



## SỨC MẠNH QUÂN SỰ VÀ AN NINH QUỐC GIA TRONG MỘT THẾ GIỚI HỖN LOẠN (P2)

**Nguồn:** Charles W. Kegley, JR. & Gregory A. Raymond, *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics* (Chapter 8), (Boston, MA: Wadsworth, 2010).

**Biên dịch:** Lưu Ngọc Trâm | **Hiệu đính:** Nguyễn Đắc Thành

### Chiến lược quân sự trong thời đại hạt nhân

Vụ ném bom nguyên tử xuống Nhật Bản ngày 6 tháng 8 năm 1945 là sự kiện quan trọng đánh dấu sự phân chia giai đoạn trước và sau Thế Chiến II trong chính trị quốc tế. Sau một ánh chớp chói lòa, thế giới chuyển từ hệ thống "cân bằng quyền lực" sang "cân bằng sợ hãi". Trong các thập kỷ tiếp theo, các nhà hoạch định chính sách ở các nước có vũ khí hạt nhân phải giải quyết hai vấn đề chính sách chính: (1) có nên sử dụng vũ khí hạt nhân không và (2) làm thế nào để ngăn các nước khác dùng vũ khí hạt nhân. Việc tìm giải pháp cho những vấn đề trên có ý nghĩa rất quyết định bởi vì những hậu quả khủng khiếp tức thời cũng như dài hạn của chiến tranh hạt nhân tổng lực đối với bất cứ ai. Nói một cách ngắn gọn, sự sống mà chúng ta thấy trên thế giới này sẽ kết thúc. Hành tinh trái đất sẽ là nơi không thể sinh sống được do hậu quả của **mùa đông hạt nhân**,<sup>1</sup> kèm theo hậu quả khủng khiếp: "Khói do lửa từ cuộc chiến này tạo ra đủ để che khuất mặt trời và làm nhiều bầu khí quyển trên diện rộng... [giảm] nhiệt độ trung bình của Trái đất... [che khuất] bầu trời từ đó ngăn cản sự quang hợp của cây xanh" (Sagan và Turco 1993, 369). Có ước tính rằng chỉ cần hai mươi bốn tên lửa Trident II trên một tàu ngầm

<sup>1</sup> **Mùa đông hạt nhân (nuclear winter):** sự đóng băng dự kiến xảy ra với khí hậu Trái đất từ hậu quả của khói và bụi do sử dụng vũ khí hạt nhân, ngăn ánh sáng mặt trời và hủy hoại cây cối cũng như sinh vật sống sau vụ nổ.

của Mỹ, mỗi tên lửa mang trung bình sáu đầu đạn hạt nhân loại 455 kiloton W88 là đủ để gây ra mùa đông hạt nhân – đủ để nhân loại diệt vong.

Mặc dù vũ khí hủy diệt trên diện rộng đã tồn tại từ thời Thế Chiến II, chính sách (postures) của các cường quốc hạt nhân đối với vũ khí hạt nhân đã thay đổi cùng với sự phát triển của công nghệ, nhu cầu quốc phòng, năng lực và hoàn cảnh quốc tế. Để dễ phân tích, ta có thể xem xét các chính sách này trong ba giai đoạn: ép buộc, răn đe và đánh phủ đầu. Giai đoạn đầu tiên bắt đầu cuối Thế Chiến I và kết thúc sau khủng hoảng tên lửa ở Cuba. Ưu thế hạt nhân thống trị của Mỹ là đặc điểm chính của giai đoạn này. Giai đoạn hai bắt đầu từ năm 1962 đến năm 1991 khi Liên Xô tan rã. Sự lớn mạnh về năng lực quân sự của Liên Xô là đặc điểm chính của giai đoạn này, đồng nghĩa với việc Mỹ không còn là nước duy nhất có khả năng tiêu diệt một quốc gia khác mà không phải lo đến sự hủy diệt của chính nước mình. Giai đoạn ba bắt đầu từ sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, hình thành cùng với việc các siêu cường điều chỉnh các học thuyết chiến lược của mình cho phù hợp với các nguy cơ toàn cầu mới.

## Ép buộc

Các quốc gia sở hữu ưu thế vượt trội về quân sự thường coi vũ khí như một công cụ cho thương lượng ngoại giao. Mỹ, nước đầu tiên và trong nhiều năm có sức mạnh hạt nhân tuyệt đối, thực hiện chủ thuyết chiến lược về đường lối **ép buộc**<sup>2</sup> (Schelling 1966) khi nó có ưu thế tuyệt đối so với Liên Xô. Sức mạnh quân sự không nhất thiết phải mang ra sử dụng, một quốc gia có thể gây ảnh hưởng đơn giản bằng cách “chứng minh sức mạnh vũ lực và đề cao khả năng hay ý định sử dụng vũ lực” (Majeed 1991). Chủ thuyết ép buộc của Mỹ đã dùng vũ khí hạt nhân như một công cụ để tạo ảnh hưởng chính trị, dùng nó không phải để gây chiến mà để buộc đối phương tuân thủ cho dù đối phương không hề muốn.

Mỹ tạo lợi thế trong đàm phán bằng cách cho đối phương biết rằng cuối cùng nước này có thể sử dụng vũ khí hạt nhân. Chiến lược này đặc biệt nổi lên trong nhiệm kỳ của Eisenhower khi Ngoại trưởng John Foster Dulles thi hành **chính sách “bên miệng hố chiến tranh”**,<sup>3</sup> cố tình đe dọa các đối thủ của Mỹ về sự hủy diệt hạt nhân làm cho các nước này phải tuân theo yêu cầu của Mỹ khi đối mặt với bờ vực chiến tranh. Chính sách “bên miệng hố chiến tranh” là một phần của học

---

<sup>2</sup>**Ép buộc (compellence):** đe dọa sử dụng vũ lực nhằm làm cho kẻ thù phải nhượng bộ trái với mong muốn của họ.

<sup>3</sup>**Chính sách “bên miệng hố chiến tranh” (brinkmanship):** chấp nhận trả giá lớn trong thương lượng với kẻ thù để ép buộc sự nhượng bộ của kẻ thù.

thuyết chiến lược của Mỹ “**trả đũa khủng khiếp**”.<sup>4</sup> Để kiềm chế chủ nghĩa cộng sản và sự bành trướng của Liên Xô, nó sử dụng **chiến lược nhằm vào các mục tiêu giá trị**,<sup>5</sup> đó là việc vũ khí hạt nhân của Mỹ sẽ nhắm đến các mục tiêu quan trọng nhất với Liên Xô – dân số và các trung tâm công nghiệp. Một số nhà phân tích lại cho rằng sẽ hiệu quả hơn nếu áp dụng **chiến lược nhằm vào mục tiêu quân sự**,<sup>6</sup> tập trung vào các kho quân sự mà không đụng đến sinh mạng dân thường.

Đòn trả thù khủng khiếp làm tăng thêm nỗi lo cho điện Kremlin là nếu chiến tranh hạt nhân nổ ra thì Liên Xô sẽ bị hủy diệt trong khi Mỹ thì vẫn tồn tại. Chính vì vậy để tăng cường năng lực hạt nhân các nhà lãnh đạo Liên Xô đã tập trung vào các chương trình vũ trụ và phóng thành công vệ tinh đầu tiên (*Sputnik*), qua đó chứng minh khả năng phóng vũ khí hạt nhân của Moscow vượt qua đại lục Á - Âu. Tổng bí thư Liên Xô Nikita Khrushchev phát biểu hồi tháng bảy năm 1957: “Nếu sống giữa bầy chó thì phải luôn nhớ mang theo gậy.” Cuộc tranh chiến lược giữa các cường quốc có bước ngoặt mới, lần đầu tiên Mỹ đứng trước nguy cơ bị tấn công hạt nhân.

## Răn đe

Khi ưu thế chiến lược của Mỹ dần biến mất, các nhà hoạch định chính sách bắt đầu đặt câu hỏi về sự hữu ích của vũ khí hủy diệt hàng loạt như là một công cụ thương lượng chính trị. Họ bàng hoàng về khả năng hủy diệt có thể xảy ra nếu chiến lược ép buộc khơi mào cho cuộc chiến hạt nhân. Cuộc khủng hoảng tên lửa gần như là tự sát ở Cuba năm 1962 đưa đến sự thay đổi trong tư duy chiến lược của Mỹ, chuyển chính sách chiến lược từ ép buộc thành **răn đe**.<sup>7</sup>

Trong khi chính sách ép buộc bao hàm việc đe dọa tấn công mang tính cưỡng ép nhằm thuyết phục đối thủ từ bỏ một hành động mà không kháng cự, chiến lược răn đe ngăn cản đối thủ không tiến hành một hành động chống lại nước mình (răn đe trực tiếp) hay chống lại nước đồng minh của mình (răn đe mở rộng). Các nhà chiến lược luôn phân định rõ hai phương cách răn đe. Đầu tiên là *răn đe*

---

<sup>4</sup>**Trả đũa khủng khiếp (massive retaliation):** một chính sách đáp trả một hành vi hiếu chiến với khả năng gây tổn thương lớn nhất có thể, kể cả việc sử dụng vũ khí hạt nhân.

<sup>5</sup>**Chiến lược nhằm vào các mục tiêu giá trị (countervalue targeting strategy):** nhằm mục tiêu vũ khí hạt nhân vào nguồn lực phi quân sự đáng giá nhất của kẻ thù, chẳng hạn như con người và các khu công nghiệp ở một thành phố (đôi khi được gọi là nhắm vào mục tiêu thành thị).

<sup>6</sup>**Chiến lược nhằm vào mục tiêu quân sự (counterforce targeting strategy):** tập trung vũ khí hạt nhân nhằm vào cơ sở quân sự của đối thủ.

<sup>7</sup>**Răn đe (deterrence):** một chiến lược được thiết kế để ngăn cản đối thủ làm những điều đáng ra nó sẽ làm.

*bằng cách cực tuyệt*, dựa trên giả định rằng có thể thuyết phục đối thủ từ bỏ tấn công nếu cho đối thủ thấy những nỗ lực đó là không có kết quả. Phương cách thứ hai là *răn đe bằng trừng phạt*, dựa trên giả thiết rằng nước răn đe có khả năng trừng phạt đối thủ phải trả giá rất cao nếu đối thủ tấn công. Phương cách thứ hai là cơ sở lý thuyết của cách mà Mỹ và Liên Xô răn đe lẫn nhau. Các thành tố chính của chiến lược răn đe dựa trên đe dọa trừng phạt bao gồm: (1) *năng lực* – sở hữu nguồn lực quân sự để sẵn sàng trả đũa quân sự; (2) *độ khả tín* – làm đối thủ tin rằng mục tiêu của cuộc tấn công sẽ được tiến hành ngay sau lời đe dọa; và (3) *thông tin giao tiếp* – có phương tiện để truyền đạt một thông điệp rõ ràng tới bên gây hấn rằng bên răn đe có khả năng và sẵn sàng phản công. Những người ủng hộ chính sách răn đe bằng trừng phạt lập luận rằng chính sách này “sẽ thành công nếu bên bị thách thức biết đến, tự đánh giá được và tin vào cái giá của lời đe dọa” (Harknett 1994).

Nghịch lý là, sự chuyển đổi từ chiến lược ép buộc sang răn đe đã khuyến khích thay vì ngăn cản cuộc chạy đua vũ trang Mỹ - Liên Xô. Chiến lược răn đe, dựa vào năng lực chắc chắn có thể gây thương tổn cho đối thủ, cần đến **năng lực đánh trả lần hai**,<sup>8</sup> nghĩa là năng lực để một nước có thể chịu được lần tấn công đầu tiên của đối thủ, sau đó vẫn còn khả năng thực hiện phản công. Để đảm bảo cho năng lực đánh trả lần hai và sự nhận thức của đối phương về năng lực này, chính sách răn đe đòi hỏi việc tìm kiếm không giới hạn năng lực phản công vượt trội. Người ta phải xây dựng tất cả các hệ thống có thể được xây dựng bởi như Tổng thống Kennedy giải thích năm 1961 “chỉ khi quân đội có sức mạnh chắc chắn thì chúng ta mới chắc chắn không phải sử dụng tới nó.” Cả hai siêu cường đều dốc sức triển khai **bộ ba**<sup>9</sup> tên lửa đạn đạo xuyên lục địa phóng từ mặt đất (ICBMs), tên lửa đạn đạo phóng từ tàu ngầm (SLBMs), và máy bay ném bom tầm xa với niềm tin rằng cả ba sẽ không thể bị tiêu diệt cùng một lúc trong lần tấn công đầu tiên.

Các nhà làm chính sách đưa ra cụm từ **sự hủy diệt lẫn nhau chắc chắn (MAD)**<sup>10</sup> để mô tả cho sự cân bằng chiến lược giữa Mỹ và Liên Xô sau khủng hoảng hạt nhân ở Cuba. Cho dù bên nào tấn công trước thì bên còn lại cũng có khả năng hủy diệt kẻ tấn công. Nếu như vậy thì việc khởi động một cuộc chiến tranh hạt nhân là không khôn ngoan; Tổn thất kinh khủng vượt quá bất cứ lợi ích nào có

<sup>8</sup> **Năng lực đánh trả lần hai (second strike capability)**: năng lực của một quốc gia để đánh trả lại sau khi chịu cuộc tấn công đầu tiên bằng vũ khí hủy diệt hàng loạt.

<sup>9</sup> **Bộ ba (triad)** sự kết hợp của ICBMs, SLBMs và máy bay ném bom tầm xa trong một lực lượng hạt nhân đánh trả lần hai.

<sup>10</sup> **Sự hủy diệt lẫn nhau chắc chắn (Mutual assured destruction)**: hệ thống răn đe trong đó cả hai bên đều có khả năng tồn tại sau cuộc tấn công đầu tiên và thực hiện cuộc tấn công trả đũa có sức hủy diệt.

được. Tổng bí thư Liên Xô Nikita Khrushchev cảnh báo: “Nhấn nút khởi động cũng đồng nghĩa với tự sát.” Theo lời của cựu Thủ tướng Anh Winston Churchill thì sự an toàn là “con của nỗi khiếp sợ và là anh em song sinh của sự hủy diệt.”

Khi quan hệ Mỹ - Xô tiến triển, tư duy chiến lược của Mỹ phát triển theo hai quan điểm đối nghịch. Dù nhiều chiến lược gia tiếp tục cổ vũ cho khuyến nghị chính sách về MAD, một số khác trong thập kỷ 1980 cổ vũ cho quan điểm được gọi là **Lý thuyết sử dụng hạt nhân (NUTS)**.<sup>11</sup> Quan điểm này cho rằng vũ khí hạt nhân không chỉ đóng vai trò răn đe mà còn có thể được sử dụng trong chiến tranh. Những người ủng hộ quan điểm này lập luận rằng việc sử dụng vũ khí hạt nhân không nhất thiết dẫn tới leo thang chiến tranh hạt nhân toàn diện mà chỉ là một chiến tranh hạt nhân “giới hạn”. Bằng cách phát triển vũ khí hạt nhân có thể sử dụng được, họ cho rằng Mỹ có thể làm cho mối đe dọa về vũ khí hạt nhân hiện hữu hơn. Mặt khác, những người ủng hộ MAD lại cho rằng mục đích duy nhất của vũ khí hạt nhân là để răn đe. Những người này cho rằng việc sử dụng vũ khí hạt nhân dù chỉ ở mức độ rất hạn chế cũng có thể leo thang thành một cuộc chiến hạt nhân không kiểm soát được.

Sự thay đổi tư duy chiến lược tiếp theo diễn ra vào năm 1983, khi Tổng thống Mỹ Reagan đề xuất xây dựng một lá chắn phòng thủ không gian để chống lại tên lửa đạn đạo. **Sáng kiến phòng thủ chiến lược (SDI)**<sup>12</sup> hay “Chiến tranh giữa các vì sao” như cách gọi của những nhà phân tích, đề xuất phát triển lá chắn phòng thủ chống lại tên lửa đạn đạo của Liên Xô, sử dụng vũ khí dùng tia laze trên quỹ đạo trái đất để phá hủy các tên lửa bắn đi dù với bất kỳ lý do gì như sợ hãi, tức giận hay chỉ là vô ý. Mục tiêu, như Tổng thống Reagan xác định, là khiến cho vũ khí hạt nhân trở nên “vô dụng và lỗi thời”. Chính vì vậy Sáng kiến phòng thủ chiến lược SDI chuyển đổi chiến lược hạt nhân của Mỹ ra khỏi sự hủy diệt lẫn nhau chắc chắn, điều mà Tổng thống Reagan gọi là “không thể chấp nhận về mặt đạo đức”. Thế nhưng dù đã chi hơn 150 tỉ đô cho đến năm 2008, Mỹ vẫn còn xa mới đạt được phòng thủ tên lửa đạn đạo tin cậy. Nhưng với việc thử tên lửa đạn đạo của Triều Tiên và Iran, Mỹ lại tiếp tục xây dựng một hệ thống đánh chặn không phải bằng laze không gian mà là hệ thống đánh chặn trên mặt đất.

---

<sup>11</sup> **Lý thuyết sử dụng hạt nhân (NUTS)**: tư tưởng chiến lược cho rằng những răn đe để trở thành hiện thực hơn nếu vũ khí hạt nhân được thiết kế để có thể sử dụng dễ dàng.

<sup>12</sup> **Sáng kiến phòng thủ chiến lược (SDI)** một kế hoạch được chính quyền Reagan đưa ra để triển khai một hệ thống chống tên lửa đạn đạo sử dụng tia laze trên không gian nhằm phá hủy tên lửa của đối phương. Dù vậy trong suốt những năm còn lại của Chiến tranh Lạnh Mỹ vẫn không thể xây dựng được hệ thống phòng thủ tên lửa đạn đạo có độ tin cậy.

## Đánh phủ đầu

Sự kết thúc Chiến tranh Lạnh không đồng nghĩa với việc chấm dứt các kế hoạch chiến lược. Những mối nguy hiểm mới nổi lên buộc các nhà chiến lược phải nghĩ đến một chiến lược mới là **đánh phủ đầu**.<sup>13</sup> “Chúng ta đang đối mặt với một mối nguy chưa từng có”, Tổng thống George W. Bush khẳng định điều này trong bài phát biểu tại lễ phát bằng của trường West Point ngày 1 tháng 6 năm 2002. Một mặt, công nghệ hiện đại cho phép mạng lưới khủng bố chìm gâi nên các cuộc tấn công thảm khốc chống lại Mỹ. Mặt khác, các mạng lưới khủng bố này không thể bị răn đe bởi sự đe dọa trừng phạt do không có dân số và lãnh thổ xác định. Ông kêu gọi “Chúng ta phải mang chiến tranh đến với kẻ thù và đối mặt với những nguy cơ tệ nhất trước cả khi nó hình thành.”

Lời kêu gọi của Bush cho việc đánh phủ đầu bọn khủng bố và các quốc gia nuôi dưỡng chúng được nhắc lại trong bản báo cáo của ông ngày 17 tháng 9 năm 2002 về Chiến lược An ninh Quốc gia của Hoa Kỳ (*The National Security Strategy of the United States of America (NSS)*), và được khẳng định một lần nữa trong tài liệu tiếp theo được công bố vào tháng 3 năm 2006. Dựa trên lập luận rằng “các quốc gia không thể phải chịu một cuộc tấn công trước khi quốc gia đó có thể tự vệ hợp pháp trước các lực lượng là mối nguy hiểm tiềm tàng,” Bản báo cáo cho rằng việc các tổ chức khủng bố và các quốc gia thù nghịch sở hữu vũ khí hủy diệt là lý do thuyết phục để Mỹ tiến hành hành động tự vệ trước các mối nguy đó. Đánh phủ đầu chứ không phải là răn đe là cần thiết cho an ninh quốc gia.

Cho dù theo luật quốc tế một quốc gia có quyền hợp pháp để bảo vệ mình khỏi các cuộc tấn công có thể xảy ra, những nhà phân tích cho rằng ẩn dấu dưới ngôn ngữ của đánh phủ đầu quân sự là một chính sách quả quyết hơn về **chiến tranh phòng ngừa**.<sup>14</sup> Nói ngắn gọn thì một cuộc tấn công quân sự *phủ đầu* bao hàm việc sử dụng vũ lực để dập tắt hoặc giảm thiểu nguy cơ một cuộc tấn công của đối thủ. Một cuộc tấn công *phòng ngừa* bao hàm việc dùng vũ lực để phòng ngừa bất cứ cuộc tấn công nào trong tương lai, ngay cả khi không có lý do để tin rằng cuộc tấn công đó có thể xảy ra. Trong khi đánh phủ đầu dựa trên bằng chứng tin cậy về một mối đe dọa có thực và có thể xảy ra sớm, cơ sở của chiến tranh phòng ngừa chỉ dựa trên sự nghi ngờ mới chớm, phòng ngừa một mối đe dọa (Kegley và Raymond 2007).

<sup>13</sup> **Đánh phủ đầu (preemption)**: cuộc chiến được thực hiện để loại trừ khả năng đối thủ có được năng lực để tấn công trong tương lai.

<sup>14</sup> **Chiến tranh phòng ngừa (preventive war)**: chiến tranh thực hiện để loại trừ việc có thể bị kẻ thù tấn công trong tương lai.



Để mô tả sự khác biệt giữa những hành động quân sự dựa trên động cơ đánh phủ đầu hay phòng ngừa, chúng ta hãy so sánh ngắn gọn hai ví dụ lịch sử cụ thể. Cuộc chiến 6 ngày giữa Israel và một liên minh gồm Ai Cập, Syria, Jordan và Iraq là ví dụ cho việc đánh phủ đầu. Căng thẳng giữa Israel và các nước láng giềng Ả Rập đã gia tăng trong suốt mùa xuân 1967 và đạt tới đỉnh điểm vào tháng 5 khi Tổng thống Ai Cập Gamal Abdel Nasser thi hành một loạt các bước đi làm tăng thêm sự lo ngại ở Tel Aviv về một cuộc tấn công có thể xảy ra. Bên cạnh việc huy động quân đội của mình và củng cố quan hệ quân sự với Syria, Jordan và Iraq, Nasser yêu cầu các Lực lượng khẩn cấp của Liên Hợp Quốc rời khỏi Sinai, lực lượng đã được triển khai từ sau Chiến tranh Suez năm 1956 như là một vùng đệm giữa Ai Cập và Israel. Tiếp đó, ông tuyên bố việc phong tỏa Eo biển Tiran, tuyến hàng hải quan trọng của Israel ra biển Đỏ và Ấn Độ Dương. Ông tuyên bố rằng mục tiêu của bất kỳ cuộc chiến tranh tương lai nào với Israel cũng là để hủy diệt quốc gia Do thái này. Cho rằng cuộc chiến dường như chắc chắn sẽ diễn ra và khả năng tồn tại bị đe dọa nếu Ai Cập tấn công trước, người Do Thái đã phát động một cuộc tấn công bất ngờ vào ngày 5 tháng 6 và đã giúp nước này giành được thắng lợi quyết định.

Trong khi Chiến tranh 6 ngày minh họa cho đánh phủ đầu, cuộc tấn công của Israel tháng 6 năm 1981 vào lò phản ứng hạt nhân Osiraq của Iraq mô tả hành động quân sự phòng ngừa. Israel nhìn nhận, với loại lò phản ứng Baghdad đã có, nhiên liệu đã mua có thể được sử dụng sản xuất vũ khí hạt nhân, và việc chấm dứt các cuộc thanh tra của Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Quốc tế là những bằng chứng gián tiếp rằng Iraq đang phát triển năng lực hạt nhân quân sự. Do thái độ thù địch mãnh liệt mà các nhà lãnh đạo Iraq đối với Israel cũng như việc các khu tập trung dân cư và kho vũ khí hạt nhân của Israel dễ bị tổn thương trước đòn tấn công đầu tiên, các nhà lãnh đạo Israel cho rằng không thể ngăn cản được Saddam Husein; các lò phản ứng của Iraq phải bị phá hủy trước khi chúng hoạt động. Trái ngược với năm 1967 khi các nhà lãnh đạo Israel thấy được nguy cơ trực tiếp từ Ai Cập, cuộc tấn công năm 1981 diễn ra vì có khả năng vào một thời điểm nào đó trong tương lai Iraq có thể là một mối nguy hạt nhân. Israel lý giải rằng tốt hơn là thực hiện các hành động phòng ngừa ngay lập tức để tránh nguy cơ phải chiến đấu với các điều kiện kém thuận lợi hơn trong tương lai.

Các nhà lãnh đạo quốc gia luôn cảm thấy cần gây nên một cuộc tấn công nhanh và quyết đoán khi đứng trước một mối nguy cơ đang hình thành, đặc biệt là khi họ tin rằng không hành động hôm nay đồng nghĩa với phá hủy tương lai. Xuyên suốt lịch sử, rất nhiều người ủng hộ quan điểm về "chính trị quyền lực" đồng ý coi chiến tranh phòng ngừa như là một chiến lược thiết yếu trong môi trường chính trị thế giới hỗn loạn và lộn xộn. Đại diện kinh điển cho quan điểm này, nhà triết học

chính trị người Floren thế kỷ 16 Niccolò Machiavelli (1950, 10-11) khẳng định các nhà lãnh đạo chính trị phải luôn phòng ngừa trước những nguy hiểm có thể xảy ra: “Nếu phòng ngừa trước thì các mối nguy này có thể dễ dàng hóa giải. Nhưng nếu đợi cho đến khi nó thực sự xảy ra, thì sẽ không kịp chạy chữa và bệnh đã trở thành nan y.” Tương tự vậy, Hồng y Richelieu (1961, 80), Thủ tướng Pháp dưới thời vua Louis XIII lập luận rằng “Một bác sĩ biết cách phòng bệnh đáng quý hơn một bác sĩ chỉ chữa bệnh, cũng như vậy... dự đoán tương lai quan trọng hơn là chỉ đắm mình vào hiện tại, bởi cũng như bệnh tật, tốt hơn là tấn công kẻ thù trước thay vì chờ đợi.”

Tuy nhiên, các nhà chỉ trích cho rằng dùng lực lượng quân sự vào mục đích phủ đầu sẽ tạo ra một tiền lệ nguy hiểm. Nhắc đến thất bại của Mỹ trong việc đánh giá chính xác các chương trình vũ khí của Iraq, họ lập luận rằng thông tin tình báo không đáng tin cậy về mục đích và khả năng của đối phương có thể dẫn tới một cuộc chiến phủ đầu. Dự đoán hành động tương lai của một quốc gia khác là rất khó bởi rất khó đoán biết ý định của các nhà lãnh đạo, thông tin về mục tiêu dài hạn sẽ được giữ bí mật và các dấu hiệu của việc định hướng chính sách có thể bị nhiễu bởi các điều kiện xung quanh. Các nhà chỉ trích tiếp tục nhận định nếu chỉ từ mỗi nghi ngờ đối thủ mà trở thành lý do chính đáng cho hành động phủ đầu quân sự thì các nhà lãnh đạo hiếu chiến sẽ luôn có một cái cớ sẵn sàng và đơn giản để tấn công kẻ thù tiềm tàng. Nhưng tấn công kiểu này đưa đến nguy cơ cao của “dương tính giả” (dự đoán sai về sự gây hấn trong tương lai của các quốc gia khác). Tình thế nan giải lớn về chính sách mà các nhà lãnh đạo chính trị phải đối mặt khi đưa ra quyết định đánh phủ đầu liên quan tới tỉ lệ “dương tính giả” và “âm tính giả”. Làm cách nào các nhà lãnh đạo tránh gây ra các cuộc tấn công phủ đầu với các quốc gia không hề có kế hoạch xâm lược trong khi bỏ qua các quốc gia đang thật sự chuẩn bị gây hấn?

Chiến lược tự vệ trước do vậy lại đặt ra câu hỏi muôn thuở rằng với điều kiện nào, với mục đích gì thì việc dùng lực lượng quân sự là chính đáng. Chiến lược phòng ngừa trước có thể bảo đảm điều gì khi mà các đối thủ không tên, giấu mặt luôn sẵn sàng tấn công tự sát bừa bãi chống lại thường dân? Vũ lực có thể được sử dụng như thế nào để tác động tới sự suy xét của đối thủ về hoạch định chiến lược? Những điều kiện gì ảnh hưởng đến sự thành công của ngoại giao cường bức?

## **Giới hạn của ngoại giao cường bức**

Kể từ khi kết thúc Thế Chiến II, các nhà chiến lược đã tranh luận về ưu thế của hai cách tiếp cận đối với việc sử dụng lực lượng quân sự (Gacek 1994). Cách đầu tiên



là áp dụng vũ lực dứt khoát, sử dụng mọi phương tiện để có thể giành được chiến thắng nhanh chóng và chắc chắn bất cứ khi nào cảm thấy lợi ích cốt lõi bị đe dọa. Chiến dịch Bão táp Sa mạc, kế hoạch của Mỹ để giải phóng Kuwait khỏi sự kiểm soát của Iraq năm 1991 chứng minh cho cách tiếp cận này. Nó tập trung vào cái mà sau đó Tham mưu trưởng Liên quân Hoa Kỳ Colin Powell gọi là “học thuyết của lực lượng bất khả chiến bại.” Powell ủng hộ việc dùng tất cả các nguồn lực có thể để áp đảo Iraq trong một chiến dịch lớn, nhanh và mạnh mẽ.

Hướng tiếp cận thứ hai cho rằng chỉ nên hạn chế sử dụng vũ lực khi cần thiết tùy vào các mục tiêu chính trị. Thay vì dốc toàn lực hay không làm gì cả, những người theo trường phái này khuyên nên mở rộng các lựa chọn chính sách bằng cách sử dụng sức mạnh quân sự theo một cách linh hoạt và phù hợp với mối đe dọa đang phải đối mặt. Họ khẳng định quyền lực và ngoại giao phải song hành khi đối mặt với những thách thức an ninh quan trọng nhưng không đòi hỏi chiến tranh toàn diện.

Chiến lược **ngoại giao cưỡng bức**<sup>15</sup> minh họa cho cách tiếp cận thứ hai này trong việc sử dụng vũ lực. Nó sử dụng đe dọa hay vũ lực hạn chế để thuyết phục đối phương thay đổi hành vi. Mục đích cuối cùng là để thay đổi sự tính toán chi phí và lợi ích của quốc gia mục tiêu và thuyết phục quốc gia đó rằng đáp ứng nhu cầu của bên kia sẽ tốt hơn là bất chấp nó. Điều này có thể thực hiện bằng việc đưa ra một **tối hậu thư**<sup>16</sup> sẵn sàng leo thang xung đột nghiêm trọng và ngay lập tức hay bằng cách đưa ra lời cảnh báo và ngày càng gia tăng áp lực lên mục tiêu (Craig và George 1990).

Ngoại giao cưỡng bức dựa vào đe dọa và sử dụng vũ lực để cảnh cáo nhằm tránh đổ máu và các chi phí liên quan đến một chiến dịch quân sự tổng lực. Tuy nhiên, các nỗ lực thuyết phục bằng sức mạnh vẫn bao hàm nguy cơ chiến tranh. Bảng 8.3 cho thấy tần suất hàng năm của xung đột quốc tế có bao hàm các nỗ lực cưỡng bức từ năm 1918 đến 2008. Hầu hết các xung đột là do các cường quốc bắt đầu trước và khoảng một phần ba trong số đó đã dẫn đến chiến tranh ([www.CIDCM.umd.edu/ICB](http://www.CIDCM.umd.edu/ICB)).

---

<sup>15</sup> **Ngoại giao cưỡng bức (coercive diplomacy):** việc sử dụng đe dọa hay một phần lực lượng quân sự để khiến đối thủ thay đổi chính sách đối nội hay đối ngoại.

<sup>16</sup> **Tối hậu thư (ultimatum):** một yêu cầu kèm theo một thời hạn phải thực hiện và một sự đe dọa hay trừng phạt nếu phản kháng.

## Sử dụng sức mạnh quân đội để thuyết phục

Có nhiều cách để phối hợp sử dụng đe dọa và lực lượng vũ trang. Một phương pháp liên quan đến đe dọa sử dụng lực lượng quân sự, từ phương pháp truyền thống “ngoại giao pháo hạm” (đe dọa kẻ thù bằng việc phô trương lực lượng hải quân) cho đến “ngoại giao tomahawk” (đe dọa kẻ thù bằng tên lửa hành trình). Một biện pháp khác cần đến là **can thiệp quân sự**.<sup>17</sup> Các quốc gia có thể can thiệp bằng cách trực tiếp xâm lược một quốc gia khác hay gián tiếp thông qua tuyên truyền (propaganda). Các quốc gia có thể hành động một mình hay liên minh với các quốc gia khác. Can thiệp quân sự bao gồm “các hoạt động được thực hiện công khai bởi lực lượng quân sự thường trực của một nước ở nước ngoài mà có thể dẫn tới việc tham chiến ngay lập tức” (Tillema 1994). Tổng kết lại, từ năm 1945 đến 2001 có gần 1.000 hành động đơn lẻ nhằm can thiệp quân sự đã được khởi xướng, gây ra 2,4 triệu trường hợp tử vong (Tileman 2006). Ước tính này còn chưa bao gồm một số không rõ các **chiến dịch ngầm**.<sup>18</sup>

Can thiệp quân sự thường làm gia tăng căng thẳng các xung đột quốc tế và dẫn đến chiến tranh. Như đã đề cập ở chương trước, từ năm 1816 đến 2008, trong 213 cuộc nội chiến diễn ra thì có 49 trường hợp có sự can thiệp quân sự của bên thứ ba, kết cục là 23 phần trăm các cuộc nội chiến đã bị “quốc tế hóa”. Những con số thống kê này làm dấy lên câu hỏi quan trọng về việc sử dụng can thiệp quân sự cho ngoại giao cưỡng bức. Liệu việc can thiệp có mang lại hiệu quả tích cực hay làm cho tình hình tệ hơn? Nó có thể giúp giải quyết các vấn đề an ninh nhanh hơn hay khiến nước khởi xướng can thiệp đó sa lầy?

Các nhà làm chính sách ngày nay còn bất đồng về việc sử dụng cưỡng bức quân sự một cách hợp lý. Nghiên cứu về ngoại giao cưỡng bức cho thấy rằng sự thành công của nó phụ thuộc vào bối cảnh của từng tình huống cụ thể. Các điều kiện sau đây được cho là giúp ích cho việc sử dụng hiệu quả ngoại giao cưỡng chế (Art 2005; Pape 1996; George 1991):

- *Nước sử dụng biện pháp ép buộc phải xác định rõ mục tiêu.* Các yêu cầu của cường quốc sử dụng ngoại giao cưỡng ép phải được nước mục tiêu hiểu rõ. Nếu quốc gia mục tiêu không làm điều gì đó thì dễ hơn là yêu cầu quốc gia đó làm một điều mà nó không muốn làm.

---

<sup>17</sup> **Can thiệp quân sự (military intervention):** việc một hay nhiều quốc gia công khai hay bí mật sử dụng lực lượng ra ngoài biên giới của mình để ảnh hưởng đến chính phủ và các chính sách của nước mục tiêu.

<sup>18</sup> **Chiến dịch ngầm (covert operations)** các hoạt động ngầm được thực hiện bởi một quốc gia bên ngoài biên giới của mình một cách bí mật để đạt được mục tiêu chính trị hay quân sự cụ thể.

- *Sự bất đối xứng của động cơ thiên về nước sử dụng ngoại giao ép buộc.* Ưu thế quân sự không đủ để đảm bảo thành công. Cường quốc sử dụng ngoại giao ép buộc phải dễ bị kích thích hành động bởi những mối nguy hiểm hơn là quốc gia mục tiêu. Nhân tố thời gian là rất quan trọng. Việc cưỡng bức quân sự dường như chỉ có hiệu quả khi nó diễn ra trước khi quốc gia mục tiêu quyết định dứt khoát về vấn đề nó đang phải đối mặt, và khi có sự bất đồng giữa các phe phái trong chính phủ của quốc gia mục tiêu. Sẽ khó hơn rất nhiều cho cường quốc áp đặt đảo ngược một việc gì đó mà quốc gia mục tiêu đã quyết định.
- *Đối phương cảm thấy nguy cơ của sự leo thang xung đột và tin vào sự khẩn cấp của việc tuân thủ.* Cường quốc áp đặt phải tạo ra trong tâm trí kẻ thù ý thức cấp bách phải tuân theo yêu cầu. Hai yếu tố quan trọng ảnh hưởng đến nhận thức của đối phương: (1) Cường quốc áp đặt có uy tín với những thành công sử dụng sức mạnh quân sự trong quá khứ và (2) khả năng của cường quốc đó gia tăng áp lực đến một mức mà quốc gia mục tiêu không chịu được. Sự ép buộc thường sẽ thất bại nếu quốc gia mục tiêu có khả năng hấp thụ sự trừng phạt mà bên cưỡng bức đưa ra.
- *Sự ủng hộ đầy đủ trong nước và quốc tế với nước sử dụng.* Ngoài việc có sự ủng hộ chính trị tại quê nhà, cường quốc thực hiện ép buộc cũng cần có sự ủng hộ từ các quốc gia chủ chốt và các tổ chức quốc tế.
- *Rõ ràng trong các điều khoản về giải quyết vấn đề.* Cường quốc ép buộc cần phải đưa ra rõ điều kiện cụ thể để chấm dứt khủng hoảng, cũng như đưa ra sự đảm bảo về việc không đưa ra các yêu cầu mới khi quốc gia mục tiêu đã chấp nhận. Đưa ra sự khích lệ tích cực với nước mục tiêu để hạ thấp chi phí cho việc tuân thủ. Việc thưởng thường như vậy tăng thêm cơ hội thành công nếu được thực hiện sau chứ không phải trước khi thể hiện đe dọa sử dụng vũ lực. Ngoại giao cưỡng bức sẽ hiệu quả hơn khi nước mục tiêu hiểu rằng đối thủ đang muốn thay đổi chính sách chứ không phải là thay đổi chế độ.

Mặc dù các điều kiện này có thể cải thiện khả năng thành công của ngoại giao cưỡng bức, nó không hẳn đảm bảo cho một kết quả thuận lợi. Trong lịch sử thì ngoại giao cưỡng bức có tỉ lệ thành công là 32 phần trăm (Art 2003, 387). Các nhà lãnh đạo quốc gia dựa vào chính sách ngoại giao ép buộc cũng bắt đầu một tiến trình mà họ không có một sự kiểm soát hoàn toàn.

Vì những sự không chắc chắn của việc sử dụng sức mạnh quân sự, các quốc gia thường sử dụng các phương pháp phi quân sự để thay đổi hành vi của đối thủ.

Triệu hồi đại sứ và chấm dứt giao lưu văn hóa hay trao đổi khoa học là một vài dấu hiệu để các quốc gia cho thấy sự không hài lòng. Trừng phạt kinh tế cũng là một biện pháp nổi trội trong lĩnh vực ngoại giao ép buộc. Trừng phạt kinh tế được coi là một đối sách phù hợp với các mối đe dọa lợi ích an ninh ít quan trọng hơn (Haass 1997).

### **Trừng phạt kinh tế**

Khi các thành viên Ả Rập thuộc Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ (OPEC) áp dụng một lệnh cấm vận nhập dầu vào Mỹ và Hà Lan hồi năm 1973, mục đích của họ là để thay đổi chính sách của các quốc gia này đối với xung đột Ả Rập – Israel. Khi Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc quyết định hồi tháng tám năm 1990 là tổ chức này sẽ chấm dứt hoạt động thương mại với Iraq, mục đích của Liên Hợp Quốc là muốn Iraq rút quân ngay lập tức và vô điều kiện ra khỏi Kuwait. Cả hai đều là ví dụ của việc sử dụng **trừng phạt kinh tế**<sup>19</sup> - hành động có mục đích nhằm trừng phạt quốc gia mục tiêu bằng cách áp dụng lệnh hạn chế thương mại và tài chính trong các quan hệ kinh tế bình thường.

Dùng các biện pháp trừng phạt kinh tế là cách tiếp cận ngày càng phổ biến để khiến một quốc gia từ bỏ các hành động không được chấp nhận. Các biện pháp này bao gồm một loạt các công cụ: ngăn cản nguồn viện trợ nước ngoài, áp đặt thuế quan và hạn ngạch nhập khẩu đối với nước mục tiêu, tẩy chay sản phẩm, đưa ra một lệnh cấm vận về việc bán hàng với nước mục tiêu và đóng băng tài sản các nước này đang gửi tại các ngân hàng địa phương. Từ Thế Chiến I đến năm 1990, 120 lệnh trừng phạt kinh tế đã được áp dụng, 104 trong số đó được ban hành kể từ Thế Chiến II (Hufbauer, Schott, Elliott 1990). Từ giữa những năm 1990 “nhiều lệnh trừng phạt kinh tế với nhiều loại hình được thực hiện bởi nhiều quốc gia khác nhau và tổ chức quốc tế hơn bao giờ hết” (Allen 2005).

Nguyên nhân cho việc áp dụng các biện pháp trừng phạt như là công cụ để tạo ảnh hưởng xuất phát từ việc các biện pháp này tránh sử dụng tới sức mạnh quân sự. Cường bức quân sự rất dễ bị phản tác dụng, làm cạn kiệt ngân sách quốc gia, gây ra những tổn thất không đáng có và gây ra chỉ trích mạnh mẽ ở trong nước và trên thế giới. Nếu so sánh thì trừng phạt kinh tế có vẻ ít nguy hiểm và ít tổn kém hơn.

---

<sup>19</sup>**Trừng phạt kinh tế (economic sanctions):** việc sử dụng các biện pháp trừng phạt thương mại, tiền tệ chẳng hạn như lệnh cấm vận nhằm gây tổn hại cho nền kinh tế của quốc gia kẻ thù từ đó ảnh hưởng đến chính sách của nước này.

Một lý do khác của việc trừng phạt kinh tế được sử dụng ngày càng nhiều đó là các nền kinh tế ngày nay ngày càng hội nhập thông qua thương mại, làm tăng sự phụ thuộc của một quốc gia vào các nước khác vì chính sự thịnh vượng của mình. Điều này khiến cho việc trừng phạt bằng cách đe dọa quốc gia mục tiêu bị mất đi thị trường xuất khẩu trở nên hiệu quả hơn so với trước đây khi các quốc gia vẫn có thể chịu đựng được lệnh cấm vận đối với buôn bán các sản phẩm của nước mình. Tương tự như vậy, các quốc gia phụ thuộc vào việc nhập khẩu cung ứng năng lượng từ nước ngoài cũng dễ bị ảnh hưởng bởi trừng phạt kinh tế do gián đoạn nguồn cung khiến nền kinh tế bị đình trệ.

Nghiên cứu về hiệu quả của các trừng phạt kinh tế chỉ ra rằng trừng phạt tài chính đối với tài sản và đầu tư sẽ có tỉ lệ thành công cao hơn trừng phạt thương mại (Cortwright và Lopez 1995). Hình thức thứ hai (trừng phạt thương mại) gây áp lực với một nước bằng cách ngăn chặn nhập khẩu sẽ hiệu quả hơn khi (1) ở nước mục tiêu, nhu cầu không co dãn đối với hàng hóa đó, (2) nước mục tiêu đang thiếu nguồn cung mặt hàng đó, (3) không có sản phẩm thay thế rẻ tiền cho mặt hàng đó và (4) việc trừng phạt nhận được sự ủng hộ từ nhiều phía. Tuy nhiên, trừng phạt kinh tế càng gây ra nhiều tổn thất lợi ích kinh tế cho quốc gia áp dụng bao nhiêu (ví dụ như việc mất doanh số bán hàng) thì càng khó để quốc gia đó áp dụng biện pháp này lâu dài và triệt để để đưa đến thành công (Xem Áp dụng: Ai đang trừng phạt ai?).

### Áp dụng: Ai trừng phạt ai?

Trừng phạt kinh tế thường hứa hẹn nhiều hơn những gì nó có thể tạo ra vì chính quyền nước mục tiêu có thể có các biện pháp ứng phó nhằm đẩy lùi sự ảnh hưởng. Madeleine Albright từng là Ngoại trưởng Mỹ từ 1997 đến 2001. Trong đoạn trích sau, bà mô tả những ảnh hưởng trong nước ép buộc có thể làm suy yếu hiệu quả của các biện pháp trừng phạt đối với quốc gia mục tiêu.

Khi tôi còn là Ngoại trưởng, Tổng thống Clinton đã ra một đặc lệnh áp đặt các biện pháp trừng phạt đối với Sudan do chính phủ nước này bị cho là vi phạm nhân quyền, đánh bom các trường học, cung cấp viện trợ và dung dưỡng khủng bố. Điều này dường như có vẻ đơn giản và tôi cũng ủng hộ nó; nhưng dường như chuyện không đơn giản như vậy, lý do là vì sản phẩm nhựa cây. Cao su Ả Rập có nguồn gốc từ cây keo là một chất nhũ hóa tự nhiên được sử dụng trong các sản phẩm như kẹo thanh, cola, mỹ phẩm và pháo hoa. Hai nhà máy sản xuất hàng đầu của Mỹ đặt ở New Jersey, trong khi đó 80% nguồn cung cấp toàn cầu là từ Sudan. Tôi ngay lập tức nhận được một cú điện thoại của Nghị sĩ Robert Menendez từ New Jersey yêu cầu không áp dụng biện pháp trừng phạt đối với cao su Ả Rập. Tôi hỏi ông "Làm sao ông có thể yêu cầu một lệnh miễn xử phạt đối với Sudan khi ông kịch liệt phản đối bất kỳ ngoại lệ nào đối với lệnh cấm vận Cuba." Ông trả lời: "Công ăn việc làm." Bất chấp sự phản đối của tôi, Menendez giành được quyền miễn xử phạt với cao su Ả Rập. Năm 2007, chính quyền Bush công bố kế hoạch tìm kiếm lệnh trừng phạt của Liên Hợp Quốc đối với

Sudan do tội ác diệt chủng ở Darfur. Đại sứ Sudan ở Washington phản ứng bằng cách tổ chức một cuộc họp báo. Đứng giữa các màn hình hiển thị các sản phẩm nước giải khát, ông cảnh báo rằng nước ông sẽ trả đũa lệnh trừng phạt của Liên Hợp Quốc bằng cách ngăn chặn lô hàng cao su Ả Rập đến Mỹ – đe dọa bằng cách đánh chúng ta bằng cây gậy mà chúng ta định dùng để trừng phạt Sudan. Đó là vấn đề của lệnh trừng phạt: đôi khi không rõ ai đang trừng phạt ai (Albright 2008, 96 – 97).

Chính sách đối ngoại theo Albright “không giống như tập tennis nơi bạn đập bóng vào một hàng rào bê tông và bóng bị trả thẳng lại. Nó giống như thi đấu tại Wimbledon hơn, nơi mà đối thủ có những thủ thuật riêng mình.” Như vậy, bà kết luận “việc sử dụng cấm vận kinh tế với tập hợp các quy tắc cứng nhắc không thuận lợi hơn việc sử dụng lực lượng quân sự. Mỗi tình huống có các hoàn cảnh riêng biệt.”

Năm mục tiêu chính sách chính mà các quốc gia thường theo đuổi khi áp dụng trừng phạt kinh tế để gây áp lực với quốc gia mục tiêu:

- *Tuân thủ* (“buộc quốc gia mục tiêu thay đổi hành vi của mình để phù hợp với mong muốn của bên khởi xướng lệnh trừng phạt”) như trong trường hợp lệnh cấm vận thương mại của Mỹ với Libya năm 1982 được đưa ra để buộc nước này chấm dứt việc hỗ trợ cho khủng bố.
- *Lật đổ* (“để loại bỏ các nhà lãnh đạo của nước mục tiêu... hay để lật đổ chế độ”) như trường hợp lệnh cấm vận thương mại của Mỹ với Haiti năm 1993 – 1994 hay nỗ lực của Mỹ để lật đổ Saddam Hussein ở Iraq hồi năm 2002.
- *Răn đe* (“để ngăn cản quốc gia mục tiêu lặp lại các hành động tranh chấp trong tương lai) như trong trường hợp lệnh cấm vận vũ khí Liên Xô của Mỹ.
- *Biểu tượng quốc tế* (“để gửi thông điệp cho các thành viên khác trong cộng đồng thế giới”) như trường hợp trừng phạt của Anh với Rhodesia khi nước này đơn phương tuyên bố độc lập vào năm 1965.
- *Biểu tượng trong nước* (“dùng hành động dứt khoát để tăng cường sự ủng hộ trong nước hay để ngăn chặn sự chỉ trích quốc tế với chính sách đối ngoại của mình qua hành động quyết đoán”) như trong trường hợp lệnh cấm vận của Mỹ đối với Iran sau khi Iran bắt giữ các nhà ngoại giao Mỹ năm 1979 (Lindsay 1986).

Cho dù được sử dụng vào nhiều mục đích, rất hiếm khi việc các nhà hoạch định chính sách ủng hộ sử dụng trừng phạt kinh tế lại không gây nên sự chỉ trích. Các nhà phê bình luôn cho rằng việc trừng phạt là không hiệu quả khi nó luôn dễ dàng bị vượt qua. Tệ hơn, nó còn có thể bị phản tác dụng, gây ra các cuộc biểu tình ủng



hộ cho chính quyền nước mục tiêu và làm tổn thương các nhóm không có quyền hơn là giới tinh hoa cầm quyền (Pape 1997). Thực tế là, trừng phạt kinh tế có một lịch sử không nhất quán. Có những lúc nó đã thành công như trong trường hợp Libya khi sau mười năm chịu áp lực quốc tế, nhà độc tài Muammar Qaddafi đã phải giao cho các cường quốc châu Âu xét xử các nghi phạm người Libya bị cho là đánh bom chuyến bay Pan Am số 103 của Scotland năm 1988 khiến 280 hành khách thiệt mạng. Nhưng dù có một số trường hợp thành công, thực tế lịch sử đều cho thấy sự nghi ngờ về khả năng thành công của các biện pháp trừng phạt cho dù được thực hiện bởi quốc gia có quyền lực kinh tế lớn nhất thế giới là Mỹ. Từ 1970 đến 1990, “chỉ có 5 trong 39 trừng phạt đơn phương của Mỹ [đạt được] thành công” (Elliott 1998, 58). Dễ thấy nhất trong nhiều thất bại của Mỹ khi áp dụng ép buộc kinh tế là trường hợp trừng phạt Cuba. Mỹ áp dụng lệnh trừng phạt sau khi chính quyền Castro lên cầm quyền không lâu từ năm 1959 và trở thành đồng minh với Liên Xô. Để đáp trả, Washington đã cấm tất cả hoạt động thương mại với Cuba và ép buộc các nước khác làm điều tương tự với hy vọng lật đổ chính quyền Castro. Mục tiêu này có vẻ đã không thành công bởi chính quyền này vẫn tồn tại ngay cả sau khi Fidel Castro thôi nắm quyền do bệnh tật sau gần nửa thế kỷ tại vị.

Cuba thường được viện dẫn như ví dụ tốt nhất cho các rào cản cố hữu đối với trừng phạt thành công. Những thất bại tiếp theo của Mỹ bao gồm sự bất lực trong việc áp dụng cấm vận một phần trong việc bán ngũ cốc cho Liên Xô khi nước này can thiệp vào Afghanistan năm 1979 cũng như sự bất lực của Reagan trong việc thi hành trừng phạt năm 1981 để ngăn Ba Lan và Liên Xô xây đường ống dẫn dầu xuyên Siberia để đưa năng lượng của Liên Xô đến với thị trường châu Âu. Những ví dụ này cho thấy rằng các trừng phạt hiếm khi gây ra ảnh hưởng lớn đến việc thay đổi chính sách của nước mục tiêu. Theo một khảo sát thống kê, các biện pháp trừng phạt chỉ có khoảng một phần ba là có hiệu quả và chỉ tác động đến khoảng 2,5 phần trăm đối với GNP của nước mục tiêu trong vòng ba năm (Hufbauer, Schott, và Elliott 1990). Hơn nữa các biện pháp trừng phạt cũng ít khi có hiệu quả trong việc ngăn ngừa chiến tranh. Một nghiên cứu khoảng 200 trường hợp cho thấy rằng khi lệnh trừng phạt áp dụng đối với một chính phủ thì nguy cơ xung đột quân sự thực sự xảy ra giữa hai nước “tăng lên gấp sáu lần so với khi không áp dụng các biện pháp trừng phạt” (*Foreign Policy*, tháng bảy/ tháng tám 2007, 19). Thay vì đạt được các mục tiêu về chính sách đối ngoại như việc tuân thủ, lật đổ, hay răn đe, thì trừng phạt kinh tế chủ yếu chỉ đóng chức năng biểu tượng quan trọng khi công bố hành vi không chấp nhận được của các quốc gia khác.

Hạn chế của trừng phạt kinh tế như là một công cụ ngoại giao cưỡng bức có thể thấy qua nỗ lực bất thành trong việc lật đổ nhà độc tài Iraq Saddam Hussein sau chiến tranh Vùng vịnh Ba Tư năm 1991. Bất chấp lệnh cấm vận của Liên Hợp Quốc, Hussein vẫn tiếp tục xuất khẩu dầu ra chợ đen thông qua các doanh nghiệp mượn danh và mua vũ khí từ các nhà sản xuất nước ngoài trong khi dân thường Iraq phải chịu ảnh hưởng của cấm vận. Điều này đã khiến Liên Hợp Quốc bắt đầu thử nghiệm các chương trình trừng phạt “thông minh” (Cortright và Lopez 2002) nhằm đến mục tiêu là giới tinh hoa thuộc chính phủ chứ không phải dân thường vô tội.

Rất khó để lựa chọn giữa sử dụng lực lượng quân sự và trừng phạt kinh tế khi các nhà lãnh đạo phải đối mặt với các tình huống cần đến các biện pháp cưỡng chế. Biện pháp trừng phạt kinh tế có thể vẫn sẽ được lựa chọn nhiều vì nó cho phép các nhà lãnh đạo thực hiện việc cưỡng bức mà không phải chịu các chi phí và rủi ro của việc cưỡng bức quân sự. Chính vì vậy các biện pháp trừng phạt vẫn sẽ là công cụ chính cho nghệ thuật lãnh đạo đất nước trong tương lai.

## **Xây dựng an ninh thế giới**

Từ thời xưa, việc chuẩn bị chiến tranh thường được xem như điều kiện tiên quyết để đảm bảo an ninh.

Việc kêu gọi một chính sách “hòa bình thông qua sức mạnh” là dễ hiểu trong một thế giới mà các quốc gia phải tự chịu trách nhiệm cho sự tự vệ của mình. Cựu tổng thống Dwight Eisenhower đã từng nói “cho đến khi trong quan hệ quốc tế không còn tồn tại chiến tranh thì việc không chuẩn bị cho nó là một tội ác cũng gần như là chiến tranh.”

Nỗi lo sợ về sự dễ tổn thương trong một môi trường hỗn loạn và tự thân vận động đã khiến các nhà hoạch định quốc phòng phải đưa ra những giả định xấu nhất về năng lực và ý định của các quốc gia khác. Cho dù nước láng giềng chỉ tích lũy năng lực quân sự với mục đích tự vệ, điều này cũng có thể gây ra phản ứng mạnh mẽ. Nhà triết học chính trị thế kỷ XVIII Jean-Jacques Rousseau đã nhận xét “các quốc gia luôn cảm thấy mình yếu nếu gặp một quốc gia mạnh hơn”. “Nhu cầu an ninh và tự bảo vệ đòi hỏi một quốc gia phải trở nên mạnh hơn nước láng giềng. Quốc gia đó có thể tăng cường, nuôi dưỡng và thực thi quyền lực của mình, qua đó tạo bất lợi cho các nước láng giềng... Một quốc gia trở nên nhỏ hay lớn, mạnh hay yếu tùy thuộc vào việc nước láng giềng phát triển hay thu hẹp, trở nên cường thịnh hơn hay suy tàn.

Rousseau nhắc chúng ta rằng quyền lực quốc gia là tương đối. Những nỗ lực của một quốc gia để đạt được an ninh tuyệt đối cũng đồng nghĩa với tạo ra tình trạng mất an ninh tuyệt đối của các quốc gia khác, kết quả là các nước khác sẽ liên tục đưa ra các đối sách dẫn đến việc suy giảm an ninh cho tất cả. Các học giả gọi nó là thế lưỡng nan an ninh, trạng thái mà một nước tăng cường khả năng quân sự dẫn đến việc các quốc gia khác cũng tăng cường tiềm lực quốc phòng tương ứng, kết quả là hai bên không hề an ninh hơn trước khi bắt đầu trang bị vũ khí (Snyder 1984; Jervis 1976). “An ninh dựa trên sức mạnh chỉ là ảo tưởng.” Nhà lý luận người Pháp Raymond Aron kết luận khi quan sát Mỹ và Liên Xô trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh. “Nếu một bên cảm thấy an toàn trước một cuộc tấn công, thì bên kia sẽ cảm thấy số phận của mình sẽ do bên kia quyết định.”

Việc liệu chuẩn bị chiến tranh sẽ đem lại mối đe dọa hay sự đảm bảo đã đặt ra một câu hỏi khó chịu về an ninh quốc gia. Câu hỏi này thách thức các phương pháp tiếp cận an ninh quốc gia hiện tại trong suốt lịch sử thế giới. Tuy nhiên nhiều chuyên gia cho rằng các câu hỏi như vậy là có lý. Theo cách suy nghĩ của họ an ninh quốc gia phải được định nghĩa rộng hơn bao gồm các mối đe dọa phi quân sự, các mối đe dọa xuyên quốc gia, các mối nguy về môi trường, kinh tế và bệnh dịch mà có thể gây nguy hiểm cho tương lai toàn cầu. Vấn đề đặt ra là liệu cách suy nghĩ mới này về an ninh có được chấp nhận rộng rãi hay phương pháp tiếp cận cũ vẫn tiếp tục được các nhà hoạch định chính sách tại các thủ đô trên thế giới sử dụng. Chương tiếp theo nghiên cứu việc những cách sử dụng vũ lực, liên minh và cân bằng quyền lực mà các nhà lãnh đạo, tin rằng chính trị hiện thực là con đường an toàn nhất đến với hòa bình, theo đuổi.

## **Tóm tắt chương**

Trong chính trị thế giới, quyền lực chỉ năng lực của một chủ thể quốc tế trong việc kiểm soát hành vi của một chủ thể khác, khiến các chủ thể tiếp tục làm gì đó, thay đổi những điều đang thực hiện hay ngăn cản các chủ thể làm gì đó.

Cho dù các học giả đều đồng ý rằng các quốc gia có khả năng không tương xứng trong việc gây ảnh hưởng tới quốc gia khác, có rất ít sự đồng thuận về cách cân đo các yếu tố khác nhau của quyền lực quốc gia. Tác động của quyền lực còn dựa vào tình huống thương lượng giữa hai nước và đặc biệt dựa vào cách các nhà lãnh đạo nhận thức quyền lực.

Các nhà lãnh đạo luôn có xu hướng cho rằng an ninh là kết quả của quyền lực còn quyền lực là kết quả của năng lực quân sự.

Khi các quốc gia càng bỏ ra nhiều tiền vào vũ khí thì năng lực khởi động chiến tranh ngày càng trở nên phổ biến. Các quốc gia ít có khả năng chi trả cho một lượng lớn các loại vũ khí sẽ sẵn sàng hy sinh nhiều điều để có được nó như là việc giảm chất lượng sống của người dân cũng như lùi các chương trình phúc lợi xã hội, các chương trình phát triển kinh tế.

Sự phát triển công nghệ vũ khí làm tăng khả năng hủy diệt của vũ khí cũng như tăng phạm vi và độ chính xác của chúng.

Mặc dù bề ngoài các quốc gia trang bị vũ khí cho mục đích phòng thủ, các quốc gia láng giềng lại coi điều này như một mối đe dọa. Khi các nước khác có năng lực vũ khí ngang với lượng mà một quốc gia đó mới tăng lên, tất cả sẽ phải trả chi phí cao hơn mà vẫn không đạt được mức độ an ninh cao hơn trước khi vòng luẩn quẩn xảy ra.

Các quốc gia có ưu thế quân sự hơn các đối thủ khác thường có xu hướng coi vũ khí như là công cụ cho để cưỡng chế trong đàm phán. Cả việc áp đặt và ngăn chặn đều dùng đến đe dọa về sử dụng lực lượng quân sự. Việc ngăn chặn cần đến ba thành tố: (1) năng lực – sở hữu nguồn lực quân sự có khả năng thực hiện trả thù; (2) mức độ khả tín – các quốc gia khác phải tin rằng quốc gia này sẵn sàng thực hiện các đe dọa của mình; và (3) thông tin liên lạc – khả năng truyền đến đối thủ thông điệp rõ ràng về khả năng và ý định của nước đe dọa.

Các cuộc tấn công quân sự phủ đầu sẽ dẫn tới việc sử dụng vũ lực để đáp trả các mối đe dọa; các cuộc tấn công phòng ngừa có mục tiêu nhằm vào các mối đe dọa có thể xảy ra trong tương lai.

Sự phụ thuộc lẫn nhau trên tầm quốc tế đã làm tăng lên cơ hội sử dụng công cụ kinh tế với mục đích cưỡng chế cho dù chúng thường không đạt được mục tiêu của mình. Tuy nhiên, trừng phạt kinh tế có chức năng quan trọng mang tính biểu tượng, đưa ra một chính sách thay thế cho việc sử dụng lực lượng quân sự là một cách để công bố những hành vi không chấp nhận được của các quốc gia khác.

Dù cho các chính sách an ninh trong thế kỷ 21 vẫn sẽ tập trung vào việc đe dọa quân sự, một số học giả cho rằng các mối đe dọa an ninh phi truyền thống sẽ được coi trọng hơn, bao gồm biến đổi khí hậu toàn cầu, sự cạn kiệt các nguồn tài nguyên hữu hạn của Trái đất và vấn đề dịch bệnh.

## Bài đọc gợi ý

Arreguín-Toft, Ivan. *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Caldwell, Dan, and Robert E. Williams. *Seeking Security in an Insecure World*. Lanham, MD.: Rowman & Littlefield, 2006.

Mandel, Robert. *The Meaning of Military Victory*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.

Morgan, Patrick. *International Security: Problems and Solutions*. Washington, D.C.: CQPress, 2006.

Preston, Thomas. *From Lambs to Lions: Future Security Relationships in a World of Biological and Nuclear Weapons*. Landham, MD: Rowman & Littlefield, 2007.

---

## **GIỚI THIỆU DỰ ÁN NGHIENCUUQUOCTE.NET**

---

### Mục đích

*Nghiencuuquocte.net* là một dự án phi chính trị, phi lợi nhuận nhằm mục đích phát triển nguồn học liệu chuyên ngành nghiên cứu quốc tế bằng tiếng Việt và thúc đẩy việc học tập, nghiên cứu các vấn đề quốc tế tại Việt Nam.

### Lý do ra đời

Trong khi số người học tập và nghiên cứu về các vấn đề quốc tế ở Việt Nam ngày càng gia tăng thì việc tiếp cận các tài liệu mang tính học thuật của thế giới về lĩnh vực này còn rất hạn chế vì hai lý do: Thứ nhất, các tài liệu này thường phải trả phí mới tiếp cận được, trong khi các trường đại học và viện nghiên cứu của Việt Nam hầu như không có chi phí trang trải. Thứ hai, các tài liệu này chủ yếu được xuất bản bằng tiếng Anh, khiến nhiều sinh viên, nhà nghiên cứu, và đặc biệt là quảng đại độc giả quan tâm đến các vấn đề quốc tế nói chung, gặp khó khăn trong việc tiếp thu, lĩnh hội. *Nghiencuuquocte.net* ra đời với hi vọng sẽ góp phần khắc phục được các vấn đề trên.

### Hoạt động chính

Hoạt động chính của *Nghiencuuquocte.net* là biên dịch sang tiếng Việt và xuất bản trên website của mình các nguồn tài liệu mang tính học thuật bằng tiếng Anh về lĩnh vực quan hệ quốc tế, bao gồm chính trị quốc tế, kinh tế quốc tế, và luật pháp quốc tế.

Các tài liệu này chủ yếu là các bài báo trên các tạp san quốc tế, các chương sách, 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.

Các bài dịch học thuật của Dự án được đăng tại chuyên mục [Biên dịch](#). Danh mục rút gọn của các bài dịch này được đăng trên trang [Mục lục](#).

Từ tháng 6/2014, Dự án còn xuất bản chuyên mục [Bình luận](#) để đăng các bài bình luận tiêu biểu của các tác giả Việt Nam hoặc dịch từ các nguồn tiếng Anh uy tín về các vấn đề quan hệ quốc tế và chính sách đối ngoại Việt Nam. Ngoài ra, Dự án cũng ra mắt chuyên mục [Ấn phẩm](#) để chia sẻ các bài viết nghiên cứu về quan hệ quốc tế bằng tiếng Việt và tiếng Anh với sự cho phép của các tác giả liên quan.

Trang chủ dự án: <http://nghiencuuquocte.net/>

Thông tin thêm về Dự án: <http://nghiencuuquocte.net/about/>

Danh mục các bài đã xuất bản: <http://nghiencuuquocte.net/muc-luc/>

Theo dõi Dự án trên Facebook: <https://www.facebook.com/DAnghiencuuquocte>

Ý kiến đóng góp và mọi liên hệ xin gửi về: Lê Hồng Hiệp, [nghiencuuquocte@gmail.com](mailto:nghiencuuquocte@gmail.com)

---