

# HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI: NHỮNG QUYẾT ĐỊNH LIÊN BỘ CỦA HOA KỲ SAU NGÀY 11 THÁNG 9

Greg COL. Kaufmann\*

Vụ tấn công khủng bố ngày 11 tháng 9 đã giúp cho Chính phủ Hoa Kỳ tập hợp xung quanh một quan điểm thế giới và một chương trình nghị sự dính líu quốc tế thống nhất. Kể từ khi đó, công chúng đối mặt với một luồng các phân tích và nhận xét với giọng điệu mở rộng từ phê phán cho tới hoan nghênh những hành động của chính quyền của Tổng thống Bush. Các phương tiện thông tin đại chúng hi vọng cung cấp những quan điểm đối lập về những vấn đề này và những nhận xét công khai ở Hoa Kỳ thường phản ánh những thảo luận diễn ra đằng sau cánh cửa Phòng tình thế Nhà Trắng. Cuộc tranh luận công khai này được khuyến khích bởi nó chỉ ra rằng quá trình hoạch định liên bộ chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của Hoa Kỳ phải liên tục và phải được tính tới cả những quan điểm khác biệt trước khi đưa ra quyết định.

Trước ngày 11 tháng 9, nhiều nhà bình luận than vãn về sự ưa chuộng theo kiểu đơn phương mới nổi lên của chính quyền Bush, do việc từ bỏ Hiệp định Kyoto, cách tiếp cận với cuộc xung đột tại Trung Đông và những kế hoạch phòng thủ tên lửa. Giả định thiếu sự can dự có tính hợp tác quốc tế thường thêm vào triết lý trung tâm của Hoa Kỳ góp phần hình thành nên đặc trưng của

những người bảo thủ trong Chính phủ. Khi những tháng đầu tiên với nhiệm kỳ Tổng thống của Bush trôi qua, vấn đề trọng tâm chuyển sang vai trò và ảnh hưởng các cơ quan hành pháp. Những nhận xét về vai trò của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ tăng lên, đặc biệt về sự thiếu dính dáng của Bộ này với các vấn đề quan trọng và căng thẳng với Bộ Quốc phòng, cũng như vai trò của nhà lãnh đạo Bộ được biết đến mang tính trung lập, Ngoại trưởng Hoa Kỳ Colin Powell.

Điểm nhanh qua những vấn đề lớn mới xuất hiện ở Mỹ trong tháng trước ngày 11 tháng 9 ta thấy có sự khó xử ngày một tăng lên đối với nhận thức thiếu tính quyết đoán của Powell. Ai có thể bỏ qua vấn đề mĩa mai được đăng trong hàng tit lớn trên bìa tạp chí Time ngày 10 tháng 9 "Ngài đã đi đâu vậy, Colin Powell?". Thật may mắn cho Hoa Kỳ, Powell đã ở đúng nơi mà ông ta cần có mặt tại chiếc bàn hoạch định và đưa ra những kinh nghiệm to lớn và đóng góp tiếng nói cho những cân nhắc của Chính phủ.

Mặc dù có thể chắc chắn tìm ra những ví dụ chứng tỏ chủ nghĩa đơn phương Hoa Kỳ hiện nay vẫn đang tiếp diễn, nhưng vụ tấn công ngày 11 tháng 9 làm tăng thêm khuynh hướng chủ nghĩa đa phương vốn khó có thể tồn tại trước đó. Đây không phải là cú sốc với bất kỳ ai dù quen mơ hồ với

quá trình hoạch định liên bộ về việc hình thành, thảo luận và thực hiện nên những quyết định an ninh quốc gia của Hoa Kỳ.

Những nhà quan sát hiểu rằng quá trình hoạch định liên bộ về bản chất rất phức tạp. Sự biện chứng đối chiếu so sánh và những tiếng nói đối lập xuất phát từ một nguyên tắc cơ bản trong hình thành chính sách đối ngoại trong thời gian khủng hoảng: cần một sự áp dụng thống nhất và phối hợp các công cụ sức mạnh quốc gia vì lợi ích quốc gia. Kết quả của tập hợp những công cụ này thường quyết định tính hiệu quả của bất kì quá trình hành động nào. Thực tế về mối đe dọa an ninh mới phức tạp mà Hoa Kỳ phải đối mặt sau sự kiện 11 tháng 9 đã khơi gợi một cách tiếp cận thận trọng nhưng đã hoàn thiện trong chính quyền, đó là một dấu hiệu tích cực bởi nó minh chứng cho sự hiện hữu những hợp tác pháp lý.

### **Các công cụ sức mạnh quốc gia**

Như được vạch ra trong học thuyết An ninh quốc gia Mỹ, có bốn công cụ sức mạnh quốc gia: ngoại giao, quân sự, kinh tế và thông tin. Mục đích của quá trình hoạch định liên bộ là để phát triển một cách tiếp cận thống nhất giúp tối đa hoá việc áp dụng hỗ trợ giữa những công cụ này. Tại một thời điểm cụ thể, một công cụ cụ thể có thể cần được ưu tiên hơn các công cụ khác, phụ thuộc vào mục đích theo đuổi trong giai đoạn đó. Dựa trên thay đổi sâu sắc về nhận thức vai trò của Powell trước, trong và sau ngày 11 tháng 9, có vẻ là cách tiếp cận quan trọng hơn cả bắt nguồn từ sức mạnh ngoại giao và tầm quan trọng mới nổi lên của ngoại giao có thể dễ dàng chứng minh. Theo hậu quả ngay sau vụ khủng bố, những nhóm lợi ích

quốc gia và quốc tế lo ngại là Hoa Kỳ sẽ thực hiện trả đũa một cách mù quáng, đặc biệt với kiểu trả đũa quân sự của chính quyền đã thực hiện trước đó. Tuy nhiên, nhiều ngày qua, rõ ràng là trong quá trình thảo luận, Powell, đại diện cho công cụ ngoại giao, xuất hiện như một nhân tố tác động trung lập trong cuộc tranh luận liên bộ và cách tiếp cận trung lập của ông này ít bị coi là dấu hiệu yếu kém hơn bị coi là dấu hiệu mạnh mẽ. Cả các quan chức chính phủ và công chúng đều được thông tin nhiều hơn về tình hình tại Afghanistan, một sự đồng thuận chung đã xuất hiện khiến Hoa Kỳ không nên trả đũa ngay.

Lợi ích của công cụ ngoại giao phát triển vượt quá cả diễn đàn quốc gia. Trong chiến lược được xem xét kĩ, Bush và Powell đã khôn khéo tạo ra một sự nhất trí chỉ trích của quốc tế và dành được gần như hoàn toàn sự ủng hộ của Liên Hiệp Quốc. Nếu các câu chuyện truyền thông đáng tin cậy, một cuộc tranh luận quốc tế gay gắt đã nổ ra xung quanh vấn đề làm gì với Iraq. Do các nhà lãnh đạo Hoa Kỳ nhận thức được bất kì cuộc tấn công Iraq hấp tấp nào cũng sẽ gây nguy hiểm cho liên minh, họ đã thành công trong việc trì hoãn nó. Thậm chí khi đối mặt với những hoài nghi lớn dần về việc thực hiện chiến dịch quân sự, và cùng với một số liên minh chính trong chính quyền đang phải chịu căng thẳng trong nước, cơ sở đạo đức hợp pháp vẫn được kiên trì xây dựng và nhờ vậy tiếp tục duy trì liên minh thống nhất.

Công cụ ngoại giao cũng quan trọng giúp Hoa Kỳ hợp tác với các quốc gia khác tạo ra một chính quyền tại Afghanistan, một chính quyền có thể được nhân dân nước đó chấp nhận và có thể nhận được địa vị hợp pháp

trong cộng đồng các nước. Những kĩ xảo liên bộ của Bộ Ngoại giao hoạt động rất tốt không chỉ trong việc Bộ tập hợp được 21 quốc gia cam kết viện trợ cần thiết cho Afghanistan mà còn thực hiện giám sát viện trợ qua Cơ quan phát triển Quốc tế của Hoa Kỳ.

Việc áp dụng công cụ quân sự chắc chắn cũng được hưởng lợi từ công việc ngoại giao dẫn tới các cam kết hành động. Bên cạnh việc giành được sự ủng hộ sẵn sàng của các quốc gia liên minh, vài tuần này cũng đủ thời gian cho công cụ quân sự xem xét quá trình hoạt động, thu thập thông tin tình báo cần thiết, lập kế hoạch tấn công và xác định vị trí đóng quân. Hành động của Hoa Kỳ được viện dẫn theo điều 5 - đã từng được viện dẫn lần đầu - của Hiến chương Bắc Đại Tây Dương của NATO và được hầu hết các nước đồng minh và các nước tham gia lên tiếng ủng hộ, kể cả những nước trước đó không dự định là sẽ tham gia. Những khả năng cụ thể, khi cần sẽ được những đồng minh lâu năm, đáp ứng đầy đủ. Vì tất cả những lí do này, lực lượng Taliban đã tan vỡ dưới áp lực của chiến dịch quân sự.

Dựa vào vai trò của Bộ trưởng Quốc phòng Hoa Kỳ, Donald Rumsfeld được coi như người phát ngôn trước công chúng hiệu quả nhất về tương lai của liên minh, sự liên quan của các công cụ này trở nên rõ ràng. Ông này lưu ý thực tế là khi các giai đoạn khác nhau của chiến dịch lộ ra và khi lợi ích của các quốc gia khác thay đổi, liên minh sẽ thay đổi về thành phần. Thêm nữa, Rumsfeld sẽ mở rộng vai trò ngoại giao của mình khi liên minh thay đổi theo thời gian, như được chứng minh trong chuyến thăm các khu vực của ông ta. Cùng lúc, khi chiến dịch quân sự tại Afghanistan chấm dứt, bất kì nỗ lực nào nhằm sử dụng quân sự cho

giai đoạn hậu xung đột sẽ một lần nữa dẫn tới căng thẳng trong quá trình hoạch định liên bộ.

Việc áp dụng công cụ kinh tế cũng được hưởng lợi từ công cụ ngoại giao. Nắm được trung tâm tài chính của khủng bố là mục đích chính của chiến dịch này. Những nỗ lực ngoại giao của một số cơ quan hành pháp mang lại kết quả về cải cách điều chỉnh đáng kể của Liên minh Châu Âu và những nước khác về sự minh bạch trong giao dịch tài chính, một mục đích đã được theo đuổi từ lâu trong hoàn cảnh những can thiệp khác nhưng chưa bao giờ đạt được. Việc đóng băng các tài khoản và tài sản, lần theo dấu vết các giao dịch tài chính đã vượt quá biên giới quốc gia, và sự nhận diện công khai các tổ chức bị nghi ngờ là ủng hộ Al Qaeda và mạng lưới khủng bố khác được thực hiện một cách phù hợp.

Tuy nhiên, cho dù có những tiến triển này, sự phức tạp trong việc thực hiện hiệu quả công cụ này vẫn còn khá lớn, đòi hỏi phải có sự hi sinh và nhẫn nại. Một số quốc gia được cho là đứng trong hàng ngũ liên minh tiếp tục phản đối một số biện pháp tài chính nhằm vào nguồn cung cấp tài chính của bọn khủng bố. Tóm lại, bản chất hỗ trợ của ngoại giao và các công cụ kinh tế rõ ràng cho thấy một quá trình hoạch định liên bộ lành mạnh.

Công cụ thông tin phức tạp hơn so với nhận thức chung. Kinh nghiệm về chiến tranh vùng Vịnh và sự bùng nổ công nghệ thông tin trong một vài thập kỉ qua dẫn tới việc thông tin gần đây được bổ sung thêm thành công cụ sức mạnh quốc gia thứ tư. Kết quả là cách tiếp cận và chuỗi mệnh lệnh thống nhất tiếp tục tiến triển. Công cụ này thường được xem chỉ như một vấn đề liên quan tới truyền thông đại chúng nhưng nó thực sự phức tạp và khuyếch

tán với tập hợp những bộ phận không có mệnh lệnh trung tâm. Bên cạnh yếu tố thông tin công cộng, công cụ này cũng bao gồm những yếu tố như tâm lý và hoạt động điều khiển tin học.

Tốc độ truyền tin đòi hỏi phải được chú ý liên tục và nghiêm túc đúng như phát biểu của Chủ tịch Tổng tham mưu trưởng liên quân Hoa Kỳ Richard B. Meyers trong một cuộc họp báo ngày gần đây. Rút ra từ những bài học ở Bosnia và Kosovo, trong đó Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc hoạt động như nhà điều phối trung tâm, chính quyền Bush và liên minh rộng hơn có thể phản ứng trước những rào cản tin tức liên tục tại các buổi sáng ở Châu Âu và Washington do múi giờ khác nhau và những tuyên truyền từ lực lượng Taliban và Al Qaeda. Thậm chí liên minh còn thành lập được trung tâm báo chí tại Washington, London, Islamabad và Kabul nhằm hợp lý hoá quan hệ truyền thông đại chúng theo đúng thời gian trong hiện thực, đặc biệt là đối phó với những buổi họp báo bị che đậy hoàn toàn của Taliban. Mặc dù quá trình hoạch định liên bộ đưa ra được những giải pháp ấn định nhanh, việc sử dụng công cụ thông tin nhằm tạo một đòn bẩy mạnh nhất vẫn còn là một thách thức lớn và tiếp tục trong quá trình học hỏi liên tục. Vì vậy không ngạc nhiên khi Bush chỉ rõ rằng nỗ lực tạm thời này phải được chuyển sang một tổ chức thường trực.

Số phận rủi ro của Văn phòng ảnh hưởng Chiến lược Một là một ví dụ rõ ràng về sự phức tạp và phạm vi của công cụ này và những vấn đề kiểm soát nói chung. Quân sự đóng một vai trò quan trọng trong hoạt động theo hướng thông tin nhưng theo truyền thống quân sự không liên quan tới những hoạt động có thông tin sai lệch một cách có chủ ý. Chỉ một gợi ý rằng

quân sự sẽ thực hiện những sứ mệnh như vậy đã lập tức được đưa tin và phổ biến rộng rãi trên các phương tiện truyền thông. Những cơ quan khác, kể cả Nhà Trắng nhanh chóng chối bỏ dự định về văn phòng này và thậm chí Rumsfeld tuyên bố huỷ bỏ. Sự sững sốt rõ ràng của các cơ quan khác về điều lệ dự định của cơ quan mới chứng tỏ lại một lần nữa có khó khăn trong việc phối hợp liên bộ.

### Quá trình hoạch định liên bộ

Cuối cùng, chính khả năng của quá trình hoạch định liên bộ trong việc thảo luận có tính xây dựng về việc áp dụng bốn công cụ này nhằm đạt kết quả mong muốn sẽ quyết định hiệu quả của chúng. Điều này có vẻ khó hiểu đối với một nhà quan sát ngoài cuộc, người chỉ thấy một quyết định được đưa ra và tuyên truyền trong công chúng dưới hình thức một quyết định quốc gia riêng biệt. Tuy nhiên, quá trình hoạch định liên bộ thực sự là sự pha trộn phức tạp giữa các loại văn hoá tổ chức, mỗi loại tổ chức có những quan điểm riêng về các vấn đề, những giải pháp ưu tiên và những ý kiến về việc sử dụng phù hợp những hỗ trợ của các tổ chức để đi tới giải pháp. Tất nhiên, khó khăn nằm ở chỗ có sự bất đồng của các tổ chức khác; cách tiếp cận thay thế của các tổ chức là yếu tố cốt yếu trong giai đoạn thảo luận ban đầu.

Bush nhận thức được hoàn toàn trách nhiệm của mình trong vai trò lãnh đạo quá trình hoạch định liên bộ của Hoa Kỳ để hoàn thành các quyết định của mình. Trong hàng loạt các bài báo sau ngày 11 tháng 9 của tờ Bưu điện Washington, khi nói về mong muốn của mình với tất cả những lãnh đạo về việc cần phải có một sự thảo luận mở rộng và thực chất về hướng hành động tương lai

của Hoa Kỳ, Tổng thống Bush muốn chắc chắn rằng “Nhóm các nhà lãnh đạo phải được gắn kết với nhau trong cùng một chiến lược” và đặt vấn đề “liệu nhóm các nhà lãnh đạo sẽ thôi không bàn luận về vấn đề này?”. Tiếp đó Tổng thống nói “một trong những gì tôi biết có thể xảy ra là... quá trình này sẽ không, sẽ không thực sự bộc lộ cách thức nó sẽ diễn ra”.

Một trong những giải thích toàn diện về những thách thức thực sự trong quá trình hoạch định liên bộ là “Mô hình chính trị chính quyền (Mô hình HI)” trong cuốn *Bản chất của quyết định* của Graham Allison. Mô hình HI so sánh một quyết định của chính quyền với một sự miễn cưỡng chính trị bắt nguồn từ quá trình thương lượng giữa những nhà lãnh đạo các tổ chức. Allison giải thích rằng “Những kết quả được hình thành và bị biến dạng do sự tương tác giữa những ưu tiên mang tính cạnh tranh”. Bosnia mang lại một sự trái ngược rõ ràng với tình thế hiện tại. Những bất đồng sâu sắc giữa những người chơi và cách quá trình hoạch định liên bộ bị chia rẽ do những tranh chấp về giá trị chiến lược của việc can thiệp được nhiều vị lãnh đạo minh chứng rõ, trong đó đáng chú ý là Richard Holbrooke và Ivo Daalder. Cách giải quyết về vấn đề này của David Halberstam dường như hỗ trợ cho định đề cơ bản của Allison rằng những quyết định có thể “bị biến dạng” trong việc giải thích và thực hiện của các vị lãnh đạo.

Tin tốt lành là một khác biệt quan trọng trong những thảo luận hiện tại là sự tập trung chiến lược thống nhất, trái với trường hợp tại Bosnia. Tuy nhiên, những tranh luận giữa các quan chức về Iraq, trường hợp công khai nhất chỉ ra rằng quá trình thương lượng vẫn tiếp tục. Như đã nói

ở trên, một cuộc tranh cãi mới đặt Lầu Năm Góc và Quốc hội Mỹ đối lập với Bộ Ngoại giao và CIA đã được báo cáo trong bản *Địa cầu Boston* (Boston Globe) của Anthony Shadid. Lầu Năm Góc và Quốc hội muốn cho đảng Quốc hội dân tộc Iraq có một vai trò trong bất kì kế hoạch thay đổi chế độ nào tại Iraq. Tuy nhiên Bộ Ngoại giao và CIA đang phát triển những mối quan hệ với các đảng phái khác tại Iraq, kể cả những tướng lĩnh đã về hưu nhằm làm cơ sở cho hành động. Sự bất đồng rất sâu sắc và trong tình huống này chính là sự chia rẽ giữa các cơ quan. Kết quả của cuộc tranh cãi này vẫn tiếp tục. Trong khi những vấn đề phô trương công khai cho thấy sự lành mạnh của quá trình hoạch định liên bộ, bản báo cáo này lộ ra mối quan hệ nước đôi vừa có lợi thế vừa có bất lợi.

Nguồn tin của Shadid phần lớn là những người chính thức đứng ngoài quá trình hoạch định liên bộ, vừa do vị trí của họ hoặc vừa do họ về hưu. Cũng có những nguồn tin nặc danh và vô danh tính của những người có thể hoặc không thể lộ diện do vai trò của họ bị cấm chính thức trong cuộc tranh luận. Gạt loại thứ hai sang bên cạnh, trong số những nhà bình luận đáng chú ý hiện đang nổi lên một sự phản đối mạnh mẽ. Một lần nữa, vấn đề Iraq cho thấy một cái nhìn rõ rệt nhất về sự năng động phát triển này. Trong số các con điều hâu đang kêu gọi hành động ngay lập tức có Richard Perle, lãnh đạo Ban chính sách Quốc phòng và cựu giám đốc CIA James Woolsey. Nhóm này được sự ủng hộ của Rumsfeld và Thứ trưởng quốc phòng Paul Wolfowitz. Đối lập với nhóm này chính là cựu cố vấn An ninh quốc gia Brent Scowcroft, theo như trong báo cáo nhân vật này thực hiện ảnh hưởng thông qua cố vấn An ninh quốc gia hiện nay Condoleezza

Rice. Với những nhân vật như vậy trong quá trình hoạch định liên bộ, kiểu tranh luận công khai này cho thấy một diễn đàn không chính thức cho sự đấu tranh giữa những tư tưởng và đánh giá chính sách. Nó cho phép một sự khác biệt phô trương bên ngoài những thảo luận thông thường bị kiểm chế hoàn toàn. Một lần nữa, cuộc tranh luận công khai phản ánh sự lạnh mạnh của quá trình hoạch định liên bộ.

Tuy nhiên, một quá trình hoạch định liên bộ quan trọng mới đang dần xuất hiện với sứ mệnh của việc bảo vệ nội địa và quá trình này sẽ được quan sát cùng với sự phát triển của nó. Giám đốc văn phòng An ninh nội địa 1 Tom Ridge đã được giao cho một sứ mệnh của Hercule, đó là phối hợp hành động của gần 40 cơ quan trong việc thực hiện nhiệm vụ này. Không giống như Condoleezza Rice, nhân vật có quyền lực hợp pháp củng cố cho vị trí lãnh đạo Hội đồng An ninh quốc gia, Ridge hiện tại không có được một thẩm quyền như vậy. Các cơ quan không có trách nhiệm giải trình với ông ta và ông ta không có cách nào buộc các cơ quan phải tuân lệnh. Ridge phải được trao cho một thẩm quyền hợp pháp để tránh tình trạng trì trệ, tệ nạn tồi tệ nhất do sự quan liêu chính trị gây ra. Đây là một bước ngoặt quan trọng của tình thế khó khăn hiện tại, cho thấy một sự tập trung rộng hơn vào mục đích ngoại giao và việc thực hiện chủ yếu liên quan tới những giai đoạn phát triển trong tình huống bị khủng bố. Không có một quyền lực thực thi quan trọng trong công cụ ngoại giao, toàn bộ nỗ lực này sẽ sụp đổ.

Những thách thức nổi bật mà Ridge phải đối mặt được mô tả cô đọng trong bài viết gần đây của Eric Pianin và Bill Miller trên tờ Bưu điện Washington. Trong số những nhiệm vụ khác, Ridge cần phối hợp những nỗ lực khác nhau

trong toàn bộ các cấp chính quyền địa phương, bang và liên bang, tạo ra một hệ thống báo động quốc gia và cơ cấu lại nhiều cơ quan riêng biệt có liên quan tới nhiệm vụ kiểm soát biên giới và nhập cư. Pianin và Miller đã hoàn toàn đúng khi viết về nhiệm vụ mà Ridge phải giải quyết “Quốc hội, công chúng, các cơ quan liên bang” tất cả đều có “những lợi ích cần bảo vệ”. Trong một bức thư gửi ban biên tập nhận xét về bài viết này, Warren Rudman và Gary Hart khuyến nghị thành lập một Cơ quan An ninh nội địa trong báo cáo đệ trình lên Ủy ban An ninh quốc gia trong thế kỉ 21 của Hoa Kỳ (một văn kiện mang tính dự báo trước), kêu gọi những cơ quan khác nhau hãy gạt sự tranh chấp nội bộ sang một bên và hãy nghĩ về nỗ lực để “bảo vệ nước Mỹ và cứu vớt cuộc sống của nước Mỹ”. Cả hai đều tự cho thấy bản thân họ quá quen với sự thăng trầm của quá trình hoạch định liên bộ.

Mặc dù cho rằng có sự bất đồng giữa những độc giả về một số cách tiếp cận cụ thể của chính quyền Bush hiện nay, quá trình hoạch định chính sách an ninh quốc gia và đối ngoại Hoa Kỳ có vẻ là lạnh mạnh. Bằng chứng cho thấy đây là một quá trình cân nhắc liên bộ mở, lộn xộn, thiết thực. Như Allison nhấn mạnh “ở một mức độ nào đó, một quá trình nhiều người tham gia đảm bảo sự phân tích triệt để hơn các thông tin về tình hình, cho nên quá trình này có vẻ sẽ đem lại những quyết định tốt hơn”. Đây chính là khả năng của hệ thống liên bộ Hoa Kỳ biến những ưu tiên khác biệt giữa các tổ chức thành một chiến lược thống nhất để tận dụng các công cụ sức mạnh quốc gia góp phần vào sức mạnh của chính phủ và chính sách của chính phủ Hoa Kỳ ■

(\*) COL. Greg Kaufmann là Tư lệnh Lực lượng sứ mệnh Balkans, Văn phòng Bộ trưởng Bộ Quốc phòng.