



TÀI LIỆU DỊCH TLD-04

TÁI CÂN BẰNG CHO CHIẾN LƯỢC TÁI CÂN BẰNG

Phân bổ nguồn lực cho chiến lược ngoại giao của Hoa Kỳ ở khu vực Châu Á – Thái Bình dương

Ủy ban Đối ngoại Thượng viện Hoa Kỳ

Một ấn phẩm của VEPR

Tái cân bằng cho Chiến lược tái cân bằng

Phân bổ nguồn lực cho chiến lược ngoại giao của Hoa Kỳ ở khu vực Châu Á – Thái Bình dương¹

Ủy ban Đối ngoại Thượng viện Hoa Kỳ²

Biên dịch: Hoàng Thu Hiền³

Hiệu đính: Nguyễn Thế Phương⁴

Quan điểm được trình bày trong bài viết này là của (các) tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của dịch giả hoặc VEPR và VCES.

¹ Nguồn: Committee on Foreign relations United States Senate (2014), “Re-balancing the rebalance: Resourcing U.S. Diplomatic Strategy in the Asia-Pacific Region”, April 17, <http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html>

² Ủy ban Đối ngoại Thượng viện Hoa Kỳ, Quốc hội khóa 113, Kỳ họp thứ 2, 17/02/2014.

³ Cộng tác viên Chương trình Nghiên cứu Kinh tế Trung Quốc thuộc VEPR (VCES).

⁴ Nghiên cứu viên Khoa Quan hệ Quốc tế, trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn – ĐHQG TP HCM.

MỤC LỤC

THƯ TRÌNH ĐÍNH KÈM	1
TÓM TẮT	2
MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ.....	6
Những khuyến nghị chiến lược.....	6
Các khuyến nghị hỗ trợ thực thi.....	7
QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA TÁI CÂN BẰNG.....	11
PHÂN BỐ NGUỒN LỰC CHO TÁI CÂN BẰNG.....	14
Cam kết ngoại giao	14
Ngoại giao công chúng	16
Kỹ năng quản lý nhà nước về kinh tế	19
Quan hệ đối tác phát triển	23
Cấu trúc khu vực	25
Xây dựng năng lực đối tác	27
Xã hội dân sự và Nhân quyền	29
TRUNG QUỐC VÀ TÁI CÂN BẰNG	31
THỰC THI TÁI CÂN BẰNG	34

THƯ TRÌNH ĐÍNH KÈM

Thượng viện Hoa Kỳ, Ủy ban Đối ngoại, Washington, DC, 17/4/2014

GỬI CÁC BẠN ĐỒNG NGHIỆP: Báo cáo này được thực hiện bởi nhóm đa số trong Ủy ban, với mục tiêu xem xét quá trình quyết định các yếu tố phi quân sự trong chính sách của chính quyền Tổng thống Obama nhằm theo đuổi Tái cân bằng chiến lược hướng về Châu Á – Thái Bình dương.

Với tư cách là Chủ tịch của Ủy ban này, tôi tin rằng chúng ta có nghĩa vụ và trách nhiệm đảm bảo các nguồn lực an ninh quốc gia được phân bổ một cách hiệu quả nhằm giải quyết những ưu tiên trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ - và nhằm tăng cường thời gian, nỗ lực cũng sự chú ý cần thiết nhằm bảo vệ an ninh, sự thịnh vượng cũng như thúc đẩy các giá trị của chúng ta. Nhận thấy được tầm quan trọng đối với các lợi ích về an ninh, kinh tế, chính trị và ngoại giao của Hoa Kỳ, một chính sách Tái cân bằng thành công cần phải nhấn mạnh tới việc đảm bảo một cam kết lâu dài của Hoa Kỳ đối với khu vực Châu Á – Thái Bình dương, và làm như vậy xuyên suốt tất cả các hoạt động của chính phủ Hoa Kỳ.

Như báo cáo này nhận thấy, mặc dù có tiến triển ở một số lĩnh vực, việc thực thi Tái cân bằng cho đến nay là không đồng đều, xuất hiện rủi ro quá trình tái cân bằng có thể kết thúc một cách không trọn vẹn. Báo cáo này cung cấp thêm một số hiểu biết và quan điểm về Tái cân bằng và đưa ra những khuyến nghị về cách thức làm thế nào để phân bổ nguồn lực một cách hợp lý và thực thi Tái cân bằng hiệu quả nhằm đạt được những mục tiêu chiến lược về gia tăng sự thịnh vượng, an ninh, các giá trị dân chủ và phát triển con người ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương.

Robert Menendez,

Chủ tịch,

TÓM TẮT

Vào năm 1900, cố Ngoại trưởng John Hay tuyên bố rằng "Địa Trung Hải là đại dương của quá khứ, Đại Tây dương là đại dương của hiện tại, và Thái Bình dương là đại dương của tương lai". Hơn 100 năm sau, lời tiên đoán của ông đã trở nên hiện thực hơn bao giờ hết. Các nền kinh tế khu vực Châu Á - Thái Bình Dương là những thị trường ngày càng quan trọng đối với hàng hoá xuất khẩu của Hoa Kỳ như các mặt hàng chế biến và tài nguyên thiên nhiên. Đồng thời, một tỷ trọng ngày càng lớn hơn của thương mại toàn cầu đi qua các tuyến đường biển trong khu vực, nhấn mạnh vai trò cần thiết của Hoa Kỳ trong việc tiếp tục giúp đỡ duy trì an ninh hàng hải và thúc đẩy ổn định khu vực. Các hàm ý về mặt kinh tế và chiến lược là rất rõ ràng: sự thịnh vượng và an ninh trong tương lai của chúng ta gắn bó mật thiết với sự thịnh vượng và an ninh của khu vực Châu Á-Thái Bình dương, và chính sách cũng như nguồn lực của Chính phủ Hoa Kỳ cũng cần phải phản ánh thực tế này.

Chính quyền Tổng thống Obama thừa nhận nhu cầu này khi cam kết "tái cân bằng" mối quan tâm và nguồn lực của Chính phủ Hoa Kỳ cho khu vực Châu Á-Thái Bình dương. Chiến lược này có mục tiêu tăng cường sự can dự về mặt kinh tế, ngoại giao và an ninh của Hoa Kỳ trong khu vực, cả song phương và đa phương, với một cách tiếp cận "toàn bộ các thành phần của chính phủ" mang tính phối kết hợp cao để thực thi chính sách. Về mặt khái niệm, "Tái cân bằng" được coi như là một trong những sáng kiến chính sách đối ngoại nhìn xa trông rộng và tham vọng nhất của chính quyền Tổng thống Obama.

Hoa Kỳ đã thúc đẩy thành công các giai đoạn ban đầu trong việc thực thi những khía cạnh quân sự của chính sách "Tái cân bằng". Nhưng nếu xét đến các mục tiêu chiến lược và chính sách rộng lớn hơn, điều quan trọng là các yếu tố phi quân sự cũng cần được thực thi với tốc độ và sức nặng tương đương. Một phương pháp tiếp cận "không cân bằng" hoặc không tận dụng hết nguồn lực để tái cân bằng đe dọa sẽ làm suy yếu các mục tiêu của chính sách này, và hậu quả là, giảm triển vọng về sự thịnh vượng và an ninh lớn hơn ở cả khu vực châu Á-Thái Bình dương và của Hoa Kỳ.

Ủy ban Đối ngoại Thượng viện có nghĩa vụ và trách nhiệm đảm bảo rằng các nguồn lực được phân bổ hiệu quả và phù hợp đối với tất cả các ưu tiên chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ và để thúc đẩy thời gian, sự chú ý và sự tập trung cần thiết của Chính phủ Hoa Kỳ vào các lĩnh vực chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia quan trọng nhưng chưa được phân bổ nguồn lực hợp lý, bao gồm, đầu tiên và quan trọng nhất, là các vấn đề Tây bán cầu và sự cần

thiết phải nhấn mạnh hơn nữa vào kỹ năng quản trị kinh tế của các nhà nước ở Tây bán cầu. Khu vực Châu Á-Thái Bình dương là quan trọng đối với các lợi ích về an ninh, kinh tế, chính trị và ngoại giao của Hoa Kỳ, và mục đích của báo cáo này là để cung cấp thêm những góc nhìn sâu sắc và quan điểm chính sách về tái cân bằng trong bối cảnh rộng hơn liên quan tới phạm vi của các nghĩa vụ và cam kết toàn cầu quan trọng với lợi ích an ninh quốc gia của Hoa Kỳ.

Với lý do đó, báo cáo đề cập đến câu hỏi làm thế nào để kết nối mục tiêu, cách thức và phương tiện một cách hiệu quả nhất trên tất cả các khía cạnh phi quân sự của tái cân bằng. Bản báo cáo đề xuất cách thức mà chính quyền và Quốc hội có thể giúp chỉ ra những nhận thức (một số đúng đắn, một số thì không được như vậy) về sự chậm chạp trong việc triển khai các yếu tố về ngoại giao, kinh tế và xã hội dân sự của Tái cân bằng. Trong khi đó, do thẩm quyền của Ủy ban tại Thượng viện, báo cáo này không đi vào chi tiết về việc phát triển hơn nữa các liên minh quân sự của chúng ta trong khu vực, báo cáo cổ vũ những tiến bộ trong việc nâng cấp quan hệ liên minh của chúng ta với Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Thái Lan, và Philippines. Báo cáo cũng nhận ra rằng chính sách tái cân bằng nhất thiết phải bắt đầu với các liên minh và sự đổi mới cũng như cải tiến các liên minh đó nhằm đáp ứng những thách thức của thế kỷ XXI phải là hòn đá tảng trong chính sách của Hoa Kỳ ở khu vực.

Các phương pháp thực thi chính sách cũng quan trọng như chính kết quả của chính sách đó: làm thế nào mà một chính sách đang được theo đuổi và nhận thức có thể ảnh hưởng đến thành công của chính nó nhiều như các cơ chế thực tế của việc thực thi chính sách ấy. Để thành công, tái cân bằng đầu tiên phải chỉ ra được các nguồn lực được phân bổ như thế nào bên trong nội bộ Chính phủ Hoa Kỳ, và sau đó là việc chúng được triển khai tới khu vực ra sao. Đã có một số tiến bộ. Quốc hội đã dự đoán được sự cần thiết của chính sách tái cân bằng khi chính Quốc hội đã khuyến khích tạo ra một chức vụ hoàn toàn mới: Đại sứ Hoa Kỳ tại ASEAN; Bộ Ngoại giao đã sáng tạo ra các chương trình ngoại giao và trợ giúp mới trong khu vực, ví dụ như Sáng kiến Hạ lưu sông Mekong (LMI) và Sáng kiến Cam kết chiến lược khu vực Châu Á-Thái Bình dương; Chính phủ Hoa Kỳ tham gia Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á vào năm 2011; và Đại diện Thương mại Hoa Kỳ đang theo đuổi việc mở rộng và hoàn thiện Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình dương - TPP, cũng như một số hiệp ước đầu tư song phương. Hơn nữa, các cơ quan xúc tiến thương mại như Ngân hàng Xuất nhập khẩu, Tổng công ty Đầu tư tư nhân nước ngoài, Cơ quan Thương mại và Phát triển Hoa Kỳ đã gia tăng cam kết tài chính của họ với khu vực.

Tuy nhiên, Bộ Ngoại giao đã không gia tăng một cách đáng kể các nguồn lực dành cho cam kết ngoại giao cho Cục các vấn đề Đông Á và Thái Bình dương. Mức biên chế trong Bộ Thương mại đã không tăng đáng kể, cản trở doanh nghiệp Hoa Kỳ trong việc tận dụng lợi thế của các triển vọng thương mại mới. Hỗ trợ phát triển của Hoa Kỳ đối với khu vực gia tăng một cách khiêm tốn trong đề xuất ngân sách năm tài khoá 2015, nhưng vẫn còn thấp hơn các mức đề xuất của vài năm trước đây, và cách tiếp cận hỗ trợ phát triển của Hoa Kỳ cần được cập nhật và nâng cấp.

Ngược lại, Bộ Quốc phòng đã tiến lên một cách nhanh chóng với nguồn lực dồi dào. Những kế hoạch dứt khoát với mục đích di chuyển các tài sản mới tới khu vực bao gồm 2,500 thủy quân lục chiến tới Darwin, Australia, điều động thêm một tiểu đoàn lục quân tới Hàn Quốc, 2 tàu khu trục có chức năng phòng thủ tên lửa đến Nhật Bản, lên đến 4 tàu chiến đấu gần bờ (Littoral Combat Ships) tại Singapore, cũng như khả năng tăng cường luân chuyển quân đội ở Philippines và tăng cường hợp tác quốc phòng với Việt Nam, Malaysia và những nước khác. Bộ Quốc phòng đã hành động nhanh hơn và mạch lạc hơn các đối tác dân sự nhỏ hơn khác trong việc tái cân bằng các nguồn lực.

Trong khi hầu hết các chính phủ đã bày tỏ ủng hộ một sự can dự nhiều hơn của Hoa Kỳ ở khu vực, chiến lược tái cân bằng hiện nay chủ yếu vẫn được xem là một chiến lược quân sự đơn thuần, một nhận thức xuất phát từ việc các thành tố mang tính dân sự của tái cân bằng không được đầu tư đúng mức. Kết quả là, một số nước trong khu vực nhìn nhận tái cân bằng như một nỗ lực để kiềm chế một Trung Quốc đang trỗi dậy, vốn có thể giới hạn khả năng sẵn sàng của họ trong việc làm sâu sắc thêm sự hợp tác và phối hợp với Hoa Kỳ. Trong khi Hoa Kỳ xem xét xem làm thế nào để định hình và dự đoán một cách đầy đủ hơn các yếu tố ngoại giao công chúng của tái cân bằng, cần phải hiểu rõ rằng chính sách này nhằm mục tiêu mở rộng sự can dự và các cam kết của Hoa Kỳ, chứ không nhằm kiềm chế Trung Quốc; Tái cân bằng tìm cách thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đảm bảo an ninh khu vực, và cải thiện phúc lợi con người vì lợi ích của tất cả các quốc gia, và không gây thiệt hại cho một quốc gia cụ thể nào.

Quốc hội cũng phải có nhiệm vụ phổ biến với các cử tri trong nước và các đối tác trên toàn cầu những lợi ích mà họ có thể có khi Hoa Kỳ can dự nhiều hơn vào khu vực Châu Á-Thái Bình dương. Đối với trong nước, cần phải chỉ rõ rằng chi tiêu an ninh quốc gia không giới hạn cho quân đội nhưng được mở rộng ra các khoản kinh phí dành cho ngoại giao và các

nỗ lực trợ giúp phát triển, điều này có thể giúp ngăn chặn các tình huống mà Hoa Kỳ có thể phải sử dụng tới lực lượng vũ trang. Ngoài ra, để có thể cung cấp đầy đủ nguồn lực và thực hiện thành công Tái cân bằng sẽ đòi hỏi Quốc hội phải có những bước đi lập pháp uỷ quyền và các bước chuẩn y ngân sách mới. Như các sự kiện gần đây ở châu Âu và Trung Đông đã chứng minh, bất kỳ nỗ lực nào của chính quyền nhằm di chuyển các nguồn lực và tiền bạc từ những vùng khác đến khu vực Châu Á-Thái Bình Dương đều có giới hạn. Hơn nữa, do Hoa Kỳ cũng có lợi ích sống còn ở các khu vực khác - bao gồm cả Tây bán cầu, một khu vực mà thông thường nguồn lực cho Bộ Ngoại giao, USAID, và tổng thể các nỗ lực của Chính phủ Hoa Kỳ được phân bổ khá ít - một chính sách tái cân bằng như vậy cần phải được thực thi một cách cẩn thận và đặt trong bối cảnh của một chiến lược toàn cầu rộng lớn hơn.

Với môi trường ngân sách bị hạn chế và những lời kêu gọi không nhượng bộ từ một số thành viên trong Quốc hội nhằm cắt giảm một cách cực kỳ mạnh mẽ tất cả các khoản chi tiêu của chính phủ ở nước ngoài, việc tìm kiếm nguồn tiền mới cho Tái cân bằng sẽ là một thách thức. Nhưng để tái cân bằng có thể thành công, Quốc hội phải tìm ra cách để huy động ngân sách.

Hiện tại, chính quyền có thể nâng cao hiệu quả và tính bền vững của chính sách tái cân bằng bằng cách gia tăng sự tham gia của khu vực dân sự, tăng cường các quan hệ đối tác ngoại giao, và trao quyền cho các doanh nghiệp Hoa Kỳ. Chúng tôi nhận ra có những rào cản quan liêu mang tính thể chế, rào cản chính trị và văn hóa trong việc thực hiện Tái cân bằng của Hoa Kỳ. Hơn nữa, chúng ta biết rằng việc tăng cường quan hệ với một số quốc gia sẽ bị cản trở bởi hồ sơ về nhân quyền và quản trị của họ, cũng như những thách thức khác. Tuy nhiên, thất bại trong việc triển khai đầy đủ các nguồn lực dân sự Hoa Kỳ tại trung tâm mới của kinh tế toàn cầu sẽ làm suy yếu các mục tiêu đã nêu trong chính sách tái cân bằng và làm suy yếu các lợi ích lớn hơn của Hoa Kỳ.

MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ

Các khuyến nghị dưới đây đặt ra một số bước đi mà chính quyền và Quốc hội có thể thực hiện nhằm phân bổ tài nguyên và thực hiện Tái cân bằng một cách phù hợp để đáp ứng mục tiêu chiến lược tăng cường sự thịnh vượng, an ninh, các giá trị dân chủ và phát triển con người tại khu vực Châu Á-Thái Bình Dương.

Những khuyến nghị chiến lược

Tái cân bằng phản ánh sự cần thiết trong việc tiếp cận khu vực Châu Á-Thái Bình Dương thông qua một phương pháp mang tính phối hợp cao, và toàn diện từ phía chính phủ. Nhưng phương pháp đó đòi hỏi phải tiến hành đồng bộ hóa và liên kết tốt hơn nữa các yếu tố quân sự-an ninh với các yếu tố ngoại giao, kinh tế và xã hội dân sự, để tất cả hoạt động một cách song hành và tương hỗ lẫn nhau. Ví dụ, có một logic kết nối các hoạt động quân sự và an ninh dựa trên nền tảng liên minh và đơn phương với cách tiếp cận dựa trên cấu trúc khu vực, các lợi ích hàng hải chung, xây dựng năng lực của các đối tác, ủng hộ các quy tắc và tiêu chuẩn quốc tế, làm sâu sắc thêm các liên minh, và ngoại giao công chúng của Chính phủ Hoa Kỳ. Tuy nhiên, logic đó chỉ hoạt động nếu các nguồn lực được phân bổ đầy đủ trên tất cả các khuôn khổ hoạt động của Chính phủ và được triển khai một cách mạch lạc, trình tự, và cân bằng. Để đạt được các mục tiêu của tái cân bằng, chính quyền cần phải:

Phát triển một phương pháp tiếp cận mang tính phối hợp cao, và dài hạn cho các yếu tố không liên quan đến Bộ quốc phòng trong chính sách tái cân bằng, với các mục tiêu và thời hạn cho Tái cân bằng được thiết lập từ các cơ quan dân sự - bao gồm cả Nhà Trắng và Cục quản lý hành chính và giám sát ngân sách Hoa Kỳ - và được kết nối với chu kỳ ủy quyền và chuẩn y ngân sách hàng năm của Quốc hội. Quá trình làm chính sách tiêu chuẩn vẫn chưa phù hợp trong việc chuyển dịch các nguồn lực mà Tái cân bằng yêu cầu.

Tuyên truyền tốt hơn các mục tiêu và phương pháp của Tái cân bằng tới công chúng Hoa Kỳ cũng như các đồng minh và đối tác của chúng ta. Khi mà việc duy trì một tầm nhìn tích cực là rất quan trọng, việc đưa ra các tuyên bố chính sách mạnh mẽ nhưng lại không được hỗ trợ bởi các kết quả chính sách rõ ràng sẽ tạo ra một khoảng cách lớn giữa kỳ vọng và thực tế. Xét đến rủi ro của việc hành động không đi đôi với lời nói, những điểm nhấn của tái cân bằng nên đi theo xu hướng Hoa Kỳ hứa ít đi nhưng làm nhiều hơn.

Hiệu đúng và chính xác khu vực, thông qua một chính sách tái cân bằng hiệu quả, là rất cần thiết để hiệu đúng chính sách về Trung Quốc. Và với việc Trung Quốc hiện nay là nền kinh tế lớn thứ hai thế giới và sở hữu một sức mạnh quân sự hùng hậu, hiệu đúng chính sách về Trung Quốc là rất cần thiết để chọn đúng chính sách cho khu vực và toàn cầu. Mặc dù Tái cân bằng không phải “chỉ” nhằm vào Trung Quốc, nhưng chắc chắn “cũng” sẽ hướng tới Trung Quốc, bao gồm cả những câu hỏi về hướng đi tương lai của Trung Quốc. Trung Quốc sẽ đóng một vai trò nhất định trong quá trình phát triển các chế độ ở khu vực. Nhưng tái cân bằng nên tìm cách định hình và khuyến khích sự phát triển của một Trung Quốc tích cực và năng suất, vốn được hy vọng sẽ hoàn toàn ủng hộ các chuẩn tắc và thể chế mang tính hợp tác và xây dựng cao và tuân theo các luật lệ chung và luật pháp quốc tế trong khu vực. Để đạt được những mục tiêu đó, chính quyền nên:

Làm rõ hơn mối liên kết cần thiết giữa chính sách song phương với Trung Quốc và bản thân Tái cân bằng cũng như điều phối tốt hơn chính sách bên trong nội bộ Chính phủ Hoa Kỳ và với các đối tác khác trong khu vực.

Làm sâu sắc thêm và làm mới lại các liên minh, xây dựng các quan hệ hợp tác mới - đặc biệt là với Đông Nam Á – phối hợp các liên minh và các đối tác vào một mạng lưới tiếp cận nơi mà Hoa Kỳ đóng vai trò xúc tác quan trọng. Cốt lõi của chính sách và chiến lược Hoa Kỳ trong khu vực nằm ở các liên minh và đối tác của chúng ta – đóng vai trò chính yếu trong sự thành công của tái cân bằng và chính sách của Hoa Kỳ ở khu vực và xa hơn.

Các khuyến nghị hỗ trợ thực thi

Cam kết ngoại giao: Để tăng cường các mối quan hệ song phương và theo đuổi các lợi ích của Hoa Kỳ tại khu vực Châu Á – Thái Bình dương một cách tốt hơn, Chính quyền Hoa Kỳ nên:

- Tăng cường nhân sự và nguồn lực cho Cục các vấn đề Đông Á và Thái Bình dương (EAP) cả ở trụ sở chính tại Bộ Ngoại giao và ở nước ngoài, cũng như các cơ quan dân sự khác hoạt động trong khu vực

- Mở rộng và cải thiện sự phối hợp và chia sẻ thông tin về sự phát triển và thực thi chính sách Châu Á – Thái Bình dương giữa các cơ quan.

- Gửi các chuyên gia cấp bộ tới khu vực một cách thường xuyên hơn.

Ngoại giao công chúng: để tăng cường tốt hơn nữa các hoạt động kinh doanh, văn hóa và liên kết về giáo dục giữa công dân Hoa Kỳ và công dân của các nước Châu Á – Thái Bình dương khác, Bộ ngoại giao nên:

- Gia tăng gấp đôi nỗ lực nhằm thu hút và tạo điều kiện để nhiều sinh viên Hoa Kỳ đến học tập ở Đông Bắc và Đông Nam Á hơn nữa.

- Đảm bảo xử lý nhanh hơn và chấp nhận nhiều hơn đối với quá trình cấp các loại visa không định cư cho du lịch, hội thảo và các chương trình trao đổi.

- Gia tăng nguồn lực cho ngoại giao công chúng và phối hợp tốt hơn các cố gắng ngoại giao công chúng của Cục các vấn đề Đông Á – Thái Bình dương với các cục khác của Bộ ngoại giao.

Kỹ năng quản lý nhà nước về kinh tế: Để tăng cường quan hệ hợp tác kinh tế song phương, tạo nhiều cơ hội kinh doanh cho Hoa Kỳ, thực hiện đúng và giám sát các hiệp ước thương mại đa phương phức tạp, Chính quyền Hoa Kỳ nên:

- Tăng cường khả năng tư duy chiến lược trong việc thiết lập chính sách kinh tế khu vực bằng cách lập ra một văn phòng mới ở Châu Á – Thái Bình dương của Cục Kinh tế và các vấn đề Kinh doanh và tổ chức lại các cục chức năng khác thuộc Bộ Ngoại giao để tạo ra các văn phòng riêng biệt ở Châu Á – Thái Bình dương nếu có thể.

- Tuyển đủ nhân viên vào các vị trí phụ trách ngoại thương (Foreign Commercial Staff – FCS) ở Châu Á và tăng cường số lượng nhân viên ở những quốc gia có tiềm năng tăng trưởng tốt nhất, bao gồm Việt Nam, Indonesia, Hàn Quốc và Trung Quốc. Thêm vào đó, cải thiện khả năng phối kết hợp của ngành ngoại giao thương mại bằng cách tích hợp các nhân viên FCS vào Bộ Ngoại giao.

- Tiếp tục theo đuổi một cách quyết liệt các thỏa thuận thương mại song phương, bao gồm Hiệp định đầu tư song phương (BIT) với Trung Quốc, cùng với những thỏa thuận thương mại lớn hơn như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình dương (TPP). Thêm vào đó là khuyến khích Philippines, Indonesia và Đài Loan tham gia vào TPP hoặc các thảo luận thương mại song phương và tăng cường vị trí nhân sự cũng như các chuyến viếng thăm của Đại diện thương mại Hoa Kỳ (USTR) để đáp ứng các yêu cầu ngày càng mở rộng của cơ quan này.

Các đối tác phát triển: để cải thiện kết quả phát triển con người ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương và đặt cơ sở cho sự phát triển kinh tế lớn hơn, Bộ ngoại giao và USAID nên:

- Gia tăng mức độ tài trợ phát triển trong khu vực và tìm kiếm các cơ hội hợp tác nhiều hơn giữa các cơ quan hỗ trợ xuất khẩu và các cơ quan phát triển của Hoa Kỳ.

- Thể chế hóa những thành công của Sáng kiến hạ lưu sông Mekong (LMI) và phát triển thêm các chương trình hỗ trợ sự kết nối của ASEAN cũng như các chương trình có khả năng kết hợp hoạt động giữa nhân viên của các cơ quan trong nội bộ Chính phủ Hoa Kỳ và các đại sứ quán trong khu vực.

- Tăng quy mô hợp tác công-tư và tìm kiếm các cơ hội hợp tác tài trợ với các đồng minh Châu Âu và các đồng minh, đối tác khác, cũng như Trung Quốc.

Cấu trúc khu vực: Để mở rộng và chuyên đổi vai trò của Hoa Kỳ trong các thể chế đa phương ở Châu Á – Thái Bình Dương, vốn sẽ đóng một vai trò thiết yếu trong việc phát triển các tiêu chuẩn và quy tắc về kinh tế và an ninh trong khu vực, chính quyền nên:

- Ủng hộ nhiều hơn về mặt ngoại giao và cống hiến nhiều nguồn lực hơn cho sự phát triển của các thể chế khu vực để giải quyết các vấn đề an ninh hàng hải.

- Tận dụng chuyên môn và khả năng của Hoa Kỳ trong hỗ trợ nhân đạo, giảm nhẹ thiên tai và tìm kiếm cứu nạn để tạo dựng vai trò lãnh đạo đối với những vấn đề này ở các thể chế đa phương khu vực.

- Gia tăng mức độ và nhịp độ cam kết với các tổ chức đa phương trong khu vực.

Xây dựng năng lực đối tác: Để tăng cường mối quan hệ giữa Hoa Kỳ với các đối tác song phương và thay đổi cách tiếp cận đa phương của chúng ta tới khu vực, chính quyền Hoa Kỳ nên:

- Bổ sung mô hình quan hệ song phương “trực - nan hoa” như hiện nay trở thành một cách tiếp cận mang tính mạng lưới-trung tâm nhiều hơn, nơi mà Hoa Kỳ giúp tạo điều kiện xây dựng một mạng lưới các mối quan hệ trong vùng.

- Gia tăng khả năng nhận thức liên quan tới lĩnh vực hàng hải của các đồng minh và đối tác bằng cách tăng cường hỗ trợ song phương về hàng hải và tạo điều kiện hợp tác khu vực về các vấn đề an ninh biển.

- Mở rộng hợp tác với những đồng minh có năng lực cũng như các thể chế khu vực và gia tăng trợ giúp về pháp quyền hướng đến cả các vấn đề của từng quốc gia lẫn các vấn đề đa phương.

Xã hội dân sự và Nhân quyền: Để cải thiện tình hình nhân quyền ở khu vực Châu Á – Thái Bình dương, vốn là một giá trị căn bản ở Hoa Kỳ, và có thể cải thiện khả năng phát triển kinh tế, chính quyền Hoa Kỳ nên:

- Tăng cường cam kết với các quốc gia đang tìm kiếm cơ hội cải thiện hồ sơ nhân quyền của họ, khuyến khích những cải thiện cụ thể với lời hứa tăng cường mối quan hệ kinh tế.

- Mở rộng các chương trình hỗ trợ nhằm tăng cường pháp quyền, an ninh hàng hải và ngoại giao công chúng, vốn có thể bổ sung vào mục tiêu thúc đẩy nhân quyền trong khu vực.

- Tăng cường ủng hộ cho các tổ chức như Quỹ châu Á (Asia Foundation) và Trung tâm Đông – Tây (East-West Center) nhằm giúp xây dựng khả năng nhân quyền ở khu vực và phát triển một nhóm nhân sự của chính quyền cũng như các công dân Hoa Kỳ với chuyên môn, khả năng và tham vọng để nâng cao các giá trị của Hoa Kỳ và lợi ích ở khu vực.

Đối với Quốc hội: Để tăng cường vai trò của nhánh lập pháp trong Tái cân bằng và gia tăng tính hiệu quả cũng như lợi ích của chính sách, Quốc hội Hoa Kỳ nên:

- Gia tăng mức độ tài trợ và xem xét các phương pháp ủy quyền mới cho các Bộ ngành và cơ quan liên quan trong việc thực thi Tái cân bằng.

- Gia tăng số lượng và tần suất thăm viếng của các phái đoàn Quốc hội đến Châu Á – Thái Bình dương để nhấn mạnh tầm quan trọng của khu vực và xây dựng quan hệ với các đối tác. Tương tự, nên có nhiều hơn các thành viên của Quốc hội tiến hành gặp gỡ các quan chức khu vực khi họ tới thăm Washington, D.C.

- Dành cho Hoa Kỳ một ghế trong bàn đàm phán ở diễn đàn quốc tế quan trọng về các vấn đề hàng hải bằng cách đưa lời khuyên và đồng ý phê chuẩn Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển (UNCLOS). Thêm vào đó là phê duyệt các cải cách của IMF nhằm gia tăng tỉ lệ tham gia của các nền kinh tế mới nổi trong khu vực vào tổ chức này, kéo họ sâu hơn vào hệ thống quốc tế đang tồn tại.

QUÁ TRÌNH PHÁT TRIỂN CỦA TÁI CÂN BẰNG

Sự trỗi dậy của khu vực Châu Á – Thái Bình dương là sự chuyển biến địa – chính trị đáng kể duy nhất của thế kỷ XXI. Trong 20 năm qua, đóng góp của Trung Quốc và Ấn Độ đã tăng gấp 3 lần trong tổng kinh tế thế giới. Đến năm 2025, khu vực Châu Á – Thái Bình dương sẽ chiếm gần một nửa tổng sản lượng kinh tế thế giới. Năm 2011, tổng xuất khẩu của Hoa Kỳ vào khu vực Châu Á- Thái Bình dương là 895 tỷ USD và chiếm 60% tổng giá trị xuất khẩu của Hoa Kỳ. Giá trị xuất khẩu đó đã tạo ra việc làm ổn định trong những ngành công nghiệp và dịch vụ quan trọng của Hoa Kỳ. Sự năng động về kinh tế trong khu vực đi kèm với những thách thức và khó khăn của quá trình biến đổi môi trường an ninh, bao gồm nguy cơ về các chương trình vũ khí hạt nhân của Triều Tiên, các tranh chấp về an ninh hàng hải và chủ quyền biển vẫn đang diễn ra cũng như các thách thức an ninh phi truyền thống như tội phạm xuyên quốc gia và những hệ quả của biến đổi khí hậu.

Được xây dựng dựa trên những cố gắng ban đầu từ năm 2009 nhằm tập trung thêm sự chú ý vào khu vực Châu Á – Thái Bình dương, chính quyền của Tổng thống Obama vào mùa thu năm 2011 và đầu năm 2012 đã chính thức thông báo rằng họ sẽ gia tăng vai trò của Hoa Kỳ ở khu vực Châu Á – Thái Bình dương. Để làm được điều này, chính quyền Obama đã tìm kiếm giải pháp nhằm tăng vai trò ưu tiên của khu vực trong kế hoạch quân sự cũng như trong chính sách đối ngoại và chính sách kinh tế của Hoa Kỳ. Cùng với việc di chuyển lính Hoa Kỳ ra khỏi Iraq và kế hoạch rút lính Hoa Kỳ ra khỏi Afghanistan, các quan chức trong chính quyền nói rằng họ dự định “Tái cân bằng” sự chú ý và nguồn lực của Hoa Kỳ trong việc lập kế hoạch cho các thách thức và cơ hội trong tương lai, đặc biệt là ở khu vực châu Á – Thái Bình dương, phản ánh nhận thức về tầm quan trọng đang lớn dần của khu vực đối với những lợi ích của Hoa Kỳ.

Trong bài báo đăng trên tạp chí Foreign Policy tháng 10 năm 2011 với tiêu đề “Thế kỷ Thái Bình dương của Hoa Kỳ”, cựu Ngoại trưởng Hoa Kỳ Hillary Clinton đã viết rằng chính quyền Obama sẽ tiếp tục “cử đi hầu như đầy đủ các tài sản ngoại giao của chúng ta...tới tất cả các quốc gia và góc ngách của khu vực Châu Á – Thái Bình dương”. Hơn nữa, Bản điều chỉnh Ngân sách Quốc Hội năm tài khoá 2013 của Bộ Ngoại giao đối với các hoạt động ở nước ngoài có nhắc đến chính sách tái cân bằng của chính quyền Obama như là một động cơ chính yếu trong các mục tiêu ở khu vực:

Để đẩy mạnh chính sách xoay trục của chính quyền Obama về Đông Á và Thái Bình Dương, Chính phủ Hoa Kỳ sẽ duy trì sự hiện diện trong khu vực như là một đối tác ưu việt trong các lĩnh vực thương mại và đầu tư, bảo vệ an ninh cũng như là ví dụ cho dân chủ và công tác quản trị tốt. Chiến lược mới dành cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương sẽ định hướng hoạt động của các Cục, bao gồm tiếp thêm sức mạnh cho mối quan hệ vốn đã mạnh mẽ với các đồng minh hiệp ước, xây dựng các quan hệ hợp tác mới với các nước mới nổi trong khu vực, gắn kết với các thể chế đa phương, mở rộng thương mại và đầu tư, thiết lập một sự hiện diện quân sự trên diện rộng cũng như tăng cường dân chủ, nhân quyền và pháp quyền.

Trong khi quân đội Hoa Kỳ đã tiến hành một số động thái triển khai nguồn lực quan trọng và gây chú ý ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, các cơ quan dân sự Hoa Kỳ lại không thể hiện một sự dịch chuyển rõ ràng những ưu tiên của mình. Mặc dù hầu hết các nhà hoạch định chính sách và phân tích trong khu vực (không kể Trung Quốc) đều hoan nghênh Tái cân bằng, một chỉ trích thường được nghe về sáng kiến này là nó quá tập trung vào các vấn đề quân sự và cần phải được đa dạng hóa. Các lãnh đạo quân sự Hoa Kỳ cũng đã công nhận vai trò quan trọng của các khía cạnh phi quốc phòng của Tái cân bằng. Giữa năm 2012, cựu Bộ trưởng Quốc phòng Leon Panetta đã nói về “vai trò chính yếu mà ngoại giao, thương mại và phát triển sẽ được thể hiện trong cam kết của chúng ta đối với khu vực [Châu Á – Thái Bình Dương]”¹ và Bộ trưởng Quốc phòng hiện tại Chuck Hagel, trong một bình luận viết chung với Bộ trưởng Thương mại Penny Pritzker, đã viết về vấn đề làm thế nào mà “các ràng buộc kinh tế và các mối liên hệ giữa công dân với công dân của Hoa Kỳ với các quốc gia khác như Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Thái Lan và Philippines sẽ tạo ra sự ổn định cần thiết để các quốc gia khu vực Thái Bình Dương có thể tập trung vào việc mang đến một tương lai dung hợp, hòa bình và thịnh vượng.”²

Một chính sách tái cân bằng thành công cần phải nhấn mạnh thông điệp chiến lược rằng nó đại diện cho sự cam kết lâu dài của Hoa Kỳ đối với khu vực, đảm bảo với các đối tác rằng chúng ta sẽ ủng hộ và đảm bảo cho chính sách đó được duy trì trong thời gian dài. Điều này sẽ đòi hỏi Chính phủ Hoa Kỳ phải hoạt động trên tất cả các mặt trận, chứ không chỉ đơn

¹ U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Speech: Shangri-La Security Dialogue,” June 02 2012, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1681>.

² The Wall Street Journal, “America is Committed to Asia,” February 17, 2014, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304675504579388202324713822>.

thuần là công việc của Bộ Quốc phòng. Các lực lượng quân sự có thể được điều chỉnh vào hay ra khỏi khu vực trong một thời gian tương đối ngắn, tuy nhiên những khoản đầu tư phát triển, thương mại và ngoại giao chủ chốt của Hoa Kỳ trong dài hạn là khó có thể thay thế được, thể hiện một cam kết mạnh mẽ, toàn diện hơn đối với khu vực. Nhưng với quá trình thực thi cho đến nay của Chính phủ Hoa Kỳ là không đồng đều, tái cân bằng có thể kết thúc một cách không trọn vẹn.

PHÂN BỐ NGUỒN LỰC CHO TÁI CÂN BẰNG

Thực thi hiệu quả tái cân bằng đòi hỏi phải phân bổ các nguồn lực một cách đồng thời với nhiệm vụ được đề ra. Khi so sánh với các Cục khác trong khu vực, Cục EAP thuộc Bộ Ngoại giao được phân bổ ngân sách dưới mức phù hợp cho một khu vực sở hữu tầm vóc lớn và vị trí quan trọng đối với những lợi ích kinh tế và chiến lược của Hoa Kỳ hiện tại và trong tương lai.

Nếu Hoa Kỳ muốn gia tăng cam kết và ảnh hưởng của mình tại khu vực Châu Á – Thái Bình dương, thì việc cần làm là phải cải thiện các cố gắng trên một loạt các lĩnh vực, bao gồm cam kết ngoại giao, ngoại giao công chúng, kỹ năng quản trị nhà nước về kinh tế, phát triển quan hệ đối tác, xây dựng khả năng của các đối tác, cấu trúc khu vực, xã hội dân sự và nhân quyền.

Cam kết ngoại giao

Những đồng đô la được sử dụng chắc chắn không phải cách duy nhất để đánh giá tính hiệu quả của ngoại giao trong thế kỷ XXI, nhưng chính ngân sách chứ không phải chỉ là những lời nói hoa Hoa Kỳ mới là một chỉ dẫn hàng đầu cho thấy cam kết thực sự của một chính phủ. Từ điểm thuận lợi này, mức độ chuẩn chi ngân sách mà chính quyền yêu cầu trong năm tài khoá 2015 cho Văn phòng các vấn đề Đông Á và Thái Bình dương (EAP) không phản ánh tầm quan trọng trong thẩm quyền kinh tế và chiến lược của cơ quan này hay chính sách tái cân bằng mà Chính phủ Hoa Kỳ mong muốn thực thi tại khu vực. Ngân sách của năm tài khoá 2015 phân bổ cho các cam kết ngoại giao của EAP đứng áp chót trong số 6 Cục khu vực, hoặc 8% tổng số ngân sách, mặc dù 35 quốc gia trong khu vực chiếm gần 1/3 tổng dân số thế giới lẫn GDP. Hơn nữa, nguồn ngân sách cho EAP đã giảm gần 12% kể từ đỉnh điểm năm tài khoá 2011.

Một vài cơ quan dân sự Hoa Kỳ vừa gia tăng số nhân viên được triển khai ở nước ngoài tại khu vực Đông Á. Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ USAID vừa tăng nhân sự ở khu vực Đông Á từ 84 người vào tháng 9 năm 2008 lên 183 vào tháng 6 năm 2013. Trong cùng thời gian này, Bộ Ngân khố đã tăng nhân sự từ 3 lên 10 người, và Bộ Thương mại từ 78 lên 91 người, mặc dù Bộ Nông nghiệp giảm từ 59 xuống 55 người. Tỷ lệ nhân viên được triển khai ở Đông Á của các cơ quan này ở thay đổi với biên độ lớn. 183 nhân viên ở Đông Á của USAID chỉ chiếm 11% tổng số nhân viên ở nước ngoài của USAID và 10 nhân viên của Bộ Ngân khố chỉ chiếm 17% tổng số nhân viên ở nước ngoài của Bộ này. Bộ Công thương và Bộ

Nông nghiệp lần lượt triển khai 41% và 31% tổng số nhân viên ở nước ngoài tại khu vực Đông Á.

Bảng 1: Dữ liệu dân số và kinh tế vùng và Phân bổ nguồn lực vùng của Bộ Ngoại giao
(% tổng thế giới)

Xếp hạng	Dân số vùng#	GDP vùng*#	Thương mại 2 chiều với Hoa Kỳ*#	Ngân sách yêu cầu Bộ Ngoại giao năm tài khóa 2015*	Ngân sách yêu cầu Hỗ trợ của Hoa Kỳ theo vùng năm 2015*
1	Đông Á và Thái Bình Dương 2250795287 (33%)	Châu Âu và Á Âu 29723060 (46%)	Tây bán cầu 1545800 (39%)	Cận Đông 1555,7 (35%)	Cận Đông 6986,0 (36%)
2	Nam và trung tâm châu Á 1726997019 (24%)	Đông Á và Thái Bình Dương 19792200 (31%)	Đông Á và Thái Bình Dương 1226000 (31%)	Nam và trung tâm châu Á 1213 (27%)	Châu Phi 6934,8 (36%)
3	Châu Âu và Á Âu 1348804078 (19%)	Tây bán cầu 7729000 (12%)	Châu Âu và Á Âu 813800 (21%)	Châu Âu và Á Âu 601,2 (14%)	Nam và trung tâm châu Á 2959,2 (15%)
4	Châu Phi 925764585 (13%)	Cận Đông 3317660 (5%)	Cận Đông 215000 (5%)	Châu Phi 379,9 (9%)	Tây bán cầu 1326,7 (7%)
5	Tây bán cầu 633071719 (8,7%)	Nam và trung tâm châu Á 2580791 (4%)	Châu Phi 91650 (2%)	Đông Á và Thái Bình Dương 342,6 (8%)	Đông Á và Thái Bình Dương 810,7 (4%)
6	Cận Đông 396755169 (5%)	Châu Phi 1379665 (2%)	Nam và trung tâm châu Á 74329 (2%)	Tây bán cầu 332 (8%)	Châu Âu và Á Âu 492,3 (3%)

Chú thích: *: Triệu đô la Hoa Kỳ; #: Số liệu năm 2013

Nguồn: CIA World Factbook, Đại diện Thương mại Hoa Kỳ, WB, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ

Xét đến phạm vi lợi ích của Hoa Kỳ và sự đa dạng của các cơ quan Chính phủ hiện diện tại khu vực Châu Á – Thái Bình Dương, giải quyết thỏa đáng các vấn đề phức tạp trong khu vực sẽ đòi hỏi các nỗ lực mang tính kết nối của Chính phủ và các phương thức chia sẻ thông tin cần phải được thể chế hoá. Các cơ quan đại diện của Hoa Kỳ tại Châu Á dường như đang áp dụng cách tiếp cận như trên đối với các vấn đề thương mại bằng cách lập ra các Nhóm đặc trách Phối hợp liên cơ quan về Thương mại (Interagency Commercial Task Forces), và xuất hiện tiềm năng lớn trong việc áp dụng cách tiếp cận này đối với các mục tiêu ở tầm khu vực.

Sẽ cần có thêm những chuyến thăm cấp cao tới khu vực. Đại diện thương mại Hoa Kỳ đến Đông Á chỉ 8 lần trong suốt nhiệm kỳ đầu của chính quyền Obama, trong khi con số này lần lượt là 23 và 18 trong 2 nhiệm kỳ của Tổng thống Bush. Và trong khi Tổng thống Obama và những quan chức chủ chốt trong nội các đến thăm khu vực trong thời gian vừa qua với tần suất giống như những chính quyền trước (ngoại trừ cựu Bộ trưởng Ngoại giao Clinton, người đến khu vực thường xuyên hơn các vị tiền nhiệm), những cam kết cao cấp hơn, đặc biệt là với các thể chế khu vực, sẽ gửi đi một tín hiệu quan trọng.

Bảng 2: Nhân viên tại nước ngoài của Cục các vấn đề Đông Á – Thái Bình Dương

Cơ quan Hoa Kỳ	9/2008	6/2013	%
USAID	84	183	11%
Kho bạc	2	9	16%
Thương mại	70	79	36%
Nông nghiệp	56	51	39%
Năng lượng	4	6	26%

Nguồn: Ủy ban Nghiên cứu của Quốc hội

Ngoại giao công chúng

Ngoại giao công chúng tận dụng những tài sản vĩ đại nhất của Hoa Kỳ: người dân và các giá trị của chúng ta. Khi công dân của các quốc gia khác phát triển các mối liên kết về học thuật, tôn giáo, xã hội dân sự và kinh doanh với người Hoa Kỳ từ tất cả các khía cạnh của cuộc sống, họ biết chúng ta là ai, chúng ta đại diện cho điều gì và bằng cách nào chúng ta đóng góp cho một thế giới an toàn và thịnh vượng hơn. Những định kiến và kiến thức phổ quát sai lầm sẽ tự động sụp đổ do sức nặng của chính chúng, và được thay thế bằng một hiểu biết rõ ràng hơn về một Hoa Kỳ thật sự đa dạng và sống động. Đối với người Hoa Kỳ, những mối liên hệ giữa cá nhân với cá nhân này thúc đẩy sự hiểu biết tốt hơn về lịch sử, văn hóa và ngôn ngữ của những quốc gia khác. Những hiểu biết sâu sắc này truyền cảm hứng cho các học bổng Fulbright và chương trình Peace Corps, nằm trong những trụ cột khác của chính sách ngoại giao công chúng Hoa Kỳ, và những chính sách này nên đóng một vai trò quan trọng trong chính sách đối ngoại khi Hoa Kỳ đang trong quá trình tạo dựng các mối quan hệ mạnh mẽ hơn tại Châu Á – Thái Bình Dương.

Ngân sách của Bộ ngoại giao dành cho ngoại giao công chúng, vốn tài trợ cho các chương trình học bổng và trợ cấp như Chương trình Fulbright, vẫn luôn duy trì ở mức không đổi trong các năm tài khoá từ 2010 đến 2013, và đã tăng nhẹ trong năm tài khoá 2014 trước khi lại đi ngang trong đề xuất ngân sách cho năm tài khoá 2015. Hơn nữa, không có một sự

gia tăng đáng kể nào trong tổng số người Hoa Kỳ du học ở khu vực châu Á giữa các năm học 2009-10 và 2011-12, và tình hình tương tự cũng xảy ra với số sinh viên châu Á không mang quốc tịch Trung Quốc học ở Hoa Kỳ. Trong khi sinh viên Trung Quốc đang đổ xô vào các trường ở Hoa Kỳ với số lượng vô cùng lớn, số sinh viên Hoa Kỳ học ở Trung Quốc tăng lên không đáng kể, mặc dù có 100,000 suất học bổng Strong Initiative (Sáng kiến Mạnh mẽ - một chương trình được thiết kế để đưa nhiều sinh viên Hoa Kỳ đến Trung Quốc hơn) và 20,000 suất học bổng của chính phủ Trung Quốc. Để phát triển tốt hơn mối liên hệ giữa cá nhân với cá nhân vốn rất quan trọng đối với lợi ích và sự phát triển của Hoa Kỳ, chính quyền phải cố gắng hơn nữa để khuyến khích nhiều người Hoa Kỳ đến du học tại Trung Quốc và các nước khác trong khu vực. Cụ thể hơn, cần tập trung cố gắng vào khu vực Đông Nam Á; tổng số sinh viên Hoa Kỳ ở Đông Nam Á trong năm học 2011-12 chỉ chiếm ít hơn 1/5 tổng số sinh viên Hoa Kỳ ở Đông Á.

Bảng 3: Số lượng và phần trăm các chuyến thăm tới Châu Á – Thái Bình Dương của Tổng thống và Người đứng đầu các cơ quan dân sự trong nhiệm kỳ thứ 2 của Tổng thống Bush và nhiệm kỳ đầu của Tổng thống Obama

	Nhiệm kỳ thứ hai của Tổng thống Bush		Nhiệm kỳ thứ nhất của Tổng thống Obama	
	Số chuyến thăm	% trên tổng số	Số chuyến thăm	% trên tổng số
USAID	1	9%	3	12%
Kho bạc	9	28%	9	32%
Thương mại	10	20%	11	48%
Nông nghiệp	4	31%	5	50%
Năng lượng	3	9%	6	27%
Đại diện Thương mại Hoa Kỳ	18	36%	8	22%
Bộ Ngoại giao	28	11%	51	20%
Tổng thống	12	15%	10	24%

Nguồn: Ủy ban Nghiên cứu của Quốc hội

Xét đến tầm quan trọng của liên minh Hoa Kỳ - Nhật, chính quyền cũng nên hành động nhằm chặn lại sự giảm sút của số du học sinh Nhật Bản tại Hoa Kỳ (từ 42,215 trong năm học 2004-5 xuống còn 19,568 trong năm 2012-13), một phần sụt giảm là do nền văn hóa mang tính đoàn thể hẹp hòi của Nhật Bản đánh giá thấp bằng cấp của Hoa Kỳ. Hoa Kỳ có thể làm giảm tác động này bằng cách thúc đẩy các chương trình học nước ngoài kéo dài theo học kỳ hoặc cả năm ở Hoa Kỳ, cung cấp nhiều học bổng cao học hơn và hỗ trợ cho các mạng lưới cựu sinh viên Nhật Bản từng du học ở Hoa Kỳ.

Với Đông Nam Á, ngân sách yêu cầu trong năm tài khoá 2015 của chính phủ sẽ tài trợ cho một chương trình trao đổi học thuật mới mang tên “Sáng kiến các nhà lãnh đạo trẻ Đông Nam Á” cũng như mở một trường Đại học Fulbright ở Việt Nam. Những chương trình này phản ánh sự cần thiết cần phải “tái cân bằng trong tái cân bằng” đối với khu vực, và chính quyền nên theo đuổi xu hướng này trong các chương trình, cơ quan và bộ ngành khác.

Nhưng trao đổi sinh viên chỉ là một cách để thúc đẩy các mối quan hệ liên cá nhân với khu vực. Các phương pháp khác bao gồm giảm các hạn chế về du lịch và tăng cấp thị thực (như mức tăng 36% từ năm tài khoá 2011 đến năm tài khoá 2012 đối các visa không định cư cấp cho các công dân Trung Quốc) để thúc đẩy thời gian làm việc ngắn hạn ở các công ty đa quốc gia, các hội thảo chuyên môn, các sáng kiến kinh doanh chung và liên doanh nghiên cứu, cũng như mở rộng các cơ hội trao đổi ở các cấp độ khác nhau trong chính phủ Hoa Kỳ, bao gồm ở cấp liên bang và chính quyền địa phương.

Cần có nhiều nhân sự và sự hợp tác tốt hơn để cải thiện ngoại giao công chúng. Trong khi yêu cầu ngân sách trong năm tài khoá 2015 của chính phủ mong muốn tạo ra 3 vị trí mới phụ trách ngoại giao công chúng để ủng hộ tái cân bằng, việc truyền đạt hiệu quả chính sách này sẽ cần nhiều tài nguyên hơn nữa. Thêm vào đó, Bộ Ngoại giao cần hành động để tích hợp chính sách ngoại giao công của EAP với chính sách của các Cục và cơ quan dân sự khác của Hoa Kỳ.

Ở một góc độ rộng hơn, Chính phủ Hoa Kỳ cần hiệu chỉnh tốt hơn thông điệp của tái cân bằng tới công chúng Hoa Kỳ và rộng hơn là với thế giới. Mặc dù các bài phát biểu và tuyên bố chính sách mở rộng là rất cần thiết để có thể tạo ra một cái nhìn tích cực, nhưng nếu không được hỗ trợ bởi những kết quả rõ ràng sẽ tạo ra khoảng cách giữa kỳ vọng và thực tế. Chính quyền sẽ làm tốt hơn nếu quay trở lại với chiến lược truyền tải thông điệp trước đây của tái cân bằng, vốn nói ít làm nhiều. Chế độ quan liêu có thể khiến quá trình thực thi chính sách bị chậm lại, và chính quyền phải cẩn thận để lời nói không đi quá xa so với thực tế.

**Bảng 4: Sinh viên ở khu vực Đông Á – Thái Bình Dương đang học ở Hoa Kỳ
và sinh viên ở Hoa Kỳ đang học ở khu vực Đông Á – Thái Bình Dương**

	Du học sinh ở Hoa Kỳ			Du học sinh ở Đông Á – Thái Bình Dương		
	2009/10	2012/13	% thay đổi	2009/10	2011/12	% thay đổi
Tổng số	299,008	408251	37%	39499	41722	6%
Trung Quốc	127,628	244156	75%	13910	16365	18%
Nhật Bản	24,842	19568	-21%	6166	5283	-14%
Hàn Quốc	19,568	70627	-2%	2137	2695	26%
Đài Loan	72,153	21867	-18%	850	820	-4%
Indonesia	26,685	7670	10%	221	369	67%
Malaysia	6,190	6791	9%	125	176	41%
Myanmar	695	955	37%	18	3	-83%
Philippines	3815	3215	-15%	238	273	15%
Singapore	4051	4558	13%	841	1130	34%
Thái Lan	8531	7314	-15%	1231	1437	17%
Việt Nam	13112	16098	23%	686	878	28%
Úc	3296	4121	25%	9962	9324	6%
New Zealand	1103	1311	31%	3113	2969	-5%

Nguồn: Học viện Giáo dục Quốc tế

Kỹ năng quản lý nhà nước về kinh tế

Như Ngoại trưởng Kerry từng phát biểu, “chính sách ngoại giao là chính sách kinh tế,”³ và kỹ năng quản lý kinh tế là cơ hội tốt nhất để Hoa Kỳ có thể làm sâu sắc thêm các mối quan hệ với khu vực có nền kinh tế phát triển nhanh nhất thế giới.⁴ Chính quyền đang theo đuổi một chiến lược hai hướng trong việc sử dụng chính sách ngoại giao để thúc đẩy tăng trưởng của nền kinh tế Hoa Kỳ, cũng được biết đến như ngoại giao thương mại, trong khi dùng các cam kết kinh tế để ủng hộ các ưu tiên chính sách đối ngoại.

Phát triển và thực thi một chiến lược dài hạn kết hợp ngoại giao thương mại với cam kết kinh tế là một công việc phức tạp và có thể không nhận được sự chú ý mà nó đáng được nhận từ các quan chức, những người thường xuyên dập tắt những nỗ lực thương mại mới nhất. Bộ ngoại giao vì thế nên tạo ra nhiều dư địa hơn cho công tác tư duy chiến lược về ngoại giao thương mại và cam kết kinh tế bằng cách mở thêm một văn phòng Đông Á – Thái Bình

³ United States Senate Committee on Foreign Relations, “Senator John Kerry’s Opening Statement at Nomination Hearing to be U.S. Secretary of State,” January 2013, <http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/senator-john-kerrys-opening-statement-at-nomination-hearing-to-be-us-secretary-of-state-> .

⁴ International Monetary Fund, “World Economic Outlook Database,” October 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/weodata/index.aspx>

dương trong Cục các Vấn đề Kinh tế và Kinh doanh. Cục Dân chủ, Nhân quyền và Lao động cũng đã thực hiện bước đi tương tự vào năm 2013. Bộ Ngoại giao cũng nên mở rộng Văn phòng Chính sách Kinh tế của EAP, vốn có ít nhân viên và không thể hoàn thành một cách hiệu quả những trách nhiệm đang ngày một lớn của mình.

Để có thể thu được lợi ích từ việc tăng cường thương mại và đầu tư ở khu vực Châu Á – Thái Bình dương cần thiết phải gia tăng nguồn lực và nhân sự, đặc biệt nếu các thoả thuận thương mại chưa từng có trong khu vực như TPP được thực hiện và tận dụng hiệu quả bởi các doanh nghiệp Hoa Kỳ. Trong khi Bộ Thương mại đang cân nhắc về kế hoạch điều động thêm các nhân viên mới của Phòng Ngoại thương (Foreign Commercial Service (FCS) tới khu vực, mức độ gia tăng nhân viên cần phải đi cùng với quá trình tái tích hợp các nhân viên FCS vào Bộ Ngoại giao, vốn có thể cải thiện khả năng hợp tác liên ngành về ngoại giao thương mại.

Trong khi USTR có một danh mục đầu tư cực kỳ quan trọng và mở rộng chưa từng có, thì việc thiếu vốn và nhân sự đã khiến các tham vọng đầu tư kể trên khó có thể được đáp ứng, chưa kể đến các thách thức và cơ hội trong tương lai. Ngoài TPP, USTR cũng đang tiến hành tham vấn liên quan tới Hiệp định khung về Thương mại và Đầu tư với Đài Loan, đàm phán Hiệp định đầu tư song phương với Trung Quốc và Ấn Độ, cũng như mở rộng cam kết với ASEAN. Khi những thoả thuận này trở thành hiện thực, USTR sẽ yêu cầu nhiều vốn hơn cho nhân sự và đi lại để bảo vệ lợi ích kinh tế của Hoa Kỳ bằng cách đảm bảo các hiệp định thương mại được thực thi một cách đúng đắn.

Chính quyền đã biến TPP trở thành trọng tâm của chính sách thương mại Hoa Kỳ trong khu vực và cơ sở của tái cân bằng. TPP có mục tiêu tạo ra một chuẩn mực mới về thương mại trong khu vực dựa trên một số nguyên tắc, và mang tính mở đối với tất cả các thành viên của APEC (và có thể là tất cả thành viên của ASEAN trong tương lai). Trong tháng 11 năm 2012, chính quyền đã đưa ra sáng kiến Cam kết Mở rộng Kinh tế Hoa Kỳ - ASEAN dựa trên một thoả thuận cũ hơn và nhằm mục tiêu giúp các thành viên ASEAN không thuộc TPP đáp ứng các chuẩn mực vốn sẽ là điều kiện giúp các nước này trở thành thành viên của TPP trong tương lai. Sáng kiến tập trung vào những mục tiêu giới hạn như tinh giản quy trình thủ tục và tạo lập nguyên tắc ở những lãnh vực như đầu tư và công nghệ truyền thông. Một vài thành viên của ASEAN thể hiện nỗi lo sợ rằng TPP có thể làm suy yếu những nỗ lực nhằm xây dựng sự gắn kết lớn hơn trong nhóm và đưa ra quan điểm rằng hiệp định Đối tác Kinh tế

Toàn diện Khu vực (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) là một sự thay thế dung hợp hơn. Nhưng đây không phải là sự lựa chọn bắt buộc 1 trong 2: các hiệp định đều không mang tính loại trừ lẫn nhau và đã có 7 quốc gia thuộc APEC đều đã là thành viên của cả hai hiệp định.

Xét đến vai trò quan trọng đối với những lợi ích của Hoa Kỳ về thương mại và cam kết kinh tế với khu vực, một TPP mang tiêu chuẩn cao là cần thiết để bảo vệ các doanh nghiệp Hoa Kỳ khỏi các hoạt động kinh doanh không công bằng và cho phép họ tận dụng lợi thế cạnh tranh. TPP đưa ra những cơ hội đáng để xem xét, đặc biệt với sự tham gia của một vài thành viên mới như Nhật Bản và kỳ vọng rằng Hàn Quốc và những nền kinh tế tiêu biểu khác đang nghiêm túc xem xét tham gia vòng đàm phán tiếp theo. Theo USTR, thỏa thuận TPP sẽ chiếm 37% tổng lượng xuất khẩu của Hoa Kỳ và bao gồm các thị trường nước ngoài vốn có thể tạo ra 4 triệu việc làm ở Hoa Kỳ.⁵ Do đó, một thỏa thuận TPP hoàn thiện và được thực thi hiệu quả có thể là mối lợi lớn cho các nhà xuất khẩu Hoa Kỳ và giúp chính quyền đạt được các mục tiêu của Sáng kiến Xuất khẩu Quốc gia (National Export Initiative – NEI) như tăng xuất khẩu lên 2 lần và hỗ trợ 2 triệu việc làm cho người Hoa Kỳ. Một phần trong nỗ lực trên là thông báo của chính quyền trong tháng 10 năm 2013 về các kế hoạch nhằm tăng cường chương trình SelectUSA (Lựa chọn Hoa Kỳ) vốn thúc đẩy đầu tư vào Hoa Kỳ bằng cách đưa các khuyến nghị đầu tư vào hồ sơ của các Đại sứ Hoa Kỳ và nhân viên của họ. Những cố gắng này sẽ vô cùng cần thiết để các công ty châu Á – Thái Bình dương tăng cường đầu tư vào Hoa Kỳ, với tổng số vốn đã lên đến hơn 400 tỷ USD và trực tiếp thuê hơn 900000 lao động Hoa Kỳ.⁶

⁵ Office of the United States Trade Representative, “The Trans-Pacific Partnership: Economic Benefits,” December 2013,

<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2013/December/TPP-Economic-Benefits> .

⁶ Organization for International Investment, “Insourcing Fact,” August 2012,

<http://www.ofii.org/resources/insourcing-facts>. Số liệu việc làm là một dự báo dựa trên tỷ lệ FDI mà Châu Á đầu tư vào Hoa Kỳ.

Bảng 5: Hoạt động của các cơ quan thúc đẩy thương mại ở Châu Á – Thái Bình dương
(Đơn vị: Triệu USD)

Cơ quan	Năm tài khóa 2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ngân hàng Xuất - nhập khẩu						
Ủy thác	1841,6	3987,4	2340,7	7057,7	6945,8	7078,9
% trên thế giới	12,8%	19,0%	9,6%	21,6%	19,4%	25,9%
% thay đổi so với năm trước	–	116,5%	-41,3%	201,5%	1,6%	-1,9%
Dư nợ	16163	18554,2	17183	21270,3	25463,2	29820,3
% trên thế giới	27,6%	27,3%	22,8%	23,9%	23,9%	26,2%
% thay đổi so với năm trước	–	14,8%	-7,4%	23,8%	19,7%	17,1%
OPIC						
Cam kết	61	110	245	948	539	528
% trên thế giới	4,6%	3,2%	9,7%	34,6%	14,8%	13,4%
% thay đổi so với năm trước	–	80,3%	122,7%	286,9%	-43,1%	-2,0%
Dư nợ	1096	1135	1216	2019	2404	2694
% trên thế giới	9,7%	8,5%	8,7%	14%	14,7%	14,9%
% thay đổi so với năm trước	–	3,6%	7,1%	66%	19,1%	12,1%
TDA						
Tài trợ	14,6	12,1	13,5	14,8	13,6	17,1
% trên thế giới	31,5%	28,3%	27,2%	36%	30,9%	41,2%
% thay đổi so với năm trước	–	-17,4%	11,2%	10%	-8,3%	25,8%

Nguồn: Báo cáo thường niên của Ngân hàng Xuất – nhập khẩu và TDA.

Số liệu của OPIC lấy từ OPIC

Các cơ quan tài chính liên bang cũng là một trụ cột quan trọng trong kỹ năng quản trị kinh tế của Hoa Kỳ và đã dần tăng cường phân bổ nguồn lực tới khu vực Châu Á – Thái Bình dương trong vài năm qua. Trong giai đoạn từ năm tài khóa 2008 đến 2013, tổng số vốn của Ngân hàng Xuất Nhập khẩu (Ex-Im) ở khu vực Châu Á – Thái Bình dương tăng hơn 14 tỷ

USD, trong khi thị phần vốn của khu vực trên toàn cầu giảm 1.4% trong cùng thời kỳ đó. Tổng số vốn của Liên đoàn Đầu tư Tư nhân nước ngoài (The Overseas Private Investment Corporation – OPIC) ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương tăng từ hơn 1 tỷ USD trong năm tài khoá 2008 lên gần 2.7 tỷ USD trong năm tài khoá 2013, chiếm gần 15% tổng vốn toàn cầu của OPIC. Trong năm tài khoá 2013, hơn 41% chi tiêu của Cơ quan Thương mại và Phát triển (Trade and Development Agency – TDA) là dành cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương. TDA đã dùng 7.5 triệu USD vào các chương trình ở Đông Á và hơn 9.7 triệu USD ở Nam Á và Đông Nam Á, bao gồm các dự án khả thi ở Indonesia và Việt Nam thuộc một sáng kiến mà Hoa Kỳ đưa ra ở Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á có tên là Đối tác toàn diện giữa Hoa Kỳ và Châu Á – Thái Bình Dương về năng lượng bền vững.

Lưu ý rằng Ngân hàng xuất nhập khẩu và OPIC là những cơ quan liên bang chịu tác động từ nhu cầu của thị trường (demand-driven). Các doanh nghiệp Hoa Kỳ chỉ sử dụng nguồn lực của họ khi các động lực mang tính thương mại là hiện hữu. Mặc dù không có gì đáng ngạc nhiên là Ngân hàng xuất nhập khẩu và OPIC đã tăng cường cam kết của họ ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương, điều thất vọng là các cơ quan liên bang chịu tác động của cung (supply-driven) đã không đi theo xu hướng tương tự, đặc biệt là khi một chu trình tích cực của đầu tư, thương mại và thịnh vượng hoàn toàn có thể xuất hiện.

Quan hệ đối tác phát triển

Các quan hệ đối tác phát triển là một trụ cột quan trọng trong kỹ năng quản trị kinh tế và chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ. Các quan hệ đối tác phát triển của Hoa Kỳ ủng hộ thị trường, cơ sở hạ tầng và pháp quyền cần thiết để thu hút và duy trì hoạt động của các doanh nghiệp Hoa Kỳ, trong khi vẫn củng cố các quan hệ song phương quan trọng đối với các lợi ích và giá trị khác của Hoa Kỳ.

Do xuất hiện một sự tập trung mới vào châu Á cũng như số lượng các quốc gia trong khu vực có đủ điều kiện và có thể thu được ích lợi từ các quan hệ đối tác đang ngày càng được tăng cường, các khoản hỗ trợ tài chính cần phải được gia tăng. Không may là ngân sách của USAID không phản ánh tầm quan trọng của khu vực cũng như cũng không phù hợp với các mục tiêu đã đề ra của chính sách tái cân bằng. Ngân sách yêu cầu trong năm tài khoá 2015 cho hoạt động hỗ trợ phát triển của Hoa Kỳ tại khu vực gần như quay về mức của năm 2010, thậm chí trong khi số nhân viên của USAID vừa mới tăng 65% và các cơ quan đại diện mới được thành lập ở Myanmar và Papua New Guinea. Thực tế, so với mức chi tiêu năm 2011,

chỉ có mỗi chương trình Tài chính Quân sự Nước ngoài (Foreign Military Financing (FMF) là gia tăng đáng kể trong năm tài khoá 2014 (và thậm chí trong nội bộ chương trình FMF, kinh phí được chi cho EAP trong năm 2014 là thấp hơn so với các khu vực như Châu Âu hay Eurasia). Hơn nữa, tài trợ phát triển của Hoa Kỳ cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương đứng thứ 5 trên tổng số 6 vùng, chỉ xếp trên châu Âu và Á – Âu (Eurasia). Các nguồn lực mà chúng ta cống hiến cho khu vực sẽ khẳng định mức độ cam kết của chúng ta, và chính quyền nên tăng ngân sách chi tiêu hỗ trợ phát triển cho khu vực Châu Á – Thái Bình dương.

Trong phân bổ nguồn lực cho tái cân bằng, nếu chỉ gần như cải tổ phân phối ngân sách trong nội bộ khu vực thôi thì chưa đủ, vốn từ các nguồn khác cần phải được đặt ra xem xét để phản ánh những ưu tiên chiến lược cho tái cân bằng. Xét đến các ưu tiên an ninh quốc gia quan trọng khác, tái cân bằng không nên được xây dựng dựa trên việc lấy đi ngân sách từ tài khoản của chương trình Các vấn đề quốc tế “Function 150”, mà phải được tài trợ bởi một nguồn tiền mới thật sự. Ví dụ, Sáng kiến Hạ lưu sông Mekong (LMI) – một chương trình phát triển theo sau tái cân bằng nhằm mục đích cải thiện giáo dục, môi trường, cơ sở hạ tầng và quyền phụ nữ ở Campuchia, Lào, Thái Lan và Việt Nam. Đề xuất ban đầu của chính quyền về LMI là dưới hình thức tái cơ cấu từ các khoản chi khác của EAP. Tuy không chính xác là “cướp Phan trả Phùng”, quá trình thiết lập ngân sách này tạo ra được sự nâng đỡ cần thiết mà khu vực Châu Á – Thái Bình dương đáng được nhận. Nhấn mạnh tại Quốc hội, Bộ Ngoại giao đã có thể phát triển các nguồn tài trợ mới cho LMI, do đó có thể gia tăng năng lực ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương chứ không chỉ đơn thuần là thực hiện “ảo thuật ngân sách”.

Hơn nữa, EAP chỉ chỉ định 2 nhân viên không có định để quản lý LMI, vốn không thể kiểm soát hết được các hoạt động liên ngành của chương trình và khoản chi tiêu 140 triệu USD hàng năm⁷ (vẫn nhỏ hơn khoản chi 362 triệu đô la của Nhật để tài trợ và hỗ trợ kỹ thuật cho các nước thuộc LMI năm 2011).⁸ Tuy nhiên, LMI đại diện cho một mô hình thông minh và hiệu quả trong việc tận dụng nguồn ngân sách hỗ trợ phát triển có hạn của chúng ta, và Bộ Ngoại giao nên lập ra một kế hoạch để thể chế hóa sự thành công của sáng kiến này và tiếp cận với các cam kết đối với LMI trong tương lai, có thể hợp tác với Trung Quốc. Chính phủ

⁷ U.S. Department of State, “Lower Mekong Initiative FAQs,” accessed January 02, 2014, <http://www.state.gov/p/eap/mekong/faq/index.html>

⁸ Ministry of Foreign Affairs of Japan, “ODA by Region-East Asia,” November 15, 2013, http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000008.html

Hoa Kỳ cũng nên xem xét các khía cạnh khác của quá trình hỗ trợ phát triển để có thể ủng hộ kết nối ở ASEAN.

Do mức độ tài trợ phát triển tương đối thấp cho khu vực, Chính phủ Hoa Kỳ cần tăng cường hợp tác trong khuôn khổ hoạt động của các cơ quan thúc đẩy thương mại và đầu tư và hăng hái theo đuổi các cơ hội hợp tác công – tư. Với ý sau, Chính phủ Hoa Kỳ nên xem xét và tinh giản quá trình thiết lập đối tác. Với tình hình ngân sách căng thẳng ở Hoa Kỳ, chính quyền cũng nên tìm kiếm khả năng hợp tác cùng viện trợ lớn hơn với các đồng minh ở châu Âu và Đông Á, mở rộng tổng quy mô viện trợ ở nước ngoài và tận dụng các lợi thế kinh tế. Australia và Nhật Bản cũng có thể là những đối tác viện trợ hữu ích nếu xét đến vị trí địa lý và các mối quan hệ kinh tế với các nước khác trong khu vực. Những nỗ lực này không nên cản trở quá trình yêu cầu thêm và tái phân bổ ngân sách hỗ trợ phát triển của chính quyền cho Châu Á – Thái Bình dương, khu vực mà chỉ riêng Trung Quốc đã cam kết tài trợ 107 tỷ USD năm 2011, so với mức 16 triệu USD năm 2001.⁹ Xét đến mức độ can dự sâu rộng của Hoa Kỳ vào khu vực, Hoa Kỳ nên tìm thêm các cơ hội hợp tác tài trợ với Trung Quốc.

Cuối cùng, khi Quốc hội làm việc với Chính phủ để đánh giá đề xuất ngân sách năm tài khoá 2015 cho Tái cân bằng, cả hai đều phải cho thấy những hỗ trợ thực sự để có thể gia tăng nguồn lực cho khu vực. Điều này không có nghĩa là chỉ tái ưu tiên các mục tiêu ngay trong nội bộ của chính sách, mà có lẽ được phản ánh qua sự gia tăng nguồn lực rất lớn cho các chương trình liên quan tới Myanmar – đây chắc chắn là một nỗ lực đáng giá – nhưng với ngân sách tài trợ cho các vùng khác giữ y như cũ hoặc suy giảm dần.

Cấu trúc khu vực

Bên cạnh việc phải phát triển một cấu trúc và cách tiếp cận chung để giải quyết các vấn đề an ninh hàng hải, các nước thuộc khu vực phải đối mặt với một loạt các thách thức chung, bao gồm biến đổi khí hậu, tội phạm xuyên quốc gia, bệnh truyền nhiễm và nạn buôn bán người. Đây là những vấn đề khu vực đòi hỏi những cách tiếp cận mang tầm khu vực. Một cách cụ thể, biến đổi khí hậu tạo ra những thách thức lớn đối với khu vực trong hàng thập kỷ tới – đóng vai trò như là một tác nhân cho các vấn đề liên quan đến an ninh như di cư, an ninh lương thực và an ninh nguồn nước, bệnh truyền nhiễm. Những thách thức này đòi hỏi

⁹ Charles Wolf, Jr., Xiao Wang, Eric Warner, “China’s Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities,” RAND Corporation, 2013.

phải có một phản ứng mang tính phối hợp và được tổ chức hiệu quả. Các thể chế đa phương tạo ra một nền tảng hiệu quả để phát triển các phương pháp mới, chia sẻ những kinh nghiệm tốt nhất và tiến hành giải quyết vấn đề dựa trên sự phối hợp của tất cả các bên. Quan trọng là, các thể chế đa phương cung cấp một diễn đàn để quản lý và giải quyết tranh chấp.

Chính quyền đã thực hiện một số bước đi nhằm tăng cường sự tham gia của Hoa Kỳ vào các thể chế đa phương khu vực, ví dụ như việc bổ nhiệm một Phó trợ lý Ngoại trưởng mới phụ trách các vấn đề đa phương và một Đại sứ Hoa Kỳ ở ASEAN trong Cục Đông Á – Thái Bình dương. Chính quyền cũng đã ký Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác với ASEAN cũng như tăng cường tham gia vào Hội nghị Thượng đỉnh Đông Á (EAS) ở cấp độ nguyên thủ quốc gia và Diễn đàn khu vực ASEAN ở cấp độ Bộ trưởng Ngoại giao. Cựu Ngoại trưởng Hoa Kỳ Hillary Clinton cũng đã tham dự Diễn đàn Biển đảo Thái Bình dương (Pacific Islands Forum (PIF)) vào năm 2012, đánh dấu sự tham dự ở cấp cao nhất từ phía Hoa Kỳ từ trước đến nay. Những nỗ lực này đã nâng cao vai trò của Hoa Kỳ trong khu vực, mang lại những kết quả cụ thể và tích cực cho lợi ích và giá trị của Hoa Kỳ. Hoa Kỳ có thể tiếp tục chứng minh độ tin cậy của mình bằng cách gia tăng mức độ và tiến độ cam kết với các thể chế đa phương khu vực, mà không cho phép các cuộc khủng hoảng khác đánh lạc hướng công việc quan trọng: cải thiện và mở rộng các mối quan hệ của chúng ta trong khu vực.

Hoa Kỳ đã theo đuổi một số sáng kiến hợp tác với các thể chế đa phương châu Á, bao gồm cả các vấn đề về sức khỏe cộng đồng và năng lượng thông qua LMI, thương mại và đầu tư thông qua APEC (21 thành viên APEC chiếm khoảng 55 phần trăm tổng GDP toàn cầu),¹⁰ tăng trưởng kinh tế và biến đổi khí hậu thông qua ASEAN, và tội phạm xuyên quốc gia và năng lượng sạch thông qua Hội nghị thượng đỉnh Đông Á (EAS). Trong vấn đề năng lượng, Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Bangkok đã thiết lập một chương trình năng lượng sạch Châu Á-Thái Bình dương, với nhân viên là các quan chức của Cơ quan Phát triển Thương mại (TDA), Bộ Ngoại giao, và OPIC. Các sáng kiến gần đây được đề xuất tại diễn đàn APEC, ví dụ như một quỹ có mục tiêu cải thiện kết nối chuỗi cung ứng và việc thành lập ra Nhóm Hành động Chống tham nhũng và Minh bạch (Anti-Corruption and Transparency Working Group), cũng là những ví dụ tốt về các chương trình có sự kết hợp cán bộ giữa các cơ quan của Chính phủ Hoa Kỳ. Ngoài ra, có những dấu hiệu cho thấy khu vực đang bắt đầu tụ tập hợp lại về mặt

¹⁰ U.S. Department of State, “21st Annual APEC Economic Leaders’ Meeting Fact Sheet,” October 8, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215195.htm>

ngoại giao xung quanh các lĩnh vực như hỗ trợ nhân đạo, cứu trợ thiên tai và tìm kiếm cứu nạn (như đã chứng minh trong trường hợp mất tích gần đây của chuyến bay MH317 của hãng Malaysia Airlines). Hoa Kỳ là quốc gia dẫn đầu trong những lĩnh vực này và chúng ta cần đóng vai trò đầu tàu trong việc phát triển các cơ chế phản ứng trong khu vực.

Hoa Kỳ cũng nên bắt đầu phát triển các cấu trúc đa phương giữa các đồng minh và đối tác xung quanh các vấn đề đáng quan tâm, bao gồm cả các mối đe dọa đối với môi trường và an ninh chung. Hơn nữa, Hoa Kỳ có thể tận dụng sự hội tụ của chiến lược trong chính sách "Hướng Đông" của Ấn Độ ("Look East") với chiến lược tái cân bằng của chúng ta để tăng cường hợp tác chung Hoa Kỳ-Ấn đối với ASEAN và các đồng minh lẫn đối tác khác. Ví dụ, một sự hợp tác ba bên Hoa Kỳ - Ấn Độ - Nhật Bản có thể sẽ rất hiệu quả trong việc giải quyết một loạt các vấn đề khu vực. Thêm vào đó, Hoa Kỳ cần phải đảm bảo rằng Đài Loan được đề cập tới trong tất cả các cấu trúc khu vực cũng như các nỗ lực xây dựng thể chế.

Tốc độ mở rộng cấu trúc khu vực Châu Á-Thái Bình dương và sự gia tăng nhanh chóng các vấn đề quan trọng cần phải giải quyết đòi hỏi những cam kết lớn hơn từ Hoa Kỳ. Đặc biệt, các thể chế khu vực có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc giải quyết và quản lý các vấn đề hàng hải gây tranh cãi, một vấn đề vốn dễ gây ra bất đồng trong khu vực và là nơi mà Hoa Kỳ có thể đóng góp chuyên môn kỹ thuật khá đáng kể. Trong khi các liên minh song phương và quan hệ đối tác là nền tảng cho cam kết của chúng ta với khu vực, Chính phủ Hoa Kỳ có thể nhận ra các mục tiêu chính sách của mình tốt hơn bằng cách làm việc nhiều hơn với các thể chế khu vực như ASEAN và EAS, và Hoa Kỳ cần phải dành nhiều hỗ trợ ngoại giao và nguồn lực cho sự phát triển của các thể chế khu vực để giải quyết các vấn đề an ninh hàng hải.

Xây dựng năng lực đối tác

Một yếu tố thường được nhắc tới của tái cân bằng là việc tăng cường và hiện đại hóa các liên minh song phương của Hoa Kỳ và phát triển một mối hợp tác sâu rộng hơn với các đối tác mới nổi. Những cách tiếp cận này cho phép Hoa Kỳ tận dụng mạng lưới đối tác hiện tại và đối tác tiềm năng để giải quyết các vấn đề một cách ít tốn kém và có tác động mạnh mẽ hơn so với việc chỉ giải quyết các vấn đề đó một cách đơn độc.

Mặc dù các liên minh song phương của chúng ta vẫn là trung tâm của chiến lược và chính sách của Hoa Kỳ trong khu vực Châu Á-Thái Bình dương, bao gồm cả tái cân bằng, Hoa Kỳ có cơ hội để nâng cao mô hình "trục - nan hoa" (hub and spoke) với một cách tiếp

cận mang tính mạng lưới-trung tâm ở khu vực, kết nối với các liên minh và đối tác để tận dụng hiệu quả năng lực bổ sung trong việc giải quyết những thách thức chung. Một cách tiếp cận như vậy có thể bao gồm giúp đỡ các đối tác và đồng minh trong khu vực phân bổ hiệu quả hơn các nguồn lực, phối hợp và hợp tác giải quyết các vấn đề có tầm quan trọng trong khu vực, chẳng hạn như an ninh hàng hải và khai thác tài nguyên thiên nhiên. Hoa Kỳ có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc xây dựng một mạng lưới các mối quan hệ trong khu vực để hợp tác an ninh hiệu quả hơn, cho phép phối hợp tốt hơn và tận dụng hiệu quả hơn lợi thế so sánh của các đồng minh và đối tác.

Ví dụ, các cuộc thảo luận về nhận thức chung trong lĩnh vực hàng hải có thể được hưởng lợi từ sự tham gia của Hoa Kỳ. Việc khởi động tham vấn chính thức về một bộ quy tắc ứng xử điều chỉnh hành vi ở Biển Đông hồi tháng 9 năm 2013 là một cơ hội để cải thiện và tận dụng năng lực của các đồng minh và đối tác của chúng ta, đồng thời xoa dịu một môi trường có nhiều tiềm năng gây xung đột. Ngoài ra, thông báo gần đây của Bộ Ngoại giao về 32,5 triệu USD hỗ trợ hàng hải trong khu vực và hỗ trợ hàng hải song phương – bao gồm khoản tiền 18 triệu USD tăng cường năng lực của các đơn vị Cảnh sát biển Việt Nam – hướng tới nâng cao năng lực của đối tác. Các lựa chọn chính sách khác để cải thiện khả năng nhận thức hàng hải, tăng cường năng lực quốc phòng và thực thi pháp luật hàng hải của các đối tác và đồng minh cần được xem xét. Ví dụ, cả New Zealand và Nhật Bản đều quan tâm đến việc cải thiện khả năng đổ bộ của họ. Hàn Quốc và Singapore đã bày tỏ sự quan tâm tới phương tiện bay không người lái Global Hawk. Indonesia, quốc gia với hơn 17,500 hòn đảo và các vấn đề cướp biển, cần nâng cao khả năng không vận và hậu cần. Trong khi xem xét các cách thức giúp cải thiện năng lực hàng hải của các đồng minh và đối tác của chúng ta, Chính phủ Hoa Kỳ đồng thời cũng nên thúc đẩy sự phối hợp mạnh mẽ hơn nữa trong khu vực trong việc giải quyết các vấn đề an ninh hàng hải. Một cách thức đảm bảo, với chi phí thấp để thúc đẩy cố gắng kể trên là cung cấp tàu khu trục cũ của Hoa Kỳ cho các quốc gia đối tác trong khu vực, củng cố khả năng hàng hải của họ.

Tuy nhiên những nỗ lực của Hoa Kỳ cần phải đi xa hơn vấn đề quốc phòng và tình báo, bao gồm nâng cao năng lực cho đối tác trong phối hợp liên ngành, thực thi pháp luật thương mại (với các nỗ lực liên quan trong TPP là đáng hoan nghênh) và pháp quyền. Đề cập tới pháp quyền, Hoa Kỳ có thể cung cấp các hỗ trợ chưa từng có về pháp lý, kỹ thuật và cơ sở hạ tầng cho các nước đang cải thiện hệ thống tư pháp của họ. Chương trình Hỗ trợ thúc đẩy thương mại (The Support for Trade Acceleration - STAR), mang các chuyên gia pháp lý tới Việt

Nam để giúp đỡ soạn thảo luật thương mại, có thể là một mô hình tham khảo cho các đối tác mới nổi khác trong khu vực. Củng cố pháp quyền có thể giúp mở đường cho các hiệp định thương mại trong tương lai dựa trên các quy tắc rõ ràng và bảo hộ mạnh mẽ quyền sở hữu trí tuệ. Quan trọng hơn, hỗ trợ về mặt pháp quyền tạo ra hướng đi cần thiết để cải thiện hồ sơ nhân quyền của một quốc gia, vốn là một giá trị cốt lõi của Hoa Kỳ và trong một số trường hợp là rào cản đối với các cam kết kinh tế mạnh mẽ hơn của Hoa Kỳ (với quốc gia đó). Chính phủ Hoa Kỳ nên mở rộng phối hợp với các đồng minh có năng lực và các thể chế khu vực về vấn đề này và tăng cường hỗ trợ về pháp quyền nhắm tới một quốc gia đơn lẻ nào đó và nhắm tới cả các vấn đề đa phương.

Xã hội dân sự và Nhân quyền

Các đòi hỏi về mặt kinh tế của tái cân bằng cùng tồn tại với các tiến bộ về nhân quyền, đặc biệt là khi Hoa Kỳ tiếp xúc với các đối tác đang nổi lên trong khu vực Châu Á - Thái Bình dương. Chúng ta có thể sử dụng những lợi ích của hợp tác kinh tế để gây ảnh hưởng đến các quốc gia có thành tích yếu kém về nhân quyền và quản trị dân chủ; thông qua gia tăng cam kết với những nước đang tìm cách cải thiện hồ sơ của họ, chúng ta có thể khuyến khích cải thiện cụ thể với lời hứa về một mối quan hệ kinh tế gần gũi hơn. Chúng ta cũng có thể giúp các nước nhận ra rằng thất bại trong việc cung cấp các quyền cơ bản có thể làm suy yếu sự phát triển kinh tế, đặc biệt là khi đề cập đến tự do truyền thông và tự do internet, hai lĩnh vực mà sự dẫn đầu và các nỗ lực phát triển của Hoa Kỳ có tiềm năng để mở rộng thêm. Các chương trình hỗ trợ phát triển của Hoa Kỳ nhằm tăng cường pháp quyền, thực thi pháp luật hàng hải, và ngoại giao công chúng được đi kèm với mục tiêu thúc đẩy nhân quyền trong khu vực và cần được mở rộng ra bất cứ nơi nào có thể. Ngoài ra, Hoa Kỳ có thể sử dụng các khía cạnh của mối quan hệ quân sự song trùng để cải thiện tình hình nhân quyền của các nước khác.

Hoa Kỳ phải đối mặt với nhiều câu hỏi mới và đầy thử thách khi phải cân bằng giữa các mục tiêu về quyền con người và dân chủ với những mục tiêu khác của Hoa Kỳ trong khu vực Châu Á - Thái Bình dương: làm thế nào để đưa quyền con người và thúc đẩy dân chủ vào trong mối quan hệ Hoa Kỳ - Trung Quốc? Làm thế nào Hoa Kỳ có thể thúc đẩy một cách hiệu quả nhân quyền và dân chủ tại Myanmar khi đất nước này thực hiện cải cách chính trị sâu rộng? Hoa Kỳ sẽ phản ứng như thế nào với sự phát triển dân chủ, với những điều tốt và xấu, tại các nước như Campuchia và Thái Lan? Làm thế nào Hoa Kỳ có thể thúc đẩy một

cách tốt nhất nhân quyền và dân chủ tại Việt Nam trong khi mà mối quan hệ song phương quan trọng này tiếp tục phát triển?

Trong năm tài khóa 2014, Bộ Ngoại giao yêu cầu thêm 30% chi ngân sách (98,6 triệu USD) cho các chương trình "Quản trị Công bằng và Dân chủ" tại khu vực EAP so với năm tài khóa 2012, và Cục EAP nhận được số tiền ngân sách lớn nhất từ quỹ Dân chủ, Nhân quyền, và Lao động (DRL) so với các khu vực nhận viện trợ nước ngoài khác của Hoa Kỳ. Ủy ban đã ủng hộ yêu cầu này, khi kinh phí tăng thêm là cần thiết để mở rộng các chương trình ở Myanmar, Indonesia, và Việt Nam. Hơn nữa, Cục DRL đã lập ra một Văn phòng Đông Á và Thái Bình dương vào năm 2013, trong khi trước đó hồ sơ châu Á đã được xử lý bởi nhiều văn phòng khác. Các cục chức năng khác trong Bộ Ngoại giao cần thực hiện tái cơ cấu tương tự nếu khả thi.

Cuối cùng, Hoa Kỳ cần tăng cường hỗ trợ cho các tổ chức như Quỹ Châu Á, Chương trình Fulbright và Trung tâm Đông - Tây. Hoa Kỳ cũng nên khuyến khích sự chú ý và tập trung nhiều hơn vào chương trình châu Á - Thái Bình dương tại Viện Hòa bình Hoa Kỳ. Các tổ chức này giúp đỡ xây dựng năng lực con người và tạo dựng một nhóm các nhân viên Chính phủ Hoa Kỳ và các công dân có chuyên môn mạnh về châu Á vốn có khả năng và tham vọng thúc đẩy các giá trị và lợi ích của Hoa Kỳ trong khu vực. Thật không may, trong ngân sách năm tài khóa 2015 của mình, chính quyền yêu cầu cắt giảm phân bổ ngân sách cho Quỹ Châu Á và Trung tâm Đông - Tây lần lượt là 29% và 35%. Các tổ chức này sẽ mang lại những lợi ích to lớn nếu được đầu tư đúng mức và sẽ đóng những vai trò độc nhất vô nhị trong khu vực, việc cắt giảm ngân sách của họ hầu như không phản ánh mức độ cam kết tích cực chính quyền với tái cân bằng.

TRUNG QUỐC VÀ TÁI CÂN BẰNG

Trong khi tái cân bằng không nên được xem như là một phản ứng với sự thay đổi vai trò của Trung Quốc trong khu vực, rõ ràng sự trỗi dậy của đất nước này và sự không chắc chắn về xu hướng tương lai của Trung Quốc là những bối cảnh quan trọng để hiểu được chiến lược tái cân bằng. Trong thời gian ở Seoul, Phó Tổng thống Biden nói rằng, “Chúng tôi đang làm việc để tạo lập một mối quan hệ đúng đắn với Trung Quốc, với các tiêu chuẩn đúng đắn. Đó không phải chỉ vì lợi ích của chúng tôi, đó là vì lợi ích của khu vực, vì lợi ích của thế giới mà chúng tôi cố gắng tạo lập mối quan hệ đúng với Trung Quốc.”¹¹ Và đối với Hoa Kỳ để có được mối quan hệ đúng mực với Trung Quốc, chúng ta cùng một lúc phải có được mối quan hệ chuẩn mực với khu vực, thông qua một chiến lược tái cân bằng được phân bổ nguồn lực đúng đắn và được thực hiện thành công. Một tín hiệu thành công của tái cân bằng sẽ có khả năng hỗ trợ cho sự hình thành và xuất hiện của một trật tự khu vực và cấu trúc khu vực tạo điều kiện cho sự trỗi dậy của một Trung Quốc tuân thủ các “luật lệ đi đường” và góp phần vào sự ổn định, an ninh và thịnh vượng của khu vực và toàn cầu.

Các nhà hoạch định chính sách cũng nên lưu ý rằng việc loại trừ Trung Quốc ra khỏi các thảo luận xung quanh tái cân bằng sẽ gây nguy hiểm cho các mục tiêu của chính sách và sức khỏe của mối quan hệ song phương. Trong khi Trung Quốc tất nhiên sẽ có những lựa chọn của riêng mình về vai trò và tương lai của họ trong khu vực, sự tham gia của một Trung Quốc mong muốn đóng góp vai trò tích cực và xây dựng nên được hoan nghênh, đặc biệt là khi nói đến các thể chế khu vực và tự do hóa thương mại. Trung Quốc là nền kinh tế lớn nhất khu vực và các nước láng giềng nhận thấy rằng các mối quan hệ kinh tế là nền tảng cho các mối quan hệ chiến lược của họ. Thúc đẩy các mối quan hệ thương mại và ngoại giao của chúng ta trong khu vực do đó đòi hỏi phải tăng cường các tiếp xúc tích cực với Trung Quốc.

Nhưng Hoa Kỳ phải tiếp tục cải thiện quan hệ thương mại với Trung Quốc, đồng thời chống lại các hành vi thương mại không lành mạnh, bao gồm cả các khoản trợ giá và các hành vi trộm cắp sở hữu trí tuệ truyền thống cũng như trên không gian mạng. Một số vấn đề kể trên có thể được giải quyết thông qua các Hiệp định đầu tư song phương (BIT) nơi mà

¹¹ The White House, “Remarks by Vice President Joe Biden on U.S.-Korea Relations and the Asia-Pacific,” December 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/06remarks-vice-president-joe-biden-us-korea-relations-and-asia-pacific> .

Trung Quốc và Hoa Kỳ đã khởi động lại quá trình đàm phán vào tháng 7 năm 2013, nhưng hầu hết các vấn đề không thể chờ đợi đến khi kết thúc các cuộc đàm phán BIT để các bước đi cần thiết được thực hiện. Thêm vào đó, Trung Quốc dường như đã nói lỏng lập trường của mình về TPP, vốn thiết lập những tiêu chuẩn mạnh mẽ liên quan tới trợ giá công nghiệp và bảo vệ sở hữu trí tuệ, và đã sử dụng giọng điệu tích cực hơn về triển vọng tham gia TPP trong dài hạn.

Để tận dụng những bước tiến gần đây, Chính phủ Hoa Kỳ nên đẩy nhanh tiến độ đàm phán BIT với Trung Quốc và nhấn mạnh rằng TPP là một thỏa thuận mở vốn chào đón bất cứ quốc gia nào muốn tham gia, bao gồm cả Trung Quốc. Quan hệ kinh tế mạnh hơn sẽ củng cố các mục tiêu chiến lược chung như phi hạt nhân hóa bán đảo Triều Tiên và giải quyết một cách hòa bình các tranh chấp hàng hải. Xuất hiện tiềm năng đáng chú ý trong việc hợp tác với Trung Quốc để phát triển các cơ chế đáng tin cậy bên trong các thể chế khu vực để giải quyết tranh chấp. Ngoài ra, tăng cường phối hợp tài trợ với Trung Quốc hứa hẹn cải thiện vấn đề phúc lợi trong khu vực.

Tăng cường sự tương tác của chúng ta với Trung Quốc về những vấn đề nêu trên là rất quan trọng đối với lợi ích an ninh quốc gia và đòi hỏi tập trung các nguồn lực dân sự. Thay vào đó, thất bại trong việc phân bổ nguồn lực dân sự đầy đủ có nguy cơ gây ra trì trệ nền kinh tế và làm chệch hướng các mục tiêu chiến lược của chúng ta. Thậm chí tệ hơn, một tái cân bằng lệch tập trung chủ yếu vào các nguồn lực quân sự có thể tạo ra một phản ứng phản tác dụng từ Trung Quốc. Thực hiện tái cân bằng không đồng đều cũng có nguy cơ khiến các quốc gia khác trong khu vực nghĩ rằng một đứt gãy trong quan hệ đã xảy ra giữa Hoa Kỳ và Trung Quốc và họ buộc phải chọn một trong hai. Trên thực tế, mở rộng và cải thiện quan hệ kinh tế và chiến lược với cả Trung Quốc và Hoa Kỳ không phải là một nỗ lực loại trừ lẫn nhau, và sự lựa chọn không phải là giữa Hoa Kỳ hay Trung Quốc, mà đúng hơn là lựa chọn giữa việc hỗ trợ một khu vực với các thể chế, quy tắc mạnh mẽ, và tôn trọng luật pháp quốc tế với một khu vực của sự phục thù, gây hấn và xung đột. Các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ phải đảm bảo thông điệp này được Trung Quốc và khu vực hiểu rõ; thực hiện thành công tái cân bằng không đòi hỏi gì hơn.

Một thách thức lớn cho tái cân bằng là phải đưa Trung Quốc vào quá trình cập nhật và tăng cường các quy tắc và luật lệ quốc tế hiện có. Đồng thời, Hoa Kỳ phải tiếp tục thận trọng trong việc đứng lên bảo vệ các lợi ích, giá trị, và các đồng minh của mình. Tăng cường các

quy tắc và luật lệ ở châu Á là mối quan tâm cơ bản của Hoa Kỳ, và nhận ra được mục tiêu này đòi hỏi phải kiên trì can dự vào khu vực. Cụ thể, sự can dự của Hoa Kỳ phải tập trung vào việc khuyến khích Trung Quốc chấp nhận và tuân thủ các quy tắc và chuẩn mực cũng như đóng một vai trò hiệu quả trong các thể chế khu vực vốn phát triển và đảm bảo các quy tắc và chuẩn mực đó được thực thi. Cuối cùng, những lợi ích mà Trung Quốc chắc chắn sẽ thu được từ việc đóng một vai trò tích cực trong các thể chế khu vực và tuân thủ các quy tắc của khu vực có thể giúp quảng bá các hành vi tốt đẹp của Trung Quốc trên trường quốc tế.

THỰC THI TÁI CÂN BẰNG

Ủy ban Đối ngoại Thượng viện có nhiệm vụ và trách nhiệm phải đảm bảo rằng các nguồn lực được phân bổ một cách hiệu quả và phù hợp trên tất cả các ưu tiên chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, và thúc đẩy thời gian, sự chú ý và sự tập trung cần thiết của Chính phủ Hoa Kỳ tới những lĩnh vực quan trọng nhưng hạn chế về nguồn lực trong các chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của đất nước, bao gồm, đầu tiên và quan trọng nhất, các vấn đề về Tây bán cầu và sự cần thiết phải nhấn mạnh vào kỹ năng quản trị quốc gia ở Tây bán cầu. Trong khi đó do thẩm quyền của Ủy ban trong Thượng viện, báo cáo này không đi vào chi tiết về sự phát triển thêm các liên minh quân sự của chúng ta trong khu vực, nó khuyến khích sự tiến bộ liên tục trong việc nâng cấp liên minh của chúng ta với Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Thái Lan, và Philippines. Bản báo cáo cũng thừa nhận rằng chính sách tái cân bằng nhất thiết phải bắt đầu từ các liên minh của chúng ta và từ việc đổi mới, cải tạo các liên minh để đáp ứng những thách thức của thế kỷ XXI phải là nền tảng của chính sách của Hoa Kỳ trong khu vực.

Cái nhìn sâu sắc độc đáo của tái cân bằng là phương pháp tiếp cận tích hợp của nó với khu vực châu Á - Thái Bình dương. Chiến lược này nhìn nhận rằng việc tiếp cận dưới góc độ tổng thể là tốt hơn so với góc độ tổng hoà từng bộ phận, và một cách tiếp cận tương tự đối với việc phân bổ và điều phối các nguồn lực của Chính phủ Hoa Kỳ sẽ được áp dụng để thực hiện hiệu quả tái cân bằng. Cụ thể, tái cân bằng yêu cầu cần thiết phải có một hình thức nguồn lực quân đội và dân sự mới của Chính phủ Hoa Kỳ tại khu vực Châu Á - Thái Bình dương. Trong khi báo cáo này chỉ mới đề cập tới về sau, điều quan trọng là các nỗ lực quân sự của Hoa Kỳ để tăng cường an ninh khu vực cần phải được phối hợp chặt chẽ với các sáng kiến ngoại giao nhằm tăng cường các thể chế khu vực và các chương trình kinh tế nhằm mục tiêu cải thiện tốc độ tăng trưởng ở khu vực. Mặt khác, thực thi một cách lộn xộn và không thống nhất chiến lược tái cân bằng có thể tạo ra một số kết quả tiêu cực. Đồng thời, các nhà hoạch định chính sách cần lưu ý rằng phải có quyết tâm chính trị vững chắc để vượt qua rào cản có thể xuất hiện đối với việc thực thi tái cân bằng.

Đầu tiên, một nỗ lực được thực hiện quá nhanh hoặc quá mạnh tay có thể cản trở hiệu quả hoạt động của Chính phủ Hoa Kỳ. Trong khi việc thực thi khía cạnh dân sự của tái cân bằng có thể bị tụt hậu so với khía cạnh quân sự, các nhà hoạch định chính sách không nên vội vàng tạo nên sự khác biệt. Vội vàng sẽ tạo ra những thứ đáng bỏ đi, và trong khi cần thiết

phải có các dấu hiệu ngắn hạn để cho thấy thay đổi đang diễn ra, tái cân bằng là một nỗ lực dài hạn đòi hỏi một quá trình thực thi có chủ đích và được chuẩn bị cẩn thận.

Thứ hai, các nhà hoạch định chính sách cần xem xét kỹ tỷ lệ nguồn lực dành cho khu vực Đông Nam Á trong bối cảnh của tái cân bằng. Sự phân bổ nhân sự và nguồn lực cần được xác định bởi nơi mà chúng có thể có tác động mạnh nhất tới Hoa Kỳ, chứ không phải được xác định bởi các nền kinh tế lớn nhất hay là các vấn đề nóng bỏng. Cuối cùng, các nước Đông Nam Á nên được chú ý nhiều hơn, nơi mà ảnh hưởng của Hoa Kỳ có khả năng đóng một vai trò quyết định trong sự phát triển kinh tế và định hướng địa chính trị đối với các đối tác đang phát triển của chúng ta.

Thứ ba, Quốc hội đóng một vai trò quan trọng trong việc tránh để xảy ra các hậu quả tiêu cực vốn là kết quả của việc phân bổ quá ít nguồn lực dành cho tái cân bằng. Quốc hội nắm giữ sức mạnh của túi tiền và, như người ta hay nói, phải tốn tiền để kiếm thêm nhiều tiền hơn. Những người cầm tiền cần phải nhận ra rằng gia tăng sự can dự của Hoa Kỳ vào khu vực Châu Á - Thái Bình dương phải vượt lên trên quá trình triển khai các tàu chiến và tàu ngầm; chúng ta sẽ cần nhiều hơn nữa các nhà ngoại giao, các cán bộ thương mại, và các chuyên gia kỹ thuật trong khu vực để cho phép các doanh nghiệp Hoa Kỳ tận dụng vô số các cơ hội kinh tế ở đây.

Cuối cùng, Chính phủ Hoa Kỳ phải đảm bảo rằng các khía cạnh quân sự và phi quân sự của tái cân bằng được điều phối với nhau và luôn được bổ sung. Mỗi một thành tố của chính sách tái cân bằng nên hỗ trợ cho các thành tố khác, được xây dựng dựa trên các hoạt động trước đây và đồng thời đặt nền móng cho các cam kết trong tương lai. Là một chiến lược mang tính khu vực, tái cân bằng bao trùm nhiều lợi ích của Hoa Kỳ, đòi hỏi sự phối hợp tích cực của toàn bộ các thành phần trong Chính phủ; sẽ là không đủ nếu tay trái chỉ đơn giản là biết tay phải đang làm gì, chúng sẽ phải làm việc đồng bộ với nhau.

Rào cản chắc chắn sẽ phát sinh khi đưa một sáng kiến chính sách lớn như tái cân bằng vào thực tiễn, và có kỳ vọng rằng việc thực thi chính sách sẽ diễn ra một cách đa chiều. Trong khi trên thực tế sự dịch chuyển trong nguồn lực dân sự đã được tiến hành trong vài năm cuối cùng thời kỳ chính quyền George W. Bush, những nỗ lực đó rất khiêm tốn về quy mô và không thể biện minh cho sự thiếu hụt gần đây của các phong trào dân sự. Một vài lời giải thích có thể là mang tính quan liêu, liên quan tới những hạn chế về ngân sách, và nguồn lực để phát triển nguồn tài nguyên trong nước.

Bộ máy hành chính công kênh thường không có khả năng thay đổi đường lối một cách nhanh chóng. Trong trường hợp của Tái cân bằng, nhân viên chính phủ làm việc tập trung vào các khu vực khác có thể cảm thấy quyền lợi của họ bị đe dọa bởi quá trình dịch chuyển các nguồn lực tới khu vực Châu Á - Thái Bình dương. Những thay đổi như vậy phải diễn ra trong bối cảnh của một chiến lược toàn cầu rộng lớn hơn, và quy trình hoạch định chính sách tiêu chuẩn cần phải hiệu quả để có thể mang lại nguồn lực cần thiết mà tái cân bằng yêu cầu. Nhiều quyết định ngân sách cấp cao dành cho chiến lược tái cân bằng - như là bản ghi nhớ kết hợp năm 2012 của Hội đồng An ninh Quốc gia và các phòng tư vấn của Văn phòng Quản lý và Ngân sách nhằm biến châu Á thành một ưu tiên trong ngân sách của năm tài khóa 2014 – có thể là cần thiết. Vượt qua tính quan liêu sẽ đòi hỏi ý chí chính trị to lớn và vững chắc.

Các cơ quan chính phủ Hoa Kỳ cũng được yêu cầu phải phối hợp với nhau mạnh mẽ hơn nữa để “cân bằng lại tái cân bằng” (rebalance the rebalance). Trong khi một số cơ quan được tiếp cận với khu vực nhiều hơn so với những cơ quan khác, hoặc là do ưu tiên khác nhau hoặc là do hạn chế ngân sách, sự phối hợp liên ngành hiệu quả hơn cần được thực hiện để việc tận dụng các nguồn tài nguyên đã được triển khai tới khu vực được hiệu quả hơn. Việc chia sẻ thông tin một cách không đầy đủ (nguyên gốc là thuật ngữ “stove-piping” - NBT), một lời nguyền liên quan tới chia sẻ thông tin, và những trận chiến tranh giành nguồn lực và ảnh hưởng (nguyên gốc là thuật ngữ “turf battles” – NBT) đã từ lâu ám ảnh những chế độ quan liêu khổng lồ, và việc thực hiện toàn diện tái cân bằng sẽ yêu cầu khắc phục những thói quen cũ.

Những hạn chế về ngân sách cho thấy một rào cản đáng kể khác trong nỗ lực thực thi tái cân bằng một cách hiệu quả. Tuy nhiên, việc giúp đỡ các doanh nghiệp Hoa Kỳ tận dụng các cơ hội kinh tế đang mở rộng nhanh chóng tại khu vực Châu Á - Thái Bình dương đòi hỏi những khoản đầu tư lớn và mang tính bền vững từ chính phủ của chúng ta; tránh né những khoản đầu tư đó chỉ với mục đích giảm một vài phần trăm trong ngân sách an ninh quốc gia phi quân sự thể hiện bản chất “tiêu các khoản tiền nhỏ một cách khôn ngoan còn khoản tiền lớn thì ngu ngốc” (“penny-wise and pound-foolish”). May mắn thay, việc rút quân đội khỏi Iraq và Afghanistan làm tăng nguồn lực cho khu vực Châu Á Thái Bình dương mà không huỷ hoại các hoạt động và lợi ích của chúng ta ở những nơi khác.

Một số khía cạnh dân sự của tái cân bằng đơn giản là sẽ tốn một chút thời gian, bất chấp lựa chọn của các nhà hoạch định chính sách cao cấp của Hoa Kỳ. Phần cứng của chính sách

ngoại giao dân sự, chẳng hạn như các Đại sứ quán và cơ quan đại diện USAID, có thể phải mất nhiều năm để xây dựng. Phần mềm trong những nỗ lực của chúng ta, bao gồm đào tạo về ngôn ngữ và kỹ năng, có thể tốn nhiều thời gian hơn. Khoảng thời gian chuẩn bị quá dài để thực thi các sáng kiến này đã nhấn mạnh sự cần thiết phải bắt đầu công việc càng sớm càng tốt. Giống như Albert Einstein đã từng chỉ ra, “sẽ chẳng có gì xảy ra cả cho đến khi có cái gì đó di chuyển”.

Cuối cùng, các nhà lãnh đạo chính trị ở Hoa Kỳ, đặc biệt là Tổng thống và các thành viên của Quốc hội, phải làm nhiều hơn nữa để chứng minh cho người dân Hoa Kỳ thấy rằng khu vực Châu Á - Thái Bình dương xứng đáng nhận được nhiều nguồn đầu tư từ chính phủ hơn, và sự gia tăng can dự trong môi trường quốc tế sẽ có lợi cho người Hoa Kỳ ở tất cả các khía cạnh của đời sống và trên khắp đất nước. Cam kết can dự bền vững vào khu vực sẽ phải nhận được ủng hộ từ người dân Hoa Kỳ, do đó các nhà lãnh đạo chính trị phải nâng cao khả năng nhận biết được tầm quan trọng của khu vực và vai trò của chính phủ chúng ta trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và bảo vệ lợi ích của Hoa Kỳ. Vào tháng 1 năm 2011, 47% người Hoa Kỳ cho rằng châu Á là khu vực quan trọng nhất đối với Hoa Kỳ, nhưng con số này đã giảm xuống 35% vào tháng 11 năm 2013, trở lại con số vào cuối năm 2001.¹² Người Hoa Kỳ cần phải biết như thế nào và tại sao, theo cách nói của Tổng thống Obama, “Châu Á sẽ xác định xem liệu thế kỷ sắp tới sẽ được đánh dấu bởi xung đột hay hợp tác, những đau khổ vô ích hay tiến bộ của loài người”¹³.

12 Pew Research Center, “America’s Place in the World 2013,” December 3, 2013, <http://www.people-press.org/files/legacy-pdf/12-3-13%20APW%20VI%20release.pdf>

13 The White House, “Remarks by President Obama to the Australian Parliament,” November 17, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>

GIỚI THIỆU DỰ ÁN BIÊN DỊCH TÀI LIỆU HỌC THUẬT VỀ KINH TẾ VÀ CHIẾN LƯỢC TRUNG QUỐC

Mục đích

Dự án Biên dịch tài liệu học thuật về Kinh tế và Chiến lược Trung Quốc là một dự án phi chính trị, phi thương mại và phi lợi nhuận do Chương trình Nghiên cứu Kinh tế Trung Quốc thuộc VEPR (VCES) tổ chức thực hiện nhằm mục đích cung cấp, phát triển nguồn học liệu có giá trị, cập nhật những thông tin kịp thời và có hệ thống, đồng thời cung cấp những nhận định sâu sắc về chuyên ngành nghiên cứu kinh tế và chiến lược Trung Quốc bằng tiếng Việt, góp phần thúc đẩy việc học tập, nghiên cứu các vấn đề về Trung Quốc tại Việt Nam.

Hoạt động chính

Hoạt động chính của *Dự án Biên dịch tài liệu học thuật về Kinh tế và Chiến lược của Trung Quốc* là biên dịch sang tiếng Việt và xuất bản trên website của mình các tài liệu mang tính học thuật bằng tiếng Trung, tiếng Anh về các vấn đề của Trung Quốc, trong đó chủ yếu là về lĩnh vực kinh tế, chiến lược.

Nguồn tài liệu này chủ yếu là các bài báo trên các tạp san quốc tế, các chương sách, tài liệu hội thảo khoa học hoặc các tài liệu tương ứng, đã được xuất bản bởi các nhà xuất bản, các trường đại học và viện nghiên cứu có uy tín trên thế giới.

Dự án ưu tiên biên dịch và xuất bản:

- Các bài viết mang tính nền tảng đối với lĩnh vực Kinh tế và Chiến lược của Trung Quốc;
- Các bài viết có nhiều ảnh hưởng trong lĩnh vực này;
- Các bài viết liên quan trực tiếp hoặc có ảnh hưởng, hàm ý gián tiếp đến Việt Nam;
- Các bài viết được đông đảo độc giả quan tâm.

Trang chủ VEPR: www.vepr.org.vn

Thông tin thêm về dự án: Đang cập nhật

Danh mục các bài đã xuất bản: Đang cập nhật

Theo dõi Dự án trên Facebook:

<https://www.facebook.com/DuAnBienDichKinhTeChienLuocTQ>

Mọi ý kiến đóng góp và trao đổi xin vui lòng gửi tới:

Ms.Nguyễn Thị Thanh Tú

Email: vc.es@vepr.org.vn

Hotline: 0906 069 196



NHỮNG TÁC PHẨM DỊCH KHÁC

TLD_01 Quyền lực bị kìm hãm: Nguồn gốc những nghi ngờ chiến lược chung trong quan hệ Hoa Kỳ-Trung Quốc.

TLD_02 Sự ảo tưởng về sức mạnh của Trung Quốc.

TLD_03 Thay đổi trong điều hành chính sách vĩ mô: Khởi động chương trình nói lỏng định lượng kiểu Trung Quốc.

LIÊN HỆ

Chương trình Nghiên cứu Kinh tế Trung Quốc thuộc VEPR (VCES)

Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (VEPR)

Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Địa chỉ: Phòng 707, Nhà E4
144 Xuân Thủy, Cầu Giấy
Hà Nội, Việt Nam

Tel: (84-4) 3 754 7506 -704/714

Fax: (84-4) 3 754 9921

Email: nguyen.thanhtu@vepr.org.vn

Website: www.vepr.org.vn

Bản quyền © VCES 2014