

NHỮNG THÁCH THỨC ĐỐI VỚI BARACK OBAMA Ở CHÂU PHI

Đỗ Trọng Quang

Ông Barack Obama được bầu làm Tổng thống Hoa Kỳ khiến phần đông công chúng nhiều nước trên thế giới phấn khởi, nhưng không ở đâu thành công của ông được đón chào nồng nhiệt như tại khu vực châu Phi. Obama kế thừa cả thành tựu lẫn khó khăn mà Tổng thống George W. Bush để lại trên lục địa này. Đồng thời, ông phải đương đầu với nhiều thách thức ở nơi khác ngoài châu Phi, như tình hình chiến tranh tại Iraq và Afghanistan, mối đe dọa hạt nhân từ Iran, và cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Tuy nhiên, Obama có tiềm năng để lại dấu ấn của ông ở châu Phi mà không tổng thống nào trước ông làm được. Trong diễn văn nhậm chức, Obama đã gửi đến các nhà lãnh đạo châu Phi một thông điệp về trách nhiệm cá nhân và chính trị. Ông có thể giúp tăng cường sức mạnh cho các chính phủ và xã hội dân sự châu Phi đang đòi hỏi tinh thần trách nhiệm và thể chế dân chủ. Các bước đi của ông sẽ khiến chương trình viện trợ và thương mại của Mỹ, một di sản của Tổng thống Bush, càng thêm hữu hiệu. Trong khi đó, ông phải đối mặt với các cuộc khủng hoảng nghiêm trọng mà Bush không giải quyết được.

Năm năm sau khi cựu Tổng thống George W. Bush gọi diễn biến tại Darfur là cuộc diệt chủng, vùng này vẫn xảy ra xung đột, hàng triệu người còn sống ở những trại tị nạn bấp bênh trong khi những kẻ gây ra bạo lực vẫn tự do hoành hành. Tại Somalia, chính

sách chống khủng bố của Hoa Kỳ thất bại đã để lại một đất nước hỗn loạn, với mối đe dọa từ các phần tử cực đoan và trên một triệu người đang rất cần viện trợ nhân đạo. Ở nước Cộng hòa Dân chủ Congo, cuộc chiến tranh tốn kém nhất châu Phi, với hơn 5 triệu người thương vong, chưa được giải quyết hẳn. Các nhóm vũ trang vẫn ung dung đi lại, thách thức lực lượng gìn giữ hòa bình. Nạn cưỡng hiếp và những vụ vi phạm nhân quyền khủng khiếp khác không bị trừng trị, tài nguyên khoáng sản của đất nước còn là nguyên nhân dẫn đến bắn giết nhau. Cuối cùng, Hoa Kỳ mất sự ủng hộ của nhiều nước châu Phi trong các cuộc thương lượng buôn bán quốc tế. Nếu người Mỹ đề ra được một chính sách buôn bán mới với châu Phi thì chẳng những giúp châu lục này thoát khỏi phụ thuộc, mà còn tăng cường vị trí của Mỹ ở vòng đàm phán Doha của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Thành tựu của Tổng thống Bush ở châu Phi

Năm 2000, ông Bush tuyên bố rằng, châu Phi có tầm quan trọng chiến lược đối với Hoa Kỳ. Dưới chính quyền Bush, viện trợ cho châu Phi tăng gấp hơn ba lần. Kế hoạch Cứu trợ Khẩn cấp của Tổng thống cho Nạn nhân AIDS (PEPFAR) không những thúc đẩy toàn thế giới phản ứng mạnh mẽ hơn đối với đại dịch AIDS, mà còn

tự hào vì đã cứu gần hai triệu người, phần lớn ở châu Phi, thoát chết. Các sáng kiến chống sốt rét và lao phổi khiến mọi người chú ý đến các căn bệnh hiểm nghèo này. Sáng kiến Giáo dục châu Phi (AEI) đặc biệt hỗ trợ cho lĩnh vực đó. Một sáng kiến nữa của ông Bush, Quỹ Thách thức Thiên niên kỷ (MCA), đã tài trợ cho những nước được cai quản tốt, dù họ có tầm quan trọng chính trị và chiến lược hay không, và tài trợ đáng kể trong nhiều năm cho các ưu tiên phát triển của họ. Viện trợ cho châu Phi là 2,3 tỷ USD năm 2000, tăng lên 6,6 tỷ năm 2006. Ông Bush hứa tăng viện trợ lên 9 tỷ USD năm 2010.

Obama tiếp tục chú ý đến châu Phi, ông kế thừa cách tiếp cận của hai đảng đối với châu Phi, bắt đầu từ thời Bill Clinton và được chính quyền Bush tiếp tục thi hành. Trong thời kỳ cầm quyền của Clinton, các nhà lãnh đạo thuộc đảng Cộng hòa và đảng Dân chủ trong Quốc hội đề ra Đạo luật về Tăng trưởng và Cơ hội của châu Phi (AGOA), mở cửa cho các nước châu Phi xuất khẩu hàng hóa vào Hoa Kỳ mà không phải chịu thuế quan. Ở cả thời Clinton và thời Bush, AGOA được cải tiến đều đặn để bổ sung thêm vào đó những điều khoản tự do hơn. Hàng hóa của châu Phi nhập khẩu vào Hoa Kỳ tăng hơn gấp đôi từ năm 2001 đến 2007. Thậm chí, Quốc hội do đảng Dân chủ cầm đầu cũng nhiệt tình ủng hộ PEPFAR. Hoa Kỳ hỗ trợ đều đặn việc giữ gìn hòa bình của Liên hợp quốc trong khi chi phí cho các chương trình đó tăng mạnh. Hiện nay, gần một nửa hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc được tiến hành ở châu Phi, và những hoạt động lớn nhất tại nước Cộng hòa Congo đã được mở rộng. Phần đóng góp của Hoa Kỳ cho nỗ lực gìn giữ hòa bình hiện giờ là trên 1 tỷ USD.

Theo kết quả thăm dò dư luận, Tổng thống Bush lúc mãn nhiệm vẫn được 80% số người ở châu Phi ủng hộ, phần lớn do các sáng kiến viện trợ của ông. Tuy chính sách của Mỹ đối với châu Phi có những tiến bộ lớn, nhưng vẫn còn những thách thức rơi rớt trong chiến lược trợ giúp, trở nên ngày càng cấp thiết phải giải quyết đối với chính quyền Barack Obama. Một trong các thách thức đó là phải thực hiện lời ông Bush cam kết tăng viện trợ gấp đôi năm 2010. Có thể mục tiêu 2010 sẽ được đáp ứng bằng những khoản tiền lấy từ Tổ hợp Thách thức Thiên niên kỷ (MCC) và PEPFAR, nhưng liệu chính quyền Obama có duy trì được mức đó không. Nếu mức viện trợ thay đổi thì các vấn đề khác khó được giải quyết, như an ninh lương thực, biến đổi khí hậu, chống đại dịch HIV/AIDS, thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và cải thiện cơ sở hạ tầng ở lục địa. Nhiều thách thức chông chéo đòi hỏi một chiến lược bao quát và sự phối hợp nỗ lực của các cơ quan được chỉ định giải quyết những vấn đề đó. Một trong các di sản của ông Bush để lại, mà Obama phải giải quyết, là sự gia tăng các chương trình và cơ quan hoạt động ở châu Phi và các nơi khác. PEPFAR tách khỏi Cục Phát triển Quốc tế của Hoa Kỳ (USAID), hàng chục cơ quan và văn phòng hiện nay tham gia trợ giúp nước ngoài, hàng trăm tổ chức phi chính phủ (NGO).

Đặc biệt đáng lo ngại là khoản viện trợ cho nước ngoài do Bộ Quốc phòng (DOD) quản lý, tăng từ 3,4% trong viện trợ phát triển chính thức của Mỹ năm 2000 lên 22% năm 2008. Ông Obama có thể đóng góp nhiều hơn vào hiệu quả của viện trợ bằng cách tổ chức lại cẩn thận và cải tiến sự phối hợp thay vì tăng thêm tài trợ.

Giá lương thực cao vọt dẫn đến khủng hoảng lương thực toàn cầu năm 2008, gây ra những vụ phản đối và thậm chí bạo loạn tại nhiều nước. Nhiều nhân tố được xác định là đã dẫn tới sự khan hiếm, kể cả nhu cầu về lương thực tăng lên do tầng lớp trung lưu ngày càng đông đảo ở những nước phát triển nhanh chóng như Trung Quốc, Ấn Độ và Brazil, do sản xuất nhiên liệu sinh học nhiều hơn, giá dầu tăng và nạn hạn hán. Tuy giá dầu sau đó có giảm, nhưng giá lương thực không hạ xuống mức cũ khiến thêm hàng triệu người lâm vào nạn đói. Cuộc khủng hoảng bộc lộ rõ nhiều vấn đề về tính hiệu quả của viện trợ lương thực khẩn cấp, đặc biệt việc chuyên chở lương thực của Mỹ tác động mạnh đến ngành vận tải nước Mỹ. Hơn nữa, cuộc khủng hoảng khiến mọi người ngạc nhiên trước sự suy giảm lạ lùng về trợ giúp nông nghiệp của cả Hoa Kỳ và Ngân hàng Thế giới từ những năm 1990 và chỉ mới bắt đầu phục hồi.

Ông Bush còn để lại một di sản lớn về vấn đề HIV/AIDS ở lục địa này. Vùng châu Phi cận Sahara có khoảng 67% tổng số người lây nhiễm HIV trên thế giới và 72% số người chết vì AIDS. Kế hoạch PEPFAR, được cung cấp 15 tỷ USD trong 5 năm, là "cam kết lớn nhất của bất cứ quốc gia nào để chống một căn bệnh hiểm nghèo trong lịch sử". Năm 2003, PEPFAR chỉ chi tiền để chữa trị và phòng ngừa HIV/AIDS cho 50.000 người ở vùng châu Phi cận Sahara. Hiện giờ, gần 2,1% số nạn nhân của đại dịch nhận được thuốc chữa bệnh, đại đa số tại châu Phi cận Sahara.

Chi phí của Kế hoạch Khẩn cấp trong 5 năm đầu là 18,8 tỷ USD; Quốc hội cho phép chi 48 tỷ cho 2 năm sau. Theo ước tính, tiền dùng cho các dịch vụ HIV sẽ cần tới 15,4 tỷ năm 2010

cho toàn thế giới. Ngoài ra, trong khi góp phần kiềm chế AIDS thì cả PEPFAR lẫn các chương trình khác đều không thành công trong việc ngăn chặn những trường hợp lây nhiễm mới. Cứ thêm 2 người được điều trị thì lại có 5 người mới lây nhiễm. Điều này cho thấy trách nhiệm lâu dài đối với hàng chục triệu người trở thành phụ thuộc tài trợ của Hoa Kỳ và quốc tế, có thể tiêu hao tiền bạc dùng cho các nhu cầu khác.

Ngành y tế đề nghị chính quyền Obama phát triển một chiến lược rộng rãi hơn nhằm tăng cường cơ sở hạ tầng y tế ở các nước đang phát triển, và trừ diệt ở một mức độ lớn gốc rễ xã hội của sự lây lan căn bệnh này. Ban đầu, chính quyền Obama đã từ bỏ chính sách của ông Bush là chỉ giới hạn sự trợ giúp của Mỹ cho các tổ chức không đồng ý thúc đẩy hoặc thực hiện việc nạo thai, một chính sách chẳng những hạn chế việc tham gia chương trình, mà còn khiến các chương trình HIV/AIDS tách khỏi những chương trình chăm lo sức khỏe sinh sản. Các khoản đầu tư vào việc chăm sóc sức khỏe, phát triển vắc-xin cùng những chương trình chữa trị bệnh lao, sốt rét, cúm gia cầm và các bệnh khác đòi hỏi một chiến lược y tế toàn cầu.

Các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ

Để cố gắng xóa bỏ khoảng cách giữa các nước giàu và nghèo, các nhà lãnh đạo trên thế giới họp nhau hồi tháng 9/2000 để thông qua Tuyên bố Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc. Tám mục tiêu được gọi là các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG), bao gồm những cam kết xóa bỏ nghèo đói; phổ cập giáo dục tiểu học; thúc đẩy công bằng giới; giảm tử vong trẻ em;

cải thiện sức khỏe bà mẹ; chống HIV/AIDS, sốt rét cùng các chứng bệnh khác; bảo đảm môi trường bền vững; và thiết lập một quan hệ đối tác toàn cầu để phát triển. Những tham vọng đáng ca ngợi này không tránh khỏi bị chỉ trích. Các nhà phê bình nói rằng điểm chuẩn toàn cầu để so sánh, chứ không phải điểm chuẩn quốc gia hay khu vực, làm mờ nhạt một cách không công bằng bước tiến bộ đáng quý, tuy còn hạn chế của các nước nghèo và làm cho việc đạt các mục tiêu đã tuyên bố gần như không thực hiện được đối với những nước bắt đầu từ một cơ sở thấp.

Đồng thời, họ cho rằng các MDG không bao gồm những yếu tố cơ bản khác của tăng trưởng kinh tế, như đầu tư vào cơ sở hạ tầng và cải thiện cơ hội buôn bán. Châu Phi đứng trước sự thiếu hụt lớn về cơ sở hạ tầng. Thiếu mạng lưới vận chuyển, không được cung cấp năng lượng đầy đủ, không có các hệ thống thủy lợi, thiếu nước sạch và hệ thống vệ sinh, cộng với chi phí dịch vụ quá cao, làm tổn hại các nỗ lực xóa bỏ đói nghèo. Chuyên chở 1 tấn lúa mì từ Mombasa ở Kenya đến Kampala ở Uganda đắt hơn chuyên chở số lúa mì đó từ Chicago tới Mombasa. Phát triển cơ sở hạ tầng là điều cần thiết để mở rộng buôn bán và khuyến khích đầu tư cá nhân. Ngay ở Nam Phi, nơi nhận vốn tư nhân lớn nhất để phát triển cơ sở hạ tầng, nhu cầu cũng rất đáng kể. Chi phí ước tính để đền bù sự thiếu hụt cơ sở hạ tầng là khoảng 75 tỷ USD. Chính quyền Bush đã bắt đầu giải quyết các nhu cầu về cơ sở hạ tầng thông qua MCC, nhưng chương trình này không được ủng hộ mạnh mẽ trong Quốc hội.

Chính quyền Obama sẽ phải triển khai một khuôn khổ phát triển mới và

một mô hình mới để được sự đồng thuận quốc tế, khi mà suy thoái kinh tế, cuộc khủng hoảng lương thực toàn cầu và cơ sở khởi đầu của châu Phi khiến không MDG nào được đáp ứng ở châu Phi cận Sahara. Mô hình mới phải thuyết phục được Quốc hội và đưa tới sự cam kết quốc tế cho những mục tiêu có lẽ thực tế hơn, nhưng chắc chắn tốn kém.

Mô hình mới cần giải quyết một hiện tượng vốn chưa được chú trọng ở các chương trình viện trợ trước kia và bây giờ, đó là biến đổi khí hậu. Biến đổi khí hậu sẽ có tác động nghiêm trọng đối với châu Phi. Thiếu nước và nạn hạn hán xảy ra nhiều hơn là những nguy cơ lớn. Thiếu nước sẽ tác động đến sản lượng mùa màng. Với sản lượng ngũ cốc theo dự đoán giảm sút tới 50% ở một số quốc gia năm 2020, thì tình hình thiếu an ninh lương thực, một điều nghiêm trọng, sẽ trở thành vấn đề lớn hơn: Mức khí ôzôn cao sẽ tác động mạnh đến sức khỏe con người ở miền Trung và miền Nam châu Phi. Các nhà nghiên cứu tin rằng nhiệt độ trung bình cao hơn ở Đông Phi đã sinh ra nhiều muỗi mang mầm bệnh sốt rét. Biến đổi khí hậu sẽ khiến dân chúng di cư ồ ạt từ các vùng dễ tổn thương vì khí ôzôn đến miền Nam châu Phi vốn đã chống chọi khó khăn và các đô thị đông đúc ven biển, đặc biệt có thể dẫn đến một làn sóng di cư bất hợp pháp sang châu Âu, làm trầm trọng thêm các vấn đề xã hội và chính trị. Ở châu Phi, các vụ xung đột vì đất và nước sẽ tăng thêm, như đã từng xảy ra ở các bang miền trung Nigeria, miền Đông nước Cộng hòa Dân chủ Congo và Darfur.

Chính quyền Obama sẽ phải quan sát kỹ mọi khía cạnh của các chiến lược phát triển hiện nay để xem liệu các chiến lược đó có giải quyết được

thích đáng những thay đổi này bằng cách chuẩn bị các phương tiện, công nghệ và những tiến bộ khoa học khác không, nhằm giảm thiểu tác động của chúng.

Việc trợ giúp nước ngoài tăng lên nhiều đã làm nổ ra một cuộc tranh luận dữ dội trong chính quyền Bush về cơ cấu của viện trợ Mỹ, và khiến Bộ Ngoại giao phải nỗ lực tăng cường việc điều phối. Chính quyền Obama sẽ phải đương đầu với sức ép về vấn đề này từ Quốc hội và những người ủng hộ họ nhất. Hầu hết các khuyến cáo đều phản ánh một cảm giác rằng, phát triển đã được gắn kết quá chặt chẽ với an ninh và các mục tiêu ngắn hạn trong chính phủ Bush, nên cần có tầm nhìn và sự ủng hộ chính trị xa hơn trong nhiệm kỳ tổng thống của ông Obama. Một số người muốn có một cơ quan phát triển tương tự như Vụ Phát triển Quốc tế của nước Anh. Cơ quan này có thể nâng phát triển cùng với quốc phòng và ngoại giao thành một công cụ chủ chốt của chính sách đối ngoại Mỹ, và bảo đảm nhiều nguồn cung cấp hơn để viện trợ nước ngoài. Tuy nhiên, có thể có sự chống đối điều này, đặc biệt trong Quốc hội. Những người khác thì cho rằng USAID vẫn nên cầm đầu các chương trình viện trợ, cũng như phối hợp với các cơ quan viện trợ khác, nhưng tập hợp các chương trình với nhau cũng có những vấn đề của nó. Một chương trình như PEPFAR có thể thu hút quá nhiều thời gian và tiền của cơ quan. Một chương trình như MCC, trợ giúp tiền trên cơ sở chính phủ nước nhận viện trợ phải có khả năng cai quản đất nước chứ không phải căn cứ trên nhu cầu.

Có những quan điểm khác cho rằng, trợ giúp nước ngoài nên được coi là một phần của chiến lược an ninh quốc gia. Họ lập luận rằng khi chủ

nghĩa khủng bố có thể phát triển ở những nước yếu kém, thì các cơ quan viện trợ cần phải phối hợp chặt chẽ với các Bộ Quốc phòng và Ngoại giao để đáp ứng nhu cầu tái thiết sau chiến tranh như ở Iraq, Afghanistan và các nước châu Phi như Cộng hòa Dân chủ Congo và Sômalia. Trong khi muốn để phát triển dài hạn đóng vai trò quan trọng hơn trong chính sách của Hoa Kỳ và coi đó là một yếu tố chủ yếu trong chính sách an ninh quốc gia, thì cách tiếp cận này vẫn nhấn mạnh sự gắn kết mật thiết giữa các cơ quan viện trợ với Bộ Ngoại giao, chứ không phải đứng độc lập.

Chính phủ Obama nên dành ưu tiên nào cho vấn đề nào? Bất cứ cách cải tổ nào cũng đòi hỏi nhiều thời gian và sự chú ý của các quan chức cao cấp, yêu cầu có sự dàn xếp giữa các cơ cấu quyền lực trong ngành hành pháp và cần trao đổi ý kiến rộng rãi với Quốc hội. Nhu cầu cải tổ chắc chắn là lớn, nhưng do cuộc khủng hoảng kinh tế và nhiều ưu tiên khác nhau trong chính sách đối ngoại, nên một cuộc cải tổ lớn có thể quá khó khăn đối với chính quyền hiện hành. Những cách thu xếp hợp tình thế hơn là con đường mà ông Obama nên theo.

Những thách thức về an ninh

Một trong những điều cần thực hiện đầu tiên của chính quyền Obama là giải quyết ba tình hình xung đột lớn. Thứ nhất, chính phủ Bush đã cầm đầu một nỗ lực quốc tế nhằm kết thúc cuộc chiến tranh dai dẳng của Sudan. Nhưng quá trình hòa bình này khá bấp bênh và còn phức tạp thêm do bạo lực tiếp diễn tại Darfur. Mặc dù hai đặc phái viên được cử liên tiếp đến giải quyết vụ xung đột Darfur, nhưng chính quyền Bush không thể chấm dứt cái gọi là cuộc diệt chủng.

Thứ hai, chính quyền Bush đóng một vai trò không nhỏ trong việc giành hòa bình ở Cộng hòa Dân chủ Congo, ủng hộ một hành động mạnh của Liên hợp quốc, góp phần thành lập một nhóm làm việc của Congo, Uganda, Rwanda và Burundi để mang hòa bình đến cho vùng biên giới phía Đông. Nhưng từ lúc chiến sự lại bùng nổ ở đó năm 2008, thì Hoa Kỳ không tích cực như Anh, Pháp và Liên hợp quốc. *Thứ ba*, chính quyền Bush tin tưởng nhiều ở giải pháp quân sự chống một phong trào Hồi giáo cực đoan tại Somalia. Chính sách đó góp phần gây ra một cuộc khủng hoảng lớn và làm cho chính phong trào mà Hoa Kỳ chống đối lại nổi lên.

Một tình trạng mà chính quyền Obama phải chú ý là, Bộ Ngoại giao hiện nay thiếu nhân sự trầm trọng. Vụ châu Phi thuộc Bộ Ngoại giao là cơ quan nhỏ nhất mặc dù có nhiều việc phải làm tại 48 nước và giải quyết nhiều cuộc khủng hoảng lớn. Tuy Ngoại trưởng Condoleezza Rice phải bổ nhiệm nhiều người đến làm việc ở châu Phi và các sứ quán khác ngoài châu Âu, nhưng trong thực tế rất ít nhân sự dành cho châu Phi theo chương trình này và, nhìn chung, nhân viên còn bị rút đi do nhu cầu ở Iraq và Afghanistan. Một thử nghiệm đầu tiên về tính nghiêm chỉnh của chính quyền Obama, nhằm đem hòa bình đến cho châu Phi, là dành thêm nhân sự và tiền cho châu lục đó. Cuộc chiến tranh Darfur có thể là một thử nghiệm về điều đó, nên Đại sứ Mỹ tại Liên hợp quốc Susan Rice kêu gọi phải có hành động mạnh để chấm dứt cuộc khủng hoảng.

Một trong những quyết định gây tranh luận nhiều nhất của chính quyền Bush về châu Phi, đã thông báo năm 2007, là việc thành lập một Bộ

Chỉ huy duy nhất của Hoa Kỳ ở châu Phi (AFRICOM) để bảo đảm lợi ích an ninh của nước Mỹ tại lục địa này. Trước đây, mỗi quan tâm đó được giải quyết qua ba bộ chỉ huy riêng rẽ: Bộ Chỉ huy Hoa Kỳ ở châu Âu (EUCOM), Bộ Chỉ huy Hoa Kỳ tại Thái Bình Dương (PACOM) và Bộ Chỉ huy Trung tâm của Hoa Kỳ (CENTCOM). Việc thành lập một bộ chỉ huy duy nhất phản ánh một nhận thức rằng, châu Phi có tầm quan trọng chiến lược đối với nước Mỹ.

Tuy nhiên AFRICOM bị chỉ trích gay gắt ở châu Phi. AFRICOM là nạn nhân của chính nó khi muốn trở thành một cái gì mới và khác, một cái gì không phải là một “bộ chỉ huy chiến đấu” truyền thống. Những người chịu trách nhiệm giải thích AFRICOM nhấn mạnh rằng, nó không để người Mỹ dính líu vào cuộc chiến ở châu Phi, mà nó sẽ làm việc với các cơ quan khác như Bộ Ngoại giao, Bộ Thương mại,... để xúc tiến ổn định, dân chủ và phát triển. Nhưng theo người châu Phi, thì điều này có nghĩa là tất cả chính sách châu Phi của Hoa Kỳ đều sẽ trở thành “quản sự hóa”, tức là mọi chương trình phát triển, dân chủ và cứu trợ nhân đạo từ nay sẽ được chỉ đạo qua lăng kính của lợi ích an ninh Mỹ.

Vấn đề càng xấu thêm khi AFRICOM tuyên bố muốn đặt cơ quan đầu não ở lục địa châu Phi. Đối với các nhà lãnh đạo châu Phi, luôn luôn ngờ vực lợi ích an ninh của Mỹ và thường cảnh giác với căn cứ quân sự nước ngoài, thì đây là một lời cảnh báo. Nhiều nước châu Phi, kể cả những nước có nhiều ảnh hưởng như Nigeria và Nam Phi, chính thức tuyên bố phản đối AFRICOM, và chẳng nước nào, trừ Liberia, muốn cơ quan đó đặt đầu não trên đất mình.

Cuộc tranh cãi ban đầu về AFRICOM không đạt kết quả vì đúng lúc Hoa Kỳ công nhận tầm quan trọng chiến lược ngày càng tăng của châu Phi, và có thể giải quyết các vấn đề an ninh nghiêm trọng ở đây một cách hiệu quả hơn. Chính quyền Obama có thể góp phần xóa bỏ nỗi lo ngại của châu Phi về AFRICOM bằng cách giải quyết vấn đề thẳng thắn và gắn liền những vấn đề đó với các nhu cầu và ưu tiên của châu Phi. Một số trong những vấn đề này đòi hỏi phải hợp nhất các chiến lược của Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng và USAID. Cơ quan AFRICOM có thể làm tốt nếu tập trung vào nguy cơ về an ninh đang đe dọa cả sự ổn định của châu lục đó và lợi ích của Mỹ.

Vùng Tây Phi nhiều dầu lửa là nguồn cung cấp 15% số dầu nhập khẩu của Mỹ, và có thể trở thành nguồn năng lượng lớn hơn nữa khi việc khai thác ngoài khơi được tiến hành và các nhà máy khí hóa lỏng được xây dựng. Tuy nhiên, vùng này lại thường xuyên bất ổn. Tại châu thổ sông Niger của nước Nigeria, các vụ tấn công thiết bị sản xuất dầu lửa làm ngừng trệ đến 10% việc sản xuất dầu của nước này, và có lẽ khoảng 5 tỷ USD Mỹ đang bị lấy đi mỗi năm để mua vũ khí và hối lộ các cấp chính quyền. Cướp biển làm rối loạn cả vùng vịnh Guinea, nơi có các nước sản xuất dầu lửa chủ chốt khác của châu Phi như Angola, Guinea xích đạo và Cameroon.

Các vấn đề của châu thổ sông Niger và vùng vịnh Guinea không thể chỉ giải quyết bằng phương tiện quân sự. Tuy vậy, chắc chắn khả năng của hải quân và lính canh gác bờ biển được cải thiện cùng với sự hợp tác giữa các nước ở vịnh là những yếu tố cần thiết. Một khi các chính phủ châu

Phi sẵn sàng giải quyết tận gốc rễ xã hội và chính trị của vấn đề, thì AFRICOM có thể cung cấp sự giúp đỡ rất cần thiết về kỹ thuật và vật tư. Bộ Chỉ huy của Mỹ ở châu Phi đang huấn luyện cho các nhà lãnh đạo quân sự tương lai trong khu vực. Cơ quan đó đang xúc tiến sự hợp tác giữa các nước ở vịnh, vì chẳng nước nào có thể một mình bảo đảm an ninh cho thiết bị sản xuất dầu lửa ngoài khơi. AFRICOM, cùng với Bộ Ngoại giao và USAID, có thể cung cấp cho Nigeria và các nước sản xuất dầu lửa khác trong khu vực sự giúp đỡ toàn diện để nguồn tài nguyên rất quý giá này không bị cướp đi.

Châu Phi không tránh khỏi nạn khủng bố giống như các nơi khác trên thế giới. Các sứ quán Mỹ bị đánh bom tại Kenya và Tanzania năm 1998, cho thấy sự có mặt của nhiều nhóm al-Qaeda ở bờ biển phía đông châu lục. Osama bin Laden đã từng hoành hành tự do ở Sudan, các phần tử Hồi giáo cực đoan vẫn đe dọa giành lại quyền kiểm soát Somalia sau một cuộc nổi dậy đẫm máu chống quân đội Ethiopia, mặc dù Mỹ cố gắng ngăn chặn chúng. Ở Tây Phi và Trung Phi ít có sự đe dọa của các phong trào Hồi giáo cực đoan hơn. Với sự lan tràn đạo Hồi cực đoan và sự phát triển các hoạt động khủng bố, thật không dễ đối phó với chủ nghĩa khủng bố. AFRICOM rõ ràng có vai trò quan trọng trong việc chống lại các mối đe dọa này.

Ở Somalia diễn ra tình huống chống khủng bố nghiêm trọng nhất mà chính quyền Obama đang giải quyết tại châu Phi. Đây là nơi Hoa Kỳ dính líu nhiều nhất về quân sự cũng như ngoại giao, và là nơi chính sách này thất bại. Somalia hầu như không có chính phủ trong hơn 20 năm. Trong thời kỳ này của các thủ lĩnh quân sự,

các rào chắn và bắn giết nhau trong nội bộ, một phong trào Hồi giáo cực đoan không khác phong trào Taliban lúc đầu và đã bị Mỹ đưa vào danh sách các nhóm khủng bố, được các nhà kinh doanh và các thủ lĩnh bộ tộc khác hỗ trợ. Với sự giúp đỡ ngầm của Hoa Kỳ, quân đội Ethiopia đã tiến vào đây đánh đổ chính phủ Hồi giáo cực đoan, một cuộc can thiệp làm bùng phát một cuộc nổi dậy lâu dài, tạo ra một tình hình khẩn cấp về nhân đạo. Trong thời gian này, tên lửa Mỹ phóng vào các phần tử vũ trang bị tình nghi ở Somalia đã châm ngòi cho tư tưởng chống Mỹ. Lúc ông Obama lên làm Tổng thống, người lính Ethiopia cuối cùng rút khỏi Somalia, chỉ để lại một lực lượng gìn giữ hòa bình yếu ớt ở một đất nước lại rơi vào nội chiến, với phong trào Hồi giáo cực đoan đe dọa trở lại nắm quyền.

Ông Obama cần phải đưa ra một chính sách hoàn toàn mới để bảo đảm lợi ích của Mỹ trong khu vực. Ông nên ít dựa vào hành động quân sự trực tiếp và nên ủng hộ một quá trình chính trị do Liên hợp quốc cầm đầu tại Somalia. Ngoài ra, chính phủ Mỹ nên giúp đỡ xây dựng lại một liên minh các quốc gia châu Phi để hợp tác kiểm chế các mối đe dọa khủng bố.

Hiện giờ AFRICOM, và trước kia EUCOM, đã góp phần thúc đẩy hợp tác giữa các nước ở miền Bắc và khu vực Sahel của châu Phi để kiểm chế hoạt động của tổ chức al-Qaeda trong vùng Maghreb (AQIM), một tổ chức khủng bố xuất sứ từ Algeria. Nhóm này đã sử dụng khu vực Sahel rộng lớn thừa thớt dân cư, bao gồm các nước nghèo nàn như Mali, Mauritania, Chad và Senegal, để trốn tránh sự truy đuổi của Algeria, và để tuyển mộ và huấn luyện lính mới. Chúng cũng bắt cóc người nước ngoài

để đòi tiền chuộc. Theo một chương trình trước đó của EUCOM trong khu vực, Bộ Quốc phòng Mỹ, với AFRICOM đóng một vai trò lớn, hiện nay chỉ đạo Quan hệ Đối Tác Chống khủng bố Xuyên Sahara, tìm cách củng cố khả năng các nước vùng Sahel kiểm soát biên giới, góp phần bắt giữ bọn AQIM. Quan hệ Đối tác Chống khủng bố Xuyên Sahara là một ví dụ tốt về sự cần thiết hợp tác giữa các cơ quan trong lĩnh vực an ninh.

Một chương trình chống khủng bố thành công trong khu vực chẳng những cần lực lượng an ninh mạnh hơn, mà còn đòi hỏi phải cai quản đất nước tốt và phát triển kinh tế. Nó chỉ thành công nếu các cơ quan viện trợ như USAID nhận được đủ tiền để giúp những nước nghèo này làm cho cuộc sống cư dân miền Bắc tốt đẹp hơn.

Về việc gìn giữ hòa bình, Liên minh châu Phi (AU) được thành lập năm 2002 và nó lập tức cam kết đóng một vai trò tích cực trong việc giải quyết xung đột. Tổ chức đó gửi lực lượng gìn giữ hòa bình đến Burundi, Darfur và, thông qua Cộng đồng Kinh tế Các nước Tây Phi (ECOWAC), đến Bờ biển Ngà, Liberia và Sierra Leone, nhưng chẳng bao lâu AU lâm vào những khó khăn nghiêm trọng. Tổ chức đó chưa bao giờ đạt được sức mạnh đã hứa, và được trang bị tồi đến nỗi chẳng có tác động nào đối với cuộc tàn phá diễn ra ở đây. Một lực lượng phối hợp giữa AU và Liên hợp quốc sau đó cũng gặp những khó khăn tương tự. AU hứa đưa 8.000 quân thay thế lực lượng Ethiopia tại Somalia, nhưng không có được 4.000 quân. Bây giờ quân đội Ethiopia rút đi, thì lực lượng gìn giữ hòa bình còn lại cảm thấy bị nguy hiểm và cũng đe dọa rút đi. Cam kết gìn giữ hòa bình của AU như vậy yếu

đi nhiều, trở thành một vấn đề nghiêm trọng cho cả Mỹ và Liên hợp quốc, vì cả Mỹ lẫn Liên hợp quốc đều phụ thuộc sự tham gia của châu Phi ở Sudan, Somalia và Cộng hòa Dân chủ Congo, cũng như ở những tình huống xung đột khác tại châu Phi.

Ban đầu AU tìm cách đưa 5 lữ đoàn sẵn sàng tới gìn giữ hòa bình, nhưng không thực hiện được mức cam kết này. AFRICOM có thể làm tốt nếu coi việc trang bị và huấn luyện lực lượng đó là một trong những ưu tiên hàng đầu. Ngoài ra, chính quyền Obama nên quyết định cung cấp trang bị cần thiết cho lực lượng Liên hợp quốc và AU đang bị bao vây tại Darfur. Sự hỗ trợ tích cực của ông Obama sẽ khiến AFRICOM thường xuyên được tin nhiệm ở lục địa này và xóa bỏ những lời bàn tán xì xào trước đây.

Châu Phi còn gặp một nguy cơ mới. Các tập đoàn buôn bán ma túy ở châu Mỹ Latinh đang mở đường chuyển hàng qua Tây Phi sang châu Âu. Các nước Guinea-Bissau, Cape Verde và nhiều quốc gia châu Phi khác đang bị bọn này thâm nhập, với đủ tiền hối lộ giới lãnh đạo các nước nghèo đó và tìm cách tạo ra những khu vực mà ở đây sự kiểm soát của nhà nước được nhường cho chúng, như tại Guinea-Bissau. Các quốc gia ma túy ở châu Phi sẽ là mối đe dọa lớn cho lợi ích của châu Phi và Mỹ. Những nước đó sẽ phá hoại xu hướng tiến tới dân chủ và cai quản đất nước tốt của hai thập kỷ qua. Sự ổn định sẽ gặp nguy cơ ở toàn bộ vùng Tây Phi, một nguồn cung cấp năng lượng lớn, và có thể bọn khủng bố và buôn bán ma túy sẽ hợp tác với nhau tại những vùng như châu thổ Niger cùng nhiều nơi khác.

AFRICOM đã thừa nhận tính nghiêm trọng của nguy cơ này và sự cần thiết hợp tác giữa các cơ quan để

xử lý mối đe dọa đó. Sự hợp tác về tình báo, cải cách lĩnh vực an ninh, đặt ra các chương trình phát triển tốt hơn, hỗ trợ xã hội dân sự và tăng cường thể chế dân chủ phải là một bộ phận của chiến lược chống ma túy. Chính quyền Obama nên tài trợ rộng rãi cho chương trình này, ngăn chặn nguy cơ đó trước khi nó bắt rễ sâu hơn vào lục địa châu Phi.

Các nhân tố mới ở châu Phi: Nga, Trung Quốc và Brazil

Năm 2008, ông Obama nói rằng: “Sự xuất hiện ảnh hưởng của Trung Quốc ở châu Phi là một trong những diễn biến lớn nhất tại lục địa này từ khi Chiến tranh Lạnh kết thúc”. Thật vậy, quan hệ bắt đầu phát triển giữa Trung Quốc với châu Phi đã được nhiều người chú ý.

Trung Quốc đứng ở hàng đầu trong các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng tại châu Phi, đầu tư xây dựng cầu đường khắp lục địa này. Cho đến nay, có trên 800 công ty Trung Quốc hoạt động ở 49 nước châu Phi. Trung Quốc nhập khẩu nhiều dầu lửa từ châu Phi, trong đó Angola là nguồn cung cấp chính. Sudan, nơi Trung Quốc đầu tư trực tiếp vào công nghiệp, là một nguồn cung cấp lớn nữa. Trung Quốc đầu tư vào các mỏ khoáng sản lớn tại Zambia, Tanzania và nhiều nơi khác, và là nước nhập khẩu chủ yếu gỗ từ Trung Phi. Nước đó cũng trở thành một đối tác thương mại ngày càng quan trọng với châu Phi, buôn bán hai chiều tăng từ 10 tỷ USD năm 2000 lên 73 tỷ năm 2007. Năm 2010, Trung Quốc có thể vượt Hoa Kỳ làm đối tác thương mại quan trọng nhất của châu Phi. Cùng với đầu tư và buôn bán là hoạt động ngoại giao được thúc đẩy mạnh, bao gồm các chuyến viếng thăm của chủ tịch và thủ tướng, một

chương trình văn hóa ngày càng lớn, việc đào tạo hàng nghìn người châu Phi trong các lĩnh vực khác nhau.

Chẳng những Trung Quốc đã nhận thấy số lượng to lớn năng lượng và tài nguyên chưa khai thác ở châu Phi, mà cả Brazil, Nga và Ấn Độ cũng quan tâm. Tuy còn tụt hậu xa sau Hoa Kỳ và Trung Quốc về viện trợ và buôn bán, nhưng người Nga đã biểu lộ dấu hiệu rõ ràng là họ muốn tăng cường sự có mặt tại đây. Tháng 9/2008, công ty khí đốt quốc doanh Gazprom của Nga đã được nhượng quyền khai thác khí đốt tại Nigeria và có kế hoạch xây dựng đường ống dẫn khí trị giá 10 tỷ USD, dài khoảng 2.700 dặm qua Sahara sang châu Âu. Nga còn có ý định xóa nợ gần 20 tỷ USD cho các nước châu Phi, và thông báo các khoản viện trợ.

Ngay sau khi Tổng thống Lula da Silva lên cầm quyền, Brazil cũng cố gắng lập quan hệ mật thiết hơn với châu Phi. Chỉ trong 3 năm đầu tiên từ khi nhậm chức, Tổng thống Lula đã thực hiện 5 chuyến công du đến lục địa này, và thăm hơn 20 nước châu Phi. Từ năm 2003 đến 2007, Brazil mở thêm 20 sứ quán mới tại châu Phi và buôn bán hai chiều tăng gấp đôi. Hội nghị thượng đỉnh châu Phi - Nam Mỹ đầu tiên được tổ chức ở Abuja tại Nigeria năm 2006, trong đó Brazil đóng vai trò lãnh đạo. Hội nghị thượng đỉnh thứ hai được dự kiến vào năm 2009 tại Venezuela.

Các chính phủ châu Phi hoan nghênh mối quan tâm ngày càng lớn của các nước này, và đáp lại các dự án viện trợ và xây dựng cơ sở hạ tầng

bằng việc nhượng quyền khai thác dầu khí và cho phép khai thác mỏ khoáng sản. Một số chính phủ thấy các nước đó đã tạo ra một "mô hình phát triển khác" và là những nguồn viện trợ khác, đặc biệt khi các khoản viện trợ của phương Tây bị các chính phủ châu Phi coi là đã được thực hiện với quá nhiều điều kiện ràng buộc. Tuy nhiên, châu Phi không khỏi e ngại khi nhiều nhân công Trung Quốc được đưa vào đây thực hiện dự án. Hàng hóa Trung Quốc và Ấn Độ nhập vào châu Phi đã phá hoại các ngành công nghiệp hàng tiêu dùng trong nước của các quốc gia châu Phi. Ngoài ra nhiều người lo ngại về chất lượng một số dự án cơ sở hạ tầng của Trung Quốc, cũng như đường sá và bệnh viện.

Kết luận

Qua những phân tích trên, chính quyền Obama đang phải đối mặt với nhiều thách thức ở châu Phi. Ông có lợi thế là dựa vào thành tựu của cựu Tổng thống Bush và sự ủng hộ của hai đảng đối với thành tựu đó trong tám năm qua. Vì thế, duy trì thành quả của Bush nên được coi là ưu tiên lớn, và ông cần tăng cường sự cam kết của Hoa Kỳ trong việc giải quyết các vụ xung đột lớn tại châu Phi ■

Tài liệu tham khảo:

1. *Foreign Affairs* 87, no. 6 (November/December 2008).
2. *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2009.