

6.4- CHỦ THUYẾT PHỤC HỒI (Restoration doctrine)

Richard N.Haass

Chủ tịch Hội đồng đối ngoại Hoa Kỳ
Foreign Policy, Jan Feb 2012

Lời dẫn đầu : Sau khi Liên Xô sụp đổ (1991), nước Mỹ không còn đối trọng, và nghĩ họ là siêu cường duy nhất trong một thế giới đơn cực. Nhưng chẳng may cho Mỹ, cũng như chẳng may cho các đại cường trước kia đã từng bá chủ thế giới (theo như sử gia Kennedy đã nghĩ), Hoa Kỳ đã mắc phải bệnh dần mỏng đế quốc, nhìn thấy cái lợi chính trị trước mắt, mà quên cái hại chiến lược kinh tế lâu dài. Sau năm 1991, Hoa Kỳ đã hái lượm được rất nhiều lợi lộc trong sự chuyển biến tình hình thế giới từ lưỡng cực qua đơn cực ; nhưng chỉ ngay 20 năm sau đó, ưu thế này đã bị đe dọa trầm trọng bởi một quốc gia mới nổi lên : Trung Quốc. Lý do không phải chỉ là vì kinh tế Trung Quốc tiến quá nhanh, mà còn bởi vì chính phủ G. W. Bush đã mang tính kiêu ngạo của các đế quốc xưa kia, vung tay quá trán. Kể từ sau sự cố 11-9-2001, Mỹ đã làm tiêu tan tài sản quốc gia trong hai trận chiến tranh không cần thiết (Iraq và Afghanistan). Trong 10 năm chiến tranh, Mỹ đã chi ra 3000 tỷ USD ; thêm vào đó 3000 tỷ USD khác cho vụ cứu nguy khủng hoảng tài chính 2008. Nợ công của Mỹ tăng gần 100% GDP, và đất nước có nguy cơ phá sản. Tình hình tài chính đáng báo động này, xảy ra cùng lúc với sự nổi lên của Trung Quốc, đã làm cho nhiều chiến lược gia và lý thuyết gia của Mỹ phải lên tiếng, kêu gọi chính phủ cắt bớt chi tiêu, nhất là chi tiêu quân sự, để có điều kiện củng cố lại nền móng của chính sách tài khóa của Mỹ. Sau đây là một số bài viết liên quan tới vấn đề cứu nguy cho nền tài chính Mỹ : Chính sách phục hồi kinh tế (của Richard Haass), Chính sách cắt giảm chi tiêu (của J. Parent, P. MacDonald), và chính sách cân bằng ngoài khơi (của Christopher Layne)...

Bài thơ “ *The Merry Minuet* ” do Sheldon Harnick viết, và trình diễn bởi nhóm Kingston Trio và những nhóm khác, đã mô tả khá rõ tình hình mất ổn định cuối thập kỷ 1950.

“ Họ nổi loạn ở châu Phi. Họ chết đói ở Tây Ban Nha. Có bão lớn ở Florida, và Texas đang cần có mưa. Cả thế giới tràn ngập những tâm hồn đau khổ. Người Pháp thù người Đức, người Đức thù người Ba Lan, người Ý thù người Nam Tư, người Nam Phi thù người Hà Lan. Và tôi không thương ai cả. Nhưng chúng ta được an lành, biết ơn và hãnh diện, vì con người đã làm chủ được đám mây hình nấm. Và chúng ta biết chắc là một ngày tươi đẹp nào đó, có người sẽ bật môi lửa... và chúng ta sẽ bị thổi tung lên. Họ đang nổi loạn ở châu Phi, có chiến tranh ở Iran. Điều mà thiên nhiên không làm cho ta... sẽ được đồng bào ta thực hiện.”

Sau hơn nửa thế kỷ, danh sách những sự kiện đau khổ – bão, hạn, nổi loạn ở châu Phi, chiến tranh ở Iran, căng thẳng Pháp-Đức – vẫn còn tiếp tục – và không cần phải mất nhiều thời gian hay trí tưởng tượng, người ta có thể thêm vào danh sách này : sóng thần và đại họa hạt nhân ở Nhật Bản, đảo lộn khắp vùng Trung Đông, giá dầu tăng tới mây xanh, chiến tranh ở Afghanistan, nạn thất nghiệp kéo dài, nợ công tăng trong thế giới phát triển, thay đổi khí hậu, khủng bố, một Bắc Triều Tiên có khuynh

hướng sản xuất vũ khí hủy diệt hàng loạt, một Iran đầy tham vọng, một Trung Quốc đang nổi lên.

Mặc dù những sự kiện như vậy, Trái đất vẫn tương đối tốt đẹp. Châu Âu, nơi đã từng xảy ra hai cuộc Thế chiến và một cuộc chiến tranh lạnh trong thế kỷ trước, hầu như ổn định và yên tĩnh. Tại đây, vấn đề lớn hiện nay có vẻ là ngân sách chứ không phải là bom đạn, an sinh tài chính, chứ không phải chiến tranh. Châu Á, cũng tương đối ổn định. Mặc dù có mức độ năng động kinh tế mang tính làm gãy đổ, một chính sách ngoại giao Trung Quốc chặt chẽ, và sự vắng bóng một cơ cấu khu vực rộng rãi, nếu so sánh với châu Âu. Mỹ la tinh có đặc điểm là kinh tế tăng trưởng mạnh, xã hội rộng mở và hòa bình. Dĩ nhiên cũng vẫn còn những ngoại lệ. Châu Phi chống lại toàn cầu hóa (?), nhưng nhiều công ty đã có được ổn định và tăng trưởng đáng kể. Một số nội chiến đau khổ đã xảy ra, nhưng chúng chỉ tạo ra hậu quả trong từng địa phương nhỏ.

Vùng Đại Trung Đông chỉ mới mang phác thảo của hình ảnh tốt lành này. Theo nhiều thước đo, vùng này ít thành công nhất trên thế giới, một vùng có nhiều chiến tranh liên tục, những cuộc xung đột có vẻ không ai giải quyết nổi, sự lan tràn vật liệu hạt nhân, nạn khủng bố, các định chế khu vực yếu đuối, và hội nhập kém. Còn quá sớm để kết luận về các sự kiện chính trị gần đây sẽ tạo ra thay đổi nhiều, thuận lợi và lâu dài.

Nói một cách rộng rãi, quan hệ quốc tế Thế kỷ 21 được đặc trưng bằng tính phi-cực : một thế giới không bị cường quốc, hai hoặc nhiều cường quốc thống trị, mà đúng hơn là bị thống trị bởi một tá quốc gia và những diễn viên khác, có khả năng sở hữu và thực thi quyền lực quân sự, kinh tế, ngoại giao và văn hóa. Đó không còn là thế giới của cha ông chúng ta, được thống trị bởi Hoa Kỳ, Âu và Nhật Bản. Nó cũng không phải là thế giới thống trị bởi hai siêu cường, như trong thời chiến tranh lạnh, hoặc là thống trị bởi một siêu cường trong thời gian ngắn, ngay sau chiến tranh lạnh. Quyền lực ngày càng nằm trong tay nhiều quốc gia tại nhiều nơi khác nhau. Kết quả là một thế giới có quyền lực phân tán, chứ không tập trung vào một ai cả. Có nhiều nguyên nhân gây ra tình trạng này : khả năng của một số quốc gia mới nổi đã nắm được một số tiền đề để tăng trưởng kinh tế đáng kể, các quốc gia phát triển có khó khăn trong việc duy trì sự ổn định tài khóa, và duy trì mức tăng trưởng cao. Sự tiêu thụ dầu hỏa quá nhiều, kết quả là dòng tiền mặt đã chảy nhanh vào tay những quốc gia sản xuất dầu hỏa ; những phát kiến công nghệ đã giúp cho nhiều nhóm cá nhân tiếp cận được các thông tin và liên lạc trực tiếp – và một tình hình toàn cầu hóa do công nghệ tạo ra, đã giúp cho các tác nhân phi chính phủ (từ Al Qaeda tới CNN, tới Goldman Sachs, tới Green Peace) nắm được quyền lực dưới một hình thức nào đó, và thực thi chúng để tạo ra những ảnh hưởng đáng kể.

Mỗi kỷ nguyên được định nghĩa bởi những thách thức chính của nó, và cách giải quyết những thách thức này. Đối với Thế kỷ 20, đó là sự cạnh tranh giữa các cường quốc. Nỗ lực của nước Đức, Nhật Bản và sau này là Liên Xô muốn nắm quyền bá chủ thế giới, và những cố gắng của nước Mỹ (cuối cùng đã chiến thắng) và đồng minh để chặn chúng lại. Kết quả là hai cuộc Thế chiến và một cuộc chiến tranh lạnh đã xảy ra. Ngày nay, mối đe dọa chính cho trật tự thế giới – và hơn hết, là cho hòa bình và thịnh vượng của thế giới. Không phải là sự nỗ lực của một đại cường nào muốn làm bá chủ thế giới. Có điều nên nói rõ là các đại cường ngày nay chẳng phải hùng mạnh

gì lắm. Nước Nga hầu như vẫn còn là một nền kinh tế không gian một chiều, phụ thuộc nặng nề vào dầu lửa, khí đốt và khoáng sản. Và nó đang bị yếu dần đi vì tham nhũng, và suy giảm dân số. Trung Quốc bị hạn chế bởi dân số khổng lồ của nó đang già dần, những nhu cầu xã hội, và một hệ thống chính trị nặng nề, quá chậm chạp sự năng động của nền kinh tế. Nếu hệ thống chính trị này không tiếp tục mang lại tiêu chuẩn sống cải thiện cho 800 triệu người dân còn quá nghèo khổ, nó sẽ phải đối mặt với thách thức trực diện. Ấn Độ cũng vậy, đang mang gánh nặng về dân số và nghèo khổ, cùng với cơ sở hạ tầng bất cập, và một chính phủ xơ cứng.

Châu Âu, mặc dù GDP lớn hơn của Mỹ một chút, đà tiến thấp hơn sức nặng kinh tế, vì chủ nghĩa địa phương quá mạnh. Nó có nền văn hóa rõ rệt chống quân sự, và những căng thẳng không được giải quyết giữa các khuynh hướng địa phương chủ nghĩa, và những cam kết xây dựng một liên hiệp tập thể các quốc gia. Vì tất cả các lý do như vậy, tổng thể của châu Âu yếu hơn là tổng số các thành viên của nó. Nhật Bản cũng đang bị hạn chế bởi một dân số đang già đi, một quy trình chính trị lỗi thời, và gánh nặng của lịch sử, Brazil và nhiều quốc gia khác nằm tại ngưỡng trở thành những lực lượng toàn cầu nhưng chưa đạt tới mức đó.

Kết quả là, mối đe dọa bên ngoài lớn nhất đối với nước Mỹ không phải là sự cạnh tranh cường quốc. Mà đúng hơn là sự lan tỏa vật liệu hạt nhân và vũ khí hạt nhân, khả năng đại dịch bệnh, sự bất định về thay đổi khí hậu, và sự đổ vỡ của hệ thống tài chính và mậu dịch thế giới. Nói tóm lại, đó là mặt trái của toàn cầu hóa, nó đã trở thành nguồn gốc của những rối loạn trên thế giới.

Cái nhìn về tương lai cũng quan trọng như sự diễn giải về quan hệ quốc tế hiện đại, cũng như sự giới hạn của nó. Các quốc gia hùng mạnh nhất thế giới có thể không luôn luôn thuận thảo với nước Mỹ, nhưng họ cũng rất ít khi coi nước Mỹ là kẻ thù không đội trời chung, hay là một chướng ngại cho quyền lợi cốt lõi của họ. Mỗi đại cường, trong chừng mực nào đó, còn bận tâm với những thách thức về kinh tế, xã hội và chính trị nội bộ của họ. Không có đại cường nào đủ sức lật đổ hệ thống trật tự đang hiện hữu. Và cần nhắc lại, vì đây là điều quan trọng bậc nhất, không có đại cường nào coi nước Mỹ là quốc gia đang theo đuổi một chính sách đối ngoại thù địch với quyền lực quốc gia của họ. Trung Quốc và các đại cường đang nổi lên của thế giới ít có ý muốn tìm cách lật đổ trật tự quốc tế hiện hữu, mà họ muốn tham gia vào hệ thống này, hay gần như vậy. Họ mong muốn nhiều hơn được hòa nhập, ngay cả nếu trên cơ sở thay đổi một số điều kiện, hơn là làm cách mạng. Các quan hệ của Mỹ với một số cường quốc mới trong lĩnh vực này, từ cường quốc bậc lớn tới bậc trung (ví dụ Brasil, Ấn Độ, Việt Nam, Indonesia, Nam Phi) đều là tốt – hoặc khá tốt.

Thế kỷ 21 mới có được một thập kỷ, rất khác biệt với Thế kỷ đã đi trước nó. Chúng ta đang ở trong thời kỳ đầu của một kỷ nguyên có lẽ được mệnh danh là Hậu Đại Tây Dương trong quan hệ quốc tế. Đây là một phần nhờ vào sự thành công của châu Âu. Đại lục này là sân khấu của quá nhiều lịch sử trong Thế kỷ 20, bây giờ đã phần lớn đã thống nhất, tự do và yên bình. Nước Pháp, Anh, Đức, ba quốc gia đầu đầu chính trong lịch sử của phần đầu Thế kỷ 20, đã hoàn toàn có vẻ vĩnh viễn hòa giải. Thế kỷ 21, còn xa mới quây bụi mù trên khu vực châu Á – Thái Bình Dương, vùng Đại Trung Đông, châu Phi và Mỹ la tinh.

Cũng cần nhớ lại một phương diện cuối cùng của thế giới hiện nay : như đã trình bày, không một đại cường truyền thống nào tạo ra mối đe dọa cho Hoa Kỳ trong tương lai trước mắt. Tuy nhiên điều có thể gây ra vấn đề lớn, đó là những quốc gia bậc trung : người ta nghĩ ngay tới Iran và Bắc Triều Tiên, cũng như hơi khác một chút là Pakistan. Các quốc gia này đã có, cũng như Iran sẽ có, vũ khí phá hủy hàng loạt, có thể tạo ra những vấn đề rất lớn. Các quốc gia yếu kém cũng vậy. Các quốc gia yếu này không có đủ khả năng và ý chí kiểm soát lãnh thổ của họ, để bảo đảm lãnh thổ này không bị các tổ chức khủng bố, các băng nhóm ma túy và cướp biển sử dụng. Các quốc gia yếu có thể làm loãng các nỗ lực quốc tế chống lại bệnh tật, và các quốc gia này rất dễ bị khủng hoảng nhân đạo, vì họ không đủ sức chống đỡ lại chúng. Các quốc gia nhỏ còn lồi cuồn sự chú ý của các quốc gia trung bình thù địch và các tác nhân phi Nhà nước. Somali và Yemen trở thành rất nguy hiểm nếu nhìn theo bối cảnh các nhóm khủng bố Hồi giáo. Và đó là điều làm cho nước Liban yếu đuối bị khó khăn, trong bối cảnh tham vọng của Iran muốn xây dựng bá quyền khu vực.

Nếu đó là hình ảnh của thế giới vào thế kỷ 21, thì chính sách ngoại giao của Mỹ nên được hướng dẫn như thế nào ? Đó không phải là câu hỏi mới, ngược lại, câu hỏi này đã có từ hàng thế hệ, ngay cả từ lúc chiến tranh lạnh mới chấm dứt, và sự hủy bỏ chính sách bao vây Liên Xô. Chính sách này dùng để chống lại sự bành trướng và ảnh hưởng của Liên Xô. Chính sách bao vây không sống sót sau khi đã thành công. Nó đã góp sức làm sụp đổ đế quốc Xô Viết và bản thân Liên Xô, nhưng không còn thích hợp cho thế giới hậu chiến tranh lạnh.

Vì nó không còn một mối đe dọa nào khác, nước Mỹ cần có một học thuyết để giúp biết rõ điều gì nên làm và điều gì nên chống.

Có 4 tư tưởng đã thống trị cuộc tranh luận trong thời hậu chiến tranh lạnh : phát huy dân chủ, chủ nghĩa nhân đạo, chủ nghĩa chống khủng bố, và hội nhập. Mọi đề tài này đều đã được thử thách, và thấy là cần thiết. Chủ nghĩa đa phương, đôi khi được nêu ra như một học thuyết nhưng thực ra nó chỉ là một phương pháp luận để thi hành một chính sách đối ngoại nào đó, cho nên tôi không bàn ở đây.

Phát huy dân chủ đã được nhiều người thuộc các khuynh hướng chính trị khác nhau coi là chọn lựa đầu tiên. Trong suốt một thế kỷ, các chính quyền Dân chủ và Cộng hòa đã chọn lựa sự truyền bá dân chủ là một mục tiêu của chính sách đối ngoại. Điều này thích ứng với những giá trị của Mỹ và là điều kiện cần thiết cho một nền hòa bình dân chủ. Ý nghĩ là những quốc gia dân chủ trưởng thành không những đối xử tốt với các quốc gia lân bang. Đó là tâm điểm của chính sách đối ngoại của Tổng thống George W. Bush, vừa trên văn từ (bài diễn văn lúc nhận chức nhiệm kỳ hai : “ *Quyền lợi thiết thân của nước Mỹ và niềm tin sâu xa của chúng ta bây giờ trở thành thống nhất* ”) vừa trên thực tế (cuộc chiến tranh Iraq được tung ra một phần là để sáng lập một nước Iraq dân chủ, để dùng làm mô hình không chối cãi được cho toàn khu vực. Phát huy dân chủ cũng là một mặt quan trọng của chính sách đối ngoại của Tổng thống Jimmy Carter, và Ronald Reagan. Và nó chiếm lĩnh vị trí rõ rệt trong chính sách đối ngoại của Barack Obama.

Tuy nhiên, có nhiều vấn đề trong các chính sách đối ngoại đặt ưu tiên cao trong việc phát huy dân chủ. Thứ nhất, là thực tế cho thấy rất khó khăn thực hiện điều này.

Không có sách hướng dẫn để sử dụng. Như chúng ta đã nhìn thấy ở Trung Đông, lật đổ chế độ độc tài là một chuyện, nhưng thay thế chế độ này bằng một chế độ khác tốt hơn lại là chuyện hoàn toàn khác hẳn. Người ta đã sử dụng nhiều tới cụm từ “ cách mạng dân chủ ” và “ mùa xuân Ả Rập ”, nhưng người ta lại không chắc chắn là những điều xảy ra sẽ đưa tới một sự thay đổi cách mạng hay là dẫn tới một chế độ dân chủ tự do thực sự trong một quốc gia Ả Rập nào đó. Câu chuyện về Iraq và Afghanistan cũng nên thận trọng. Có nghĩa là chi phí chiếm đóng và xây dựng quốc gia tại các nước này quá cao, cho nên chúng không thể là mẫu mực cho người Mỹ làm ở những nơi khác. Lại còn có những phức tạp khi phải hợp tác với các quốc gia không dân chủ để đạt được những mục tiêu khẩn cấp của chính sách đối ngoại. Sự phát huy dân chủ năng động còn có thể thực hiện được trong việc hợp tác trong các lĩnh vực khác, từ việc chống khủng bố, giải quyết xung đột cho tới việc chống phổ biến vũ khí hạt nhân, khuyến khích thương mại và phát triển kinh tế. Quan hệ với Trung Quốc là thí dụ điển hình rõ ràng nhất về những phức tạp này.

Chính sách nhân đạo, là một nội dung khác cho học thuyết của Mỹ sau chiến tranh lạnh, và có vai trò quan trọng dưới thời Tổng thống Clinton, nhất là tại những nơi như là Somalia, Haiti, Bosnia và Kosovo. Gần đây, nó giúp cho Mỹ hỗ trợ và tham gia chiến dịch can thiệp vào Libya (mặc dù nó đã biến thể sự can thiệp nhân đạo có hạn chế, qua việc thay đổi chế độ thông qua sự ủy nhiệm vào một quốc gia khác). Cộng đồng quốc tế hoan nghênh “ trách nhiệm bảo vệ ” là một nhiệm vụ mà mọi quốc gia phải làm tròn để bảo vệ người dân bị đe dọa ở mọi nơi. Lời kêu gọi của chính sách nhân đạo rất rõ ràng : cứu giúp những người dân vô tội. Nhưng chẳng may không thiếu những hoàn cảnh đòi hỏi sự can thiệp như vậy.

Nhưng từ đó, có những vấn đề cho chính sách nhân đạo : nó đòi hỏi hầu như vô hạn việc sử dụng nguồn lực của Mỹ, vào thời điểm nguồn lực này bị căng thẳng. Hơn thế nữa, giải quyết tận rễ các cuộc khủng hoảng nhân đạo có thể đòi hỏi khả năng xây dựng quốc gia và xây dựng Nhà nước lâu dài. Đó lại là những đòi hỏi quá tốn kém. Và chuyện này xảy ra tại những vùng mà Mỹ không có quyền lợi gì cả. Chính sách nhân đạo cũng không cung cấp cho nước Mỹ một hướng dẫn phải làm gì trong nhiều tình hình khác, trong đó quyền lợi Mỹ bị đụng chạm, hay là có những vấn đề chính trị, kinh tế, chiến lược nảy sinh, thay vì những vấn đề nhân đạo.

Chủ nghĩa chống khủng bố đã được nhiều người nói tới sau sự kiện 11-9. Cũng giống như chủ nghĩa nhân đạo, nó được định nghĩa bởi những gì nó chống lại, chứ không phải những gì nó bảo vệ. Cũng như chủ nghĩa nhân đạo, nó có thể được thực hiện ở mức độ chiến thuật (đối phó với một diện đặc thù nào đó của vấn đề), hay ở mức độ chiến lược (đối phó với cội rễ của vấn đề). Nhưng chủ nghĩa chống khủng bố có mục tiêu rất hạn hẹp để có thể cung cấp hướng dẫn việc đối phó với rất nhiều thách thức và cơ hội trong vấn đề toàn cầu hóa và thời đại quan hệ quốc tế. Cuối cùng, khủng bố chỉ là một trong nhiều thách thức của thời hiện đại. Đối phó với khủng bố là một nội dung chính của chính sách đối ngoại của Mỹ. Nhưng nó không phải là toàn bộ chính sách đối ngoại, và nó cũng không cung cấp một khuôn khổ ý niệm cho toàn bộ chính sách này.

Hội nhập là nội dung thứ tư của học thuyết đối ngoại của Mỹ. Không giống như chính sách bao vây, có mục đích hạn chế ảnh hưởng vươn ra ngoài của một số quốc gia nào đó, hội nhập có mục tiêu mang họ lại với mình. Hội nhập có mục tiêu xây dựng luật lệ và định chế để quản lý quan hệ quốc tế, làm sao để thuyết phục các cường quốc khác là củng cố các luật lệ này là phục vụ quyền lợi thiết thân của chính họ. Cũng giống như trường hợp phát huy dân chủ, hội nhập là mặt “ tích cực ” của chính sách đối ngoại, trong nghĩa là nó nhắm vào một số mục tiêu để sáng lập ra, chứ không phải để chối bỏ.

Tuy nhiên, sâu xa, nó khác với việc phát huy dân chủ. Phát huy dân chủ tìm cách thay đổi cơ cấu nội bộ của các quốc gia khác, xuất phát từ nguyên tắc và niềm tin là các nền dân chủ cư xử tốt hơn ở ngoài biên giới của họ. Hội nhập ngược lại, không chú ý tới tính chất nội bộ của các quốc gia, nhưng lại chú ý vào những gì các quốc gia này làm ở ngoài biên giới của họ. Đó là chính sách đối ngoại tìm cách gây ảnh hưởng lên hầu hết các chính sách đối ngoại của các nước khác, và như thế đi theo quan niệm “ thực tế ” về chính sách quốc tế. Thật ra, hội nhập dựa trên tư tưởng hợp tác quốc tế có thể thực thi giữa các nền dân chủ và các chính phủ có cơ cấu chính trị kinh tế gần giống nhau. Bởi vì những khuyến khích mang tính hệ thống có thể thắng vượt được ý thức hệ và các động lực địa phương chủ nghĩa. Khả năng của nước Mỹ điều phối được cạnh tranh và tránh được xung đột với Liên Xô trong thời chiến tranh lạnh là một thí dụ cho đề tài này. Cũng như là quan hệ hiện nay giữa Mỹ và Trung Quốc. Do đó, cũng có thể coi dàn xếp hòa bình giữa Israel và các chính phủ độc tài ở Ai Cập và Jordan.

Hội nhập là nội dung nằm trong lời kêu gọi của Tổng thống George H.W.Bush về “ Trật tự thế giới mới ”. Có mục tiêu kêu gọi hợp tác nhiều hơn nữa trong thời đại sau chiến tranh lạnh, và sau liên minh thành công đánh đuổi được quân đội Saddam Hussein khỏi Kuwait. Một số chính sách hội nhập cũng có trong thời Clinton (thành lập NAFTA) và trong chừng mực ít hơn, trong thời George W. Bush (tổ chức chống khủng bố toàn cầu). Trong những năm đầu tiên của chính quyền Obama, vấn đề hội nhập đã được hồi sinh. Chúng ta có thể thấy trong việc hợp tác rộng rãi với Trung Quốc, “ lập lại ” quan hệ với Nga, thành lập cơ cấu toàn cầu về biến đổi khí hậu, tạo ra khuôn khổ mở rộng hợp tác với Brazil, kêu gọi ủng hộ Ấn Độ có ghế thường trực trong Hội Đồng Bảo An Liên Hiệp Quốc, và hành động ở Libya dưới hình thức đa phương và sự phê chuẩn của Liên Hiệp Quốc.

Nhưng vấn đề là hội nhập, mặc dù được mong muốn, vẫn chỉ là một nguyện vọng hơn là một thực tế. Các vòng đàm phán thương mại toàn cầu bị ngưng lại. Đàm phán về biến đổi khí hậu toàn cầu còn tồi tệ hơn nữa. Thỏa thuận làm sao để phi hạt nhân hóa bán đảo Triều Tiên, ngăn cản Iran hạt nhân hóa, hay đối phó với thách thức kinh tế toàn cầu (mặc dù đã khai sinh ra nhóm G-20)... hoàn toàn bị hạn chế. Sự kiện là những lợi ích do công việc chung toàn cầu mang lại chưa thắng được lợi ích cục bộ địa phương trên nhiều phương diện.

Có một số chuyện khôi hài tôi phải nói ra. Vì tôi đã đưa ra và triển khai ý niệm về hội nhập hơn 10 năm trước, lúc tôi làm Giám đốc Vụ Kế hoạch chính trị của Bộ Ngoại giao. Tại sao ý niệm này không lôi cuốn được nhiều người ? Câu trả lời giản dị là, các chính phủ nhạy cảm nhiều hơn với những áp lực chính trị nội bộ và kinh tế ngắn hạn hơn là chú ý tới ảnh hưởng trung hạn, hay dài hạn dù đó là chiến lược hay chính sách kinh tế. Cũng rất dài dòng để cắt nghĩa sự thiếu thúc đẩy cho một hiệp ước

thương mại toàn cầu. Có những bất đồng rõ rệt. Ví dụ, không có sự đồng thuận về giới hạn của quyền tự chủ, hay là thời gian thích hợp để sử dụng sức mạnh quân sự. Cuối cùng, có nhiều ưu tiên khác nhau và có nhiều gò bó nguồn lực. Hội nhập có lẽ vẫn còn là một chính sách đối ngoại hấp dẫn, cho lâu dài, là một tư tưởng chưa gặp thời.

Theo nguyên tắc, các nhà lãnh đạo Mỹ có thể làm việc mà không cần tới một học thuyết cho chính sách đối ngoại, bởi vì có nhiều khó khăn đi theo một học thuyết phù hợp với thế giới, hoặc là bởi vì một học thuyết có thể là một mặt hàng xa xỉ chứ không cần thiết. Một số người cho là chúng ta cứ làm việc mà không cần tới học thuyết. Tuy nhiên, trong lúc không có khuôn mẫu nào có thể đưa ra hướng dẫn cho mỗi lựa chọn chính sách đối ngoại, một học thuyết có thể mang lại nhiều lợi ích. Nó cung cấp một hướng đi chung và giúp lập ra những ưu tiên. Nó có thể giúp định hình, tầm mức và lèo lái sự phân bổ nguồn lực. Và một học thuyết có thể gửi những tín hiệu có ích cho những đồng minh, đối thủ, quần chúng và quốc hội.

Chuyện mừng là hiện nay có một học thuyết phù hợp cho nước Mỹ trong hoàn cảnh lịch sử hiện tại. Đó là một học thuyết phán đoán là thế giới hiện nay ít có đe dọa (nên so sánh với những gì chúng ta đã sống trong thế kỷ trước), và nó tận dụng tình hình này. Mục tiêu là để tái cân đối các nguồn lực được sử dụng nội địa, để chống lại những thách thức quốc tế. Có nhiều lý do để làm việc này : để giải quyết nhu cầu khẩn cấp ở trong nước, nhưng cũng để tái kiến thiết nền móng của sức mạnh quốc gia, để cho đất nước có tư thế tốt hơn trong tương lai, để chặn đứng những thách thức chiến lược tiềm ẩn, hay để sửa soạn đối phó với những thách thức này nếu chúng xảy ra. Tôi dùng chữ “ **phục hồi** ” để chỉ định chính sách ngoại giao này : *một chính sách đối ngoại của Mỹ dựa trên sự hồi phục sức mạnh của đất nước và tái lập lại các nguồn lực kinh tế, nhân lực và vật chất của đất nước.*

Trước khi có người nghĩ tới nó, chúng ta nên nói trước : “ *Phục hồi không phải là chủ nghĩa cô lập* ”. Chủ nghĩa cô lập là mong muốn quay lưng lại thế giới, ngay cả khi có đánh giá kỹ lưỡng lại quyền lợi của Mỹ (và những gì có thể làm được để phát huy chúng), lý luận là phải hành động mạnh bạo cho các quyền lợi này. Chủ nghĩa cô lập không có nghĩa gì trong thế kỷ 21. Nước Mỹ không thể che chắn khỏi những mối đe dọa mang tính toàn cầu ; ví dụ như chủ nghĩa khủng bố phổ biến vũ khí hạt nhân, bảo hộ thương mại, đại dịch bệnh, thay đổi khí hậu hay là sự mất quyền tiếp cận các nguồn tài chính, năng lượng và khoáng sản. Chúng ta cũng không chối bỏ khả năng làm cho thế giới trở nên rộng mở, và hòa bình. Đi theo chủ nghĩa cô lập sẽ làm tăng tốc sự nổi lên của một thế giới vô trật tự và nguy hiểm, và như thế, thế giới sẽ ít thịnh vượng và ít tự do hơn.

Không, phục hồi rất khác với chủ nghĩa cô lập. Nó không hàm nghĩa là có ít hay không có một chính sách đối ngoại. Ngược lại, nước Mỹ tiếp tục thực thi một chính sách đối ngoại tích cực : thành lập hay thích ứng cách dàn xếp quốc tế để quản lý những thách thức và đe dọa liên quan tới toàn cầu hóa, thương thuyết những hiệp định thương mại, năng lượng và khí hậu mang tính song phương, khu vực và toàn cầu, thúc đẩy các đồng minh và đối tác, và giải quyết mối đe dọa đến từ Bắc Triều Tiên, xâm lấn, một Iran nguy hiểm và một Pakistan thất bại.

Tuy thế, chủ thuyết phục hồi có nhiều khác biệt quan trọng so với chính sách yếu kém hiện nay trong thời hậu chiến tranh lạnh. Có một cách để mô tả những khác

biệt này là cho mọi người thấy nước Mỹ đã thực hiện những chính sách đối ngoại ít dựa trên quan điểm lạc quan là nước Mỹ sẽ hoàn thành nếu mọi thứ suôn sẻ, mà dựa nhiều trên quan điểm duy thực làm sao chúng ta phải hành xử khi mọi thứ không suôn sẻ. Người ta có thể gọi đó là phương thức giải quyết ít tùy tiện hơn, ít ồn ào hơn đối với thế giới. Trên hết mọi thứ, nó sẽ sử dụng ít hơn đến lực lượng quân sự.

Có phải chúng ta đang làm chuyện đó ? Người ta có thể hỏi như vậy. Tổng thống Obama có vẻ ủng hộ học thuyết phục hồi này vào bài nói ngày 22-6 của ông, tuyên bố bắt đầu rút quân khỏi Afghanistan. “ *Hỡi nước Mỹ, bây giờ là lúc phải tập trung xây dựng đất nước ở tại đây* ”. Ông đã nói như vậy. Quyết định rút quân khỏi Iraq vào cuối năm 2012 cũng phù hợp với luận điểm này. Và chính sách hạn chế can thiệp quân sự của Mỹ vào Libya cũng vậy, và để cho các đồng minh NATO lãnh một phần lớn gánh nặng. Nhưng cũng có những chính sách của Obama không phù hợp với học thuyết phục hồi. Sự gia tăng quân đội vào 2009 ở Afghanistan và sự thay đổi hướng chiến lược ở nước này. Tốc độ chậm trong việc rút quân ở đó, cùng với quyết định cơ bản can thiệp vào Lybia. Tổng thống cũng muốn chấp nhận kế hoạch trọn gói về việc giảm thâm hụt ngân sách, do Ủy ban Simpson-Bowles đề nghị. Chính Tổng thống đã cử ra Ủy ban này. Đó cũng là chính sách không hợp với học thuyết phục hồi.

Đặc biệt, trong học thuyết phục hồi, sẽ có ít chiến tranh do nước Mỹ chọn lựa trong tương lai. *Chiến tranh do chọn lựa* được định nghĩa là một cuộc can thiệp quân sự, trong đó, quyền lợi được bảo vệ không phải là thiết yếu, hoặc là có những giải pháp khác có thể được sử dụng tới. Các cuộc chiến tranh do chọn lựa gần đây là chiến tranh Việt Nam, chiến tranh Iraq lần thứ hai, và cuộc can thiệp vào Lybia. Tuy nhiên vẫn tiếp tục có – ít nhất là tiềm ẩn – những cuộc chiến cần thiết có liên quan tới quyền lợi thiết yếu của nước Mỹ, đó là những cuộc chiến tranh mọi phương thức thay thế cho sự sử dụng vũ lực đã cạn kiệt.

Các cuộc *chiến tranh cần thiết* hiện đại là chiến tranh Triều Tiên, chiến tranh vịnh Perisian 1991, và Afghanistan sau ngày 11 tháng 9. Điều đáng để ý là cuộc chiến ở Afghanistan đã biến chuyển từ chiến tranh cần thiết thành một cuộc chiến tranh do chọn lựa, tốn kém và vô ích, vào đầu năm 2009, khi chính quyền Obama tăng nhanh mức quân đội, và chọn mục tiêu là nhóm Taliban nổi loạn, chứ không riêng gì Al Qaeda. Tương tự, chiến tranh Triều Tiên lúc đầu là một cuộc chiến cần thiết (sau khi Bắc Triều Tiên xâm lấn miền Nam). Nhưng sau đó biến đổi thành một cuộc chiến tranh chọn lựa khi quân Mỹ vượt qua vĩ tuyến 38, trong nỗ lực thống nhất đất nước, thay vì chỉ dừng lại trong việc giải phóng Nam Triều Tiên (cuối cùng cũng thành công sau khi hy sinh thêm 30.000 binh sĩ Mỹ).

Học thuyết phục hồi nếu được chấp nhận sẽ đưa tới việc giảm nhanh (không nên nhầm với việc rút lui) lực lượng Mỹ tại Afghanistan – một tốc độ nhanh hơn nhiều với quyết định của Tổng thống Obama hồi tháng 6 vừa qua. Mức độ lực lượng Mỹ và các chính sách Afghanistan dự kiến tới cuối năm 2014 sẽ được thực hiện vào giữa năm 2012. Quyền lợi của nước Mỹ không muốn bảo lãnh một đầu tư ở nơi khác có tổn phí gần bằng với chính sách hiện tại (hơn 2 tỉ USD/tuần) ngay cả nếu nỗ lực này thành công. Điều này khó xảy ra, vì chính phủ trung ương ở Afghanistan rất yếu ớt, và nhóm Taliban có chỗ trú ẩn ở Pakistan. Mục tiêu là muốn giảm thiểu chi phí cho cuộc chiến tranh này khoảng từ 75-100 tỉ USD mỗi năm. Muốn vậy, cần phải giảm bớt quân số tham gia xuống 3/4 (dưới 25.000 người) và chấm dứt những chiến dịch tấn công chống

lại Taliban. Chính sách của Mỹ nên tập trung vào các chiến dịch chống khủng bố, huấn luyện và cố vấn.

Theo học thuyết phục hồi, nước Mỹ nên tránh bớt các cuộc can thiệp nhân đạo, ngoại trừ những trường hợp mới đe dọa rất lớn và rõ rệt, và nạn nhân kêu cứu, có sự tham gia và hỗ trợ đông đảo của cộng đồng quốc tế, có khả năng thành công cao với chi phí thấp, và không có phương thức thay thế nào khác để giải quyết vấn đề : trong trường hợp Libya, lúc đó gần như sẽ xảy ra thảm họa nhân đạo (chưa chắc chắn) ở Benghazi, có hội tụ gần đủ các điều kiện kể trên.

Trong trường hợp chương trình hạt nhân ở Iran, nước Mỹ chỉ nên sử dụng tới hỗ trợ hay lực lượng quân sự để ngăn ngừa, nếu chúng ta thấy sự tấn công có hiệu quả (nghĩa là tiêu diệt hầu hết khả năng hạt nhân của họ) và một công việc như vậy không làm yếu đi khả năng thay đổi chính trị đáng kể trong nội bộ Iran, và chi phí đối phó với sự trả đũa của Iran, ở mức chịu đựng được. Nếu khả năng ngăn chặn một Iran hạt nhân thấp, và nếu mong muốn phổ biến vũ khí hạt nhân của các nước khác không thể quản lý được thông qua các chính sách khác. Những điều kiện này không chống đối lại việc sử dụng vũ lực. Nếu có tất cả các điều kiện kể trên, nước Mỹ có thể hành động.

Chấp nhận học thuyết phục hồi có nghĩa là phải xem xét kỹ lại các nguồn ngân sách dùng cho quốc phòng, viện trợ nước ngoài, ngoại giao, tình báo, chống khủng bố và an ninh nội địa. Chỗ nào cần thì cắt bớt, lý do vì phải điều chỉnh lại ngân sách toàn bộ. Nếu bao gồm các chi phí bổ túc cho Iraq và Afghanistan, ngân sách quốc phòng mỗi năm là 700 tỉ USD – lớn hơn ngân sách quốc phòng của Trung Quốc, Nga, Nhật, Ấn Độ và các nước khác trong NATO cộng lại. Con số này có thể được giảm một cách an toàn xuống còn 600 tỉ USD mỗi năm nếu lực lượng Mỹ rút khỏi Iraq (và nếu mức độ lực lượng Mỹ ở Afghanistan cũng giảm nhanh như đã nói). Ngân sách quốc phòng cốt lõi hiện nay là 550 tỉ USD cũng có thể cắt bớt, nếu bãi bỏ một số hệ thống vũ khí có chọn lựa, và giảm bớt lực lượng bộ binh và lính thủy đánh bộ. Theo lệ thường, chúng ta nên nhấn mạnh tới nghiên cứu và triển khai hơn là mang ra sử dụng trong ngắn hạn các hệ thống vũ khí đắt tiền, được thiết kế cho chiến tranh quy ước. Chúng ta cũng nên đặt trọng tâm và việc phát triển và triển khai sức mạnh không và hải quân, lý do là vùng châu Á – Thái Bình Dương chắc chắn sẽ trở thành khu vực quan trọng địa chính trị thế kỷ 21.

Tuy nhiên cũng nên nói trước, chủ nghĩa phục hồi không hàm nghĩa là chỉ có ít hành động hay hành động với nhiều phân biệt ở nước ngoài. Ngược lại, chúng ta cần phải làm những điều cần làm ở trong nước. Trọng tâm chính phải là hồi phục lại nền móng tài khóa cho sức mạnh của Mỹ. Tình hình hiện nay không thể kéo dài được, và làm cho nước Mỹ dễ bị thương tổn trước các lực của thị trường, nó có thể bắt buộc chúng ta phải nâng cao lãi suất và cắt giảm đầu đón chi tiêu ngân sách, hoặc là dưới áp lực của một hay nhiều ngân hàng trung ương có quan ngại về phương diện kinh tế hay chính trị. Trong thế kỷ 21, khả năng bị chấn thương trong địa hạt kinh tế cũng có thể nặng nề như khả năng bị thương tổn trong địa hạt địa chiến lược cổ điển. Và chúng ta phải cố tránh bị sa vào cả hai tình trạng này.

Nói cho chắc, việc giảm thiểu chi tiêu nội bộ thoải mái là một cột trụ của kế hoạch tài khóa. Nhưng nó không phải là cột trụ duy nhất. Không những vì các chi tiêu loại này có tầm mức quá nhỏ để tạo nên thay đổi lớn, mà vì còn có nhiều mục chi tiêu

nội địa, hiện hữu hay tiềm ẩn, đáng được khuyến khích, trong điều kiện chúng tạo ra sự đầu tư quan trọng cho tương lai nhân sự và vật chất của nước Mỹ. Tại đây tôi muốn nói : nhu cầu cấp bách và hầu như không tốn kém cải cách chính sách di trú, để giúp cho một số lớn những người có học thức cao được nhập vào và ở lại nước Mỹ. Chi tiêu và cải tạo giáo dục công tại các trình độ K-12, Cao đẳng cộng đồng và Đại học – đổi mới hạ tầng cơ sở chuyên chở và năng lượng quốc gia, và nhu cầu tăng thêm hiệu quả trong việc sử dụng năng lượng và giảm bớt sử dụng dầu hỏa, và bớt sự phụ thuộc vào các nước cung cấp dầu mỏ ở Trung Đông.

Ngoài lĩnh vực những chi tiêu tự do, cắt ngân sách hay giảm bớt số gia tăng chi tiêu, nên chú ý vào các chi tiêu xã hội (entitlement) và quốc phòng. Còn có thể giảm thêm sự thâm hụt ngân sách bằng cách giảm chính sách “ chi tiêu cho thuế ” ví dụ chính sách giảm thuế cho kế hoạch bảo vệ sức khỏe và tiền nợ bất động sản. Mục tiêu làm giảm thâm hụt ngân sách quốc gia khoảng 250-300 tỉ USD mỗi năm cho tới khi ngân sách được cân bằng, để tiết kiệm trong chi phí trả lãi cho các món nợ công. Chính sách phục hồi cũng có lợi trong việc áp dụng những chính sách về thuế và luật lệ để cổ vũ các công ty Mỹ chi tiêu và đầu tư ở trong nước.

Chấp nhận và sống theo học thuyết phục hồi trong một thập kỷ sẽ giúp cho nước Mỹ chấn hưng lại nền móng kinh tế cho sức mạnh của mình trong nhiều thập kỷ sắp tới. Nếu chỉ cắt bớt chi tiêu an ninh quốc gia và chiến tranh chọn lựa, người ta sẽ không đạt được mục tiêu đó, nhưng đó sẽ là bước đi đầu tiên để tái lập cân bằng ngân sách. Điều này sẽ trấn an đồng minh, và gửi tín hiệu đến những kẻ thù tiềm ẩn. Nó cũng cho Mỹ giải quyết các mối đe dọa hay những thách thức ngắn hạn nếu chúng xảy ra, và đưa nước Mỹ trở lại vai trò lãnh đạo bằng cách nêu gương tốt. Một trong những sức mạnh của chính sách đối ngoại mà đất nước này có, là chứng tỏ hệ thống chính trị, kinh tế của nó thành công. Cả hai hệ thống này đang bị lu mờ, làm cho các nước khác không muốn chấp nhận mô hình chính trị, kinh tế mở. Thay vào đó, họ sẽ chọn mô hình quản lý nhà nước.

Chủ thuyết phục hồi, hơn bất cứ biện pháp nào khác về an ninh của Mỹ, đã chú ý tới thực tế quốc nội và quốc tế trong thời hiện đại. Nói thế, nó còn bao hàm nhiều học thuyết khác : phát huy dân chủ, chống khủng bố, hoạt động nhân đạo, và hòa nhập quốc tế. Thực tế, một trong rất nhiều cái hay của học thuyết này là nó làm tăng triển vọng một ngày nào đó, thực hiện được chủ thuyết hòa nhập. Đây là biện pháp cuối cùng, mang rất nhiều ý nghĩa trong việc đối phó với những thách thức toàn cầu thực thụ. Nhưng nước Mỹ chỉ có thể lấy lại vai trò lãnh đạo, về gương sáng cũng như về hành động, bằng cách lập lại trật tự trong nhà trước. Đó là biện pháp thực sự mang tính chính trị mà nước Mỹ đang cần tới.