belt-road-initiative>.
11. Dollar, D (2015) "China's Rise as a Regional and Global Power: The AIIB and the 'one Belt, One Road' Report" Brookings Institution <https://www.brookings.edu/research/chinas-rise-as-a-regional-and-global-power-the-aiib-and-the-one-belt-one-road/>, ICAS American Voices Initiative (2016)
12. James F. Dobbins (2013), "Current US Policy in Afghanistan and Pakistan," Washington, D. C., September 16, 2013, <http://fpc.state.gov/214229.htm>

13. Lynne M. Tracy (2013), "The United States and the New Silk Road," October 25, 2013, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2013/215906>
14. Blinken, Antony J. (2015) An Enduring Vision for Central Asia, Bookings Institute, Washington, D.C., March 31, 2015, <http://www.state.gov/s/d/2015/240013.htm>
15. Zhao Minghao (2016), How Washington Should Respond to the "Road and Belt", Research Fellow, China Center for Contemporary World Studies May 10, 2016, <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/how-washington-should-respond-to-the-road-and-belt>
16. Finbarr Bermingham (2014), "China Launches AUB to Rival World Bank Without US Allies After Pressure from Washington," International Business Times, October 24, 2014, <http://www.ibtimes.co.uk/china-launches-aib-rival-world-bank-without-us-allies-after-pressure-washington-1471582>
17. Kerry, John (2015) "Remarks on America and the Asia Pacific: Partners in Prosperity," Singapore Management University, Singapore. Aug 4, 2015 <http://www.state.gov/secretary/remarks/2015/08/245634.htm>
18. Geoff Dyer (2015), "Obama Says AIIB Could Be 'Positive' for Asia," The Financial Times, April 28, 2015, <http://www.ft.com/intl/cms/s/80271e0c-eddc-11e4-90d2-00144feab7de.html#axzz3ihJ352u4>
19. Lawrence Summers (2015), "A Global Wake-up Call for the U.S.?" The Washington Post, April 5, 2015, https://www.washingtonpost.com/opinions/a-global-wake-up-call-for-the-us/2015/04/05/6f847ca4-da34-11e4-b3f2-607bd612aeac_story.html
20. Burns, William J. (2014) "Expanding Economic Connectivity in Greater Central Asia," September 23, 2014, <http://www.state.gov/s/d/former/burns/remarks/2014/232035.htm>
21. Biswal, Nisha Desai (2015) "The New Silk Road Post-2014: Challenges and Opportunities," The Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 22, 2015, <http://www.state.gov/p/sca/rls/rmks/2015/236214.htm>
22. U.S. Department of the Navy, A Cooperative Strategy for 21st Century Sea power, March 2015, p. 1.
23. Full text: 2017 Donald Trump inauguration speech transcript, Politico, 20 January 2017. 'buy American and hire American'
24. Mitchell, Tom and Shawn Donnan (2017). "China offers concessions to avert trade war with US". Financial Times, 9 April 2017
25. Bradsher, Keith (2017), U.S. Firms Want In on China's Global 'One Belt, One Road' Spending, <https://www.nytimes.com/2017/05/14/business/china-one-belt-one-road-us-companies.html>
26. The Silk Road economic belt and its maritime counterpart. (Reuters)
27. Darger Caled' (2017), China's Belt and Road Initiative: An Opportunity for the United States. <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/china-s-belt-and-road-initiative-an-opportunity-for-the-united-states>
28. Bradsher, Keith (2017), U.S. Firms Want In on China's Global 'One Belt, One Road' Spending. <https://www.nytimes.com/2017/05/14/business/china-one-belt-one-road-us-companies.html>
29. Bando Doug (2017), One Belt, One Road: Why Trump Should Get Behind China's Economic Growth Plan, The National Interest, <http://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/one-belt-one-road-why-trump-should-get-behind-chinas-21126?page=2>
30. US backs India's stand on OBOR, says CPEC crosses disputed territory, <https://www.oneindia.com/international/us-backs-indias-stand-on-obor-says-cpec-crosses-disputed-territory-2556038.html>
- 31, 32. Lalit K. Jha (2017), OBOR initiative poses serious strategic challenge to US: Expert, <http://indiatoday.intoday.in/story/obor-initiative-poses-serious-strategic-challenge-to-usexpert/1/939553.html>
33. US revives two infra projects in Asia to counter China's OBOR, <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/infrastructure/us-revives-two-infra-projects-in-asia-to-counter-chinas-obor/articleshow/58821306.cms>