

6.6- CÂN BẰNG NGOÀI KHƠI

(*Offshore Balancing*)

Sự chiến thắng của chính sách cân bằng ngoài khơi

Christopher Layne

The National Interest, 27-1-2012

Mặc dù được khoác cái vẻ bề ngoài là sự ưu việt quân sự của Mỹ và vai trò lãnh đạo toàn cầu, thật ra cuốn sách ***Hướng dẫn Chiến lược Quốc phòng*** của chính phủ Obama là giai đoạn đầu của sự điều chỉnh để chấm dứt thời đại Hòa bình kiểu Mỹ (*Pax Americana*). Đó là thời kỳ Mỹ thống trị thế giới 60 năm kể từ năm 1945. Như tài liệu này của Bộ Quốc phòng đã nói, mặc dù không cho biết hậu quả đại chiến lược về lâu dài của Mỹ là gì. “ *Nước Mỹ đã tới điểm uốn* ”. Nói giản dị, một sự chuyển dịch sức mạnh sâu xa trong chính trị quốc tế đang diễn ra. Nó bắt người ta phải suy nghĩ lại về vai trò của nước Mỹ trên thế giới.

Bản ***Hướng dẫn*** là một câu trả lời cho hai sức đẩy. Thứ nhất, nước Mỹ đang bị suy yếu về kinh tế, và sẽ phải đối mặt với cuộc khủng hoảng tài khóa vào cuối thập kỷ này. Như Tổng thống Obama đã nói : “ *Bản Hướng dẫn phản ánh nhu cầu ‘Chúng ta phải lập lại trật tự tài khóa ở trong nhà và làm mới lại sức mạnh kinh tế’* ”. Chỉ số chính xác nhất về sự suy yếu của Mỹ là GDP, so sánh với các quốc gia cạnh tranh tiềm ẩn khác, và phần chia của nước Mỹ về sản lượng trong ngành chế biến. Sản lượng hàng chế biến của Trung Quốc bây giờ đã vượt qua Mỹ, và chiếm trên 18% sản lượng hàng chế biến của thế giới. Đối với GDP, mọi người dự đoán đều cho rằng, nếu đo bằng tỉ giá hối đoái, GDP của Trung Quốc sẽ vượt qua Mỹ vào cuối thập kỷ này. Nếu đo bằng mãi lực tương đối, một số nhà kinh tế nghĩ rằng Trung Quốc **đã** vượt qua Mỹ để trở thành nền kinh tế lớn nhất thế giới. Rõ ràng, Trung Quốc đang ở vào thời điểm sắp vượt qua Mỹ về kinh tế. Vào cuối thập kỷ này, khi tỷ lệ nợ của chính phủ Mỹ trên GDP có vẻ vượt qua ngưỡng báo động 100%, nước Mỹ sẽ phải đối mặt với một cuộc khủng hoảng tài khóa nặng nề. Trong báo cáo tháng 6-2011, Văn phòng Ngân sách Quốc hội cảnh báo là nếu chính phủ Mỹ không cắt mạnh tay chi tiêu của Nhà nước, kể cả bảo hiểm xã hội và quốc phòng, và tăng thuế, nền tài khóa của nó sẽ sụp đổ. Thêm vào đó, lo ngại lạm phát trong tương lai, và khả năng trả nợ của nước Mỹ, sẽ làm hại tới quy chế của đồng đô la như một đồng tiền dự trữ. Quy chế của đồng đô la hiện nay cho phép nước Mỹ tránh phải chọn lựa giữa “ bơ và súng ” và sống sung túc ngoài khả năng của họ, trong nước được hưởng quỹ xã hội, ở ngoại quốc có thừa thãi vị trí địa chính trị. Nhưng tình hình này chỉ được tiếp tục khi nước ngoài còn muốn cho Mỹ mượn tiền. Ngày nay người ta bàn tán rất nhiều về quy chế đồng tiền dự trữ trong tương lai của đồng đô la Mỹ. Điều này vài năm trước không ai nói tới.

Nhân tố thứ hai đứng đằng sau chiến lược mới của Lầu Năm Góc là sự chuyển dịch của cải và sức mạnh của thế giới từ vùng châu Âu – Đại Tây Dương qua châu Á. Có những đại cường mới nổi lên như Trung Quốc, và có lẽ cả Ấn Độ, có những đại cường khu vực như Nga, Thổ Nhĩ Kỳ, Nhật Bản, Hàn Quốc, Nam Phi và Brazil. Họ sẽ nắm những vai trò quan trọng hơn trên chính trường quốc tế. Như thế “ thời điểm đơn

cực ” sau chiến tranh lạnh, vào lúc nước Mỹ chỉ huy cả thế giới, với tư cách là “ siêu cường duy nhất ”, sẽ bị thay thế bởi một hệ thống đa cực quốc tế. Báo *The Economist* gần đây đã dự báo là chi phí quốc phòng của Trung Quốc sẽ bằng với Mỹ vào năm 2025 (1). Vào giữa hay vào cuối thập kỷ tới, Trung Quốc sẽ ở vào vị trí có thể định hình trật tự quốc tế mới, dựa trên những luật lệ và tiêu chuẩn của họ. Và có thể, họ sẽ cung cấp cho thế giới một đồng tiền dự trữ mới.

Trong sách *Hướng dẫn chiến lược quốc phòng*, người ta không tìm thấy các chữ “ suy tàn ” và “ dàn mỏng đế quốc thái quá ” (*imperial overstretch*). Chữ sau là do sử gia Paul Kennedy đưa ra để mô tả những hậu quả xảy ra khi các nguồn lực kinh tế của một đại cường không hỗ trợ nổi tham vọng quốc tế của họ. Nhưng, mặc dù Tổng thống Obama và Bộ trưởng Panetta có thể không chấp nhận, bản hướng dẫn này là bước tiến đầu tiên về hướng tinh giản chiến lược quan trọng của nước Mỹ trong hai thập kỷ tới.

Chính sách tinh giản này sẽ làm nổi bật **đại chiến lược mới** của nước Mỹ : *cân đối ngoài khơi* (offshore balancing). Trong một bài viết trong tạp chí *An ninh Quốc tế* năm 1997, tôi đã lý luận là chiến lược “ *cân đối ngoài khơi* ” sẽ thay thế chiến lược “ *ưu việt* ” (primacy), vì tình hình kinh tế khó khăn không thể hỗ trợ vai trò trường thượng của nước Mỹ trước sự nổi lên của những cường quốc khác, và sự suy sụp của sự thống trị kinh tế của Mỹ. Ngay từ năm 1997, người ta đã nhìn thấy trước là khi lợi thế của Mỹ đang bị suy mòn, sẽ có những áp lực lớn lên nước Mỹ bắt phải sắp xếp lại những cam kết quốc tế, thuận theo sự suy giảm kinh tế của nước này. Điều này đòi hỏi phải giảm bớt sự hiện diện quân sự của Mỹ ở hải ngoại, phải xác định rõ ưu tiên chiến lược, chuyển giao vai trò chủ yếu duy trì an ninh ở châu Âu và Đông Á cho các quốc gia trong khu vực, và phải giảm mạnh tầm vóc của quân đội Mỹ. Sau bài báo này, quan niệm về “ *cân đối ngoài khơi* ” đã được nhiều nhà tư tưởng khác sử dụng, kể cả John Mearsheimer, Stephen Walt, Barry Posen, Christopher Preble và Robert Pape.

Để nói rõ, các người sử dụng từ này có nhiều ý kiến khác nhau để mô tả đặc tính của “ *cân đối ngoài khơi* ”, nhưng họ đều đồng ý chiến lược này dựa trên một số nguyên tắc như sau :

1- Các hạn chế về kinh tế và tài khóa đòi hỏi nước Mỹ phải lập ra danh sách những ưu tiên chiến lược. Theo đó, nước Mỹ phải rút quân hay giảm bớt quân đội ở châu Âu và Trung Đông, và tập trung sức mạnh quân sự tại Đông Á.

2- Lợi thế chiến lược tương đối của Mỹ sẽ chủ yếu dựa trên sức mạnh hải quân và không quân. Không thể gửi lực lượng qua chiến đấu trên đất liền ở châu Á. Như thế nước Mỹ phải chấp nhận quan điểm của Alfred Thayer Mahan (về tính ưu việt của sức mạnh hải và không quân), và bác bỏ quan điểm chiến lược của Sir Halford Mackinder (ưu việt của lục quân).

4- *Cân đối ngoài khơi* (3) là một chiến lược chủ trương chuyển giao gánh nặng quốc phòng, chứ không phải là chia sẻ gánh nặng quốc phòng. Nó dựa trên quan điểm là các quốc gia khác phải làm nhiều hơn nữa cho an ninh của họ, do đó nước Mỹ sẽ làm ít hơn cho họ.

5- Bằng cách giảm bớt căn cứ quân sự trên đất liền ở Trung Đông, nước Mỹ sẽ giảm bớt những va chạm với các nhóm khủng bố Hồi giáo *bảo căn* (fundamentalist). Khủng bố Hồi giáo là phản ứng chống lại sự thống trị của Mỹ và chính sách của Mỹ

trong khu vực và chúng chống lại lực lượng quân đội Mỹ đóng trên đất liền. Có một ích lợi cốt lõi cho nước Mỹ ở khu vực này là bảo vệ an ninh cho con đường vận chuyển dầu hỏa, có thể được bảo đảm dễ dàng bằng sức mạnh hải quân và không quân.

6- Nước Mỹ phải tránh những kế hoạch “*xây dựng quốc gia*” (2) tầm vóc lớn trong tương lai, như tại Iraq và Afghanistan hiện nay. Và hạn chế gây chiến tranh trong mục đích thay đổi chế độ chính trị.

Rất nhiều điểm kể trên đã được đưa vào bảng **Hướng dẫn Chiến lược Quốc phòng**. Ví dụ, văn bản mới về chiến lược này tuyên bố là Mỹ “*sẽ không nhất thiết phải cân đối lại trong khu vực châu Á – Thái Bình Dương*” (4). Văn bản cũng nói rõ là “*nước Mỹ sẽ cân đối lại việc đầu tư quân sự tại châu Âu*” và sự hiện diện quân đội Mỹ trên đại lục “*sẽ chuyển biến*” (gần đây, Lầu Năm Góc quyết định cắt bớt bộ binh tại châu Âu từ 4 lữ đoàn xuống còn 2 lữ đoàn, đó là một thí dụ cho sự “*chuyển biến*”). Cuối cùng Văn bản này ngụ ý bác bỏ chính sách của Mỹ sau sự cố 11-9 là chú ý vào *chiến tranh chống nổi loạn* (counter insurgency), văn bản nói là với sự chấm dứt chiến tranh Iraq, và giảm dần cuộc chiến ở Afghanistan, “*quân đội Mỹ sẽ không còn có tầm vóc lớn để tham gia các chiến dịch lớn, một cách dài lâu nữa*”.

Bản **Hướng dẫn Chiến lược Quốc phòng** cho thấy quan niệm về “*cân đối ngoài khơi*” đã được đưa từ phòng học qua thế giới thật của người làm chính sách ở Washington. Trong những năm vừa qua, hải quân Mỹ, Bộ Tổng tham mưu, và Hội đồng Tình báo Quốc gia đều đã chú ý tới “*cân đối ngoài khơi*” là một giải pháp thay thế cho “*chiến lược ưu việt*” (3). Thật thế, trong bài diễn văn năm 2011 tại trường West Point, Bộ trưởng Quốc phòng lúc đó là Robert Gates đã nhắc tới 2 điểm, nêu rõ là ông ủng hộ quan điểm chiến lược của Mahan hơn là của Mac Kinder. Thứ nhất, ông nói là “*Kịch bản đáng tin nhất và các kỹ thuật cao cấp cho phép quân đội Mỹ tham gia giai đoạn đầu tiên của một cuộc chiến tranh, là với Hải quân và Không quân. Dù ở châu Á, vịnh Persique hay bất cứ nơi nào khác*”. Thứ hai, với tình hình lúc đó đang có cuộc tranh luận về Libya. Ông tuyên bố là “*Bất cứ Bộ trưởng Quốc phòng nào trong tương lai, có vấn đề cho Tổng thống đem một đạo bộ binh lớn đi vào châu Á hay Trung Đông, hay Phi châu, thì phải ‘mang đầu ông ấy ra mà kiểm tra’*”. Giống như Tướng Mac Arthur đã có lần nói như vậy. Nói cách giản dị, sẽ không có chiến tranh trên mặt đất ở châu Á – Âu. Cuộc can thiệp vào Libya là đỉnh cao của chiến dịch “*cân đối ngoài khơi*”. Nước Mỹ từ chối gửi bộ binh, và chuyển gánh nặng chiến tranh cho người châu Âu.

Nhưng trong Bảng Hướng dẫn này, có một sự căng thẳng khó chịu giữa hai khuynh hướng : Một khuynh hướng công nhận sự khó khăn kinh tế có ảnh hưởng lên chiến lược của Mỹ, và thứ hai là khuynh hướng cho rằng lợi ích toàn cầu của Mỹ và vai trò quân sự của Mỹ phải được giữ nguyên.

Điều này phản ánh một khác biệt trí thức sâu xa trong cộng đồng chính sách đối ngoại của Mỹ. Họ ngần ngại chấp nhận thực tế về sự suy yếu của nước Mỹ. Vào tháng 8-2010, Bộ trưởng ngoại giao Hillary Clinton ca ngợi “*Thời điểm mới cho nước Mỹ*”, tái khẳng định trách nhiệm của Mỹ lãnh đạo thế giới và đưa ra một chính sách toàn cầu đầy tham vọng cho Mỹ. Gần đây hơn, Mitt Romney, một ứng viên sáng giá của Đảng Cộng hòa cho chức vụ Tổng thống Mỹ, tuyên bố là Thế kỷ 21 “*phải là một thế kỷ của người Mỹ*” và “*nước Mỹ không có định mệnh trở thành một trong những cường quốc thế giới có sức mạnh ngang nhau*”. Quan điểm này đã được một số các học giả về

chính sách đối ngoại cô vũ. Họ từ chối công nhận sự suy yếu của Mỹ, và chạy theo lý thuyết “ suy yếu không đau ” nghĩa là các tiêu chuẩn và các định chế của *Pax Americana* sẽ tồn tại sau khi nước Mỹ tinh giản bớt.

Nhưng, mặc dù “ *tính chất ngoại lệ của Mỹ* ”, nước Mỹ cũng không tránh khỏi định mệnh lịch sử về sự suy tàn của các đại cường. Đất nước này cần điều chỉnh cho tình hình thế giới của năm 2025, lúc đó Trung Quốc đã trở nên nền kinh tế lớn nhất thế giới, và chi tiền cho quốc phòng cao hơn bất cứ quốc gia nào khác. Sự tinh giản chiến lược hữu hiệu không phải chỉ là cắt ngân sách quốc phòng, nó còn mang ý nghĩa là phải định nghĩa lại quyền lợi của Mỹ và tham vọng ở nước ngoài. Sự suy tàn của bá quyền không bao giờ không đau đớn. Khi thập kỷ thứ 2 của thế kỷ 21 bắt đầu, lịch sử và tình hình đa cực đang quay trở lại. Sự lo lắng chiến lược trọng tâm của Mỹ trong hai thập kỷ tới sẽ là sự suy tàn của chính nó, và sự nổi lên của Trung Quốc.

Christopher Layne

Giáo sư về tình báo và an ninh quốc gia, ghé Robert Gates,

Trường Quản trị Chính phủ George Bush, Texas.

Khuyến hướng chính trị thực dụng, chống lại phe tự do chủ nghĩa.

Chú thích :

(1) Ngân sách quốc phòng của Trung Quốc cho tài khóa 2012 vào khoảng 670 tỉ nhân dân tệ (khoảng hơn 100 tỉ USD) ; trong lúc đó, ngân sách quốc phòng của Mỹ khoảng 550 tỉ USD. Nếu để ý tới vật giá ở Trung Quốc rất rẻ so với ở Mỹ, ngân sách 670 tỉ nhân dân tệ của Trung Quốc được coi là gần xấp xỉ ngân sách 550 tỉ USD của Mỹ.

(2) Xây dựng quốc gia (*nation building*) : xây dựng một đất nước, tổ chức guồng máy Nhà nước dùm cho người dân ở đó. Ví dụ Iraq hay Afghanistan, để lập những chính phủ thân Mỹ. Chương trình này đã gây rất nhiều tổn kém cho ngân sách chính phủ Mỹ, và đã thất bại ở cả Iraq lẫn Afghanistan.

(3) *Chiến lược ưu việt* : Dựa vào khả năng ưu việt về kinh tế của Mỹ trên thế giới, nước Mỹ đã sử dụng quân đội trên khắp thế giới, và can thiệp vào bất cứ khu vực nào mà Mỹ cảm thấy quyền lợi bị đe dọa. Chủ yếu là sử dụng bộ binh, ví dụ như tại chiến tranh Triều Tiên, chiến tranh Việt Nam, chiến tranh Iraq và Afghanistan. Chiến lược này rất tổn kém cho ngân sách quốc phòng của Mỹ.

Ví dụ cuộc chiến Iraq và Afganistan đã làm Mỹ tốn tới 3000 tỉ USD. Số tiền này tương đương với số tiền dùng để cứu nguy nền kinh tế Mỹ trong cuộc khủng hoảng 2008. Ngược lại, chiến lược *cân đối ngoài khơi*, không sử dụng tới bộ binh, cho phép Mỹ tiếp kiệm được chi phí rất nhiều.

(4) *Cân đối lại* : Thuật ngữ dùng để chỉ sự giảm bớt số quân đội hiện đang đồn trú ở một vùng nào đó. Đơn giản, đó là sự rút bớt quân về Mỹ.