

6.5- SỰ KHÔN NGOAN CỦA CHÍNH SÁCH TÍNH GIẢM (*The wisdom of retrenchment*)

Joseph M. Parent, Paul K MacDonald

Foreign Affairs, Tháng 11,12-2011

Sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, chính sách đối ngoại của Mỹ đã có những thay đổi sâu xa. Không bị kiềm chế bởi cạnh tranh siêu cường, tham vọng của nước Mỹ đã vượt ra ngoài giới hạn trước kia. Washington đã tăng chi tiêu quốc phòng nhanh hơn bất cứ một đối thủ nào, mở rộng NATO, gửi quân đi khắp thế giới cho những công tác nhân đạo, và làm cho các đồng minh lảng xa. Chiều hướng này tăng tốc sau 9/11, lúc Mỹ gây chiến với Iraq và Afghanistan, đẩy mạnh các chiến dịch chống khủng bố khắp thế giới, đẩy mạnh chương trình bảo vệ lá chắn tên lửa, và xây dựng căn cứ quân sự ở các nước xa xôi.

Tuy thế, ngày nay, sức mạnh của Mỹ bắt đầu suy tàn. Khi các quốc gia khác nổi trội lên, thói quen tiêu xài vô kỷ luật của Mỹ, và một chính sách ngoại giao cam kết rộng rãi, đã đe dọa đất nước. Thúc đẩy bởi những món nợ công rất lớn, và sự nổi lên của phong trào Đảng Trà (1), những người điều hâu (2) về ngân sách đã bao vây Washington. Trước khi rời khỏi chức vụ hồi đầu năm, Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates đã tuyên bố cắt giảm ngân sách quốc phòng theo tốc độ 78 tỉ USD/năm, trong 5 năm sắp tới. Và cuộc tranh luận về mức nợ trần vừa qua ở Quốc Hội Mỹ, có thể cắt thêm 350 tỉ USD trong ngân sách quốc phòng trong 10 năm tới. Ngoài vấn đề kỷ luật tài khóa, có vẻ Washington đã tìm thấy lại giá trị của chính sách ngoại giao kiềm chế. Họ đã giảm mục tiêu chiến tranh ở Afghanistan và Iraq. Bỏ qua chương trình mở rộng NATO, và để cho hai nước Pháp và Anh dẫn đầu cuộc can thiệp vào Libya.

Nhưng nếu các nhà làm luật Mỹ đã giảm bớt các cam kết chiến lược với đồng minh, vì sự suy yếu tương đối sức mạnh của Mỹ, họ còn phải chấp nhận hoàn toàn chính sách tính giản chi tiêu, và phải ủng hộ cắt giảm sâu thêm ngân sách – nhất là trong lĩnh vực quân sự. Họ nên xác định lại ưu tiên của chính sách ngoại giao, và chuyển bớt gánh nặng quốc phòng của Mỹ cho các đồng minh. Thật ra, Bộ trưởng Quốc phòng (mới) Leon Panetta đã cảnh báo là nếu cắt thêm chi phí, ngoài các khoản đã thỏa thuận trong Quốc hội về mức trần nợ công, hậu quả sẽ rất là tai hại. Ông nói : “ Nó sẽ làm yếu sự phòng vệ đất nước. Nó sẽ làm giảm khả năng của chúng ta duy trì đồng minh trên khắp thế giới ”. Quan điểm này phản ánh suy nghĩ quy ước của các thế hệ người làm chính sách ở Mỹ, khi họ nói tới sức mạnh, càng nhiều càng tốt. Nhiều vị quan chức lo sợ là nếu làm giảm ảnh hưởng của Mỹ ở nước ngoài, sẽ có thêm các chế độ độc tài lấn tới, và thương mại sẽ giảm sút. Nhiều nhóm quyền lợi đã chống lại ý kiến tính giản này, bởi vì họ có nhiều cái để mất nếu Mỹ giảm bớt những sự cam kết ở nước ngoài (3).

Thật ra, thay vì tạo ra hỗn loạn ở nước ngoài, và chia rẽ ở trong nước, một chính sách tính giản thậm trọng sẽ không những giảm chi phí chính sách ngoại giao của Mỹ,

mà còn tạo ra những chiến lược chặt chẽ và lâu dài. Trong quá khứ, các đại cường đã phải giảm bớt mục tiêu chính trị của mình vì không có đủ phương tiện, vẫn có khả năng leo lái trong nền chính trị giữa các cường quốc, còn hơn là những quốc gia đeo theo những cam kết tham vọng thái quá và tốn kém. Ngày nay, một sự giảm bớt triển khai quân đội tiền phương của Mỹ, sẽ xoa dịu các quốc gia đối thủ, xóa bỏ những điểm nóng và khuyến khích các quốc gia đồng minh đóng góp nhiều hơn cho sự phòng vệ tập thể ... Mọi chuyện này sẽ làm nhẹ bớt gánh nặng cho Mỹ trong việc duy trì vai trò thống trị địa chính trị. Một chính sách tinh giản không có nghĩa là tạo ra bất ổn quốc tế, hay là thổi bùng ngọn lửa đố kỵ đảng phái ở Washington.

Nó sẽ giúp cho bầu không khí dễ thở hơn, để cải tổ và hồi phục kinh tế, làm tăng tính mềm dẻo chiến lược, và canh tân lại sự lãnh đạo của nước Mỹ.

Suy giảm : vỡ mộng hay số phận ?

Quyền lực có nhiều bộ mặt và khó đo lường, nhưng thước đo quan trọng nhất trong dài hạn là khả năng quân sự của đất nước, và sức mạnh kinh tế tương đối so với đối phương. Dựa vào các chuẩn mực này, người ta có thể thấy rõ ràng là mặc dù sự suy giảm của Mỹ là một thực tế, nhưng tốc độ suy giảm rất nhỏ.

Nước Mỹ đầu tư vào nhân lực và máy móc quân sự nhiều hơn tất cả các quốc gia khác hợp lại. Như nhà chính trị học Barry Posen lý luận : điều này giúp Mỹ chỉ huy được mọi quốc gia khác. Với một hạm đội tàu ngầm và mẫu hạm lớn, nước Mỹ kiểm soát các vùng biển, ngay cả những vùng không thuộc lãnh hải và những vùng nằm ngoài vùng đặc quyền kinh tế của Mỹ. Các máy bay chiến đấu, và máy bay không người lái đã mang lại cho nước Mỹ tính ưu việt trên không. Và rồi Mỹ còn ngự trị ở ngoài không gian và thế giới mạng (*cybernetic*).

Nhưng lợi tức thu được trên số đầu tư quân sự của Mỹ đang giảm xuống. Nhân lực và chi phí công nghệ tăng rất nhanh. Văn phòng kế toán chính phủ báo cáo là từ khi Chiến tranh Lạnh chấm dứt, chi phí để mua vũ khí tăng 57%, và chi phí trung bình cho các thương vụ này tăng 120%. Theo báo cáo của Phòng Nghiên cứu Quốc hội, giữa 1999 và 2005, chi phí cho một công tác trong quân đội tăng 33%. Cùng lúc, lợi tức thu được từ chi tiêu quân sự vô giới hạn này rất thấp so với chi tiêu. Như ông Gates đã nói, các định chế quân sự của Mỹ đã quen với cách làm sau 9/11, là “ *không ai được hỏi về số tiền tài trợ cho quân sự* ”, đã làm tăng thêm văn hóa lãng phí và không có hiệu quả. Ông nói rằng hệ thống này giống như “ *một hệ thống bán phong kiến – một hỗn hợp của sứ quân không có một cơ chế trung ương để phân bổ nguồn lực* ”.

Chiều hướng của thập kỷ vừa qua rất là khó chịu : khi chi tiêu quân sự tăng phòng, thành tích của Mỹ ở nước ngoài giảm sút. Nói rõ ra, chính phủ Mỹ tiếp tục gửi ra trận những người lính có trình độ và có vũ trang tốt nhất thế giới. Cuộc chiến ở Iraq và Afghanistan đã làm oằn xuống, nhưng chưa gãy, cả một đạo quân nhà nghề, và gánh nặng để duy trì lực lượng hùng hậu này là rất tốn kém, không chấp nhận được. Ngân sách quốc phòng đề nghị có mức sàn là 553 tỉ cho 2012, tương ứng 15% ngân sách chính phủ, liên bang, và thấp hơn 5% GDP của Mỹ (để so sánh con số này, ngân sách cho ngành Bảo hiểm xã hội năm 2012 là 760 tỉ USD). Nhưng chiều hướng hiện nay cho thấy nước Mỹ không thể mua được bá quyền một cách dễ dàng như trong quá

khứ. Những đổi thay về chiến thuật và về công nghệ đã làm Mỹ mất đi nhiều lợi thế. Sự sản xuất hàng loạt (bởi các nước khác) tên lửa hành trình chống tàu biển làm cho tàu chiến của Mỹ có khó khăn khi hoạt động gần bờ biển đối phương. Những tiến bộ của tên lửa đất đối không cũng làm tăng chi phí duy trì ưu thế không quân của Mỹ khi hoạt động tại các vùng có chiến sự. Các cuộc nổi loạn mang tính dân tộc hay bộ lạc, có sự cung cấp nhanh nhạy vũ khí cá nhân, đã cho thấy ngày càng khó khăn cho việc sử dụng bộ binh quy ước. Sự thống trị của quân đội Mỹ trở nên đắt đỏ hơn, vào lúc mà, các quốc gia khác đang muốn giành vị trí siêu cường, đã chi phí ít tốn kém hơn cho quân đội của họ.

Ngoài thách thức cho sự thống trị quân sự, hoàn cảnh kinh tế yếu kém cũng góp phần làm suy giảm sức mạnh của Mỹ. Nền kinh tế Mỹ vẫn còn lớn nhất thế giới, nhưng vị trí của nó đang bị xói mòn. Từ 1999 đến 2009, phần chia GDP của Mỹ so với toàn bộ thế giới, đã giảm từ 23% xuống còn 20% (tính theo mãi lực so sánh ppp). Trong khi đó, phần chia của kinh tế Trung Quốc so với thế giới, đã tăng từ 7% lên 13%. Nếu chiều hướng này tiếp tục, Trung Quốc sẽ vượt qua Mỹ vào năm 2016. Trung Quốc đã tiêu thụ năng lượng nhiều hơn Mỹ, và đã kêu gọi ngày càng lớn tiếng, thay thế đồng USD trong vai trò đồng tiền dự trữ quốc tế, bằng một rổ tiền tệ của nhiều quốc gia, trong đó có đồng euro và đồng nhân dân tệ.

Tình hình tài khóa của Mỹ rất nguy hiểm. Mặc dù người ta tin hay không tin công ty Standard & Poors đã có lý khi giảm cấp tín nhiệm của công trái của Bộ tài chính Mỹ. Từ 2001 đến 2009, nợ của chính phủ liên bang nếu tính theo % của GDP đã tăng gấp hai, từ 32% lên 67% GDP. Và các chính quyền tiểu bang hay thành phố cũng mang nợ rất nhiều. Sự phụ thuộc của Mỹ vào hàng xuất khẩu, và vay mượn, đã đưa tới thâm hụt tài khoản vãng lai : hơn 6% GDP vào năm 2006. Quyền lực đi theo tiền bạc, và nước Mỹ thiếu tiền mặt.

Tình hình không phải hoàn toàn ảm đạm như ngày tận thế. Mặc dù nợ của liên bang rất lớn, nước Mỹ chỉ chi dưới 5% ngân sách cho tiền lãi của các khoản nợ (năm 2010), như thế hạn chế được tiền lãi lẫn qua các mục chi tiêu khác của ngân sách. Nước Mỹ vẫn xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ nhiều hơn bất kỳ quốc gia nào, và nằm sát Trung Quốc về mức độ sản xuất hàng biến chế, cao nhất thế giới. Tính theo tỷ giá hối đoái, nền kinh tế Mỹ lớn hơn 2 lần kinh tế Trung Quốc. Và Trung Quốc đang gặp phải một loạt khó khăn có thể làm cho tăng trưởng kinh tế chậm lại : lộn xộn trong nước, bong bóng trong thị trường chứng khoán và bất động sản, tham nhũng, dân số già đi, tiết kiệm cao và các công trình sáng chế không bảo đảm. Tuy thế bức tranh tổng thể đã rõ : tính ưu việt của nền kinh tế Mỹ không còn được bảo đảm, và sự bất trắc này làm giảm ưu thế địa chính trị của Mỹ.

Nói tóm lại, nước Mỹ rơi vào một tình cảnh quen thuộc của các đại cường bá chủ : tiêu thụ thái quá, vươn ra thái quá, lạc quan thái quá. Nhưng đất nước vẫn còn có nền kinh tế có nhiều nguồn lực, và một quân đội bền bỉ. Nó chưa suy sụp hoàn toàn. Bây giờ, nó cần một chính sách ngoại giao thích hợp.

Chống lại huyền thoại đế quốc

Mặc dù có sự suy yếu trong vai trò nội trội kinh tế và quân sự, nhiều chuyên gia cảnh báo là nếu rời bỏ quá nhanh chính sách đối ngoại hiện hành sẽ đưa tới những hậu

quả tai hại. Sử gia Robert Kegan cho rằng “ nếu giảm chi tiêu quân sự sẽ làm cho đồng minh của Mỹ rối trí, và làm giảm bớt nỗ lực hợp tác ”. Phóng viên Robert Kaplan bi quan hơn, cho rằng “ làm bớt sự cam kết của Mỹ đối với thế giới sẽ có những hậu quả tàn hại cho nhân loại ”. Nhưng những người bảo vệ nguyên trạng đã làm lẫn giữa “ tinh giản ” với “ xoa dịu ” và “ cô lập ”. Một sự giảm bớt cam kết của Mỹ ở hải ngoại không ngăn cản là đất nước vẫn chống cự lại được những mối đe dọa nguy hiểm, và tham gia hơn nữa với bạn bè và đồng minh. Thật thế, một sự giảm bớt này sẽ mang lại cho đất nước một sự mềm dẻo chiến lược lớn hơn, và những nguồn lực tự do để dồn vào tăng trưởng kinh tế.

Có một mối lo ngại khác của những người chống đối tinh giản là chính sách này sẽ làm suy yếu chính sách răn đe phòng ngự. Giảm bớt ngân sách quốc phòng hay tái bố trí lại lực lượng quân đội, sẽ làm cho Mỹ có vẻ yếu kém và khuyến khích những quốc gia mới giàu có. Họ lý luận như vậy. Kaplan lo lắng : “ Dấu hiệu rõ nhất cho ý muốn này có thể gây ra xâm lăng khu vực ”. Sự lo âu này bắt nguồn từ giả định là rào cản tốt nhất cho chủ nghĩa phiêu lưu của đối phương là sự phòng vệ tiền phương. Sự triển khai các căn cứ quân sự gần biên giới đối phương, sẽ tạo ra bức tường thành của Mỹ.

Có rất nhiều vấn đề với dòng suy nghĩ này. Để bắt đầu, cần nói là các chính sách đã đưa Mỹ tới khó khăn hiện nay, là chủ động, chứ không phải là những chính sách thụ động hay phòng ngự. Cuộc xâm lăng Iraq dưới sự lãnh đạo của Mỹ làm khó chịu cho nhiều đồng minh của Mỹ, ví dụ Đức và Thổ Nhĩ Kỳ. Và làm tăng sức mạnh khu vực của Iran. Sự mở rộng NATO về phía đông đã làm căng thẳng đồng minh và làm tăng tham vọng của Nga đối với Georgia (Gruzia) và Ukraine.

Nói tổng quát hơn, chiến lược triển khai quân đội tiền phương không còn là rào cản cho sự xâm chiếm đất đai của các đại cường. Ngày nay, chiếm đất và giữ đất tốn kém hơn xưa rất nhiều, và các đại cường có ít khuynh hướng hay quyền lợi trong việc mở rộng thêm bờ cõi. Các đồng minh chính của Mỹ đã triển khai phương tiện để bảo vệ biên giới của họ và đe dọa những người lân bang hiếu chiến. Dĩ nhiên, chính sách tinh giản có thể làm cho các nước đối thủ bất cẩn đuổi theo một chính sách không thận trọng, như một số quốc gia đã làm trong quá khứ. Nếu chuyện đó xảy ra, sự hơn hẳn của Mỹ về vũ khí và khả năng sức mạnh sẽ bảo đảm có được sự can thiệp nhanh của Mỹ. Kết quả có thể là đắt, nhưng nguy hiểm của tinh giản phải được so sánh với nguy hiểm của chính sách giữ nguyên trạng. Trong hoàn cảnh tài chính khó khăn, nước Mỹ cần chọn ưu tiên. Sự đe dọa lớn nhất cho một siêu cường không phải là vấn đề can thiệp chậm vào một cuộc khủng hoảng khu vực, mà là tham vọng đế quốc dần mỏng thái quá. Đó chính là cái bẫy mà kẻ thù Mỹ, ví dụ Al Quada, muốn Mỹ rơi vào.

Cũng chưa có thí dụ nào minh chứng cho việc cắt giảm cam kết của Mỹ tại hải ngoại sẽ làm cho đồng minh đặt dấu hỏi về tín nhiệm của Mỹ. Mặc dù có một số tiên tri buồn bã, sự rút lui của quân Mỹ khỏi Tây Âu sau chiến tranh lạnh đã không làm cho NATO suy yếu, cũng như không làm Mỹ mất tín nhiệm. Việc rút quân tương tự và tái triển khai lực lượng của lính Mỹ tại Hàn Quốc đôi khi đã cải thiện được mối quan hệ căng thẳng giữa Washington và Seoul. Lời kêu gọi Nhật Bản chia sẻ bớt gánh nặng quốc phòng đã đưa tới kết quả là có sự hòa nhập sâu hơn giữa quân đội Mỹ và Nhật. Niềm tin vào chính sách phòng thủ tiền phương là một di sản còn lại từ thời chiến tranh lạnh, bắt nguồn từ nhận định quân thù không xiêu lòng và lý thuyết về sự sụp đổ

kiểu domino. Điều này không còn thích hợp với chính sách ngoại giao hiện nay nữa. Vì không còn sợ cân bằng quyền lực giữa các phe phái đồng minh, và tranh chấp ý thức hệ tương đối ôn hòa.

Có những người khác cảnh báo là hệ thống chính trị của Mỹ quá manh mún để có thể thi hành chính sách có phối hợp về việc tinh giản. Nhìn theo cách này, ngay cả nếu cộng đồng các nhà làm chính sách đối ngoại nhất trí về kế hoạch tinh giản, họ cũng khó lòng thoát khỏi các nhóm *lobby* (nhóm vận động chính phủ) (3) và nhóm quan chức muốn có một chính sách chủ động hơn. Các áp lực bầu cử đã gây ra những phần thưởng hợp đồng quốc phòng béo bở, và những bài diễn văn khiêu khích đến đau ngực thay vì những lời đánh giá khiêm tốn về tài sản đang suy giảm của đất nước. Dù các nhà lãnh đạo muốn gì chăng nữa, áp lực quan liêu thúc đẩy các quyết định bảo thủ, làm cho chính sách nặng tính ù lỳ, và ngân sách ngày càng lớn. Không có chuyện nào dẫn tới một thời đại tự kiểm chế.

Mặc dù chia rẽ đảng phái trầm trọng, tuy nhiên, Dân chủ và Cộng hòa đôi khi cũng bỏ qua một bên sự khác biệt khi họ bàn về chính sách đối ngoại. Sau Thế chiến II, nước Mỹ đã không quay trở lại chủ nghĩa cô lập như thời tiền chiến. Cả hai đảng đều ủng hộ chương trình to lớn bao vây Liên Xô. Trong những năm 1960 giông bão, người Mỹ đã đồng thuận chấp nhận một chính sách hòa hoãn với Liên Xô. Cuộc tấn công 9/11 đã được cả hai đảng ủng hộ hành động chống lại Al Qaeda và đồng minh của nó. Rồi, sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008, các chính đảng thuộc đủ màu sắc đồng ý ủng hộ chấm dứt chiến tranh ở Iraq và Afghanistan. Khi phải đối phó với những thách thức đối ngoại, các chính khách Mỹ thường vượt qua sự chia rẽ chính kiến để hợp lực đưa ra một chính sách chung. Đôi khi mở rộng cam kết của Mỹ ở hải ngoại, đôi khi cắt giảm các cam kết này.

Ngày nay, áp lực cử tri đã hỗ trợ cho một chính sách khiêm nhượng trong lĩnh vực đối ngoại. Theo một nghiên cứu vào năm 2009 của Viện Pew (Pew Research Center), 70% ý kiến người dân cho là Mỹ nên chia sẻ vai trò lãnh đạo thế giới hơn là ôm giữ một mình. Và một nghiên cứu vào 2010, của Hội đồng Chicago về các vấn đề toàn cầu, có 79% ý kiến cho là Mỹ đã giữ vai trò cảnh sát quốc tế chặt chẽ hơn là nhu cầu đòi hỏi. Ngay cả trong những lĩnh vực thiêng liêng nhất là ngân sách quốc phòng, quần chúng cũng tỏ ý muốn giảm bớt. Trong một nghiên cứu 2010 của chương trình Thăm dò ý kiến quần chúng của Đại học Michigan, 64% trả lời muốn giảm chi tiêu quốc phòng. Họ ủng hộ cắt bớt 109 tỉ USD trong mức sàn ngân sách quốc phòng.

Tuy nhiên vẫn còn nhiều rào cản. Nhưng nếu Tổng thống đi trước, đa số hệ thống quan chức sẽ theo sau. Có ba chính phủ đã thành công, bắt đầu là Ronald Reagan, chiếm được cảm tình của Quốc hội, và thúc đẩy một chương trình lớn về tái tổ chức, hậu quả là cắt bỏ hơn 100 căn cứ quân sự, tiết kiệm 57 tỉ USD. Trong ngân sách quốc phòng 2010, chính quyền Obama đã cắt được chương trình sản xuất thêm máy bay chiến đấu F-22 Raptors mặc dù bị giới *lobby* chống đối kịch liệt, cùng với quốc hội và các quan chức quân sự. Ngân sách 2010 cũng cắt giảm chương trình hạm đội khu trục hạm tàng kinh, và một số khí cụ hiện đại cho xe tác chiến trên bộ.

Như thế, nói là không thể thực hiện được chính sách tinh giản là một chuyện không có cơ sở. Một chính sách ngoại giao khiêm tốn hơn sẽ không gây ra bất ổn và suy yếu. Các nhân tố chính trị trong nước không hẳn luôn luôn ngăn cản các chương

trình cải cách. Để có hướng đi mới, người làm chính sách ở Mỹ chỉ cần có một nhãn quan nhìn xa trông rộng và có nghị lực.

Đạo đức của sự kiềm chế

Ngay cả nếu chính sách tinh giản được thi hành, liệu nó có chạy được không? Các bút ký lịch sử cho thấy là có. Từ năm 1870, có tới 18 lần các đại cường bị giảm cấp bậc về sức mạnh, bằng cách đo GDP tương đối so với các đại cường khác. 15 trong số những đại cường suy yếu này đã áp dụng chính sách tinh giản. Hậu quả thay vì bị xâm lăng, chính sách này đã tránh cho họ những đụng độ quân sự và lấy lại được vị trí đại cường của mình. Có ba cường quốc không chịu tinh giản ngân sách đã bị thoái hóa: nước Pháp vào thập kỷ 1880, nước Đức vào thập kỷ 1930, và nước Nhật trong thập kỷ 1990. Các Nhà nước này đã không phục hồi lại cấp bậc của mình, không giống như hơn một nửa trong 15 Nhà nước đã theo chính sách tinh giản, kể cả Nga vào những năm 1880, và nước Anh trong thập kỷ đầu tiên của thế kỷ 20.

Có nhiều cách để áp dụng chính sách tinh giản. Cách thứ nhất, là chuyển dịch những cam kết và nguồn lực từ vùng ngoại vi trở về vùng có quyền lợi cốt lõi, và duy trì đầu tư ở những vùng có giá trị lớn nhất về địa lý và chức năng. Điều này giúp làm giảm bớt những điểm nóng, do đó giảm bớt được đụng độ với các đối thủ đang nổi lên. Cũng như là làm giảm bớt sự khuyến khích các cường quốc khu vực đáp trả trực diện. Nhưng trái ngược với *chính sách ưu việt* bắt Nhà nước phải bảo vệ một chu vi rộng lớn và đứt đoạn, *chính sách tinh giản* cho phép nó đáp trả những đe dọa quan trọng vào thời điểm và địa điểm theo ý nó. Chiến tranh không hoàn toàn mang tính chọn lựa, khi phải bảo vệ quyền lợi cốt lõi khỏi bị đe dọa. Nhưng đối với nước Mỹ, chính sách tinh giản sẽ làm giảm gánh nặng quốc phòng, cũng như là tránh khỏi nguy cơ bị sa lầy trong những vùng ngoại biên.

Nó cũng khuyến khích các đồng minh của Mỹ nhận lấy một phần trách nhiệm cho an ninh chung. Sự chia sẻ gánh nặng này sẽ làm cho người nộp thuế ở Mỹ cảm thấy công bằng hơn. Ngày nay, họ phải mang một gánh nặng không cân xứng để bảo vệ thế giới. Mỗi năm, theo Christopher Preble của Viện Cato, mỗi người Mỹ phải chi ra 2.065 USD dưới dạng thuế, để đóng góp cho ngân sách quốc phòng. So với 1.000 USD ở Anh, 430 USD ở Đức và 340 USD ở Nhật.

Mặc dù giảm bớt rất nhiều chi tiêu quốc phòng, các đồng minh cổ truyền của Mỹ gặp rất ít khó khăn tài chính khi phải bảo vệ quyền lợi cốt lõi của họ. Không có quốc gia nào đủ sức đe dọa thực sự toàn vẹn lãnh thổ của Tây Âu và Nhật Bản. Và đồng minh của Mỹ không cần có sức mạnh riêng, tức là khả năng bảo vệ đất nước của họ. Cuộc can thiệp của NATO vào Libya có nhiều điểm yếu, nhưng nó chứng tỏ rõ là các quốc gia thành viên của NATO có khả năng tiến hành một chiến dịch quân sự phức tạp, trong lúc Mỹ chỉ giữ vai trò hạng hai. Nếu tiến tới, sự tinh giản của Mỹ sẽ bó buộc các đồng minh của Mỹ cải thiện khả năng chiến đấu hiện nay của họ, và chia chi phí cho những hoạt động vị tha của họ.

Mỹ và đồng minh của họ cơ bản có chung cùng một mục đích dân chủ, ổn định và thương mại. Nhưng nước Mỹ ở vào vị trí lúng túng, một mặt là dàn trải quá mỏng lực lượng ra khắp thế giới, thứ nữa là làm bức mình nhiều quốc gia khác vì sự hiện diện của lính Mỹ tại đất nước họ. Trao một số trách nhiệm cho các nước đồng minh sẽ

cho phép chính phủ Mỹ tập trung vào những mục tiêu quan trọng, ví dụ xây dựng một nền kinh tế ổn định và giàu có. Những đối tác khu vực, họ hiểu biết nhiều và có nhiều quyền lợi trong khu vực, có thể nhận lãnh thêm trách nhiệm. Với sự hợp tác của các nước đồng minh, và một sự hiện diện bớt rộng rãi của Mỹ, chính sách tinh giản cũng giúp Mỹ tái lập lại một chút hào quang cho sự lãnh đạo của mình.

Một tương lai đậm bạc hơn trước

Để áp dụng được chính sách tinh giản, nước Mỹ cần phải đi ba bước : giảm bớt các căn cứ trên toàn cầu, thay đổi tầm vóc và cơ cấu của bộ máy quân sự, và dùng tiền lời rút ra được từ chính sách này (cổ tức của sự tinh giản) để đẩy mạnh hồi phục kinh tế ở trong nước.

Thứ nhất, nước Mỹ phải coi lại chính sách triển khai quân sự tiền phương. Ưu tiên hàng đầu là để đe dọa ý muốn xâm lược vào các đối tác kinh tế chính của Mỹ ở châu Âu và châu Á. Nhiệm vụ này nặng nề lắm. Có rất ít mối đe dọa lên các nước đồng minh của Mỹ tại các vùng này. Và các quốc gia này ít cần tới sự giúp đỡ của Mỹ.

Mặc dù nước Nga còn xen vào công việc của một số nước láng giềng, và sử dụng chính sách phong tỏa dầu hỏa và khí đốt để gây áp lực lên các nước lân bang, các nguồn lực của Tây Âu có nhiều hơn là cần thiết, để chống lại một nước Nga mạnh bạo. Một châu Âu tự quản hơn sẽ cần một ít thời gian để thiết lập một chính sách quốc phòng an ninh chặt chẽ, và họ cũng không phải lúc nào cũng nhìn tình hình bằng đôi mắt kính của Mỹ. Nhưng làm giảm sự phụ thuộc của châu Âu vào Mỹ, sẽ khuyến khích mạnh mẽ các Nhà nước châu Âu chi tiêu nhiều hơn cho quốc phòng, hiện đại hóa quân đội, và hòa nhập sâu hơn nữa các chính sách và khả năng của họ. Quân đội Hoa Kỳ đồn trú tại châu Âu có thể giảm bớt 40%-50% mà không ảnh hưởng tới an ninh của châu lục này.

Châu Á cũng sẵn sàng cho sự giảm bớt quân số của Mỹ, và Washington nên từ từ rút bớt quân. Mặc dù Trung Quốc đang theo đuổi chính sách hiện đại hóa quân đội, và tham gia đôi khi vào những vụ đe dọa chiến tranh tại biển Nam Trung Hoa (Biển Đông của Việt Nam), nhưng khả năng của nó tăng cường sức mạnh rất bị hạn chế. Nhật Bản và Hàn Quốc đã chia sẻ thêm gánh nặng quốc phòng, hơn là vào thời kỳ chiến tranh lạnh. Ấn Độ, Phi Luật Tân, Việt Nam đều mong muốn thành lập đối tác chiến lược với nước Mỹ. Trước quyền lợi chia sẻ trong việc bảo vệ an ninh khu vực, các mối quan hệ này có thể được kéo dài thông qua các hiệp ước chính trị và kinh tế song phương, thay vì Mỹ phải triển khai quân đội vô thời hạn như trong thời kỳ chiến tranh lạnh.

Ngay cả vào lúc Trung Quốc muốn trở thành thống soái, các đồng minh của Mỹ tại biên giới Trung Quốc sẽ phản ứng, như một hệ thống báo động tự nhiên, và họ sẽ là chiến tuyến phòng thủ đầu tiên. Và họ sẽ cung cấp hậu cần và hỗ trợ tài chính trong trường hợp cần phải có sự can thiệp của Mỹ. Nhưng chuyện này khó có thể xảy ra. Cho thời điểm hiện nay, có nhiều phương thức khác, ít tốn kém hơn, để củng cố tuyến phòng thủ này.

Ví dụ như chuyển giao công nghệ, mua bán vũ khí, và thương lượng ngoại giao. Để bảo vệ chủ quyền lãnh thổ của Nhật và Hàn Quốc, và để ngăn ngừa chính sách mạo hiểm của Trung Quốc hay Bắc Triều Tiên, đòi hỏi một lực lượng đáp trả nhanh, và

một quân số dự bị lớn, chứ không phải là 30.000 lính hiện nay đang đồn trú ở các nước này. Giảm bớt 20% của lực lượng này, rút họ về đồn trú ở Guam hay Hawaii, cũng sẽ đem lại một kết quả như trước (4).

Giảm bớt những cam kết ở nước ngoài sẽ tiết kiệm được rất nhiều. Một nhóm nghiên cứu lưỡng đảng vào năm 2010 của dự án “ Chính sách khác cho quốc phòng ” ước lượng là nếu giải ngũ 50.000 binh sĩ đang đồn trú tại châu Âu và châu Á, sẽ tiết kiệm được 12 tỉ USD mỗi năm. Cắt bớt căn cứ quân sự Mỹ ở nước ngoài cũng tạo ra tiết kiệm một cách gián tiếp, nhờ sự giảm bớt chi phí về nhân sự, bảo trì và khí tài quân sự.

Tinh giản cũng có nghĩa là giảm bớt sự hiện diện của Mỹ ở Nam Á và Trung Đông. Nước Mỹ có lợi ích trong việc bảo đảm sự cung cấp dầu hỏa giá rẻ, nhưng can thiệp quân sự hay triển khai lực lượng tiền phương không phải là biện pháp tốt để đạt những mục tiêu này. Cách hành động này chỉ làm cho người dân địa phương trở thành cấp tiến (chống Mỹ), tạo ra những mục tiêu hấp dẫn cho bọn khủng bố, làm mất ổn định thị trường dầu hỏa, và làm bùng lên sự nghi ngờ của các quốc gia chống đối, ví dụ Iran. Tương tự, nước Mỹ được khuyến khích mạnh mẽ trong việc tiêu diệt hang ổ trú ẩn của bọn khủng bố tại những vùng vô chính phủ. Tuy nhiên, người ta chưa rõ, liệu triển khai quân đội với số lượng lớn có phải là cách làm có hiệu quả không ? Chiến dịch NATO do Mỹ dẫn đầu ở Afghanistan đã tạo ra được một số túi ổn định tạm thời. Nhưng họ không thành công lắm trong việc thúc đẩy một chính phủ tốt, triệt hạ được tham nhũng, hoặc xóa bỏ được mạng lưới kháng chiến nguy hiểm nhất. Chứ chưa kể tới việc không tạo lập được quan hệ tốt với Pakistan.

Nói rộng hơn, Lâu Năm Góc nên bớt chi phí để duy trì khả năng tham gia các cuộc chiến tranh ở vùng ngoại vi, giống như cuộc chiến ở Afghanistan. Những kế hoạch *Xây dựng đất nước* (5) và chiến dịch chống nổi loạn nên có chỗ trong kế hoạch quốc phòng của Mỹ, nhưng đừng to quá. Các cuộc chiến tranh ở Iraq và Afghanistan đã cho thấy rõ nội dung của chủ thuyết chống nổi loạn, và mang lại bằng chứng cho những người ủng hộ chủ thuyết này. Ví dụ như Tướng David Petraeus, một vị tướng về hưu và nay làm giám đốc CIA. Đó là một sự triển khai hiệu được, với lý do là trước kia Bộ Quốc phòng chưa sẵn sàng để gây ra một cuộc chiến chống nổi loạn. Nhưng những cuộc đụng độ như vậy đòi hỏi rất nhiều tiền và khí giới trong nhiều năm trời, ít khi mang lại chiến thắng rõ rệt, và ít khi mang lại kết quả trông thấy. Một nước Mỹ tinh giản sẽ bỏ qua một bên những hoạt động có nhiều nguy hiểm và có ít kết quả như vậy. Nhất là khi các chính sách chống khủng bố, tăng cường luật pháp trong nước, và các biện pháp an ninh đã cho thấy đó là những chính sách thay thế có hiệu quả. Mặc dù chúng không giải quyết được mọi vấn đề, các lực lượng tương đối nhỏ không đòi hỏi những căn cứ lớn, nhưng chúng vẫn có thể tiến hành tấn công một cách hữu hiệu – ví dụ minh chứng là chiến dịch giết Osama Bin Laden.

Cắt bỏ bớt cam kết của Mỹ cũng là làm giảm rủi ro, nhưng không thể diệt trừ hết những rủi ro này. Các nước chống đối sẽ lợi dụng cơ hội lấp đầy lỗ trống quyền lực trong khu vực, và các nước đồng minh không bao giờ hoạt động hoàn toàn theo ý muốn của Washington. Nhưng những chi phí này thấp hơn những lợi ích cụ thể do việc rút quân mang lại. Một chính sách tập trung vào lợi ích cốt lõi của Mỹ tại Tây Âu sẽ hạn chế bớt đụng chạm với nước Nga về những mâu thuẫn chủng tộc ở Georgia hay Moldavie, bằng việc để Mỹ tránh được những cam kết mà nó không thực hiện được.

Bằng cách giảm bớt can thiệp vào châu Á nước Mỹ có lẽ sẽ tránh được đụng độ trên những vấn đề như Đài Loan, hay tranh chấp chủ quyền ở Biển Đông. Cũng giống như nước Anh giảm bớt cam kết và chấp nhận ích lợi của Mỹ ở Tây Bán Cầu vào đầu thế kỷ trước. Bây giờ nước Mỹ nên bớt cam kết, và nên xây dựng một thỏa hiệp lâu dài với Trung Quốc về vấn đề Đài Loan.

Tự ý cắt đứt quan hệ với các chế độ thối nát ở Trung Đông, sẽ giúp cho Hoa Kỳ tránh được gánh nặng giả đạo đức, làm mất sự ủng hộ của quần chúng đối với chính sách ngoại giao của Mỹ trong toàn bộ khu vực – và tăng tốc việc rút quân khỏi Iraq và Afghanistan sẽ tiết kiệm rất nhiều. Yêu cầu hiện nay là 118 tỉ USD để chi tiêu cho các chiến dịch, tương ứng với sự tiết kiệm được số tiền 42 tỉ USD so với năm ngoái (2010). Nếu chấm dứt chiến tranh nhanh hơn, sẽ tiết kiệm được nhiều hơn nữa. Vào lúc chính phủ Mỹ bị áp lực rất lớn để biện minh cho những chi tiêu to lớn, những lợi ích ít ỏi do các cuộc chiến này mang lại không làm cho bất cứ ai có thể tiếp tục kiên nhẫn – hay hy sinh nữa.

Từ hoang phí chuyển qua thận trọng

Giai đoạn thứ 2 cần có cho việc tinh giản, là phải giảm bớt tầm vóc của quân đội Mỹ. Mặc dù những nỗ lực rất lớn của Bộ trưởng Gates, ngân sách quốc phòng 2012 vẫn chứa đầy những khoản tiền dành cho các hệ thống vũ khí có giá trị chiến lược còn đang bị tranh cãi. Ví dụ, mặc dù bị trì hoãn, chi phí tăng vọt, thử nghiệm không đạt, và bị các quốc gia đồng minh phản đối, chính quyền Obama đã đề nghị 10 tỉ USD cho nhiều hệ thống phòng ngự tên lửa đạn đạo, và gần 10 tỉ USD khác tài trợ cho máy bay chiến đấu F-35. Các chương trình này chỉ là những trái cây nằm dưới thấp (dễ nhìn thấy). Một nhóm chuyên viên lưỡng Đảng gồm nhiều chuyên viên, đã được tới Viện nghiên cứu chính sách (Institute for policy studies) gần đây đã kết luận là chính phủ Mỹ có thể cắt bớt 77 tỉ USD trong ngân sách quốc phòng 2012, trong 8 chương trình khác nhau. Các loại tàu ngầm mới, và chi trả sơ bộ cho cái gọi là mẫu hạm số 11. không có quốc gia nào có hơn một cái mẫu hạm. Đề án mẫu hạm này không phải là chuyện cần làm với chi phí 5 tỉ USD. Tương tự, chi ra 100 tỉ USD trong 10 năm tới để cập nhật hóa hệ thống vũ khí nguyên tử sẽ không đe dọa được bất cứ sự tính toán nào của đối phương.

Cắt sâu thêm chi tiêu quốc phòng sẽ bó buộc Lầu Năm Góc phải làm những điều nước Mỹ đang làm : Suy nghĩ lại vai trò của đất nước trong một thế giới đang thay đổi. Một vấn đề của chương trình mua sắm vũ khí hiện nay là tính hữu lý chiến lược của nó đã nhấn mạnh vào một số mục tiêu – 320 tàu chiến cho hải quân, 2.200 máy bay chiến đấu cho không quân – còn là vấn đề tối tăm. Bảo vệ con đường hàng hải quốc tế chống lại xâm lược Trung Quốc thường trực được người ta nêu ra để biện minh cho những chi tiêu này. Nhưng chính xác, làm sao nước Mỹ bảo vệ được nền kinh tế của nó bằng cách đụng độ với quốc gia đối tác thương mại đứng hàng thứ ba của nó, thì không ai cắt nghĩa.

Thiếu sự minh định về phí tổn và lợi ích của những hệ thống vũ khí mới có thể dẫn tới những sai lầm tốn kém. Nước Mỹ đã dẫn đầu rất xa về hàng không mẫu hạm, máy bay phản lực thế hệ thứ 4, và lực lượng bộ binh cơ khí hóa. Còn rất ít lý lẽ để phung phí nguồn lực cho việc thay thế hệ thống vũ khí mà nó đã vượt rất xa các đối thủ. Hơn nữa, tốc độ thay đổi nhanh của công nghệ, nhất là về phương diện khả năng

chống tàu chiến và phòng không tối tân, đã làm người ta nghi ngờ về sự khôn ngoan đổ tiền vào những hệ thống vũ khí có thể trở thành lỗi thời vào thời điểm chúng vừa mới được sản xuất.

Ngược lại, nếu đầu tư vào những hệ thống có chất lượng đã được kiểm chứng, sẽ đẩy mạnh quốc phòng của Mỹ tại những vùng cốt lõi và cung cấp cho nước Mỹ sự mềm dẻo tối đa để đáp trả lại những mối đe dọa tương lai. Để đạt mục tiêu này, nên tiếp tục đầu tư vào hệ thống chống tên lửa đạn đạo có căn cứ trên biển hoặc trên đất liền. Đây là cách thức hay nhất để bảo vệ Mỹ và đồng minh trước sự đe dọa của tên lửa đối phương. Lầu Năm Góc nên chọn những phương án rẻ tiền cho những hệ thống hiện hữu, ví dụ như máy bay không người lái, với số lượng lớn. Quốc hội nên tiếp tục tài trợ cho nghiên cứu và phát triển, nhưng chỉ vừa đủ, để bảo đảm những công nghệ mới này được sản xuất kịp thời khi có nhu cầu xảy tới. Sự thay đổi trong kế hoạch mua sắm này, cộng với sự rút lui khỏi Iraq và Afghanistan và một lực quân, cùng với lính thủy đánh bộ nhỏ hơn, sẽ tiết kiệm cho nước Mỹ 90 tỷ USD mỗi năm.

Những món tiền tiết kiệm này sẽ được sử dụng để làm hồi sinh nền kinh tế. Chính sách tinh giản bắt đầu bằng cách cắt bớt nguồn lực cho chính sách đối ngoại, nhưng nó chỉ chấm dứt nếu các nguồn lực này được sử dụng ở trong nước. Mặc dù chi phí quân sự là một cách đầu tư có lợi, nhưng nó không phải lúc nào cũng thế. Và nước Mỹ đã vượt qua điểm “ lợi tức thu hồi được giảm dần ” khi nói tới chi tiêu quốc phòng. Washington nên đặt ưu tiên kích thích nền kinh tế và làm cho nó có nhiều sức cạnh tranh hơn. Làm sao đạt được những mục tiêu này còn là đầu đề cho nhiều cuộc tranh luận dữ dội. Nhưng những cuộc tranh luận này sẽ có ý nghĩa hơn nếu nó có mục tiêu là đầu tư những món tiền do chính sách tinh giản gây ra.

Sự giảm sút một chút sức mạnh của Mỹ, kết hợp với môi trường quốc tế tương đối thuận lợi, đã cho phép nước Mỹ cơ hội hy hữu giảm bớt cam kết quốc tế, một cách có tính toán. Để tận dụng sự tất yếu này, các nhà làm luật ở Washington nên chống lại lời kêu gọi phải siết chặt sự kiểm soát của Mỹ lên những vấn đề của thế giới, bỏ qua những lời cảnh báo là Mỹ sẽ mất uy tín, và vượt qua những phản kháng của giới quan liêu ở Mỹ. Bằng cách giảm bớt chính sách triển khai quân đội tiền phương, chia sẻ gánh nặng với các đồng minh, hạn chế bớt các cuộc chiến tranh ở vùng ngoại vi, và chặn bớt những chi tiêu hoang phí trên các loại vũ khí không cần thiết, nước Mỹ không những làm chậm lại sự suy tàn của nó, mà còn gieo mầm cho sự hồi phục kinh tế.

Chú thích :

- (1) **Đảng Trà (Tea Party)** : Một phong trào quần chúng ở Mỹ. Hiện nay họ có mục tiêu là đòi giảm thuế, tăng thêm chi tiêu của chính phủ, và có liên hệ tới nhiều thành viên của Đảng Cộng hòa. Chữ TEA Party bắt nguồn từ năm 1773, lúc người dân thuộc địa Mỹ phản đối chính phủ bảo hộ Anh, đã tụ tập ở cảng Boston, đổ trà của người Anh xuống biển. để đòi độc lập cho nước Mỹ. Chữ TEA còn là viết tắt của khẩu hiệu (Taxes Enough Already), đòi chính phủ Mỹ phải giảm thuế cho người dân.
- (2) **Điều hâu về ngân sách** : Những người đòi hỏi cắt giảm ngân sách của chính phủ Mỹ.

- (3) **Các nhóm quyền lợi** : Trong các nhóm này, nhóm “ phức hợp công nghiệp - quân sự ” là mạnh nhất. Nếu ngân sách quốc phòng giảm, các ngành công nghiệp phục vụ quốc phòng sẽ mất bớt hợp đồng sản xuất vũ khí, do đó sẽ mất lợi nhuận. Vì vậy, họ thúc đẩy phe quân sự cố gắng tăng cường chi tiêu quốc phòng, và gây chiến tranh ở nước ngoài để sử dụng tới các loại vũ khí đã sản xuất. Để vận động các nhà làm luật ở Quốc hội chấp nhận một chi tiêu quân sự lớn, các công ty sản xuất vũ khí đã lập ra những nhóm vận động (*lobby*). Những nhóm này được luật pháp cho phép. Chúng vận động các dân biểu bỏ phiếu thuận lợi cho những dự án chi tiêu quốc phòng nào đó. Kết quả là rất khó cho Quốc hội cắt giảm ngân sách.
- (4) Tổng thống Mỹ Nixon trước kia cũng đã chủ trương rút bớt quân từ Nhật Bản và Hàn Quốc về đóng ở Guam, mục tiêu cắt bớt chi phí. Nhưng chính sách này không được thực hiện. từ đó đến nay.
- (5) *Xây dựng quốc gia* : Đó là những kế hoạch của Mỹ giúp các chính phủ địa phương xây dựng một đất nước, chế độ theo mong muốn chiến lược của Mỹ.