

6.7- AN TOÀN HIỆN NAY RẤT RÕ RÀNG

(Clear and present safety)

The US is more secured than Washington thinks

Micah Zenko, Michael Cohen

Chuyên gia của

Hội đồng chính sách đối ngoại Mỹ

Foreign Affairs, March/Avril 2012

Tháng tám vừa qua (2011), ứng cử viên chức Tổng thống Mỹ, Mitt Romney đã làm một chuyện nghi lễ cứ 4 năm một lần trong chính trị Mỹ : Ông ta có một bài phát biểu tại Hội nghị thường niên của những cựu chiến binh trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Bài nói của ông bắt nguồn từ một truyền thống khác của Mỹ : Thôi phòng sự đe dọa của người ngoài lên nền an ninh của Mỹ. Theo ý Romney, “ là thế giới sẽ trở thành một nơi an toàn hơn trước. Sự ngược lại cũng đúng. Hãy coi bọn jihadists (chiến binh Hồi giáo), người Iran có vũ khí nguyên tử, một khu vực Trung Đông bạo loạn, một Pakistan bất ổn, một Bắc Triều Tiên vô vọng, một nước Nga cứng rắn, và một đại cường đang nổi lên có tên là Trung Quốc. Không, trái đất đang trở nên bất an ”.

Không bao lâu sau, Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ, Leon Panetta cũng phản ánh ý kiến của Romney. Vào tháng 10, trong một bài nói, Panetta đã nhắc tới nạn phổ biến vũ khí hạt nhân, từ các quốc gia còn đồ tới việc tấn công trên mạng, từ cuộc cách mạng ở Trung Đông, tới khủng hoảng kinh tế châu Âu, cho tới sự nổi lên của các đại cường Trung Quốc và Ấn Độ. “ Tất cả những đổi thay này đã nói lên sự chuyển đổi về an ninh, địa chính trị, kinh tế và dân số trong trật tự thế giới hiện nay, làm cho thế giới ngày càng khó dự đoán hơn, càng bất ổn hơn, và nguy hiểm hơn ”.

Đại tướng Martin Dempsey, Chủ tịch Bộ Tổng tham mưu liên quân, cũng phát biểu tương tự trong một bài diễn văn gần đây : “ Số lượng và tính chất của các mối đe dọa lên nước Mỹ ngày càng tăng lên đáng kể ”. Và Bộ trưởng ngoại giao Mỹ, bà Hillary Clinton đã đổ thêm dầu vào lửa, tuyên bố là “ nước Mỹ ngày nay đang ở trong một thế giới phức tạp và nguy hiểm ”.

Trong giới tinh hoa của cộng đồng chính sách đối ngoại, có một niềm tin đang lan rộng là thế giới hậu chiến tranh lạnh là một nơi, đầy những bất trắc và nguy hiểm. Trung tâm nghiên cứu Pew vào năm 2009, đã công bố là có tới 69% thành viên của Hội đồng Quan hệ Đối ngoại của Mỹ tin rằng hiện nay nước Mỹ đang ở trong một thế giới có nguy hiểm hơn hay ngang với thời Chiến tranh lạnh. Tương tự, vào năm 2008,

Trung tâm cho Tiến bộ ở Mỹ (Center for American Progress) đã thăm dò ý kiến hơn 100 chuyên gia đối ngoại của Mỹ, và thấy là có tới 70% người cho rằng thế giới ngày càng trở nên nguy hiểm. Có lẽ ý kiến này đã vượt trội các ý kiến khác trong cuộc tranh luận về chính sách đối ngoại của Mỹ, và đóng khung suy nghĩ của người dân về các vấn đề quốc tế.

Chỉ có một vấn đề. Điều này giản dị là sai. Thế giới mà nước Mỹ đang sống ngày nay là một nơi có sự an toàn và an ninh đáng kể. Đó là một thế giới có ít đụng độ bạo lực và nhiều tự do chính trị hơn trước kia, hơn tất cả những thời điểm khác của lịch sử nhân loại. Khắp nơi trên trái đất, con người có triển vọng sống lâu hơn, và có nhiều cơ hội làm ăn hơn trước kia. Nước Mỹ không phải đối mặt với bất cứ sự đe dọa nào đến từ bên ngoài, không có đối thủ siêu cường nào cả, và không có sự cạnh tranh trong ngắn hạn cho vai trò bá chủ thế giới. Lực lượng quân sự của Mỹ mạnh nhất thế giới, và ngay cả thời kỳ đang xảy ra khủng hoảng kinh tế, nền kinh tế Mỹ vẫn sống động và thích nghi nhanh nhất so với các nền kinh tế khác. Mặc dù nước Mỹ đang phải đối mặt với một loạt những thách thức quốc tế, chúng không tạo ra nguy cơ cho hầu hết người dân Mỹ, và có thể quản lý được với những phương tiện ngoại giao, kinh tế hay quân sự.

Thực tế này không được phản ánh trong chiến lược an ninh quốc gia của Mỹ hay trong những buổi tranh luận về chính sách ngoại giao của Mỹ. Chiến lược an ninh quốc gia gần đây nhất của Tổng thống Obama hy vọng rằng “*sẽ có một thế giới trong đó, nước Mỹ sẽ trở nên mạnh hơn, an ninh hơn, và có khả năng vượt qua các thách thức, trong lúc đó, vẫn đáp ứng được nguyện vọng của nhân dân khắp thế giới*”. Thật ra, cơ bản mà nói, đó là thế giới đang hiện hữu hôm nay. Nước Mỹ là nước hùng mạnh nhất thế giới, không bị thách thức, và an toàn. Nhưng giới tinh hoa chính trị của đất nước đã không muốn công nhận điều này, và không sáp nhập thực tế này vào việc chọn lựa chính sách đối ngoại cũng như chính sách an ninh quốc gia.

Sự sai biệt giữa các mối đe dọa từ ngoài vào, và sự ham muốn buôn bán các mối đe dọa này ở trong nước, là kết quả của sự hội tụ nhiều nhân tố khác nhau. Nhân tố rõ rệt và quan trọng nhất là chính trị bầu cử. Thối phòng các nguy cơ là phục vụ quyền lợi của hai Đảng (Dân chủ và Cộng hòa). Đối với Đảng Cộng hòa, họ đã tấn công Đảng Dân chủ về những điểm mà họ cho là yếu kém trong chính sách đối ngoại. Không có cách nào làm cho họ giảm bớt cách nói hoa hòe này. Khái niệm về một thế giới nguy hiểm có lẽ đóng vai trò có lợi ích chính trị cho họ. Đối với Đảng Dân chủ, họ sợ quần chúng chê là hèn, nên đã hành động có vẻ mạnh mẽ để chống lại sự tấn công của Đảng Cộng hòa, và là một chính sách bảo hiểm trong trường hợp có thật một mối đe dọa cho nước Mỹ. Cảnh báo một thế giới nguy hiểm cũng có lợi cho tầng lớp quan liêu rất mạnh trong chính phủ Mỹ. Bóng ma về những mối đe dọa biến minh cho ngân sách khổng lồ của giới quân sự và tình báo, cùng với các cơ sở an ninh quốc gia nằm ngoài chính phủ (các nhà cung cấp khí tài quốc phòng, các nhóm lớp bi, các nhóm suy nghĩ (*think tank*) và các đại học.

Cũng có một vòng phản hồi độc địa. Bởi vì luôn luôn có sự thối phòng các mối đe dọa lên nước Mỹ, chính quyền Washington đã nhấn mạnh thái quá tới các biện pháp quân sự để giải quyết những vấn đề quốc tế (kể cả những vấn đề có lẽ được giải quyết tốt hơn nếu sử dụng tới các biện pháp phi quân sự). Quân sự hóa chính sách đối

ngoại sẽ dẫn tới những khó khăn cho các nỗ lực cân bằng chi tiêu cho an ninh quốc gia hay cắt giảm ngân sách quốc phòng khổng lồ. Những người chống đối lại việc cắt giảm chi tiêu này chắc chắn đã thổi phồng thêm nữa các mối đe dọa. Mùa thu 2011, Đại tướng Norton Schwartz, Tham mưu trưởng Không quân, nói rằng sự cắt giảm ngân sách quốc phòng “ sẽ làm chi tiêu quân sự của nước Mỹ trở lại mức 2007, sẽ làm yếu khả năng của giới quân sự để bảo vệ Tổ quốc, và tạo ra những hậu quả thảm khốc ”. Cũng trong chiều hướng này, Bộ trưởng Panetta cảnh báo là một sự cắt giảm ngân sách như vậy “ sẽ mời mọc xâm lăng ” từ phía kẻ thù. Đây là những lời tuyên bố khó hiểu, vì ngân sách quốc phòng của Mỹ lớn hơn ngân sách quốc phòng của 14 quốc gia đứng sau Mỹ. Và một nước Mỹ đang duy trì một hệ thống vũ khí được thiết kế để chống lại kẻ thù, mà kẻ thù này đã biến đi từ 20 năm trước.

Dĩ nhiên, lạm phát về các mối đe dọa không phải là điều mới mẻ. Trong thời chiến tranh lạnh, mặc dù Hoa Kỳ đối mặt với những đe dọa thực sự, các nhà lãnh đạo chính trị Mỹ ít khi thổi phồng các mối đe dọa nhỏ thành mối đe dọa lớn. Ngày nay, không còn những mối nguy cơ xa xôi cho nước Mỹ như trong thời chiến tranh lạnh, thế mà các nhà chính trị lại luôn luôn dùng những từ mang tính báo động, những từ được sử dụng từ thời xung đột siêu cường trước kia. Thực tế cho thấy, chính sách của nước Mỹ trong thế giới hậu 11- 9-2001 đã được Phó Tổng thống Mỹ, Dick Cheney, tóm lược thô thiển. Lúc đó ông ta còn giữ chức vị, Cheney đưa ra ý kiến là nước Mỹ phải sửa soạn cho những mối đe dọa xa xôi nhất, như là nó sắp xảy ra đến nơi. Ký giả Ron Suskind đã mệnh danh sự suy nghĩ này là “ *chủ thuyết một phần trăm* ”, để mô tả điều mà Cheney gọi là “ *một phần trăm khả năng các nhà khoa học Pakistan giúp tổ chức khủng bố alQuada phát triển vũ khí hạt nhân* ”. Theo Suskind, Cheney đã nhấn mạnh là nước Mỹ phải coi những mối đe dọa tiềm ẩn xa xôi này “ *như là điều chắc chắn để chúng ta phải đáp trả* ”.

Những kiểu đáp trả rợn tóc gáy đó ít khi xảy ra ngoài phạm vi của vấn đề an ninh quốc gia, ngay cả khi chính phủ phải đối mặt với những vấn đề gây thiệt hại cho người Mỹ nhiều hơn những mối đe dọa ngoại lai. Theo sự phân tích của một chuyên gia về ngân sách, Linda Bيلمes, và kinh tế gia Joseph Stiglitz, mười năm sau ngày 11- 9, toàn bộ chi tiêu trực tiếp hay gián tiếp sử dụng trong việc trả đũa của nước Mỹ cho việc giết chết 3.000 công dân Mỹ, đã vượt quá 3.000 tỉ USD. Có một nghiên cứu của Viện Đô thị, một tổ chức suy nghĩ của tư nhân, đã ước định là trong cùng thời kỳ đó, từ 2000 đến 2006, 137.000 người dân Mỹ đã chết yếu vì họ không có bảo hiểm y tế. Mặc dù chính phủ hiện nay vẫn duy trì một chương trình bảo hiểm sức khỏe mạnh mẽ cho người già và người nghèo ở Mỹ, sự đáp trả của chính phủ trong cuộc khủng hoảng quốc gia về y tế trong thời gian này chẳng nghĩa lý gì đối với sự đáp trả cho các cuộc tấn công khủng bố ít tốn phí nhân mạng hơn.

Thay vì “ *chủ thuyết một phần trăm* ” của Cheney, cái mà nước Mỹ cần phải có là “ *chủ thuyết 99%* ” : đó là một chiến lược an ninh quốc gia dựa trên sự kiện nước Mỹ là một quốc gia an toàn và được bảo vệ kỹ, và dựa trên thực tế là cơ hội tạo thêm lợi ích kinh tế của Mỹ cao hơn rất nhiều so với các mối đe dọa đó. Hiểu biết rõ về thế giới ngày nay là cách tốt nhất để giữ an ninh cho nước Mỹ, và chống lại những phản ứng thái quá đã ngự trị trong chính sách đối ngoại của Mỹ từ quá lâu đời.

Tốt hơn bao giờ hết

Nước Mỹ cùng với các quốc gia khác trên thế giới, đang phải đối mặt với một thời kỳ bất ổn về kinh tế và chính trị. Nhưng chúng ta nên coi kỹ 4 chiều hướng dài hạn của thế giới, để thấy rõ sự sai lầm của “*những con buôn các mối đe dọa*” trong chính trường nước Mỹ. Đó là : sự suy giảm những đưng độ bạo động, sự giảm bớt các hoạt động khủng bố, sự lan rộng của tự do chính trị và thịnh vượng kinh tế, và sự cải thiện tình hình y tế trên toàn thế giới. Vào năm 1992, có 53 cuộc chiến tranh nổ ra trong 39 quốc gia trên khắp thế giới. Vào 2010, có 30 cuộc chiến trong 25 quốc gia. Trong số các cuộc chiến sau này, chỉ có 4 cuộc chiến gây ra tổn thất nhân mạng trên 1.000 người, và như thế người ta chỉ xếp loại 4 cuộc đưng độ này là chiến tranh đích thực mà thôi. Đó là theo báo cáo của chương trình Dữ liệu Chiến tranh Uppsala : các cuộc xung đột ở Afghanistan, Iraq, Pakistan và Somali. Hai trong 4 cuộc chiến tranh này do Mỹ khởi động.

Ngày nay, chiến tranh có chiều hướng ít ác liệt. Trung bình, chúng giết 90% ít hơn những cuộc chiến tranh trong thập kỷ 1950. Thực tế, trong thập kỷ đầu tiên của Thế kỷ này, đã chứng kiến người chết vì chiến tranh ít hơn bất cứ thập kỷ nào của Thế kỷ 20. Cùng lúc, các đại cường không có chiến tranh trực tiếp nào trong suốt 60 năm qua. Dự án Báo cáo về An ninh con người đã cho biết : “*đó là thời kỳ dài nhất có hòa bình giữa các cường quốc, trong nhiều thế kỷ nay*”. Cũng không có lý do gì để nước Mỹ sợ một cuộc chiến tranh trong tương lai ngắn hạn. Hiện nay không có một quốc gia nào có khả năng và có khuynh hướng đưng đầu quân sự với Mỹ.

Washington không nên nghĩ là mọi vấn đề của Thế giới đều đòi hỏi Mỹ phải có sự đáp trả.

Hầu hết những mối lo sợ len lỏi vào trong chính sách đối ngoại của Mỹ đều bắt nguồn từ bi kịch 11-9. Mặc dù chiến thuật của bọn khủng bố vẫn là nguyên nhân của các xung đột khu vực, từ 2006 đến 2010, số lượng tấn công của quân khủng bố giảm 20%, và số thương vong do khủng bố gây ra giảm 35%, theo tài liệu của Bộ Ngoại giao. Năm 2010, vào khoảng 2/3 số nạn nhân của khủng bố – có nghĩa là bạo động cố ý, có nguồn gốc chính trị của những nhóm dưới nhà nước gây ra cho những mục tiêu dân sự – đã xảy ra tại các vùng chiến tranh ở Afghanistan, Iraq, Pakistan và Somali. Trong số 13.186 người bị khủng bố giết hại vào năm 2010, chỉ có 15 người (0,1%) là công dân Mỹ. Tại hầu hết các vùng khác – đặc biệt là ở Mỹ – khả năng bị giết do khủng bố hay do chiến tranh đã giảm xuống gần bằng số không.

Khi bạo động và chiến tranh giảm bớt, tự do và quản lý dân chủ lại tăng thêm. Theo số liệu của Freedom House (nhà Tự Do), có 69 nền dân chủ có bầu cử sau khi chiến tranh lạnh chấm dứt. Ngày nay, có tới 117 quốc gia, và trong thời gian đó, số lượng các Nhà nước chuyên chính giảm từ 62 còn 48. Nói cho rõ, trong quy trình dân chủ hóa, các Nhà nước có những định chế chính trị yếu kém, có khuynh hướng sa lặc vào bất ổn trong ngắn hạn, nội chiến hay chiến tranh liên quốc gia. Tuy nhiên, với thời gian, người dân của các quốc gia dân chủ có sức khỏe tốt hơn và được giáo dục tốt hơn. Hầu hết các nền dân chủ không gây chiến với các nền dân chủ khác, và ít chiến tranh với các quốc gia không dân chủ.

Sợi dây liên kết giữa các nhà nước cũng tăng tốc, ngay cả trong tình trạng kinh tế toàn cầu suy thoái. Ngày nay có 153 quốc gia nằm trong Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), và bị gắn kết với nhau bởi một cơ chế tranh chấp – xử lý của WTO. Nhờ

hàng rào thuế quan thấp, xuất khẩu hiện nay chiếm 30% GDP của thế giới, một tỷ lệ đã tăng gấp 3 lần trong thời gian 40 năm qua. Xuất khẩu của Mỹ qua các nền kinh tế tăng trưởng nhanh của thế giới đã tăng 500% trong vòng một thập niên vừa qua. Sự di chuyển của tiền tệ cũng tăng mạnh, mỗi ngày có khoảng 4.000 tỉ USD được chuyển giao trên thị trường tiền tệ thế giới; tiền gửi về cho gia đình của người lao động xa quê (remittance), một hình thức làm xóa đói giảm nghèo ở các quốc gia đang phát triển, đã tăng hơn 3 lần trong thập niên vừa qua, đạt mức 440 tỉ USD mỗi năm. Một phần nhờ chiều hướng trên, cảnh nghèo khổ đã giảm bớt. Vào năm 1981, 50% dân số các quốc gia đang phát triển, sống với lợi tức thấp hơn 1.25 USD/ngày. Ngày nay, con số này giảm còn khoảng 16%. Giống như quy trình dân chủ hóa, sự phát triển kinh tế đôi khi cũng có chi phí đáng kể. Đặc biệt là, sự tự do hóa kinh tế có thể làm căng thẳng mạng lưới an sinh xã hội (mạng lưới này hỗ trợ cho những người dân dễ bị thương tổn nhất), và có thể tạo ra bất bình đẳng xã hội. Nhưng cũng trong triển vọng của nước Mỹ, sự tăng cao mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế có lợi ích rất rõ, bởi vì mậu dịch và đầu tư nước ngoài trực tiếp (FDI) giữa các quốc gia bình thường tương ứng với tăng trưởng kinh tế dài hạn và làm giảm khả năng chiến tranh.

Một chiều hướng cuối cùng góp phần vào sự an ninh tương đối của nước Mỹ là sự cải thiện tình hình sức khỏe và hạnh phúc của cả thế giới. Nhân dân của hầu hết mọi quốc gia, và chắc chắn là ở Mỹ nữa, đã có đời sống lâu hơn và khỏe mạnh hơn. Vào năm 2010, số người chết vì có liên quan tới bệnh AIDS đã giảm trong 3 năm liền. Tỷ lệ bệnh lao cũng giảm, cũng như tỷ lệ mắc bệnh polio và sốt rét. Tỷ lệ tử vong trẻ sơ sinh giảm trên toàn thế giới, nhờ ở y tế, vệ sinh và thuốc chủng ngừa. Vào năm 1970, tỷ lệ chết của trẻ sơ sinh dưới 5 tuổi là 141/1000. Vào năm 2010, chỉ còn 57/1000. Ngày nay con số này của thế giới dưới mức 70/1000. Và tỷ lệ tại Mỹ là 79/1000. Sự cải thiện to lớn về sức khỏe và hạnh phúc của người dân đã đóng góp vào chiều hướng của thế giới tiến tới an ninh và an toàn hơn trước, vì những quốc gia có trình độ phát triển con người yếu kém, có khuynh hướng hay gây ra chiến tranh.

Con ma đe dọa

Những điều kể trên không thể nói là nước Mỹ không có những thách thức lớn vào ngày nay. Đúng ra, những điều kể trên cho thấy các vấn đề của các quốc gia gặp phải, có thể quản lý được, và đe dọa tối thiểu tới cuộc sống của đa số người dân Mỹ. Không có điểm nào kể trên, dù đứng một mình hay có kết hợp với những điểm khác – biện minh cho những lời nói mang đầy tính báo động của những chính khách hay những nhà làm luật, hoặc là đưa tới kết luận là người Mỹ đang sống trong một thế giới nguy hiểm.

Hãy coi vấn đề khủng bố. Kể từ 11-9, không có mối đe dọa an ninh nào được thổi phồng hơn thế nữa. Vì tình cảnh hãi hùng của mấy ngày hôm đó, đây không phải là điều đáng ngạc nhiên. Nhưng kết quả là mức độ sợ hãi hoàn toàn vượt ra ngoài tỷ lệ của khả năng tổ chức của bọn khủng bố, và tính chất dễ bị xâm phạm của nước Mỹ. Ngày 11-9, al Qaeda đã may mắn một cách bi thảm. Kể từ đó, nước Mỹ sửa soạn cho khả năng 1% (và có lẽ ít hơn thế nữa) mà bọn khủng bố có thể được may mắn thêm lần nữa. Nhưng bọn al Qaeda đã mất chỗ trú ẩn, sau khi Mỹ lãnh đạo cuộc tấn công vào Afghanistan vào năm 2001. Và sau đó là những nỗ lực ngoại giao, quân sự, tình báo,

và cảnh sát đã chặt bọ đầu sỏ của tổ chức này. Nó đã mất hoàn toàn khả năng đe dọa nước Mỹ như trước kia.

Theo các quan chức Mỹ, lãnh đạo al Qaeda chỉ còn lại hai người phó tướng cao cấp : Ayman al Zawahiri và người thứ hai dưới quyền ông, Abu Yahya al-Libi. Panetta cũng đã từng tuyên bố sự thất bại của tổ chức này “ *nằm trong tầm tay* ”. Sự hầu như sụp đổ của tổ chức al Qaeda đã làm cho nội địa nước Mỹ không còn chịu cảnh khủng bố đại quy mô trong suốt một thập kỷ sau đó. Mọi mưu đồ sau đó của bọn chúng đã thất bại hay bị phá tan, nhờ vào sự bất tài của bọn đột nhập vào Mỹ. Mặc dù chắc chắn vẫn còn một số tên khủng bố muốn giết hại người Mỹ, giấc mộng của chúng tan vỡ vì khả năng giới hạn, và nhờ vào công tác tình báo và cảnh sát của nước Mỹ và các quốc gia đồng minh.

Khi môi đe dọa của khủng bố quốc tế giảm bớt, nước Mỹ lại phải đối mặt với những hiểm nguy đến từ một số quốc gia khác. Trung Quốc là nước có tiềm năng lớn nhất đua tranh với Mỹ, và không còn hồ nghi là sự nổi lên của Trung Quốc sẽ tạo ra thách thức cho quyền lợi kinh tế của Mỹ. Hơn thế nữa, có một cuộc tranh luận không bao giờ dứt điểm giữa các nhà lãnh đạo Trung Quốc về vai trò thế giới của Trung Quốc, và sự thiếu minh bạch của các nhà lãnh đạo cao cấp Trung Quốc về mục tiêu dài hạn của chính sách đối ngoại của họ, là một nguyên nhân cho sự lo âu của người Mỹ. Tuy nhiên, mối đe dọa an ninh hiện nay đối với nước Mỹ lục địa hoàn toàn là không hiện hữu và tương lai cũng sẽ như thế. Mặc dù là Trung Quốc cố sức hiện đại hóa quân đội của họ, chi tiêu quốc phòng của họ chỉ khoảng bằng 1/9 chi tiêu của Mỹ. Vào 2012, Lầu Năm Góc chi tiêu chỉ riêng cho nghiên cứu và triển khai một ngân sách ngang bằng toàn bộ ngân sách quốc phòng của Trung Quốc.

Khi Trung Quốc phô trương cơ bắp ở Viễn Đông, bằng cách đe dọa tới các nguồn tài nguyên trên biển, một báo cáo của Lầu Năm Góc cho biết là tham vọng quân sự của Trung Quốc vẫn còn bị chi phối bởi “ *nhiệm vụ bất ngờ trong khu vực* ” và Quân đội Nhân dân Giải phóng đã tiến rất chậm trong việc triển khai khả năng “ *mở rộng can thiệp toàn cầu hay một khoa trương sức mạnh* ”. Trong những năm tới, Trung Quốc sẽ mở rộng vai trò khu vực của họ, nhưng sự tăng trưởng này chỉ đe dọa lợi ích của Mỹ nếu Washington tìm cách thống trị Đông Á, và không để ý tới quyền lợi hợp pháp của Trung Quốc trong khu vực. Đúng là các quốc gia lân bang của Trung Quốc đôi khi lo sợ Trung Quốc không giải quyết những tranh chấp một cách hòa bình, nhưng điều này sẽ thúc đẩy các nước Á châu hợp tác hơn nữa với Hoa Kỳ, duy trì các mối liên minh song phương, mà toàn bộ sẽ kết hợp một kiến trúc an ninh mạnh mẽ, hạn chế không gian hoạt động của Trung Quốc.

Lý lẽ mạnh nhất đưa ra để cảnh báo về ảnh hưởng của Trung Quốc là xoay quanh chính sách kinh tế. Danh sách các lời than phiền bao gồm cả một mớ những chính sách của Trung Quốc, từ việc ăn cắp quyền sở hữu trí tuệ đến việc thao túng tiền tệ, tình báo kinh tế và hỗ trợ nội địa. Tuy nhiên, những vấn đề này không gây ra xung đột trực tiếp với nước Mỹ ; chúng nằm trong sự cạnh tranh gắn kết với hoạt động thương mại quốc tế. Chuyện này sẽ không gây ra kết quả tổng là số không, và chúng được gò bó trong những cơ chế giải quyết tranh chấp, ví dụ như điều lệ của WTO. Nếu có chuyện gì, thì đó là chiến lược kinh tế dựa vào xuất khẩu, cùng với quỹ dự trữ rất lớn về công trái của Bộ Tài chính Mỹ, cho phép chúng ta nghĩ rằng Bắc Kinh sẽ tiếp tục chọn lựa một nước Hoa Kỳ mạnh mẽ hơn là một Hoa Kỳ yếu ớt.

Nỗi sợ hạt nhân

Đó là vấn đề niềm tin trong nhiều chính khách Mỹ khi họ nghĩ rằng Iran là mối lo âu lớn nhất hiện nay. Nhưng nếu thực sự như thế, nước Mỹ có thể thờ ra nhẹ nhõm : Iran là một nước yếu về quân sự. Theo tài liệu của Viện Quốc tế nghiên cứu về chiến lược (I.I.S.S) “ *lực lượng quân sự Iran không có thiết giáp hiện đại, máy bay hay tàu chiến* ”. Và những biện pháp trừng phạt của Liên Hiệp Quốc sẽ ngăn chặn việc mua bán vũ khí có công nghệ cao trong một tương lai trước mắt.

Tham vọng đã được tuyên bố của Iran là mở rộng quyền lợi của nó trong khu vực, thông qua các lực lượng quân sự hay bán quân sự. Điều này đã làm cho Iran trở thành kẻ thù tệ hại nhất cho chính nó. Các quốc gia lân bang của Iran đã chọn biện pháp cân bằng sức mạnh với nước Cộng hòa Hồi giáo (Iran) hơn là theo đuổi nước này. Vào năm 2006, dân chúng các nước Ả rập 80% có ý kiến cảm tình với Iran. Ngày nay, chỉ còn dưới 30%. Giống như các quốc gia lân bang của Trung Quốc tại Đông Á, các quốc gia vùng vịnh đã hợp nhau lại thành một liên minh an ninh khu vực với sự tham dự của Mỹ, để chống lại chính sách hiếu chiến của Iran. Sự hợp tác này bao gồm cả việc bán vũ khí qui ước tối tân, lá chắn tên lửa, chia sẻ tình báo và tập trận chung. Toàn bộ các hoạt động này đã cô lập Iran nhiều hơn.

Dĩ nhiên mối lo ngại về Iran là các hoạt động hạt nhân. Sự lo ngại này dẫn tới những lời mang tính báo động ở Mỹ : vào buổi tranh luận về an ninh quốc gia của Đảng Cộng hòa, tháng 11-2011, Romney đã nói rằng vũ khí nguyên tử của Iran là “ *mối đe dọa lớn nhất cho hòa bình thế giới* ”. Nhưng người ta vẫn chưa biết rõ là Iran muốn chế tạo bom hạt nhân, hay chỉ muốn làm nhà máy điện hạt nhân. Dù sao, giới lãnh đạo Iran cũng đã bị cảnh cáo là nước Mỹ sẽ sử dụng một lực lượng áp đảo nếu Iran sử dụng tới vũ khí nguyên tử. Mặc dù một nước Iran hạt nhân hóa sẽ là vấn đề nhức đầu cho khu vực, nước Mỹ và các đồng minh đủ sức hạn chế Teheran, và phá vỡ mọi cuộc xâm lăng của nó... Và mối đe dọa đối với nước Mỹ đại lục vẫn là rất thấp.

Nỗi lo sợ quá đà về nước Iran hạt nhân là một phần nỗi lo âu của Mỹ về khả năng bị tấn công bằng vũ khí hạt nhân. Chiến lược an ninh quốc gia của Obama cho rằng “ *nhân dân Mỹ đối mặt với mối hiểm nguy không gì lớn hơn là một vụ tấn công bằng vũ khí hạt nhân* ”. Theo tài liệu này cho biết “ *Hòa bình và an ninh quốc tế bị đe dọa bởi sự phổ biến vũ khí hạt nhân, và có thể dẫn tới trận chiến hạt nhân. Thật ra, từ lúc chấm dứt chiến tranh lạnh, mối nguy hiểm có cuộc tấn công hạt nhân đã tăng lên* ”.

Nếu trong bối cảnh cuộc chiến hạt nhân giữa quốc gia này chống quốc gia khác, câu cuối cùng kể trên chắc chắn là giả dối. Sự suy tàn của Liên Xô đã chấm dứt khả năng lớn nhất về chiến tranh hạt nhân quốc tế. Trung Quốc, chỉ có 72 tên lửa liên lục địa có gắn đầu đạn nguyên tử, rõ rệt có thể bị ngăn chặn, và không phải là một mối đe dọa hạt nhân đáng sợ. Nó không có khả năng đối phó với sự tấn công đợt hai của Mỹ, với 2.000 đầu đạn hạt nhân của Mỹ.

Trong thập niên trước, Cheney và những kẻ theo chủ thuyết một phần trăm đã luôn luôn cảnh báo về mối nguy hiểm do vũ khí hạt nhân hay nguyên liệu hạt nhân không được kiểm soát. Thật ra, mối đe dọa của vũ khí hạt nhân nằm trong tay bọn khủng bố đã giảm rất nhiều từ năm 1990, khi kho vũ khí hạt nhân của Liên Xô nằm rải

rác trên khắp 11 múi giờ trên đất Nga, trong cả 15 nước Cộng hòa Xô Viết cũ, và tại nhiều vùng ở Đông Âu. Từ đó đến nay, các nỗ lực hợp tác Mỹ – Nga đã có kết quả là tập trung các kho vũ khí này về một địa điểm, và có an ninh được nâng cấp tại tất cả các kho chứa đầu đạn hạt nhân này, làm cho việc trộm cắp hầu như không thể có được. Hơn thế nữa, những bài học áp dụng cho an ninh các kho hạt nhân của Nga đã được đem áp dụng cho các quốc gia khác, dưới chương trình của Hội nghị Thượng đỉnh về an toàn hạt nhân đã được tổ chức vào tháng 4-2010. Chương trình này đòi hỏi phải tổ chức an ninh tuyệt đối cho các nguyên liệu hạt nhân trong thời gian 4 năm. Kể từ đó, các quốc gia tham gia vào kế hoạch này, kể cả Chili, Mexico, Ukraina, và Việt Nam, đã làm xong tới 70% công việc mà họ đã cam kết tại Hội nghị Thượng đỉnh.

Pakistan cũng là một mối đe dọa khác về vũ khí hạt nhân. Chiến lược quân sự của Mỹ ở nước Afghanistan dựa trên máy bay không người lái và các hoạt động duổi bắt xuyên biên giới, đã làm cho Pakistan mất ổn định, và làm xấu đi quan hệ giữa Mỹ và Islamabad, làm tăng thêm khả năng vũ khí hạt nhân rơi vào tay không tốt. Thật ra, Pakistan sợ Mỹ tấn công vào kho vũ khí của họ, đã làm Islamabad phải phân tán kho vũ khí này ra nhiều chỗ khác nhau, và chuyên chở chúng trên những chiếc xe dân sự không được an toàn. Nhưng ngay cả tại Pakistan, khả năng bọn khủng bố đặt tay lên được loại vũ khí này rất là nhỏ bé. Bộ năng lượng của Mỹ đã viện trợ cho Pakistan để cải thiện an toàn kho vũ khí hạt nhân, và nhiều quan chức cao cấp của Mỹ đã lặp lại lời nói của Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates (vào tháng 1-2010) là : “ *nước Mỹ rất yên tâm với vấn đề an toàn vũ khí hạt nhân ở Pakistan* ”.

Một vấn đề mới nảy sinh ra trong các cuộc tranh luận về an ninh là chiến tranh mạng (cybernetic). Các nhà làm luật và các nhà thông thái đã cảnh báo gần 10 năm nay là sẽ có “ *một vụ Trân Châu Cảng cybernetic* ” hay “ *cyber 11/9* ”. Tháng 6-2011, Thứ trưởng quốc phòng lúc đó là William Lynn đã nói : “ *những bits và bytes cũng đáng sợ như bom và đạn vậ* ”. Tháng 9-2011, Đô đốc Mike Mullen, Chủ tịch Bộ Tổng tham mưu liên quân, đã mô tả một cuộc tấn công trên mạng (cybernetic) là một mối đe dọa “ *hiện hữu* ” và “ *có thể làm chúng ta suy sụp* ”.

Mặc dù các công ty tư nhân và các cơ quan Nhà nước có khả năng ngày càng cao bị tấn công trên mạng, nhưng nếu xem xét kỹ, mối đe dọa dự đoán này không vững chắc. Chưa có một cuộc tấn công trên mạng nào làm chết một người Mỹ. Báo cáo về vụ tấn công trên mạng “ *Kinetic-like* ”, giống như một vụ tấn công vào nhà máy lọc nước ở Illinois, hay vụ Bắc Triều Tiên tấn công vào các máy chủ của Mỹ, đã chứng tỏ là không có căn cứ. Mạng của Lầu Năm Góc bị tấn công hàng ngàn lần mỗi ngày, bởi cá nhân hay cơ quan tình báo nước ngoài. Các máy chủ trong lĩnh vực tư nhân cũng bị như vậy. Chắc chắn, không ai dám so sánh với sự cố Pearl Harbor (Trân Châu Cảng) hay sự cố 11/9. Và hầu hết những vụ tấn công trên mạng này đều bị ngăn chặn bởi những biện pháp ngăn ngừa hay làm suy yếu đi.

Một biện pháp mới

Những người bảo vệ hệ thống nguyên trạng (*Status quo*) có thể nói là sự lạm phát về các mối đe dọa, và một chính sách đối ngoại bị quân sự hóa thái quá, đã không ngăn cản được nước Mỹ duy trì an toàn ở mức độ cao – như thế không có vấn đề gì cấp bách phải đặt ra. Một số người khác cho là mặc dù thế giới hiện nay không quá nguy hiểm, nó có thể trở nên nguy hiểm nhanh chóng nếu nước Mỹ trở nên quá khát

máu về những rủi ro trên trái đất, và giảm bớt sức mạnh quân sự của nó. Cả hai thái độ này đã đánh giá quá thấp chi phí và rủi ro cho lập trường “ giữ nguyên trạng ” và đánh giá cao nhu cầu của nước Mỹ phải dựa vào một vị thế quân sự hiệu chiến, lý do vì họ có những mối lo sợ quá cường điệu.

Sau chiến tranh lạnh, hầu hết những cải thiện trong vấn đề an ninh ở Mỹ không phải là do dựa vào guồng máy quân sự khổng lồ, cũng không phải dựa vào việc mở rộng liên tục định nghĩa lợi ích an ninh quốc gia. Nước Mỹ được ca ngợi là người chủ trương các mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế quốc tế ngày càng mở rộng, và thị trường cởi mở, cùng với những tổ chức quốc tế và khu vực tư nhân. Mỹ cũng chủ trương thêm chi phí cho sức khỏe công cộng, và trợ giúp việc triển khai các chính phủ dân chủ. Và mặc dù sức mạnh quân sự Mỹ đôi khi tham gia vào việc thiết lập một môi trường cho những thay đổi tốt lành, nhưng những sự cải thiện này đa phần do các cơ quan dân sự, và những tổ chức phi chính phủ (NGO) trong lĩnh vực bất vụ lợi. Thành tích của bộ máy quân sự quá lớn của Mỹ sau chiến tranh lạnh rất hỗn độn. Mặc dù một số cố gắng quân sự do Mỹ lãnh đạo, như vụ NATO can thiệp vào bán đảo Balkans, đã đóng góp cho môi trường khu vực an toàn hơn, nhưng cuộc chiến tại Iraq và Afghanistan đã làm yếu an ninh của khu vực và của thế giới, đưa tới hàng trăm ngàn nạn nhân và người di tản (theo báo cáo văn phòng Cao ủy Liên Hiệp Quốc về người tị nạn, người dân di tản do hai cuộc chiến tranh này gây ra chiếm tới 45% tổng số người di tản trên thế giới). Thật thế, phản ứng thái quá trước mối đe dọa an ninh, chủ yếu do khủng bố, đã làm hại rất nhiều cho lợi ích của Mỹ, và đe dọa làm suy yếu những tiêu chuẩn và những định chế quốc tế đang giúp đỡ thời kỳ hòa bình và an ninh hiện nay. Nhưng những điều này không muốn nói là Mỹ nên ngưng vai trò thế giới; mà thay vào đó, Mỹ nên giữ một vai trò khác, nhấn mạnh lên quyền lực mềm hơn là quyền lực cứng, và một nền ngoại giao ít tốt kém, và hỗ trợ phát triển kinh tế thay vì xây dựng vũ trang tốn kém.

Thực tế, những thách thức chính mà nước Mỹ phải đối mặt lại không được tài trợ thỏa đáng, và được chú ý rất ít, thua xa những vấn đề “ hấp dẫn ” hơn như chiến tranh và khủng bố. Đó là những vấn đề bao gồm sự thay đổi khí hậu, các đại dịch bệnh, bất ổn kinh tế toàn cầu, và mạng lưới tội phạm xuyên quốc gia. Mọi vấn đề này đều có thể được dùng làm chất xúc tác để thách thức an ninh của Mỹ. Nhưng người ta lo ngại ít về những chuyện này hơn là khủng bố và những nhà nước côn đồ có vũ khí hạt nhân. Chúng đòi hỏi những kế hoạch lâu dài, và đôi khi những giải pháp đau đớn. Và những vấn đề này ít khi bị các nhóm lợi ích thổi phồng lên. Kết quả là, chúng có vị trí khiêm tốn trong danh sách an ninh quốc gia.

Để tránh làm lệch lạc hơn nữa chính sách đối ngoại của Mỹ, và để lợi dụng tình trạng tương đối an ninh và ổn định hiện nay, các nhà làm chính sách không nên chỉ đáp trả cho thế giới 99% mà còn phải củng cố nó. Họ nên bắt đầu bằng việc củng cố cơ cấu thế giới của các định chế quốc tế, và các tiêu chuẩn quốc tế để phát huy quyền lực của Mỹ và bảo đảm là các nước khác chia sẻ gánh nặng bảo vệ an ninh và hòa bình thế giới. Các tổ chức quốc tế như Liên Hiệp Quốc, các tổ chức khu vực (như Liên hiệp Châu Phi, Tổ chức các quốc gia Mỹ châu, EU, ASEAN ...), và các định chế tài chính quốc tế, có thể tu bổ lại các luật lệ và tiêu chuẩn hiện hành. Đó là những công cụ để điều tiết hành động của các quốc gia, và củng cố sự hợp tác toàn cầu, cung cấp tính hợp pháp cho công tác ngoại giao của Mỹ, và cho phép tiếp cận với những vùng trên thế giới mà nước Mỹ đơn phương không với tới.

Các nhà lãnh đạo Mỹ phải tương xứng với quyền lợi của Mỹ và bản chất những thách thức mà đất nước đang gặp phải. Những nhà làm chính sách không nên nắm quyền lãnh đạo về mọi vấn đề, hay là giả tưởng rằng mọi vấn đề trên thế giới đều cần tới một giải đáp của Mỹ. Trong đa số trường hợp, nước Mỹ nên “*lãnh đạo từ phía sau*” – hay là từ bên hông, hay một chút ở phía trước – nhưng ít khi, tự ý lãnh đạo. Cách làm này sẽ được quần chúng rộng rãi ủng hộ. Theo báo cáo của Hội đồng Chicago về các vấn đề toàn cầu, có dưới 10% người dân Mỹ muốn đất nước họ tiếp tục làm “*nhà lãnh đạo thế giới*” nổi trội để giải quyết các vấn đề quốc tế. Nhân dân Mỹ từ lâu đã áp ủ ý nghĩ là đất nước họ không nên là một sen đầm của thế giới. Đây là lúc nên hành động theo suy nghĩ này.

Nếu thách thức chính của thế giới 99% có bản chất là xuyên quốc gia, và đòi hỏi nhiều hơn về phát triển kinh tế – cải thiện y tế công, và củng cố bảo vệ luật pháp, thì nước Mỹ nên duy trì một loạt chính sách an ninh quốc gia không mang tính quân sự. Chính sách đối ngoại của Mỹ sẽ cần tới ít người dám nhảy dù từ máy bay, nhưng cần tới nhiều người hơn có khả năng tổ chức những buổi thảo luận bàn tròn, và hướng dẫn các cuộc đàm phán. Tổ chức viện trợ của Mỹ (USAID) bị cắt giảm từ những năm 1970, và cắt ngân sách thêm nữa vào thập kỷ 1990, đã trở thành một cái vỏ sò rỗng ruột. Vào 1990, tổ chức này có 3.300 nhân viên biên chế. Ngày nay chỉ còn có 2.000 người. Và phần lớn ngân sách của nó được phân bổ thông qua các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức đầu thầu. Cùng lúc đó, Bộ Ngoại giao Mỹ có tới 30.000 nhân viên và 50 tỉ USD ngân sách. Nhưng ngân sách này còn quá nhỏ so với ngân sách của Lầu Năm Góc, có hơn 1,6 triệu nhân viên, và ngân sách hơn 600 tỉ USD. Nên cung cấp thêm nguồn lực và sự chú ý tới mọi cơ quan quyền lực nhà nước không mang tính quân sự. Không những cho USAID và Bộ Ngoại giao, mà còn cho cả công ty Thách Thức Thiên Niên Kỷ, Quỹ quốc gia cho Dân chủ, và một tá những định chế đa phương đang phải giải quyết những nguyên nhân gây ra bất ổn địa phương, và cải thiện hiệu quả của chúng với một giá thấp. Như Tướng John Allen gần đây đã viết: “*Trên nhiều phương diện, các nỗ lực của USAID có thể làm được nhiều thứ để ngăn chặn xung đột cũng hiệu quả, như là ảnh hưởng răn đe của một nhóm mẫu hạm hay một lực lượng viễn chinh thủy quân lục chiến*”. Cũng nên biết là Allen hiện đang chỉ huy 100.000 lính Mỹ chiến đấu ở Afghanistan.

Nâng cấp các biện pháp bảo vệ an ninh quốc gia của Mỹ đòi hỏi cần giảm bớt tầm vóc của lực lượng quân đội của nó. Trong một kỷ nguyên tương đối có hòa bình và an ninh quân đội Mỹ không nên là tấm lăng kính để nước Mỹ nhìn ra thế giới. Là một dụng cụ để ngăn chặn đe dọa của quân thù. Quân đội vẫn giữ vai trò quan trọng trong sức mạnh quốc gia. Tuy nhiên, nó tham gia rất ít để tìm ra giải pháp lâu dài cho những vấn đề của 99 phần trăm. Và ngân sách khổng lồ của Lầu Năm Góc không những làm lãng phí nguồn lực của đất nước, nó còn làm méo mó sự suy nghĩ về an toàn và sự soạn thảo chính sách của quốc gia. Vì giới quân sự chiếm một phần lớn nguồn lực trong hệ thống an ninh quốc gia, các nhà làm chính sách có khuynh hướng nhìn mọi thách thức dưới lăng kính méo mó của giới quân sự, và họ đã hành động theo chiều hướng đó. Vấn đề này cho thấy đó là lý do tại sao quân đội Mỹ lớn như vậy. Nhưng đó cũng là trường hợp “*cái đuôi vẫy con chó*” : tầm vóc quá lớn của bộ máy quân sự là nguyên nhân chính làm người ta coi mọi thách thức đều là những mối đe dọa.

Trong hơn 60 năm qua, các nỗ lực ngoại giao và quân sự của Mỹ đã giúp thế giới ổn định, và tự do hơn. Trong quá trình đó, nước Mỹ đã tạo ra một môi trường thế giới làm nảy nở thêm lợi ích cho nước Mỹ, và nói chung mọi quốc gia chấp nhận quyền lực và ảnh hưởng của nước Mỹ. Kết quả là thế giới trở nên ít nguy hiểm hơn nhiều so với trước kia. Nói một cách khác, nước Mỹ đã chiến thắng. Bây giờ, nó cần có một chiến lược an ninh quốc gia, và một phương cách tiến hành chính sách đối ngoại, phản ánh được thực tế này.

**Micah Zenko và
Michael A.Cohen**

Chuyên gia của Hội đồng chính sách Đối ngoại Mỹ

Nhà nước thất bại (*Failed states*) Thời gian 20 năm qua, thường được gọi là hậu chiến tranh lạnh, nhưng có lẽ đúng hơn nên gọi là “*Thời đại của những Nhà nước thất bại*”. Các chính phủ Mỹ đã kinh ngạc và sợ hãi những quốc gia bị đổ vỡ này. Mặc dù sự cạnh tranh giữa các cường quốc vẫn tồn tại, nhưng chính sách ngoại giao của Mỹ đã chú ý nhiều tới những quốc gia như Somalia, Afghanistan, Haiti cho tới Liberia. Từ đầu những năm 1990, khi một loạt Nhà nước sụp đổ, tạo ra bạo động nội bộ, tàn sát diệt chủng từ nước Nam Tư cũ cho tới Rwanda, đã báo hiệu thời kỳ “mất trật tự mới trên thế giới” (*New World disorder*) theo lời Bộ trưởng ngoại giao Anh David Hanna.

Các chính trị gia phương Tây đã lo ngại là tình hình hỗn loạn vô chính phủ của các quốc gia này sẽ đe dọa lên an ninh quốc tế. Người Mỹ (báo *Foreign Policy*) đã thành lập “bảng chỉ số về quốc gia thất bại” (FSI) cùng với Quỹ hòa bình của Mỹ (Fund For Peace) từ 2005. Bộ trưởng Hillary Clinton đã cảnh báo: “*Sự hỗn loạn do các Nhà nước thất bại lan truyền qua các nước khác*”. Và Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ, Robert Gates, đã gọi đó là “*sự thách thức an ninh chính cho nước Mỹ vào thời buổi hiện tại*”.

Thực tế là hầu hết các Nhà nước thất bại, yếu ớt đã trở nên những mối đe dọa trực tiếp lên người dân xứ họ. Khi chính phủ không thực hiện được những chức năng cơ bản của mình (bảo vệ an ninh, thu thuế, bảo đảm phúc lợi xã hội, hạ tầng cơ sở...), người dân của họ phải trả giá rất đắt. Tranh chấp nội bộ, bạo loạn dân sự, thảm họa nhân đạo (do thiên nhiên và do con người tạo ra. Đó là những điều kiện làm nảy sinh ra những vi phạm về quyền con người, tạo nên những đợt sóng người di tản trên thế giới. Đó là quê hương của hàng tỉ người nghèo khổ nhất thế giới, tăng trưởng kinh tế rất thấp hay không có, và dân chúng bị đói hay thiếu thức ăn, luôn luôn sống trong bất an ninh, và phải chịu sự phân biệt nam nữ, thiếu điều kiện học tập, chăm sóc y tế cơ bản, và tuổi thọ rất thấp. Ví dụ Nigeria (quốc gia thứ 14 trong danh sách FSI) chỉ có 10 USD/năm cho dịch vụ y tế của mỗi người dân. Và tuổi thọ trung bình là 46 tuổi. Tại Zimbabwe (hàng thứ 6), chính phủ của Robert Mugabe đã chìm toàn bộ đất nước vào sự đàn áp khủng khiếp.

Ngoài những người dân sống trong các quốc gia này, các quốc gia lân bang cũng phải hứng chịu rất nhiều ảnh hưởng của các Nhà nước thất bại: luồng sóng dân di tản vượt biên, buôn bán vũ khí xuyên biên giới, và các bệnh truyền nhiễm ít khi được ngăn chặn trong giới hạn biên giới quốc gia. Ví dụ cụ thể nhất là vùng Đại hồ ở Trung Phi, 15 năm sau vụ diệt chủng xảy ra ở Rwanda (hàng triệu người dân bị giết bằng những loại vũ khí thô sơ), nạn buôn bán vũ khí và chuyển quân qua biên giới vẫn tiếp diễn. Khi các quốc gia lân bang (với một quốc gia có Nhà nước thất bại), ở trong thế yếu về quân sự, họ không thể nào ngăn chặn nổi những bạo loạn lây truyền qua xứ họ. Theo một nghiên cứu của Paul Coloier và Lisa Chauvet, Đại học Oxford, Anh, một quốc gia rơi vào tình trạng “Nhà nước mong manh” sẽ làm tốn khoảng 85 tỉ USD cho chính nó và cho các quốc gia lân bang. Con số này rất lớn, bằng 70% số tiền viện trợ ODA của cả thế giới vào năm 2009.

Nhưng những bạo loạn này bình thường chỉ được giới hạn tại khu vực xung quanh “Nhà nước thất bại” và không có lan rộng ra các quốc gia xa xôi.

Lý thuyết về “ *sự đe dọa của Nhà nước thất bại* ” bắt đầu thịnh hành vào thập kỷ 1990 và từ đó được các nước phương Tây chấp nhận. Nhà báo Robert Kaplan đã mô tả sự thất bại của một số Nhà nước Phi Châu sẽ mang mầm mống “ vô chính phủ ” và lan truyền qua nhiều quốc gia đang phát triển sau chiến tranh lạnh. Chính quyền của Tổng thống Bill Clinton đã tạo ra một lực lượng can thiệp vào các Nhà nước thất bại, có nhiệm vụ dự báo và nếu cần thiết, ngăn chặn sự sụp đổ của các Nhà nước này, để bảo vệ quyền lợi của Mỹ không bị xâm phạm. Lực lượng này phải định hình những nhân tố tạo ra sự thất bại của một Nhà nước, ví dụ như tỉ lệ trẻ sơ sinh tử vong cao. Nhưng lực lượng này vẫn còn mang tính chất hàn lâm.

Không phải ai cũng hiểu biết về mối hiểm nguy mới này. Những người tự coi mình là thực dụng vẫn còn coi các Nhà nước thiếu chủ quyền là một vấn đề nhân đạo hơn là an ninh. Họ có thể kêu gọi tới lương tâm đạo đức của con người, nhưng không lập ra một chiến lược có giá trị dài hạn.

Cuộc khủng bố 11-9-2001 ở Mỹ đã cho thấy thực tế tàn hại : một quốc gia hùng mạnh nhất thế giới lại bị tấn công bởi những lực lượng khủng bố đến từ các “quốc gia thất bại”. Tổng thống George W. Bush đã phải tuyên bố : “ *Nước Mỹ ngày nay ít bị đe dọa bởi các quốc gia hùng mạnh, nhưng lại bị đe dọa nhiều hơn bởi các Nhà nước thất bại* ”.

Chính quyền Obama cũng theo đuổi cùng một chính sách. Họ đã tăng cường để ý tới các quốc gia thất bại, và từng bước nâng cấp khả năng can thiệp, hoặc là sử dụng biện pháp quân sự, hoặc là dùng tổ chức viện trợ USAID là một tổ chức dân sự nằm trong Bộ ngoại giao.

Thực tế cho thấy nhu cầu chống lại các mối đe dọa đến từ các Nhà nước thất bại đã làm thay đổi chính sách quân sự, ngoại giao và viện trợ của Mỹ trong thời kỳ hậu 9/11. Trong mục tiêu củng cố các quốc gia yếu kém nhất trên thế giới, canh sát các vùng không gian vô chính phủ, và cố gắng làm giảm sự lây lan của các thất bại, Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao và USAID của Mỹ đã lập ra những lý thuyết mới, thay đổi việc phân phối ngân sách, và tham gia những chiến dịch mới để ngăn cản chiến tranh và để xây dựng các Nhà nước mới. Chính phủ và các định chế quốc tế đã đi theo sau họ. Các hoạt động tập nập này cho thấy họ có chung một niềm tin : trong một thế giới có sự phụ thuộc hỗ tương vào nhau, an ninh tập thể của thế giới sẽ mạnh bằng khâu yếu nhất của nó.

(Stewart Patrick, Council on foreign relation : Failed states, *Foreign Policy*, July 2011 p.54)