

VĂN HÓA - LỊCH SỬ**CAN DỰ CỦA MỸ Ở AFGHANISTAN:
LỊCH SỬ VÀ HIỆN TẠI****Nguyễn Khánh Vân***

Tóm tắt: Sự rút lui của Mỹ khỏi Afghanistan vào tháng 8 năm 2021 khép lại cuộc chiến tranh dài nhất của Washington ở bên ngoài lãnh thổ và phản ánh những thay đổi lớn trong chính sách can dự của Mỹ tại đất nước này. Nhìn vào lịch sử của quan hệ Mỹ - Afghanistan, những liên kết song phương đã được hình thành từ rất sớm và Mỹ đã từng tham gia mạnh mẽ vào bối cảnh chính trị tại đây. Từ lịch sử đến hiện tại, chiến lược của Mỹ tại Afghanistan vẫn phản ánh sự tiếp cận mang tính thực dụng, ngắn hạn, chủ yếu các liên kết diễn ra trong lĩnh vực an ninh quân sự và vì vậy khiến mối quan hệ song phương hết sức thất thường. Trong thời gian tới, xu hướng giảm can dự của Mỹ tại Afghanistan là một thực tế khó tránh khỏi. Sự điều chỉnh trong chính sách can dự của Mỹ tại Afghanistan không chỉ phản ánh mối quan hệ song phương, nó còn cho thấy những thay đổi trong chính sách dài hạn của Washington ở tầm khu vực và thậm chí toàn cầu.

Từ khóa: Mỹ, Afghanistan, Chiến tranh Lạnh, Taliban, chống khủng bố

Mở đầu

Đầu thế kỷ XXI, Afghanistan trở thành tâm điểm của cuộc chiến chống khủng bố toàn cầu mà Mỹ phát động. Cuộc chiến tranh Afghanistan với mục tiêu lật đổ Taliban, tiêu diệt tổ chức khủng bố al-Qaeda và tái thiết đất nước đã mở ra một thời kỳ can dự mạnh mẽ của Mỹ tại Afghanistan. Tuy nhiên, hai thập kỷ sau đó, Mỹ rời khỏi Afghanistan với những mục tiêu không đạt được, kết thúc cuộc chiến mà họ được nhận định rộng rãi là đã “thua”. Thực tế này cho thấy quan hệ Mỹ - Afghanistan đang ở một thời điểm

bước ngoặt và sự can dự quân sự trực tiếp của Mỹ tại đất nước này sau 20 năm đã chấm dứt.

Nhìn vào lịch sử lâu dài của quan hệ Mỹ - Afghanistan, sự quay trở lại rồi rút lui này không có gì lạ lẫm, những gì đã xảy ra trong quá khứ đều có sự kết nối và phản ánh lên hiện tại và tương lai của mối quan hệ. Bài viết sẽ phân tích sự can dự của Mỹ tại Afghanistan theo tiến trình lịch sử: quá khứ, hiện tại và triển vọng tương lai, thông qua đó làm nổi lên chiến lược xuyên suốt của Mỹ không chỉ với Afghanistan mà cả ở cấp độ khu vực và toàn cầu.

* Viện Nghiên cứu Châu Mỹ

1. Lịch sử can dự của Mỹ ở Afghanistan

Thời kỳ Chiến tranh Lạnh

Mối quan hệ giữa Mỹ và Afghanistan không phải chỉ là vấn đề của hiện tại, của cuộc chiến chống khủng bố và Taliban, mà nó được bắt nguồn từ những thời kỳ trước. Để hiểu rõ hơn về mối quan hệ này, cần nhìn lại lịch sử lâu dài của những tương tác song phương.

Mỹ và Afghanistan đã thiết lập quan hệ ngoại giao chính thức từ năm 1921 và có những liên hệ mật thiết vào thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Đặc biệt vào những năm 1950, khi Liên Xô hậu thuẫn cho cuộc Cách mạng của Fidel Castro tại Cuba, Mỹ cũng tập trung vào Afghanistan cho mục đích chống lại sự lan truyền của chủ nghĩa cộng sản và sự mở rộng ảnh hưởng của Liên Xô trong khu vực Trung - Nam Á, đặc biệt là vùng Vịnh Ba Tư. Cuộc Cách mạng Saur (hay còn gọi là Đảo chính tháng Tư) diễn ra vào tháng 4 năm 1978 ở Afghanistan đã làm quan hệ giữa hai quốc gia càng trở nên khó khăn. Đảng Dân chủ Nhân dân Afghanistan (PDPA) theo chủ nghĩa mác-xít đã lên nắm quyền sau cuộc đảo chính ngày 27-28 tháng 4 năm 1978, chấm dứt quyền lực của vương triều Barakzai sau 152 năm và thành lập nên nước Cộng hòa Afghanistan đầu tiên. Chính phủ dân chủ của Afghanistan, được cho là có khuynh hướng thân Liên Xô, đã không duy trì mối quan hệ tốt đẹp với Mỹ.

Một loạt những cải cách xã hội sau đó của Đảng Dân chủ Nhân dân Afghanistan như xóa bỏ hôn nhân sắp đặt, thúc đẩy xóa mù chữ và cải cách quyền sở hữu đất đai đã làm ảnh hưởng đến trật tự bộ lạc truyền thống và gây ra sự phản đối tại các vùng nông thôn. Trên thực tế, về mặt lịch sử, sự đa sắc tộc, đa ngôn ngữ và xã hội bộ lạc là đặc trưng của Afghanistan. Quyền lực ở đất nước được phân tán ở địa phương và nắm giữ bởi các thủ lĩnh bộ lạc thường đóng vai trò là lãnh chúa địa phương, người cung cấp các dịch vụ an ninh, pháp lý và xã hội trong lãnh địa của họ (Rahmaty, 2016). Những lãnh chúa này hầu hết được trao quyền lực thông qua các tập tục truyền thống của bộ lạc nên sự hợp tác với chính quyền trung ương vẫn mang tính tự nguyện. Sự lỏng lẻo và tính cục bộ trong cấu trúc quyền lực của đất nước đã tạo điều kiện chối bỏ bất kỳ những thay đổi lớn nào. Các cuộc nổi dậy chống cải cách đã nổ ra khắp Afghanistan, đồng thời mâu thuẫn phe phái và đảo chính trong nội bộ PDPA đã làm quyền lực của đảng này suy yếu. Trong bối cảnh đó, Liên Xô đã đưa quân vào Afghanistan tháng 12 năm 1979 theo tinh thần can dự của Học thuyết Brezhnev.

Mỹ rất lo ngại việc Liên Xô đưa quân vào Afghanistan, đồng thời chủ trương áp đặt nhiều lệnh trừng phạt và cấm vận chống lại Moscow. Washington thậm chí đã dẫn đầu một cuộc tẩy chay Thế vận hội Mùa hè 1980 được tổ chức

tại Liên Xô. Thông qua Pakistan, Mỹ đã hỗ trợ tài chính và quân sự cho lực lượng nổi dậy ở Afghanistan. Theo tài liệu của Cục Lưu trữ An ninh Quốc gia, Cơ quan Tình báo Trung ương Mỹ (CIA) đã hoạt động bí mật thông qua các cơ quan tình báo Pakistan để tiếp cận các nhóm phiến quân (mujahideen) Afghanistan và đóng một vai trò quan trọng trong việc tài trợ cho các hoạt động quân sự nhằm ngăn chặn Liên Xô tại Afghanistan (Prados, 2001). Afghanistan bị đẩy lên thành chiến tuyến trong cuộc đối đầu lưỡng cực trong thập kỷ cuối cùng của Chiến tranh Lạnh. Tuy nhiên, sau khi Liên Xô rút hoàn toàn quân khỏi Afghanistan vào tháng 2 năm 1989 và chính phủ ở Afghanistan do Liên Xô hậu thuẫn sụp đổ vào năm 1992, Mỹ trong bối cảnh Chiến tranh Lạnh chấm dứt đã giảm quan tâm đến khu vực và rời sự chú ý khỏi Afghanistan từ thời điểm đó.

Sau khi lực lượng nổi dậy giành được chính quyền và tuyên bố thành lập Nhà nước Hồi giáo Afghanistan vào tháng 4 năm 1992, đất nước này bước vào một thời kỳ hỗn loạn và vô chính phủ. Các phe phái địa phương do các lãnh chúa đứng đầu tranh giành quyền kiểm soát Kabul. Mỹ và các nước Phương Tây đã đứng ngoài những diễn biến này. Bối cảnh chính trị xã hội rối loạn thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh ở Afghanistan đã mở đường cho sự nắm quyền của Taliban.

Thời kỳ Taliban

Phong trào Taliban bắt đầu nổi lên từ năm 1994 ở Kandahar, thành phố chính thuộc miền nam Afghanistan. Thành phần chủ yếu của Taliban là những người Afghanistan gốc Pashtun, nhóm sắc tộc lớn nhất của đất nước, vốn được đào tạo trong các trường học tôn giáo (madrassas) ở vùng Balochistan của Pakistan. Có thể nói Taliban là sản phẩm của chính sách thúc đẩy các trường dạy Hồi giáo từ cuối những năm 1970 của chính quyền tổng thống Pakistan Zia-ul-Haq. Những thành công của Taliban trong ngăn chặn bạo lực do chủ nghĩa lãnh chúa gây ra và tạo dựng hòa bình xung quanh vùng Kandahar đã thu hút được sự ủng hộ của người dân Afghanistan, vốn mệt mỏi vì sự lạm quyền và những nhiễu của những thế lực kháng chiến địa phương. Taliban đã nhanh chóng mở rộng phạm vi hoạt động ra ngoài khu vực Kandahar vào mùa thu năm 1995 và chiếm được thủ đô Kabul vào tháng 9 năm 1996. Thực tế, nền hòa bình mà Taliban mang lại cũng đi kèm với những luật lệ hà khắc của Hồi giáo dòng Sunni chưa từng có ở những khu vực bảo thủ tôn giáo của Afghanistan (Kux, 2001: 335). Sau khi kiểm soát được phần lớn Afghanistan, Taliban thành lập Các Tiểu vương quốc Hồi giáo Afghanistan, chính quyền này chỉ được Pakistan, Ả Rập Xê-út và Các Tiểu vương quốc Ả Rập Thống nhất công nhận.

Mỹ đã không có một chính sách rõ ràng đối với cục diện Afghanistan sau khi Taliban nắm quyền. Tuy nhiên, điều này đã thay đổi sau các vụ đánh bom nhằm vào Đại sứ quán Mỹ ở Kenya và Tanzania năm 1998, được quy trách nhiệm cho Osama bin Laden và mạng lưới khủng bố al-Qaeda. Quan hệ của Mỹ đối với Taliban xấu đi rất nhiều trong các diễn biến sau đó. Mỹ và Liên Hợp quốc đã ban hành các lệnh trừng phạt chống lại Taliban và yêu cầu Taliban giao nộp Bin Laden đồng thời đóng cửa tất cả các căn cứ khủng bố ở Afghanistan (United Nations, 1999). Trước đó, vào năm 1996, al-Qaeda đã chuyển hoạt động đến miền đông Afghanistan, nơi mà tổ chức này nhận được sự bảo vệ an toàn của Taliban. Bin Laden lúc đó đã đưa ra hai án lệnh Hồi giáo (fatwa) tuyên chiến với sự xâm chiếm tại các thánh địa Hồi giáo của Mỹ và Phương Tây (*NewsDesk*, 1996; *FAS*, 1998). Trong một giai đoạn liên tục từ năm 1997 đến tháng 9 năm 2001, Chính phủ Mỹ đã cố gắng thuyết phục Taliban trục xuất Bin Laden đến một quốc gia nơi hắn có thể bị xét xử, nhưng tất cả các nỗ lực này đều thất bại (Borger, 2004). Tháng 8 năm 2001, Chính quyền Bush đã đồng ý về kế hoạch hỗ trợ Liên minh Phương Bắc, lực lượng chống Taliban chỉ huy bởi cựu Bộ trưởng Quốc phòng Afghanistan Ahmad Shah Massoud. Dự định về việc cung cấp viện trợ quân sự bí mật cho các nhóm chống Taliban và lật đổ chế độ Taliban thông qua

những hành động trực tiếp hơn cũng đã được bàn đến (Borger, 2004). Tuy nhiên, sự việc sau đó đã vượt ra ngoài mọi dự tính của Mỹ khi Bin Laden tấn công Washington bằng các vụ khủng bố vào ngày 11/9/2001. Nhìn chung, sự thiếu cương quyết trong những chính sách của chính quyền Bill Clinton và George W. Bush đối với al-Qaeda và Taliban là một thực tế có thể nhận thấy rõ, điều này xuất phát từ xu hướng giảm can dự đối với Afghanistan sau Chiến tranh Lạnh và sự đánh giá thấp đối với nguy cơ khủng bố nhằm vào Mỹ. Vụ khủng bố ngày 11/9 đã mở ra một thời kỳ can dự mới của Mỹ tại Afghanistan.

2. Thời kỳ can dự mới - Chiến tranh chống khủng bố đầu thế kỷ XXI

Đầu thế kỷ XXI, Mỹ quay trở lại chính sách can dự vào Afghanistan thông qua cuộc chiến chống chủ nghĩa khủng bố. Để đáp trả vụ khủng bố ngày 11 tháng 9 tại Mỹ do al-Qaeda thực hiện, Chính quyền G. W. Bush đã phát động Chiến dịch Tự do Bền vững nhằm săn lùng Osama bin Laden và trừng phạt Taliban vì đã cung cấp nơi trú ẩn an toàn cho các thủ lĩnh al-Qaeda. Taliban nhanh chóng sụp đổ vào tháng 11 năm 2001. Một thỏa thuận được ký kết giữa các bên vào tháng 12 năm 2001 gọi là Thỏa thuận Bonn đã đưa Chính phủ Hamid Karzai lên nắm quyền và cho phép thành lập Lực lượng gìn giữ hòa bình quốc tế để duy trì an ninh ở Kabul (ISAF). Lực lượng Mỹ cùng với NATO

tiếp tục hiện diện tại Afghanistan nhằm hỗ trợ chính phủ mới tái thiết đất nước và chiến đấu với tàn dư của Taliban và al-Qaeda. Washington đã đóng vai trò đi đầu trong công cuộc tái thiết Afghanistan thông qua việc cung cấp hàng tỷ đô la cho Lực lượng An ninh Quốc gia Afghanistan, hỗ trợ xây dựng đường sá, thiết lập chính phủ và các cơ sở giáo dục. Từ năm 2001 đến năm 2009, Mỹ đã dành hơn 38 tỷ USD hỗ trợ nhân đạo và tái thiết cho Afghanistan (Council on Foreign Relations, 2022; ADL, 2021). Mặc dù vậy, việc Mỹ phát động cuộc chiến tranh Iraq năm 2003 đã làm chuyển hướng các nguồn lực tình báo và tái thiết khỏi Afghanistan, điều này đã khiến Taliban giành lại được phần lớn quyền lực đã mất và phát động các phong trào bạo lực vào nửa cuối những năm 2000.

Năm 2005, Chính quyền Bush đã ký với Chính quyền Karzai một tuyên bố chung nhằm “tăng cường quan hệ Mỹ - Afghanistan và giúp đảm bảo an ninh, dân chủ và thịnh vượng lâu dài của Afghanistan”. Tuyên bố đã cho phép các lực lượng Mỹ tiếp cận các cơ sở quân sự của Afghanistan để thực hiện cuộc chiến chống khủng bố quốc tế và chủ nghĩa bạo lực cực đoan. Tuyên bố này cũng nhấn mạnh vào sự hỗ trợ lâu dài của Mỹ đối với tổ chức, đào tạo, trang bị và duy trì các lực lượng an ninh Afghanistan, xây dựng lại nền kinh tế và nền chính trị dân chủ của đất nước (Council on Foreign Relations, 2022).

Chính quyền Barack Obama khi vừa đắc cử năm 2009 đã khẳng định Afghanistan là mặt trận quan trọng của Mỹ trong cuộc chiến chống lại các lực lượng khủng bố. Dưới thời kỳ Obama, Washington đã tăng cường lực lượng quân đội ở Afghanistan từ 37 nghìn người (tháng 1 năm 2009) lên con số kỷ lục 100 nghìn người (năm 2011) (U.S. Department of State, 2017). Sau khi trùm khủng bố Bin Laden bị tiêu diệt vào tháng 5 năm 2011, Tổng thống Obama đã vạch ra lộ trình rút dần lính Mỹ khỏi Afghanistan, toàn bộ quân tham chiến sẽ về nước vào năm 2014. Các cuộc thăm dò cho thấy một số lượng kỷ lục người Mỹ không ủng hộ chiến tranh, đồng thời chính quyền Obama phải đối mặt với áp lực từ chính đảng Dân chủ để cắt giảm đáng kể lực lượng của Mỹ ở Afghanistan (U.S. Department of State, 2017). Trên thực tế, gần 10 ngàn lính Mỹ vẫn ở lại Afghanistan sau khi ISAF đã chấm dứt sứ mệnh và bàn giao lại cho Lực lượng Quốc phòng và An ninh Quốc gia Afghanistan năm 2014. Nhiệm vụ mới của những binh lính Mỹ này là huấn luyện các lực lượng Afghanistan và tiến hành các hoạt động chống lại tàn dư của al-Qaeda. Trong nỗ lực tăng cường quan hệ song phương, Chính quyền Obama ký với Chính quyền Karzai Hiệp định đối tác chiến lược (SASPA) vào tháng 5 năm 2012, và chỉ định Afghanistan là Đồng minh ngoài NATO (MNNA) của Mỹ vào tháng 7 năm 2012.

Tổng thống Donald Trump trong quá trình tranh cử đã tuyên bố sẽ đưa binh sỹ Mỹ từ Afghanistan hồi hương. Tuy nhiên, sự trở dậy của Taliban cũng như sự xuất hiện của những tổ chức khủng bố mới như Nhà nước Hồi giáo (IS) làm kế hoạch này chuyển hướng. Tổng thống Trump vạch ra chính sách Afghanistan của mình trong một bài phát biểu trước quân đội ở Arlington, Virginia tháng 8 năm 2017, nhấn mạnh vào việc rút quân Mỹ tùy theo “những điều kiện trên thực địa” chứ không phải các mốc thời gian đã định sẵn (*New York Times*, 2017). Trên thực tế, Trump đã bổ sung thêm 4 nghìn lính Mỹ đến Afghanistan trong bối cảnh Taliban vẫn mạnh mẽ hơn bao giờ hết, kiểm soát hơn 1/3 đất nước và cuộc chiến của Mỹ được mô tả là một sự bế tắc. Chính quyền Trump đã thực hiện những hành động quyết liệt, như triển khai quân đội khắp vùng nông thôn Afghanistan, tiến hành các cuộc không kích nhằm vào các phòng thí nghiệm thuốc phiện để cố gắng cắt đứt nguồn tài chính của Taliban, đồng thời ngừng hỗ trợ an ninh cho Pakistan vì chứa chấp Taliban (Osman, 2017). Tuy nhiên, chỉ một năm sau đó, cuối năm 2018, giải pháp đàm phán với Taliban đã được Mỹ lựa chọn, theo đó Mỹ rút quân khỏi Afghanistan để đổi lấy việc Taliban cam kết ngăn chặn các nhóm khủng bố quốc tế hoạt động trên đất nước. Vào tháng 2 năm 2020, Mỹ và Taliban đã đạt được một thỏa thuận quan trọng là *Thỏa thuận mang lại hòa bình cho Afghanistan*

(hay còn gọi là Thỏa thuận Doha), theo đó Mỹ và các đồng minh NATO đồng ý rút toàn bộ quân đội khỏi Afghanistan trong vòng 14 tháng nếu Taliban theo đúng cam kết của thỏa thuận (U.S. Department of State, 2020).

Chính quyền Joe Biden tiếp tục thực hiện cam kết từ thời Tổng thống Trump và đưa ra kế hoạch rút toàn bộ lực lượng Mỹ khỏi Afghanistan trước ngày 11 tháng 9 năm 2021 - thời điểm kỷ niệm 20 năm của vụ khủng bố tại Mỹ. Kế hoạch này sau đó được đẩy nhanh hơn trước ngày 31 tháng 8. Bất chấp những cảnh báo về nguy cơ sụp đổ của Chính phủ Afghanistan và việc Taliban tái chiếm quyền lực, Tổng thống Biden tuyên bố: “Đã đến lúc kết thúc cuộc chiến dài nhất của Mỹ”. Trong khi quân đội Mỹ bắt đầu rút dần khỏi Afghanistan từ ngày 1 tháng 5 năm 2021 theo Thỏa thuận Doha, Taliban đã tiến công mạnh mẽ và chiếm được thủ phủ của nhiều tỉnh. Ngày 15 tháng 8 năm 2021, Taliban chiếm được thủ đô Kabul với rất ít sự kháng cự. Các lực lượng quân sự cuối cùng của Mỹ rời đi trong sự hỗn loạn, để lại Afghanistan giống như hai thập kỷ trước khi cuộc chiến bắt đầu, nằm dưới sự cai trị của Taliban. Trong bài phát biểu tổng kết cuộc chiến tranh Afghanistan, Tổng thống Biden thừa nhận đã có những sai lầm trong cuộc chiến này và đã đến lúc cần phải chấm dứt những sai lầm đó (White House, 2021d). Ngoại trưởng Mỹ Antony Blinken thì khẳng định sự

can dự của Mỹ trong tương lai ở Afghanistan sẽ chỉ tập trung vào hoạt động ngoại giao (U.S. Department of State, 2021).

3. Một số nhận định về can dự của Mỹ đối với Afghanistan và triển vọng chính sách

Có thể nói, Mỹ có một lịch sử can dự lâu dài tại Afghanistan từ Chiến tranh Lạnh cho đến Chiến tranh chống khủng bố đầu thế kỷ XXI. Các mối liên kết của hai quốc gia đã đặc biệt được đẩy mạnh trong những giai đoạn can dự này, đặc biệt Afghanistan đã trở thành Đồng minh ngoài NATO của Mỹ năm 2012, đồng thời quan hệ đối tác chiến lược giữa hai nước cũng được thiết lập vào năm này. Tầm quan trọng của Afghanistan trong chính sách của Mỹ xuất phát từ việc nước này có một giá trị an ninh chiến lược to lớn. Vị trí nằm tại nơi giao thoa của các khu vực và các nền văn hóa đã khiến Afghanistan trở thành chiến trường cho những xung đột về ý thức hệ, trước là của Mỹ đối với Liên Xô, sau là với chủ nghĩa khủng bố Hồi giáo. Hiện nay, các nước lớn trong khu vực như Nga, Trung Quốc, Ấn Độ, Iran, Pakistan đều có một sự quan tâm đặc biệt và muốn can dự vào cục diện chính trị tại Afghanistan. Sự hiện diện của Mỹ không ngoài mục tiêu đảm bảo cân bằng trong cán cân cạnh tranh quyền lực tại khu vực.

Tuy nhiên, tiếp cận chính sách của Mỹ đối với Afghanistan từ trước đến nay

vẫn chủ yếu từ góc độ an ninh chiến lược và mang nặng tính chất thực dụng. Can thiệp của Mỹ vào Afghanistan trong những năm 1980 hay hai thập kỷ đầu thế kỷ XXI đều để bảo vệ lợi ích của nước Mỹ và Washington sẵn sàng từ bỏ các cam kết tại đây khi mục tiêu đã đạt được. Thực tế cho thấy, Mỹ đã từng hậu thuẫn cho lực lượng chiến binh chống chính quyền cộng sản thân Liên Xô trong Chiến tranh Lạnh. Tuy nhiên sau khi Liên Xô tan rã, Mỹ đứng ngoài bối cảnh chính trị hỗn loạn của Afghanistan và bỏ mặc lực lượng chiến binh này - phần lớn họ sau đó đã gia nhập vào các tổ chức khủng bố như al-Qaeda (Sageman, 2003). Cách nước Mỹ kết thúc cuộc chiến tranh chống khủng bố ở Afghanistan cũng phản ánh tính chất này của mối quan hệ. Quân Mỹ rời đi trong bối cảnh an ninh hỗn loạn và nguy cơ khủng hoảng nhân đạo đe dọa Afghanistan. Dư luận quốc tế liên tục kêu gọi vai trò của Mỹ tại Afghanistan nhưng Tổng thống Biden nói rằng “Mỹ không có nhiệm vụ xây dựng Nhà nước Afghanistan” và “dù Mỹ có hiện diện thêm 1 năm, 5 năm hay 15 năm nữa thì có lẽ cũng không thay đổi được gì” (White House, 2021c). Hệ giá trị mà Mỹ đại diện, bao gồm cả chế độ dân chủ và bình đẳng nữ quyền ở Afghanistan được xây dựng trong hai thập kỷ, cũng đã trở thành thứ yếu trong những cân nhắc chính sách. Mỹ tuyên bố sẽ không tham gia vào các cuộc đàm phán về chuyển giao quyền lực ở Afghanistan. Như vậy,

chủ nghĩa hiện thực vẫn dẫn dắt chính sách can dự của Mỹ đối với quốc gia này. Thực tế này khó lòng có thể thay đổi trong tương lai gần, khi sự kết nối của Mỹ với Afghanistan không có gì khác ngoài lợi ích an ninh.

Sự can dự của Mỹ vào Afghanistan trong thời gian tới dự báo sẽ là một chu kỳ đi xuống. Với việc kết thúc cuộc chiến chống khủng bố ở Afghanistan, một bước chuyển của mối quan hệ song phương có lẽ đã được định hình. Những thực tế bên trong và cả bên ngoài của nước Mỹ củng cố cho xu hướng giảm can dự này. Trước tiên, nhận thức về nguy cơ khủng bố đối với nước Mỹ cũng như tầm quan trọng của sự can dự vào Afghanistan đã thay đổi. Nếu như sau ngày 11 tháng 9 năm 2001, chủ nghĩa khủng bố là một mối đe dọa trực diện và nghiêm trọng đối với Mỹ, sự hiện diện của lính Mỹ ở Afghanistan là cần thiết và bản thân Tổng thống Bush chưa bao giờ tính đến việc tuyên bố chiến thắng và rút quân về nước, thì đến nhiệm kỳ Tổng thống Obama, nguy cơ bị tấn công khủng bố đối với nước Mỹ đã được hạ thấp, đặc biệt là sau cái chết của trùm khủng bố Bin Laden năm 2011 (Gallup, 2022). Tuy nhiên, việc Nhà nước Hồi giáo trỗi dậy ở Iraq vào năm 2014 và Taliban tấn công mạnh mẽ vào năm 2015 và 2016 đã thúc đẩy chính quyền Obama tiếp tục ở lại Afghanistan. Tổng thống Donald Trump phải đối diện với một sức ép lớn từ dư luận trong nước yêu cầu Mỹ rút quân sau khi

những bê bối về Hồ sơ Afghanistan bị phanh phui trên báo chí (Whitlock, 2019). Chính quyền Trump đã chấp nhận thỏa hiệp với yêu cầu của Taliban để tiến hành những đàm phán hòa bình mà không có sự tham gia của chính phủ Afghanistan. Cho đến thời kỳ Biden, bóng tối của ngày 11 tháng 9 đã lùi rất xa và Nhà nước Hồi giáo đã bị đánh bại. Quyết tâm rút quân đội Mỹ bằng mọi giá khỏi Afghanistan của Chính quyền Biden cho thấy Mỹ đã lựa chọn giảm can dự trực tiếp và chấm dứt những dính líu an ninh quân sự với Afghanistan. Sự rút quân được thừa nhận rộng rãi như một “thất bại chiến lược” của Mỹ nhưng cần thiết và tối ưu đối với lợi ích của Washington (AFP, 2021).

Bên cạnh đó, một sự điều chỉnh trong chính sách chống khủng bố của Mỹ đang diễn ra, ủng hộ cho việc giảm can dự trực tiếp vào Afghanistan. Theo đó, Mỹ sẽ tập trung các nguồn lực vào chống khủng bố ở trong nước và dựa vào các đối tác nước ngoài trong hoạt động chống khủng bố ở các khu vực lân cận, điều này sẽ giúp đảm bảo cho sự bền vững trong việc đối phó với thực tế mới của các mối đe dọa khủng bố (White House, 2021b). Sau nhiều năm tập trung vào chống khủng bố quốc tế, Chính quyền Joe Biden đã quay lại với ưu tiên chống khủng bố trong nước, với việc ban hành Chiến lược quốc gia chống khủng bố trong nước ngày 15 tháng 6 năm 2001. Thực tế là các vấn đề bạo lực cực đoan, đặc biệt là chủ nghĩa

cực hữu và da trắng thượng đẳng, có xu hướng gia tăng gây ảnh hưởng tiêu cực đến an ninh và cả hình ảnh của nước Mỹ (Center for Strategic and International Studies, 2021). Điều này đặt ra cho chính quyền ở Washington yêu cầu cấp bách phải nhìn nhận và tập trung xử lý vấn đề này. Ngoài ra, nguồn lực dành cho hoạt động chống khủng bố ở nước ngoài gây áp lực lớn lên gánh nặng ngân sách của Mỹ thời gian qua và việc cắt giảm chỉ là sớm hay muộn. Ước tính Mỹ đã đổ 8 nghìn tỷ USD trong 20 năm qua cho hoạt động chống khủng bố ở Trung Đông, Nam Á và châu Phi, riêng chi phí quân sự cho cuộc chiến ở Afghanistan là khoảng 2,3 nghìn tỷ USD (Providence, 2021). Trong ba đời tổng thống Mỹ liên tiếp là George Bush, Barack Obama và Donald Trump (từ năm 2001 đến 2019), Mỹ đã giải ngân 133 tỷ USD giúp tái thiết Afghanistan, số tiền này tính ra còn cao hơn cả kế hoạch Marshall của Mỹ giúp tái thiết châu Âu sau Chiến tranh thế giới thứ hai (RFI, 2021). Kêu gọi sự chia sẻ trách nhiệm của các đối tác trong các vấn đề an ninh quốc tế, trong đó có chống khủng bố, sẽ là một thực tế mà Mỹ theo đuổi. Đúng như Tổng thống Biden đã tuyên bố, “kỷ nguyên của các hoạt động quân sự lớn nhằm tái thiết các quốc gia khác của Mỹ đã kết thúc” (White House, 2021d).

Sự thay đổi trong cách tiếp cận của các chính quyền Mỹ đối với cuộc chiến chống khủng bố và chính sách can dự ở Afghanistan được củng cố và thúc đẩy

bởi những biến đổi to lớn của bối cảnh toàn cầu so với 20 năm trước. Đại dịch COVID-19 xuất hiện và trở thành một mối đe dọa nghiêm trọng và mở ra những thách thức kinh tế mới. Trong giới cầm quyền tại Washington, nỗi sợ hãi về khủng bố đã bị lu mờ bởi lo ngại về cuộc cạnh tranh quyền lực với Trung Quốc và Nga. Một cách tiếp cận mới trong chính sách đối ngoại của Mỹ đã được hướng đến, theo đó nhiều ưu tiên an ninh cấp bách khác đang nổi lên và chống khủng bố chỉ là một trong số đó. Chiến lược quốc phòng năm 2018 của Mỹ thậm chí đã đưa nhiệm vụ “chống khủng bố” xuống vị trí sau “cạnh tranh chiến lược với Trung Quốc và Nga” và “các mối đe dọa từ Iran và Triều Tiên”. Chính quyền Tổng thống Trump tuyên bố “Cạnh tranh chiến lược giữa các quốc gia, chứ không phải khủng bố, bây giờ là mối quan tâm hàng đầu về an ninh quốc gia của Mỹ” (U.S. Department of Defense, 2018: 1,4). Hướng dẫn Chiến lược Tạm thời của Chính quyền Tổng thống Biden lập luận rằng “Mỹ phải đối mặt với thực tế rằng sự phân bổ quyền lực trên toàn thế giới đang thay đổi, tạo ra các mối đe dọa mới”, trong đó không có gì hiện hữu và rõ ràng hơn là mối đe dọa từ sự trỗi dậy của Trung Quốc đối với vị thế của Mỹ trong hệ thống quốc tế (White House, 2021a: 7-8). Nguồn lực của nước Mỹ vì vậy cần được hướng đến “các mối đe dọa của năm 2021 và ngày mai” chứ không phải “các mối đe dọa của năm 2001”

(White House, 2021d). Như vậy, rút lui khỏi Afghanistan và nhiều mặt trận chống khủng bố phản ánh sự chuyển hướng ưu tiên của Mỹ từ các “cuộc chiến vĩnh viễn” ở Trung Đông và Afghanistan sang cuộc cạnh tranh chiến lược với Trung Quốc và Nga tại Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương.

Tóm lại, giảm can dự trực tiếp của Mỹ vào Afghanistan sẽ là một xu hướng trong thời gian tới. Việc Mỹ quyết định rút quân khỏi Afghanistan nằm trong một tính toán dài hạn, có sự cân nhắc đến những lợi ích lâu dài của nước Mỹ và được tiếp nối thực hiện bởi các chính phủ cộng hòa lẫn dân chủ chứ không phải một quyết định mang dấu ấn cá nhân và tình thế. Nhìn rộng hơn, rõ ràng cân nhắc đến những vấn đề gắn với lợi ích chiến lược của Mỹ đã thay đổi. Trọng tâm Chiến lược của Mỹ đã chuyển dần khỏi Trung Đông sau hai thập kỷ để hướng đến khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương. Cùng với việc giảm can dự quân sự trực tiếp vào khu vực, Mỹ có lẽ sẽ kêu gọi sự hỗ trợ từ các đồng minh và đối tác an ninh nhiều hơn, đặc biệt sẽ củng cố và mở rộng các đồng minh quan trọng tại chỗ (Saudi Arabia, Israel, Thổ Nhĩ Kỳ, Pakistan) nhằm tăng cường sức mạnh chính trị của Mỹ tại khu vực trong bối cảnh sức mạnh quân sự bị cắt giảm.

Kết luận

Lịch sử can dự lâu dài của Mỹ tại Afghanistan, từ Chiến tranh Lạnh đến

Chiến tranh chống khủng bố thế kỷ XXI cho thấy đất nước này có những mối liên kết chặt chẽ với lợi ích của nước Mỹ. Chính sách của Mỹ đối với Afghanistan mặc dù vậy chịu sự chi phối của quan điểm thực dụng và thiếu sự dài hạn về mặt chiến lược, những mối liên kết chủ yếu được xây dựng trên khía cạnh an ninh quân sự, kết nối về kinh tế, văn hóa, giá trị không hiện hữu hoặc rất ít, chủ yếu trong giai đoạn Mỹ giúp tái thiết Afghanistan thời kỳ hậu Taliban. Thực tế này đã khiến cho mối quan hệ song phương, dù ở mức đồng minh và đối tác chiến lược nhưng phát triển không thực chất và xứng tầm. Sự rời bỏ của Mỹ đối với Afghanistan đã từng diễn ra trong giai đoạn hậu Chiến tranh Lạnh và đang được tái hiện trong thời kỳ hậu Chiến tranh chống khủng bố. Một xu hướng giảm can dự của Mỹ đang định hình, điều này được củng cố bởi những thực tế cả bên trong và bên ngoài nước Mỹ như sự thay đổi trong quan điểm và chính sách chống khủng bố của Mỹ, những hệ quả kinh tế - xã hội nghiêm trọng do dịch COVID-19, hay cạnh tranh quyền lực với Trung Quốc và Nga buộc Mỹ phải chuyển hướng nguồn lực đang ngày càng hạn chế của mình. Những ưu tiên của Mỹ liên quan đến Afghanistan, chống khủng bố, Trung Đông, có lẽ đang được nhìn nhận lại và thời điểm cho những chuyển động lớn trong chiến lược và chính sách của Mỹ đã thực sự bắt đầu ■

Bài viết thuộc đề tài Nghiên cứu khoa học cấp Bộ “Chính sách của Mỹ đối với khu vực Trung Đông Mở rộng nhìn từ Thỏa thuận hòa bình Mỹ - Taliban” giai đoạn 2021-2022 do TS. Nguyễn Khánh Vân làm chủ nhiệm.

Tài liệu tham khảo:

- ADL. (2021). *Murder and Extremism in the United States in 2020*. <https://www.adl.org/murder-and-extremism-2020>. Truy cập ngày 12/3/2022.
- AFP. (2021, September 29). U.S. 'lost' the 20-year war in Afghanistan: top US general. <https://www.france24.com/en/live-news/20210929-us-lost-the-20-year-war-in-afghanistan-top-us-general>. Truy cập ngày 5/2/2022.
- Borger. (2004). Julian, Bush team “agreed plan to attack the Taliban the day before September 11”. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2004/mar/24/september11.usa2>. Truy cập ngày 29/1/2021.
- Center for Strategic and International Studies (2021). *The Military, Police, and the Rise of Terrorism in the United States*. <https://www.csis.org/analysis/military-police-and-rise-terrorism-united-states>. Truy cập ngày 9/1/2022.
- Council on Foreign Relations. (2022). *The U.S. War in Afghanistan 1999 - 2021*. <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>. Truy cập ngày 22/6/2022.
- FAS. (1998). Jihad Against Jews and Crusaders, World Islamic Front Statement. <https://web.archive.org/web/20181225172149/https://fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>. Truy cập ngày 23/4/2021.
- Gallup. (2022). *Terrorism*. <https://news.gallup.com/poll/4909/terrorism-united-states.aspx>. Truy cập ngày 24/5/2022.
- Kux, Dennis. (2001). *The United States and Pakistan, 1947-2000: Disenchanted Allies*. Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., USA, 2001.
- New York Times*. (2017). Full Transcript and Video: Trump’s Speech on Afghanistan. <https://www.nytimes.com/2017/08/21/world/asia/trump-speech-afghanistan.html>. Truy cập ngày 4/4/2021.
- NewsDesk*. (1996). Bin Laden’s Fatwa. https://web.archive.org/web/20140419014901/http://www.pbs.org/newshour/updates/military-july-dec96-fatwa_1996. Truy cập ngày 6/5/2021.
- Osman, Borhan. (2017, December). U.S. Bombing of Afghan Drug Labs Won’t Crush the Taliban. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistans-poppy-boom-isnt-all-talibans-fault>. Truy cập ngày 6/5/2021.
- Prados, John. (2001). U.S. Analysis of the Soviet War in Afghanistan: declassified. *The National Security Archive*, October 9. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB57/us.html>. Truy cập ngày 12/12/2021.
- Providence, R.I. (2021). Costs of the 20-year war on terror: \$8 trillion and 900,000 deaths. <https://www.brown.edu/news/2021-09-01/cost-sofwar>. Truy cập ngày 13/2/2022.
- Rahmaty, Sohrab. (2016). Afghanistan: Warlords and Democracy. *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2014/10/afghanistan-warlords-and-democracy/>. Truy cập ngày 1/7/2021.
- RFI. (2021). Chông khủng bố: Mỹ chôn hàng ngàn tỷ USD tại Afghanistan và Iraq. 07/09/2021. <https://www.rfi.fr/vi>. Truy cập ngày 9/9/2021.
- Sageman, Marc. (2003). The Global Salafi Jihad. *Third public hearing of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. https://govinfo.library.unt.edu/911/hearings/hearing3/witness_sageman.htm. Truy cập ngày 10/3/2022.
- United Nations. (1999). *Security Council demands that Taliban turn over Osama bin Laden to appropriate authorities*. Press release, <https://web.archive.org/web/20130816074745/http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991015.sc6739.doc.html>. Truy cập ngày 2/4/2022.
- U.S. Department of Defense. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy*. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Truy cập ngày 17/2/2021.
- U.S. Department of State. (2017). *U.S. Relations with Afghanistan*. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ei/bgn/5380.htm#relations>. Truy cập ngày 17/2/2021.

20. U.S. Department of State. (2020). *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>. Truy cập ngày 3/12/2020.
21. U.S. Department of State. (2021). *Secretary Antony J. Blinken's Remarks on Afghanistan*. <https://www.state.gov/secretary-of-antony-j-blinken-remarks-on-afghanistan/>. Truy cập ngày 10/9/2021.
22. White House. (2021a). *Interim National Security Strategic Guidance*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Truy cập ngày 5/3/2021.
23. White House. (2021b). *National Strategy for Countering Domestic Terrorism 2021*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/National-Strategy-for-Countering-Domestic-Terrorism.pdf>. Truy cập ngày 5/7/2021.
24. White House. (2021c). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>. Truy cập ngày 20/10/2021.
25. White House. (2021d). *Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>. Truy cập ngày 2/10/2021.
26. Whitlock, Craig. (2019). At War with the Truth. *The Washington Post*, December 9. <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>. Truy cập ngày 3/8/2021