

Stephen M. Walt * - Đánh giá chính sách đối ngoại của chính quyền Biden sau nửa nhiệm kỳ

Nguồn: Stephen M. Walt, "[Biden Needs Architects, Not Mechanics, to Fix U.S. Foreign Policy](#)," Foreign Policy, 12/07/2022

Biên dịch: Nguyễn Thị Kim Phụng



Trong lúc bầu cử giữa kỳ đang đến gần, Washington đã bị cản trở bởi tư duy nhóm và sự thiếu tầm nhìn, khiến họ không thể tìm ra các giải pháp sáng tạo cho các vấn đề của kỷ nguyên mới.

Tôi vừa trở về nhà sau kỳ nghỉ, còn Tổng thống Mỹ Joe Biden thì đã lên đường tới Trung Đông. Tôi nhận ra đây là thời điểm thích hợp để đánh giá kết quả chính sách đối ngoại của chính quyền. Tôi đã bỏ phiếu cho Biden vào năm 2020 và thực sự cảm thấy nhẹ nhõm khi ông được bầu, nhưng tôi lo rằng Biden và đội ngũ nhân viên quá hòa hợp của ông sẽ không đủ khả năng đảm đương nhiệm vụ thiết kế chính sách đối ngoại và đại chiến lược cho thế kỷ 21. Điều nguy hiểm là họ sẽ lại quay về với những ý tưởng hão

huyền, những câu khẩu hiệu, và những chính sách có thể đã thành công trong Chiến tranh Lạnh, nhưng từ đó đến nay gần như luôn thất bại.

Hãy thử nhớ lại: chính quyền đã nói rằng mình sẽ làm gì? Họ sẽ hồi sinh các liên minh của Mỹ và đoàn kết thế giới dân chủ chống lại làn sóng chuyên chế đang trỗi dậy. Họ sẽ tập trung như một tia laser chiếu vào Trung Quốc và giành chiến thắng trong cuộc đua giành vị trí dẫn đầu. Biến đổi khí hậu sẽ là ưu tiên hàng đầu. Mỹ cũng sẽ nối lại thỏa thuận hạt nhân với Iran, biến Thái tử Ả Rập Saudi Mohammed bin Salman trở thành “kẻ bị bài xích,” chấm dứt “những cuộc chiến không hồi kết,” và trao cho người Mỹ một chính sách (kinh tế) đối ngoại vì “tầng lớp trung lưu” – bất kể điều đó có nghĩa là gì. Ngoại trưởng Mỹ Antony Blinken còn hứa hẹn rằng nhân quyền sẽ là “trung tâm” trong chính sách đối ngoại.

Vậy thì, đến nay, họ đã làm được những gì?

Công bằng mà nói, Biden và các đồng sự đã thực hiện một số lời hứa ban đầu của họ. Ông đã kết thúc chiến tranh ở Afghanistan, và một kết thúc hỗn loạn ở đất nước này có lẽ là điều không thể tránh khỏi. Biden đã xoa dịu các đồng minh từng trở nên xa cách bởi những trò tai quái của người tiền nhiệm, và cuộc chiến ở Ukraine đã mang lại cho NATO một nguồn sống mới vào lúc này. Mỹ cũng đã quay trở lại Hiệp định Paris. Dù đội ngũ của Biden chỉ đạt được một vài thành tích kể từ khi nhậm chức (chẳng hạn như việc triển khai một cách nghiệp dư cái gọi là thỏa thuận tàu ngầm AUKUS với Anh và Australia, bên cạnh việc đính chính các phát biểu của tổng thống, hết lần này đến lần khác), nhưng trong 18 tháng cầm quyền, Biden đã mắc ít sai lầm hơn bất kỳ hai tuần lễ ngẫu nhiên nào trong nhiệm kỳ của Donald Trump.

Tuy nhiên, nhìn chung, có rất ít dấu hiệu cho thấy chính quyền Mỹ sở hữu một chiến lược rõ ràng, thuyết phục, và thành công. Nếu nhìn vào hàng loạt các sáng kiến và phản hồi mà họ đã theo đuổi trong hơn một năm rưỡi qua, thành tích của họ thực chẳng mấy ấn tượng.

Về vấn đề Ukraine, đội ngũ của Biden đã làm rất tốt việc điều phối phản ứng xuyên Đại Tây Dương trước cuộc xâm lược của Nga, bắt đầu bằng việc sử dụng thông tin tình báo một cách thành thạo và hiệu quả về mặt chính trị trong thời gian trước khi chiến tranh nổ ra. Phản ứng (phần lớn) thống nhất của châu Âu và phản ứng (phần lớn) hữu ích của các quốc gia như Đức đều là nhờ nỗ lực của Biden (và chính sách ngoại giao công chúng khôn ngoan của Tổng thống Ukraine, Volodymyr Zelensky) – và chắc chắn là một cú sốc sỉ nhục Tổng thống Nga Vladimir Putin.

Nhưng người Mỹ không nên quên đi việc nước mình đã xử lý sai tình huống bao trùm hơn: một loạt sai lầm bắt đầu dưới thời cựu Tổng thống Mỹ Bill Clinton và tiếp diễn trong nhiệm kỳ của mọi nhà lãnh đạo tiếp theo. Việc nêu ra vấn đề này đã trở nên tranh cãi tới mức độc hại, và những kiến trúc sư đằng sau những bước đi sai lầm này luôn tìm đủ mọi cách để phủ nhận sự liên quan của chính sách của phương Tây đến thảm kịch. Nhưng thật khó để không nhìn nhận cuộc xâm lược của Putin là một cuộc chiến tranh phòng ngừa kinh điển: một cuộc xâm lược bất hợp pháp được thực hiện để ngăn cản nỗ lực ngày một lớn của Mỹ, nhằm vũ trang cho Ukraine và đưa nước này vào quỹ đạo phương Tây.

Khi Putin huy động quân đội, và nói rõ rằng ông sẽ xâm lược nếu quan ngại của mình không được phản hồi, việc chính quyền Mỹ nhiều lần từ chối xem xét chấm dứt “chính sách mở cửa” của NATO đã đảm bảo rằng chiến tranh sẽ xảy ra. Sau khi thuyết phục

Ukraine từ bỏ vũ khí hạt nhân mà nước này đã thừa hưởng từ Liên Xô cũ vào thập niên 1990 – theo đó loại bỏ khả năng răn đe mạnh mẽ đối với một cuộc tấn công của Nga trong tương lai – việc phương Tây không thừa nhận những lo ngại của Nga, hoặc dự đoán sai cách mà Moscow có thể đáp trả, là một sai lầm chiến lược không thể ngờ.

Đây là điều khiến tôi lo lắng (và nó cũng nên khiến Biden và các đảng viên Đảng Dân chủ khác lo lắng). Sự phản kháng anh dũng của Ukraine và khoản hỗ trợ quân sự hàng tỷ đô la của phương Tây đã không thể ngăn người Nga chiếm một phần đáng kể lãnh thổ Ukraine. Các biện pháp trừng phạt sẽ khiến Nga suy yếu theo thời gian, nhưng có lẽ chúng chẳng thể loại Putin ra khỏi Điện Kremlin, hoặc thuyết phục ông rút lui. Kết quả sẽ không phải một chiến thắng quyết định cho phương Tây, mà là một bế tắc kéo dài, và cái giá mà Ukraine (cũng như các nước đang phát triển hiện đang đối mặt với tình trạng thiếu lương thực và năng lượng) phải trả sẽ rất đáng sợ. Không có cách nào để coi đây là một thành công lớn về chính sách đối ngoại, ngay cả khi người Nga rơi vào tình trạng tồi tệ hơn nhiều.

Hơn nữa, cuộc khủng hoảng đã khiến Mỹ quay trở lại thói quen Chiến tranh Lạnh cũ của mình, một lần nữa đóng vai trò ‘nhân viên cấp cứu’ cho châu Âu. Dù các nền dân chủ giàu có của châu Âu có thừa tiềm năng để tự bảo vệ mình – đặc biệt là trong bối cảnh Nga sẽ suy yếu hơn rất nhiều theo thời gian – một lần nữa, chú Sam lại nỗ lực để bảo vệ họ, như chính việc họ đang làm. NATO có thể có một Khái niệm Chiến lược mới thật hào nhoáng, nhưng điều các thành viên châu Âu của tổ chức này không có là sức mạnh cứng tương thích với sự hào nhoáng đó. Và với việc Washington gửi thêm quân đội, tiền bạc, và vũ khí đến lục địa già, liệu có ai thực sự tin rằng người châu Âu sẽ thực

hiện đúng cam kết, tiến hành xây dựng lại lực lượng của họ không? Nếu ta coi lịch sử là một bản hướng dẫn, thì có rất ít cơ hội để điều đó xảy ra.

Ở châu Á, thành tích cũng chẳng khá hơn là bao. Khi nhậm chức, Biden thề sẽ tập trung một lần nữa vào cạnh tranh với Trung Quốc, nhưng ông vẫn đang tìm kiếm trong vô vọng một chiến lược châu Á rõ ràng và mạch lạc, với những nội dung thực chất. Đối thoại An ninh Bốn bên (bao gồm Mỹ, Nhật Bản, Australia, và Ấn Độ) vẫn là một diễn đàn để tham vấn chứ không phải một liên minh, và thỏa thuận AUKUS được tung hô khắp nơi sẽ không ảnh hưởng đến cán cân quyền lực trên biển ở châu Á trong chỉ ít là một thập niên hoặc lâu hơn nữa (nếu nó thực sự có thể gây ảnh hưởng).

Trung Quốc tiếp tục mở rộng dấu ấn kinh tế của mình trong khu vực, và Mỹ đáp trả bằng các sáng kiến hạn chế như Khuôn khổ Kinh tế Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương vì Thịnh vượng, hoặc các phản ứng tạm thời đối với việc Trung Quốc xâm nhập những nơi như Quần đảo Solomon. Nhưng vì các cam kết của Mỹ không được đưa vào các hiệp định thương mại chính thức, được Quốc hội thông qua, các đối tác châu Á có quyền lo lắng rằng một tổng thống mới có thể đảo ngược thỏa thuận. Vấn đề này thực ra không phải lỗi của Biden, nhưng các đồng minh châu Á cuối cùng có thể đi đến kết luận rằng Mỹ chỉ đơn giản là không thể mang lại cơ hội tiếp cận thị trường hoặc đầu tư mà Trung Quốc có thể cung cấp, và rằng Washington quá dễ bị phân tâm bởi các sự kiện ở nơi khác nên không thể trở thành người bảo trợ đáng tin cậy.

Riêng về vấn đề Trung Quốc, chính quyền Biden đã giữ nguyên các biện pháp kiểm soát xuất khẩu của Trump, tiến gần hơn đến cam kết công khai bảo vệ Đài Loan, và đưa ra rất nhiều lập luận chống Trung Quốc. Điều còn thiếu là một nỗ lực bền vững nhằm phát triển một cách tiếp cận đối với Trung Quốc, cố gắng tách biệt các lĩnh vực nơi sự

hợp tác là cần thiết (như biến đổi khí hậu), khỏi các lĩnh vực mà cạnh tranh là khó tránh khỏi. Những hành động và luận điệu của Trung Quốc đã không giúp mọi chuyện trở nên dễ dàng hơn, nhưng việc thiếu vắng một chiến lược rõ ràng để đối phó với quốc gia mạnh thứ hai trên hành tinh là điều cần phải lưu ý.

Nhắc đến Trung Đông, Biden khi nhậm chức đã cam kết khôi phục thỏa thuận hạt nhân với Iran và thể hiện quan điểm cứng rắn với các nhà lãnh đạo bất hảo như Mohammed bin Salman của Ả Rập Saudi. Ông và Blinken cũng nhiều lần nói về nhân quyền và sự cần thiết phải xây dựng lại “trật tự dựa trên luật lệ”. Tuy nhiên, trên thực tế, Biden và Blinken chẳng khác gì Trump; thực sự thì cách tiếp cận của chính quyền Biden đối với khu vực này về cơ bản là “Trump phiên bản nhẹ.” Sau khi do dự về việc quay lại thỏa thuận hạt nhân khi cựu Tổng thống Iran Hassan Rouhani vẫn còn tại vị, triển vọng cho một thỏa thuận mới gần như tan thành mây khói, đẩy Iran đến gần quả bom hạt nhân hơn bao giờ hết.

Mỹ vẫn tiếp tục ngầm ủng hộ cuộc chiến tranh của Ả Rập Saudi ở Yemen, và lời thề của Biden biến Mohammed bin Salman trở thành “kẻ bị bài xích” đã bị ngó lơ. Những nỗ lực không ngừng của Israel nhằm xâm chiếm Bờ Tây chỉ nhận được phản ứng vô nghĩa thường thấy từ Mỹ, và vụ bắn chết nhà báo người Mỹ gốc Palestine nổi tiếng, Shireen Abu Akleh – mà theo kết quả từ nhiều cuộc điều tra, chắc chắn là do một người lính Israel – đã chẳng nhận được ngay cả một lời chỉ trích từ chính quyền, bất chấp thực tế rằng cô ấy là công dân Mỹ. Trump để cho các đồng minh Trung Đông của Mỹ làm bất cứ điều gì họ muốn; Biden và Blinken cũng đang hành động tương tự.

Quyết định đến thăm Israel và Ả Rập Saudi của Biden trong tuần này cũng có phần khó hiểu khi nhìn từ quan điểm chiến lược. Hai nước này sẽ thúc ép ông về các cam kết an

ninh mới, điều có thể dễ dàng kéo Mỹ vào cuộc xung đột khu vực tiếp theo. Một bước đi như vậy cũng có thể kích động Iran chạy nước rút để có bom hạt nhân, điều sẽ buộc chính quyền Mỹ phải tiến hành chiến tranh phòng ngừa, hoặc chấp nhận thực tế rằng Iran được trang bị vũ khí hạt nhân. Tuy nhiên, nếu Biden không chịu nhượng bộ, hai nước này sẽ khó chịu và thất vọng, và chuyến công du sẽ được đánh giá là lãng phí thời gian. Vậy tại sao ông lại quyết định đi?

Những cây bút khác của Foreign Policy, như Aaron David Miller và Steven Simon, đã nói đúng: Biden làm điều này phần lớn vì lý do đối nội, và để cố gắng giải quyết tình trạng chi phí năng lượng tăng cao do cuộc chiến ở Ukraine. Nhưng hàm ý của nó thật khủng khiếp: Một tổng thống Mỹ đang vội vã bay đến Trung Đông với hy vọng thuyết phục một số quốc gia không dân chủ bơm thêm dầu, thay vì hành động như một cường quốc thực sự và nói rằng những nước này được chào đón đến Washington để gặp ông, nếu họ có vấn đề muốn thảo luận. Bất kỳ lợi ích đối nội nào Biden thu được cũng sẽ rất khiêm tốn và ngắn hạn.

Cuối cùng, Biden và nhóm của ông đã nhiều lần nhấn mạnh tầm quan trọng của các giá trị dân chủ của Mỹ và mong muốn đoàn kết “thế giới tự do” chống lại chế độ chuyên chế. Đây xứng đáng là một mục tiêu chính sách, nhưng họ chẳng có gì để thể hiện, dù đã nhận được sự hỗ trợ ngoài ý muốn từ những người như Putin hay Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình. Hội nghị trực tuyến Thượng đỉnh về Dân chủ chỉ toàn những điều vô bổ mà chẳng có lấy thành tựu có ý nghĩa nào, và gần đây hơn, Thượng đỉnh châu Mỹ đã bị phá hoại, khi các nhà lãnh đạo Mexico, Honduras, Guatemala, và El Salvador từ chối tham dự, còn những lãnh đạo đồng ý tham dự thì lại sử dụng diễn đàn như một cơ hội để chỉ trích vai trò của Mỹ trong khu vực.

Quan trọng hơn, tại sao Mỹ lại mong đợi các quốc gia khác tiếp nhận “các giá trị dân chủ” trong khi bản thân nước Mỹ còn đang bị chia rẽ sâu sắc – nghiêng về nhóm thiểu số cai trị vĩnh viễn – và khi một Tối cao Pháp viện ngày càng thiếu tính chính danh cho rằng các nhà sản xuất súng và các tập đoàn có nhiều quyền hơn phụ nữ? Nếu Biden muốn mở rộng nền dân chủ ở nước ngoài, thì nơi bắt đầu là bảo vệ nền dân chủ ở quê nhà tốt hơn.

Tôi đang cố gắng hiểu lý do tại sao một đội ngũ chuyên gia chính sách đối ngoại thông minh và giàu kinh nghiệm lại tạo ra những thứ như vậy. Một phần của vấn đề là do tư duy nhóm: Biden cố tình tập hợp một nhóm gồm những người có cách nhìn nhận thế giới giống như ông, những người cực kỳ thoải mái với tất cả những ngôn ngữ sáo mồn của chính sách đối ngoại Mỹ suốt hàng thập niên.

Những cụm từ như “lãnh đạo toàn cầu”, “các giá trị được chia sẻ”, “trật tự dựa trên luật lệ” và “thế giới tự do” không thể thay thế cho chiến lược. Thật vậy, đến một lúc nào đó, khả năng nói ra tất cả những lời sáo rỗng quen thuộc này sẽ cản trở tư duy thực sự. Chiến lược đòi hỏi một logic nền tảng – một tập hợp các nguyên tắc chung, xác định các lực lượng trung tâm định hình các vấn đề quốc tế – một tập hợp các ưu tiên rõ ràng bắt nguồn từ logic đó, và một loạt các bước chính sách được thiết kế để làm cho đất nước trở nên an toàn hoặc thịnh vượng hơn (hoặc cả hai).

Nếu thế giới quan làm nền tảng cho chiến lược của anh có sai sót – ví dụ, nếu anh bỏ qua xu hướng các quốc gia tìm cách cân bằng lại các mối đe dọa, tin rằng sự phụ thuộc lẫn nhau về kinh tế, cũng như các thể chế mạnh mẽ, sẽ khiến xung đột không thể xảy ra, hoặc bỏ qua sức mạnh của chủ nghĩa dân tộc – ưu tiên của anh sẽ là phi thực tế và bất kỳ sáng kiến nào anh thực hiện đều có khả năng phản tác dụng.

Thế giới là một nơi phức tạp, và hành động trong một lĩnh vực đôi khi sẽ làm suy yếu nỗ lực trong những lĩnh vực khác. Trừ phi một bộ các ưu tiên rõ ràng và có cơ sở được thiết lập, việc giải quyết những đánh đổi này một cách khôn ngoan sẽ trở thành điều gần như không thể. Nếu không có một chiến lược rõ ràng, sẽ rất dễ bị đánh lạc hướng bởi những sự kiện bất ngờ, và sẽ khó mà chống chọi với áp lực từ các cử tri trong nước, các nhóm vận động hành lang nước ngoài, và các đồng minh, những người đã thành thạo nghệ thuật thao túng hình ảnh “nhà lãnh đạo thế giới tự do” của Mỹ.

Biden và đội ngũ của mình trông giống như một nhóm thợ máy lành nghề, theo nghĩa là họ biết cách vận hành bộ máy chính sách đối ngoại. Nhưng các thể chế trong nước và quốc tế mà họ được đào tạo để vận hành đã không còn phù hợp với mục đích của chúng nữa, và họ dần hóa thành một nhóm thợ máy giàu kinh nghiệm của Ford hay Chevy đang cố gắng lắp đặt một chiếc Tesla. Không có gì ngạc nhiên khi các phản ứng chính sách mà nhóm thợ máy này tạo ra không mang lại cho thế giới những kết quả mà nó mong muốn.

Những gì Biden cần không phải là thợ máy mà là kiến trúc sư: những người có trí tưởng tượng và tầm nhìn để tạo ra những cách sắp xếp và cách tiếp cận mới, phù hợp hơn với những thách thức của thời đại. Thật không may, giới hoạch định chính sách ngày nay đặt ưu tiên cho sự tuân thủ và việc duy trì sự đồng thuận an toàn và ngày càng hoài cổ, họ không phải là loại người có thể vươn lên vị trí quyền lực.

Có lý do gì để hy vọng không? Chắc chắn là có. Người Mỹ có thể cảm thấy thoải mái khi một số đối thủ chính của họ cũng đang mắc phải những sai lầm lớn: cuộc xâm lược Ukraine của Putin không diễn ra như ông mong đợi, chính sách zero-covid của Trung Quốc đang làm trầm trọng thêm tình trạng mất cân bằng cơ cấu nghiêm trọng trong

nền kinh tế của nước này, và cả hai quốc gia đều đang phải đối mặt với sự phản đối mạnh mẽ hơn trên toàn cầu so với cách đây chỉ vài năm.

Nhưng trông chờ vào việc Moscow hay Bắc Kinh mắc nhiều sai lầm hơn Washington khó có thể là một cách tiếp cận lâu dài và nhiều hứa hẹn. Các chính sách khôn ngoan và việc thực thi chúng hiệu quả – thay vì phụ thuộc vào việc người khác mắc sai lầm – là con đường duy nhất dẫn đến một tương lai thành công.

* Stephen M. Walt là chuyên gia bình luận của Foreign Policy, đồng thời là giáo sư quan hệ quốc tế tại Đại học Harvard.

<https://nghiencuuquocte.org/2022/08/21>