



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh

Hà Nội, Việt Nam

(84-4) 831-4580 -- Fax: (84-4) 831-4601

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO MỸ  
CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ CHO CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ, THÁNG 3/2000  
VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ

## NHỮNG ẢNH HƯỞNG ĐỐI VỚI VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH NGOẠI GIAO CỦA MỸ

Stephen J. Wayne

*Stephen Wayne, giáo sư về chính phủ của trường Đại học Georgetown và là một chuyên gia về tổng thống Mỹ, nói phi tập trung hóa việc hoạch định chính sách ngoại giao ở Mỹ "phản ánh sự phát triển của chính phủ Mỹ và khả năng tiếp cận với các lợi ích bên ngoài ngày càng tăng". Ông cũng nói chính sách ngoại giao đang được tranh luận và triển khai phần lớn bởi nhiều người hơn với việc đào tạo và kinh nghiệm quan trọng trong ngoại giao cả ở lĩnh vực công cộng và tư nhân".*

Khi nghĩ về việc hoạch định chính sách ngoại giao ở nước Mỹ, người ta thường nghĩ về Tổng thống. Cuối cùng, các Tổng thống đã là các kiến trúc sư trưởng và người thực hiện chính sách ngoại giao kể từ khi bắt đầu nền cộng hòa. Những người xây dựng Hiến pháp Mỹ rất lưu tâm đến các lợi thế mà chức tổng thống đưa lại nỗ lực này: một thiết chế theo đẳng cấp với một người đứng đầu, một thiết chế mà có thể ở một nhiệm kỳ tiếp và một thiết chế có thể hành động với "năng lượng nhiều nhất, nhanh nhất và trách nhiệm nhất". Trích James Wilson, một trong các đại biểu của Hội nghị hiến pháp.

Nhưng các nhà tạo dựng cũng lo sợ về sự độc đoán và những hành động vô trách nhiệm bởi người đứng đầu hành pháp, như những gì họ gán cho Vua George III và coi đó là nguyên nhân của cuộc các mạng Mỹ. Nhằm làm giảm khả năng mà một tổng thống có thể tham gia trong các hoạt động mà nó có thể nguy hiểm cho lợi ích quốc gia, Hiến pháp quy định việc kiểm tra hàng loạt quyền hành pháp, đặc biệt là những quyền liên quan đến chiến tranh và hòa bình. Các hiệp định phụ thuộc vào sự phê chuẩn của Thượng viện với 2/3 số phiếu, trong khi việc bổ nhiệm ngay cả đại sứ cũng yêu cầu sự đồng ý của đa số trong Thượng viện. Hạ viện cũng có thẩm quyền điều tiết ngoại thương; tuyên bố chiến tranh; đưa ra, duy trì và quy định cho quân đội và hải quân thường trực; huy động lực lượng dân phòng và số tiền phù hợp cho các hoạt động của chính phủ và triển khai chính sách ngoại giao.

Các quyền lực bị chia sẻ đòi hỏi sự hợp tác về tổ chức nhằm thiết lập chính sách công cộng. Đó là nguyên nhân vì sao các nhà kiến tạo muốn thành lập Thượng viện, cơ quan nhỏ hơn trong lưỡng viện, như là cơ quan cố vấn để giúp tổng thống trong việc hoạch định chính sách ngoại giao. Cả việc quyết định hiệp ước và bổ nhiệm đều yêu cầu có "sự cố vấn và đồng ý" của Thượng viện. Tuy nhiên, khi tổng thống đầu tiên của Mỹ, George Washington, cố gắng tìm kiếm lời khuyên của Thượng viện về một hiệp ước mà chính quyền của ông mong muốn đàm phán với những dân tộc bản xứ, những người sống ở phần Tây của bang Georgia, ông thấy rằng Thượng viện chậm đáp ứng và lời khuyên của các thành viên thượng viện là vô vị cho dù thuận lợi nhất. Thay vì chuyển lại cho Thượng viện để góp ý

về chính sách ngoại giao, Washington chuyển cho những người đứng đầu các bộ, một nhóm James Madison gọi là nội các của tổng thống. Khó tìm thuật ngữ cho nhóm này và vì vậy đã dùng nội các như cơ quan cố vấn cho đối nội và đối ngoại.

Bắt đầu từ Washington, các tổng thống trở thành người đứng đầu các nhà hoạch định chính sách ngoại giao và các Bộ trưởng Ngoại giao là các cố vấn trưởng và quản lý của họ về chính sách đó. Thượng viện tiếp tục phê chuẩn các hiệp định, nhưng các tổng thống hiếm khi tìm kiếm lời khuyên về thiết chế của Thượng viện. Dẫu sao khoảng 70% các hiệp định họ đệ trình lên Thượng viện đã được phê chuẩn với rất ít hoặc không sửa đổi.

Trong suốt thế kỷ 19 đến thế kỷ 20, các tổng thống chi phối quá trình hoạch định chính sách ngoại giao. Họ tiếp các đại sứ, công nhận các nước, ký các thoả thuận, các hiệp định chính thức với những người các đối tác ở các nước. Là Tổng tư lệnh, các tổng thống cũng bố trí các lực lượng vũ trang để bảo vệ cuộc sống và lợi ích của người Mỹ. Tổng thống Thomas Jefferson đã ra lệnh cho hải quân và lính thủy đánh bộ trả đũa bọn hải tặc Barbary, bọn đã đe dọa tàu của Mỹ. Tổng thống James Polk chỉ huy quân đội vào vùng lãnh thổ bị tranh chấp với Mêhicô để củng cố những gì mà Texans coi là biên giới đúng của họ. Tổng thống Abraham Lincoln huy động lực lượng dân phòng và chỉ đạo phong toả khu vực phía Nam. Quốc hội có thể phản đối các hoạt động của tổng thống nhưng đã không làm như thế. Tuy nhiên, khi một chính sách không thành công, Hạ viện thả sức tố cáo nó như họ vẫn làm. Chỉ trong những lĩnh vực về thương mại và thuế quan, Hạ viện đóng vai trò đưa ra các chính sách.

Sự dính líu của Mỹ trong trường quốc tế bắt đầu mở rộng từ khi bước vào thế kỷ 20 dưới thời của Theodore Roosevelt và Woodrow Wilson. Cả hai tổng thống đưa ra các sáng kiến quốc tế mới cho Mỹ và cả hai đã sử dụng “thuyết giáo cửu khôi” nhằm cố gắng tập hợp sự ủng hộ của công chúng cho họ. Roosevelt đã thành công trong việc giành được sự thông qua để xây dựng kênh Panama, nhưng Wilson đã không giành được sự phê chuẩn hiệp định Versailles, hiệp định chấm dứt chiến tranh Thế giới thứ nhất và để cho Mỹ tham gia Hội quốc liên.

Mặc dầu vậy, đặc quyền rộng lớn của tổng thống về công việc ngoại giao đã được thiết lập một cách chắc chắn. Vào năm 1936, Tòa án tối cao thừa nhận đặc quyền này trong vụ Mỹ với Tổng công ty Curtiss-Wright, chỉ thị rằng tổng thống nắm quyền lập hiến vốn đã có để chỉ đạo công tác ngoại giao, trái lại trong lĩnh vực đối nội các trách nhiệm hoạch định chính sách rõ ràng đã được trao cho Quốc hội.

Phân biệt sự khác nhau giữa hoạch định chính sách đối nội và đối ngoại tiếp tục được trao đổi trong ba thập kỷ tiếp nữa. Mỹ tham gia Chiến tranh Thế giới thứ hai, tiếp theo là chiến tranh lạnh, đưa đến và tiếp tục bầu không khí khủng hoảng đã khích lệ Quốc hội phải theo sự lãnh đạo của tổng thống. Trong giai đoạn này, người ta nói rằng chính trị dừng lại ở mép nước. Sự hợp tác của hai đảng thể hiện tính chất của việc hoạch định chính sách đối ngoại cho đến cuối thập kỷ 60.

Chiến tranh Việt Nam đã chấm dứt hợp tác hai đảng này. Tức giận bởi những phát biểu, những lời hứa sai và lừa dối của các tổng thống Lyndon Johnson và Richard Nixon, vỡ mộng bởi sự thiệt hại của người Mỹ và lún sâu sự dính líu của quân đội và bị kích động bởi những chỉ trích ngày càng tăng ở trong nước, Quốc hội chống lại chính sách kéo dài và mở rộng chiến tranh của tổng thống. Vào năm 1971, một bộ luật đã được thực hiện nhằm hạn chế việc sử dụng tiền của chính phủ để mở rộng chiến tranh sang các nước láng giềng Đông Nam Á; lưỡng viện đã thông qua Nghị quyết về các quyền đối với chiến tranh về sự tẩy chay của tổng thống Nixon để tạo cho hai viện có tiếng nói mạnh hơn trong việc quyết định tham chiến. Trong thập kỷ 80, Quốc hội cũng đã hạn chế việc chi tiêu ngân sách của tổng thống, thời gian này ở Trung Mỹ. Việc vi phạm chính sách này xảy ra do các quan chức của chính quyền Reagan đã dẫn đến vụ bê bối Iran-Contra liên quan đến việc bán vũ khí cho Iran và chuyển lợi nhuận bán vũ khí này cho Contra ở Nicaragua và dẫn đến tới những lời buộc tội đối với hai trợ lý an ninh quốc gia về tội vi phạm pháp luật.

Sự tham gia tăng lên của quốc hội trong việc hoạch định chính sách ngoại giao tuy nhiên không đơn giản chỉ là phản ứng đối với cuộc chiến tranh không được ưa chuộng ở Việt Nam. Những thay đổi trong các môi trường thiết chế, chính trị và thông tin cũng là trách nhiệm để mở rộng lợi ích trong các vấn đề thuộc về chính sách ngoại giao, những người tham gia chính sách ngoại giao, các nguồn thông tin và kiến thức cần thiết để đưa ra các đánh giá về chính sách ngoại giao.

Những thay đổi về thiết chế đã phi tập trung hóa quyền lực. Trong Quốc hội, hệ thống các ủy ban thường bị các thành viên cao cấp của đảng kiểm soát cơ quan lập pháp. Các đại biểu Quốc hội trẻ mới được bầu rất háng hái tham gia hành động thường coi các thành viên cao cấp này là quá chuyên chế và độc quyền. Vào năm 1974, họ tiến hành một cuộc tiểu cách mạng để giảm quyền lực của các chủ tịch ủy ban và phân nó cho các thành viên bình thường khác. Hệ thống các tiểu ban thường trực được thành lập, trong đó mỗi tiểu ban do một đại diện của một đảng chiếm đa số đứng đầu. Không chỉ nhiều thành viên của Quốc hội tham gia vào việc hoạch định chính sách ngoại giao mà một hệ thống nhân viên lớn hơn của Quốc hội cần thiết để hỗ trợ sự mở rộng các ủy ban cũng được thành lập. Các nhân viên cung cấp cho Quốc hội thông tin và kiến thức chuyên môn cần để làm luật và để nó độc lập với ngành hành pháp. Vì vậy, tăng khả năng tự hành động của cơ quan lập pháp.

Các hoạt động của ngành hành pháp cũng được mở rộng. Việc Mỹ tham gia Chiến tranh thế giới thứ II và những diễn biến tiếp theo trong cuộc chiến tranh lạnh đã dẫn đến những trách nhiệm lớn hơn cho Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng. Hơn nữa, các cơ quan viện trợ, thông tin cũng đã được thành lập (mặc dù cơ quan thông tin Mỹ mới đây đã được hợp nhất vào Bộ Ngoại giao), các cơ quan tình báo mới được thành lập và Bộ Năng lượng ra đời, một phần để giám sát những nỗ lực này, các tổng thống đã mở rộng văn phòng hành pháp của mình. Họ đã lập ra văn phòng thương mại để đàm phán các thoả thuận, thành lập các hội đồng chính sách an ninh quốc gia và kinh tế để đề nghị và sắp xếp những ý kiến đóng góp và sử dụng Văn phòng Quản lý và Ngân sách để giám sát việc hoạch định và thực hiện các chính sách.

Thêm vào những cải tổ thiết chế, sự kiểm soát chính phủ của đảng bị chia rẽ làm cho Quốc hội xem xét kỹ lưỡng hơn các sang kiến về chính sách ngoại giao của tổng thống và sự thực hiện chính sách đó. Đảng kiểm soát một hoặc hai viện của Quốc hội, chứ không phải Nhà trắng, chiếm lợi thế chính trị từ việc điều tra những sai lệch, quản lý kém và thất bại trong việc triển khai chính sách ngoại giao của ngành hành pháp. Những điều tra này bao gồm cả ý đồ cứu bất thành các nhà ngoại giao Mỹ bị giữ làm con tin ở Iran và việc chuyển lợi nhuận từ việc bán vũ khí cho Contras ở Nicaragua (chính quyền Reagan), tình trạng bất động của Mỹ trong âm mưu lật đổ không thành ở Panama (chính quyền Bush) và thiệt hại về người của Mỹ trong công vụ nhân đạo ở Somali và việc bán công nghệ tên lửa cho Trung Quốc (chính quyền Clinton). Dĩ nhiên báo chí đã nêu bật những cuộc điều tra này, giúp cho các thành viên của Quốc hội, đặc biệt là những người thuộc đảng đối lập, đưa ra công khai như nguyện vọng của họ.

Một tờ báo tiêu cực hơn và điều tra sâu hơn cũng viết nhiều và sâu hơn về các vấn đề điều hành của cơ quan hành pháp, những bất đồng về chính sách trong chính quyền và giữa chính quyền và Quốc hội và các vấn đề gây nên các cuộc xung đột quốc tế và những bất đồng nội bộ. Hơn thế nữa, những thay đổi về công nghệ trong báo chí đã buộc phải đưa việc ban hành các quyết định ra công khai và lên báo chí, vì vậy rút ngắn khung thời gian đưa ra các quyết định và làm cho sự nhượng bộ thâm kín khó khăn hơn.

Những diễn biến chính trị khác đã có ảnh hưởng sâu sắc một cách công bằng về sự cởi mở và khả năng tiếp cận hơn của việc đưa ra quyết định. Các nhóm quan tâm đến một vấn đề đã làm phát sinh, chuyên môn hóa và hiện nay thường xuyên thúc đẩy các mục đích của chính sách trong lĩnh vực lập pháp và hành pháp. Sự tăng nhanh các hoạt động của các nhóm đã là chứng cứ rõ ràng trong lĩnh vực chính sách ngoại giao, nó tương đối thoát khỏi các sức ép của nhóm. Thêm vào các tổ chức có thế lực ngày càng tăng, có số lượng lớn các chuyên gia về chính sách và học viện, về công tác ngoại giao và quân sự, những người này đến và đi và những người đại diện cho nhiều lợi ích quốc tế và mọi người thấy lĩnh vực về chính sách ngoại giao ở Mỹ đã trở nên cởi mở, dễ tiếp cận và lỗi lạc như thế nào. Ngày

nay hầu hết các công ty đa quốc gia, một số công ty do nước ngoài sở hữu lớn và thậm chí các chính phủ nước ngoài thuê người Mỹ với kinh nghiệm của ngành lập pháp và lập pháp và các quan hệ đại diện cho họ về những vấn đề chờ giải quyết mà họ quan tâm.

Việc liên quan đến nhiều người và nhiều nhóm đã giúp xóa bỏ sự khác nhau giữa chính sách đối nội và đối ngoại. Thực tế, từ mới “nội ngoại” ngày nay được sử dụng để diễn tả chính sách mà nó ảnh hưởng với cả các vấn đề quốc tế và trong nước.

Mặc dù Tổng thống vẫn là người khởi xướng chính của chính sách ngoại giao Mỹ, hiện nay có nhiều người có liên quan hơn, nhiều vấn đề hơn và nhiều sức ép hơn. Chính sách ngoại giao đã trở thành việc của nhiều người, tranh luận và triển khai về hầu hết các phần bởi nhiều người hơn với việc đào tạo và kinh nghiệm trong công tác ngoại giao từ cả hai lĩnh vực công và tư. Chính trị sẽ không dừng lại bên mép nước như nó vẫn thế. Ngày nay chính trị đảng phái và thiết chế trên thực tế thâm nhập tất cả các khía cạnh của việc hoạch định chính sách ngoại giao.

Việc phi tập trung hóa hoạch định chính sách ngoại giao ở Mỹ phản ánh sự phát triển của chính phủ Mỹ và khả năng tiếp cận ngày càng tăng đối với các lợi ích bên ngoài. Nó cũng chứng tỏ những quan tâm quốc tế mở rộng của Mỹ, quan hệ tương hỗ của các nền kinh tế thế giới, sự phát triển của chủ nghĩa quốc tế về chính trị và văn hóa và sự trùng lặp những quyền lợi xã hội từ các quyền con người đối với môi trường, từ dinh dưỡng và sức khỏe tới lao động trẻ em, từ Internet đến việc nghiên cứu hoóc môn và gen. Thế giới đã trở nên nhỏ bé hơn và phức tạp hơn. Sự phân biệt giữa ngoại và nội cũng như giữa quốc gia và quốc tế trở nên mập mờ. Kết quả là các sức ép và những người hoạt động đã tăng lên nhiều lần như chính trị đã làm.

*Toàn văn bằng tiếng Anh của bài viết có trên Internet tại:*

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51wayn.htm>