



ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ
Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh, Hà Nội
Tel: 831-4580 * Fax: 831-4601 * Email: irchano@pd.state.gov

Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ
Tạp chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 11/2002

VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU
TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ

QUỸ HERITAGE: TÁC ĐỘNG ĐẾN NHỮNG TRANH LUẬN
XUNG QUANH HỆ THỐNG PHÒNG THỦ TÊN LỬA

Baker Spring

Chuyên gia nghiên cứu Chính sách an ninh Quốc gia theo chương trình F.M. Kirby
Quỹ Heritage

Theo ông Baker Spring, Chuyên gia nghiên cứu Chính sách An ninh Quốc gia, trong hai thập kỷ qua, Quỹ Heritage đã áp dụng nhiều phương cách tác động đến quá trình hoạch định chính sách ở Washington về vấn đề phòng vệ tên lửa. Ông đã kiểm định lại tiến trình liên quan đến những gì còn lại của Hiệp ước Chống tên lửa đạn đạo năm 1972 và theo đuổi việc phát triển hệ thống phòng thủ tên lửa trên biển để làm rõ việc Quỹ đã có ảnh hưởng và tác động như thế nào đến tiến trình hoạch định chính sách.

Thời gian trước khi cựu Tổng thống Ronald Reagan có bài phát biểu đề ra chương trình Sáng kiến Phòng thủ Chiến lược (Strategic Defense Initiative - SDI) năm 1983, phòng thủ tên lửa đã được liệt vào danh sách những vấn đề quan tâm hàng đầu của Quỹ Heritage. Chương trình nghiên cứu Biên giới Trên không dưới sự bảo trợ của Quỹ chủ trương ủng hộ triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả đã được công bố vào năm 1982. Kể từ đó, Quỹ Heritage với tư cách là một tổ chức nghiên cứu chính sách công phi đảng phái đặt tại Washington hoặc như một "cơ quan tham mưu" đã liên tục giảng giải và đào tạo cho các nhà hoạch định chính sách về nhu cầu cần triển khai hệ thống trên.

Hiện tại, Hoa Kỳ đã rút ra khỏi Hiệp ước Chống Tên lửa Đạn đạo (Anti-Ballistic Missile - ABM) năm 1972, một hiệp ước ngăn cản việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả trong lúc chính quyền Bush lại đang theo đuổi triển khai một chương trình phòng thủ tên lửa càng sớm càng tốt. Những tiến triển được mong đợi này không xảy ra một cách ngẫu nhiên. Nhiều nhóm và cá nhân cả trong và ngoài Chính phủ Hoa Kỳ đóng một vai trò quan trọng trong việc thay đổi chính sách của Hoa Kỳ về vấn đề phòng thủ tên lửa.

Trong nỗ lực giáo dục của mình, Quỹ Heritage đã sử dụng nhiều biện pháp để tác động đến tiến trình hoạch định chính sách ở Washington đối với vấn đề phòng thủ tên lửa. Biện pháp chủ đạo là xuất bản những bài viết cô đọng trong các tập san *Backgrounder* và *Executive Memoranda* về những chủ đề hẹp liên quan đến phòng thủ tên lửa mỗi khi Quốc hội và Chính quyền phải đối mặt với các quyết định chính sách quan trọng. Các bài viết được thiết kế đáp ứng yêu cầu cho các nhà hoạch định chính sách bận rộn, những người cần xử lý nhanh chóng những vấn đề tương tự. Những cách thức tác động khác bao gồm cung cấp các bản tóm tắt công khai hoặc riêng cho các nghị viên của Quốc hội và nhân viên của họ, cung cấp các bản báo cáo điều trần trong các buổi điều trần của Quốc hội, cung cấp các bản tóm tắt cho phương tiện thông tin báo chí, bảo trợ một số bài giảng và hội thảo về phòng thủ tên lửa đạ n đạo.

Hai ví dụ sau minh họa rõ nhất những lĩnh vực mà Quỹ Heritage tác động đến những cuộc tranh luận trong Chính phủ Hoa Kỳ liên quan đến phòng thủ tên lửa mấy năm qua. Ví dụ thứ nhất gắn liền với Hiệp ước ABM; ví dụ thứ hai liên quan khả năng lựa chọn triển khai hệ thống phòng thủ tên lửa tại các tàu trên biển.

NGĂN CẢN CHÍNH SÁCH ỦNG HỘ VIỆC DUY TRÌ HIỆP ƯỚC ABM CỦA CHÍNH QUYỀN CLINTON

Từ lâu nay, các nhà phân tích của Quỹ Heritage cho rằng Hiệp ước ABM là một trở ngại không thể khắc phục được trong việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả. Đầu năm 1995, chính những nhà phân tích này kết luận rằng sự lựa chọn tốt nhất là huỷ bỏ hiệp ước, phản đối việc tìm kiếm những thay đổi lớn trong hiệp ước này. Chính quyền của Tổng thống Clinton rất hoài nghi tính đúng đắn của hệ thống phòng thủ, và tìm kiếm cách thức duy trì hiệp ước đó. Một trong những lý do các nhà phân tích của Quỹ lựa chọn cách đánh đổ hiệp ước bắt nguồn từ thất bại dưới thời chính quyền tổng thống Clinton, vào thời điểm đó, trong việc giải quyết vấn đề những nước nào sẽ là những thành viên kế thừa vị trí của Liên Xô cũ trong Hiệp ước.

Cả phe chống lại và phe ủng hộ Hiệp ước ABM đều nhận thấy rằng để giải quyết vấn đề về các nước kế thừa, có lẽ cần thiết phải duy trì hiệp ước như một thỏa thuận ràng buộc về mặt pháp lý.

Chính quyền Clinton cho rằng họ có thể giải quyết vấn đề này mà không cần tính đến những quy định trong Hiến pháp Mỹ về sự tham vấn và đồng thuận của Thượng viện trong việc kí kết các Hiệp ước. Đã có tranh luận về khả năng giải quyết vấn đề kế thừa Hiệp ước mà không cần những thay đổi thực chất trong Hiệp ước. Các nhà phân tích của Quỹ Heritage đã không đồng tình với quan điểm này. Bắt đầu từ năm 1996, họ làm việc nhằm thuyết phục các nghị sĩ chủ chốt rằng thay đổi vị trí đối của Liên Xô trong hiệp ước ABM yêu cầu những thay đổi thực chất trong Hiệp ước và như vậy bất kỳ thỏa thuận nào giải quyết các vấn đề kế tục sẽ yêu cầu sự đồng thuận của Thượng viện. Sự đồng thuận của Thượng viện trong việc phê chuẩn các hiệp ước theo quy định của Hiến pháp Hoa Kỳ cần có hai phần ba số phiếu ủng hộ.

Vào thời điểm sau đó - Chủ tịch Uỷ ban Đối ngoại Thượng viện, Thượng nghị sĩ Jesse Helms bang Bắc Carolina đóng vai trò chủ chốt trong vấn đề này. Thượng nghị sĩ Helm và các nhân viên trong Uỷ ban của ông đồng ý với những ý kiến của các nhà phân tích tại Quỹ Heritage. Năm 1997, Thượng nghị sĩ Helm bắt đầu hành động. Trong quá trình xem xét một hiệp ước khác liên

quan đến lực lượng quân sự thường trực tại châu Âu, ông đã thành công trong việc gắn thêm một điều kiện yêu cầu Tổng thống Clinton xác nhận rằng sẽ đệ trình lên Thượng viện mọi thỏa thuận giải quyết những vấn đề liên quan đến sự kế tục Hiệp ước ABM. Tổng thống Clinton đã có văn bản chấp thuận yêu cầu đó vào ngày 15/5/1997.

Từ thời điểm đó về sau, những nỗ lực của chính quyền Clinton nhằm bảo tồn hiệp ước ABM bị dừng lại. Khi hiệp định chỉ định Belarus, Kazastan, Nga và Ukraina là các bên kế tục trong hiệp ước ABM được ký vào ngày 26/9/1997, Chính quyền Clinton đã không thể đạt được sự thông qua của Thượng viện và hiệp định này không bao giờ có hiệu lực. Nếu chính quyền Clinton thành công trong chính sách duy trì hiệp ước ABM của mình, về mặt thực tiễn có lẽ tổng thống Bush đã không thể yêu cầu nước Mỹ rút ra khỏi hiệp ước này vào tháng 6 năm 2002. Lý do là một hiệp định mới như vậy, với tư cách một cam kết bắt buộc về mặt pháp lý với bốn nước kế tục tiếp tục coi Hoa Kỳ là quan sát viên của Hiệp ước ABM, sẽ là trở ngại quá khó để có thể đi ngược lại.

THEO ĐUỔI KHẢ NĂNG PHÒNG THỦ TÊN LỬA ĐẶT TRÊN BIỂN

Ngoài sự quan tâm về các khía cạnh kiểm soát vũ khí của vấn đề phòng thủ tên lửa, Quỹ Heritage đã tìm cách phổ biến cho các nhà hoạch định chính sách các lựa chọn về công nghệ cho việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả. Mối quan tâm về những lựa chọn về công nghệ thúc đẩy Quỹ Heritage thành lập Hội đồng Phòng thủ tên lửa năm 1995. Hội đồng này, dưới sự chủ tọa của cựu Giám đốc Chương trình SDI, Đại sứ Henry Cooper, có thành phần bao gồm những bộ óc tài năng nhất của quốc gia đối với các lựa chọn về công nghệ cho vấn đề phòng thủ tên lửa. Quỹ Heritage đã xuất bản số đầu tiên trong một loạt báo cáo của Hội đồng đã được đưa ra sau trong năm đó.

Hội đồng khuyến nghị rằng việc triển khai tên lửa phòng thủ đánh chặn trên các tàu hiện tại loại Aegis của hải quân Hoa Kỳ là sự lựa chọn tốt nhất trong tương lai gần đối với phòng thủ tên lửa. Cụ thể hơn, Hội đồng khuyến nghị nâng cấp phần kỹ thuật đang được theo đuổi thông qua cái mà sau đó gọi là chương trình *Navy Upper Tier* (hệ thống phòng thủ tên lửa di động trên biển của hải quân). Hội đồng quyết định rằng lựa chọn này có thể triển khai 650 tên lửa đánh chặn trên 22 tàu trong vòng từ năm đến sáu năm với chi phí từ 2 đến 3 tỷ đô-la. Khuyến nghị cũng chỉ ra viễn cảnh các tên lửa đánh chặn có khả năng tiếp cận thông tin mục tiêu được cung cấp từ cái gọi là "những con mắt thông minh" - bộ phận cảm biến gắn trên các chùm vệ tinh.

Quốc hội tỏ ra là những thính giả khá nhạy bén đối với Hội đồng Phòng thủ tên lửa. Năm Tài chính 1996, Đạo Luật Thẩm quyền Phòng thủ, mà một phiên bản trước đó đã bị Tổng thống Clinton phủ quyết, đã tăng nguồn tài chính cho chương trình *Navy Upper Tier* từ con số nhỏ bé 30 triệu đô-la theo yêu cầu của Chính quyền Clinton lên hơn 200 triệu đô-la. Hành động phủ quyết của Tổng thống Clinton đối với phiên bản trước đó của Đạo luật Thẩm quyền Phòng thủ một phần là do sự phản đối của ông với hệ thống phòng thủ tên lửa đạn đạo.

Trong khi bị ép phải chấp nhận con số tài chính cao hơn cho chương trình phát triển *Navy Upper Tier*, chính quyền Clinton từ chối quản lý và vận hành chương trình theo cách thức phù hợp với các khuyến nghị của Hội đồng phòng thủ tên lửa thuộc Quỹ Heritage. Chính quyền làm như vậy là vì họ cho rằng cách tiếp cận của Quỹ Heritage không thích hợp với chính sách duy trì Hiệp ước

ABM của mình. Cụ thể hơn, chính quyền Clinton không muốn cho phép hệ thống được tiếp cận các vệ tinh và các dữ liệu viễn thám vốn sẽ giúp hệ thống có khả năng đánh chặn các tên lửa đạn đạo tầm xa. Chính quyền Clinton cho thấy có thiện chí cấp kinh phí thêm cho chương trình nhưng với điều kiện chỉ khi các thông số kỹ thuật thực sự "thuyết phục".

Tuy nhiên, Quốc hội tiếp tục gây sức ép với Chính quyền Clinton về vấn đề tiềm năng của phương án phòng thủ tên lửa đạn đạo đặt trên biển. Đạo luật Thẩm quyền Phòng thủ Quốc gia năm Tài chính 1998 có yêu cầu chính quyền Clinton đệ trình báo cáo lên Quốc hội xem xét vấn đề liệu chương trình *Navy Upper Tier* có thể nâng cấp được hay không để cung cấp khả năng phòng thủ giới hạn chống lại tên lửa đạn đạo tầm xa. Cơ quan Phòng thủ Tên lửa Đạn đạo (Ballistic Missile Defense Organization - BMDO) của Lầu Năm Góc là nơi soạn báo cáo, và bản tóm tắt các điều tra và nghiên cứu của báo cáo này được đưa ra vào ngày 1/6/1999. Bản báo cáo của BMDO đã tham khảo một báo cáo sau này của Hội đồng Phòng thủ Tên lửa của Quỹ Heritage. Quan trọng hơn, Bản báo cáo của BMDO khẳng định những kết quả nghiên cứu của Quỹ Heritage rằng một phiên bản nâng cấp của hệ thống, lúc đó vẫn được gọi là Hệ thống Không gian rộng của Hải quân (Navy Theater-Wide - NTW) có khả năng đánh chặn các tên lửa tầm xa.

Trong khi chính quyền Clinton tiếp tục miễn cưỡng đối với việc phát triển hệ thống NTW, thực tế hệ thống này vẫn tiến triển. Hiện nay, chính quyền Bush gọi Chương trình NTW là Chương trình Trung lộ trên biển. Hai lần trong năm nay, nguyên mẫu của tên lửa đánh chặn đã phá huỷ mục tiêu tên lửa đạn đạo trong các kỳ kiểm tra trên không. Kỳ thử nghiệm đầu tiên diễn ra vào tháng 1 năm 2002, kỳ thứ hai vào tháng 6. Các kỳ đánh chặn thử nghiệm thành công đã củng cố thêm khuyến nghị của Hội đồng Phòng thủ Tên lửa của Quỹ Heritage đưa ra lần đầu năm 1995 ủng hộ lựa chọn hệ thống phòng thủ tên lửa đánh chặn trên biển.

KẾT LUẬN

Vai trò của Quỹ Heritage trong việc định hình chính sách công, cùng với các nhóm chuyên gia khác của nước Mỹ, là phổ biến và hướng dẫn cho các Nghị sĩ Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách khác đối với từng vấn đề cụ thể. Quỹ này không phải là một tổ chức vận động hành lang hay một tổ chức chính trị. Ảnh hưởng của nó bắt nguồn từ chính chất lượng các bản kiến nghị giải quyết các vấn đề của chính sách công.

Trong lĩnh vực an ninh quốc gia, vấn đề nằm ở chỗ giải quyết tính chất dễ bị tổn thương của cả Hoa Kỳ lẫn các đồng minh của mình đối với nguy cơ đe dọa ngày càng tăng do sự phát triển bùng nổ của tên lửa đạn đạo và kỹ thuật tên lửa đạn đạo. Các giải pháp do Quỹ Heritage đề nghị đối với vấn đề này là rút khỏi Hiệp ước ABM và triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa toàn cầu hữu hiệu, bắt đầu bằng hệ thống đánh chặn đặt trên biển. Các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ đã chấp nhận đề nghị đầu tiên và đang hành động theo hướng chấp nhận đề nghị thứ hai. Những hành động đó là những kết quả trực tiếp thể hiện sức mạnh của bản thân những khuyến nghị và những nỗ lực tuyên truyền giáo dục của tổ chức phát kiến ra nó.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73spring.htm>