

CHÂU Á - KIẾN TẠO TƯƠNG LAI

DOUGLAS H. PAAL. *Asia - Shaping the Future.*
Carnegie ndowment for international peace, June
2008.

LÊ XUÂN TÙNG
lược thuật

Lời BBT: Ngày 5/11/2008 đánh dấu một sự kiện đặc biệt đối với nước Mỹ - vị Tổng thống thứ 44 của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ, thượng nghị sĩ Barack Obama là người Mỹ gốc Phi đầu tiên trở thành Tổng thống. Chính sách đối ngoại của Tổng thống B. Obama sẽ có điểm gì giống và khác với cương lĩnh tranh cử của ông là mối quan tâm lớn đối với không chỉ cử tri Mỹ. Trong bài viết này, tác giả Douglas H. Paal - nhà phân tích cao cấp thuộc Cục tình báo trung ương (CIA), cố vấn đặc biệt của Tổng thống George H. W. Bush về các vấn đề an ninh quốc gia, đồng thời là Giám đốc phụ trách các vấn đề châu Á thuộc Hội đồng An ninh quốc gia dưới thời Tổng thống Ronald Reagan - phân tích những chính sách chính quyền sắp tới của nước Mỹ cần làm đổi mới khu vực châu Á - Thái Bình dương để bắt kịp với nhịp độ đổi thay của khu vực này, đồng thời kiến tạo những mối quan hệ mới mà tất yếu sẽ phải biến đổi do sự thay đổi tương quan lực lượng ở khu vực châu Á - Thái Bình dương.

Lựa chọn một nhân vật cấp cao và tiếng nói ủng hộ châu Á trong chính quyền mới

Trong các chính quyền trước đây, mức độ quan tâm tới vị thế của Mỹ tại khu vực châu Á - Thái Bình dương thường là không đáng kể. Liên tục trong nhiều năm, các nhà thương lượng quân sự chiến lược tài năng và các chuyên gia, các nhà nghiên cứu về Nga và châu Âu thường được bổ nhiệm vào 3 chức vụ cao nhất: Ngoại trưởng, Bộ trưởng Quốc phòng và Cố vấn an ninh quốc gia. Các

tổng thống Mỹ cũng cần một nhân vật cấp cao nào đó trong chính quyền "nhắc nhở" họ về những lợi ích ngày càng lớn của Mỹ ở khu vực châu Á-Thái Bình dương.

Thông qua việc bổ nhiệm những chức vụ chủ chốt trong chính quyền, đã đến lúc vị tổng thống mới của nước Mỹ phải chứng tỏ rằng vị trí của châu Á trong "chòm sao" quyền lực của Washington là thích hợp với địa vị của châu lục này - là "trọng tâm" mới của

toàn thế giới. Đã đến lúc chấm dứt tình trạng giao nhiệm vụ "phụ trách khu vực châu Á" cho một Thứ trưởng Ngoại giao hoặc một quan chức cấp thấp hơn, bất kể cá nhân đó có được chào đón hoặc có đủ năng lực hay không. Bởi lẽ, dân chúng ở châu Á-Thái Bình dương có thể đọc được thông điệp về sự đánh giá thấp vai trò của họ so với các ưu tiên khác trong chính sách đối ngoại của Mỹ.

Tránh khuynh hướng thành lập liên minh dựa trên cơ sở dân chủ hoặc các giá trị chung

Châu Á vốn dĩ quá đa dạng và các mối quan hệ qua lại của khu vực này cũng quá phức tạp để có thể xây dựng thành công một liên minh dựa trên những giá trị chung. Mỹ nên tập trung vào hoạt động đã được kiểm chứng qua thời gian - tìm kiếm những mối quan hệ tốt đẹp với hầu hết các chủ thể trong khu vực này, thậm chí tốt đẹp hơn cả quan hệ giữa chính các quốc gia này với nhau. Một cách tiếp cận dựa trên cơ sở lợi ích và chủ nghĩa hiện thực về cân quyền lực sẽ là một cơ hội tốt hơn để đạt tới thành công. Điều này sẽ phát huy hiệu quả trong các diễn đàn, ở đó tình hình an ninh hoặc những thành quả kinh tế chung từ sự hợp tác đều có thể lượng hoá và có thể được truyền tải đến tất cả các bên tham gia.

Thay đổi hiện trạng và đưa ra những lựa chọn

Cũng như ở bất kỳ nơi nào khác, một chính quyền mới hướng đến châu Á sẽ gặp khó khăn trước một cơ sở các tổ chức và các địa điểm mới mẻ, vốn dĩ rất phức tạp và ngốn rất nhiều thời gian của Tổng thống cùng các cộng sự của ông ta. Thông thường, các chính quyền mới được bầu lên sẽ phải đưa ra sự lựa

chọn phù hợp trong những yêu cầu đối lập nhau này và cố gắng đi theo các chính quyền tiền nhiệm, tránh gây bất bình, đồng thời đẩy trách nhiệm tham gia cho các quan chức cấp thấp nhất. Điều này càng đúng đối với khu vực châu Á-Thái Bình dương, do khoảng cách rộng lớn để có thể đi lại từ Washington tới khu vực này và thậm chí, từ nước này sang nước khác trong khu vực. Châu Á vẫn chưa thu được hiệu quả từ những cuộc gặp gỡ luân phiên diễn ra ở thủ đô các nước, giống như ở châu Âu hoặc Mỹ Latinh.

Tổng thống Mỹ và các cố vấn hàng đầu của ông nên tận dụng giai đoạn ngay sau bầu cử và những tháng đầu tiên lên cầm quyền để xem xét lại chương trình các cuộc gặp cần thiết. Đây sẽ là giai đoạn mà các đối tác của Mỹ trong khu vực "tiếp thu" các sáng kiến mới một cách dễ dàng nhất và tỏ ra tử tế trong việc có chấp thuận hay không những ưu tiên của tân tổng thống. Tổng thống nên cân nhắc về việc từ chối tham gia các cuộc gặp của nhóm G8 hoặc thúc đẩy G8 kết nạp thêm Trung Quốc và Ấn Độ.

Tiến trình này nên thiết lập các nguyên tắc chỉ đạo cho sự tham gia của các bên có liên quan

Về các vấn đề an ninh và kinh tế, các quốc gia hữu quan nên được tính đến, nhưng không nhất thiết phải có tất cả các quốc gia. Hội nghị các nhà lãnh đạo APEC thu hút rất nhiều chủ thể tham gia, nhưng hội nghị này có thể được dùng làm căn cứ cho một cuộc họp mới, với quy mô nhỏ hơn. Hoặc Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á có thể chào đón Mỹ tham gia thảo luận một chương

trình nghị sự thực tế. Ít có khả năng một vị tổng thống mới của nước Mỹ sẽ nhận thấy lợi ích từ việc tham gia cả hai hội nghị này, trừ phi chúng có thể được thống nhất trong một khuôn khổ thời gian hoặc một sự kiện chung.

Các thể chế mới cần tập trung vào những kết quả thực tế. Nếu không xảy ra khủng hoảng thì các vấn đề an ninh cấp bách vẫn là quá nhiều để một tổ chức non trẻ có thể giải quyết trong khu vực rộng lớn này, nơi mà các quốc gia vốn không mấy tin tưởng lẫn nhau. Đối với vấn đề hạt nhân của CHDCND Triều Tiên và những vấn đề có liên quan, các cuộc đàm phán 6 bên cấp tiểu vùng/tiểu khu vực vẫn là một diễn đàn có khả năng tiếp tục tồn tại. Chương trình nghị sự ban đầu ở cấp độ toàn khu vực cần bao gồm các lĩnh vực hợp tác phi truyền thống, trong đó có môi trường, dịch bệnh, chủ nghĩa khủng bố và cứu trợ thiên tai. Một tổ chức như vậy có thể là công cụ hữu ích để trợ giúp các nạn nhân của cơn bão Nargis vừa qua tại Myanmar.

Hướng tới thời điểm Mỹ sẽ chia sẻ quyền lực với Trung Quốc và Ấn Độ

Có một thực tế rõ ràng là, nhịp độ tăng trưởng nhanh chóng như hiện nay của các nền kinh tế Trung Quốc và Ấn Độ, tuy sẽ chậm lại theo thời gian, nhưng vẫn cho phép hai nước này dễ dàng đạt được những thành tựu đáng kể trong hoạt động quân sự của mình. Trong giai đoạn này, công luận Mỹ có thể tỏ ra bất khoan dung hơn đối với việc đặt chi tiêu quân sự của Mỹ cao hơn các ưu tiên khác như y tế, an sinh xã hội và môi trường. Mỹ sẽ thu được lợi ích khi đi tiên phong trong việc khởi

động triển khai an ninh đa phương trong khu vực châu Á-Thái Bình dương và điều này sẽ góp phần nâng cao năng lực của quốc gia khác nhằm duy trì lợi ích công của những yếu tố như an ninh, ổn định và có khả năng dự báo (đã từng và sẽ còn cho phép các quốc gia, dù lớn hay nhỏ, trở nên phồn vinh và thịnh vượng).

Vì vậy, vì lợi ích của Mỹ và của khu vực châu Á-Thái Bình dương, cần xây dựng các cơ chế hòa hợp và tạo thuận lợi cho hoạt động thương mại, tài chính nhằm thúc đẩy sự tăng trưởng của các nền kinh tế đã thoát khỏi đói nghèo và đang trở nên thịnh vượng. Những gì đang được tiến hành hiện nay chủ yếu mang tính tình thế, nhất thời và tiểu vùng, tiểu khu vực, bởi lẽ diễn đàn APEC liên khu vực đã tỏ ra công kênh và không hiệu quả. Mặc dù khu vực này đã phục hồi sau nhiều thiệt hại đáng kể trong cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997, nhưng các biện pháp giải cứu lại dẫn đến việc nắm giữ ngoại hối quá mức và nhiều sự méo mó, biến dạng khác (mà nếu có sự kết hợp các thỏa thuận khu vực với nhau sẽ tránh được tình trạng đó). Cụ thể là, các cơ chế hoạt động liên ngân hàng và tư vấn tiền tệ hiệu quả đều cần có sự quan tâm đúng mức.

Từ bỏ luận điệu “cuộc chiến chống khủng bố”

Thuật ngữ này đã xóa mờ ranh giới giữa những tín đồ Hồi giáo biết tuân thủ pháp luật và những tín đồ Hồi giáo khủng bố tại các nước Hồi giáo Đông Nam Á, trong khi việc tách rời hai bộ phận Hồi giáo này mới là lợi ích của Mỹ. Cách đây từ

rất lâu, trong cuộc nổi dậy của người Ireland, người Anh đã học được cách không sử dụng những thuật ngữ như vậy, bởi lẽ chúng có khuynh hướng biến toàn thể dân chúng, thay vì một bộ phận những kẻ chống đối, thành kẻ thù. Chống khủng bố trước hết và trên hết thuộc về chức năng của cảnh sát và ngành tình báo, cùng với sự tham gia của lực lượng quân sự đặc biệt. Mỹ sẽ thành công hơn trong việc đạt được sự hợp tác tại châu Á và tránh được sự oán giận của dân chúng, nếu Mỹ thực hiện các chính sách chống khủng bố theo đúng những giới hạn đó.

Sớm quyết định cách tiếp cận của Mỹ đối với Trung Quốc

Bảy chính quyền kế tiếp nhau của Mỹ đã xây dựng được nhiều hình thức ràng buộc mang tính chất xây dựng hoặc hợp tác với Trung Quốc, bất kể những giá trị và lợi ích khác biệt giữa hai nước. Cuộc phiêu lưu tương đối ngắn ngủi của chính quyền Clinton nhiệm kỳ thứ nhất trong thế đối đầu với Trung Quốc về vấn đề nhân quyền và thương mại đã kết thúc trong sự bẽ bàng và sự thất bại tạm thời các mục tiêu của Mỹ.

Chính quyền mới của Mỹ nên bày tỏ mong muốn tìm kiếm phương thức thể hiện mối quan tâm sát sao đối với việc Trung Quốc đóng vai trò ngày càng quan trọng, với tư cách là một “chủ thể có trách nhiệm” trong hệ thống quốc tế.

Một phương tiện có giá trị đáng kể đối với mục đích này là Đối thoại Kinh tế chiến lược (SED), được khởi xướng tương đối muộn dưới thời

Chính quyền Bush. Bộ trưởng Tài chính Mỹ Henry Paulson đã hoạt động tích cực để biến SED thành một phương tiện bền vững nhằm giải quyết các vấn đề dài hạn, bao gồm cơ cấu tổ chức và hoạt động tài chính, sử dụng năng lượng và biến đổi khí hậu. SED có tiềm năng đưa những vấn đề nan giải vào những môi trường hữu ích và phi chính trị hóa tương đối để giải quyết trong nhiều năm liền.

Chính quyền mới của Mỹ cũng nên xúc tiến hoạt động lập pháp mới liên quan đến quan hệ giữa các lực lượng quân sự Mỹ và Trung Quốc. Chính quyền Bush đã liên tục kêu gọi Trung Quốc phải “công khai, minh bạch” nhiều hơn nữa về những dự định chiến lược của mình, nhưng quân đội Mỹ lại bị hạn chế tiếp xúc với Quân giải phóng nhân dân Trung Hoa theo Đạo luật về thẩm quyền quốc phòng năm 2000. Các chỉ huy quân đội Mỹ khẳng định, họ được trao nhiều quyền hạn hơn trong việc quan hệ, tiếp xúc với các đối tác của mình và vị tổng thống mới của Mỹ nên tiếp tục ủng hộ họ.

Chúng tôi lập trường kiên định đối với vấn đề Đài Loan

Các cuộc bầu cử tại Đài Loan hồi đầu năm 2008 đã mở ra một thời kỳ mới mà ở đó, những căng thẳng giữa hòn đảo này và Trung Quốc đại lục đã giảm xuống sau 10 năm luôn ở trong tình trạng đối đầu thất thường xung quanh eo biển Đài Loan. Cam kết của Mỹ đối với tình hình an ninh của Đài Loan là một vấn đề thuộc phạm vi của pháp luật quốc gia,

chiếu theo đạo luật về quan hệ với Đài Loan, và đó cũng là một mệnh lệnh tinh thần.

Các quyết định về việc buôn bán vũ khí hoặc hợp tác quốc phòng với quân đội Đài Loan nên được đánh giá dưới phương diện chúng sẽ tác động như thế nào tới những mục tiêu này. Mỹ nên ủng hộ nỗ lực của Đài Loan nhằm đạt tới những điều chỉnh hợp lý trong mối quan hệ với Trung Quốc đại lục, đồng thời tin tưởng rằng các thiết chế dân chủ của Đài Loan sẽ giám sát hiệu quả hành vi ứng xử của chính quyền Đài Loan.

Xác định những ưu tiên đối với CHDCND Triều Tiên

Bất cứ ai trở thành tổng thống Mỹ đều sẽ nhận thấy một CHDCND Triều Tiên vẫn còn sở hữu một vài loại vũ khí hạt nhân. Cơ hội thành công cho việc giải quyết vấn đề CHDCND Triều Tiên sẽ tăng lên khi vấn đề này được xác định càng cụ thể càng tốt. Vấn đề hạt nhân rất cuộc có thể qui về vấn đề cái giá phải trả hoặc quan niệm của chính quyền CHDCND Triều Tiên về phương thức đảm bảo sự tồn vong của nó. Vì vậy, câu trả lời vẫn còn là ẩn số. Nếu chính quyền mới của Mỹ tiếp tục theo đuổi các cuộc đàm phán 6 bên với CHDCND Triều Tiên trong bối cảnh một sáng kiến mới được cập nhật, sửa đổi và thay thế cho Hiệp ước không phổ biến vũ khí hạt nhân (NTT), thì họ có thể đủ khả năng mở rộng những lựa chọn dành cho Bình Nhưỡng và kiểm chứng những dự định của CHDCND Triều Tiên.

Hàn Quốc đang nằm trong tay chính quyền mới của Tổng thống Lee

Myung-bak. Bất chấp những căng thẳng ban đầu về động thái tăng cường quân sự của Mỹ, giới lãnh đạo mới của Hàn Quốc hứa hẹn sẽ có sự phối hợp tốt hơn giữa Seoul và Washington. Trở thành đối tác của một nước đồng minh ngày càng có tinh thần hợp tác, Mỹ có thể cải thiện những đề nghị đưa ra và mang lại ý nghĩa nào đó cho những biện pháp trừng phạt cần được áp dụng song song, nhằm tạo động lực cho sự thay đổi cung cách hành xử của Bình Nhưỡng.

Nhật Bản nên là một đối tác lớn của Mỹ trong tất cả những nỗ lực này

Trừ phi có những chuyển biến mới và quan trọng từ đây cho tới tháng 1/2009, vị tổng thống mới của Mỹ có thể nhận they giới lãnh đạo Nhật Bản tỏ ra do dự vì hoạt động chính trị trong nước bị chia cắt. Đảng Dân chủ tự do (LDP) hiện đang dành được vị trí vững chắc trong Hạ viện (vốn có nhiều quyền lực hơn trong hệ thống cơ quan lập pháp của nước này); tuy nhiên, Đảng Dân chủ Nhật Bản (DPJ) lại chiếm đa số tuyệt đối trong cơ quan lập pháp yếu hơn, nhưng rất quan trọng – Thượng viện. Do đó, lãnh đạo DPJ dường như quyết tâm giữ vững lập trường “phá rối”, làm thất bại những sáng kiến chính sách mới của các bộ trưởng Nhật Bản. Một cuộc bầu cử đang bị hoãn lại, nhưng nó không hứa hẹn sẽ mang lại lối thoát cho sự bế tắc này.

Tuy vậy, trong tình hình này, người ta vẫn thu được một kết quả nào đó. Nhật Bản là một nước giàu có với bộ máy hành chính và lực lượng quân sự tài năng. Mỹ sẽ cần

chú trọng đến việc xin ý kiến tư vấn của cả hai đảng Dân chủ và Cộng hòa, cũng như đường lối ngoại giao nhân dân “gần gũi” để thuyết phục cử tri Nhật Bản chấp nhận phương hướng mới trong các chính sách của mình. Chương trình nghị sự cần tương xứng với những sáng kiến có tầm cỡ được đưa ra.

Tóm lại, chính quyền mới của Mỹ cần chuẩn bị mọi mặt trước khi lên cầm quyền và trong khoảng thời gian ngay sau đó để giải quyết một loạt những vấn đề riêng rẽ liên quan đến khu vực châu Á-Thái Bình dương, một số vấn đề là lớn và rõ nét, trong khi một số vấn đề khác nhỏ, nhưng lại là những điều chỉnh chính sách thực sự cần thiết. Kinh nghiệm cho thấy rằng, sẽ là không khôn ngoan nếu lặp lại những sai lầm của B. Clinton và George W. Bush khi ủng hộ bất kỳ chính sách nào, trừ những chính sách của người tiền

nhiệm. Cách tiếp cận “bất cứ thứ gì trừ Bush (cha)” của Clinton đối với Trung Quốc và cách tiếp cận “bất cứ thứ gì trừ Clinton” của Bush (con) đối với CHDCND Triều Tiên đều đã phải trả giá đắt.

Cho dù đặc cử một hoặc hai nhiệm kỳ, “tuổi thọ” của bất kỳ chính quyền mới nào cũng sẽ bị thu ngắn lại. Và thời gian dành cho sự sáng tạo và đổi mới chính sách còn ngắn hơn nhiều. Đây là kết quả từ quá trình khẳng định bên bở của các quan chức quan trọng cấp dưới nội các. Nó sẽ không có lợi cho tổng thống trong việc trì hoãn những quyết định quan trọng khi phải đợi sự tán thành của tất cả các thành viên. Mỗi quan tâm của tân tổng thống càng sớm tập trung vào những vấn đề cần thiết thì con đường của ông ta càng thuận buồm xuôi gió và khả năng duy trì những thành quả của Mỹ ở châu Á càng lớn hơn.