



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHUNG 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

CÁC TỔ CHỨC CHUYÊN GIA TƯ VẤN: NGƯỜI GIÚP ĐỊNH HÌNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI VÀ AN NINH QUỐC GIA HOA KỲ

Robert E. Hunter

Theo đánh giá của ông Robert E. Hunter, cố vấn cao cấp của tổ chức RAND ở Washington D.C., và cựu đại sứ Hoa Kỳ tại NATO, vai trò ngày càng quan trọng của các tổ chức chuyên gia tư vấn trong việc hoạch định chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của Hoa Kỳ “là một giải pháp tự nhiên đối với sự can dự ngày càng sâu của Hoa Kỳ trên thế giới trong nửa thế kỷ qua”. Ông cho rằng những tổ chức này đã giúp “Đào tạo các nhà lãnh đạo Hoa Kỳ, định hình chính sách tương lai...đưa quốc hội tham dự, tranh thủ sự tham gia của các nhà lãnh đạo thuộc nhiều ngành nghề chuyên môn khác nhau có cùng mối quan tâm về chính sách đối ngoại, và giáo dục công chúng Mỹ.

Bình minh thế kỷ 21 chứng kiến việc Hoa Kỳ can dự sâu sắc vào thế giới bên ngoài, sâu sắc hơn bất cứ thời điểm nào trong lịch sử của đất nước, và xét về phạm vi can dự toàn cầu, rộng hơn bất cứ quốc gia nào khác. Hoa Kỳ có quan hệ ngoại giao với 180 quốc gia có chủ quyền; lực lượng quân sự Hoa Kỳ được triển khai, với quy mô lớn hoặc nhỏ, trên khắp thế giới; vai trò của Hoa Kỳ trong nền kinh tế toàn cầu không quốc gia nào có thể sánh kịp và đã trở thành biểu tượng, trong một chừng mực nào đó, ở hầu như tất cả các quốc gia khác; và Hoa Kỳ là thành viên của nhiều tổ chức quốc tế. Các quốc gia khác trông đợi vào sự lãnh đạo và giúp đỡ của Hoa Kỳ để đem lại an ninh và sự thịnh vượng cho họ, các hoạt động ngoại giao của Hoa Kỳ để phòng ngừa chiến tranh và xây dựng hòa bình và trí tuệ của Hoa Kỳ để định hình công việc của các tổ chức quốc tế trên nhiều lĩnh vực hoạt động của nhân loại.

Hoa Kỳ hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại của mình – chính xác hơn, nhiều chính sách đối ngoại của mình – thông qua một số cơ quan chính phủ mang những nhãn quan khác biệt và thường là đối lập nhau. Họ là đội ngũ nhân viên của Tổng thống từ Nhà Trắng cho đến Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Bộ Tài chính, các cơ quan tình báo, và khoảng vài tá các bộ và cơ quan khác có ảnh hưởng trực tiếp đến cả việc quyết định hành động của Hoa Kỳ ở nước ngoài và việc triển khai các quyết định của chính phủ.

Hơn nữa, Quốc hội Mỹ cũng có trách nhiệm chính sách đối ngoại riêng, một số được quy định bởi Hiến pháp, một số được quy định bởi luật pháp và số khác bởi các tập tục. Quốc hội không phải chỉ đơn giản là một sự phản ánh thụ động ý chí của Tổng thống Mỹ mặc dù, ông ta thường đứng đầu trong phần lớn việc hoạch định chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia. Tất cả các hoạt động của chính quyền đòi hỏi có sự chuẩn chi tài chính của Quốc hội. Thông qua nhiều ủy ban, Quốc hội xem xét kỹ lưỡng các đề xuất, các chương trình và việc thực thi hiệu quả chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ và giám sát chặt chẽ công việc mà mỗi bộ và mỗi ngành thực hiện ở nước ngoài. Có lẽ

không ở quốc gia nào khác mà chi nhánh lập pháp của chính phủ có một vai trò lớn như vậy, thường là đối lập với ý chí của Tổng thống, trong nỗ lực định hướng chính sách của Hoa Kỳ ra thế giới bên ngoài.

Vai trò này của Quốc hội chứng tỏ tầm quan trọng của việc bất cứ tổng thống nào cũng cần phải giành được sự ủng hộ rộng rãi đối với các chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của chính quyền mình. Sự ủng hộ như vậy của những nhà lãnh đạo tư tưởng là đặc biệt quan trọng, để đảm bảo một cơ sở ủng hộ trong nước chắc chắn cho các hoạt động của Hoa Kỳ ở nước ngoài. Trong khi một tổng thống thường có lợi thế do sự mơ hồ trong việc thực thi chính sách đối ngoại mang lại, điều này không phải tự nhiên mà có hoặc được bảo đảm. Không như trường hợp của nhiều quốc gia khác mà trọng tâm chú ý của họ tập trung vào các nước láng giềng gần gũi hoặc khu vực của riêng họ, vai trò của Hoa Kỳ trên thế giới không ổn định hoặc được xác định bởi một số hạn chế những nhân tố để theo thời gian có được sự hiểu biết rộng rãi về đường lối hành động đúng đắn của Hoa Kỳ trên thế giới.

Ở Hoa Kỳ cũng như nhiều quốc gia khác, các nhà lãnh đạo đến và đi, định hướng chính sách đối ngoại chịu sự ảnh hưởng sâu sắc của kết quả bầu cử - đối với Tổng thống cũng như các thành viên của Thượng viện và Hạ viện. Nhưng có lẽ không ở một quốc gia dân chủ nào khác mà việc bầu một tổng thống mới và việc thay đổi chính quyền lại đem lại một sự thay đổi rộng lớn đến như vậy các quan chức lãnh đạo trong địa hạt chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia cũng như trong chính sách đối nội. Nhất là khi chức vụ tổng thống được chuyển từ một đảng phái chính trị này sang đảng phái chính trị khác, hầu như tất cả các quan chức cao cấp được thay thế ở một phạm vi rất sâu rộng trong bộ máy quyền lực đến mức mà chính sách đối ngoại đột nhiên nằm trong tay những người không có đủ ngay kinh nghiệm về những vấn đề và thách thức mà quốc gia phải đối mặt. Thường phải mất vài tháng trước khi một nhóm mới thực sự nhiếp chính, ngay cả khi tổng thống kế nhiệm nhanh chóng bổ nhiệm các quan chức mới chứ không phải mất nhiều tuần hoặc lâu hơn để làm việc đó.

Trong bối cảnh này, có lẽ là hợp lý khi đặt vấn đề Hoa Kỳ làm thế nào để có khả năng hoạch định những chính sách đối ngoại và quốc phòng, chuẩn bị những phương tiện cần thiết để thực hiện chúng, và tạo được sự ủng hộ chính trị cho chúng. Có nhiều giải pháp cho vấn đề này. Nhưng một trong các giải pháp quan trọng nhất là việc tạo ra một loạt các thể chế mà phạm vi cũng như đặc tính phổ biến của nó, không có tương tự ở các quốc gia khác - những thể chế được biết đến theo biệt ngữ mang đặc tính Mỹ là "các tổ chức chuyên gia tư vấn" (think tank).

Thuật ngữ này mới chỉ xuất hiện từ vài thập kỷ nay nhưng ý tưởng tạo ra những thể chế tập trung cả vào việc nghiên cứu chính sách đối ngoại và xây dựng sự ủng hộ cho chính sách đó đã có nguồn gốc lâu đời trong thế kỷ 20. Chẳng hạn, Quỹ Carnegie Hỗ trợ Hòa bình Quốc tế được hình thành năm 1910 để thúc đẩy sự nghiệp hòa bình. Rồi Hội đồng Quan hệ đối ngoại được thành lập ở New York và Chicago lần lượt trong các năm 1921 và 1922, tổ chức thứ nhất được sáng lập bởi "các thương gia, nhân viên nhà băng và luật sư để giữ Hoa Kỳ tiếp tục can dự với thế giới"; tổ chức thứ hai bao gồm những người dân Chicago được hợp nhất lại trên cơ sở mối quan tâm chung về các vấn đề quốc tế và sự lo ngại về "sự phớt lờ và những đề nghị cân nhắc nửa vời về chủ đề này". Các cố gắng này có mục tiêu là hội tụ, đào tạo và hâm nóng bầu nhiệt huyết cho những người Mỹ ưu tú, vào đúng bối cảnh khởi đầu của kỷ nguyên chủ nghĩa cô lập.

Nhưng sự đâm chồi nảy lộc của các tổ chức nghiên cứu và chính sách ở Hoa Kỳ chỉ thực sự xảy ra sau thế chiến II, khi đã rõ ràng rằng từ đó trở đi Hoa Kỳ phải can dự sâu rộng và thường xuyên ở nước ngoài, và rằng Hoa Kỳ phải thể hiện cao độ vai trò lãnh đạo, cả trong việc xây dựng và làm cho các thể chế quốc tế hoạt động có hiệu quả - chẳng hạn như Liên Hiệp Quốc, Ngân hàng Thế giới, Quỹ tiền tệ Quốc tế, và Hiệp định chung về Thuế quan và Mậu dịch - và hợp nhất các nền dân chủ để đáp ứng thách thức ngày càng gia tăng của Liên Xô và chủ nghĩa cộng sản. Lần đầu tiên trong lịch sử của mình, Hoa Kỳ cần một chiến lược lớn được phát triển toàn diện và dễ hiểu. Các tổ chức chuyên gia tư vấn đã ra đời để đáp ứng nhu cầu đó.

Có lẽ tổ chức đầu tiên như vậy ra đời sau trong thời kỳ hậu chiến là tiền thân của tổ chức RAND ngày nay. Nó xuất thân từ ước muốn của các nhà lãnh đạo trong Không lực Hoa Kỳ mới được thành lập để hoạch định các mục tiêu và chương trình cho lực lượng quân sự mới của họ. Để đảm bảo rằng tổ chức nghiên cứu được tạo ra không phải là một sản phẩm của tư duy quan liêu, nó được đặt càng cách xa Washington càng tốt, mãi tận Santa Monica, California. Các nghiên cứu chất lượng cao và khách quan về an ninh quốc gia đã trở thành dấu ấn đầu tiên của tổ chức. Qua nhiều năm, Lầu Năm Góc đã lập ra nhiều tổ chức nghiên cứu tư vấn khác dành riêng cho các vấn đề quốc phòng (RAND sau đó đã tìm được những nhà tài trợ khác trong và ngoài chính phủ, trong các lĩnh vực khác nhau). Những tổ chức này bao gồm Viện Phân tích Quốc phòng và Trung tâm Phân tích Hải quân. Những tổ chức nghiên cứu này giống nhau ở khoa học cơ bản, kể cả hai tổ chức do trường đại học California điều hành: Phòng thí nghiệm quốc gia Los Alamos (nguồn gốc được xây dựng từ năm 1942 để thiết kế và chế tạo những quả bom nguyên tử đầu tiên) và Phòng Thí nghiệm Quốc gia Lawrence Livermore (thành lập sau đó 1 thập kỷ, lúc đầu là để chế tạo vũ khí hydro).

Cũng đóng vai trò quan trọng trong việc hoạch định và định hướng chính sách đối ngoại Mỹ là việc thiết lập nhiều viện nghiên cứu khác trải rộng khắp đất nước, một số nằm trong các tổ chức tư nhân hoặc nghiệp đoàn, một số đứng độc lập và một số gắn với các trường đại học hàng đầu – từ đại học California ở Los Angeles và đại học Stanford ở bờ phía Tây tới đại học Harvard và Viện Công nghệ Massachusetts ở bờ đông. Người ta nói một cách hài hước rằng cứ mỗi sự hoán vị và kết hợp các từ “nước ngoài”, “quốc tế”, “chiến lược”, “toàn cầu”, “nghiên cứu”, “chính sách”, “trung tâm”, “viện”, và “hội đồng” lại tạo thành một tổ chức nghiên cứu tư vấn Mỹ.

Các tổ chức khác nhau đó phục vụ nhiều mục đích, từ nghiên cứu những vấn đề khu vực và các vấn đề chức năng, như các vấn đề kinh tế và quân sự, đến những công việc có mục đích cụ thể là tạo ra sự hiểu biết rộng rãi và ủng hộ chính trị cho sự dính líu của Mỹ ở nước ngoài và cho chính sách hoặc ý tưởng cụ thể. Có Hiệp hội Liên Hiệp Quốc, có nhiệm vụ tăng cường hiểu biết rộng rãi về thể chế này, cũng như Hội đồng đại Tây Dương, Hội đồng Phát triển Hải ngoại, Hiệp hội Kiểm soát Vũ khí và nhiều hội đồng các vấn đề thế giới, đó là những nhóm công dân địa phương quan tâm đến chính sách đối ngoại, trải rộng khắp đất nước. Nhiều tổ chức nghiên cứu tư vấn chuyên ngành khác cũng đã được thiết lập như Viện Hòa bình Hoa Kỳ do công chúng tài trợ tập trung vào hoạt động nghiên cứu và Quỹ Quốc gia Hỗ trợ Dân chủ (NED), chủ yếu hoạt động tại các quốc gia khác để thúc đẩy phát triển dân chủ. NED có 4 chi nhánh: hai liên minh với đảng Cộng hòa và đảng Dân chủ, một với nghiệp đoàn và một với giới doanh nghiệp. Và có nhiều tổ chức khác, có mục tiêu thúc đẩy mục tiêu này hoặc mục tiêu khác trong chính sách đối ngoại Mỹ, thường kết hợp một tổ chức nghiên cứu với một tổ chức giáo dục đại chúng và nỗ lực để ảnh hưởng ý kiến trong Quốc Hội.

Trong nhiều năm, các tổ chức nghiên cứu tư vấn có ảnh hưởng chính trị lớn nhất trong việc định hướng chính sách đối ngoại Mỹ đều đặt trụ sở tại Washington D.C. Mỗi tổ chức này đều quan tâm sâu sắc đến hoạt động nghiên cứu, và hầu hết đều có đại diện xuất hiện trước công chúng. Ngày nay nhiều tổ chức trở nên nổi tiếng như Quỹ Carnegie, RAND, và Hội đồng Quan hệ đối ngoại có trụ sở ở New York (hai tổ chức sau đã đặt văn phòng đại diện ở Washington), Viện Brookings, Trung tâm nghiên cứu chiến lược quốc tế, Viện doanh nghiệp Hoa Kỳ (có mối liên hệ chặt chẽ với thế giới doanh nghiệp), Viện nghiên cứu chính sách (nổi tiếng vì quan điểm tự do), và tổ chức Heritage Foundation (nổi tiếng vì quan điểm bảo thủ).

Mỗi tổ chức này và tổ chức đi cùng nó thường có trong tâm riêng của mình, hoặc một mảng riêng, một số tổ chức tự xem mình là một bộ phận này hoặc bộ phận khác của hệ thống quan điểm chính trị, một số cố gắng để là một tổ chức lưỡng đảng hoặc đơn giản là không đảng phái. Một số tập trung vào việc xuất bản và tìm cơ hội xuất hiện trên các phương tiện truyền thông đại chúng cho đội ngũ nhân viên nghiên cứu của họ, một số tập trung vào việc cố vấn cho các Nghị sỹ Quốc hội, một số tìm cách gây ảnh hưởng với chính quyền đương nhiệm – một số làm tất cả những công việc này. Tất cả đều quan tâm đến các ý tưởng và, do bản chất của chính sách đối ngoại, quan tâm đến việc gây ảnh hưởng với giới quyền lực, một cách trực tiếp hoặc gián tiếp, và tất cả đều có một số vai trò trong giáo dục, hoặc là

cho đại chúng hoặc là chỉ cho những người ưu tú – lãnh đạo ở các ngành nghề khác nhau, cả trong khu vực công và tư nhân.

Các tổ chức nghiên cứu tư vấn đối ngoại Mỹ có hai đặc tính đặc biệt quan trọng. Thứ nhất là, nhiều tổ chức quan tâm đến việc tập hợp mọi người để thảo luận những ý tưởng và các lựa chọn chính sách, thường là từ nhiều giới khác nhau – học giả, kinh doanh, chính phủ, và trong phạm vi chính phủ, các nhân vật trong chính quyền và Quốc hội. Các hoạt động này không chỉ nhằm chia sẻ thông tin hoặc phát triển ý tưởng tốt nhất. Chúng cũng có mục tiêu xây dựng sự ủng hộ đối với các chính sách và rộng hơn nữa là giúp đạt được sự nhất trí, ở mức độ cao nhất có thể được, về việc xác định những vấn đề quan trọng nhất, đâu là những khác biệt quan điểm lớn, và phương pháp tiếp cận nào mà Hoa Kỳ nên lựa chọn. Các tổ chức nghiên cứu tư vấn về đối ngoại ở đây được xem là “vũ khí bí mật”. Nó liên kết mọi người với những quan điểm và vai trò khác nhau trong toàn bộ tiến trình chính trị của Hoa Kỳ - cả trong và ngoài chính phủ và từ Quốc hội cũng như từ chính quyền. Ở những nơi có sự kết hợp hài hòa về con người và các ý tưởng chính sách, nó giúp tăng cường một nhân tố chủ chốt trong quá trình hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ - đạt được sự ủng hộ lưỡng đảng. Kinh nghiệm của tất cả các chính quyền và Quốc hội đã chỉ ra rằng khi đạt được cách tiếp cận lưỡng đảng đối với một chính sách thì chính sách đó có nhiều khả năng để thành công nhất, cả ở trong nước (trong việc dành được sự ủng hộ) và ở nước ngoài (trong việc thực hiện quyền lực và các cam kết của quốc gia để thực hiện chính sách đó).

Thứ hai, các tổ chức nghiên cứu tư vấn về đối ngoại là một nguồn nhân lực tài năng chủ yếu phục vụ trong đội ngũ nhân viên chính quyền và Quốc hội. Và chúng là thiên đường cho những quan chức chính phủ đã rời nhiệm sở nhưng vẫn muốn tiếp tục tham gia vào chính sách đối ngoại, và có được những ý tưởng và khát vọng mới, trong khi cũng nâng cao chất lượng các dự án nghiên cứu và hội thảo chuyên đề của các tổ chức nghiên cứu tư vấn nhờ vào những hiểu biết sâu sắc trong quá trình làm việc cho chính phủ. Gần như là một đặc trưng của Hoa Kỳ, việc di chuyển “vào và ra” của các quan chức chính phủ, bề bộn trong công việc với các đối tác ở các tổ chức nghiên cứu tư vấn, là một nhân tố quan trọng để đưa những ý tưởng mới vào chính phủ, và nó đóng một vai trò quan trọng trong việc tạo ra sự ủng hộ của các nhà lãnh đạo nhiều ngành chính sách công cộng khác nhau đối với phương hướng chủ yếu của quốc gia ở nước ngoài.

Thực tế, rất ít người leo lên các vị trí cao cấp về hoạch định chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của Chính phủ Mỹ mà không trải qua quá trình làm việc cho một tổ chức nghiên cứu tư vấn này hoặc tổ chức nghiên cứu tư vấn khác, hoặc với tư cách là một nhân viên, người viết bài cho các ấn phẩm, hoặc đơn giản chỉ là người tham gia trong nhóm nghiên cứu hoặc các cuộc họp mật khác. Ngoại trưởng đương nhiệm, Madelaine Albright, đã lãnh đạo một tổ chức như vậy, Trung tâm Chính sách Quốc gia. Cũng trong khi đó, giá trị của các tổ chức nghiên cứu tư vấn đối với mục tiêu lớn hơn của Hoa Kỳ cũng được phản ánh qua thực tế là hầu hết các tổ chức này được miễn thuế – hoặc là cho các khoản thu nhập từ hoạt động của họ, hoặc là cho các khoản đóng góp giúp họ của các nhân viên Mỹ hoặc cho những khoản tặng của các nhà từ thiện hữu ái. Tóm lại, Chính phủ bao cấp cho các tổ chức nghiên cứu tư vấn.

Nhìn chung, vai trò ngày càng quan trọng của các tổ chức chuyên gia tư vấn trong việc hoạch định chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của Hoa Kỳ là một giải pháp tự nhiên đối với sự can dự ngày càng sâu của Hoa Kỳ trên thế giới trong nửa thế kỷ qua. Nó đã giúp đào tạo các nhà lãnh đạo Hoa Kỳ, định hình chính sách tương lai (ngoài những chính sách đã được xây dựng trong chính phủ vào lúc này, nơi mà những người ngoài chỉ được đóng một vai trò hạn chế), gắn kết với Quốc hội, tranh thủ sự tham gia của các nhà lãnh đạo thuộc nhiều ngành nghề chuyên môn khác nhau có cùng mối quan tâm về chính sách đối ngoại, và giáo dục công chúng Mỹ. Thật sự là các tổ chức nghiên cứu tư vấn đã trở nên tối cần thiết đối với chính sách đối ngoại và vai trò của Hoa Kỳ với thế giới bên ngoài.

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

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpe/pj51hunt.htm>