



TS. TÔ ANH TUẤN (Chủ biên)

TÁC ĐỘNG CỦA CÁC NHÂN TỐ NỘI BỘ ĐỐI VỚI **CHÍNH SÁCH** **ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ** DƯỚI THỜI DONALD TRUMP

(Sách tham khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản:
Q. GIÁM ĐỐC - TỔNG BIÊN TẬP
PHẠM CHÍ THÀNH

Chịu trách nhiệm nội dung:
PHÓ GIÁM ĐỐC - PHÓ TỔNG BIÊN TẬP
TS. ĐỖ QUANG DŨNG

Biên tập nội dung: ThS. CÙ THỊ THÚY LAN
ThS. NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH
ĐỖ MINH CHÂU
BÙI BỘI THU
Trình bày bìa: NGUYỄN MẠNH HÙNG
Chép bản vi tính: PHẠM THU HÀ
Đọc sách mẫu: PHÒNG BIÊN TẬP KỸ THUẬT
VIỆT HÀ

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 1360-2020/CXBIPH/12-301/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 5006-QĐ/NXBCTQG, ngày 09/06/2020.

Nộp lưu chiểu: tháng 6 năm 2020.

Mã số ISBN: 978-604-57-5665-2.

TÁC ĐỘNG CỦA CÁC
NHÂN TỐ NỘI BỘ ĐỐI VỚI
CHÍNH SÁCH
ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ
DƯỚI THỜI DONALD TRUMP

(Sách tham khảo)

**Biên mục trên xuất bản phẩm
của Thư viện Quốc gia Việt Nam**

Tô Anh Tuấn

Tác động của các nhân tố nội bộ đối với chính sách đối ngoại
của Mỹ dưới thời Donald Trump / Tô Anh Tuấn ch.b. - H. : Chính trị
Quốc gia, 2019. - 360tr. ; 21cm

1. Chính sách đối ngoại 2. Tác động 3. Nhân tố nội bộ 4. Mỹ
327.73 - dc23

CTK0220p-CIP

TS. TÔ ANH TUẤN (Chủ biên)

**TÁC ĐỘNG CỦA CÁC
NHÂN TỐ NỘI BỘ ĐỐI VỚI
CHÍNH SÁCH
ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ
DƯỚI THỜI DONALD TRUMP**

(Sách tham khảo)

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2019

“D.Trump là một hiện tượng thay đổi lớn của chính trị Mỹ mà thế giới đang dõi theo để có thể tiếp cận bản chất và tác động. Chúng ta đang có trên tay một tác phẩm công phu và kịp thời góp phần cho suy ngẫm về nguyên do của các biến động ở Mỹ và hệ quả quốc tế của chúng, đúng vào thời điểm như là nước Mỹ sực tỉnh và chuyển mình khác biệt”.

**Đại sứ Nguyễn Tâm Chiến,
Nguyên Thứ trưởng Ngoại giao**

“Việc nghiên cứu các nhân tố nội bộ nhằm hiểu rõ hơn chính sách đối ngoại Mỹ nói chung và trong thời chính quyền Tổng thống Trump nói riêng là một nhiệm vụ cần thiết. Đây là một trong số ít các tác phẩm công phu và đóng vai trò tiên phong trên lĩnh vực này. Cuốn sách này chắc chắn sẽ được đặt trên kệ sách của những người quan tâm đến chính sách đối ngoại của chính quyền Tổng thống Trump”.

**PGS. TS. Nguyễn Vũ Tùng,
Giám đốc Học viện Ngoại giao**

“Một cuốn sách rất hữu ích với những người nghiên cứu về chính trị Mỹ. Văn phong mạch lạc, logic, và các ví dụ sinh động đã vẽ nên một bức tranh toàn diện về vai trò của hệ thống chính, tổng thống, đảng phái, các nhóm lợi ích, công chúng, và giá trị Mỹ, đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump”.

**TS. Nguyễn Tuấn Minh,
Phó Tổng Biên tập Tạp chí *Châu Mỹ ngày nay*
Viện Châu Mỹ, Viện Hàn Lâm Khoa học xã hội Việt Nam**

“Cuốn sách là một nỗ lực đáng khen ngợi về phân tích chính sách đối ngoại Mỹ trên cả hai phương diện lý thuyết và thực hành”.

**TS. Lê Đình Tĩnh, Quyền Viện trưởng
Viện Nghiên cứu Chiến lược ngoại giao,
Học viện Ngoại giao**

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, Mỹ nổi lên trên trường quốc tế với vị thế là một siêu cường, có ảnh hưởng lớn trên thế giới trong nhiều lĩnh vực như chính trị, kinh tế, ngoại giao, quân sự... Mỗi thay đổi trong chính sách đối ngoại của Mỹ, dù lớn hay nhỏ, cũng luôn thu hút sự chú ý của các nước khác và gắn liền với chính sách đối ngoại của Mỹ chính là vai trò của tổng thống Mỹ trong mỗi nhiệm kỳ. Trong số hơn 40 đời tổng thống Mỹ, Donald Trump là tổng thống vô cùng đặc biệt bởi ông là tổng thống Mỹ đầu tiên chưa từng tham gia chính trị hay quân đội. Trong 2 năm đầu nhiệm kỳ (2017-2018), chính quyền Trump đã đưa ra những chính sách đối ngoại gây tranh cãi trong chính nội bộ nước Mỹ và tác động mạnh mẽ đến vũ đài kinh tế - chính trị quốc tế, như: rút khỏi nhiều thỏa thuận và cơ chế đa phương, gây căng thẳng trong quan hệ với các đồng minh, rút quân khỏi Syria... Đâu là những nguyên nhân sâu xa của sự hình thành các chính sách đối ngoại của chính quyền Trump?

Cuốn sách *Tác động của các nhân tố nội bộ đối với chính sách đối ngoại của Mỹ dưới thời Donald Trump* do TS. Tô Anh Tuấn chủ biên cung cấp cho bạn đọc một bức tranh tổng thể về

6 TÁC ĐỘNG CỦA CÁC NHÂN TỐ NỘI BỘ ĐỐI VỚI CHÍNH SÁCH...

các vận động chính trị, các va chạm tư tưởng, giá trị, ý thức hệ và văn hóa trong lòng nước Mỹ đang ở đỉnh cao của mâu thuẫn kể từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay. Giống như chơi một trò chơi ghép hình, các tác giả không chỉ phân tích rõ chủ thể chính trị nào đóng vai trò gì tại thời điểm nào, mà còn tập trung vào các tương tác chồng chéo, đấu tranh quyền lực, cạnh tranh và thỏa hiệp lợi ích giữa các chủ thể để từ đó dựng nên một bức tranh hiện thực nhất về quá trình hoạch định chính sách đầy mâu thuẫn và phức tạp của Mỹ nói chung, đồng thời làm rõ sự tương đồng và khác biệt giữa chính sách đối ngoại của chính quyền Tổng thống Donald Trump so với các chính quyền trước đó, chỉ ra nguyên nhân và hậu quả của các tương đồng và khác biệt này, từ đó hướng đến giải đáp một câu hỏi có ý nghĩa vô cùng quan trọng: chính sách hiện tại của chính quyền Trump là hiện tượng “cá biệt” hay là xu thế của nền đối ngoại Mỹ?

Nội dung cuốn sách thể hiện quá trình nghiên cứu công phu, nghiêm túc với nhiều thông tin hữu ích. Nhiều ý kiến, nhận xét có giá trị tham khảo tốt cho các bạn đọc quan tâm đến chính sách đối ngoại của Mỹ dưới thời Tổng thống Donald Trump nói riêng, và chính sách đối ngoại của Mỹ kể từ sau Chiến tranh Lạnh nói chung, nhưng cũng có nhận xét cần tiếp tục nghiên cứu, trao đổi.

Nhà xuất bản xin giới thiệu cuốn sách và mong nhận được ý kiến đóng góp của bạn đọc.

Tháng 9 năm 2019

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

MỤC LỤC

	Trang
<i>Lời Nhà xuất bản</i>	5
MỞ ĐẦU	9
<i>Chương I</i>	
NHÂN TỐ NỘI BỘ	
TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ	
TỪ SAU CHIẾN TRANH LẠNH ĐẾN NAY	17
I. Các nhân tố tác động đến chính sách đối ngoại	19
II. Các nhân tố nội bộ trong chính sách đối ngoại	26
<i>Chương II</i>	
THẾ CHẾ CHÍNH TRỊ MỸ	
VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI	
THỜI KỲ TỔNG THỐNG D. TRUMP	79
I. Vai trò của các cơ quan hành pháp	81
II. Vai trò của các cơ quan lập pháp	114
III. Vai trò của các cơ quan tư pháp	137
<i>Chương III</i>	
TỔNG THỐNG D. TRUMP	
VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI	148
I. Tiểu sử và tính cách cá nhân	149
II. Đặc điểm cá nhân và phong cách lãnh đạo	159
III. Ưu tiên đối ngoại của D. Trump và chính sách đối ngoại của chính quyền Trump	165

<i>Chương IV</i>	
MỐI QUAN HỆ ĐẢNG CỘNG HÒA - TỔNG THỐNG D. TRUMP VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI	
	192
I. Mối quan hệ giữa Đảng và Tổng thống: Cơ sở lịch sử và lý thuyết	193
II. Đảng Cộng hòa và D. Trump: Từ hợp tác đến kiềm chế	204
<i>Chương V</i>	
CÁC CƠ QUAN TƯ VẤN CHÍNH SÁCH, NHÓM LỢI ÍCH, TỔ CHỨC VẬN ĐỘNG HÀNH LANG CỦA MỸ VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI THỜI KỲ TỔNG THỐNG D. TRUMP	
	239
I. Khái quát về các cơ quan tư vấn chính sách, nhóm lợi ích và tổ chức vận động hành lang	239
II. Vai trò của các cơ quan tư vấn chính sách	248
III. Vai trò của các nhóm lợi ích và tổ chức vận động hành lang	254
<i>Chương VI</i>	
TRUYỀN THÔNG, CÔNG CHÚNG MỸ VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI THỜI KỲ TỔNG THỐNG D. TRUMP	
	268
I. Vai trò của truyền thông	270
II. Vai trò của công chúng	297
KẾT LUẬN	325
TÀI LIỆU THAM KHẢO	335

MỞ ĐẦU

Donald Trump là một tổng thống đặc biệt của nước Mỹ. Ông là tổng thống Mỹ đầu tiên chưa từng tham gia chính trị hay quân đội. Sau khi lên cầm quyền năm 2017, ông đã đưa ra nhiều chính sách đối ngoại gây tranh cãi như: rút khỏi nhiều thỏa thuận và cơ chế đa phương, gây căng thẳng trong quan hệ với các đồng minh, phát động nhiều cọ xát với các nước lớn trên các lĩnh vực khác nhau. Cách thức chính quyền Donald Trump xây dựng và thực hiện các chính sách này cũng có nhiều khác biệt, thường được giới quan sát miêu tả là “mang tính bất ngờ”, “bất định”, “khó lường”, thậm chí là “mang tính đứt gãy” (disruptive) so với truyền thống đối ngoại của Mỹ. Các điều chỉnh chính sách đối ngoại này đặt ra một câu hỏi nghiên cứu quan trọng cả về lý luận và thực tiễn là: Các nhân tố nào là cơ sở cho chính sách đối ngoại của chính quyền Donald Trump?

Cho đến nay, đã có nhiều công trình xuất bản về Donald Trump và chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Một số ấn phẩm có thể kể đến như *Crippled America: How to Make America Great Again* của Donald

Trump (Threshold Editions, 2015); *Big Agenda: President Trump's Plan to Save America* của David Horowitz (Humanix Books, 2017); *Understanding Trump* của Newt Gingrich (Center Street, 2017); và *Fire and Fury: Inside the Trump White House* của Michael Wolff (Henry Holt and Co., 2018)... Tại Việt Nam cũng đã có một số nghiên cứu về Trump như *Donald Trump - Sự lựa chọn lịch sử của nước Mỹ* của Cù Chính Lợi (Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, 2016) hay *Donald Trump và cuộc bầu cử Tổng thống Mỹ khác thường* của Nguyễn Văn Lập (Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật, 2016). Tuy nhiên, cho đến nay chưa có một công trình nào nghiên cứu toàn diện về tác động của các nhân tố nội bộ đến chính sách đối ngoại của chính quyền Trump cũng như so sánh tác động của các nhân tố này từ khi Donald Trump lên cầm quyền.

Do đó, nhóm tác giả quyết định đi sâu tìm hiểu, phân tích và khai quát hóa tác động của các nhân tố nội bộ đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump, tập trung vào hai năm đầu tiên mà Trump cầm quyền (2017-2018). Đây là giai đoạn mà nước Mỹ đứng trước nhiều thay đổi với sự trỗi dậy của xu thế dân túy, sự chia rẽ giàu nghèo, văn hóa, ý thức hệ, tôn giáo, sắc tộc, giới tính trong khi tâm lý thù địch, chủ nghĩa da trắng thượng đẳng, phân biệt chủng tộc... có xu hướng gia tăng nhiều nơi. Đồng thời, Tổng thống Donald Trump cũng có phong cách thách thức và gạt bỏ lề thói, phá vỡ nhiều khuôn

mẫu và những chuẩn mực của nhiều thế hệ lãnh đạo Mỹ. Các thay đổi trong nội bộ này đã tác động mạnh mẽ lên chính sách đối ngoại của chính quyền Trump, tạo ra các xu hướng khó lường và bất ngờ.

Việc kịp thời tìm hiểu tác động của các tác nhân nội bộ đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump là hết sức cần thiết nhằm giúp Việt Nam nhận diện chính xác và ứng phó phù hợp trước những thay đổi trong môi trường đối ngoại nói chung và trong chính sách của chính quyền Mỹ nói riêng. Trong bối cảnh đó, cuốn sách này có giá trị cả về mặt lý luận và thực tiễn. Về lý luận, cuốn sách làm rõ mối liên hệ giữa các nhân tố chính trị nội bộ với chiều hướng chính sách đối ngoại của Mỹ, cũng như dưới thời Trump, từ đó cung cấp giải thích mang tính khoa học về các thay đổi hoặc kế tục trong chính sách đối ngoại của chính quyền này. Về thực tiễn, cuốn sách cung cấp cách luận giải, mở rộng suy nghĩ cho các nhà nghiên cứu quan hệ quốc tế về quan hệ giữa chính trị nội bộ và chính sách đối ngoại về những đặc điểm và tác động của các nhân tố nội bộ tác động đến chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Với lý do đó, cuốn sách có thể được sử dụng làm tài liệu tham khảo trong nghiên cứu, giảng dạy tại các chương trình về quan hệ quốc tế. Cuốn sách cũng là tài liệu tham khảo hữu ích cho các cán bộ hoạch định chính sách đối ngoại của Việt Nam, các nhà nghiên cứu, sinh viên, và những người quan tâm đến quan hệ quốc tế.

Nội dung chính của sách

Trong *Chương I*, tác giả Hoàng Oanh giới thiệu một cách khái quát về phân ngành Phân tích chính sách đối ngoại (FPA) để cung cấp cơ sở lý luận cho cách tiếp cận và các cấu phần của cuốn sách. Tác giả rút ra 7 nhân tố chính có ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại của Mỹ là: (i) Hệ giá trị; (ii) Hệ thống chính trị; (iii) Cá nhân tổng thống; (iv) Các đảng phái; (v) Các nhóm lợi ích; (vi) Truyền thông; và (vii) Công chúng. Đây là cơ sở để cuốn sách phân tích sâu hơn các nhân tố này trong 5 chương tiếp theo; trong đó nhân tố hệ giá trị được phân tích lồng ghép trong các nhân tố khác, nhân tố công chúng và truyền thông được phân tích cùng nhau do có mối liên hệ gắn bó, các nhân tố còn lại là chủ đề phân tích của các chương riêng. Tác giả điểm lại các đặc điểm chính trong chính sách đối ngoại của một số chính quyền Mỹ từ sau Chiến tranh Lạnh và đưa một số đánh giá về chiều hướng phát triển của chính sách đối ngoại Mỹ dưới thời Tổng thống Trump để làm nổi bật tác động của các yếu tố nội bộ lên chính sách của mỗi chính quyền.

Trong *Chương II*, các tác giả Tô Anh Tuấn, Trì Trung và Hoàng Oanh phân tích về vai trò của ba nhánh quyền lực trong hệ thống chính trị Mỹ (hành pháp, lập pháp, và tư pháp) trong việc hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại của Mỹ. Các phân tích này đóng vai trò nền tảng, giúp người đọc có cái nhìn tổng thể về việc từng chủ thể chính trị

đứng ở vị trí nào trong tương quan quyền lực chung, và có tác động như thế nào lên chính sách đối ngoại. Tiếp đó, các tác giả phân tích vai trò của các nhánh này đối với việc hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ trong thời kỳ chính quyền Trump. Các tác giả nhận định rằng, chính quyền Trump giữ vai trò chủ đạo trong việc hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ. Bên cạnh đó, với việc Đảng Cộng hòa chiếm đa số tại cả Thượng viện và Hạ viện trong hai năm đầu nhiệm kỳ, hệ thống chính trị cơ bản có tác động thuận đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Tuy nhiên, cả ba nhánh quyền lực đều có ảnh hưởng kiềm chế nhất định đối với một số vấn đề chính sách đối ngoại.

Trong *Chuong III*, các tác giả Trì Trung và Đỗ Hoàng tập trung phân tích ảnh hưởng của cá nhân lãnh đạo là Tổng thống Trump đối với chính sách đối ngoại của Mỹ. Thông qua việc phân tích các yếu tố như tính cách cá nhân, niềm tin, phong cách lãnh đạo và quan hệ với các chủ thể đối ngoại khác, các tác giả cho thấy Tổng thống Donald Trump đã tác động đến chính sách đối ngoại Mỹ theo cách khác biệt so với các đời tổng thống trước. Tổng thống Trump đã ghi những dấu ấn “phi truyền thống” của bản thân trong nhiều vấn đề thuộc về ưu tiên đối ngoại của cá nhân, tạo ra một số đứt gãy trong truyền thống chính sách đối ngoại của Mỹ.

Trong *Chuong IV*, tác giả Trì Trung tập trung phân tích tác động của Đảng Cộng hòa lên chính sách đối ngoại

của chính quyền Trump, giúp người đọc hiểu rõ quá trình Đảng Cộng hòa - với tư cách là đảng cầm quyền, đã đấu tranh như thế nào và thỏa hiệp những gì trong mối quan hệ đầy phức tạp với Tổng thống Donald Trump. Trên cơ sở phân tích một số văn kiện quan trọng của Đảng Cộng hòa, tác giả đưa ra lập luận rằng, tùy theo lợi ích tương đồng hay khác biệt tại các thời điểm khác nhau mà mối quan hệ hai bên chuyển hóa từ bất hợp tác đến hợp tác và kiềm chế, và quá trình này được phản ánh rõ trong chính sách đối ngoại. Từ đó, tác giả rút ra nhận định rằng các lãnh đạo của Đảng Cộng hòa đã không thành công trong việc thuyết phục Trump “xoay trực” để trở thành một tổng thống hoàn toàn “Cộng hòa”, mặc dù vậy Đảng này vẫn giữ vai trò then chốt trong việc bảo đảm tính cống kết tương đối trong đường hướng đối ngoại của Mỹ.

Trong *Chương V*, các tác giả Tô Anh Tuấn và Hoàng Oanh đi sâu nghiên cứu vai trò của các cơ quan tư vấn chính sách (think tank), các tổ chức vận động hành lang (lobby), và các nhóm lợi ích (interest groups) trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Dưới thời chính quyền Donald Trump, các nhân tố nội bộ này có vai trò không đều giữa các thực thể trong từng nhóm cũng như giữa các nhóm với chính quyền. Các tổ chức có quan điểm bảo thủ, có tác động tương đối lớn đối với chính quyền Trump, đặc biệt là trong giai đoạn đầu lên nắm quyền.

Trong *Chương VI*, các tác giả Tô Anh Tuấn và Mai Thị Hồng Tâm tập trung vào hai nhân tố gián tiếp tác động lên chính sách đối ngoại của Mỹ là truyền thông và công chúng. Các tác giả cho rằng truyền thông là một nhân tố tương đối quan trọng, có vai trò đặc thù trong nền chính trị Mỹ. Trong thời chính quyền Trump, quan hệ giữa truyền thông và chính quyền là một “cuộc chiến lâu dài” trong đó, hai bên liên tục chỉ trích nhau nhưng cũng dựa vào nhau để phát triển. Do đó, về bản chất, Trump và truyền thông đang cùng lợi dụng nhau: Truyền thông đưa Trump lên thành đối tượng truyền thông đặc biệt; còn Trump chủ động lợi dụng truyền thông cho mục đích của mình. Công chúng gây tác động đến chính sách đối ngoại chủ yếu là gián tiếp, thông qua sự tín nhiệm đối với chính quyền và kết quả của các cuộc bầu cử, tuy nhiên những tác động này không luôn đồng nhất do quan hệ giữa công chúng và chính quyền chịu tác động của một số nhân tố khác nhau. Nhìn chung, tác động của công chúng Mỹ đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump khá đa dạng và có xu thế phân cực ngày càng rõ nét. Do đó, chính quyền Trump không nhất thiết phải thực hiện các chính sách đối ngoại hướng đến đại chúng, mà chỉ cần tập trung vào các cử tri của Đảng Cộng hòa.

Cuốn sách là nỗ lực của các tác giả với mong muốn giúp người đọc hiểu rõ hơn về tác động của các nhân tố nội bộ

đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Donald Trump. Trong quá trình thực hiện, từ lúc khởi đầu nghiên cứu đến khi xuất bản, nhóm tác giả đã nhận được sự ủng hộ to lớn từ cơ quan, đồng nghiệp, đối tác, bạn bè, gia đình và người thân. Nhóm tác giả đặc biệt cảm ơn PGS.TS. Nguyễn Vũ Tùng, Giám đốc Học viện, cùng Ban Giám đốc Học viện Ngoại giao và các đồng nghiệp tại Viện Nghiên cứu Chiến lược và Viện Biển Đông đã luôn động viên và tạo điều kiện. Chúng tôi cũng cảm ơn sự hỗ trợ nhiệt tình của Phòng Quản lý Khoa học trong hơn một năm thực hiện nghiên cứu này.

Nhóm tác giả bày tỏ cảm kích sâu sắc trước những lời khuyên và đóng góp quý báu từ các chuyên gia về Mỹ, bao gồm ĐS. Lê Công Phụng, ĐS. Nguyễn Tâm Chiến, PGS.TS. Nguyễn Vũ Tùng, PGS.TS. Nguyễn Thị Thanh Thủy, TS. Nguyễn Tuấn Minh, TS. Phạm Cao Cường, TS. Nguyễn Hồng Quang, TS. Nguyễn Tuấn Việt, TS. Hoàng Thị Thanh Nga, ThS. Trần Thanh Hải, và ThS. Vũ Duy Thành.

Ngoài ra, như Stephen King từng nói: “viết lách là con người, biên tập là thần thánh”, nhóm tác giả xin cảm ơn những góp ý chân thành và nỗ lực biên tập của Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Sự thật.

Cuối cùng, nghiên cứu này chắc chắn không tránh khỏi những thiếu sót. Nhóm tác giả mong tiếp tục nhận được phản hồi và góp ý từ độc giả để nghiên cứu được hoàn thiện hơn nữa.

*CHƯƠNG I***NHÂN TỐ NỘI BỘ TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI
CỦA MỸ TỪ SAU CHIẾN TRANH LẠNH ĐẾN NAY**

HOÀNG OANH

Chính sách đối ngoại thường được định nghĩa là “hành vi có ý thức của một quốc gia đối với môi trường bên ngoài của họ”¹, hoặc là “chiến lược hoặc cách tiếp cận được lựa chọn bởi chính phủ một quốc gia nhằm đạt được mục đích trong quan hệ với các thực thể bên ngoài”². Về lý luận, một trong những câu hỏi lớn trong ngành nghiên cứu quan hệ quốc tế là về các nguồn gốc của chính sách đối ngoại của mỗi quốc gia. Nói cách khác, đó là câu hỏi về mức độ tác động của các nhân tố bên ngoài và bên trong lên quá trình hình thành và thực thi chính sách đối

1. Kalevi Holsti: *International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey, Prentice Hall, 1977, tr.20-21.

2. Valerie M. Hudson: “The history and evolution of foreign policy analysis” trong Steve Smith, Amelia Hadfield và Tim Dunne chủ biên: *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2008, tr.11-30.

ngoại. Mặc dù giới học giả đồng ý rằng chính sách đối ngoại là sản phẩm của cả môi trường bên trong và bên ngoài nhưng đa phần đều thừa nhận vai trò quan trọng của các nhân tố nội bộ trong mỗi quốc gia và sự cần thiết của việc nghiên cứu các nhân tố này, chẳng hạn như thể chế chính trị nội bộ, quá trình hoạch định chính sách, vai trò của các cá nhân, và đặc biệt là các nhân tố mang tính nhận thức và tâm lý học. Nhu cầu này đã dẫn đến việc hình thành một nhánh nghiên cứu chuyên biệt gọi là phân ngành Phân tích chính sách đối ngoại (FPA), đặc biệt tập trung vào cấp độ đơn vị, tức là vai trò của các chủ thể trong nước đằng sau các quyết định chính sách.

Với đối tượng nghiên cứu đa dạng, phạm vi nghiên cứu vượt qua ranh giới trong nước - ngoài nước, đối nội - đối ngoại, nhánh phân tích chính sách đối ngoại có mối quan hệ mật thiết với nhiều ngành khoa học xã hội khác nhau và nhờ đó, thường sử dụng các lý thuyết, nhánh lý thuyết, cách tiếp cận của các ngành này. Ví dụ, là một nhánh của ngành nghiên cứu quan hệ quốc tế, phân tích chính sách đối ngoại thường tận dụng các lý thuyết quan hệ quốc tế, ví dụ như chủ nghĩa hiện thực, chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa kiến tạo. Bên cạnh đó, như Steve Smith, Amelia Hadfield, và Tim Dunne đã nêu, nghiên cứu chính sách cũng đòi hỏi phải sử dụng kiến thức chuyên môn của ngành tâm lý học xã hội (social psychology) về ra quyết định (decision making), của các mô hình chủ thể duy lý (rational actor models) bắt nguồn từ các diễn giải của ngành kinh tế về quá trình chính sách, hay của ngành khoa học chính trị liên quan đến chính sách công (public policy).

Chương này tập trung làm rõ cơ sở lý luận về vai trò của các nhân tố nội bộ trong việc hoạch định chính sách đối ngoại, đồng thời cũng điểm lại các cách tiếp cận chủ yếu của giới học thuật áp dụng vào mảng nghiên cứu chính sách đối ngoại Mỹ, từ đó đúc kết thành một khung phân tích làm cơ sở lý luận của cuốn sách. Phần điểm lại Chính sách đối ngoại của một số chính quyền Mỹ từ sau Chiến tranh Lạnh trước hết nêu lên một số đặc điểm chính và nổi bật trong chính sách đối ngoại mỗi thời kỳ, qua đó cho thấy cơ sở thực tiễn về tác động của các yếu tố chính trị nội bộ đối với chính sách đối ngoại của Mỹ. Chương này còn phân tích sâu hơn về chính sách đối ngoại của chính quyền Trump hiện nay trong so sánh với chính sách của các chính quyền trước đó, từ đó cung cấp phông nền cho các phân tích ở những chương sau.

I. CÁC NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG ĐẾN CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI

Câu hỏi lớn được đặt ra trong ngành Quan hệ quốc tế là: Tại sao các quốc gia hành xử theo một cách nào đó trong hệ thống quốc tế? Các nhân tố nào tác động lên các lựa chọn chính sách đối ngoại của mỗi quốc gia?

James Fearon đã tổng kết và phân loại rằng có hai cách tiếp cận cho câu hỏi này, dựa trên lý thuyết mang tính hệ thống và dựa vào nền chính trị nội bộ¹. Nhóm thứ nhất phân tích hành vi nhà nước bằng cách nhìn vào hệ thống

1. James D. Fearon: "Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations", *Annual Review of Political Science*, Vol 1, 1998, tr.289-313.

quốc tế, trong đó hệ thống quốc tế là nguyên nhân và hành vi nhà nước là hiệu ứng¹. Đặc điểm của hệ thống quốc tế sẽ quyết định cách hành xử của các quốc gia theo một cách nhất định và các thay đổi trong hệ thống quốc tế sẽ gây ra thay đổi trong hành vi của quốc gia. Nhân tố mang tính quyết định là sức mạnh và tương quan sức mạnh của các quốc gia trong hệ thống, hay cơ cấu quyền lực của hệ thống. Ngoài ra, còn có các biến số tác động khác như yếu tố địa chiến lược, thể chế quốc tế, hành vi của các nước khác, và vai trò các chủ thể phi nhà nước xuyên biên giới...². Trong cách tiếp cận này, tất cả các quốc gia đều là các chủ thể đơn nhất, có lợi ích quốc gia được xác định và các chính sách đối ngoại được đưa ra và tiến hành với sự đồng thuận trong nội bộ, điều thường được tóm tắt bằng cụm từ “chính trị dừng lại ở mép nước” (politics stops at the water's edge). Tuy nhiên, cách tiếp cận hệ thống xem các quốc gia là các chủ thể duy lý này đã chịu nhiều chỉ trích vì nó bỏ qua nhiều biến số phức tạp khác, như: các quyết định mang tính chính trị hoặc phi chính trị, các quy trình quan liêu, hoặc thuần túy là sự tình cờ... Nó cũng bỏ qua các yếu tố cảm tính, tâm lý, và mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm³.

1. Stephen Walt: *The Origin of Alliance*, Cornell University Press, New York, 1989.

2. Stephen Walt: “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Spring, 1998, tr.43.

3. Michael Clarke: “The Foreign Policy System: A Framework for Analysis”, trong M. Clarke and B. White chủ biên: *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Cheltenham: Edward Elgar 1989, tr.27-59.

Trong khi đó, nhiều học giả cho rằng chính sách đối ngoại chỉ đơn giản là một phần mở rộng của những gì diễn ra trong nền chính trị của một quốc gia, do đó, các yếu tố trong nước đóng vai trò quyết định trong việc hình thành chính sách đối ngoại của họ. Các lý thuyết này lập luận rằng mặc dù có cùng hoàn cảnh quốc tế, hành vi đối ngoại của các quốc gia lại có sự khác biệt và chính sự đa dạng của hệ thống chính trị, văn hóa và giới lãnh đạo của mỗi nước mới là các yếu tố gây ra sự khác biệt này¹. Các quốc gia không phải là các chủ thể đơn nhất và sự tương tác qua lại giữa các nhân tố nội bộ thường khiến các quốc gia đưa ra các quyết định thiếu tính duy lý và nhất quán, không như điều mà các thuyết hệ thống dự đoán. Các lý luận này nhấn mạnh vai trò của các tác động tương hỗ cũng như các tương đồng và mâu thuẫn trong lợi ích và quan điểm giữa các nhóm xã hội, các thể chế chính trị, các cá nhân và bộ máy quan liêu trong nền chính trị nội bộ.

Ngày nay, hầu hết giới nghiên cứu đều đồng ý rằng chính sách đối ngoại đóng vai trò là điểm giao thoa của chính trị trong nước và quốc tế, là sản phẩm của cả các yếu tố cả bên trong và bên ngoài quốc gia². Thậm chí

1. James Rosenau: "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy" trong R.B. Farrell chủ biên: *Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966, tr.27-92; Joe Hagan: *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*. Boulder: Lynne Rienner, 1993. tr 5.

2. Frederick S. Northedge: *The Foreign Policies of the Great Powers*, Mcmillan, London, 1968.

các nhà lý thuyết theo trường phái hiện thực cũng thừa nhận sự cần thiết của việc nghiên cứu các nhân tố bên trong mỗi các quốc gia, như đấu tranh chính trị nội bộ, vai trò của các cá nhân, và đặc biệt là các nhân tố mang tính nhận thức và tâm lý học¹.

Việc tập trung phân tích tác động của các nhân tố bên trong đã dẫn đến sự phát triển của một mảng nghiên cứu chuyên biệt trong ngành Quan hệ quốc tế, đó là phân ngành Phân tích chính sách đối ngoại. Xuất hiện từ những năm 1950, Phân tích chính sách đối ngoại có mục tiêu tìm hiểu các các tương tác giữa các nhân tố và các quy trình diễn sau việc ra quyết định chính sách đối ngoại². Các học giả nổi bật trong lĩnh vực nghiên cứu này có thể kể đến là Richard Snyder, James Rosenau, Alexander George, Graham Allison và Irving Janis³.

1. Robert Jervis: *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge, 2005.

2. Valerie M. Hudson: "The history and evolution of foreign policy analysis" trong Steve Smith, Amelia Hadfield và Tim Dunner chủ biên: *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, 2012, tr.12.

3. Jean A. Garrison: "Foreign Policy Analysis in 2020: A Symposium", *International Studies Review* 5, 2003, tr.155-202; Richard C. Snyder và Edgar S. Furniss: *American Foreign Policy: Formulation, Principles, and Programs*, Rinehart, New York, 1959; Graham Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Company, Boston, 1971; Graham Allison: "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics* 24, 1972, tr.40-79.

Khác với phương pháp tiếp cận cấu trúc thường có vai trò chi phối trong ngành quan hệ quốc tế¹, phân tích chính sách đối ngoại được đặc trưng bởi sự tập trung vào cấp độ *nhân tố* (agent/actor), “quan tâm trước tiên tới việc giải thích các quyết định được đưa ra như thế nào và vì sao các nước lại đưa ra những quyết định đó”². Lĩnh vực này nghiên cứu sâu hơn so với cấp độ nhà nước, tập trung phân tích ảnh hưởng các chủ thể bên trong, đặc biệt là các cá nhân lãnh đạo, bộ máy hành chính và các thể chế trong việc hoạch định chính sách đối ngoại. Để tóm tắt, các nghiên cứu trong lĩnh vực này thường tập trung làm rõ vai trò của bốn nhóm nhân tố chính như sau:

Hệ thống chính trị: Một nhóm quan điểm (chủ nghĩa tự do) cho rằng cách thức tổ chức chính quyền, hay thể chế chính trị, của mỗi quốc gia có tác động quyết định đến chính sách đối ngoại, ví dụ các nước dân chủ thì ít hung hăng hơn là các nước theo chế độ độc tài³. Nhân tố thứ hai trong hệ thống chính trị ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại là các đảng phái, nhất là tại các nước có chế độ đa đảng⁴. Các đảng phái thường cố gắng tự phân biệt với nhau

1. Baris Kesgin: “Foreign Policy Analysis”, John T. Ishiyama và Marijke Breuning chủ biên: *21st Century Political Science: A reference handbook*, SAGE Publications Inc, 2010, tr.336.

2. Marijke Breuning: *Foreign Policy Analysis: A comparative introduction*, 1st ed, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, tr.5, 164.

3. J. M. Owen: “How Liberalism Produces Democratic Peace”, *International Security*, 19 (2), 1994, tr.38.

4. Joe Hagan: *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, Boulder: Lynne Rienner, 1993.

về mặt ý thức hệ và để tranh giành sự ủng hộ của công chúng và thường đưa ra các ưu tiên khác nhau tùy theo lợi ích của nhóm mình đại diện. Đôi khi, chính sách đối ngoại cũng có thể bị ảnh hưởng bởi sự khác biệt trong chính nội bộ một đảng. Nhân tố thứ ba là hệ thống quan liêu, bao gồm hệ thống các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có nhiệm vụ thu thập thông tin, xây dựng các đề xuất, tư vấn, và thi hành chính sách đối ngoại. Khác biệt quan điểm và xung đột lợi ích giữa các cơ quan trong bộ máy quan liêu có thể dẫn đến các quyết định dưới mức tối ưu hoặc sự thiếu nhất quán trong chính sách đối ngoại¹.

Giới lãnh đạo: Trong một tác phẩm nền tảng của môn Phân tích chính sách đối ngoại được viết từ năm 1962, Snyder, Bruck và Sapin đã từng viết: “*Hành vi của một quốc gia chính là hành vi do những người nhân danh quốc gia thực hiện. Do đó, ‘quốc gia’ chính là những người ra quyết định hay những người hoạch định chính sách*”². Theo nhóm tác giả, các cá nhân lãnh đạo có khả năng đưa ra quyết định về chính sách đối ngoại, do đó tính cách, tâm lý và hệ thống giá trị của người lãnh đạo đóng vai trò quan trọng trong việc

1. John Davis: “Infighting in Washington: The Impact of Bureaucratic Politics on U.S. Iraq Policy”, trong cuốn John Davis chủ biên: *Presidential Policies and the Road to the Second War in Iraq*, Ashgate Pub Co., Burlington, 2006, tr.318.

2. Richard C. Snyder, H.W. Bruck, và Burton Sapin: “The Decision-Making Approach to the Study of International Politics” trong James N. Rosenau chủ biên: *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, Free Press, New York, 1962, tr.202.

hình thành hành vi của nhà nước¹. Tương tự, Young và Schafer đặc biệt nhấn mạnh ảnh hưởng của thế giới quan của các nhà lãnh đạo, theo họ: “Một khi (thế giới quan) đã được hình thành, chúng sẽ trở thành các màng lọc mà các thông tin sẽ đi qua”². Ngoài ra, phong cách ra quyết định và cách ứng xử của họ cũng là các nhân tố đáng quan tâm³.

Các nhóm lợi ích: Các nhà lãnh đạo tập trung vào tiếng nói của các nhóm lợi ích nhiều hơn là toàn xã hội do các nhóm này có thể tạo sức ép để chính phủ đáp ứng nhu cầu của mình, đặc biệt là thông qua các công cụ kinh tế⁴. Các nhóm này gây ảnh hưởng lên các quá trình chính sách đối ngoại thông qua một số thủ thuật như cách lèo lái các chương trình nghị sự và gây ảnh hưởng lên các cuộc tranh luận chính trị; cung cấp thông tin và các phân tích về các vấn đề theo chiều hướng mình mong muốn; giám sát và gây ảnh hưởng trong quá trình thực thi chính sách⁵.

1. Jack Levy: “Political Psychology and Foreign Policy” trong D. Sears, L. Huddy & R. Jervis chủ biên: *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford University Press, New York, 2003, tr.820.

2. Michael D. Young và Mark Schafer: “Is There a Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations”, *Mershon International Studies Review* 42, 1998, tr.81.

3. Juliet Kaarbo: “Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research”, *Political Psychology*, 18 (3), 1997, tr.28.

4. Stephen Krasner: *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, New Jersey, 1978.

5. Thomas Ambrosio: *Ethnic identity groups and U.S. foreign policy*, Praeger Publishers, 2002, tr.16.

Công luận: Thông thường, trong chính sách đối ngoại, công chúng không đưa ra ý kiến cụ thể, nhưng công luận thể hiện các giá trị cốt lõi lâu dài và tâm trạng của công chúng¹. Mặc dù có mối tương quan giữa những thay đổi trong dư luận và thay đổi trong chính sách đối ngoại, nhìn chung tác động của công luận có phần hạn chế². Các cá nhân bình thường không quá quan tâm đến đối ngoại và các nhà lãnh đạo thường không để ý đến dư luận về chính sách đối ngoại. Thậm chí, các nhà lãnh đạo thường cố gắng định hình các ý kiến công chúng theo hướng mong muốn của riêng họ hoặc phớt lờ hoàn toàn ý kiến của công luận³.

II. CÁC NHÂN TỐ NỘI BỘ TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI

Trên thực tế, các nghiên cứu đối với trường hợp cụ thể là chính sách đối ngoại Mỹ đã cho thấy rõ tác động đáng kể của của nhân tố nội bộ trong chính sách đối ngoại. Chẳng hạn, Ostrom và Job thống kê giai đoạn từ năm 1949 đến 1976 và nhận thấy rằng các yếu tố chính trị nội bộ của nước Mỹ đã có ảnh hưởng lớn đến quyết định sử dụng lực lượng

1. Hank Jenkins-Smith, Neil Mitchell và Kerry Herron: "Foreign and Domestic Policy Belief Structures in the U.S. and British Publics", *Journal of Conflict Resolution*, 48 (3), 2004, tr.22.

2. Philip Everts và Pierangelo Isernia: *Public Opinion and the International Use of Force*, Routledge, London, 2001.

3. Steve Chan và William Safran: "Public Opinion as a Constraint against War: Democracies" Responses to Operation Iraqi Freedom", *Foreign Policy Analysis*, Vol 6, 2006, tr.19.

quân sự của tổng thống hơn là đặc điểm của môi trường quốc tế¹. Tương tự, trong một nghiên cứu năm 1991, James và Oneal cũng chứng minh rằng các yếu tố bên trong như khó khăn trong tình hình phát triển kinh tế, tỷ lệ lạm phát cao, tỷ lệ thất nghiệp cao và tỷ lệ ủng hộ chính trị thấp của lãnh đạo đều là lý do để tạo ra động lực cho các tổng thống Mỹ sử dụng vũ lực ở nước ngoài².

Trong một nghiên cứu quan trọng khác, Wittkopf và McCormick đã khẳng định rằng ngược với truyền thống chủ nghĩa hiện thực, các nhân tố nội bộ có tác động rất lớn đến chính sách đối ngoại, và ngày càng thấy rõ trong thực tế trường hợp của Mỹ, nhất là sau sự kiện khủng bố ngày 11/9/2001 (tiếng Anh gọi là sự kiện 911). Theo các tác giả, các nhân tố nội bộ có vai trò đặc biệt đáng kể trong chính sách đối ngoại Mỹ là do nguyên nhân lịch sử nhất định: Từ khi hình thành đất nước, Mỹ luôn tự định vị mình khác biệt - thậm chí là ngoại lệ - so với các nước khác, với một chính sách đối ngoại được định hình phần lớn là do các giá trị nội bộ hơn là các thay đổi trong môi trường quốc tế³. Thomas Jefferson cũng đã từng viết: “Các mục tiêu của chính sách

1. Charles W. Ostrom, Jr. và Brian L. Job: “The President and the Political Use of Force”, *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2, Jun, 1986, tr.541-566.

2. Patrick James, John R. Oneal: “The Influence of Domestic and International Politics on the President’s Use of Force”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.35, Issue 2, 1991.

3. Eugene R. Wittkopf, James M. McCormick: *The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence*, Rowman & Littlefield Publishers, 1999, tr.8.

*đối ngoại chỉ là một phương tiện để bảo vệ và thúc đẩy các mục tiêu của xã hội nội bộ, đó là quyền tự do của mỗi cá nhân*¹. Niềm tin này vẫn là phương châm xuyên suốt của xã hội Mỹ và các quá trình chính sách của đất nước này.

Mặc dù có nhiều cách tiếp cận trong phân tích vai trò của các nguồn nội bộ cụ thể đối với chính sách đối ngoại, nhưng nhìn một cách khái quát, giới nghiên cứu thường tập trung vào một số các nguồn chính như sau: (i) Hệ thống các giá trị Mỹ: bao gồm các niềm tin tôn giáo, bản sắc dân tộc, quan điểm chính trị và các giá trị đạo đức và các truyền thống lâu đời trong chính sách đối ngoại như chủ nghĩa tự do hay chủ nghĩa biệt lập; (ii) Tính chất và đặc điểm của thể chế chính trị: mô hình tam quyền phân lập, và cơ chế kiềm chế và đối trọng được quy định trong Hiến pháp. Phần lớn các nghiên cứu đặc biệt nhấn mạnh quyền lực cũng như mối tương quan giữa tổng thống và Quốc hội; (iii) Bộ máy quan liêu trong các ngành ngoại giao, kinh tế, quốc phòng và tình báo và các quy trình chính sách. (iv) Các đảng phái chính trị; (v) Các nhóm lợi ích; (vi) Truyền thông và công luận².

Vai trò của các cá nhân lãnh đạo, đặc biệt là tổng thống, và mối quan hệ của tổng thống với Quốc hội Mỹ là

1. Robert Tucker và David Hendrickson: "Thomas Jefferson and American Foreign Policy", *Foreign Affairs* 69 (2), 1990, tr.139.

2. Eugene R. Wittkopf, James M. McCormick: *The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence*, Sđd, tr.9-16.

một trong những trọng tâm khi nghiên cứu về các nhân tố nội bộ trong chính sách đối ngoại¹. Theo nhà nghiên cứu Ole Holsti, quan niệm của giới lãnh đạo, hay cách thức họ tiếp nhận, diễn giải và xử lý thông tin về tình hình nội bộ và quốc tế đóng vai trò quan trọng trong việc lý giải các hành vi chính sách của mỗi quốc gia². Hiến pháp Mỹ đã phân chia các quyền hạn trong lĩnh vực đối ngoại cho cả các ngành hành pháp và lập pháp, và thường là các quyền hạn mang tính đối trọng với nhau.

Điều I của Hiến pháp Mỹ liệt kê một số quyền hạn đối ngoại của Quốc hội, bao gồm các quyền “điều tiết thương mại với nước ngoài”, “tuyên chiến”, “nâng cao và hỗ trợ quân đội”, “cung cấp và duy trì hải quân”... Quốc hội còn có quyền phê chuẩn các điều ước quốc tế, chỉ định các nhà ngoại giao, quản lý ngân sách, và quyền

1. Lee H. Hamilton và Jordan Tama: *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Woodrow Wilson Center Press, 2002, tr.193; Stephen Ambrose: “The Presidency and Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, 70 (5), Winter 1991/1992, tr.120; Joseph Siracusa và Aiden Warren: *Presidential Doctrines: U.S. National Security from George Washington to Barack Obama*, Rowman& Littlefield Publishers, New York, 2016; Norman J. Ornstein và Thomas Mann: “When Congress Checks Out”, *Foreign Affairs* 85/6, Nov/Dec 2006, tr.67; Eugene Wittkopf và James McCormick: “Congress, the President, and the End of the Cold War”, *The Journal of Conflict Resolution* 42/4, Aug 1998, tr.440-466; David J. Barron: *Waging War: The Clash Between Presidents and Congress, 1776 to ISIS*, Simon & Schuster, New York, 2016.

2. Ole R. Holsti: *Making American Foreign Policy*, Routledge, 2006, tr.1-22.

tạo ra, loại bỏ hoặc tái cấu trúc các cơ quan hành pháp (thường được thực hiện sau các cuộc xung đột hoặc khủng hoảng lớn), từ đó ảnh hưởng đến quá trình hoạch định và thực hiện chính sách đối ngoại. Chẳng hạn, sau Chiến tranh thế giới thứ hai, Quốc hội Mỹ đã thông qua Đạo luật An ninh quốc gia năm 1947, thành lập CIA và Hội đồng An ninh quốc gia. Sau vụ tấn công khủng bố ngày 11/9/2001, Quốc hội Mỹ đã phê chuẩn việc thành lập Bộ An ninh nội địa.

Trong khi đó, thẩm quyền của tổng thống trong các vấn đề đối ngoại được quy định tại Điều II của Hiến pháp. Điều lệ này trao cho tổng thống quyền hạn để thực hiện các điều ước và chỉ định đại sứ với sự đồng ý của Thượng viện (đối với các hiệp ước thì yêu cầu sự chấp thuận của hai phần ba thượng nghị sĩ hiện diện). Các tổng thống cũng dựa vào các điều khoản khác để hỗ trợ các hành động trong lĩnh vực chính sách đối ngoại của họ, chẳng hạn như “quyết định hành pháp” và vai trò “tổng tư lệnh quân đội và hải quân”.

Có thể thấy, các quyền lực được phân chia tương đối cân bằng giữa hai nhánh hành pháp và lập pháp. Điều này một mặt bảo đảm được lợi ích của tất cả các bên, mặt khác cũng thường tạo ra một số cản trở cho quá trình ra quyết định và thực thi chính sách đối ngoại. Tuy nhiên, đây lại chính là đặc điểm quan trọng nhất mà Hiến pháp Mỹ hướng đến - tạo được thể cân bằng và đối trọng giữa các nhánh quyền lực này. Như một nhà phân tích đã nhận định, cuộc đấu tranh thường kỳ giữa tổng thống và Quốc hội về chính sách đối ngoại không phải là một sản

phẩm phụ, mà đúng hơn là một trong những mục tiêu cốt lõi của Hiến pháp¹.

Trên thực tế, nhiều nghiên cứu cho thấy tại Mỹ đang có xu hướng tổng thống và nhánh hành pháp ngày càng có tiếng nói quan trọng hơn so với nhánh lập pháp trong lĩnh vực đối ngoại². Glen S. Kurtz và Jeffrey S. Peake nhận định rằng tổng thống ngày càng sử dụng nhiều hơn quyền ký kết các thỏa thuận hành pháp, tạo ra cảm giác là các tổng thống ngày nay có nhiều quyền lực hơn và làm suy giảm vai trò kiềm chế của Quốc hội, làm suy giảm nguyên tắc chia sẻ quyền lực. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu cũng phát hiện rằng chính cả Quốc hội lẫn tổng thống đều đang ủng hộ xu hướng này do tính hiệu quả. Đồng thời, cả hai bên đều đạt được các lợi ích của mình từ việc sử dụng các thỏa thuận hành pháp, dĩ nhiên với điều kiện là tổng thống không lạm quyền trong quá trình này³.

Nhân tố bộ máy quan liêu cũng có vai trò quan trọng trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại. Để làm rõ ảnh hưởng từ nhân tố này, các nhà

1. Jonathan Masters: "U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President", 2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>.

2. Arthur Schlesinger: *The Imperial Presidency*, Mariner Books, New York, 2004.

3. Glen S. Kurtz và Jeffrey S. Peake: *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2009, tr.193.

nghiên cứu đã đưa ra công cụ rất hữu ích là các mô hình phân tích¹. Hai mô hình chính thường được áp dụng trong phân tích chính sách đối ngoại là mô hình chính trị quan liêu và mô hình quy trình tổ chức. Theo mô hình thứ nhất, nhà nước là một tập hợp các cơ quan quan liêu khác nhau cạnh tranh để tăng nguồn tài trợ từ ngân sách và mở rộng quy mô của họ. Mỗi bên có quan điểm và các lợi ích nhất định, có thể đối lập với nhau trên các vấn đề, và thành công trong việc đạt được các mục tiêu của một bên nào đó có thể đồng nghĩa với việc buộc các bên khác phải có các nhượng bộ nhất định. Do đó, các quyết định chính sách thường được xem là chỉ có lợi hơn đối với một vài bên². Cách tiếp cận này thường được áp dụng để giải thích tại sao các quốc gia đôi khi hành động một cách thiếu duy lý và đưa ra các lựa chọn chính sách đối ngoại không tối ưu. Trong khi đó, mô hình quy trình tổ chức lập luận rằng các tổ chức, cơ quan chính phủ bảo vệ tốt nhất các lợi ích của mình thông qua việc tuân thủ “các quy trình vận hành chuẩn”³. Do đó rất ít khi một bộ máy quan

1. Graham Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown, Boston, 1971; Graham Allison và Philip Zelikow (chủ biên): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison-Wesley, New York, 1999; Roger Hilsman: *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, Englewood Cliff: Prentice Hall, 1990.

2, 3. Robert Jackson và Georg Sorensen: *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 5th ed, Oxford University Press, 2013.

liệu ra một quyết định ngoài khuôn khổ, khác với tính cách, hoặc trái với quy trình chuẩn của mình. Điều này giải thích tính bền vững và nhất quán của một số chính sách đối ngoại.

Một bộ phận nghiên cứu khác tập trung vào hệ giá trị, ý thức hệ, và cách tự định vị bản sắc Mỹ trong chính sách đối ngoại của Mỹ¹, trong đó đáng chú ý là các truyền thống như “chủ nghĩa biệt lập” hoặc “tính ngoại lệ”². Nhà nghiên cứu W. R. Mead đã tổng kết rằng chúng ta có thể phân loại chính sách đối ngoại của Mỹ theo 4 trường phái: Jefferson, Hamilton, Jackson, và Wilson dựa trên quan điểm của các chính quyền về xu hướng biệt lập và các giá trị ưu tiên khác nhau³. Nhân tố ý thức hệ và các giá trị thường tác động lên chính sách đối ngoại thông qua thế giới quan của các nhà lãnh đạo, tôn chỉ và mục tiêu của các đảng phái, ý kiến của công luận, do đó, chúng ta có thể lồng ghép nhân tố này khi phân tích các nhân tố trên. Thậm chí, bản sắc có thể được định hình bởi giới tinh hoa và được sử dụng để hỗ trợ các chính sách đối ngoại cụ thể⁴.

1. Peter Hays Gries: *The Politics of American Foreign Policy: How Ideology Divides Liberals and Conservatives over Foreign Affairs*, Stanford University, Stanford, 2014; Walter L. Hixson: *The Myth of American Diplomacy: National Identity and U.S. Foreign Policy*, Yale University Press, 2009.

2. Seymour Martin Lipset: *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, Norton, New York, 1997.

3. Walter Russell Mead: *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Routledge, New York, 2002.

4. Dirk Nabers: “Filling the Void of Meaning: Identity Construction in U.S. Foreign Policy after September 11, 2001”, *Foreign Policy Analysis*, 5(2), 2009, tr.23.

1. Nhân tố nội bộ trong chính sách đối ngoại của Mỹ trước thời Tổng thống D.Trump

Phần này tập trung điểm lại một số đặc điểm chính trong chính sách đối ngoại của một số chính quyền Mỹ giai đoạn sau Chiến tranh Lạnh, qua 3 đời tổng thống là: B. Clinton (1993-2001), G.W. Bush (2001-2009), và B. Obama (2009-2017); khái quát ảnh hưởng của các nhân tố nội bộ dẫn đến các đặc trưng riêng của chính sách đối ngoại của mỗi thời kỳ, từ đó làm rõ vai trò và tác động đáng kể của nhân tố đối ngoại trong chính sách đối ngoại của Mỹ nói chung.

a. Chính sách đối ngoại của Chính quyền B.Clinton (1993-2001)

Chiến tranh Lạnh kết thúc với sự sụp đổ của hệ thống chế độ xã hội chủ nghĩa ở Liên Xô và Đông Âu đưa đến nhiều biến động và thay đổi lớn. Đứng trước tình hình đó, các quốc gia trên thế giới đều phải có những thay đổi và điều chỉnh chiến lược cho phù hợp với tình hình quốc tế và khu vực. Mỹ cũng đã có sự điều chỉnh trong chính sách đối ngoại. Một khác, chính sách đối ngoại Mỹ thời kỳ này cũng chịu tác động bởi nhiều nhân tố nội bộ, đặc biệt là chính sách của Tổng thống B.Clinton.

+ Nội dung chính của chính sách đối ngoại

Về đối ngoại, Mỹ tiếp tục thực hiện mục tiêu duy trì “vị trí siêu cường số một” thế giới. Chiến lược toàn cầu của Mỹ được triển khai ngay sau khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, đó là vươn lên làm bá chủ thế giới, duy trì trật tự một cực. Chính quyền Tổng thống Bill Clinton nhấn mạnh mục tiêu phải phục hồi sự phát triển của nền

kinh tế và thiết lập một trật tự thế giới mới do Mỹ lãnh đạo, thông qua chiến lược “*Can dự và mở rộng*”. Nhà nghiên cứu James McCormick gọi chính sách của Clinton là chủ nghĩa quốc tế tự do (liberal internationalism), với nội dung chính là cam kết duy trì sự can dự và vai trò lãnh đạo của Mỹ trong các vấn đề toàn cầu¹.

Trong “*Chiến lược an ninh quốc gia cam kết và mở rộng*” (1995), Clinton cho rằng: “Sự lãnh đạo của nước Mỹ trên thế giới chưa bao giờ quan trọng hơn lúc này”, do đó Mỹ “chống lại bất cứ một cường quốc hay nhóm cường quốc nào nổi lên thách thức vị trí lãnh đạo của Mỹ”. Chiến lược này cũng nhấn mạnh: “Được sự hỗ trợ bởi một nền quốc phòng có hiệu quả và một nền kinh tế mạnh mẽ hơn, đất nước chúng ta sẽ sẵn sàng lãnh đạo một thế giới đang bị thách thức ở khắp mọi nơi”².

Cố vấn an ninh quốc gia Mỹ lúc đó Anthony Lake, trong bài diễn văn tại trường Đại học John Hopkins ngày 21/9/1993 đã đưa ra định nghĩa một cách hình ảnh về “Chiến lược mở rộng”: “Nhiệm vụ trước kia của chính sách của Mỹ là kiểm chế những chấm đỏ cộng sản trên bản đồ thế giới, còn nhiệm vụ mới là làm loang rộng những chấm xanh dân chủ”³. Trong khi đó, “can dự” nghĩa là bảo đảm

1. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, 5 edition, Cengage Learning, 2008, tr.188.

2. White House: *A National Strategy of Engagement and Enlargement*, 1995, tr.12, 36-42.

3. Anthony Lake: “From Containment to Enlargement”, Address at the School of Advanced International Studying, John Hopkins University, Washington, D.C, 21/9/1993.

vai trò lãnh đạo của Mỹ là “không thể thiếu” trong các vấn đề quốc tế. Mặc dù Mỹ không phải là cảnh sát của thế giới, nhưng với tư cách là cường quốc về chính trị và kinh tế của thế giới, với sức mạnh của các giá trị dân chủ, Mỹ cam kết sẽ hành động để bảo vệ trật tự thế giới và là một đối tác tin cậy về an ninh cho các nước cùng lợi ích¹.

+ Mục tiêu và công cụ

Ba mục tiêu ưu tiên trong chính sách đối ngoại của Clinton bao gồm: (i) củng cố và tăng cường an ninh cho Mỹ và đồng minh của Mỹ; (ii) thúc đẩy sự thịnh vượng của Mỹ thông qua những nỗ lực ở trong và ngoài nước; (iii) thúc đẩy dân chủ và nhân quyền.

Để đạt được các mục tiêu trên, chính quyền Clinton đã đưa ra những biện pháp tiếp cận mềm dẻo và linh hoạt đối với các vấn đề quan hệ quốc tế, kết hợp sức mạnh quân sự với sức mạnh mềm, ưu tiên ngoại giao đa phương, thúc đẩy quan hệ đồng minh với các đối tác chiến lược như Nhật Bản, NATO, tăng cường hợp tác với các nước thuộc lục địa Á - Âu. Cách tiếp cận của Mỹ nhấn mạnh hai yếu cầu chính: Mỹ là một lực lượng hòa bình quan trọng nhất thế giới, tiếp tục đảm nhận vai trò lãnh đạo thế giới và Mỹ tăng cường hợp tác quốc tế trong việc đối phó với các mối đe dọa an ninh xuyên quốc gia.

Về quân sự, chính quyền Clinton cho rằng chiến lược can dự và mở rộng vẫn phải dựa trên xây dựng lực lượng vũ trang mạnh, đủ sức không chế đồng minh và

1. White House: *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, 1995, tr.7, <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>.

đủ khả năng đối phó với những thách thức và đe dọa đối với Mỹ sau Chiến tranh Lạnh. Từ khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, Mỹ đã ba lần điều chỉnh chiến lược quốc phòng. Chiến lược phòng thủ khu vực được Bush đưa ra năm 1991 trong bối cảnh Chiến tranh Lạnh vừa kết thúc. Sau khi Clinton lên cầm quyền vào năm 1993, Mỹ lại tiến hành đánh giá lại tình hình và chiến lược quốc phòng. Clinton đưa ra chiến lược tham dự linh hoạt và có lựa chọn. Năm 1997, chính quyền Clinton một lần nữa xem xét lại môi trường an ninh, nhu cầu xây dựng quốc phòng và đưa ra Chiến lược quốc phòng cho thế kỷ mới. Theo đó, trọng điểm xây dựng quân đội Mỹ chuyển từ chuẩn bị tiến hành chiến tranh toàn diện trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh sang đối phó với các xung đột khu vực, các cuộc can thiệp nhân đạo trong các cuộc nội chiến, sự sụp đổ của các nhà nước, hoặc sự áp bức của một số chính quyền¹.

Để đạt được mục tiêu chiến lược bao trùm của Mỹ là thiết lập vai trò lãnh đạo thế giới, Mỹ chủ trương cải tổ các liên minh an ninh song phương cho phù hợp với tình hình mới, chú trọng hơn đến việc hợp tác với đồng minh và chia sẻ trách nhiệm. Vì vậy, một trong những trọng tâm chính sách của Mỹ thời kỳ sau Chiến tranh Lạnh là chủ trương duy trì và thậm chí tăng cường các liên minh

1. Kenneth A. Schultz: "Tying Hands and Washing Hands: The U.S. Congress and Multilateral Humanitarian Intervention" trong *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions* do Daniel Drezner chủ biên, University of Michigan Press, 2002, tr.105-142.

an ninh song phương với Nhật Bản, Hàn Quốc, Thái Lan, Ôxtrâylia và Philíppin ở châu Á và NATO ở châu Âu để đối phó với những thách thức mới.

Cuộc cạnh tranh về quyền kiểm soát việc triển khai quân đội ở nước ngoài giữa tổng thống và Quốc hội diễn ra khá gay gắt và các chiến dịch nhân đạo quan trọng trong nhiệm kỳ Clinton gấp phải sự phản đối của Quốc hội nhiều hơn so với thời kỳ Chiến tranh Lạnh. Do đó, Clinton coi trọng vai trò của các thể chế đa phương như là một đồng minh hữu ích để vượt qua sự phản đối của Quốc hội Mỹ. Đa phần các chiến dịch nhân đạo thời Clinton là các chiến dịch tập thể có sự tham gia của các cơ chế khu vực như Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO), Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS), và Tổ chức châu Phi thống nhất (OAU). Chính các thể chế này đã cung cấp tính chính danh cho sự can thiệp của Mỹ tại các khu vực¹.

Kinh tế là một lĩnh vực ưu tiên hàng đầu trong chính sách đối ngoại của Clinton. Trong chiến dịch tranh cử, Clinton từng tuyên bố rằng: ưu tiên đối ngoại lần đầu nội hàng đầu của Mỹ là trùng nhau: khôi phục lại kinh tế của Mỹ². Chính quyền Clinton công nhận rằng toàn cầu hóa là

1. Kenneth A. Schultz: "Tying Hands and Washing Hands: The U.S. Congress and Multilateral Humanitarian Intervention" trong *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions*, Sđd, tr.105-142.

2. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Sđd, tr.179.

chiave khóa cho phát triển và thịnh vượng của nền kinh tế Mỹ¹. Thậm chí vào năm 1995, Clinton đã đưa ra trợ giúp kinh tế đối với Mêhicô vì lo ngại các ảnh hưởng lên nền kinh tế Mỹ mà không có sự thông qua của Quốc hội².

Trong Chiến lược An ninh quốc gia, việc kiên trì theo đuổi tự do hóa thương mại được coi là biện pháp chiến lược quan trọng nhất và là động lực của chính sách kinh tế đối ngoại. Chính quyền Tổng thống Bill Clinton đã xây dựng mô hình chủ nghĩa tự do mới trong kinh tế với một hệ thống thị trường tự do được cho là sẽ tạo ra sự thịnh vượng và tiến bộ trên quy mô toàn cầu. Mỹ duy trì và sử dụng các tổ chức tài chính tiền tệ quốc tế và khu vực như ADB, IMF, NAFTA, WTO... và đề ra luật chơi trong quan hệ kinh tế quốc tế để duy trì sức mạnh kinh tế vượt trội.

Dân chủ nhân quyền: Mặc dù dân chủ nhân quyền luôn là một trong các mục tiêu trong chính sách đối ngoại của các chính quyền trước, nhưng chỉ dưới thời chính quyền Clinton, thúc đẩy dân chủ nhân quyền mới được đẩy lên thành một trong ba trụ cột chính của chính sách đối ngoại Mỹ bên cạnh an ninh và thịnh vượng kinh tế. Mỹ còn sẵn sàng can thiệp vào các trường hợp mà họ cho là có dấu hiệu bất ổn trong vấn đề dân chủ nhân quyền, dân tộc và tôn giáo, để ép các quốc gia này theo quỹ đạo của Mỹ và phương Tây. Hai trường hợp nổi bật là việc Mỹ gây sức ép

1. Anthony Lake: "From Containment to Enlargement", *US Department of State Dispatch* 4:39, 1993, tr.658.

2. N. Bryant: "How History Will Judge Bill Clinton", *BBC News*, ngày 15/01/2001, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1114285.stm>.

lên chính quyền của Tổng thống Harbibi (Indônêxia) năm 1997 về vấn đề Timo Lexte, buộc chính quyền của Tổng thống Wahid phải công nhận nền độc lập của Timo vào tháng 8/2002. Tại Nam Tư, Mỹ và NATO đã tiến hành ném bom Côxôvô với các biện minh về chủ nghĩa nhân đạo, chống thanh trùng sắc tộc, bảo vệ nhân quyền. Mỹ cũng đã thông qua các tổ chức phi chính phủ và nhân quyền, tài trợ cho các lực lượng các tổ chức chính trị đối lập, sinh viên đối lập lật đổ sự lãnh đạo của Tổng thống Milosevich vào tháng 8/2000 và đưa ông này ra Tòa án quốc tế La Hay.

+ Vai trò của các nhân tố nội bộ

Nhìn chung, mặc dù chính quyền Clinton đã đưa ra được một chính sách đối ngoại tương đối rõ ràng, nhưng việc thực thi chính sách lại gặp nhiều sự thiếu nhất quán. Nhiều nhà bình luận đã nhận định, chính sách đối ngoại thời Bill Clinton mang tính chấp vá, thiếu quyết đoán và có nhiều hành động mâu thuẫn¹. Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu là do các tác động nội bộ, đặc biệt là ảnh hưởng của nhân tố cá nhân (quan điểm và tính cách của Bill Clinton) cũng như nhân tố cạnh tranh đảng phái.

Chính sách đối ngoại thời Bill Clinton chịu ảnh hưởng nhiều do các *đặc điểm cá nhân* của tổng thống. Bản thân Clinton là một người không có nhiều kinh nghiệm trong lĩnh vực đối ngoại, trong năm thứ nhất trên cương vị

1. W. G. Hyland: "A Mediocre Record", *Foreign Policy*, Vol.101, 1995-1996, tr.70-71; Douglas Brinkley: "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy*, vol. 106, 1997, tr.113.

tổng thống, Clinton còn tỏ ra lúng túng với các vấn đề đê đối nội nên các vấn đề đê đối ngoại cũng bị ảnh hưởng¹. Đồng thời, lĩnh vực quan tâm của Clinton trong chính sách đê đối ngoại là kinh tế nên chính quyền Mỹ đã cố gắng đầy mạnh vai trò đầu tàu của Mỹ trong việc củng cố và mở rộng trật tự kinh tế tự do và mở cửa. Do đó, Mỹ đã đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hình thành các hiệp định tự do thương mại toàn cầu và khu vực.

Nhân tố đấu tranh đảng phái cũng có vai trò qua trọng trong các quyết định đê đối ngoại của Mỹ ở hai khía cạnh: thứ nhất, nhân tố này giải thích cho sự thiếu nhất quán trong chính sách đê đối ngoại; thứ hai, đấu tranh đảng phái, nhất là tại các thời điểm trước bầu cử, có tác động không nhỏ đến các quyết định phiêu lưu về quân sự của Mỹ. Mặc dù phổ biến dân chủ và bảo vệ nhân quyền là một trụ cột chính của chính sách đê đối ngoại nhưng trên thực tế, chính quyền Clinton đã khoanh tay làm ngơ trước một số thảm họa nhân đạo như ở Ruanda năm 1994 và cuộc xung đột Bônxia (1992-1995) do sự phản đối của Quốc hội và đảng đối lập. Richard Haass nhận xét rằng Clinton chỉ sẵn sàng can dự vào các thảm họa nhân đạo nếu cái giá phải trả về mặt chính trị trong nội bộ của việc làm ngơ lớn hơn cái giá phải trả cho một chiến dịch có mức độ được lên kế hoạch cẩn thận”².

1. Thomas Henriksen: “Clinton’s Foreign Policy in Somalia, Bosnia, Haiti and North Korea”, *Hoover Essays in Public Policy* 72 (1996), tr.8.

2. Richard. N. Haass: “The Squandered Presidency: Demanding More from the Commander-in-Chief”, *Foreign Affairs* 79:3, 2000, tr.139.

Trong cuộc chiến tranh Bôxnia, Mỹ đã dùng dằng không chịu nhận lấy vai trò dẫn dắt và phó mặc các hoạt động can thiệp cho các nước đồng minh châu Âu ở NATO mãi đến cuối năm 1995. Quyết định can thiệp vào cuộc chiến tranh Bôxnia năm 1995 một phần là do tính nghiêm trọng ngày càng tăng của thảm kịch nhân đạo ở đây, nhưng nguyên nhân chủ yếu được cho là do chính quyền Clinton lo ngại Bôxnia sẽ trở thành một “ung nhọt ăn mòn chính sách đối ngoại Mỹ” (theo lời của cựu Cố vấn An ninh quốc gia Anthony Lake), làm tổn hại đến uy tín của chính quyền này, nhất là khi cuộc bầu cử tổng thống Mỹ đang tiến đến gần¹.

Đồng thời, giai đoạn này chứng kiến sự đấu tranh giữa chủ nghĩa biệt lập và chủ nghĩa quốc tế trong nội bộ nước Mỹ - một minh chứng cho thực tế là ngay chính nước Mỹ cũng chưa có được sự nhất trí về vai trò lãnh đạo thế giới và xác lập bá quyền của mình. Trong giới lãnh đạo Mỹ cũng như công chúng Mỹ, cuộc đấu tranh giữa hai trường phái biệt lập và quốc tế vẫn chưa chấm dứt. Trong một cuộc thăm dò ý kiến năm 1997, chỉ có 13% người được hỏi cho rằng họ muốn nước Mỹ đóng một vai trò nổi trội trong các vấn đề quốc tế trong khi 74% muốn Mỹ chia sẻ quyền lực với các nước khác.

1. Ivo H. Daalder: *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended*, ngày 01/12/1998, <https://www.brookings.edu/articles/decision-to-intervene-how-the-war-in-bosnia-ended/>

Những cuộc thăm dò ý kiến công luận khác cũng có những kết quả tương tự. Nhìn chung, đối với những người dân Mỹ bình thường, khoảng 55 đến 66% số người được hỏi cho rằng những gì đang diễn ra ở châu Âu, châu Á hay châu Phi, ít hoặc hầu như không có ảnh hưởng đến cuộc sống của họ¹. Tóm lại, như Huntington đã nhận xét: “Nước Mỹ đã không có một cơ sở chính trị nội bộ để tạo dựng một thế giới đơn cực cho dù đa số giới tinh hoa Mỹ có thể bỏ qua hoặc lấy làm tiếc về điều đó”².

b. Chính sách đối ngoại của Chính quyền George W. Bush (2001-2009)

Sau thời Tổng thống Clinton, do tình hình thế giới và trong nước có những thay đổi nên người kế nhiệm ông, Tổng thống George W. Bush lại có những điều chỉnh mới trong chính sách đối ngoại của Mỹ, trong đó có một số đặc điểm quan trọng đáng chú ý như sau. *Thứ nhất*, sau sự kiện khủng bố ngày 11/9/2001, chống khủng bố trở thành mục tiêu quan trọng hàng đầu trong chính sách đối ngoại - an ninh của chính quyền Bush. Đây cũng chính là ưu tiên hàng đầu của Mỹ trong những năm đầu của thế kỷ XXI. *Thứ hai*, Tổng thống Bush đã đề ra chiến lược “đánh đòn phủ đầu”, trong đó vấn đề an ninh - quân sự trở thành trụ cột trong chiến lược an ninh quốc gia mới

1, 2. Samuel Huntington: “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, Vol. 78. No. 2, 3-4, 1999.

của Mỹ. Điều này được thể hiện trong việc Nhà Trắng chủ trương tăng ngân sách quốc phòng và quyết tâm thúc đẩy Hệ thống phòng thủ tên lửa quốc gia (NMD) bất chấp sự phản đối của Nga và các nước khác. Sự kiện 911 và cuộc chiến chống khủng bố được phát động tạo cơ hội cho chính quyền Tổng thống Bush tiếp tục đẩy mạnh hoạt động quân sự theo tư duy mới: tấn công là biện pháp tốt nhất để phòng ngự. *Thứ ba*, chính quyền Tổng thống Bush thi hành chính sách ngoại giao dựa trên sức mạnh và theo đuổi chủ nghĩa “đòn phượng” trong quan hệ quốc tế. Mỹ sẵn sàng bỏ qua vai trò của các thể chế quốc tế như Liên hợp quốc và NATO để hành động một mình hoặc cùng với một vài đồng minh ủng hộ, tạo ra những tập hợp lực lượng ngắn hạn và linh hoạt (gọi là “coalition of the willing”).

Trong thời kỳ này có hai nhân tố có tác động mạnh đến chiều hướng chính sách đối ngoại của Mỹ, đó là sự kiện khủng bố 911 gây thiệt hại nghiêm trọng và tác động sâu sắc đến nước Mỹ (tâm lý, quan niệm về an ninh) và ảnh hưởng lớn của nhóm Tân bảo thủ trong chính quyền Bush. Chính sách đối ngoại của Bush trong thời kỳ này đã chứng kiến nhiều điều chỉnh mang tính bước ngoặt: trước sự kiện 911, chính quyền Bush nhấn mạnh cạnh tranh nước lớn (coi Trung Quốc là “đối thủ chiến lược”), nhưng sau sự kiện này, Mỹ đã tiến hành điều chỉnh chiến lược theo hướng đề cao an ninh nội địa; coi chủ nghĩa khủng bố và các nước bảo trợ khủng bố là kẻ thù cơ bản; đưa ra chiến lược ngăn chặn, thậm chí “đánh đòn phủ đầu”.

+ “Học thuyết Bush”

“Học thuyết Bush”¹ thể hiện một sự thay đổi sâu rộng trong chính sách đối ngoại Mỹ, đồng thời là một kế hoạch tham vọng nhằm tái thiết lập trật tự thế giới sau sự kiện 9/11 với bốn trụ cột chính: mở rộng dân chủ; chủ nghĩa đơn phương; vị thế độc tôn của nước Mỹ; và đe dọa và chiến tranh ngăn chặn.

Mở rộng dân chủ: Trong nhiều tuyên bố chính thức, Tổng thống Bush đều kêu gọi việc Mỹ phải có vai trò “dẫn dắt sự nghiệp tự do” trên thế giới. Trong phát biểu nhậm chức lần thứ hai (tháng 01/2005), Bush đã đưa dân chủ và nhân quyền trở thành các nguyên tắc chỉ đạo cho chính sách đối ngoại. Ông tuyên bố rằng “Sự sống còn của tự do ở đất nước chúng ta ngày càng tùy thuộc vào sự thành công của tự do tại các nơi khác - hy vọng tốt đẹp nhất cho hòa bình trên thế giới là sự mở rộng tự do trên toàn thế giới”². Trên thực tế, trong hai nhiệm kỳ tổng thống,

1. Cụm từ “Học thuyết Bush” lần đầu tiên được sử dụng bởi Charles Krauthammer trong bài xã luận “The Bush doctrine” trên CNN tháng 02/2001, <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/time/2001/03/05/doctrine.html>.

Cụm từ này hiếm khi được sử dụng chính thức bởi các thành viên của chính quyền Bush, tuy nhiên Phó Tổng thống Dick Cheney, trong một bài phát biểu vào tháng 6/2003, đã công khai sử dụng. Xem thêm: “Vice President Tells West Point Cadets “Bush Doctrine” Is Serious”, *American Forces Press Service*, ngày 02/6/2003, <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=28921>.

2. William Safire: “Bush’s “Freedom Speech””, *The New York Times*, ngày 21/01/2005.

Bush đã thúc đẩy dân chủ ở các nước khác bằng nhiều biện pháp, bao gồm cả “cách mạng màu” lấn con đường vũ lực - lật đổ và thay thế chính quyền.

Chủ nghĩa đơn phương: Trong Chiến lược An ninh quốc gia năm 2002, Mỹ tuyên bố rằng “sẵn sàng hành động một mình nếu các lợi ích và trách nhiệm riêng đòi hỏi”¹. Mỹ cho phép mình can thiệp vào bất cứ nơi nào trên thế giới mà Washington cho rằng có liên quan đến khủng bố. Đặc biệt, Bush tin rằng ông không phải giải thích bất cứ điều gì với ai vì mình là Tổng thống Mỹ². Chủ nghĩa đơn phương của chính quyền Bush được thể hiện qua một loạt các hành động ví dụ như dẫn đầu cuộc chiến tranh Irắc mà không có sự thông qua của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, rút khỏi Hiệp ước ABM hay từ chối tham gia Nghị định thư Kyoto...

Vị thế độc tôn của nước Mỹ: Sau khi Liên Xô tan rã vào năm 1991, Mỹ trở thành bá chủ thế giới, cùng lúc đó những ảnh hưởng về văn hóa và kinh tế của Mỹ đã nhanh chóng phát triển ở nước ngoài. Dưới học thuyết Bush, tuyên bố về quyền bá chủ của Mỹ cho thấy quyết tâm của nước này trong việc sử dụng sức mạnh vượt trội nhằm chủ động gây ảnh hưởng đến trật tự thế giới và trừng phạt các quốc gia chống đối, không thuận theo những

1. White House: “The National Security Strategy of the United States of America”, Washington D.C., tháng 9/2002, tr.31, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

2. Bob Woodward: *Bush at War*, Simon & Schuster, New York, 2002, tr.146.

yêu cầu của Mỹ. Chính quyền Bush cho rằng không tồn tại các luật lệ phổ quát quy định hành vi của tất cả các nước và trật tự quốc tế chỉ có thể được duy trì nếu như cường quốc mạnh nhất hành động khác biệt với các nước khác¹. Như nhận xét của Ikenberry: “Nước Mỹ kiêu ngạo tự cho mình vai trò và quyền đặt ra các tiêu chuẩn, thẩm định về các mối đe dọa, sử dụng vũ lực, và thực thi công lý”².

Đe dọa và chiến tranh ngăn chặn: Chính sách dự liệu tự phòng vệ - hay chiến lược đánh đòn phủ đầu là một nội hàm quan trọng trong học thuyết Bush. Ngay trong Chiến lược An ninh quốc gia năm 2002, Bush đã tuyên bố sẽ thực hiện hành động cần thiết nhằm ngăn chặn không chỉ các nguy cơ sắp xảy đến mà còn để phòng các nguy cơ đó, và sẽ hành động một mình nếu thấy cần thiết, “ngay cả khi không chắc chắn về thời gian và địa điểm của cuộc tấn công của đối phương”³. Hai đối tượng chính được Mỹ nhắm đến trong chiến lược đánh đòn phủ đầu là chủ nghĩa khủng bố và các quốc gia khác có ý định xâm hại bá quyền của Mỹ bằng vũ khí hủy diệt hàng loạt (WMD).

+ Vai trò của các nhân tố nội bộ

Có thể thấy, trong khi chính sách đối ngoại của chính quyền Bush cũng có xu hướng theo chủ nghĩa quốc tế như

1. Robert Jervis: “Understanding the Bush Doctrine”, *Political Science Quarterly*, Volume 118, 2003, tr.376.

2. John Ikenberry: “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, 81:5 , 2002, tr.44.

3. *The National Security Strategy of the United States of America*, tháng 9/2002, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

chính quyền Clinton, các hành động của chính quyền Bush lại có phần hiếu chiến và đơn phương hơn, với cách tiếp cận mang tính đổi đầu thay vì can dự như Clinton. Các nhân tố tác động đến sự điều chỉnh của chính sách đối ngoại dưới thời Bush bao gồm cả các nhân tố bên ngoài lẫn bên trong. Về các nhân tố bên ngoài, đó là sự trỗi dậy của chủ thể phi quốc gia và chủ nghĩa khủng bố¹. Mặt khác, các nhân tố bên trong như thế giới quan của Tổng thống Bush, vai trò của giới cố vấn, vai trò của công luận cũng như việc tình trạng khủng hoảng đã trao cho nhánh hành pháp một quyền lực lớn hơn, có ảnh hưởng lớn đến các quyết định chính sách trong giai đoạn này.

Điểm qua những nét chính về cuộc đời của George Bush, có thể thấy điểm đáng chú ý là gia đình ông có truyền thống kinh doanh trong ngành dầu mỏ và bắt đầu kinh doanh từ năm 1950. Thậm chí còn nhiều ý kiến cho rằng ông dùng dầu để mua cuộc bầu cử năm 2000². Sau khi trúng cử, đa số những thành viên trong chính quyền Bush đều có liên quan đến ngành dầu mỏ. Thậm chí, Peter Eisner, Giám đốc điều hành nhóm cơ quan giám sát đảng phái phi lợi nhuận đã tiến hành các nghiên cứu về nguồn tài chính trong chiến dịch tranh cử của ông Bush và nhận định rằng: “Không thể phủ nhận rằng đây là một chính

1. McCormick: *American foreign Policy and Process*, 5thed, Sđd, tr.209-211.

2. Colin Dueck: *Chiều hướng điều chỉnh chiến lược quân sự của Mỹ*, Trung tâm thông tin Khoa học công nghệ và môi trường - Bộ Quốc phòng, Hà Nội, 2006.

quyền dầu mỏ... Không thể nói về sự nghiệp của bất kỳ George Bush - cha hoặc con trai - mà không nói đến dầu mỏ¹. Có thể nói, đây cũng là một trong những lý do quan trọng đằng sau quyết định phát động các cuộc chiến ở Trung Đông, đặc biệt là Irắc - nơi được gọi là giếng dầu của thế giới.

Hơn nữa, Bush là một trong số những tổng thống Mỹ có xu hướng tôn giáo nhất của phòng Bầu dục trong hơn một thế kỷ và những tuyên bố công khai của Bush có thiên hướng thể hiện nhận thức rằng ông coi cả người Mỹ và bản thân như những công cụ của Chúa. Do đó, Bush dễ bị ảnh hưởng trước lập luận của những người Tân bảo thủ và những chính sách mà ông ban hành thường có hơi hướng tôn giáo².

Xem xét về những nét tính cách của Bush có ảnh hưởng đến cả thời kỳ làm tổng thống không thể không nhắc đến sự ít hiểu biết về chính sách đối ngoại của ông. Do không có nhiều kinh nghiệm, ông thường tham khảo các khuyến nghị và gợi ý của cấp phó, các trợ lý cũng như cố vấn cấp dưới như Donald Rumsfeld, Dick Cheney, Condoleezza Rice... Quan niệm và niềm tin của Bush chịu nhiều ảnh hưởng từ giới cố vấn, nhất là nhóm Tân bảo thủ, bao gồm những vị trí quan trọng trong chính quyền như Phó Tổng thống Cheney và các quan chức khác như

1. Colin Dueck: *Chiều hướng điều chỉnh chiến lược quân sự của Mỹ*, Tlđd.

2. John B. Judis: "The Chosen Nation: The Influence of Religion on U.S. Foreign Policy", *Policy Brief* 37, Carnegie Endowment, 3/2005.

Wolfowitz, Perle, Feith, Wurmser, Libby, Bolton, v.v.. Nhóm này chẳng những chia sẻ nhiều tư tưởng giống nhau mà còn có một số liên hệ thân tộc (chẳng hạn, gia đình Kristol đều nằm trong hàng ngũ lãnh đạo Tân bảo thủ), và quan hệ việc làm (nhiều người Tân bảo thủ chủ chốt đã biết nhau từ khi cùng làm trong ban nghiên cứu của thượng nghị sĩ Henry "Scoop" Jackson những năm 1970, sau đó cùng là quan chức cao cấp trong chính phủ Ronald Reagan và Bush cha)¹.

Tư tưởng Tân bảo thủ là sự pha trộn giữa chủ nghĩa lý tưởng kiểu Wilson và các biện pháp mang tính hiện thực như sức mạnh cứng và chủ nghĩa đơn phương². Họ "lý tưởng" ở chỗ tin rằng viễn cảnh nhân loại có thể tốt hơn, sáng sủa hơn nếu chúng ta được sống trong một mô thức tự do dân chủ. Đứng trên lập trường đạo đức Do Thái - Thiên Chúa giáo (Judeo-Christian), họ thường nhìn thế giới qua lăng kính nhị nguyên (tốt đẹp/xấu xa) và cho rằng nên lấy các nguyên tắc trong tôn giáo làm chỉ dẫn cho các hành vi đạo đức và chính trị³. Mỹ là nước đại diện cho đạo lý vì thế nước này cần

1. William Kristol và Robert Kagan: "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 75(4)1996; Max Boot: "Think Again: Neocons", *Foreign Policy*, 01/02/2003.

2. John Mearsheimer: *Hans Morgenthau and the Iraq War: realism versus neo-conservatism*, Open Democracy, London, 2005, https://www.opendemocracy.net/en/morgenthau_2522jsp/

3. Irving Kristol: *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*, Elephant, Chicago, 1995, tr.365.

duy trì được địa vị độc tôn và phải sử dụng sức mạnh của mình để thúc đẩy các lợi ích chung của toàn cầu¹. Do đó, quan điểm của nhóm Tân bảo thủ đối với chính sách đối ngoại tương đối rõ ràng và cụ thể. Họ đã chỉ ra một cách trực tiếp những “kẻ thù” của Mỹ: chủ nghĩa khủng bố Hồi giáo, chủ nghĩa cực đoan ở Trung Đông, các “quốc gia thất bại”... David Frum và Richard Perle đã cụ thể hóa thành một cương lĩnh hành động trong cuốn sách *Để xóa bỏ mọi sự xấu xa: Làm thế nào để giành thắng lợi trong cuộc chiến chống khủng bố*². Nhìn chung, nhóm Tân bảo thủ ủng hộ chính sách can dự quốc tế tích cực, đặc biệt là với mục tiêu thúc đẩy dân chủ, kể cả bằng sức mạnh quân sự, tin rằng dân chủ đều có thể có ở mọi nơi, thậm chí có thể xảy ra rất nhanh (điều này giải thích sự ủng hộ của nhóm này đối với chính sách hiếu chiến “thay đổi chế độ”). Có học giả đã nhận xét rằng: “mô tả chính xác nhất về chủ nghĩa Tân bảo thủ trong chính sách đối ngoại là sự hung hăng mang tính đơn phương được che đậy bởi các lời lẽ hoa mỹ mang tính lý tưởng về tự do và dân chủ”³.

1. William Kristol and Robert Kagan: “National Interest and Global Responsibility”, trong cuốn *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy*, Encounter Books, San Francisco, 2000, tr.24.

2. David Frum và Richard Norman Perle: *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Random House, 2003.

3. Joe Klein: “McCain’s Foreign Policy Frustration”, *Time*, 23/7/2008.

Tác động của nhóm Tân Bảo thủ lên chính sách đối ngoại của Bush thể hiện rõ ràng nhất qua sự thay đổi về quan điểm đối ngoại của Tổng thống Bush trước và sau sự kiện 911. Trong quá trình vận động tranh cử và các tuyên bố chính sách trước sự kiện 911, Bush không thể hiện sự ủng hộ với tư tưởng Tân bảo thủ. Ông từng kêu gọi một chính sách đối ngoại mang tính kiềm chế, bớt phiêu lưu quân sự bên ngoài, và không ủng hộ việc xây dựng chế độ ở các nước khác. Thậm chí trong chính sách đối với Iraqen, nhiều nhà quan sát cho rằng ông vẫn tiếp nối chính sách của Bill Clinton¹. Sự ủng hộ công khai của Bush đối với Tân bảo thủ thể hiện rõ nhất qua việc ngày 27/02/2003 ông đã có bài diễn văn quan trọng tuyên bố về chiến thắng và tương lai của Irắc ngay tại Viện American Enterprise (AEI) - nơi được xem là “đại bản doanh” của nhóm Tân Bảo thủ và luôn kêu gọi việc dân chủ hóa các nước Arập hon suốt một thập kỷ².

Sự liên kết giữa Bush với nhóm Tân bảo thủ một mặt được xúc tác bằng sự kiện 911, một mặt khác là do khía cạnh tôn giáo của tư tưởng này dễ thuyết phục một người sùng đạo như Bush tin theo.Thêm vào đó, các tư tưởng

1. “The Second Gore-Bush Presidential Debate”, ngày 11/10/2000, <https://www.debates.org/voter-education/debate-transcripts/october-11-2000-debate-transcript/>; Toby Harnden and Alan Philps: “Bush accused of adopting Clinton policy on Israel”, *The Daily Telegraph*, 26/6/2001.

2. Steve Schifferes: “Battle of the Washington think tanks”, *BBC News*, 03/4/2003.

Tân bảo thủ được trình bày tương đối rành mạch, các nhân vật Tân bảo thủ trong chính quyền thường có trình độ kiến thức và học thuật vững chắc hoặc có mối liên hệ với các học giả Tân Bảo thủ nổi tiếng. Đối với một người không có nhiều kinh nghiệm về đối ngoại, Bush cần một hệ thống lý luận rành mạch như vậy làm cơ sở lý luận để định hướng hành động của mình cũng như để giải thích và thuyết phục công luận.

Sự tương quan lực lượng giữa hai đảng cũng có tác động thuận đồi với các quyết định về chính sách đối ngoại của chính quyền Bush. Sau cuộc bầu cử năm 2000, Đảng Cộng hòa đã giành lại được ghế tổng thống sau tám năm thuộc về Đảng Dân chủ. Đồng thời, trong phần lớn thời gian của hai nhiệm kỳ Tổng thống Bush (2000-2008), với kết quả cân bằng ở Thượng viện, giành đa số ở Hạ viện và vẫn giữ được đa số ở cả Tòa án tối cao từ thời Tổng thống Reagan, có thể nói, Đảng Cộng hòa đã nắm được cả ba nhánh quyền lực hành pháp, lập pháp và tư pháp trong bộ máy nhà nước¹. Điều này khiến cho Đảng này có một “sức mạnh tuyệt đối” và thế mạnh áp đảo trong việc thông qua chính sách. Trên thực tế, hầu như các chính sách của Tổng thống đưa ra đều được thông qua.

c. Chính sách đối ngoại của Chính quyền Barack Obama (2009-2017)

Sự trỗi dậy của Trung Quốc cùng với tác động của cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu 2008-2009

1. Jean Edward Smith: *Bush*, Simon & Schuster, 2016, tr.412-415.

đã làm bộc lộ rõ hơn sự suy giảm tương đối về sức mạnh và vị thế của nước Mỹ. Thâm hụt thương mại với Trung Quốc tăng 3 lần, nợ công đạt mức cao kỷ lục 15.000 tỷ USD. Về quân sự, sức mạnh của quân đội Mỹ không phát huy được vì bị dàn trải trên nhiều mặt trận, không đáp ứng được các thách thức an ninh phi truyền thống. Tinh thần quân đội giảm sút do các cuộc chiến kéo dài tại Trung Đông, Nam Á (tâm lý người dân chống chiến tranh, tâm lý e ngại phiêu lưu quân sự). Về sức mạnh mềm, sức hấp dẫn của mô hình kinh tế Mỹ, hệ thống tài chính Mỹ, các giá trị văn hóa Mỹ không còn giữ vị trí độc tôn.

Để ứng phó với tình hình mới, Mỹ đã phải điều chỉnh chính sách một cách toàn diện. Về mục tiêu: thực dụng hơn, chú trọng hon tới lợi ích trực tiếp và các vấn đề an ninh của Mỹ. Về trọng tâm chiến lược: chuyển dịch sang châu Á - Thái Bình Dương với Chính sách xoay trực (pivot)/Tái cân bằng (rebalancing). Về biện pháp: giảm các hành động đơn phương, tăng hành động đa phương; chú trọng tới sức mạnh thông minh, vũ lực chỉ là biện pháp cuối cùng; tăng can dự và đối thoại, kể cả với các nước “hiếu chiến/thù địch”. Về công cụ: tăng cường sử dụng các thể chế đa phương (NATO, Liên hợp quốc, APEC, ASEAN, EAS, TPP).

+ Nội hàm của đổi ngoại

Rút về bên trong: Khác với người tiền nhiệm thường đưa ra những tuyên bố mạnh mẽ về chủ trương sử dụng sức mạnh của Mỹ nhằm thay đổi thế giới, Tổng thống Obama cho rằng nước Mỹ cần phải hướng về trong nước

thay vì phung phí sức lực cho việc giải quyết những vấn đề của thế giới. Bởi vậy, Obama đã ưu tiên thực hiện chấm dứt các cuộc chiến tranh tốn kém của Mỹ ở Irắc và Ápganixtan. Trên thực tế, những nhóm quân cuối cùng của Mỹ đã rời chiến trường Irắc vào tháng 12/2011¹. Còn tại Ápganixtan, từ 101.000 binh sĩ (tháng 6/2011) quân đội Mỹ đã giảm xuống còn 10.000 binh sĩ (tháng 10/2015)². Số quân này tiếp tục đồn trú tại Ápganixtan cho đến năm 2017 vì lo ngại khoảng trống quyền lực sẽ dẫn đến thảm họa khủng bố cực đoan. Mặc dù chưa rút được toàn bộ lực lượng quân đội khỏi chiến trường Ápganixtan, nhưng Tổng thống Obama về cơ bản đã thực hiện được các cam kết của mình.

Về quan hệ quốc tế, chính quyền Obama kiên trì đường lối ngoại giao hòa dịu hơn. Dấu hiệu rõ rệt nhất có thể thấy rõ trong bài diễn văn nhậm chức vào ngày 20/01/2009, Tổng thống Obama nêu rõ chính sách của chính quyền mới sẽ chú trọng hơn đến chủ nghĩa đa phương, tính nhân văn và sự kiềm chế. Obama đã thể hiện rõ sự thay đổi này bằng cách nhấn mạnh: “Đối với thế giới Hồi giáo, chúng tôi tìm kiếm một cách thức mới hướng về phía trước, dựa trên lợi ích chung và sự tôn trọng lẫn nhau”. Ông cũng tuyên bố Mỹ “sẵn sàng

1. Moni Basu: “Deadly Iraq war ends with exit of last U.S. troops”, CNN, 18/12/2011, <https://edition.cnn.com/2011/12/17/world/meast/iraq-troops-leave/index.html>.

2. Greg Jaffe and Missy Ryan: “Obama outlines plan to keep 5,500 troops in Afghanistan”, The Washington Post, 15/10/2015.

chìa tay ra” đối với các chế độ đang duy trì quyền lực bằng tham nhũng và gian lận, nếu họ đồng ý giảm bớt sự cứng rắn của họ¹.

Tính thực dụng: Obama giảm bớt sự nhấn mạnh về dân chủ và nhân quyền trong quan hệ đối ngoại, chủ trương thỏa hiệp thay vì đương đầu với các chế độ hung bạo, có quan điểm tương đối về các giá trị và các nền văn hoá, tránh can thiệp khi quyền lợi của Mỹ không trực tiếp bị đe dọa. Trong các chuyến công du châu Á năm 2014, bao gồm cả Trung Quốc, Obama đã hầu như không đề cập vấn đề dân chủ và nhân quyền. Obama đã nói: “Với những chế độ độc tài bám lấy quyền lực bằng mọi giá và bịt miệng đối lập, chúng tôi nói quý vị đi sai chiều lịch sử, nhưng nếu quý vị chìa bàn tay ra chúng tôi cũng sẽ nắm lấy”. Thậm chí, ông còn từng phát biểu rằng không một dân tộc nào có quyền quyết định chế độ nào là phù hợp nhất cho một dân tộc khác².

Nhấn mạnh vai trò của các thể chế đa phương³: Tại cuộc họp báo sau khi Hội nghị thượng đỉnh Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) kết thúc, phóng viên Chuck Todd của kênh truyền hình NBC đã đề nghị Tổng thống Mỹ mô tả

1. White House: Obama’s inaugural address full text and video, 20/01/2009.

2. Joshua Kurlantzick: “Obama, Asia, and Democracy”, 2014, <https://www.cfr.org/blog/obama-asia-and-democracy>.

3. Nguyễn Minh: “Vài nét về chủ nghĩa đa phương của B. Obama”, *Tạp chí Cộng sản*, ngày 24/05/2010, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/The-gioi-van-de-su-kien/2010/1714/Vai-net-ve-chu-nghia-da-phuong-cua-BOBama.aspx>.

“chủ nghĩa Obama” về chính sách đối ngoại, Obama đã trả lời rằng: Nguyên tắc thứ nhất, Mỹ vẫn là quốc gia mạnh nhất và giàu có nhất trên thế giới. Tuy nhiên, nước Mỹ không thể một mình đổi mặt với khủng bố, các băng đảng buôn bán ma túy và vấn đề biến đổi khí hậu...¹. Với các nỗ lực đa phương, Obama đã duy trì được sức ép quốc tế đối với Iran thông qua việc Anh, Trung Quốc, Pháp, Đức, Nga và Mỹ đã tái khởi động cuộc thương thuyết với Iran về vấn đề hạt nhân. Obama cũng thể hiện cam kết mạnh mẽ với các thể chế đa phương khu vực, trong đó nổi bật là ASEAN và APEC, khẳng định cam kết hỗ trợ của Mỹ cho các sáng kiến của khu vực (Hạ nguồn sông Mê Công, Diễn đàn Pacific Islands).

+ Chiến lược tại châu Á - Thái Bình Dương

Tổng thống Obama đã có một chính sách tương đối khác biệt so với các chính quyền trước đây, đặc biệt ở sự tập trung ưu tiên đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Trong phát biểu công khai tháng 11/2009, Obama đã tự gọi mình là “vị tổng thống châu Á - Thái Bình Dương đầu tiên của Mỹ”². Obama đã đưa ra một chính sách gọi là

1. “President Barack Obama’s Full Interview With NBC’s Chuck Todd”, NBC, ngày 07/9/2014, <https://www.nbcnews.com/meet-the-press/president-barack-obamas-full-interview-nbcs-chuck-todd-n197616>.

2. Tan See Seng: “Change and Continuity in America’s Asia Pivot: US Engagement with Multilateralism in the Asia Pacific” trong Meijer H. (chủ biên): *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia*, Palgrave Macmillan, New York, 2015, tr.55-79.

Xoay trục hoặc Tái cân bằng, bao gồm sáu hướng hành động: củng cố các liên minh quân sự song phương; làm sâu sắc quan hệ với các nước mới nổi, trong đó có Trung Quốc; đẩy mạnh tham gia vào các cơ chế đa phương khu vực; mở rộng quan hệ thương mại và đầu tư; tăng cường hiện diện quân sự trên diện rộng; và thúc đẩy dân chủ và nhân quyền. Trong lĩnh vực quân sự, Mỹ tiến hành điều chuyển lực lượng hải quân từ Đại Tây Dương sang Thái Bình Dương, đầu tư cho các căn cứ quân sự, tăng cường hợp tác quân sự cả song phương và đa phương, tham gia trực tiếp vào các cơ chế quốc phòng đa phương ở khu vực (ADMM+, Shangri La). Trong lĩnh vực kinh tế, Obama chủ trương gia tăng xuất khẩu để giảm thâm hụt thương mại và thúc đẩy triển khai các FTA mới hướng đến các tiêu chuẩn cao hơn (ví dụ như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương - TPP).

Tuy nhiên, trong nhiệm kỳ thứ hai, chính quyền Obama khó có thể tập trung đẩy mạnh chính sách Tái cân bằng và ưu tiên châu Á - Thái Bình Dương bởi Mỹ buộc phải tiếp tục tham gia giải quyết các cuộc khủng hoảng ở nhiều khu vực khác trên thế giới (khủng hoảng ở Syria, vấn đề hạt nhân Iran, Iraq - Palestine, và khủng hoảng ở Ukraine). Mỹ không thể từ bỏ lợi ích của Mỹ ở các khu vực khác, đồng thời buộc phải duy trì can dự trong những vấn đề quốc tế quan trọng nhằm bảo đảm vị thế cường quốc với vai trò toàn cầu.

+ Vai trò của các nhân tố nội bộ

Tổng thống Obama đã có các điều chỉnh đáng kể trong chính sách đối ngoại và đây là kết quả từ tác động

của cả các nhân tố bên ngoài lẫn bên trong. Trong số các nhân tố nội bộ, đáng chú ý là tầm quan trọng của vai trò cá nhân tổng thống và đặc trưng chính sách của Đảng Dân chủ.

Theo một số đánh giá, chính sách đối ngoại của Obama và Bush như là hai hướng khác nhau của một con lắc. Trong khi Bush thúc đẩy một nghị trình mang tính lý tưởng về phổ biến dân chủ, thúc đẩy kinh tế thị trường nhưng sẵn sàng sử dụng vũ lực và chủ nghĩa đơn phương để răn đe, thì Obama lại theo đuổi một chính sách ngược lại¹. Chính sách đối ngoại của Obama mang tính thực dụng hơn, các vấn đề an ninh trở nên quan trọng hơn dân chủ, vũ lực là biện pháp cuối cùng, cũng như có cách tiếp cận tích cực hơn về chủ nghĩa đa phương. Chính sách “Tái cân bằng châu Á” có lẽ là một trong những điều nổi bật nhất khi nói về chính quyền Obama. Đây là một chiến lược lớn đã được chính quyền Obama tính toán cẩn thận.

Bản thân Obama là vị tổng thống Mỹ đầu tiên trong lịch sử từng sống ở châu Á. Khi còn nhỏ, ông từng sống ở Jakarta, Indonesia từ năm 6 đến 10 tuổi cùng mẹ và cha dượng là người Indonesia². Ông từng chia sẻ trong một bài phát biểu năm 2009: “Tôi từng sống ở Indonesia khi còn là một cậu bé. Em gái Maya của tôi được sinh ra ở Jakarta, và kết hôn với một người Canada gốc Trung Quốc.

1. Henry R. Nau: *Obama's Foreign Policy*, Hoover Institute, ngày 01/4/2010.

2. David Maraniss: *Barack Obama: The story*, Simon & Schuster, 2012, tr.230-244.

Mẹ tôi đã làm việc gần một thập kỷ trong các ngôi làng ở Đông Nam Á. Vì vậy, châu Á - Thái Bình Dương đã giúp định hình quan điểm của tôi về thế giới”¹. Việc vị tổng thống này có sự gắn bó với châu Á - Thái Bình Dương và quan tâm hơn đến khu vực này là điều dễ hiểu. Kể từ khi trở thành tổng thống Mỹ, Obama đã thực hiện nhiều chuyến đi đến các nước châu Á - Thái Bình Dương như là một phần của chính sách “Xoay trục” với khu vực, nhằm “làm an lòng các đồng minh lo ngại về hành động cứng rắn của Trung Quốc, đồng thời gặt hái lợi ích kinh tế cho Mỹ”².

Về vai trò của các trợ lý dưới quyền ông Obama, Ngoại trưởng Hillary Clinton có đóng góp khá lớn đối với sự thay đổi chính sách của nước Mỹ. Chính bà là người đã tích cực đẩy mạnh việc áp dụng “sức mạnh thông minh” trong chính sách ngoại giao của Mỹ. “Sức mạnh thông minh” hàm ý chỉ sự kết hợp giữa sức mạnh cứng và sức mạnh mềm³. Theo đó, Mỹ không chỉ cần đoàn kết với các đồng minh mà còn cần tăng cường can dự với các đối thủ,

1. White House: Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, 2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

2. *The Japan Times*: “Obama, Southeast Asia leaders eye China maritime issues, trade at California summit”, ngày 16/02/2016, <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/02/16/asia-pacific/obama-welcomes-southeast-asian-leaders-u-s-talks/#.VwIdjvl96M8>.

3. Richard L. Armitage và Joseph S. Nye Jr.: *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, 06/11/2007, http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf.

xây dựng các quan hệ đối tác mới¹. Bên cạnh đó, bà Clinton luôn coi trọng và chú ý đến khu vực châu Á - Thái Bình Dương thể hiện qua việc bà thường xuyên có cuộc ghé thăm các nước trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Bà đã đưa ra bài phát biểu “Thế kỷ Thái Bình Dương của Mỹ”, cam kết tiếp tục gắn bó với khu vực², tuyên bố Biển Đông là một lợi ích thiết yếu của Mỹ³. Trong chuyến công du đến Đông Nam Á và ASEAN tháng 07/2009, bà Clinton liên tục chứng minh sự quan tâm và cam kết mạnh mẽ của nước này với khu vực, như việc đưa ra một loạt phát biểu phác thảo tầm nhìn của Mỹ về cấu trúc khu vực. Năm 2009, vị Ngoại trưởng này tham dự ARF-16 ở Thái Lan với tuyên bố: “Nước Mỹ đang trở lại Đông Nam Á”⁴. Hillary Clinton cũng là người đưa ra sáng kiến tổ chức Hội nghị Ngoại trưởng bốn nước tiểu vùng sông Mê Công (Việt Nam, Lào, Campuchia, Thái Lan)⁵. Bà còn có chuyến thăm lịch sử đến Mianma hồi

1. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson và Pamela Aall: *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, U.S. Institute of Peace Press, 2007, tr.13.

2. Hillary Clinton: “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, (189), Nov 2011, tr.56-63.

3. David Pilling: “How America should adjust to the Pacific century”, *Financial Times*, 2011, tr.9.

4. Asia Society Reports: “U.S.-East Asia Relations: A Strategy for Multilateral Engagement”, 2011, http://asiasociety.org/files/pdf/US_EastAsiaTaskForce11_online.pdf.

5. “The hatrening place”, *The Economist*, ngày 12/11/2011, <http://www.economist.com/node/21538218>.

cuối năm 2011 với tư cách là lãnh đạo cấp cao đầu tiên của Mỹ ghé thăm nước này sau nửa thế kỷ¹.

Cùng lúc Mỹ lại phải đối mặt với nhiều khó khăn đáng kể trong nước. Trước khi Obama lên cầm quyền, nước Mỹ đã có vô số “di sản” của vị tổng thống tiền nhiệm để lại. Về kinh tế, sự suy thoái nghiêm trọng hậu khủng hoảng tài chính năm 2008 với nền kinh tế và đồng USD suy yếu đã khiến nhiều tổ chức tài chính Mỹ bị phá sản; luôn đối mặt với nguy cơ thâm hụt thương mại. Tỷ lệ thất nghiệp của công dân Mỹ luôn luôn ở mức cao dù tình hình về sau có cải thiện. Về mặt quân sự, việc dính líu quá nhiều vào các cuộc đụng độ bên ngoài khiến ngân sách quốc phòng, lực lượng quân sự bị hao tổn nặng nề; từ đó Mỹ thiếu hụt ngân sách quốc gia cho các vấn đề kinh tế - xã hội. Chìm sâu trong khủng hoảng kinh tế, sa lầy trong hai cuộc chiến tranh hao người tổn của tại Irắc và Ághanistan nên hình ảnh nước Mỹ bị sụt giảm nghiêm trọng vì chính sách đối ngoại đơn phuơng, hiếu chiến. Uy tín của Chính phủ Mỹ sa sút nghiêm trọng. Dư luận và các phuơng tiện truyền thông không ngừng gây sức ép lên chính quyền Tổng thống Obama. Nói tóm lại, sức mạnh tổng hợp của Mỹ giai đoạn này đã sụt giảm đáng kể, vị thế quốc tế của nước này vì thế cũng suy giảm tương đối. Do đó, Mỹ không thể theo đuổi các chính sách đối ngoại có tính chất quá phiêu lưu.

1. “Andrew Quinn, Clinton seeks to embolden reformers in Myanmar talks”, *Reuters*, 2011, <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-usa-idUSTRE7AT0B420111201>.

Như vậy, có thể thấy xuyên suốt qua các thời tổng thống Mỹ sau Chiến tranh Lạnh, các nhân tố nội bộ luôn có tác động đáng kể, nếu không muốn nói là có tính quyết định đối với chiều hướng và việc thực thi chính sách đối ngoại của Mỹ. Những tổng hợp và phân tích trên đây là minh chứng cụ thể cho nhận định này. Đáng chú ý là, trong số các nhân tố nội bộ có tác động đến chính sách đối ngoại, vai trò của nhân tố cá nhân lãnh đạo, các nhóm cố vấn và người thân cận, và vai trò của đảng phái có ảnh hưởng đáng kể nhất. Chính quyền Trump cũng không nằm ngoài ngoại lệ này, thậm chí tình hình trong nước và các nhân tố nội bộ đang có vai trò rất quan trọng trong việc định hình chính sách đối ngoại của chính quyền này.

2. Chính sách đối ngoại của chính quyền Tổng thống Donald Trump (từ năm 2017 đến nay)

Chính sách đối ngoại của Mỹ thời chính quyền Trump đã có nhiều thay đổi mang tính khác biệt, nhất là về công cụ và phương cách, thường được giới quan sát miêu tả với các hình dung từ như “mang tính bất ngờ”, “bất định”, “khó lường”, thậm chí là “mang tính đứt gãy” (disruptive).

Sau hai năm nhậm chức, D.Trump vẫn là một nhà lãnh đạo khó đoán định. Tuy nhiên, qua một số tuyên bố và hành động của Tổng thống Trump và những nhân vật chủ chốt trong chính quyền này, chúng ta có thể đưa ra một số nhận định sơ bộ về các nguyên tắc hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại của Mỹ như sau: (i) Khẳng định đặt lợi ích của Mỹ lên trên hết tuy vẫn tính đến lợi ích chính đáng của các nước khác (nguyên tắc “*Nước Mỹ trên hết*”); (ii) Coi sự vượt trội về sức mạnh của Mỹ, đặc biệt

là sức mạnh quân sự và kinh tế, là nền tảng về đối ngoại (nguyên tắc “*Hòa bình thông qua sức mạnh*”); (iii) tính thực dụng: Chiến lược đối ngoại của Mỹ lấy kết quả làm định hướng thay vì ý thức hệ. Quan trọng hơn, chính quyền D.Trump cho rằng đối ngoại phải phục vụ trực tiếp các mục tiêu đối nội là “làm nước Mỹ vĩ đại trở lại”, trước hết là về kinh tế và quân sự.

Theo một nghiên cứu, cách tiếp cận về đối ngoại của D.Trump mang nhiều tính chất của mô hình “bá quyền xấu”: đó là không từ bỏ ý chí lãnh đạo thế giới và áp dụng hai cách để bảo vệ vị trí lãnh đạo. Cách thứ nhất là tăng nguồn lực để duy trì cam kết và hiện diện; cách thứ hai là giảm cam kết và chi phí nhưng chưa tới mức để vị trí lãnh đạo bị đe dọa¹. Hai cách làm này có thể được áp dụng linh hoạt và đồng thời, tùy từng lĩnh vực, thời điểm và đối tượng cụ thể².

a. Mục tiêu của chính sách đối ngoại thời Trump

Về ưu tiên, hai điều chỉnh quan trọng nhất dưới thời Trump là (i) coi trọng vai trò của các vấn đề kinh tế trong Chiến lược An ninh quốc gia, cũng như tầm quan trọng của các công cụ kinh tế; (ii) chuyển hướng ưu tiên từ chủ nghĩa khủng bố sang cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn. Các văn kiện chính sách quan trọng của chính quyền Trump như Chiến lược An ninh quốc gia và Chiến lược Quốc phòng

1. Robert Gilpin: *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1983, tr.187-197.

2. Nguyễn Vũ Tùng: “Mô hình bá quyền xấu: Điều chỉnh chính sách đối ngoại của Mỹ dưới thời chính quyền Trump”, Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, Số 2 (113), 2018.

quốc gia đều thể hiện một lập trường mang tính đối đầu và cách tiếp cận một mất một còn, trực tiếp xem Trung Quốc và Nga là các nước “xét lại” và là đối thủ chiến lược của Mỹ¹.

Cựu Cố vấn An ninh quốc gia Mỹ, tướng H.R. McMaster đã từng khẳng định, Chiến lược An ninh quốc gia mới (2018) nhấn mạnh “Nước Mỹ trên hết” không chỉ là một khẩu hiệu tranh cử, mà nó đã trở thành động lực, định hướng quá trình xây dựng chính sách đối ngoại Mỹ². Nếu xem xét kỹ bốn trụ cột chính trong Chiến lược An ninh quốc gia, chúng ta có thể thấy chính quyền Tổng thống Donald Trump coi trọng vấn đề an ninh kinh tế, coi đây là một vấn đề an ninh quốc gia quan trọng và chú trọng đặc biệt vào quan hệ kinh tế giữa Mỹ với các nước khác. Điều này cũng được thể hiện rất rõ trong phát biểu của ông Donald Trump: “Mỹ sẽ không tiếp tục nhắm mắt làm ngơ trước những hành động vi phạm, lừa gạt hay xâm lăng kinh tế. Một quốc gia không bảo vệ được sự thịnh vượng trong nước thì cũng sẽ không bảo vệ được lợi ích ở nước ngoài”³. Cách dùng từ

1. Aaron Mehta: “National Defense Strategy released with clear priority: Stay ahead of Russia and China”, *Defense News*, ngày 19/11/2018, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2018/01/19/national-defense-strategy-released-with-clear-priority-stay-ahead-of-russia-and-china/>

2. White House: *Cohn and McMaster: “The Trump Vision for America Abroad*, 13/7/2017, www.whitehouse.gov/briefings-statements/cohn-mcmaster-trump-vision-america-abroad/

3. White House: *Remarks by President Trump at APEC CEO Summit*, 10/11/2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

cho thấy cách tiếp cận của chính quyền Trump hạn chế hơn, nhấn mạnh rằng sự thịnh vượng của Mỹ phải được “bảo vệ” chứ không phải “mở rộng”.

b. Công cụ và biện pháp

+ *Tăng cường răn đe về quân sự*

Về quân sự, chính quyền Trump đã có một số động thái tăng cường sức mạnh quân sự của Mỹ, ví dụ như đề xuất 716 tỷ USD cho quân đội, trong đó phần lớn cho chi tiêu của Lầu Năm Góc, và 69 tỷ USD cho các cuộc chiến tranh mà Mỹ tham gia trong năm tài khóa 2019. Đây là khoản ngân sách cao nhất từ năm 2011 và cao hơn 74 tỷ USD so với ngân sách năm 2018¹. Nổi bật trong ngân sách đề xuất cho Lầu Năm Góc là khoản chi thêm 30 tỷ USD cho các cơ quan bảo dưỡng kho vũ khí hạt nhân của Bộ Năng lượng.

+ *Tăng cường sử dụng công cụ kinh tế*

Việc ông Trump đe dọa đánh thuế và các biện pháp bảo hộ khác đối với các nước có thể được xem là con bài thương lượng để mở cửa các thị trường nước khác². Các biện pháp này cũng đại diện cho cách vận dụng ngoại

1. Nhiều hơn 16 tỷ USD so với ngân sách quốc phòng năm tài khóa 2017-2018 (700 tỷ USD) và vượt trội tới gần 100 tỷ USD so với năm tài khóa 2016-2017 (618,7 tỷ USD) là năm cuối cùng nhiệm kỳ 2 của Tổng thống Barack Obama.

2. Jacob J. Lew and Richard Nephew: “The Use and Misuse of Economic Statecraft”, *Foreign Affairs*, số tháng 11-12/2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-10-15/use-and-misuse-economic-statecraft>.

giao thương mại, sử dụng chế tài và các hình thức khác trong khả năng kinh tế của một quốc gia để gây áp lực buộc nước khác làm những gì Washington muốn. Đặc biệt, ông Trump đã áp dụng ngoại giao thương mại để gây sức ép trong quan hệ với Trung Quốc, buộc Bắc Kinh phải nhượng bộ ở nhiều trường hợp.

Nhìn chung, chính quyền Trump cho rằng Mỹ cần phải đạt được các thỏa thuận thương mại “công bằng” và “có đi có lại” với các nước để thay thế các “thỏa thuận tồi” trước đây. Mỹ đã tiến hành đàm phán lại và yêu cầu điều chỉnh các hiệp định tự do thương mại với nhiều nước, tuyên bố rút khỏi Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) ngay trong tuần đầu tiên D.Trump lên cầm quyền. Mỹ coi xử lý vấn đề thâm hụt thương mại là một trong những ưu tiên cao nhất trong quan hệ với hầu hết các nước, từ các nước đối thủ (Trung Quốc), đến đồng minh châu Âu (Đức, Italia), đồng minh châu Á (Nhật Bản, Ôxtrâylia, Hàn Quốc, các nước bạn bè (Ấn Độ, Indônêxia), Mỹ đã nhấn mạnh và thúc đẩy các nước chấp nhận nguyên tắc “công bằng” và “có đi có lại” tại các Hội nghị G7, G20, Hội nghị cấp cao APEC...

Năm thứ hai trong nhiệm kỳ tổng thống của Donald Trump được đánh dấu bằng một loạt các tranh chấp thương mại với những đồng minh truyền thống và đối thủ của Mỹ¹. Tháng 3/2018, Tổng thống Trump áp các

1. Douglas Irwin: “Understanding Trump’s Trade War”, *Foreign Policy*, Winter 2019, <https://foreignpolicy.com/gt-essay/understanding-trumps-trade-war-china-trans-pacific-nato/>

mức thuế quan lên các mặt hàng nhôm, thép nhập khẩu gây nên sự trả đũa từ EU và các đồng minh khác của Mỹ. Sau đó một tháng, Mỹ lại thông báo áp thuế lên một số mặt hàng của Trung Quốc khi Trump cho rằng quốc gia này “đánh cắp” các công nghệ của Mỹ trong một loạt các hàng hóa và dịch vụ. Đầu tháng 7/2018, Tổng thống Trump đã khơi mào cuộc “một chiến thương mại” với Trung Quốc và luôn tuyên bố sẵn sàng áp thuế mới trong trường hợp Trung Quốc trả đũa những hàng rào thuế quan mà ông đã dựng lên trong căng thẳng thương mại ngày càng leo thang giữa hai nước.

+ Rút khỏi các hợp tác đa phương nếu không có lợi ích

Chính quyền Trump thể hiện sự điều chỉnh đối với những thỏa thuận, cam kết của Mỹ với thế giới, không chỉ về kinh tế - thương mại, ngân sách Mỹ tài trợ cho Liên hợp quốc, mà cả những cam kết được coi là then chốt đối với tương lai của thế giới. Chính quyền này đã rút khỏi nhiều cam kết quan trọng như Thỏa thuận về hạt nhân với Iran, Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương, Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu, và Ủy ban Nhân quyền của Liên hợp quốc. Trong khi đó, ông Trump cũng không ngừng có các hành động và lời nói làm phật lòng các đồng minh và đối tác tại các cơ chế như NAFTA, G7, thậm chí là NATO¹.

1. Philip Bump: “Where the U.S. has considered leaving or left international agreements under Trump”, *Washington Post*, 29/6/2018. https://www.washingtonpost.com/news/politics/wp/2018/06/29/where-the-u-s-has-considered-leaving-or-left-international-agreements-under-trump/?utm_term=.0b7f1804766a.

Đối với các thể chế đa phương, chính quyền Trump có xu hướng theo đuổi các lợi ích cụ thể về vật chất hơn là lợi ích mang tính trừu tượng như vai trò lãnh đạo trật tự quốc tế. Chính quyền Trump đã rút khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu - một thỏa thuận quốc tế quan trọng mà Mỹ đã thúc đẩy trong nhiều năm qua. Đây là nỗ lực của Tổng thống Trump nhằm xóa bỏ các di sản của Tổng thống Obama, song chủ yếu xuất phát từ đánh giá của Nhà Trắng rằng thỏa thuận COP21 không có lợi cho Mỹ. Theo ông Trump, việc thực hiện những cam kết của thỏa thuận này sẽ khiến kinh tế Mỹ thiệt hại khoảng 2,7 triệu việc làm đến năm 2025. Trong khi đó, Trung Quốc vẫn có quyền tăng lượng khí thải trong 13 năm tiếp theo, hoặc Ấn Độ có thể tăng gấp đôi lượng sản xuất than đá đến năm 2020... Nghĩa là Hiệp định này khiến cho các đối thủ kinh tế của Mỹ được hưởng lợi và người dân Mỹ phải trả giá¹.

Trong bối cảnh Mỹ là nước xây dựng nhiều thể chế đa phương quan trọng làm nền tảng cho trật tự quốc tế sau năm 1945, về mặt chính trị - an ninh, kinh tế - xã hội, lẫn văn hóa, giáo dục, và môi trường thì việc có một số động thái như vậy đã khiến giới quan sát ngạc nhiên. Đối với Liên hợp quốc, mặc dù chính quyền Trump tiếp tục tỏ ra coi trọng vai trò của tổ chức này, song chính quyền Trump đã điều chỉnh sự tham gia theo một số hướng sau:

1. White House: *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord*, 01/6/2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>

(i) Yêu cầu tăng hiệu quả hoạt động của Liên hợp quốc để “không còn là câu lạc bộ vui vẻ, mà thật sự có vai trò đối với hòa bình và an ninh của thế giới”; (ii) Giảm mức đóng góp đối với ngân sách của Liên hợp quốc; gán vấn đề đóng góp nói trên với việc thúc đẩy chương trình nghị sự của Mỹ; (iii) Giảm đóng góp đối với hoạt động gìn giữ hòa bình từ 28,5% xuống dưới 25%, trước mắt sẽ giảm 500 triệu USD trong năm tài khóa 2018¹.

+ Đòi hỏi đồng minh chia sẻ trách nhiệm

Nếu như trước đây, Chiến lược An ninh quốc gia của Tổng thống Barack Obama thường nhấn mạnh đến sự hợp tác với các đồng minh và đối tác kinh tế thì Chiến lược An ninh quốc gia lần đầu tiên được Donald Trump công bố lại cho thấy Mỹ đang cố gắng đi theo khẩu hiệu “Nước Mỹ trên hết” và rằng Mỹ sẽ làm việc với các đối tác miễn là dựa trên các điều kiện thuận lợi cho Mỹ².

Chính quyền Trump tiến hành điều chỉnh quan hệ với đồng minh theo hướng yêu cầu đồng minh chia sẻ nhiều hơn gánh nặng tài chính và hợp tác chặt chẽ hơn trong

1. Edward Helmore: “US to make at least \$285m cut to UN budget after vote on Jerusalem”, *The Guardian*, 26/12/2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/26/us-to-make-at-least-285m-cut-to-un-budget-after-vote-on-jerusalem>.

2. Theo Sommer: “America’s retreat and Donald Trump’s refusal to lead are putting the trans-Atlantic alliance at risk”, *German Times*, tháng 10/2018, <http://www.german-times.com/americas-retreat-and-donald-trumps-refusal-to-lead-are-putting-the-trans-atlantic-alliance-at-risk/>

việc xử lý các mối đe dọa đối với an ninh của Mỹ. Đối với các nước đồng minh Tây Âu, qua hai chuyến thăm châu Âu (tháng 5 và tháng 7/2017), Tổng thống Trump thúc ép các nước thành viên NATO cam kết tăng ngân sách quốc phòng và hợp tác nhiều hơn với Mỹ trong cuộc chiến chống khủng bố IS và các chiến dịch quân sự của Mỹ tại Xyri và Ápganixtan. Tại châu Á, chính quyền Trump khuyến khích Nhật Bản đóng vai trò quốc tế lớn hơn, đặc biệt trong vấn đề an ninh biển.

+ Linh hoạt hơn trong việc thúc đẩy các giá trị

Mặc dù vẫn coi việc thúc đẩy các giá trị (dân chủ, nhân quyền, tự do tôn giáo) là một mục tiêu đối ngoại song chính quyền Trump không coi đó là một ưu tiên cao trong quan hệ với các nước, bất chấp sức ép không nhỏ từ các tổ chức nhân quyền và một số nghị sĩ Quốc hội Mỹ. Khi 11 nước đồng minh của Mỹ bao gồm Canada và Anh tìm cách thuyết phục Mỹ ký vào công hàm tập thể bày tỏ quan ngại đối với việc Trung Quốc đối xử với các nhà hoạt động nhân quyền và luật sư ở Trung Quốc vào tháng 3/2017, chính quyền Trump đã từ chối. Cựu Ngoại trưởng Tillerson đã làm rõ sự khác biệt giữa chính sách đối ngoại và việc thúc đẩy giá trị tự do, dân chủ, nhân quyền: "Nếu Mỹ đặt điều kiện là những nỗ lực nhằm bảo vệ an ninh quốc gia chỉ dành cho các đối tác có cùng giá trị, chúng ta có thể sẽ không đạt được mục tiêu bảo vệ an ninh quốc gia hay lợi ích quốc gia; nếu chúng ta quá chú trọng vào việc đặt điều kiện rằng các nước khác phải tiếp thu giá trị mà chúng ta đã đạt được qua một chặng đường lịch sử dài, điều đó

sẽ cản trở nỗ lực của chúng ta trong việc thúc đẩy lợi ích an ninh và kinh tế của Mỹ”¹.

+ Tính thất thường, khó đoán của Tổng thống

Nhìn chung, D.Trump đã làm thay đổi cách nhìn của thế giới về Mỹ - từ một đầu tàu đáng tin cậy trở thành một đất nước hướng nội và khó đoán. Việc Trump nhiều lần chỉ trích các đồng minh mà Mỹ đã thân thiết kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai², rút khỏi các hiệp định quốc tế và các cơ chế đa phương quan trọng, phá vỡ chính sách kéo dài hàng thập kỷ của Mỹ ở Trung Đông bằng cách công nhận Jerusalem là thủ đô của Israel,... là những minh chứng cho sự “khó đoán định” của nhân vật số một nước Mỹ này.

Các hoạt động đối ngoại của Tổng thống Mỹ Donald Trump đang ngày càng khó đoán và không tuân theo các phép tắc ngoại giao thông thường - điều có thể gọi là “phi ngoại giao”³. Ông thực hiện một đường lối ngoại giao gần

1. Sarah Cook và Annie Boyajian: “Why and How Tillerson Should Address Human Rights on China Visit”, *The Diplomat*, ngày 17/3/2017, <https://thediplomat.com/2017/03/why-and-how-tillerson-should-address-human-rights-on-china-visit/>

2. Michael H. Fuchs: “Donald Trump’s doctrine of unpredictability has the world on edge”, *The Guardian*, ngày 13/02/2017, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/13/donald-trumps-doctrine-unpredictability-world-edge>.

3. James Jay Carafano: “Donald Trump and the Age of Unconventional Diplomacy”, *National Interest*, ngày 17/7/2018, <https://nationalinterest.org/feature/donald-trump-and-age-unconventional-diplomacy-26011>.

như theo kiểu “*giao dịch*” nhằm phục vụ cho mục tiêu chính là “*nước Mỹ trên hết*” và làm thế nào để đạt được tối đa các lợi ích từ những đối tác với các “*thỏa thuận tốt nhất có thể*”. Người ta cũng có cảm giác tổng thống Mỹ đang đi theo một đường lối đích dắc trên nhiều vấn đề quốc tế. Ông có thái độ trái ngược hoàn toàn so với những cam kết ban đầu đưa ra trong suốt cuộc vận động tranh cử từ mối quan hệ với Nga, trao đổi mậu dịch với Trung Quốc, khủng hoảng Xyri hay như với NATO... Tổng thống Trump dường như đang nhìn ngoại giao thông qua lăng kính của các giao dịch làm ăn, nơi buộc phải có người thắng, kẻ thua.

+ Chính sách đối với khu vực

Chính quyền Trump tiếp tục thể hiện sự can dự mạnh mẽ với khu vực, cơ bản theo những nội dung của Chiến lược Tái cân bằng của chính quyền Obama, song điểm mới là mở rộng khái niệm địa chiến lược thành Án Độ Dương - Thái Bình Dương. Mục tiêu của chính quyền Trump tại các khu vực là tìm cách khôi phục và tăng cường vai trò lãnh đạo của Mỹ, nhất là sau một thời gian Mỹ bị đánh giá là “lưỡng lự” và “nhún nhường” dưới thời Tổng thống Obama.

Đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương, mặc dù chính quyền Trump vẫn duy trì sự ủng hộ đối với các cơ chế đa phương khu vực và vai trò trung tâm của ASEAN, song Mỹ chủ yếu ủng hộ các cơ chế đa phương về chính trị - an ninh, thể hiện qua sự tham gia của tổng thống và các quan chức cấp cao tại các diễn đàn khu vực cũng như việc tương đối chủ động

xây dựng chiến lược Án Độ Dương - Thái Bình Dương. Bên cạnh đó, Mỹ vẫn ưu tiên theo đuổi cách tiếp cận song phương trong các vấn đề kinh tế - thương mại với các nước trong khu vực.

*

* * *

Nếu đánh giá từ góc nhìn tương đối dài hạn, ta có thể thấy chính sách đối ngoại của Mỹ giai đoạn sau Chiến tranh Lạnh có một số đặc điểm như sau:

Mặc dù các lợi ích và trụ cột chính trong chính sách đối ngoại của Mỹ là không đổi: bảo đảm an ninh, duy trì địa vị hàng đầu của Mỹ trên thế giới, bảo đảm các lợi ích về kinh tế, và phổ biến các giá trị cốt lõi như dân chủ, nhân quyền; nhưng ưu tiên, mục tiêu, cũng như công cụ và biện pháp của mỗi chính quyền là khác nhau. Nguyên nhân giải thích cho sự khác biệt này phần lớn là do các nhân tố về nội bộ, mà quan trọng nhất là vai trò của tổng thống và nhóm thân cận, đảng cầm quyền, giới quan liêu, cũng như ý kiến của công luận.

Chẳng hạn chính sách “Can dự và mở rộng” của Bill Clinton thể hiện nhiều mục tiêu và cách tiếp cận ưu tiên của Đảng Dân chủ, đồng thời cũng thể hiện nền tảng cá nhân của Tổng thống Clinton. Trong khi đó, “Học thuyết Bush” chịu ảnh hưởng nhiều từ tư tưởng của nhóm Tân bảo thủ đang chiếm ưu thế trong giới hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ thời bấy giờ. Đồng thời, vụ tấn công 911 cũng tạo ra sự phản ứng mạnh mẽ trong dư luận, gia tăng sự ủng hộ cho một chính sách mang tính

hiếu chiến của chính quyền Bush. Dưới thời Obama, chính sách đối ngoại của Mỹ mang tính ôn hòa và thực dụng hơn, một phần thể hiện cách tiếp cận phổ biến của Đảng Dân chủ, cũng như tính cách của cá nhân Tổng thống Obama. Sự ưu tiên đặc biệt dành cho châu Á một phần cũng được hình thành do các kinh nghiệm và mối liên hệ cá nhân của Obama với châu Á. Còn chính sách đối ngoại của chính quyền Trump thể hiện rõ rệt tính chất “con buôn/doanh nhân” của Trump, mang tính thực dụng khó đoán, và coi trọng các lợi ích kinh tế cụ thể.

Giai đoạn này cũng chứng kiến sự đấu tranh giữa các trường phái đối ngoại trong nội bộ nước Mỹ. Một chính quyền không thể theo đuổi một trường phái đối ngoại mang tính quá cực đoan, tuy nhiên, họ thường ngả theo một hướng nào đó trong các truyền thống đối ngoại chính của Mỹ. Chính sách đối ngoại của mỗi chính quyền được đặc trưng bằng cán cân giữa chủ nghĩa biệt lập với chủ nghĩa quốc tế và giữa tính thực dụng với yếu tố lý tưởng (ý thức hệ). Chẳng hạn, chính sách đối ngoại của Clinton và Bush mang tính lý tưởng cao, trong khi chính sách đối ngoại của Obama và nhất là Trump ngày càng trở nên thực dụng. Clinton và Bush chủ yếu theo đuổi chủ nghĩa quốc tế (Clinton là chủ nghĩa quốc tế tự do còn Bush là chủ nghĩa quốc tế bảo thủ), trong khi Obama và Trump lại phần nào có các chính sách hướng nội, tập trung vào các vấn đề và lợi ích bên trong nước Mỹ, giảm dần việc cam kết với bên ngoài.

Nếu xét trên tầm nhìn tương đối dài hạn, chính sách đối ngoại dưới chính quyền Trump đã có nhiều thay đổi

mang tính khác biệt, nhất là về công cụ và phương cách. Cụ thể, chính quyền Trump đã công khai bác bỏ chiến lược đối ngoại Mỹ kể từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay vốn dựa trên các trụ cột của chủ nghĩa tự do thương mại tự do, thể chế đa phương và hệ giá trị Mỹ) để quay về cách tiếp cận hiện thực (tăng cường sức mạnh quân sự và kinh tế, đề cao đơn phương/song phương, tăng bảo hộ thương mại, giảm yếu tố giá trị). Thậm chí cách làm của chính quyền Trump còn cực đoan hơn: Mỹ sẵn sàng giảm cam kết, thậm chí rút lui khỏi các thể chế đa phương, đơn phương áp đặt chính sách bảo hộ thương mại và hạn chế nhập cư và tiếp tục ép các nước (nhất là đồng minh) phải chia sẻ gánh nặng quản trị hệ thống.

Sau gần hai năm cầm quyền, chính quyền D.Trump đã thực hiện được hầu hết các lời hứa mà Trump đã đưa ra khi vận động tranh cử. Khẩu hiệu “đưa nước Mỹ vĩ đại trở lại” được thực hiện bằng phương châm “nước Mỹ trên hết”. Trump đã phê phán các chính quyền trước và đưa ra cách tiếp cận “sửa sai”, cho là Mỹ đã bao cấp quá nhiều và quá lâu cho đồng minh và cho các cơ chế đa phương quốc tế. Đặc biệt, Trump cho rằng Liên hợp quốc hoạt động thiếu hiệu quả, trong khi các cơ chế quốc tế đã không giúp thay đổi hành vi của Trung Quốc theo chiều hướng trở thành “cỗ đồng có trách nhiệm”. Đối với hệ thống thương mại quốc tế, Trump cho rằng Mỹ đã ký những “hiệp định tồi” tạo cơ hội cho các nước áp dụng các biện pháp bảo hộ chống lại hàng xuất khẩu của Mỹ, gây thâm hụt thương mại cho Mỹ. Mỹ không nhấn vào

việc đòi thương mại “tự do” mà là thương mại “công bằng” và “có đi có lại”¹.

Có nghiên cứu cho rằng, bá quyền suy yếu (do gặp phải suy thoái và khủng hoảng kinh tế) thường là bá quyền xấu và thường có tính chu kỳ về kinh tế và chính trị. Theo đó, theo chu kỳ kinh tế (khi gặp phải suy thoái) và theo chu kỳ chính trị (khi phái bảo thủ nắm quyền) thì các chính sách theo hướng bá quyền xấu thường được lựa chọn². Nhận định này có tính bao quát, tuy nhiên chưa thể hiện được vai trò của các nhân tố như cá nhân lãnh đạo, vai trò của công luận, cũng như các thay đổi trong nền chính trị nội bộ nước Mỹ.

Một mặt các dịch chuyển địa - chính trị và xu thế mới trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội trên toàn cầu có tác động nhất định đến sự điều chỉnh trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Mặt khác, nhiều ý kiến chuyên môn đã đánh giá rằng chính các yếu tố nội tại bên trong nước Mỹ, nhất là nền chính trị Mỹ, mới là nhân tố quyết định trong việc định hình chính sách đối ngoại của Mỹ dưới thời Trump.

Trên thực tế, cuộc bầu cử tổng thống Mỹ năm 2016 đã

1. White House: *Remarks by President Trump at APEC CEO Summit*, ngày 10/11/2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

2. Nguyễn Vũ Tùng: “Mô hình bá quyền xấu: Điều chỉnh chính sách đối ngoại của Mỹ dưới thời chính quyền Trump”, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế*, Số 2 (113), 2018.

diễn ra trong bối cảnh xã hội nước này đứng trước nhiều thay đổi với sự trỗi dậy của xu thế dân túy, sự chia rẽ giàu nghèo, văn hóa, ý thức hệ, tôn giáo, sắc tộc, giới tính khi tâm lý thù địch, chủ nghĩa da trắng thượng đẳng, phân biệt chủng tộc... có xu hướng gia tăng nhiều nơi. Đồng thời, Tổng thống Donald Trump cũng có phong cách thách thức và gạt bỏ lề thói, phá vỡ nhiều khuôn mẫu và những chuẩn mực của nhiều thế hệ lãnh đạo Mỹ. Các thay đổi trong nội bộ này đã tác động mạnh mẽ lên chính sách đối ngoại của chính quyền Trump, tạo ra các xu hướng khó lường và bất ngờ như trên.

CHƯƠNG II

THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ MỸ VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI THỜI KỲ TỔNG THỐNG D. TRUMP

TÔ ANH TUẤN, TRÌ TRUNG, HOÀNG OANH

Theo Hiến pháp Mỹ, hệ thống chính trị Mỹ là một hệ thống liên bang có sự phân chia quyền lực giữa chính phủ liên bang và chính quyền của từng bang¹. Quyền lực của chính phủ liên bang được quy định trong Hiến pháp gồm các quyền thu thuế, tuyên bố chiến tranh, điều tiết thương mại giữa các bang với nước ngoài, và một số quyền khác. Các quyền chủ yếu của các bang gồm quyền làm luật về ly dị, kết hôn, giáo dục công, và các quyền khác không dành cho chính quyền liên bang². Trong trường hợp luật của liên bang và bang có sự chồng lấn, luật của liên bang sẽ được áp dụng.

Chính phủ liên bang hoạt động thông qua sự cân bằng quyền lực giữa ba nhánh độc lập là *hành pháp*, *lập pháp* và

1. Tham khảo Đại sú quán Hoa Kỳ tại Hà Nội: *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chú thích*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2004.

2. Tham khảo Đại sú quán Hoa Kỳ tại Hà Nội: *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chú thích*, Sđd, tr.49.

tư pháp (hay còn gọi là hình thức tam quyền phân lập). Ngành hành pháp đứng đầu là tổng thống và bộ máy hỗ trợ có nhiệm vụ thi hành luật pháp. Ngành lập pháp, tức Quốc hội, đề ra các luật cho quốc gia. Ngành tư pháp, gồm Tòa án tối cao và các tòa khác, áp dụng và vận dụng pháp luật để giải quyết các tranh chấp pháp lý. Ba ngành này kiểm tra chéo và cân bằng quyền lực với nhau. Tổng thống thi hành luật do Quốc hội ban hành, ký kết các hiệp ước thương mại, bổ nhiệm các chức vụ trong chính quyền liên bang, phủ quyết các đạo luật do Quốc hội ban hành (nhưng Quốc hội có thể vượt qua sự phủ quyết này nếu 2/3 số phiếu của Thượng viện và Hạ viện thông qua). Quốc hội làm luật để quản lý thương mại, kiểm soát chi tiêu của chính phủ, phế truất tổng thống và các quan chức không thực thi chức trách. Tòa án tối cao có quyền lực cuối cùng trong việc vận dụng Hiến pháp. Tòa án này có quyền bác bỏ bất cứ quy định nào của liên bang, bang hay địa phương khi đa số thẩm phán cho rằng quy định đó xung đột với Hiến pháp. Để bảo đảm hoạt động công bằng, các thẩm phán được làm việc suốt đời, trừ khi không bảo đảm đủ điều kiện sức khỏe và tâm lý.

Với sự khác biệt về cấu trúc và chức năng nêu trên, các nhánh chính phủ của thể chế chính trị Mỹ đóng các vai trò khác nhau trong nền đối ngoại Mỹ. Trong từng nhánh, các vị trí cũng có ảnh hưởng khác nhau và khác nhau trong từng chính quyền. Chương này sẽ tập trung vào hai nhiệm vụ lớn. Nhiệm vụ thứ nhất là cung cấp thông tin nền tảng về vai trò của từng nhánh chính phủ trong hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại Mỹ.

Các thông tin nền tảng sẽ giúp người đọc có cái nhìn tổng thể về việc từng chủ thể chính trị đứng ở vị trí nào trong tương quan quyền lực chung và có quyền làm gì đối với chính sách đối ngoại. Nhiệm vụ thứ hai là đi sâu phân tích hoạt động đối ngoại của từng nhánh trong hai năm đầu thời Tổng thống Donald Trump, chỉ ra sự tương tác giữa các chủ thể trong cùng một nhánh và tiếp đến là sự tương tác giữa các nhánh với nhau, từ đó cho thấy những tương tác này đã góp phần tạo nên các nét đặc trưng của nền đối ngoại Mỹ trong giai đoạn này như thế nào.

I. VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN HÀNH PHÁP

1. Vai trò chung

Nhánh hành pháp Mỹ bao gồm tổng thống, phó tổng thống, nội các, các bộ, các cơ quan và ủy ban khác. Tổng thống và Phó Tổng thống được bầu theo nhiệm kỳ 4 năm (từ năm 1951, Hiến pháp thứ 22 sửa đổi quy định này, theo đó tổng thống không được làm quá hai nhiệm kỳ). Tổng thống là người đứng đầu nhà nước, tổng chỉ huy quân đội, và đứng đầu ngoại giao. Nội các giúp việc cho tổng thống, gồm phó tổng thống, các bộ trưởng, và các quan chức cấp cao khác do tổng thống đề cử và được Thượng viện phê chuẩn. Văn phòng của tổng thống là nơi truyền tải các thông điệp của tổng thống và xử lý các vấn đề ngân sách, an ninh, và các ưu tiên khác. Các bộ (hiện là 15 cơ quan) như Bộ Ngoại giao, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng... xử lý các vấn đề cụ thể trong phạm vi của mình;

15 bộ trưởng cũng là thành viên của nội các. Các cơ quan đại diện ngoại giao của Mỹ ở các nước và các tổ chức quốc tế cũng thuộc nhánh hành pháp¹.

Nhìn chung, trong ba nhánh chính phủ Mỹ, nhánh hành pháp đóng vai trò chủ đạo trong lĩnh vực đối ngoại, do trực tiếp tham gia hoạt động đối ngoại trong mọi giai đoạn: (i) giữ vai trò chính trong hoạch định chính sách đối ngoại; (ii) thực hiện chính sách đối ngoại; và (iii) thu nhận phản hồi về chính sách đối ngoại.

Thứ nhất, mặc dù hệ thống chính trị Mỹ được xây dựng dựa trên nguyên tắc kiểm soát và cân bằng quyền lực, phân chia quyền lực theo hướng không nhánh chính phủ nào được độc lập ra quyết sách (ví dụ, Hiến pháp Mỹ quy định tổng thống là tổng chỉ huy quân đội, nhưng trao quyền tuyên bố chiến tranh cho Quốc hội, cho phép tổng thống ký kết hiệp ước quốc tế, nhưng yêu cầu 2/3 số thượng nghị sĩ tán thành mới có hiệu lực), qua thời gian, chính quyền các đời tổng thống ngày càng mở rộng quyền lực, đến mức gần như chi phối việc hoạch định chính sách đối ngoại so với Quốc hội và Tòa án. Các nhà nghiên cứu thậm chí còn đặt tên cho hiện trạng này “nền tổng thống hoàng đế” (imperial presidency)².

Quá trình này diễn ra chủ yếu do ba nguyên nhân: (i) Hiến pháp, với tính chất chung chung, thiếu cụ thể, đã

1. The White House: “The Executive Branch”, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/>

2. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Sđd, tr.201-305; Bruce Jentleson: *American foreign policy: the dynamics of choice in the 21st century*, ấn bản lần 4, Norton New York, 2010, tr.44-49.

không bao quát được hết mọi hoạt động đối ngoại phức tạp trong thực tế, đặc biệt khi quan hệ quốc tế của Mỹ - với địa vị siêu cường - trở nên ngày càng đa dạng kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Điều này tạo cơ hội cho chính phủ mở rộng quyền lực thông qua các hoạch định và triển khai chính sách cụ thể; (ii) Nhờ vào nhiều sự kiện lịch sử như xung đột, chiến tranh, khủng hoảng,... mà chính quyền của các đời tổng thống là chủ thể thành công trong việc nêu cao nhu cầu nhanh chóng ra quyết định nhằm kịp thời “ứng phó với tình hình” (in response to events, như được ghi trong Hiến pháp)¹, đồng thời khai thác, tận dụng các khái niệm và vấn đề như lợi ích quốc gia, an ninh để tập trung quyền lực, nắm quyền ra quyết sách, và tạo ra tiền lệ cho các đời tổng thống tiếp theo. Trong nhiều trường hợp, Quốc hội và Tòa án tối cao cũng tán thành trao nhiều quyền hơn cho chính phủ để bảo đảm tính hiệu quả của chính sách, khiến cho việc tập trung quyền lực vào tay chính phủ trở thành xu hướng khó đảo ngược; (iii) chính quyền của tổng thống có thể tập trung được quyền lực do là chủ thể duy nhất có đủ năng lực, dựa trên nguồn nhân lực đối ngoại đông đảo và chuyên nghiệp trong các bộ, ban, ngành thuộc nhánh hành pháp (ví dụ, tính đến năm 2018, riêng Bộ Ngoại giao có 73.760 nhân viên)².

1. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Sđd, tr.258.

2. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Sđd, tr.201-305; Eugene Wittkopf, Christopher Jones, và Charles Kegley: *American Foreign Policy: Pattern and Process*, ấn bản lần 7, Thomson Wadsworth, Belmont, 2008, tr.327-365; Department of State, 04/4/2019, <https://www.state.gov/documents/organization/276140.pdf>.

Kết quả là, trong khi Hiến pháp đưa ra một số quy định chung chung như tổng thống có quyền lực điều hành, chỉ huy quân đội, ký kết hiệp ước quốc tế (với sự đồng ý của Thượng viện), bổ nhiệm đại sứ và tiếp nhận đại sứ của quốc gia khác, thì *trên thực tế*, tổng thống Mỹ có quyền trong việc công nhận, duy trì quan hệ ngoại giao và đàm phán quan hệ với quốc gia khác, để xướng chính sách, từ chối chia sẻ thông tin đối ngoại quan trọng với Quốc hội, khởi xướng xung đột và chiến tranh, ký kết các cam kết đối ngoại, ra các sắc lệnh hành pháp (executive orders) để giải quyết các lĩnh vực hay vấn đề đối ngoại cụ thể, và ban hành các tuyên bố có chữ ký của tổng thống (signing statements) nhằm khẳng định tiếng nói và quyền lực của Tổng thống trong chính sách đối ngoại, v.v..¹.

Tổng thống thường đưa ra quyết sách đối ngoại dựa vào tư vấn của Hội đồng An ninh quốc gia, mức độ nhiều hay ít phụ thuộc vào cá nhân từng tổng thống. Về mặt hành chính, cơ quan này trực thuộc Văn phòng của Tổng thống. Cơ quan này còn được coi là “nội các vòng trong” (inner cabinet)², thường bao gồm tổng thống, phó tổng thống, bộ trưởng Bộ Ngoại giao (hay được gọi là Ngoại trưởng), bộ trưởng Bộ Quốc phòng, giám đốc cơ

1. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Ibid, tr.253-305.

2. Theodore Lowi et al: *American Government: Power and Purpose*, 14th core ed., Norton & Company, New York and London, 2017, tr.267.

quan tình báo Trung ương, tổng tham mưu trưởng¹, cùng các quan chức khác do tổng thống mời tham dự. Cơ quan này có một đội ngũ cố vấn và phụ tá giúp việc. Một số cá nhân có thể ảnh hưởng nhiều đến chính sách đối ngoại là phó tổng thống, các cố vấn cho tổng thống, ngoại trưởng, bộ trưởng Bộ Quốc phòng. Từ thời Tổng thống Kennedy đến nay, vai trò của cố vấn an ninh quốc gia trở nên quan trọng, với nhiều tên tuổi như Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Colin Powell, Condoleezza Rice... Họ là những người đóng vai trò thiết kế cho nhiều chính sách đối ngoại quan trọng của Mỹ². Trong bối cảnh giao thương quốc tế cao hiện nay, các vị trí liên quan nhiều đến kinh tế - thương mại như bộ trưởng Bộ Thương mại, đại diện Thương mại Mỹ... cũng có tiếng nói quan trọng.

Ngoài ra, trong nhiều chính quyền, các thứ trưởng hoặc trợ lý ngoại trưởng là tổng công trình sư cho chính sách đối ngoại của Mỹ đối với một khu vực một hoặc một lĩnh vực cụ thể. Các thứ trưởng và trợ lý bộ trưởng thường không phải là nhà ngoại giao chuyên nghiệp mà là các vị trí được bổ nhiệm để giúp ngoại trưởng đề xuất chính sách đối với khu vực hoặc lĩnh vực mà người đó có kiến thức chuyên sâu. Ví dụ, cựu Trợ lý Ngoại trưởng Kurt Campbell nguyên là một chuyên gia tư vấn về châu Á,

1. Constitutional Rights Foundation: *America's Foreign Policy: A Brief History*, 2018.

2. James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Sđd, tr.379-383.

được cho là người đã khởi xướng cho chính sách “Tái cân bằng” của chính quyền Obama đối với châu Á¹.

Thứ hai, các cơ quan hành pháp có nhiệm vụ chức năng thực hiện chính sách đối ngoại của Mỹ. Hiến pháp Mỹ quy định tổng thống có trách nhiệm (với sự tư vấn và đồng ý của Thượng viện) tham gia các điều ước và bổ nhiệm các đại sứ². Tổng thống, do đó, là nhà ngoại giao hàng đầu của Mỹ. Bộ Ngoại giao, bao gồm cả các cơ quan đại diện ngoại giao, là cơ quan chính đại diện cho tổng thống và chính quyền thực hiện chính sách đối ngoại. Ngoài ra, các cơ quan khác của Bộ Quốc phòng (bao gồm cả các lực lượng và căn cứ bên ngoài lãnh thổ), Bộ An ninh nội địa, Bộ Thương mại... cũng là các cơ quan thực thi chính sách đối ngoại.

Thứ ba, các cơ quan hành pháp, đặc biệt hệ thống các cơ quan đại diện ở nước ngoài, tiếp nhận phản hồi đối với việc thực thi chính sách đối ngoại của Mỹ. Các cơ quan này tìm hiểu và đánh giá phản ứng của các nước đối với chính sách đối ngoại của Mỹ. Các thông tin này sẽ giúp các cơ quan hành pháp trong nước có những điều chỉnh chính sách đối ngoại khi cần thiết.

Cách tổ chức bộ máy đối ngoại của Mỹ không phải là hoàn hảo và thường tạo ra một số vấn đề gây khó khăn hoặc cản trở, làm giảm hiệu quả của quá trình đối ngoại,

1. Kurt M. Campbell: *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*, Twelve, New York, 2016.

2. Tham khảo Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Hà Nội: *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chủ thích*, Sđd.

ví như: (i) cá nhân tổng thống, với quyền lực lớn và vai trò là nhà ngoại giao đứng đầu, có khả năng một mình tác động đến đối ngoại, vì vậy kinh nghiệm đối ngoại của tổng thống, tính cách và niềm tin cá nhân và cách điều hành quá trình hoạch định chính sách đều tác động đến đối ngoại; (ii) sự mâu thuẫn hoặc xung đột giữa các quan chức đối ngoại cấp cao trong Hội đồng An ninh quốc gia - cơ quan đầu não trong hoạch định chính sách, tác động tiêu cực đến nhu cầu tạo đồng thuận trong toàn bộ máy về chính sách và triển khai chính sách (ở chiều ngược lại, các thành viên của Hội đồng có cách suy nghĩ giống nhau dễ khiến nhóm sa vào “tư duy tập thể” (groupthink), mà có thể hoạch định ra những chính sách sai lầm); và (iii) các vấn đề chính trị hệ thống (bureaucratic politics) có thể gây đứt đoạn giữa chính sách và triển khai chính sách. Ví dụ, Bộ Ngoại giao - cơ quan chính chịu trách nhiệm triển khai chính sách đối ngoại và quản lý các vấn đề đối ngoại, nổi tiếng là có văn hóa đặc trưng (organisational subculture). Văn hóa này bao gồm một số nét chính như coi trọng chủ nghĩa tinh hoa (elitism), trung lập chính trị, không cởi mở với các ý tưởng và kinh nghiệm của người ngoài ngành, chú trọng vào các nhiệm vụ như đàm phán, đại diện và báo cáo, và cẩn trọng, tránh mạo hiểm. Bên cạnh đó, giống như các cơ quan khác, Bộ có lợi ích cục bộ cần phải bảo vệ - điều dẫn đến việc nhân viên của Bộ phân chia lòng trung thành cho tổng thống và cho Bộ. Những điều này tạo ra độ vênh nhất định giữa yêu cầu chính trị của tổng thống với những gì nhân viên của Bộ muốn làm và có thể làm. Có một nhận định phổ biến rằng Bộ Ngoại giao Mỹ

không chú tâm đến mệnh lệnh của tổng thống, và tổng thống không tin tưởng vào Bộ. Tổng thống nắm quyền bổ nhiệm các chức vụ chủ chốt của Bộ (ngoại trưởng, thứ trưởng, các trợ lý ngoại trưởng, đại sứ) nhằm đảm bảo quá trình chính sách thông suốt từ trên xuống dưới. Nhưng cơ chế này tạo ra căng thẳng nhất định giữa các quan chức được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ và các công chức sự nghiệp gắn bó lâu dài với Bộ, với một bên cho rằng các quan chức được bổ nhiệm chỉ “đến rồi đi”, và chỉ quan tâm đến lợi ích chính trị và kết quả ngắn hạn; và bên còn lại cho rằng công chức sự nghiệp quá thận trọng và không tuân theo sự lãnh đạo của Nhà Trắng và của Bộ. Đó là chưa kể đến mối quan hệ cạnh tranh ảnh hưởng giữa Bộ Ngoại giao và các cơ quan cũng có chức năng đối ngoại khác như Hội đồng An ninh quốc gia, Bộ Quốc phòng...¹.

Như vậy, nhánh hành pháp có thể tạo thuận lợi hoặc gây cản trở đối với nền đối ngoại của Mỹ theo nhiều cách. Tùy theo từng chính quyền tổng thống, mà cá nhân tổng thống, các lựa chọn nhân sự của tổng thống tham gia Nội các và Hội đồng An ninh quốc gia, mối quan hệ thân - sơ, hợp tác - mâu thuẫn giữa các quan chức đối ngoại cấp cao này với tổng thống và với các thành viên khác trong Hội đồng, cách các quan chức này chuyển tải nhu cầu đối ngoại của tổng thống và điều hành các bộ, ban, ngành của họ, khả năng và nguyện vọng của nhân viên các Bộ trong

1. Eugene Wittkopf, Christopher Jones, và Charles Kegley: *American Foreign Policy: Pattern and Process*, Sđd, tr.367-410; James McCormick: *American Foreign Policy and Process*, Sđd, tr.258-296.

việc điều chỉnh phương hướng và cách thức làm việc nhằm đáp ứng nhu cầu của Tổng thống và chính quyền mới (bốn năm hoặc tám năm một lần) đều có thể tác động nhiều hay ít đến các quá trình đối ngoại của Mỹ.

2. Vai trò của nhánh hành pháp trong thời chính quyền Trump

Chính quyền Trump, như các chính quyền khác, ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại trên cả 3 khía cạnh là hoạch định chính sách, thực thi chính sách và nhận phản hồi chính sách. Tuy nhiên, vai trò của một số nhân tố đối với chính sách đối ngoại khác biệt so với các chính quyền khác. Trong năm 2017-2018, chính quyền của Tổng thống Donald Trump thể hiện 3 đặc điểm nổi bật: (i) nhóm sự chủ chốt xung đột, dẫn đến (ii) không tạo dựng được đồng thuận về chính sách đối ngoại và (iii) bộ máy chậm hoàn thiện và có nhiều đứt gãy từ trên xuống dưới trong việc triển khai chính sách.

Thứ nhất, khi mới thành lập, nhóm nhân sự chủ chốt và/hoặc thân cận của chính quyền Trump chia thành các phe phái đấu tranh lẫn nhau gay gắt. Có thể tạm chia nhóm này thành ba phe, bao gồm phe của Trump, Jared Kushner và Ivanka Trump (con rể và con gái của Trump), phe của Steve Bannon (chiến lược gia trưởng kiêm Cố vấn cao cấp của Tổng thống (đến tháng 7/2017)), và phe của H.R. McMaster (Cố vấn An ninh quốc gia), Rex Tillerson (Ngoại trưởng), John Kelly (Chánh Văn phòng Nhà Trắng từ tháng 7/2017), và James Mattis

(Bộ trưởng Bộ Quốc phòng). Hoặc nói chính xác hơn, ngay từ đầu, các phe này đã không có điểm chung với nhau trên nhiều lĩnh vực, lại có các mục tiêu chính trị và chính sách khác nhau, khiến cho việc mâu thuẫn và tranh đấu là không thể tránh khỏi.

Trong số này, Ivanka Trump (con gái) và Jared Kushner (con rể) nổi lên là những người thể hiện lòng trung thành tuyệt đối với Trump, và là những người được Trump tin tưởng. Ivanka Trump (sinh năm 1981) là con thứ hai của Donald Trump với người vợ đầu tiên (Ivana Trump). Cô từng điều hành mảng phát triển và mua lại của Tập đoàn Trump, đồng thời, cô có một thương hiệu đồ cao cấp riêng. Ivanka lập gia đình với Jared Kushner (sinh năm 1981) là doanh nhân gốc Do Thái chuyên đầu tư bất động sản và xuất bản¹. Sau khi Trump trúng cử, Ivanka Trump được Trump cử làm cố vấn cho Tổng thống. Ivanka đã đại diện cho Mỹ tham dự Hội nghị Thượng đỉnh Phụ nữ W20 tại Đức vào tháng 7/2017. Ivanka cũng đã từng ngồi đại diện cho Trump trong một cuộc họp của G20². Trump bổ nhiệm Jared Kushner làm cố vấn cao cấp của Nhà Trắng và

1. Harriet Alexander and Chris Graham: "Who Is Jared Kushner? Ivanka Trump's Husband Emerges from Shadows in Russia Probe", *The Telegraph*, 25/7/2017.

2. David Smith: "Ivanka Trump under Fire after Taking Seat among World Leaders at G20", *The Guardian*, 08/7/2017, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/08/ivanka-trump-g20-world-leaders-meeting>.

giao nhiều nhiệm vụ đối nội lẫn đối ngoại (đến mức Kushner bị các nhân viên Nhà Trắng giễu cợt là “bộ trưởng của tất cả mọi thứ”)¹, trong đó nhiệm vụ đối ngoại nổi bật nhất là làm trung gian cho cuộc xung đột giữa Ixraen và Palestina. Cả hai vị trí đều không ăn lương của Chính phủ Mỹ.

Mặc dù Ivanka Trump và Jared Kushner được bổ nhiệm vào các vai trò quan trọng, cả hai đều không có kiến thức lắn kinh nghiệm chính trị cũng như đối ngoại. Sự tham gia của họ vào chính trường nói chung và đối ngoại nói riêng nhận nhiều phản hồi tiêu cực từ nhiều người cả trong và ngoài chính phủ và trên nhiều khía cạnh: từ tạo ra tiền lệ xấu cho việc Tổng thống bổ nhiệm người nhà và thiếu trình độ chuyên môn vào các vị trí quan trọng - mà về lâu dài sẽ trở thành mối nguy hiểm đối với nền dân chủ², đến xóa nhòa ranh giới giữa công và tư, lợi ích công và lợi ích tư (cả Ivanka Trump và Jared Kushner một mặt không nhận lương từ các vị trí cố vấn, mặt khác không thực sự tách rời khỏi các công việc kinh doanh của gia đình, mà đều có mối liên hệ

1. Jon Swaine: “Jared Kushner challenged on conflicts of interest by Trump aides, book claims”, *The Guardian*, 13/3/2019, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/13/jared-kushner-ivanka-trump-conflicts-of-interest-rex-tillerson-gary-cohn>.

2. Amanda Erickson: “The real danger of having Jared Kushner and Ivanka in the Trump administration”, *Vox*, ngày 26/7/2017, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/07/26/trump-loves-nepotism-that-can-be-bad-for-democracy/?noredirect=on>.

sâu rộng với các đối tác nước ngoài)¹, đến gây tổn hại trực tiếp cho lợi ích đối ngoại của Mỹ do thiếu kiến thức và kinh nghiệm.

Có thông tin phản ánh rằng Ngoại trưởng Rex Tillerson đã thẳng thắn chỉ trích sự can thiệp của Kushner vào chính sách đối ngoại của Mỹ ở Trung Đông là “gây nguy hiểm cho nước Mỹ” (Kushner được cho là đứng đằng sau quyết định của Trump ủng hộ Arập Xêút trong sự kiện phong tỏa Cata năm 2017, bất chấp thực tế rằng Mỹ đặt căn cứ quân sự chỉ huy khu vực ở Cata); và Cố vấn Kinh tế Gary Cohn từng phê phán Kushner “bị điên” ngay trước sự hiện diện của những người khác, sau khi biết tin Kushner đã ăn tối với các lãnh đạo của tập đoàn tài chính Trung Quốc Anbang - đối tác đang cân nhắc đầu tư vào công trình bất động sản của gia đình Kushner². Chánh Văn phòng Nhà Trắng John Kelly và Cố vấn An ninh quốc gia H.R.McMaster cũng đều không

1. John Cassidy: “Jared Kushner’s Conflicts of Interest Reach a Crisis Point”, *The New Yorker*, 03/02/2018, <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/jared-kushners-conflicts-of-interest-reach-a-crisis-point>; Jeet Heer, “The Scary Power of Nepotism in Trump’s White House”, *The New Republic*, 04/4/2017, <https://newrepublic.com/article/141835/scary-power-nepotism-trumps-white-house>.

2. Jon Swaine: “Jared Kushner challenged on conflicts of interest by Trump aides, book claims”, *The Guardian*, 13/03/2019, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/13/jared-kushner-ivanka-trump-conflicts-of-interest-rex-tillerson-gary-cohn>.

hở lòng và/hoặc xung đột với vợ chồng Ivanka Trump và Jared Kushner¹. Ở chiều ngược lại, Trump cho rằng Kushner “bị đối xử rất không công bằng”². Bất kể những điều này, có một điều chắc chắn rằng nhờ vào mối quan hệ thân cận với Trump, Ivanka Trump và Jared Kushner có quyền lực lớn đến mức có thể trở thành một “phe” đấu tranh chính trị với các chủ thể khác, đặc biệt là đối với những chủ thể được cho là gây bất lợi cho Trump. Hai người đã “vào hùa” với Trump trong việc làm mất mặt một loạt các nhân viên, từ các trợ lý như Steve Bannon, Reince Priebus (Chánh Văn phòng Nhà Trắng đến tháng 7/2017), đến các thành viên Nội các như Ngoại trưởng Rex Tillerson và Bộ trưởng Bộ Tư pháp Jeff Sessions. Kushner đã chủ động nói xấu Steve

1. Tham khảo: Julie Hirschfeld Davis và Maggie Haberman: “Kushner Resists Losing Access as Kelly Tackles Security Clearance Issues”, *New York Times*, 20/02/2018, <https://www.nytimes.com/2018/02/20/us/politics/kushner-kelly-security-clearance-html>;

Harriet Sinclair: “John Kelly irritated with Ivanka Trump “playing government” in White House role”, *Newsweek*, 27/02/2018, <https://www.newsweek.com/ivanka-trump-john-kelly-olympics-south-korea-donald-trump-822050>; Tina Nguyen: “An “idiot” and a “dope”: McMaster reportedly unloads on Trump during a private dinner”, *Vanity Fair*, ngày 20/11/2017, <https://www.vanityfair.com/news/2017/11/hr-mcmaster-calls-trump-idiot-dope#~o>.

2. Jonathan Lemire & Catherine Lucey: “Roles reduced, Kushner and Ivanka Trump’s fate uncertain”, *AP*, 06/3/2018, <https://apnews.com/50e878580b634f5f9f65538bda26f1a2>.

Bannon khi Bannon nhận được quá nhiều chú ý từ giới truyền thông¹.

Steve Bannon - người nổi lên từ vai trò giám đốc điều hành chiến dịch tranh cử tổng thống của Trump, không phải là người trung thành đi theo Trump theo kiểu của Ivanka Trump và Jared Kushner (trước khi tham gia vào chiến dịch tranh cử của Trump, Bannon đã từng thử hợp tác với một số nhà chính trị khác như Ben Carson và Ted Cruz), mà là người có tư tưởng chính trị/đối ngoại và mục tiêu chính sách cụ thể. Về cơ bản, Bannon là đại diện của hệ tư tưởng dân tộc và cực hữu đang mạnh lên ở Mỹ, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế. Bannon muốn thông qua Trump để đạt được các mục tiêu mà bản thân theo đuổi². Sau khi Trump trúng cử, Trump đã lập ra vị trí Chiến lược gia trưởng kiêm Cố vấn cao cấp của Tổng thống để dành riêng cho Bannon (cho đến ngày 18/8/2017), đồng thời trao quyền cho Bannon tham gia Hội đồng An ninh quốc gia (cho đến ngày 05/4/2017). Với các vai trò và quyền lợi này, Bannon vừa dễ dàng tiếp cận tổng thống, vừa có tiếng nói chính thức trong các vấn đề an ninh quốc gia quan trọng, giúp Bannon trở thành một trong những

1. Sarah Ellison: "Exile on Pennsylvania Avenue: How Jared and Ivanka were repelled by Washington's Elite", *Vanity Fair*, tháng 10/2017, <https://www.vanityfair.com/news/2017/08/jared-kushner-ivanka-trump-repelled-by-washington-elite>.

2. Sarah Ellison: "The inside story of the Kushner-Bannon civil war", *Vanity Fair*, tháng 5/2017.

người quyền lực nhất nước Mỹ trong khoảng thời gian nửa năm đầu của chính quyền Trump.

Bannon đã tích cực thúc đẩy các chính sách theo thiên hướng cực hữu đã được Trump hứa hẹn trong giai đoạn tranh cử. Bannon được cho là động lực đằng sau các quyết định gây tranh cãi của Trump như áp đặt lệnh cấm nhập cảnh đối với công dân của một số quốc gia Hồi giáo, và rút Mỹ khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu. Đặc biệt, Bannon đã “đấu tranh” quyết liệt vì một chính sách kinh tế “dân tộc chủ nghĩa”, bao gồm, như theo tuyên bố của Bannon, “chiến tranh kinh tế với Trung Quốc là tất cả. Và chúng ta phải tập trung điên cuồng vào [cuộc chiến] này”. Vì mục tiêu này, Bannon đã theo đuổi chiến lược chống lại tất cả những người ủng hộ thương mại “toute cầu” trong chính phủ và tạo nên một liên minh diều hâu thương mại, mà theo như Bannon, “đây là trận chiến mà tôi chiến đấu hằng ngày [trong chính phủ]”¹. Công cuộc chính trị của Bannon đã dẫn đến sự đối đầu gay gắt với tất cả các chủ thể chính trị mà Bannon coi là theo “Đảng Dân chủ” hoặc “chủ nghĩa toàn cầu”, điển hình là các nhân vật chủ chốt như vợ chồng Ivanka Trump và Jared Kushner (ở chiều ngược lại, Kushner vừa không ủng hộ chính sách kinh tế dân tộc chủ nghĩa, vừa cho rằng cách tiếp cận của Bannon tác động tiêu cực đến sự lãnh đạo

1. Robert Kuttner: “Steve Bannon, Unrepentant”, *The American Prospect*, 16/8/2017, <https://prospect.org/article/steve-bannon-unrepentant>.

của Trump), Cố vấn An ninh quốc gia H.R. McMaster và Cố vấn Kinh tế Gary Cohn¹.

Bên cạnh đó, mối quan hệ của Bannon với Tổng thống Trump cũng dần rạn nứt vì nhiều nguyên nhân (cuộc “nội chiến” của Bannon với các nhân sự chủ chốt khác, đặc biệt là với Jared Kushner, tính cách cá nhân của Bannon và Trump, lập trường và tuyên bố của Bannon về các vấn đề như Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Triều Tiên (sau đây gọi tắt là Triều Tiên), Nga, v.v.). Trong số đó, nổi bật lên là việc Bannon thường được khắc họa trên truyền thông như là “bộ não” đằng sau chiến dịch tranh cử tổng thống thành công, cũng như chính sách đối ngoại “nước Mỹ trên hết” của Trump. Việc Bannon thu hút được quá nhiều chú ý và gán cho công lao to lớn khiến cho Trump - người luôn tự cho bản thân là “tuyệt vời nhất”, và “tôi là chiến lược gia của tôi”, không hài lòng. Điều này phần nào được thể hiện qua tuyên bố bằng văn bản chính thức của Trump, trong đó phản ứng rằng “Bannon không liên quan gì đến tôi hay vị trí tổng thống của tôi”, và chỉ là “nhân viên làm việc cho tôi sau khi tôi đã chiến thắng vị trí ứng cử viên đại diện”, rằng điều duy nhất Bannon làm tốt trong thời gian ở Nhà Trắng là “tiết lộ thông tin sai lệch

1. Robert Kuttner: “Steve Bannon, Unrepentant”, *The American Prospect*, ngày 16/8/2017; Sarah Ellison: “The inside story of the Kushner-Bannon civil war”, *Vanity Fair*, tháng 5/2017; Tina Nguyen: “Inside the plot to oust Steve Bannon”, *Vanity Fair*, 17/8/2017, <https://www.vanityfair.com/news/2017/08/inside-the-plot-to-oust-steve-bannon#~o>; Michael Warren: “Inside the McMaster-Bannon War”, *The Weekly Standard*, 02/8/2017, <https://www.weeklystandard.com/michael-warren/inside-the-mcmaster-bannon-war>.

cho truyền thông để làm cho bản thân quan trọng hơn nhiều so với [thực tế]”, và rằng Bannon “hiếm khi ở trong một cuộc gặp riêng với tôi và chỉ giả vờ có ảnh hưởng để đánh lừa” một số người không biết gì¹. Mâu thuẫn không thể giải quyết giữa Bannon với các bên còn lại đã dẫn đến sự ra đi của chính trị gia này. Tháng 4/2017, Bannon mất quyền tham gia chính thức vào Hội đồng An ninh quốc gia và đã rời khỏi mọi chức vụ trong Nhà Trắng vào tháng 8/2017.

Những nhân sự chủ chốt còn lại trong chính quyền Trump (H.R.McMaster, Rex Tillerson, James Mattis, John Kelly, và phần nào là Gary Cohn) không nhất thiết tập hợp thành một “phe” theo nghĩa đen của từ này, tuy nhiên họ có điểm chung là những người có kiến thức, hiểu biết về sự phức tạp của quan hệ quốc tế, và có lập trường “truyền thống” về chính sách đối ngoại. Họ tin vào tầm quan trọng của vai trò lãnh đạo thế giới của Mỹ, coi trọng giá trị của đồng minh, ngoại giao, lợi ích của thương mại tự do². H.R. McMaster và

1. David Graham: “Why Trump Turned on Steve Bannon”, *The Atlantic*, 13/01/2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/01/the-president-vs-steve-bannon/> 549617/; Philip Elliott: “Steve Bannon Is a Lot Like Donald Trump. That’s Why He Was Fired”, *Time*, 2017, <http://time.com/4907333/steve-bannon-fired-trump-analysis/>; Sarah Ellison: “The inside story of the Kushner-Bannon civil war”, *Vanity Fair*, tháng 5/2017.

2. Ivo Daalder & James Lindsay: “RIP, Axis of Adults”, *Politico Magazine*, 21/12/2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/12/21/james-mattis-resigns-rip-axis-of-adults-223553>.

James Mattis nổi tiếng là những vị tướng có tri thức hàng đầu của quân đội Mỹ. Rex Tillerson tuy có tiểu sử là Giám đốc điều hành của hãng dầu lửa Exxon nhưng đã nhậm chức Ngoại trưởng nhờ vào sự đê cử và ủng hộ của Condoleezza Rice (Ngoại trưởng dưới thời Tổng thống George W. Bush) và Robert Gates (cựu Bộ trưởng Bộ Quốc phòng), những người tin rằng Tillerson vừa có chung thế giới quan với họ, vừa có lý lịch làm hài lòng Trump¹. Nhóm các nhân sự cao cấp này thường được coi là “những người lớn ở trong phòng” (the adults in the room), “trục những người lớn” (axis of adults), “ủy ban giải cứu nước Mỹ” (committee to save America) - những người được giới tinh hoa cả trong và ngoài nước Mỹ hy vọng là sẽ bổ khuyết cho sự thiếu kiến thức và kinh nghiệm của Donald Trump, và thậm chí là có thể kiềm chế được vị tổng thống này khi cần thiết².

1. Peter Beinartmar: “The rise of right-wing foreign policy in America”, *The Atlantic*, 15/3/2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/03/trumps-foreign-policy-gop/555644/>

2. Marc Champion: “For U.S. Allies, “Mad Dog” Mattis Is the Last Adult in the Room”, *Bloomberg*, 10/12/2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-09/for-u-s-allies-mad-dog-mattis-is-the-last-adult-in-the-room>; Alex Shephard: “The Merciful End of the “Adults in the Room” Fantasy”, *The New Republic*, ngày 22/12/2018, <https://newrepublic.com/article/152810/failure-adults-room-jim-mattis-failed-restrain-trump>; Julie Pace và Zeke Miller: “Analysis: One by one, Trump’s “Axis of adults” leaving”, *AP*, 24/12/2018, <https://www.apnews.com/b3e12e162abd46f2bb4ac9b4f3a81109>.

Tuy nhiên, chính vì nền tảng kiến thức và kinh nghiệm, cùng với thế giới quan và lập trường của nhóm các lãnh đạo này quá khác biệt với hai phe còn lại, nên mâu thuẫn đã xảy ra trong hầu hết các vấn đề như đã nêu ở trên. Đặc biệt, theo thời gian, khi chính quyền bước qua giai đoạn chuyển giao và phải đi vào hoạch định và triển khai các vấn đề chính sách cụ thể, các lãnh đạo này và tổng thống Trump - người vừa có quyền lực chính sách lớn, vừa có quyền sa thải các thành viên trong chính quyền, ngày càng trở nên bất hòa. Ví dụ, theo lời kể lại của Ngoại trưởng Rex Tillerson, ông và Tổng thống “tương phản về phong cách” và “không có hệ thống giá trị chung”; mỗi lần Trump muốn làm điều gì, Tillerson đều phải giải thích rằng không thể thực hiện vì điều đó “vi phạm luật pháp, vi phạm hiệp ước”, khiến cho Trump vô cùng tức giận; và tình trạng này tiếp diễn trong thời gian dài, khiến Trump trở nên chán ghét Tillerson là người “hàng ngày” nói với Trump rằng “ngài không thể làm điều đó, và hãy nói về những thứ chúng ta có thể làm”¹.

Về chính sách, Trump đã 5 lần công khai phản bác quan điểm của Rex Tillerson liên quan đến quan hệ Mỹ - Triều Tiên, Mỹ rút khỏi Hiệp ước Paris về biến đổi khí hậu,

1. CBS News: “Rex Tillerson reflects on firing, working for ‘undisciplined’ Trump”, 07/12/2018, <https://www.cbsnews.com/news/rex-tillerson-bob-schieffer-interview-houston-firing-trump-tweet-tillerson-insult-2018-12-07>.

vụ bạo lực sắc tộc ở Challotes Ville (Mỹ), quan hệ với Iran, và quan hệ với Nga¹. Trump và H.R. McMaster bất đồng “nhiều tháng” đối với chính sách về Ápganixtan, Iran và Nga². James Mattis đã không thể thuyết phục Trump trong các chính sách đối với đồng minh châu Âu và châu Á, Nga, Iran, và Xyri³. Gary Cohn đã thất bại trong việc ngăn chặn Trump áp đặt trùng phạt thuế quan đối với nhôm và thép nhập khẩu, kể cả từ các đồng minh lâu đài của Mỹ, hay việc Trump khai mào các cuộc chiến thương mại khác⁴. Các mâu thuẫn đã khiến các nhân vật chủ chốt này lần lượt ra đi⁵. Tháng 3/2018, Trump sa thải Rex Tillerson “qua Twitter” và bổ nhiệm Giám đốc CIA Mike

1. Fiza Pirani: “5 Times Tillerson Publicly Disagreed with Trump”, *AJC*, 13/3/2018, <https://www.ajc.com/news/national-govt-politics/times-tillerson-publicly-disagreed-with-trump/ICHby6sVOMX4fZ97j0z5MI/>

2. BBC: “H.R. McMaster: Why did Trump dump national security adviser?”, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-39033934>; Alex Ward: “Trump’s national security adviser, H.R. McMaster, is out. It was a long time coming”, *Vox*, 22/3/2018, <https://www.vox.com/2018/3/22/16065042/hr-mcmaster-trump-john-bolton-fired>.

3. Alex Shephard: “The Merciful End of the “Adults in the Room” Fantasy”, *The New Republic*, 22/12/2018.

4. Marc Champion: “For U.S. Allies, “Mad Dog” Mattis Is the Last Adult in the Room”, *Bloomberg*, ngày 10/12/2018; Ben White & Andrew Restuccia: “Trump’s tariff war nudges Gary Cohn toward White House exit”, *Politico*, ngày 02/3/2018, <https://www.politico.eu/article/trumps-gary-cohn-tariff-war-nudges-toward-white-house-exit/>

5. Michael Wolff: *Fire and Fury: Inside the White House* (New York: Henry Holt and Company, 2018).

Pompeo vào vị trí Ngoại trưởng. Cùng tháng đó, Cố vấn An ninh H.R. McMaster được thay thế bằng cựu đại sứ Mỹ tại Liên hợp quốc John Bolton. So với những người tiền nhiệm, Mike Pompeo và John Bolton có lập trường đối ngoại gần gũi với Trump, chia sẻ quan điểm cứng rắn trong các vấn đề như Iran, Triều Tiên, Trung Quốc¹. Tháng 4/2018, Gary Cohn rời khỏi Nhà Trắng. Tháng 01/2019, đến lượt John Kelly rời khỏi vị trí Chánh Văn phòng Nhà Trắng và James Matis rời khỏi vị trí Bộ trưởng Bộ Quốc phòng. Việc thay đổi nhân sự chủ chốt nhiều như thế này được đánh giá là chưa từng có tiền lệ trong lịch sử nước Mỹ².

Thứ hai, nếu như việc thiếu vắng một chiến lược đối ngoại ngay từ đầu (từ khi Trump vận động tranh cử cho đến khi lên nắm quyền) góp phần dẫn đến việc lựa chọn nhân sự có quan điểm quá trái ngược nhau vào các vị trí quan trọng, thì sau đó, việc các nhân sự quan trọng không thể dung hòa quan điểm được với nhau đã khiến cho chính phủ không có được một chính sách đối ngoại nhất quán,

1. David E. Sanger và Edward Wong: "Defender of World Order or Trump Mouthpiece? Pompeo Is Tested by North Korea, Iran and U.S. Allies", *New York Times*, 24/02/2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/24/us/politics/secretary-of-state-mike-pompeo.html>.

2. Denise Lu và Karen Yourish: "You're Hired! You're Fired! Yes, the Turnover at the Top of the Trump Administration Is ... 'Unprecedented'", *New York Times*, 08/11/2018, <https://www.nytimes.com/interactive/2018/03/16/us/politics/all-the-major-firings-and-resignations-in-trump-administration.html>.

và không thể tạo đồng thuận ở cấp cao nhất để thực thi chính sách. Tình trạng này tương đối khác biệt so với những gì diễn ra trong chính quyền các tổng thống trước đây, khi tổng thống đặc cử thường có xu hướng chính sách tương đối rõ ràng theo lập trường của đảng của họ, và thường lựa chọn cộng sự tham gia vào Nhà Trắng và Hội đồng An ninh quốc gia là những người đã quen biết từ lâu, có chung hệ giá trị, và có kinh nghiệm làm việc trong bộ máy chính phủ.

Chính vì chính quyền Trump không có phương hướng đối ngoại từ đầu nên các phe phái đều mong thúc đẩy chính sách đi theo hướng mà mình mong muốn. Tùy theo từng thời điểm, từng vấn đề nổi lên, và ảnh hưởng của từng phe tại thời điểm đó, mà mỗi phe có thể thúc đẩy chính sách đi theo hướng của họ. Như đã phần nào đề cập, trong thời gian đầu chính sách đối ngoại nghiêng về phía cực hữu và/hoặc dân tộc chủ nghĩa mà Trump hứa hẹn khi tranh cử và Steve Bannon theo đuổi, thể hiện qua việc Trump thực hiện một loạt các động thái chính sách như rút Mỹ khỏi TPP, Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu, và áp đặt lệnh cấm nhập cảnh đối với công dân của một số quốc gia Hồi giáo. Sau một thời gian đấu tranh nội bộ dẫn đến việc Bannon rời khỏi chức vụ ở Nhà Trắng, nhóm các lãnh đạo chủ chốt trong Hội đồng An ninh quốc gia (H.R. McMaster, Rex Tillerson, và James Mattis) thể hiện vai trò rõ rệt hơn, đặc biệt thông qua nỗ lực cho ra đời sớm hai văn bản chính sách quan trọng là Chiến lược An ninh quốc gia (tháng 12/2017) và Chiến lược Quốc

phòng (tháng 01/2018). Đây là hai văn bản có tính định hướng cho mọi hoạt động đối ngoại của Mỹ với điểm nổi bật là khẳng định sự tiếp nối truyền thống đối ngoại của Mỹ nói chung và của Đảng Cộng hòa nói riêng, có tính ôn hòa hơn, gắn lợi ích của Mỹ với vai trò chủ động lãnh đạo thế giới, bảo vệ các giá trị dân chủ tự do và giải quyết các vấn đề toàn cầu. Nhưng những nỗ lực nhằm lái chính sách về con đường truyền thống đã phần nào bị chặn lại sau khi các lãnh đạo chủ chốt của giai đoạn đầu ra đi và được thay thế bằng thế hệ lãnh đạo mới mà có quan điểm gần gũi hơn với Tổng thống. Về dài hạn, thế hệ lãnh đạo mới này có hòa hợp với nhau và với Tổng thống hay không vẫn còn là một câu hỏi (ví dụ, báo chí đã đưa tin về các bất đồng chính sách và thực thi chính sách giữa Trump và Cố vấn An ninh quốc gia John Bolton, và giữa Bolton và Ngoại trưởng Mike Pompeo)¹.

Sự thiếu nhất quán cũng thể hiện tại từng thời điểm, về từng vấn đề chính sách cụ thể. Khác với các tổng thống tiền nhiệm, Trump duy trì thói quen bộc lộ quan điểm chính sách cá nhân bằng công cụ Twitter, mà không thông qua bàn bạc và thương thảo với các cộng sự

1. *The New Yorker*: “On Iran, North Korea, and Venezuela, It’s Bolton vs. Trump”, 17/5/2019, <https://www.newyorker.com/podcast/political-scene/on-iran-north-korea-and-venezuela-its-bolton-vs-trump>; Pamela Brown, Kylie Atwood và Jamie Gangel: “Tensions rise between Pompeo and Bolton”, CNN, 23/5/2019, <https://edition.cnn.com/2019/05/22/politics/tensions-rise-between-pompeo-and-bolton/index.html>.

trong Hội đồng An ninh quốc gia. Việc thiếu nghị trình chính sách rõ ràng, mâu thuẫn cá nhân và lập trường chính sách, cũng như thường xuyên ở vào thế bị động do các phát ngôn không thông qua kiểm soát của Tổng thống cũng dẫn đến việc các lãnh đạo cấp cao tương tác với nhau và với Tổng thống thông qua các phương tiện truyền thông. Chính vì tình trạng này mà các bất đồng trong nội bộ được thể hiện rõ trên mặt báo, và khiến cộng đồng đối ngoại quốc tế lúng túng vì không rõ đâu mới là chính sách của Mỹ. Ví dụ, như ở trên đã nêu, Trump đã 5 lần công khai phản bác quan điểm của Ngoại trưởng Rex Tillerson. Trong nửa đầu năm 2017, khi Tillerson đang nỗ lực nối lại các đàm phán với Triều Tiên, Trump đã phủ định Tillerson thông qua việc tuyên bố trên Twitter rằng Tillerson đang “tốn thời gian”, và rằng Tillerson nên “dưỡng sức” bởi Mỹ sẽ “làm những gì cần phải làm”¹. Nhưng sau đó, bản thân Trump đã quyết định họp với Chủ tịch Kim Jong Un của Triều Tiên vào ngày 11/6/2018, và trong buổi họp báo sau cuộc họp này, Trump bất ngờ tuyên bố dự định dừng tập trận với Hàn Quốc. Theo lời người phát ngôn Bộ Quốc phòng Mỹ, Trump đã thảo luận trước với Bộ trưởng Bộ Quốc phòng James Mattis, nhưng hai nhà lãnh đạo này chỉ đồng ý rằng Mỹ sẽ tránh tích cực thúc đẩy việc tập trận

1. Eli Watkins: “Trump: Tillerson ‘wasting his time’ negotiating with North Korea”, CNN, 01/10/2017, <https://www.cnn.com/2017/10/01/politics/donald-trump-rex-tillerson-north-korea/index.html>.

khi đang đối thoại với Triều Tiên, chứ không phải là dừng hoạt động này¹.

Thứ ba, bộ máy đối ngoại của chính quyền Trump rất chậm hoàn thiện và có nhiều đứt gãy từ trên xuống dưới trong việc triển khai chính sách. Để vận hành hiệu quả hệ thống hành pháp nói chung, theo ước tính của Sách tóm do Chính phủ Mỹ công bố cuối năm 2016, Trump cần phải bổ nhiệm khoảng 4.100 vị trí (trong tổng số hơn 4 triệu vị trí của nhánh hành pháp), trong đó có 1.242 vị trí cần được sự thông qua của Thượng viện. Riêng Bộ Ngoại giao cần bổ nhiệm 431 vị trí, trong đó 266 vị trí cần sự thông qua của Thượng viện². Tuy nhiên, chính quyền Trump đã rất chậm trong việc hoàn thiện bộ máy so với chính quyền

1. Josh Smith, Phil Stewart: "Trump surprises with pledge to end military exercises in South Korea", *Reuters*, 12/6/2018, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-military/trump-surprises-with-pledge-to-end-military-exercises-in-south-korea-idUSKBN1J812W>; Tetsuo Kotani: "Imagining the Withdrawal of US Forces from South Korea", *The Diplomat*, ngày 15/8/2018, <https://thediplomat.com/2018/08/imagining-the-withdrawal-of-us-forces-from-south-korea/>

2. Bonnie Berkowitz và Kevin Uhrmacher: "It's not just the Cabinet: Trump's transition team may need to find about 4,100 atrointees", *Washington Post*, 05/12/2016, <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-transition-atrointments-scale/>; White House: "The Executive Branch", <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-executive-branch/>

các đòi tổng thống tiền nhiệm¹. Tính đến ngày 28/5/2019 (sau gần hai năm ruỗi cầm quyền), đối với 712 vị trí được báo *Washington Post* và tổ chức Partnership for Public Service đánh giá là “then chốt” (trong tổng số 1.242 vị trí cần được sự thông qua của Thượng viện kể trên), Trump mới bổ nhiệm được 454 người, đang đê cử 126 vị trí khác và còn khoảng 135 vị trí không có hoặc chưa có ứng viên. Trong số 712 vị trí then chốt này, riêng Bộ Ngoại giao có 203 vị trí (bộ trưởng, phó bộ trưởng, thứ trưởng, các trợ lý bộ trưởng, đại sứ và đại diện của Mỹ tại các quốc gia, tổ chức quốc tế và khu vực), nhưng mới chỉ có 138 vị trí được bổ nhiệm, tương đương với 68%². Trong số các vị trí vẫn còn trống, có các vị trí trợ lý bộ trưởng phụ trách các khu vực trên thế giới, và đại sứ tại nhiều quốc gia, trong đó có các quốc gia đồng minh và đối tác thân cận của Mỹ như Ôxtrâylia, Xingapo, Thái Lan.

Mặc dù mỗi lần chuyển giao chính quyền ở Mỹ đều dẫn đến việc tổ chức lại bộ máy (những người giữ các vị trí do chính quyền Obama bổ nhiệm tại Bộ Ngoại giao đã

1. John Kruzel: “Why Trump’s appointments have lagged behind other presidents”, *Politifact*, 16/3/2018, <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2018/mar/16/donald-trump/why-trump-appointments-have-lagged-behind-other-pr/>

2. *Washington Post*: “Tracking How Many Key Positions Trump Has Filled so Far”, 13/11/2018, https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-attorney-tracker/database/?utm_term=.652bc4277ff8.

ngay lập tức bị sa thải khi Trump lên nắm quyền), việc để nhiều vị trí trống trong thời gian kéo dài được cho là hiếm thấy trong lịch sử Mỹ¹. Có nhiều lý do dẫn đến tình trạng này. Một là, với tiêu sử chưa từng làm chính trị hoặc làm việc trong nhà nước, khi bước vào Nhà Trắng, Trump không có một danh sách đồng minh, bạn bè hay nhà tài trợ để bổ nhiệm vào các vị trí trống. Hai là, do không tin vào hệ thống (anti-establishment) ngay từ đầu, Trump cũng không có nhu cầu phải bổ nhiệm người để hoàn thiện bộ máy của Bộ Ngoại giao, mà như vị tổng thống này tuyên bố trong một buổi phỏng vấn (tháng 10/2017), việc này “hoàn toàn không cần thiết” vì chúng ta “không cần họ”². Ba là, trong bầu không khí chia rẽ phe phái căng thẳng, tổng thống và các trợ lý đã bỏ qua các ứng cử viên là chuyên gia chính sách đối ngoại của Đảng Cộng hòa nhưng đã từng phê phán Trump, hoặc công chức sự nghiệp của Bộ Ngoại giao nhưng đã từng làm việc cho các dự án của chính quyền Obama. Bốn là, do sự chia rẽ đảng phái, khi chính quyền tổng thống đã đề cử người, quy trình thông qua ở Thượng viện, mà trong quá khứ vốn

1. Jack Corrigan: “The Hollowing Out of the State Department Continues”, *The Atlantic*, 11/02/2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/02/tillerson-trump-state-foreign-service/553034/>

2. Randall Lane: “Inside Trump’s Head: An Exclusive Interview With the President, And The Single Theory That Explains Everything”, *Forbes*, tháng 11/2017, <https://www.forbes.com/donald-trump/exclusive-interview/#62335960bdec>.

được tiến hành tương đối nhanh chóng, thuận lợi, nay trở thành cuộc chiến giữa hai đảng Dân chủ và Cộng hòa, làm chậm lại quá trình bổ nhiệm¹.

Bên cạnh đó, không thể không nhắc đến chương trình “tái kiến thiết” (“re-design”) Bộ Ngoại giao của Ngoại trưởng Rex Tillerson. Với tư duy của một người từng thành công trên cương vị giám đốc điều hành của tập đoàn dầu khí hàng đầu thế giới Exxon, khi trở thành lãnh đạo Bộ Ngoại giao, Tillerson đã nhấn mạnh vào việc cải cách bộ máy để nâng cao hiệu suất và cắt giảm chi phí theo kiểu của các doanh nghiệp tư nhân (một phần để đáp ứng mục tiêu cắt giảm ngân sách do Nhà Trắng đặt ra cho Bộ Ngoại giao). Mặc dù các nhân viên Bộ Ngoại giao thừa nhận nhu cầu cải tổ, nhưng việc tập trung quá mức vào nhiệm vụ này mà dẫn đến việc tạm dừng bổ nhiệm và tuyển dụng, thay vì tập trung vào các vấn đề đối ngoại cấp bách của nước Mỹ, thêm vào đó là thái độ thiếu coi trọng của Tổng thống và phong cách lạnh nhạt của Ngoại trưởng, đã khiến cho nhiều người nghĩ rằng chính quyền Trump chỉ muốn cắt giảm nhân sự và hạn chế vai trò của Bộ Ngoại giao. Đây được cho là các nguyên nhân dẫn đến

1. Doyle McManus: “Almost Half the Top Jobs in Trump’s State Department Are Still Empty”, *The Atlantic*, 04/11/2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/11/state-department-empty-ambassador-to-australia/574831/>; John Kruzel: “Why Trump’s appointments have lagged behind other presidents”, *Politifact*, 16/3/2018, <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2018/mar/16/donald-trump/why-trump-appointments-have-lagged-behind-other-pr/>

việc nhiều công chức sự nghiệp của Bộ đã lần lượt ra đi, trong đó bao gồm các nhà ngoại giao chuyên nghiệp và lâu năm gắn bó với Bộ¹. Kết quả là, bộ máy đối ngoại của nước Mỹ rơi vào tình trạng Tổng thống và Ngoại trưởng bất hòa, Ngoại trưởng và nhân viên xa cách, thiếu hụt nhân sự và tinh thần sụt giảm nghiêm trọng. Khi kế nhiệm Tillerson, Ngoại trưởng Mike Pompeo đã chấm dứt việc tạm dừng tuyển dụng, tuy nhiên chỉ phần nào cải thiện được tình hình².

1. Để biết thêm về các trường hợp cụ thể, có thể đọc phỏng sự của Evan Osnos: "Trump vs. The "Deep State": How the administration's loyalists are quietly reshaping American governance", *The New Yorker*, 21/5/2018, <https://www.newyorker.com/magazine/2018/05/21/trump-vs-the-deep-state?>

2. Robbie Gramer, Dan De Luce, và Colum Lynch: "How the Trump administration broke the State Department", *Foreign Policy*, 31/7/2017, <https://foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department/>; Nick Wadhams: "How Rex Tillerson Is Remaking the State Department", *Bloomberg*, ngày 26/10/2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-10-26/how-rex-tillerson-is-remaking-the-state-department>; Morgan Chalfant: "Trump's war on the State Department", *The Hill*, 14/7/2017, <https://thehill.com/homenews/administration/341923-trumps-war-on-the-state-department>; Doyle McManus: "Almost Half the Top Jobs in Trump's State Department Are Still Empty", *The Atlantic*, ngày 04/11/2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/11/state-department-empty-ambassador-to-australi/574831/>; Gardiner Harris: "Diplomats sound the alarm as they are pushed out in droves", *New York Times*, 24/11/2017, https://www.nytimes.com/2017/11/24/us/politics/state-department-tillerson.html?_r=0; Abigail Tracy: "Too little,

Tình trạng này đã tác động trực tiếp đến quá trình triển khai chính sách đối ngoại¹. Ví dụ, chính quyền Trump công bố chiến lược Án Độ Dương - Thái Bình Dương, tuyên bố muốn củng cố các mối quan hệ đồng minh và đối tác ở châu Á và Thái Bình Dương để kiềm chế sự mở rộng ảnh hưởng của Trung Quốc. Nhưng hơn hai năm kể từ khi lên nắm quyền, chính quyền đã không thể bổ nhiệm một trợ lý ngoại trưởng phụ trách khu vực Đông Á và Thái Bình Dương để lãnh đạo việc triển khai

too late: diplomats yawn as Rex Tillerson kvells about his vaunted state dept. “re-design”, *Vanity Fair*, ngày 13/12/2017, <https://www.vanityfair.com/news/2017/12/rex-tillerson-state-department-redesign-town-hall>; Jack Corrigan: “The Hollowing Out of the State Department Continues”, *The Atlantic*, 11/02/2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/02/tillerson-trump-state-foreign-service/553034/>; John Paul Rollert: “Why CEOs like Rex Tillerson fail in Washington”, *The Atlantic*, ngày 18/3/2018, <https://www.theatlantic.com/business/archive/2018/03/executives-fail-washington/555836/>

1. Theo một báo cáo công bố tháng 3/2019 của Cơ quan thẩm định trách nhiệm của Chính phủ Mỹ (Government Accountability Office - GAO), việc thiếu vắng nhân sự trong ngành ngoại giao dẫn đến một loạt các vấn đề, từ hiệu quả triển khai chính sách đến khả năng chủ động trong công việc, thu thập thông tin và phản hồi chính sách, đến sức khỏe thể chất và tinh thần của nhân viên. Lưu ý rằng vấn đề thiếu nhân lực của ngành ngoại giao đã có từ lâu, nhưng trở nên trầm trọng hơn trong thời Trump. Tham khảo: US Government Accountability Office: “Department of State: Integrated Action Plan Could Enhance Efforts to Reduce Persistent Overseas Foreign Service Vacancies”, 06/3/2019, <https://www.gao.gov/assets/700/697281.pdf>.

chính sách¹. Việc chính quyền không thể bổ nhiệm đại sứ đến Ôxtrâylia đã gửi đi một thông điệp, rằng Mỹ không thực sự coi trọng quan hệ đồng minh với Ôxtrâylia. Chưa kể là việc thiếu Đại sứ - người không chỉ đại diện cho Bộ Ngoại giao mà còn đại diện cho Tổng thống, và là người có thẩm quyền xử lý nhiều vấn đề quan trọng, đã gây ảnh hưởng lớn đến hiệu quả giải quyết các vấn đề đối ngoại song phương².

Ngoài ra, ở chiều ngược lại, có một sự phản kháng nhất định của những người thuộc về “hệ thống” đối với chính quyền Trump, xuất phát từ những trái ngược về thế giới quan và lập trường chính sách (cộng đồng đối ngoại, bao gồm Bộ Ngoại giao, nổi tiếng là đi theo chủ nghĩa toàn cầu, trái ngược với thế giới quan của Trump). Trong một bài báo “nặc danh” được đăng trên tờ *New York Times* ngày 05/9/2018 đã gây dậy sóng chính trường Mỹ, tác giả - người được *New York Times* chứng nhận là một quan chức cao cấp trong chính phủ, tuyên bố rằng những người làm việc trong chính phủ “tin rằng nghĩa vụ hàng đầu [của họ]

1. Susan Thornton - một nhà ngoại giao sự nghiệp và giữ quyền trợ lý ngoại trưởng phụ trách khu vực này từ tháng 3/2017 đã không được bổ nhiệm chính thức do bị kẹt giữa sự phản đối của Bannon và sự ủng hộ của Tillerson, và khi Pompeo kế nhiệm Tillerson, nhà ngoại giao này đã từ chức ra đi (tháng 7/2018). Nahal Toosi: “Tillerson’s ouster prolongs limbo for empty State Department jobs”, *Politico*, ngày 17/3/2018, <https://www.politico.com/story/2018/03/17/tillerson-ouster-prolongs-limbo-for-empty-state-department-jobs-469060>.

2. Doyle McManus: “Almost Half the Top Jobs in Trump’s State Department Are Still Empty”, *The Atlantic*, 04/11/2018.

là [phục vụ] đất nước, và Tổng thống đang hành xử theo cách gây bất lợi cho nền cộng hòa”, do đó, “từ Nhà Trắng đến các bộ, ban, ngành của nhánh hành pháp, các quan chức cấp cao [...] đều đang cố gắng cách ly các hoạt động của họ khỏi các ý tưởng bộc phát [của Tổng thống]”, và tình trạng này dẫn đến một “nền tổng thống hai kênh [chính sách]” (two-track presidency). Tác giả đưa ra một ví dụ về đối ngoại: Tổng thống công khai thể hiện rõ sự ưu ái đối với Tổng thống Nga Vladimir Putin và Chủ tịch Triều Tiên Kim Jong Un, trong khi không coi trọng nền tảng mối quan hệ với đồng minh; ngược lại, phần còn lại của chính phủ đang triển khai đối ngoại theo một kênh khác, phê phán và trừng phạt những quốc gia như Nga, và hợp tác với đồng minh như những cộng sự thay vì coi như những đối thủ¹.

Đáng chú ý là, bài báo nặc danh này không phải là trường hợp duy nhất. Thời gian cầm quyền của Trump được đánh dấu bằng hàng loạt các loại “thông tin nội bộ” và “thông tin hậu trường” được cố ý lộ ra cho truyền thông. Có tiếng vang nhất phải kể đến các thông tin được tập hợp trong cuốn sách *Fear: Trump in the White House* (tạm dịch: *Nỗi sợ: Nhà Trắng dưới thời Trump*) của nhà báo nổi tiếng Bob Woodward xuất bản tháng 9/2018, với nội dung chính dựa trên hàng trăm cuộc phỏng vấn với những người làm việc trong chính phủ. Thông qua các

1. Nặc danh: “I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration”, *New York Times*, 05/9/2018, <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>.

loại thông tin kiểu này, người ngoài được cho biết từ những chuyện như Chánh Văn phòng Nhà Trắng John Kelly hay Cố vấn An ninh quốc gia H.R. McMaster đều từng có những nhận xét không mấy tích cực về Trump¹; cho đến chuyện Cố vấn Kinh tế Gary Cohn đã hai lần “đánh cắp” tài liệu trên bàn làm việc của Trump để ngăn cản Tổng thống rút Mỹ khỏi NAFTA và hiệp định thương mại với Hàn Quốc², hay Bộ trưởng Bộ Quốc phòng James Mattis đã cố tình lờ đi nhiều mệnh lệnh của Trump liên quan đến Triều Tiên, Iran³. Trong khi rất khó để kiểm chứng thông tin hậu trường, cũng như không thể biết được bộ máy phản kháng chính sách và mệnh lệnh của Tổng thống đến đâu, thì việc người trong bộ máy cố ý lộ thông tin ra ngoài, với một phần mục đích nhằm khẳng định lập trường chính sách của họ, rõ ràng cho thấy hiện

1. Tina Nguyen: “An “idiot” and a “dope”: McMaster reportedly unloads on Trump during a private dinner”, *Vanity Fair*, 20/11/2017, <https://www.vanityfair.com/news/2017/11/hr-mcmaster-calls-trump-idiot-dope#~o>; John Cassidy: “John Kelly, the White House Chief of Staff, Is Finally Leaving “Crazytown””, *New Yorker*, 08/12/2018, <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/john-kelly-the-white-house-chief-of-staff-is-finally-leaving-crazytown>.

2. Michael Burke: “Woodward: Economic adviser “stole a letter off Trump’s desk””, *The Hill*, 04/9/2018, <https://thehill.com/homenews/administration/404933-woodward-gary-cohn-pulled-letters-off-trumps-desk-withdrawing-us-from>.

3. Ellen Mitchell: “Mattis ignored orders from Trump, White House on North Korea, Iran: report”, *The Hill*, 29/4/2019, <https://thehill.com/policy/defense/441240-mattis-ignored-orders-from-trump-white-house-on-north-korea-iran-report>.

tượng phản kháng không phải hiếm trong nhiệm kỳ tổng thống của Trump.

Tóm lại, dưới sự cầm quyền của Tổng thống Trump, nhánh hành pháp nói chung và bộ máy đối ngoại nói riêng là một tổng thể tương đối hỗn loạn: tổng thống và nhóm cộng sự thân cận bất hòa, nhóm cộng sự thân cận bất hòa với nhau, tổng thống chống bộ máy và bộ máy chống tổng thống. Tình trạng mâu thuẫn chồng mâu thuẫn, nhân sự thiếu hụt và không ổn định đã tác động trực tiếp đến nền đối ngoại Mỹ. Có thể quan sát thấy là chính sách đối ngoại của chính quyền Trump có nhiều đứt gãy trong hoạch định và triển khai. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng đứt gãy không đồng nghĩa với thất bại. Để đánh giá chính sách của chính quyền Trump thành công hay thất bại, thành công đến đâu hoặc thất bại đến đâu, còn cần thêm thời gian để quan sát.

II. VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN LẬP PHÁP

1. Vai trò chung

Nhánh lập pháp Mỹ gồm hai cơ quan chính là Hạ viện và Thượng viện. Hạ viện có 435 thành viên (Hạ nghị sĩ) được bầu theo nhiệm kỳ 2 năm trên cơ sở tỷ lệ dân số của 50 bang trên toàn nước Mỹ. Ngoài ra, có 6 thành viên không qua bầu cử đại diện cho Thủ đô, Puerto Rico, và 4 vùng lãnh thổ khác của Mỹ. Hiến pháp Mỹ trao cho Quốc hội các quyền lực rộng rãi trong việc định hình chính sách đối ngoại, tuy nhiên, theo thời gian tác động của Quốc hội đối với chính sách đối ngoại đã thay đổi.

Các nhà lập pháp hiếm khi tương tác trực tiếp với các quốc gia khác về chính sách, thay vào đó Quốc hội được trao một số quyền hạn chủ yếu nhằm kiểm soát các quyết định về đối ngoại của Tổng thống, đặc biệt là trong trường hợp chiến tranh. Giới nghiên cứu nhận định rằng, tồn tại nhiều mâu thuẫn giữa hai nhánh quyền lực xung quanh các vấn đề đối ngoại do các điều khoản của Hiến pháp “đặc biệt tối nghĩa” trong lĩnh vực này. Nói cách khác Hiến pháp không đưa ra sự phân công lao động rõ ràng giữa hai nhánh, không giống với việc giải quyết các vấn đề trong nước. Trong khi đó, nhánh quyền lực thứ ba là tư pháp thông thường cũng ít khi đưa ra được phán xử rõ ràng và thỏa đáng cho các tranh cãi này¹.

Do đó, chính sách đối ngoại thường là một nhân tố gây căng thẳng trong những năm qua giữa Đồi Capitol và Nhà Trắng. Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu tương đối đồng thuận rằng xu hướng nổi trội là tổng thống đã thiết lập được trên thực tế một địa vị ưu thế hơn so với Quốc hội. Quốc hội thường khá ít cản trở tổng thống trong việc hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại. Đây là kết quả tích luỹ từ một quá trình lịch sử lâu dài của nước Mỹ qua các cuộc chiến tranh và tình huống khẩn cấp².

Nhìn chung, Quốc hội được quy định một số quyền hạn liên quan đến đối ngoại như sau:

1, 2. Johnathan Masters: “U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President”, *Council on Foreign Relations*, 02/3/2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-President>.

Quyền tuyên bố chiến tranh: Khoản 8 Điều I Hiến pháp Mỹ trao cho Quốc hội quyền lực tuyên bố chiến tranh. Cho tới nay đã có năm cuộc chiến đã được Quốc hội tuyên bố bằng quyền lực hiến pháp của mình, bao gồm: Chiến tranh năm 1812, Chiến tranh Mỹ - Mêhicô, Chiến tranh Mỹ - Tây Ban Nha, Chiến tranh thế giới thứ nhất và Chiến tranh thế giới thứ hai¹.

Trên thực tế, các tổng thống thường không xin phép Quốc hội chính thức tuyên bố chiến tranh mà thường đơn phương sử dụng quân đội ở nước ngoài với lập luận rằng trên tư cách là Tổng tư lệnh các lực lượng vũ trang Mỹ, tổng thống có thẩm quyền to lớn đối với các lực lượng vũ trang, bao gồm các hoạt động quân sự ở bên ngoài. Cuộc chiến tranh Triều Tiên (1950) được xem là cuộc chiến đầu tiên trong thời hiện đại mà nước Mỹ tham gia mà không chính thức tuyên chiến. Kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai, các tổng thống Mỹ chưa bao giờ yêu cầu Quốc hội tuyên bố chiến tranh hoặc chính thức nhận lệnh từ tuyên bố chiến tranh của Quốc hội. Thay vào đó, các tổng thống thường hành động dựa trên các ủy quyền của Quốc hội trong việc sử dụng vũ lực, các nghị quyết của Liên hợp quốc, các quyết định của Tổ chức Hiệp ước Bắc Mỹ (NATO) và các yêu cầu từ các tổ chức quốc tế nhỏ hơn như Tổ chức các quốc gia Đông Caribê. Năm 1964, Quốc

1. "Congressional Power to Declare War", The people's Guide to the United States Constitution, <http://thepeoplesguidetotheusconstitution.com/blog/articles/congressional-power-to-declare-war/>

hội trao quyền của Tổng thống Lyndon Johnson can thiệp vào Việt Nam, nhưng không tuyên bố chiến tranh.

Tổng thống có thể tìm các cách thức khác nhau để tiến hành các hoạt động quân sự bên ngoài, tuy nhiên, Quốc hội cũng có thể hạn chế khả năng tiến hành các hoạt động này trong một thời gian dài bằng cách cắt giảm ngân sách cho các hoạt động này. Nhưng những nỗ lực như vậy tương đối tốn thời gian và thường chỉ được thực hiện mãi cho đến sau khi hành động can thiệp vũ lực đã diễn ra khá lâu.

Nỗ lực quan trọng nhất của Quốc hội nhằm hạn chế quyền lực chiến tranh của tổng thống là Đạo luật Quyền lực chiến tranh, đã được thông qua bất chấp sự phủ quyết của Tổng thống Nixon vào năm 1973. Đạo luật cho phép các tổng thống có quyền điều động quân đội trong vòng sáu mươi ngày với điều kiện là đã tham khảo ý kiến và báo cáo với Quốc hội, tuy nhiên các tổng thống thường bỏ qua thủ tục này. Trên thực tế, kể từ cuộc chiến tranh ở Việt Nam, Đạo luật này đã không có hiệu quả trong việc ngăn chặn các tổng thống đơn phương phát động các cuộc xâm lược. Chẳng hạn, Tổng thống Obama đã không xin phép sự ủy quyền của Quốc hội trước khi ra lệnh cho quân đội Mỹ tham gia các cuộc tấn công chống lại lực lượng phòng không và quân đội chính phủ Libi vào tháng 3/2011. Sau khi chiến dịch ném bom bắt đầu, Obama mới gửi cho Quốc hội một lá thư tuyên bố rằng với tư cách là Tổng tư lệnh, ông có đủ thẩm quyền hợp hiến để tiến hành các cuộc tấn công. Các luật sư của Nhà Trắng đã

bao biện rằng đây là “hoạt động quân sự quy mô hạn chế”, khác biệt với “chiến tranh”.

Quyền lực trong việc bổ nhiệm nhân sự đối ngoại cấp cao: Các nhà soạn thảo Hiến pháp đặc biệt lo ngại rằng Quốc hội có thể lợi dụng thẩm quyền để bổ nhiệm những người thuộc phe cánh mình vào các cơ quan chính phủ, từ đó kiềm chế quyền hành pháp của tổng thống¹. Do đó, khoản 2 Điều II, trong Hiến pháp trao quyền cho tổng thống để cử “với khuyến nghị và sự đồng ý (xác nhận)” của Thượng viện và bổ nhiệm các quan chức công. Quốc hội đã có một số nỗ lực chống lại sự hạn chế này bằng cách trực tiếp bổ nhiệm nhân sự mới hoặc đơn phương bổ nhiệm một nhân sự đương nhiệm vào một “cơ quan mới” - được thiết lập dưới vỏ bọc hợp pháp hóa nhiệm vụ mới cho một cơ quan đang tồn tại. Tuy nhiên các nỗ lực này thường bị Tòa án phủ định².

Trên thực tế, Thượng viện sẽ bỏ phiếu xác nhận việc bổ nhiệm một số quan chức cấp cao (bao gồm các bộ trưởng trong Nội các, thẩm phán liên bang và đại sứ), còn đối với các quan chức cấp thấp hơn, như các nhân viên ngoại giao và nhân sự trong các chương trình viện trợ nước ngoài thì sẽ ủy thác vai trò bổ nhiệm cho tổng thống.

Quyền quyết định ngân sách: Khoản 8 Điều I Hiến pháp Mỹ quy định rằng: “Quốc hội có quyền đặt ra và thu các khoản thuế, thuế quan, thuế môn bài để trả các khoản nợ

1, 2. Cox, Douglas: “The Heritage Guide to the Constitution: Inferior Officers”, The Heritage Foundation.

và chi phí cho quốc phòng và phúc lợi công cộng của Hoa Kỳ”¹. Quyền quyết định ngân sách của Quốc hội có ảnh hưởng tương đối quan trọng đến chính sách đối ngoại. Chẳng hạn, khi Tổng thống Barack Obama ban hành Pháp lệnh về việc đóng cửa nhà tù tại vịnh Guantanamo vào tháng 3/2011, các nhà lập pháp đã phản đối kế hoạch này với những lập luận mà Obama không thể phủ quyết. Trong Đạo luật Ủy quyền quốc phòng (NDAA) được thông qua vào tháng 01/2013, Quốc hội đã tăng thêm các hạn chế trong việc chuyển những người bị giam giữ từ vịnh Guantanamo và các cơ sở khác đến Hoa Kỳ hoặc một nước thứ ba.

Các quỹ viện trợ cho nước ngoài thường là các mục tiêu để cắt giảm, nhất là trong bối cảnh có nhiều cự tri cho rằng nên ưu tiên ngân sách quốc gia để phục vụ các vấn đề nội bộ. Một ví dụ điển hình là việc tháng 9/2012, Tiểu ban Phân bổ ngân sách viện trợ nước ngoài của Hạ viện đã ngăn cản việc chuyển giao 450 triệu USD trợ cấp khẩn cấp cho Ai Cập, mặc dù Tổng thống Obama đã cam kết hỗ trợ nước này 1 tỷ USD nhằm giảm bớt gánh nặng nợ công dưới thời cai trị của chính quyền quân sự. Các nhà lập pháp cho rằng gói viện trợ trên cần phải đáp ứng một số tiêu chuẩn nhất định². Ngay cả sau khi phân bổ các khoản chi

1. Theo <https://photos.state.gov/libraries/vietnam/8621/translations/usconstitution.pdf>.

2. Toni Johnson: “Congress and U.S. Foreign Policy”, *Council on Foreign Relations*, 24/01/2013, <https://www.cfr.org/backgrounder/congress-and-us-foreign-policy>.

ngân sách, Quốc hội vẫn có quyền thay đổi quyết định đó. Năm 2011, Quốc hội bỏ phiếu tạm dừng các khoản chi cho Pakixtan sau khi nổ ra bất đồng giữa Pakixtan và Mỹ xung quanh chiến dịch ở Abbottabad dẫn đến việc tiêu diệt Osama bin Laden và việc Pakixtan chặn đường tiếp tế của Mỹ đến Ághanistan¹.

Quyền lực trong việc phê chuẩn các hiệp ước quốc tế: Khoản 2 Điều II Hiến pháp Mỹ trao quyền cho tổng thống ký kết các hiệp ước quốc tế với “khuyến nghị và đồng thuận” của 2/3 Thượng viện. Điều này khác với quá trình ra luật nội địa thông thường, chỉ đòi hỏi phải có sự chấp thuận của đa số đơn giản (50%+1) ở cả Thượng viện và Hạ viện. Trên thực tế, Quốc hội đã không thông qua một số hiệp ước quốc tế quan trọng như Hiệp ước Versailles do Tổng thống Woodrow Wilson kiến nghị năm 1919 và 1929, hoặc Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển (UNCLOS) năm 1982.

Để lách khỏi các quy định trên, các tổng thống thường sử dụng các “thỏa thuận Quốc hội - hành pháp” (congressional-executive agreement) được phê chuẩn chỉ với đa số từ cả hai viện của Quốc hội, hoặc các thỏa thuận hành pháp (executive agreement) chỉ do Tổng thống đưa ra. Tòa án Tối cao đã phán quyết rằng các thỏa thuận Quốc hội - hành pháp và các thỏa thuận hành pháp là

1. Toni Johnson: “Congress and U.S. Foreign Policy”, *Council on Foreign Relations*, ngày 24/01/2013, <https://www.cfr.org/backgrounder/congress-and-us-foreign-policy>.

hợp pháp, do đó các loại thỏa thuận này tương đối phổ biến trong suốt lịch sử nước Mỹ. Theo thống kê, các thỏa thuận hành pháp chiếm đến khoảng 90% tất cả các thỏa thuận quốc tế của Mỹ¹.

Quyền lực về ngoại thương: Khoản 8 Điều I Hiến pháp Mỹ trao quyền điều chỉnh thương mại với nước ngoài cho cơ quan lập pháp. Các ủy ban quan trọng nhất có quyền tài phán về các vấn đề thương mại trước hết là Ủy ban Tài chính và Thuế vụ và Tiểu ban Thương mại của Hạ viện; Ủy ban Tài chính và Tiểu ban về Thương mại quốc tế, Hải quan và Năng lực cạnh tranh toàn cầu của Thương viện. Ngoài ra còn có các ủy ban khác nếu các hiệp định thương mại ảnh hưởng đến phạm vi quyền tài phán của họ². Tổng thống có quyền đàm phán và ký kết các hiệp định thương mại, nhưng Quốc hội có vai trò thông qua các thỏa thuận quốc tế này. Điều này là do các hiệp định thương mại thường yêu cầu thay đổi luật pháp trong nước, đồng thời Hạ viện là cơ quan quản lý các vấn đề thu chi, còn Thương viện là cơ quan phê chuẩn các hiệp ước quốc tế.

1. Stephen P. Mulligan: "International Law and Agreements: Their Effect upon U.S. Law", *Congressional Research Service*, 19/9/2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32528.pdf>.

2. Sylvia Schmidt: "Presidential Powers and International Trade: How Far Can Trump Go?", 24/02/2017, https://gedproject.de/videos/competitiveness/challenges_in_international_competitiveness/presidential-powers-and-international-trade-how-far-can-trump-go/

Trên thực tế, Tổng thống cũng có nhiều phương cách để né tránh các thủ tục phức tạp tại Quốc hội. Nhiều thỏa thuận tự do thương mại được thông qua dưới dạng thỏa thuận Quốc hội - hành pháp, điển hình như hai hiệp định thương mại quan trọng là NAFTA (1992) và thỏa thuận WTO (1995). Cách thứ hai là sử dụng "Quyền xúc tiến thương mại" (TPA) - đây là quyền được tiến hành các cuộc đàm phán theo "thủ tục nhanh". Cơ chế này buộc Quốc hội chỉ được quyền đồng ý hoặc bác bỏ "trọn gói" các hiệp định thương mại, gạt bỏ được chiến thuật đưa ra các đề nghị sửa đổi, bổ sung, nhằm cản trở, kéo dài thời gian xem xét văn bản tại Quốc hội. Chính quyền Obama đã đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) theo cơ chế này. Cuối cùng, tổng thống có thể sử dụng các sắc lệnh hành pháp (executive order) để vượt qua các rào cản lập pháp, tuy nhiên các sắc lệnh hành pháp dễ bị thu hồi hoặc hủy bỏ hơn các luật đã được Quốc hội thông qua, hơn nữa, các sắc lệnh hành pháp không thể đi ngược hoặc hủy bỏ các luật đã được thông qua trước đó. Tổng thống Trump đã sử dụng nhiều sắc lệnh hành pháp, đáng chú ý như việc rút khỏi TPP.

Nhìn chung, trong hai cơ quan của Quốc hội, Thượng viện có vai trò lớn hơn về đối ngoại vì có quyền "tư vấn và đồng thuận" với tổng thống trong việc ký kết điều ước quốc tế và bổ nhiệm các đại sứ. Với quyền này, Thượng viện có thể hạn chế ngành hành pháp tham gia các điều ước quốc tế hoặc cản các đại diện không phù hợp để thực thi chính sách đối ngoại. Ngoài ra, Thượng viện có thể thông qua các sửa đổi đối với dự thảo điều ước

quốc tế, hoặc các quy định về cách hiểu và thực hiện các điều ước này¹. Hạ viện có vai trò hạn chế hơn, chủ yếu sử dụng quyền kiểm soát tài chính để tác động vào chính sách đối ngoại. Ngoài ra, với tư cách là các cơ quan dân cử, Hạ viện và Thượng viện theo dõi các hành động của chính quyền thông qua các cuộc điều tra, báo cáo và điều trần.

Tuy nhiên, với các quyền cũng như các hạn chế nêu trên, Quốc hội nhìn chung tạo không gian rộng cho tổng thống trong các vấn đề đối ngoại. Nhà nghiên cứu Donald R. Wolfensberger tại Trung tâm Nghiên cứu quốc tế Woodrow Wilson nhận định: “Nhìn chung, Quốc hội không cố giành vai trò với tổng thống trong các vấn đề đối ngoại quan trọng mà chủ yếu có vai trò kiểm soát nhằm duy trì một chính sách đối ngoại ôn hòa, không liều lĩnh hoặc cực đoan”².

2. Vai trò của nhánh lập pháp trong thời chính quyền Trump

Trong hai năm đầu, dường như Trump đã chiếm quyền lực lớn trong các vấn đề đối ngoại và Quốc hội tương đối ít can thiệp vào lĩnh vực này. Tuy nhiên, sau cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11/2018, với việc Đảng

1. Baker Spring: *Who Make American Foreign Policy?* (Washington, D.C: The Heritage Foundation Inc., 2011), tr.8.

2. Toni Johnson: “Congress and U.S. Foreign Policy”, *Council on Foreign Relations*, 24/01/2013, <https://www.cfr.org/backgrounder/congress-and-us-foreign-policy>.

Dân chủ giành được đa số tại Hạ viện trong khi Đảng Cộng hòa giữ đa số ở Thượng viện, việc thực thi một số chính sách của Trump đã vấp phải không ít cản trở từ Quốc hội.

Trước cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11/2018: Giai đoạn này chứng kiến việc Trump đã có những chính sách đổi ngoại mạnh mẽ và bất ngờ nhưng lại không gặp phải quá nhiều rào cản từ nhánh lập pháp. Điều này là do hai lý do chính như sau:

Thứ nhất, tương quan lực lượng trong Quốc hội Mỹ khá thuận lợi cho Tổng thống Donald Trump. Sau cuộc bầu cử cuối năm 2016, Đảng Cộng hòa giành được đa số tại cả Hạ viện và Thượng viện. Tại Hạ viện, Đảng Cộng hòa giành được 241 ghế (so với 194 ghế của Đảng Dân chủ), là thắng lợi lớn nhất của Đảng Cộng hòa kể từ năm 1925. Tại Thượng viện, Đảng Cộng hòa có 52 ghế (so với 46 ghế của Đảng Dân chủ), lớn hơn số ghế của Đảng Cộng hòa dưới thời Tổng thống George W. Bush năm 2001¹. Do chiếm thiểu số ở cả Thượng viện và Hạ viện, Đảng Dân chủ có ít cơ hội gây trở ngại cho các chính sách đổi ngoại của chính quyền.

Thứ hai, trong hai năm đầu, cả Quốc hội lẫn dư luận đều đặt niềm tin vào một nhóm quan chức hành pháp cao cấp trong chính quyền Trump như Ngoại trưởng Rex Tillerson, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Jim Mattis và Cố vấn An ninh quốc gia H.R. McMaster trong việc kiểm

1. Frances E. Lee: "The 115th Congress, and Questions of Party Unity in a Polarized Era", *The Journal of Politics* 80, No. 4 (2018), 1464-1473.

soát chính sách đối ngoại Mỹ không vượt quá giới hạn¹. Trong bối cảnh Tổng thống Trump là một người chưa có kinh nghiệm trong lĩnh vực đối ngoại, những nhân vật này thường được xem là “những người trưởng thành”, có kinh nghiệm, có quan điểm tinh táo và tương đối thận trọng.

Bối cảnh này đã khiến Donald Trump có rất nhiều thuận lợi trong việc thúc đẩy chính sách đối ngoại của mình. Trong hai năm đầu, Trump gần như không gặp trở ngại từ Quốc hội trong việc thi hành các cam kết tranh cử liên quan đến đối ngoại như rút khỏi Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương, rút khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu, yêu cầu đàm phán lại Hiệp định Tự do thương mại Bắc Mỹ (NAFTA), chuyển Đại sứ quán Mỹ tại Ixraen về Jerusalem, ép các đồng minh phải tăng chia sẻ trách nhiệm an ninh, hoặc coi Trung Quốc là đối thủ chủ yếu thách thức địa vị siêu cường số 1 thế giới của Mỹ...².

Tổng thống Trump nhận được sự ủng hộ của Quốc hội đối với đa số các vấn đề liên quan đến đối ngoại thuộc phạm vi xem xét của Quốc hội, như việc bổ nhiệm các vị trí liên quan đến đối ngoại, tăng chi tiêu quốc phòng, và

1. Alex Shephard: “The Merciful End of the “Adults in the Room” Fantasy”, *The New Republic*, 22/12/2018, <https://newrepublic.com/article/152810/failure-adults-room-jim-mattis-failed-restrain-trump>.

2. Tô Anh Tuấn và Đỗ Mạnh Hoàng: “Tổng thống Donald Trump với các cam kết khi tranh cử: nhìn nhận và dự báo”, Tạp chí *Châu Mỹ ngày nay*, số 02 (239), (tháng 02/2018), tr.3-15.

dành ngân sách cho việc xây dựng bức tường dọc biên giới với Mêhicô. Chính quyền Trump liên tục thay đổi nhân sự bất ngờ, trong đó có nhiều nhân vật chủ chốt liên quan đến đối ngoại như Ngoại trưởng, Cố vấn An ninh quốc gia, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng... Tuy nhiên, các đề cử của Trump cho các vị trí này đều dễ dàng được Thượng viện phê chuẩn.

Năm 2017, Trump đề xuất tăng ngân sách quốc phòng lên 700.000 tỷ USD, một mức tăng đáng kể hơn 18% so với mức dự kiến năm 2017. Tuy nhiên, Thượng viện đã nhanh chóng thông qua đề xuất của Trump¹. Năm 2018, Trump tiếp tục đề nghị Thượng viện tăng ngân sách quốc phòng lên 716.000 tỷ USD và cũng không gặp trở ngại gì². Trong việc dành ngân sách xây bức tường dọc biên giới với Mêhicô, Trump cũng đã đạt thắng lợi bước đầu. Quốc hội chưa đồng ý kế hoạch 5 tỷ USD của Trump, nhưng đã chấp thuận dành 1,6 tỷ USD cho hoạt động sửa chữa và tôn tạo³. Đặc điểm chung của các vấn đề đối ngoại mà

1. Lawrence Korb: “Trump’s Defense Budget”, *Center for American Progress*, 28/02/2018, <https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2018/02/28/447248/trumps-defense-budget/>

2. Patricia Zengerle và Mike Stone: “Senate Passes Defense Bill, Battle Looms with Trump over China’s ZTE”, *Reuters*, 19/6/2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-defense-spending/senate-passes-defense-bill-battle-looms-with-trump-over-chinas-zte-idUSKBN1JE2XA>.

3. Clare Foran: “Republicans Warn: There’s a “big Fight” Brewing over Trump’s Border Wall”, *CNN Politics*, 14/10/2018, <https://edition.cnn.com/2018/10/13/politics/border-wall-fight-trump-congress/index.html>.

Trump được ủng hộ tại Quốc hội là thường được nêu ra trong chương trình nghị sự của Đảng Cộng hòa, chiếm đa số tại Thượng viện và Hạ viện.

Đáng chú ý, cách tiếp cận cứng rắn của Trump đối với Trung Quốc và sáng kiến Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương (về sau được gọi chính thức là Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương - IPS) đã nhận được sự nhất trí tương đối cao từ các nhà lập pháp. Quốc hội đã nhanh chóng thông qua Đạo luật cấp thẩm quyền quốc phòng quốc gia (NDAA) cho năm tài khóa 2019. Nghị sĩ Đảng Cộng hòa Mac Thornberry¹ nhận xét rằng Đạo luật này thể hiện sự thống nhất giữa hai đảng trong việc cần phải thúc đẩy một chiến lược mạnh mẽ hơn nhằm “đối phó với các nước trong thế cạnh tranh như Nga và Trung Quốc”². Đạo luật này đặc biệt ưu tiên vào khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, chẳng hạn như đổi tên Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương thành Bộ Tư lệnh Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, nâng cấp Sáng kiến An ninh Hàng hải Đông Nam Á cũ để bao trùm cả khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, cung cấp tài chính cho các hoạt động hỗ trợ, tập trận và hợp tác quân sự - an ninh với các nước đối tác...³.

1. Từng là thành viên cao cấp (“ranking member), Chủ tịch Tiểu ban quân vụ Hạ viện Mỹ.

2. Ben Werner: “President Trump Signs FY 2019 Defense Authorization Bill”, 13/8/2018, <https://news.usni.org/2018/08/13/35764>.

3. Gregory Polin: “Congress fires a warning shot to China with defense budget”, *The Hill*, 08/6/2018, <https://thehill.com/opinion/national-security/400527-congress-fires-a-warning-shot-to-china-with-defense-budget>.

Bên cạnh đó, Quốc hội cũng thông qua Đạo luật Trấn an châu Á (Asia Reassurance Initiative Act) để phát tín hiệu về một tầm nhìn mang tính chiến lược, tổng hợp và đa chiều cho khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương¹.

Tuy nhiên, Tổng thống Trump cũng bị Quốc hội gây khó khăn trong quan hệ với chính phủ nước ngoài, đặc biệt với Nga. Trước khi cầm quyền, Trump đã công khai mong cải thiện quan hệ với Nga. Tổng thống Putin cũng mong đợi Donald Trump sẽ có những bước đi dỡ bỏ lệnh cấm vận của Mỹ và phương Tây đối với Nga sau khi Nga sáp nhập Crimea. Tuy nhiên, Thượng viện Mỹ đã bỏ phiếu với tỷ lệ ủng hộ 98-2, ngăn ngừa việc Tổng thống dỡ bỏ hoặc tạm ngưng các lệnh trừng phạt đối với Nga².

Nhiều ủy ban của Quốc hội đã tiến hành các cuộc điều tra nhắm vào Trump và các cộng sự, trong đó có 2 cuộc điều tra của các Ủy ban Tình báo Thượng viện và Hạ viện về sự can thiệp của Nga đối với bầu cử tổng thống năm 2016, và 2 cuộc điều tra của Ủy ban Pháp lý thượng viện và Ủy ban Kiểm soát Hạ viện đối với Michael Flynn, cựu

1. Karla Jones: "The Asia Reassurance Initiative Act - A Strategic Vision for the Indo-Pacific", 29/01/2019, <https://www.alec.org/article/the-asia-reassurance-initiative-act-a-strategic-vision-for-the-indo-pacific/>

2. Tarun Chhabra: "Trump Is Taking Foreign Policy into His Own Hands. Will Congress Respond?" *Brookings*, ngày 14/3/2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/03/14/trump-is-taking-foreign-policy-into-his-own-hands-will-congress-respond/>

Cố vấn An ninh quốc gia của Donald Trump¹. Mặc dù vậy, một số cuộc điều tra, tại các Ủy ban do Đảng Cộng hòa lãnh đạo, như Ủy ban Tình báo Thượng viện và Hạ viện, đã kết thúc mà không tìm ra bằng chứng về việc Nga tài trợ cho chiến dịch bầu cử của Donald Trump. Hạ viện vẫn thúc đẩy điều tra Trump trên các vấn đề khác. Theo thẩm quyền, Hạ viện sẽ ít tập trung vào các vấn đề đối ngoại của Trump, mà tập trung nhiều vào các vấn đề cá nhân và tài chính. Một số vấn đề này cũng có liên quan đến đối ngoại như việc Trump chấp nhận các khoản thanh toán từ lãnh đạo các nước, Ban tổ chức Lễ nhậm chức của Trump không báo cáo tài chính rõ ràng từ các nhà tài trợ trong và ngoài nước, hay việc Nhà Trắng cho phép Jared Kushner (con rể gốc Do Thái của Trump) tiếp cận các tài liệu nhạy cảm...².

Sau cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11/2018: Với việc Đảng Dân chủ giành lại quyền kiểm soát Hạ viện, tính phân cực trở nên nghiêm trọng hơn trong Quốc hội Mỹ nói riêng cũng như trong nền chính trị Mỹ nói chung. Đảng Cộng hòa vẫn giữ được đa số tại Thượng viện với 53 ghế, so với 45 ghế của Đảng Dân chủ. Trong khi đó tại Hạ viện, Đảng Dân chủ áp đảo với 235 ghế so với 199 ghế của Đảng Cộng hòa. Trong bối cảnh này, Quốc hội đã bắt đầu thể hiện quyền lực mạnh mẽ hơn trong việc gây áp lực

1. Tô Anh Tuấn và Đỗ Mạnh Hoàng: “Tổng Thống Donald Trump với các cam kết khi tranh cử: Nhìn nhận và dự báo”, *Tlđd*, tr.15.

2. Stephanie Kirchgaessner: “What Will House Democrats Fight the Trump Administration on First?”, *The Guardian*, 07/11/2018.

và thậm chí là cản trở nhiều quyết định đối ngoại của Tổng thống Trump¹.

Quốc hội, kể cả nhiều nghị sĩ thuộc Đảng Cộng hòa, ngày càng công khai thể hiện bất đồng đối với chính sách của Tổng thống Trump trong một số vấn đề quan trọng. Chẳng hạn như việc phản đối kế hoạch rút quân khỏi Ághanistan và Syria, chất vấn các ý định của Trump về việc giảm nhẹ lệnh trừng phạt lên các đầu sỏ chính trị Nga, can dự vào nội chiến Yemen, hoặc các lời đe dọa rút khỏi NATO².

Trong vòng hai tháng, Thượng viện do phe Cộng hòa nắm giữ đã đưa ra nhiều quyết định đi ngược với quan điểm của Trump. Tháng 12/2018, bất chấp sự phản đối của tổng thống, Thượng viện đã bỏ phiếu phê chuẩn dự luật chấm dứt sự ủng hộ về quân sự của Mỹ đối với liên minh do Arập Xêút dẫn đầu trong cuộc chiến tại Yemen và buộc tội thái tử Mohammed bin Salman trong vụ sát hại nhà báo Jamal Khashoggi. Tuy nhiên, động thái này chưa thể tiến xa hơn vì dự luật không được đưa ra bỏ phiếu tại Hạ viện ở thời điểm đó. Tương tự, cuối tháng 01/2019, Thượng viện đã thông qua Dự luật phản đối việc

1. Leigh Ann Caldwell và Josh Lederman: "Trump's foreign policy faces growing dissent in Congress", *NBC News*, 01/02/2019, <https://www.nbcnews.com/politics/congress/trump-s-foreign-policy-faces-growing-dissent-congress-n965641>.

2. "House approves bill warning against U.S. NATO pullout", *Reuters*, 23/01/2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-nato-congress/house-approves-bill-warning-against-us-nato-pullout-dUSKCN1PH01G>.

rút quân khỏi Áfganistan và Xyri, kêu gọi nước Mỹ nên duy trì quân đội cho đến khi tất cả các nhóm khủng bố như tổ chức Nhà nước Hồi giáo (IS) tự xưng và al-Qaeda bị đánh bại hoàn toàn. Dự thảo này do lãnh đạo phe đa số của Đảng Cộng hòa tại Thượng viện, ông Mitch McConnell, soạn thảo và được thông qua với 68 phiếu thuận và 23 phiếu chống, trong đó có đến 34 nghị sĩ Đảng Cộng hòa ủng hộ dự luật¹.

Xu thế đấu tranh công khai giữa hai nhánh hành pháp và lập pháp sau khi tương quan lực lượng tại Quốc hội trở nên cân bằng hơn được thể hiện rõ nhất qua cuộc giằng co quyết liệt giữa Quốc hội, nhất là thế lực Đảng Dân chủ, và tổng thống xung quanh vấn đề ngân sách cho việc xây dựng bức tường ở biên giới với Mêhicô. Tuy nhiên, việc tổng thống liên tiếp sử dụng quyền phủ quyết đã cho thấy quyền lực của Quốc hội trong việc kiểm soát chính sách đối ngoại tương đối bị giới hạn do các quy định về pháp lý.

Trước thềm cuộc bầu cử tổng thống năm 2016, Trump hứa sẽ xây dựng một bức tường dọc theo toàn bộ chiều dài 2.000 dặm của biên giới để ngăn chặn các dòng người nhập cư bất hợp pháp và bảo đảm an ninh biên giới. Dù rằng lúc tranh cử, ông Trump nói rằng sẽ buộc Mêhicô phải trả tiền xây tường nhưng khi lên cầm quyền, ông Trump đã yêu cầu thêm 5,7 tỷ USD để xây thêm,

1. Senate Rebukes: “Trump Over Troop Withdrawals From Syria and Afganistan”, *New York Times*, 31/01/2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/31/us/politics/senate-vote-syria-afghanistan.html>.

ngoài 1,7 tỷ USD đã được cấp cho việc thay thế các hàng rào đã có¹.

Ngày 19/12/2018, Thượng viện Mỹ thông qua Dự luật chi tiêu ngân sách ngăn hạn trong đó không bao gồm khoản tiền dự kiến cho việc xây bức tường ở biên giới với Mêhicô (khoảng 5 tỷ USD). Mặc dù Hạ viện Mỹ, trong một động thái xoa dịu Trump, ngày 20/12/2018 đã đồng ý bổ sung 5 tỷ USD vào dự luật chi tiêu của chính phủ nhằm hỗ trợ cho việc xây bức tường, nhưng dự luật này không được thông qua tại Thượng viện do sự phản đối kịch liệt của Đảng Dân chủ. Tổng thống Trump đã thúc giục nghị sĩ Đảng Cộng hòa Mitch McConnell, lãnh đạo phe đa số tại Thượng viện, đấu tranh để bảo đảm nguồn tài chính cho việc xây bức tường ở biên giới Mêhicô nhưng McConnell đã bác bỏ yêu cầu này. Trong bối cảnh cuộc đói đầu không khoan nhượng giữa tổng thống và Quốc hội, Trump đã phải tuyên bố đóng cửa chính phủ. Đây là đợt đóng cửa chính phủ lâu nhất trong lịch sử nước Mỹ, kéo dài 35 ngày từ ngày 22/12/2018 đến 25/01/2019².

Trước việc Quốc hội không thông qua khoản chi 5 tỷ USD, Tổng thống Trump đã sử dụng chiêu bài thứ hai - ban bố tình trạng khẩn cấp vào ngày 15/02/2019. Bước đi

1. Lucy Rodgers và Dominic Bailey: "Trump wall - all you need to know about US border in seven charts", BBC, 06/3/2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-46824649>.

2. "The longest shutdown in US history", CNN, <https://edition.cnn.com/specials/politics/government-shutdown-2019>.

này sẽ giúp tổng thống tiếp cận với các quyền lực đặc biệt, cho phép bỏ qua các thủ tục thông thường. Bằng cách công bố tình trạng khẩn cấp, ông Trump hy vọng sẽ điều động được 8 tỷ USD trong năm 2019 để xây hàng rào biên giới. Ông dự kiến sẽ chuyển 3,6 tỷ USD từ ngân sách xây dựng của quân đội, và phần còn lại lấy từ ngân sách của Bộ Ngoại giao¹.

Hạ viện Mỹ do Đảng Dân chủ kiểm soát đã dễ dàng thông qua nghị quyết hủy bỏ lệnh khẩn cấp này với tỷ lệ 245 phiếu thuận và 182 phiếu chống. Ngày 14/3/2019, Thượng viện do Đảng Cộng hòa kiểm soát đã khiến Trump “choáng váng” khi thông qua dự luật với 59 phiếu thuận và 41 phiếu chống. Có 12 thượng nghị sĩ Đảng Cộng hòa, trong đó có Marco Rubio và Mitt Romney - những người từng tranh cử tổng thống, đã bỏ phiếu thuận cùng với toàn bộ 45 thượng nghị sĩ Đảng Dân chủ và hai thượng nghị sĩ độc lập. Ngay sau đó, Tổng thống Trump ngày 15/3/2019 đã sử dụng quyền phủ quyết để bác bỏ dự luật mà Quốc hội thông qua này².

1. Amanda Macias và John Schoen: “Here’s where the money for Trump’s border wall will come from”, CNBC, 15/02/2019, <https://www.cnbc.com/2019/02/15/heres-where-the-money-for-trumps-border-wall-will-come-from.html>.

2. Amanda Becker, Richard Cowan: “Trump vows “VETO!” after bipartisan Senate rebuke on wall”, Reuters, 14/3/2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-congress-emergency/trump-vows-veto-after-bipartisan-senate-rebuke-on-wall-idUSKCN1QV1A8>.

Đây là lần đầu tiên Quốc hội bỏ phiếu để chặn tuyên bố tình trạng khẩn cấp của quốc gia của một tổng thống kể từ khi Đạo luật Khẩn cấp quốc gia ra đời năm 1976. Việc dự luật chống quyết định ban bố tình trạng khẩn cấp của tổng thống bị phủ quyết đã làm dấy lên một luồng ý kiến cho rằng cần phải xem xét, thậm chí sửa đổi, lại Đạo luật Khẩn cấp quốc gia năm 1976. Đạo luật năm 1976 này cho phép Tổng thống tuyên bố tình trạng khẩn cấp và hành động đơn phương trong một số điều kiện nhất định. Quốc hội có thể ngăn cản quyết định này của Tổng thống bằng thủ tục phủ quyết lập pháp - tức là hai viện thông qua nghị quyết bác bỏ. Tuy nhiên, trong một vụ kiện năm 1983 giữa Bộ Di trú và Nhập tịch với Chadha (*Immigration and Naturalization Service v. Chadha*), Tòa án tối cao đã tuyên bố rằng Quốc hội chỉ có thể làm được việc này bằng cách thông qua một đạo luật phải được đệ trình lên tổng thống. Có thể nói, phán quyết này đã đặt nhánh lập pháp ở vào thế bất lợi hơn so với nhánh hành pháp khi cho phép tổng thống có thể phủ quyết dự luật mà hai viện đã thông qua. Trong khi đó, để chống lại lệnh phủ quyết, Quốc hội phải đạt được sự đồng ý theo đa số 2/3 ở cả hai viện, điều vô cùng khó xảy ra¹.

Tương tự, ngày 16/4/2019, Tổng thống Trump cũng đã phủ quyết một nghị quyết mà cả hai viện thông qua

1. Carl Hulse, After Veto: "Some Lawmakers See a New Emergency: Fixing the Act Trump Invoked", *New York Times*, 16/3/2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/16/us/politics/trump-veto-emergency-act.html>.

về việc chấm dứt sự can thiệp của Mỹ trong cuộc chiến do Arập Xêút dẫn đầu tại Yemen. Nghị quyết này đã được Thượng viện Mỹ thông qua trong tháng 3/2019, với 54 phiếu thuận và 46 phiếu chống và sau đó, tại Hạ viện, được phê chuẩn với 247 phiếu thuận và 175 phiếu chống. Nghị quyết này được xem là mang tính lịch sử vì đây là lần đầu tiên một nghị quyết theo quy định của Đạo luật Quyền lực chiến tranh năm 1973 nhận được sự ủng hộ của cả hai đảng¹. Mặc dù sự phủ quyết của Tổng thống Trump đã khiến nghị quyết này không bao giờ được thi hành, nhưng nó đã cho thấy sự phản đối đối với các chính sách của Trump đang ngày càng gia tăng, kể cả trong nội bộ của Đảng Cộng hòa. Trong khi quyền phủ quyết của tổng thống cho phép Trump có các công cụ pháp lý để chống lại các rào cản từ nhánh lập pháp, việc sử dụng quyền này cũng buộc tổng thống phải trả một giá đắt. Quốc hội sẽ ngày càng công khai thể hiện sự bất đồng đối với tổng thống trong lĩnh vực đối ngoại.

Nói tóm lại, có thể thấy, mối quan hệ giữa Quốc hội và tổng thống dưới thời Trump diễn biến khá phức tạp, tuy nhiên có thể được chia ra làm hai thời kỳ nhỏ. Trong giai đoạn hai năm đầu, Trump đã chiếm quyền lực lớn trong lĩnh vực đối ngoại và Quốc hội tương đối ít can thiệp

1. Scott Anderson: "Where Trump's veto leaves the Yemen resolution", *Brookings*, 18/4/2019, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/04/18/where-trumps-veto-leaves-the-yemen-resolution/>

vào lĩnh vực này nhờ việc Đảng Cộng hòa nắm giữ đa số ở cả Thượng viện lẫn Hạ viện. Sau cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11/2018, với việc mỗi đảng nắm đa số ở mỗi viện, Quốc hội đã có nhiều nỗ lực đáng chú ý trong việc kiểm soát chính sách đối ngoại, dẫn đến việc thực thi một số quyết định của Trump đã vấp phải không ít cản trở.

Trong giai đoạn rất ngắn chỉ vài tháng từ sau cuộc bầu cử giữa kỳ cuối năm 2018 đến nay, bất đồng giữa Quốc hội và tổng thống liên quan đến các vấn đề đối ngoại ngày càng gia tăng và được thể hiện công khai với việc “so chiêu” liên tiếp giữa hai bên. Việc Tổng thống Trump liên tiếp thực hiện quyền phủ quyết đối với các dự luật mà hai viện đã thông qua được xem là một báo hiệu cho một thời kỳ mới của mối quan hệ giằng co nguy hiểm giữa hai nhánh lập pháp và hành pháp. Đồng thời, việc này cũng bộc lộ những giới hạn trong quyền lực của Quốc hội trong việc kiểm soát chính sách đối ngoại do các quy định về pháp lý.

Có thể nói, chính các điều khoản pháp lý mập mờ về quyền lực giữa hai nhánh hành pháp và lập pháp trong các vấn đề đối ngoại đã khiến các mâu thuẫn giữa hai bên khó có thể được giải quyết. Tổng thống và nhánh hành pháp thường lợi dụng được các khe hở của luật pháp để giành lấy địa vị ưu thế hơn. Thực tế dưới thời Tổng thống Trump đã thể hiện tương đối rõ xu thế này. Quốc hội mặc dù đã có nhiều nỗ lực để ngăn cản một số quyết định chính sách, nhưng các nỗ lực này thường bị vô hiệu hóa bởi các quyền lực đơn phương của tổng thống.

III. VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN TƯ PHÁP

1. Vai trò chung

Ngành tư pháp Mỹ là một hệ thống gồm 2 loại tòa án song song: tòa án liên bang và tòa án bang. Toà án liên bang gồm 3 cấp: 94 tòa án địa phương (cấp sơ thẩm), 13 toà án khu vực (cấp phúc thẩm đầu tiên), và 1 toà án tối cao (cấp phúc thẩm cao nhất trong hệ thống liên bang gồm 9 thẩm phán). Các toà án này chỉ tiếp nhận các vụ kiện liên quan đến Hiến pháp và các vấn đề liên bang. Các toà địa phương là nơi thụ lý các vụ kiện này sinh theo Hiến pháp, các đạo luật liên bang, các hiệp định. Sau đó, các vụ việc sẽ dần được xét xử theo cấp sơ thẩm và phúc thẩm. Các thẩm phán liên bang (gồm cả Toà án tối cao) được tổng thống lựa chọn và phê chuẩn với sự tán thành của Thượng viện và có thể tại nhiệm suốt đời (trừ phi muốn nghỉ hưu hoặc bị Thượng viện bãi nhiệm). Ngoài hệ thống Toà án liên bang, từng bang trên nước Mỹ có hệ thống toà án riêng để xem xét các vấn đề dân sự và hình sự¹.

Trong lĩnh vực đối ngoại, ngành tư pháp đã có vai trò và tác động theo hai hướng chủ yếu như sau:

Tăng cường quyền lực cho nhánh hành pháp: Giới nghiên cứu nhận định rằng, kỳ vọng nguyên bản của

1. Bộ Tư pháp: “Thông tin cơ bản về hệ thống tư pháp Hoa Kỳ”, ngày 07/9/2015, <http://moj.gov.vn/qt/tintuc/Pages/thong-tin-khac.aspx?ItemID=2325>.

Hiến pháp là tạo ra sự phân chia quyền lực nhưng trao địa vị cao hơn cho nhánh lập pháp so với nhánh hành pháp trong các vấn đề đối ngoại. Tuy nhiên, thực tiễn lịch sử đã hình thành nên xu thế rằng nhánh hành pháp đang thống trị lĩnh vực này, và chính nhánh tư pháp đã đóng góp đáng kể tạo ra xu thế này¹. Một loạt các phán quyết của Tòa án tối cao xung quanh vấn đề thỏa thuận hành pháp, việc công du nước ngoài, quyền lực chiến tranh, và quyền hủy bỏ các hiệp ước quốc tế đã tạo các tiền lệ cung cấp vai trò đòn phượng của nhánh hành pháp².

Một trong những động lực quan trọng nhất của xu thế này chính là phán quyết của vụ kiện *Nước Mỹ v. Curtiss-Wright Export Corp.* năm 1936. Phán quyết này đã đưa đến sự hình thành của một nguyên tắc gọi là “*cơ quan duy nhất*” (the sole-organ doctrine) trong đó quy định rằng quyền lực về đối ngoại được giao vào tay của chính phủ quốc gia và “tổng thống là “*cơ quan duy nhất*” của chính quyền liên bang trong lĩnh vực quan hệ quốc tế”³. Điều này có nghĩa là tổng thống được trao một số quyền lực trọng yếu trong lĩnh vực đối ngoại và an ninh quốc gia mà không phụ thuộc vào sự ủy quyền của Quốc hội hay tiến

1. <https://www.scotusblog.com/2018/10/ask-the-author-the-imperial-presidency-and-the-supreme-court/>

2. David G. Adler: “The Judiciary and Presidential Power in Foreign Affairs: A Critique”.

3. *U.S. Reports*: “U. S. v. Curtiss-Wright Corp., 299 U.S. 304 (1936), US Library of Congress”, <https://www.loc.gov/item/usrep299304/>

hành một quyền lực hành pháp mà không bị giới hạn bởi nhánh hành pháp hay tư pháp.

Vào năm 1979, nghị sĩ Barry Goldwater đã kiện Tổng thống Jimmy Carter (vụ kiện *Goldwater v. Carter*) xung quanh thẩm quyền của tổng thống trong việc rút khỏi hiệp ước song phương với Đài Loan mà không tham vấn Thượng viện. Tòa án tối cao đã quyết định rằng tranh chấp này là một vấn đề chính trị chứ không phải là một vấn đề pháp lý, do đó đã không đưa ra phán quyết. Điều này đã khiến việc hủy bỏ hiệp ước với Đài Loan của Tổng thống Carter được thực thi. Mặc dù cho tới tận ngày nay, không có một phán quyết chính thức nào về việc liệu tổng thống có quyền rút khỏi một hiệp ước quốc tế mà không có sự đồng ý của Quốc hội, tuy nhiên, vụ kiện này đã tạo ra một tiền lệ trên thực tế rằng tổng thống có quyền đơn phương hủy bỏ các thỏa thuận quốc phòng, thương mại, kinh tế hay kiểm soát vũ khí...

Nhìn chung, Tòa án thường có lòng tin rằng tổng thống có năng lực tốt nhất để hoạch định và thực hiện chính sách đối ngoại với nguồn thông tin đầy đủ, chuyên môn, bộ máy thực thi, kỹ năng ngoại giao cũng như sự hiểu biết về các vấn đề quốc tế. Hơn nữa Tòa án thường chỉ được giao xử lý các tranh chấp khi các hoạt động đã diễn ra, do đó, thường có xu hướng thông qua những việc mà nhánh hành pháp đã thực hiện¹.

1. Louis L. Jaffe: *Judicial Aspects of Foreign Relations*, Harvard University Press, 1933, tr.223.

Kiểm soát nhánh hành pháp: Theo giới nghiên cứu, mặc dù Quốc hội có quyền lực và thường tiến hành các biện pháp để kiểm soát hoặc ngăn cản một số quyết định về đối ngoại của nhánh hành pháp, tuy nhiên, sự kiểm soát này không hiệu quả như quyền lực của nhánh tư pháp. Điều này là do các phán quyết của Tòa án có tính ràng buộc về pháp lý, buộc tổng thống phải tuân thủ kể cả khi không hài lòng. Chẳng hạn, Tổng thống G.W Bush đã rất thất vọng với các phán quyết xung quanh việc giam giữ các công dân ngoại quốc ở nhà tù Guantanamo trong các vụ kiện Rasul v. Bush và Hamdi v. Rumsfeld (2004) nhưng đều phải thực thi các phán quyết này.

Với thẩm quyền của mình, hệ thống tư pháp của Mỹ có quyền hạn chủ yếu trong khía cạnh theo dõi việc thực hiện chính sách đối ngoại. Tòa án có quyền xét xử một phạm vi khá rộng các vấn đề liên quan đến đối ngoại, như việc diễn giải Hiến pháp trong quan hệ có yếu tố nước ngoài, các sắc lệnh hành pháp hoặc hành động của Chính phủ hoặc một dự luật của Quốc hội bị coi là trái Hiến pháp (vi Hiến) hoặc xâm phạm quyền của cá nhân. Khoản 2, Điều III Hiến pháp Mỹ cho phép Tòa án xét xử tất cả các vụ việc liên quan đến các hiệp ước đã hoặc sẽ ký kết, các trường hợp đại sứ, công sứ và lãnh sự; giữa một bang hoặc các công dân của bang đó với nước ngoài. Ngoài ra, Chánh án Tòa án tối cao chủ trì quá trình đàm hạch đối với tổng thống¹.

1. Xem Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Hà Nội: *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chú thích, Sđd.*

Quan hệ “kiểm soát và cân bằng” giữa ba nhánh cũng tạo ra thực tế là hệ thống tư pháp Mỹ cũng bị ảnh hưởng bởi quan điểm chính trị của các đảng phái. Tổng thống có quyền đề cử và bổ nhiệm các thẩm phán được tổng thống đề cử, đồng thời Quốc hội có quyền thay đổi số lượng thành viên của Tòa án tối cao và hệ thống tòa án liên bang, đàm hạch và sa thải các thẩm phán liên bang.

2. Vai trò của nhánh tư pháp trong thời chính quyền Trump

Trước khi Trump lên nắm quyền, Tòa án tối cao Mỹ (gồm 9 người) có sự cân bằng giữa các thẩm phán thân Đảng Dân chủ (4 người) và thân Đảng Cộng hòa (4 người); 1 vị trí còn khuyết từ tháng 02/2016 của cố thẩm phán thân Đảng Cộng hòa Antonin Scalia. Ngay khi lên nắm quyền, Tổng thống Donald Trump đã nỗ lực làm chuyển dịch quan điểm của Toà án tối cao theo hướng thân bảo thủ. Donald Trump đưa việc đề cử người thay thế thẩm phán Antonin Scalia thành một cam kết tranh cử và một trong những ưu tiên hàng đầu sau khi nhậm chức¹.

Donald Trump và Đảng Cộng hòa đã giành thắng lợi trong việc đề cử thẩm phán có tư tưởng bảo thủ Neil

1. Donald Trump: “Donald Trump’s Contract with the American Voter”, 23/10/2016, https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf.

Gorsuch vào Tòa án tối cao¹. Thêm nữa, khi thẩm phán thân Đảng Dân chủ Anthony Kennedy từ nhiệm, Donald Trump và Đảng Cộng hòa tiếp tục đề cử thành công thẩm phán Brett Kavanaugh (tháng 10/2018) vào Toà án tối cao². Trong cả hai cuộc bầu cử thẩm phán Tòa án tối cao này, Đảng Cộng hòa đều đã sử dụng biện pháp tiêu cực “lựa chọn hạt nhân”, buộc Đảng Dân chủ phải chấp nhận lựa chọn ứng viên Thẩm phán Tòa án tối cao theo đa số thường. Biện pháp này khiến chia rẽ chính trị giữa các đảng phái trở nên sâu sắc hơn, nhưng giúp Đảng Cộng hòa giành thắng lợi trong việc thúc đẩy Tòa án tối cao nghiêng theo hướng bảo thủ³. Điều này đã hỗ trợ chính quyền Trump trước các kiểm soát của hệ thống tòa án đối với chính sách đối ngoại của chính quyền.

Nhiều nhận định cho rằng Trump đã thành công trong việc duy trì ưu thế của phái bảo thủ trong hệ thống

1. Ashley Kilough and Ted Barrett: “Senate GOP Triggers Nuclear Option to Break Democratic Filibuster on Gorsuch”, *CNN Politics*, 07/4/2017.

2. Sampathkumar, Mythili: “Brett Kavanaugh Confirmed to Supreme Court amid Widespread Outcry over Sexual Assault Allegations”, *The Independent*, ngày 06/10/2018.

3. Năm thẩm phán có quan điểm bảo thủ gồm: Roberts, Alito, Gorsuch, Kavanaugh, và Thomas; bốn thẩm phán có quan điểm tự do gồm: Ginsburg, Sotomayor, Kagan, và Breyer. Xem: Meghan Keneally: “Their Pay, Age, Political Leanings and More: 6 Supreme Court Questions Answered”, *ABC News*, 01/10/2018, <https://abcnews.go.com/US/pay-age-political-leanings-supreme-court-questions-answered/story?id=58204713>.

tư pháp nước Mỹ. Cho đến tháng 3/2019, chính quyền Trump đã đề cử và đạt được sự đồng ý của Thượng viện đối với 112 thẩm phán tại các tòa án liên bang, bao gồm 69/677 thẩm phán tòa án cấp quận, 41/179 thẩm phán tòa phúc thẩm, và 2/9 thẩm phán Tòa án tối cao¹.

Chính quyền Trump đã không bị cản trở trong việc rút khỏi một loạt các cam kết quốc tế, bao gồm cả những hiệp định quan trọng đã được ký kết từ lâu. Đáng kể đến là việc rút khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu, Hiệp ước Buôn bán vũ khí quốc tế của Liên hợp quốc (UNATT), Hiệp ước các lực lượng hạt nhân tầm trung INF (ký với Liên Xô năm 1987), Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO), Hiệp định hạt nhân với Iran và Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc².

Nhiều chính sách đối ngoại của chính quyền Trump bị nghi ngờ là không tuân thủ pháp luật, tuy nhiên đã vượt qua thành công sự kiểm soát của hệ thống tư pháp. Điển hình là việc Trump muốn hạn chế người nhập cư

1. Current Judicial Vacancies, <https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/judicial-vacancies/current-judicial-vacancies>; Tom McCarthy: "Trump's legacy: conservative judges who will dominate US law for decade", *The Guardian*, 10/3/2019, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/10/trump-legacy-conservative-judges-district-courts>.

2. Russell Feingold: "Donald Trump can unilaterally withdraw from treaties because Congress abdicated responsibility", CNBC, 07/5/2018, <https://www.nbcnews.com/think/opinion/donald-trump-can-unilaterally-withdraw-treaties-because-congress-abdicated-responsibility-ncna870866>.

với lý do bảo đảm an ninh cho Mỹ. Ngày 27/01/2017, chỉ một tuần sau khi lên nắm quyền, Trump ký Sắc lệnh Hành pháp số 13769 cấm nhập cảnh đối với các công dân từ bảy nước là Iran, Irắc, Libi, Xômali, Xuđăng, Xyri và Yêmen (thường được gọi là lệnh cấm nhập cảnh hoặc lệnh cấm Hồi giáo) với lý do các nước này có liên hệ với khủng bố. Điều này đã gây làn sóng phản đối mạnh mẽ trên toàn nước Mỹ. Nhiều đơn kiện đã được gửi đến các tòa án địa phương và khu vực trong hệ thống Toà án liên bang, đặc biệt ở khu vực có đông người nhập cư. Các tòa án này đã nhiều lần ra quyết định tạm dừng lệnh cấm nhập cảnh. Trump đã buộc phải thoả hiệp khi đưa Irắc ra khỏi danh sách, nhưng vẫn không được các tòa án chấp nhận. Cuộc chiến pháp lý giữa chính quyền Trump và các tòa án địa phương lên đến cao trào khi Trump đã chỉ đạo Bộ Tư pháp kháng cáo lên Toà án tối cao. Sau nhiều thảo luận, Toà án tối cao (với lợi thế nghiêng về Đảng Cộng hoà của Trump sau khi Gorsuch được Trump bổ nhiệm làm thẩm phán) đã cho phép Trump thực hiện lệnh cấm nhập cảnh nói trên¹. Phán quyết này đánh dấu một chiến thắng nữa trong cuộc chiến pháp lý của Tổng thống Trump. Hồi tháng 6/2018, Tòa án tối cao Mỹ cũng phán quyết rằng Trump được quyền thi hành lệnh hạn chế nhập cảnh đối với công dân của một số quốc gia có đa số là Hồi giáo, nhiều tháng sau khi sắc lệnh này bị chặn ở các tòa án cấp dưới.

1. Tô Anh Tuấn và Đỗ Mạnh Hoàng: “Tổng Thống Donald Trump với các cam kết khi tranh cử: Nhìn nhận và dự báo”, *Tlđd*.

Tuy nhiên, Tổng thống Trump không phải lúc nào cũng có thể tận dụng ưu thế tại Tòa án tối cao. Tòa án tối cao chỉ xét xử phúc thẩm các vụ việc của hệ thống tòa án cấp thấp hơn. Do đó, chính quyền Trump thường xuyên phải đối phó với các hoạt động kiểm soát của hệ thống tòa án liên bang và địa phương. Cho đến cuối năm 2018, một số vấn đề chủ yếu có liên quan đến yếu tố nước ngoài mà chính quyền Trump phải đối đầu với hệ thống tòa án là các vấn đề trực xuất người nhập cư bất hợp pháp vào Mỹ từ khi còn nhỏ, rút trợ cấp liên bang đối với các “thành phố trú ẩn” (nơi có nhiều người nhập cư), nhận thanh toán từ các lãnh đạo nước ngoài...¹. Các vấn đề pháp lý này sẽ còn tiếp tục gây khó khăn cho Tổng thống Donald Trump và chính quyền của ông trong các năm tiếp theo.

Có thể nói, nhánh tư pháp tư pháp mặc dù có vai trò kiểm soát đối với chính sách đối ngoại của chính quyền, nhưng dưới thời Trump, hầu hết các chính sách đối ngoại của chính quyền này đã được thực thi mà không gặp phải các rào cản đáng kể từ hệ thống tòa án. Có hai nguyên nhân chính cho thực tế này. *Thứ nhất* hệ thống tư pháp có truyền thống nhân nhượng tổng thống và nhánh hành pháp trong lĩnh vực đối ngoại do cho rằng mình không có đủ chuyên môn cũng như công cụ để tham gia vào lĩnh vực này. *Thứ hai*, các phán quyết của nhánh tư pháp đã

1. Glenn Fleishman: “The People vs. Donald Trump: Every Major Lawsuit and Investigation the President Faces”, *Fortune*, 17/10/2018, <http://fortune.com/2018/09/21/donald-trump-lawsuit-investigation-charges-news-update/>

tạo nên một xu hướng cho phép tổng thống đơn phương thực thi chính sách đối ngoại. Cuối cùng, việc Trump và Đảng Cộng hòa thành công trong việc đưa các thẩm phán bảo thủ hoặc có quan điểm nghiêng về phía mình vào hệ thống Tòa án liên bang và Tòa án tối cao là một lợi thế quan trọng để chính quyền Trump mạnh tay thực hiện các chính sách của mình.

*

* * *

Các nhánh chính phủ đóng vai trò đa dạng trong việc hình thành nền chính sách đối ngoại của Mỹ. Nhánh hành pháp, trải qua một thời gian dài lịch sử, đã thu âm quyển lực để trở thành nhánh quan trọng nhất và chịu phụ trách chính về đối ngoại. Thừa hưởng lợi thế này, chính quyền Trump giữ vị trí gần như độc quyền trong việc hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại Mỹ. Tuy nhiên, do các mâu thuẫn trong tập thể lãnh đạo, chính quyền đã không đưa ra một chính sách đối ngoại nhất quán; đồng thời, do chậm hoàn thiện bộ máy, việc thực thi chính sách cũng gặp nhiều đứt gãy từ trên xuống dưới. Tổng thống Trump, với quyền quyết định cuối cùng, đã hướng một loạt các vấn đề đối ngoại của Mỹ ra khỏi con đường truyền thống. Các lãnh đạo cao cấp khác, tùy theo từng thời điểm và từng vấn đề, đóng vai trò nhất định trong việc hướng các vấn đề chính sách theo con đường nào.

Ngành lập pháp đã hỗ trợ Trump rất mạnh do Đảng Cộng hòa có lợi thế đa số ở cả Thượng viện và Hạ viện.

Quốc hội nhìn chung ủng hộ các chính sách đối ngoại của chính quyền Trump, tăng ngân sách quốc phòng và ủng hộ các biện pháp an ninh (bao gồm cả hạn chế người nhập cư) của chính quyền... Sau cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ vào tháng 11/2018, với việc Đảng Dân chủ giành được đa số ghế ở Hạ viện, Quốc hội đã có nhiều nỗ lực đáng chú ý trong việc kiểm soát chính sách đối ngoại. Việc thực thi một số quyết định của Trump đã vấp phải cản trở, tuy nhiên các nỗ lực này của Quốc hội thường bị vô hiệu hóa bởi quyền lực đơn phương của tổng thống.

Đảng Cộng hòa cũng đã lợi dụng ưu thế đa số ở Thượng viện để ủng hộ Trump đề cử thêm hai thẩm phán có tư tưởng bảo thủ vào Tòa án tối cao. Đảng Dân chủ đối lập, chiếm thiểu số tại cả Thượng viện và Hạ viện, gây một số cản trở nhưng không lớn đối với Trump. Ngành tư pháp có vai trò kiểm soát đối với chính sách đối ngoại của chính quyền, tuy nhiên, việc Tòa án tối cao có đa số thẩm phán bảo thủ là một lợi thế quan trọng đối với chính quyền Trump trong việc thực thi chính sách đối ngoại.

*CHƯƠNG III***TỔNG THỐNG D. TRUMP VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI**

TRÌ TRUNG, ĐỖ HOÀNG

Donald Trump là một ngoại lệ của chính trị Mỹ trên nhiều phương diện. Trump có tiểu sử là một tỷ phú bất động sản và một ngôi sao quyền lực của làng giải trí, cầm trịch một trong những chương trình trò chơi truyền hình thực tế nổi tiếng nhất trên thế giới là Nhân viên tập sự (The Apprentice). Trump chưa bao giờ làm chính trị hay giữ chức vụ trong chính phủ, đã từng quyên góp tiền cho cả hai đảng Dân chủ và Cộng hòa nhưng không thể hiện trung thành hay quan hệ mật thiết với đảng nào, cũng từng đổi đảng và/hoặc tuyên bố không đảng phái nhiều lần, và cuối cùng trở thành một người của Đảng Cộng hòa trước khi tham gia cuộc đua vào Nhà Trắng. Đặc biệt, Trump đã trở thành tổng thống nhờ vào chiến dịch tranh cử dân túy. Trái với các nhà chính trị “truyền thống” có xu hướng thể hiện lập trường tương đối trung lập và vận động tranh cử dựa trên các đề xuất chính sách được dự thảo tương đối kỹ càng bởi đảng của họ, Trump không quan tâm đến chính

sách lẩn sự “đúng đắn về chính trị” (political correctness). Ông chủ yếu đưa ra các tuyên bố chủ quan mang tính cực đoan và đơn giản hóa, cùng đa số các lời hứa thiếu nội dung cụ thể (trừ lời hứa về bức tường dọc biên giới Mêhicô). Ông cũng thắng cử nhờ định vị bản thân là một người đứng ngoài bộ máy chính trị, không bị ràng buộc bởi các mối quan hệ phức tạp ở Washington và sẵn sàng đi ngược lại lợi ích của “bộ máy” nếu cần thiết.

Chính vì những ngoại lệ này, và vì vai trò quan trọng của tổng thống trong việc hoạch định chính sách đối ngoại - lĩnh vực tổng thống ít chịu ràng buộc nhất của các chủ thể chính trị khác, việc phân tích cá nhân tổng thống Trump trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Chương này sẽ tập trung vào (i) tiểu sử và tính cách cá nhân, (ii) đặc điểm cá nhân và phong cách lãnh đạo, tìm hiểu về tác động của các yếu tố này đến (iii) ưu tiên đối ngoại của Trump và chính sách đối ngoại của chính quyền Trump.

I. TIỂU SỬ VÀ TÍNH CÁCH CÁ NHÂN

Ngành tâm lý chính trị học đã chứng minh rằng các trải nghiệm cuộc đời đóng vai trò lớn trong việc định hình nên tính cách cá nhân (personality), là nhân tố quan trọng tác động đến hành vi ứng xử của lãnh đạo¹. Có nhiều cách khác nhau nhằm định nghĩa tính cách, nhưng nhìn chung

1. Martha Cottam et al.: *Introduction to Political Psychology*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey & London, 2004, tr.7.

các nhà nghiên cứu đồng ý rằng đây là tập hợp của các đặc điểm tương đối ổn định và khó thay đổi theo thời gian, và được cá nhân thể hiện ra trong mọi tình huống¹. Tính cách liên tục tác động đến cách suy nghĩ, hành vi và khuynh hướng hành vi của con người². Vì vậy, việc nghiên cứu tiểu sử của Trump sẽ giúp làm rõ về một số tính cách và khuynh hướng hành vi không đổi - là các yếu tố tác động đến quá trình Trump tham gia hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại.

Trước hết, Trump là một doanh nhân thành đạt bậc nhất nước Mỹ cho đến khi đắc cử tổng thống ở tuổi 70. Theo thống kê, trước Trump, trung bình một tổng thống phục vụ 13 năm trong chính phủ và 5,6 năm trong quân đội³. Trái ngược hoàn toàn, Trump chưa từng giữ một chức vụ nào trong chính phủ hay quân đội. Mặc dù nhiều tổng thống, bao gồm các nhà lập quốc, từng hoạt động kinh tế (Jefferson và Washington quản lý đồn điền, Hoover tham gia ngành mỏ, Bush cha tham gia ngành dầu khí...), chưa một người tiền nhiệm nào chỉ mang mác “doanh nhân” và có nhiều kinh nghiệm thương trường như Trump.

1. John Jost & Jim Sidanius: “Political Psychology: An introduction”, *Political Psychology*, Psychology Press, New York, 2004, tr.6.

2. Martha Cottam et al.: *Introduction to Political Psychology*, Sđd, tr.7.

3. Zachary Crockett: “Donald Trump Is the Only US President Ever with No Political or Military Experience”, Vox, 11/11/2016, www.vox.com/policy-and-politics/2016/11/11/13587532/donald-trump-no-experience.

Xuất phát từ công ty gia đình tại khu vực Queens thuộc thành phố New York, Trump dời sang Manhattan năm 1971 để theo đuổi các dự án cao ốc. Từ đó, Trump lập nên “đế chế” bất động sản của riêng mình với dấu mốc điển hình là Tháp Trump (1983), sau mở rộng sang kinh doanh khách sạn và sòng bạc ở New Jersey. Trong thập niên 90 thế kỷ XX, khi thị trường bất động sản suy giảm, Trump chuyển sang “bán thương hiệu” tên mình cho các dự án khách sạn và cao ốc trong và ngoài nước. Không dừng lại ở đó, Trump lấn sân sang giải trí, truyền hình và giáo dục. Chương trình truyền hình thực tế *The Apprentice* (Nhân viên tập sự) do Trump đồng sản xuất giúp củng cố hình ảnh doanh nhân thành đạt và thương hiệu Trump, kéo theo nhiều sản phẩm ăn theo như trò chơi điện tử hay các phiên bản khác nhau. Năm 2005, Trump đồng sáng lập Đại học Trump - cơ sở giáo dục chuyên đào tạo về bất động sản, kinh doanh và quản lý tài sản. Dù gặp nhiều khó khăn về tài chính và pháp lý trong sự nghiệp (các công ty tuyên bố phá sản, Đại học Trump bị kiện và đóng cửa năm 2010, chương trình thi hoa hậu gặp nhiều tai tiếng...), Trump đã không ngừng mở rộng mạng lưới về địa lý (từ New York, quốc gia đến toàn cầu), sản phẩm và lĩnh vực (từ cao ốc đến bò bít tết).

Sự nghiệp doanh nhân thành đạt và không tham gia chính trị của Trump gắn liền với một số đặc điểm, mà được thể hiện rõ nét thông qua các phát ngôn tranh cử, Twitter của Trump, cũng như nội dung 16 cuốn sách

được xuất bản dưới tên Donald Trump¹. *Nổi bật nhất là việc không hành động theo lý tưởng/tư tưởng chính trị nhất quán, thay vì đó là sự thực tế và thực dụng, hướng đến mục tiêu cuối cùng là tối đa hóa lợi ích.* Có rất nhiều bằng chứng của đặc điểm này, từ việc Trump đã từng thay đổi đảng phái vài lần, đến việc chuyển đổi lập trường chính sách chóng mặt trong chiến dịch tranh cử², hay đưa ra các lời hứa phi thực tế mà bất kỳ một ai có kinh nghiệm chính trường và chính sách đều biết là sẽ không thể thực hiện được, nhưng lại phù hợp với tâm lý của một bộ phận không nhỏ người dân, và nhờ vậy, đã giúp Trump thu hút một lượng cử tri to lớn lần sự chú ý của truyền thông (có thể kể đến việc Trump hứa sẽ xóa sổ chương trình bảo hiểm y tế Obamacare và thay bằng một cái gì đó “tuyệt vời” mà sẽ “tốt hơn rất nhiều, tốt hơn rất nhiều, tốt hơn rất nhiều”, hay sẽ tăng cường sức mạnh của quân

1. Các tác giả đồng ý với ý kiến rằng Trump không tự viết các cuốn sách đứng tên mình, mà chỉ cung cấp thông tin, các mẫu chuyện nhỏ, khẩu hiệu, và từ khóa cho những người thay Trump viết sách. Xem Andrew McMurry: “Trumpolect: Donald Trump’s Distinctive Discourse and Its Functions”, trong Jeremy Kowalski (chủ biên): *Reading Donald Trump: A Parallax View of the Campaign and Early Presidency*, Palgrave Macmillan, 2019, tr.34.

2. Trên trang NBC News, Jane C. Timm đã tổng kết một danh sách các lập trường thay đổi được coi là “chóng mặt” của Trump đối với 23 vấn đề chính sách quan trọng. Jane C. Timm: “A full list of Donald Trump’s rapidly changing policy positions”, NBC News, 12/11/2016, <http://www.nbcnews.com/politics/2016-election/full-list-donald-trump-s-rapidly-changing-policy-positions-n547801>.

đội để quân đội Mỹ “lớn mạnh, và tuyệt vời đến nỗi không ai dám giốn mặt chúng ta”, sẽ giải quyết ISIS nhanh chóng, hay sẽ lấy lại các việc làm từ Trung Quốc, Mêhicô, Nhật Bản và các nơi khác...)¹.

Đồng thời, Trump luôn tỏ ra tự tin về bản thân, khẳng định về sự vĩ đại và quan trọng của mình, khuếch trương thành tựu, thể hiện ra rằng cá nhân mình có thể giải quyết mọi việc. Điều này không chỉ được bộc lộ qua 16 quyển sách xuất bản dưới tên Donald Trump, tuy viết về nhiều đề tài khác nhau, nhưng đều xoay quanh chủ đề chính là Trump, mà còn được thể hiện thông qua các tuyên bố tự ca ngợi bản thân, khẳng định bản thân là chìa khóa giải quyết mọi vấn đề, trong khi không tiếc lời chê bai và thậm chí là hạ thấp các đối thủ. Trump cho rằng “IQ của tôi thuộc loại cao nhất - và tất cả mọi người đều biết điều đó”, “tôi sẽ là người giỏi nhất trong cuộc chiến chống khủng bố”, “tôi sẽ là tổng thống tạo việc làm vĩ đại nhất trong lịch sử nước Mỹ”; rằng “không ai ngoài Donald Trump sẽ cứu Ixraen”; “không ai đánh bại tôi về An ninh quốc gia”; “không ai sẽ bảo vệ quốc gia của chúng ta như Donald Trump”; v.v..². Trong số các tuyên bố ca ngợi bản thân của Trump, tuyên bố là nhà giao dịch hay nhà đàm phán “hàng đầu” (best dealmaker, best negotiator) thường được chú ý nhất trong

1. J. Johnson: “Here are 76 of Donald Trump’s many campaign promises”, *The Washington Post*, 22/01/2016, <https://www.washingtonpost.com/news/politics/wp/2016/01/22/here-are-76-of-donald-trumps-many-campaign-promises/>

2. Trump Twitter Archive, truy cập ngày 01/4/2019, <http://trumptwitterarchive.com/>

mảng lĩnh vực đối ngoại, do thường đi kèm với những lời đe dọa là sẽ đàm phán lại một loạt các hiệp định song phương và đa phương (thỏa thuận với Iran, NATO, NAFTA).

Thứ hai, Trump bước vào Nhà Trắng với một số niềm tin (beliefs) nhất định. Elizabeth Saunders khẳng định niềm tin có “chất dính” cao và không dễ dàng thay đổi¹. Cựu Ngoại trưởng Mỹ Kissinger viết rằng niềm tin các lãnh đạo có khi nhầm chúc là tài sản tri thức được chính các lãnh đạo tiêu thụ suốt nhiệm kỳ². Trên thực tế, rất nhiều lập trường chính sách của Trump đã có từ nhiều thập kỷ. Trump từ lâu đã tin rằng người Mỹ bị bòn rút bởi các hiệp định thương mại với nước ngoài và cổ vũ việc dựng lên các hàng rào thuế quan để trừng phạt các nước xuất khẩu. Từ những năm 1990, Trump đã ủng hộ việc thắt chặt nhập cư. Năm 2011 Trump đã viết về việc xây dựng một bức tường ở biên giới phía nam nước Mỹ. Trong suốt chiến dịch tranh cử, Trump đã nhất quán trong việc ca ngợi Tổng thống Nga Vladimir Putin, tấn công người theo đạo Hồi và người Mêhicô, và gạt vấn đề biến đổi khí hậu khỏi chương trình nghị sự của Mỹ³.

1. Elizabeth Saunders: “Is Trump a Normal Foreign-Policy President?”, 2018.

2. G. Berridge, M. Keens-Soper, T. Otte: *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, Palgrave Macmillan, 2001, tr.183.

3. Brian Goldsmith: “It turns out that politicians keep their word”, *The Atlantic*, ngày 11/6/2016, <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/06/promises-promises/485981/>

Cựu Chủ tịch Hạ viện Newt Gingrich, cố vấn thân cận của Trump trong quá trình tranh cử, đã tổng kết rằng “Trump chống giá trị phe cánh tả”. Điều này đã đưa Trump đến gần hơn với phe bảo thủ dù Trump không phải là người theo tư tưởng bảo thủ hay Đảng Cộng hòa thông thường¹. Theo Gingrich, xuất phát điểm của điều này là: (i) phe cánh tả không tin vào giàu sang cá nhân và cho rằng phân biệt giàu - nghèo là dấu hiệu của sự mai một đạo đức. Trump, ngược lại, đã dành cả cuộc đời để làm giàu và thậm chí dùng danh “triệu phú” để trở nên giàu hơn, khẳng định giàu sang là thành tựu và điều tốt đẹp; (ii) phe cánh tả coi trọng giới tinh hoa (chính trị), ủng hộ trao quyền quyết định cho giới tinh hoa thay vì quần chúng. Trong khi đó, Trump, với xuất thân tầng lớp trung lưu và “ngoại đạo” về chính trị, không được tính là một phần của giới tinh hoa. Ngoài ra, cũng có thể nhắc đến một lý do thứ ba, đó là (iii) hoàn cảnh gia đình - xã hội của Trump (tầng lớp trung lưu, da trắng, theo đạo Thiên chúa) đã đưa Trump đến gần hơn với phái Phúc âm (Evangelical) của Thiên chúa giáo. Đây là phái có số lượng tín đồ đông nhất nước Mỹ, nghiêng về cánh hữu, luôn bầu cử cho Đảng Cộng hòa, và phản đối các giá trị mà cánh tả theo đuổi. Ngôn ngữ của Trump thể hiện rõ sự chia sẻ niềm tin với phái này: Chủ nghĩa khùng bố là

1. Newt Gingrich: *Understanding Trump*, Hachette Book Group, New York, 2017, tr.24.

“trận chiến giữa thiện và ác”; những kẻ khủng bố “không tôn thờ Chúa trời mà tôn thờ cái chết”¹; Hồi giáo “ghét chúng ta”; Mỹ là “quốc gia của những con chiên thực sự”...². Những người theo phái này đã ủng hộ Trump để thúc đẩy chính sách theo hướng có lợi cho mình (81% người da trắng theo phái Phúc âm bầu cho Trump năm 2016). Trong Lễ nhậm chức, Trump đã mời 6 nhân vật tôn giáo tới buổi lễ - con số lớn nhất từ trước tới giờ. Các nhân vật này đều không thuộc nhóm Tin lành (Protestant) chính thống phổ biến ở nước Mỹ mà đều theo khuynh hướng bảo thủ, ủng hộ tích lũy của cải, chống Hồi giáo và ủng hộ Do Thái³.

Thứ ba, Trump bước vào Nhà Trắng nhờ thể hiện tính thay đổi khó lường và bỏ qua vai trò của giới tinh hoa, bên cạnh những khoa trương về bản thân như kể trên. Một lời hứa mà Trump giữ xuyên suốt trong suốt quá trình tranh cử tổng thống chính là lời tuyên bố sẽ giữ cho bản thân “khó lường” (unpredictable) - “không ai sẽ động được vào

1. “President Trump’s Speech to the Arab Islamic American Summit”, *White House*, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>

2. “Read President Trump’s Liberty University Commencement Speech”, *Time*, 2017, <http://time.com/4778240/donald-trump-liberty-university-speech-transcript/>

3. Tom Gjelten: “With His Choice Of Inauguration Prayer Leaders, Trump Shows His Values”, *NPR*, 13/01/2017, <https://www.npr.org/2017/01/13/509558608/with-his-choice-of-inauguration-prayer-leaders-trump-shows-his-values>.

chúng ta, bởi vì tôi quá khó lường”¹. Theo giải thích của Newt Gingrich, Trump đã từng tham gia trường quân sự thời niên thiếu và học được quy trình hoạch định trong quân đội mang tên “Vòng tròn OODA”: quan sát thực tế (observe) - định hướng (orient) dựa trên nền tảng tri thức, văn hóa, trải nghiệm sẵn có - đưa ra quyết định (decide) - thực hiện (act) và sau đó quay lại từ đầu để quan sát. Quy trình này được phát triển từ thập niên 70 thế kỷ XX bởi Đại tá Không quân John Boyd, sau được sử dụng rộng rãi trong quân đội Mỹ, đặc biệt là với các lính thủy đánh bộ².

Trong quá trình phát triển OODA, Boyd đưa ra một vài đặc điểm: (i) OODA dựa vào tốc độ: quyết định đưa ra phải nhanh chóng dựa trên thực tiễn; đồng thời, ta phải xâm nhập và làm nhiễu “vòng tròn” của đối thủ bằng cách liên tục thay đổi hiện trạng để đối thủ không phản ứng kịp hoặc đưa ra các quyết định vội vàng; (ii) OODA dựa vào tính khó đoán. Để đối thủ không chặn được OODA của mình, bản thân phải trở nên khó đoán qua bảo mật thông tin và gửi các tín hiệu gây nhiễu; (iii) OODA là quy trình mở và luôn biến đổi chứ không tuyến tính. Thực tế thay đổi sau mỗi hành động, đổi phương tìm cách biến đổi

1. “No one is going to touch us, because I’m so unpredictable” trong . J. Johnson: “Here are 76 of Donald Trump’s many campaign promises”, *The Washington Post*, ngày 22/01/2016, <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/01/22/heres-76-of-donald-trumps-many-campaign-promises/>

2. David S. Fadok: *John Boyd and John Warden: Air Power’s Quest for Strategic Paralysis*, Air University, 1995, tr.17.

và làm nhiều thực tế, những yếu tố mới sẽ tham gia vòng tròn... khiến OODA khác biệt mỗi lần lặp lại¹.

Quá trình tranh cử cho thấy Trump thường xuyên tuân theo nguyên tắc OODA: Trump đến các điểm vận động cử tri, lắng nghe ý kiến người dân rồi mới đưa ra đề xuất; Trump luôn ở thế tấn công, không bao giờ bào chữa cho mình, khi vào thế bí thường chuyển sang hướng khác; Trump xây dựng “thương hiệu” cho cả mình và đối thủ: Ted Cruz là “kẻ nói dối”, Hillary Clinton là “xấu xa” hay “lươn lẹo”; và Trump không dựa vào định hướng chính sách của Đảng Cộng hòa vốn có tính truyền thống và phần nào dễ đoán. Ngoài ra, cần lưu ý rằng Trump đã tham gia vào cuộc chơi chính trị với tư cách là một người đứng ngoài “hệ thống”. Thông qua con đường này, Trump đã trở thành lãnh đạo của những người bất mãn, những người bị bỏ rơi trong quá trình toàn cầu hóa, những người không còn coi trọng các chủ trương của giới tinh hoa. Trong tuần cuối cùng của chiến dịch tranh cử, Trump còn hứa là sẽ “tát cạn vũng lầy” (drain the swamp) ở Washington.

Theo kết luận của nghiên cứu tâm lý - tiểu sử học kinh điển của James Barber, thắng lợi chính trị đầu tiên đóng vai trò quan trọng, do thắng lợi này định hình nên cách thức mà nhà lãnh đạo hành xử về sau: nhà lãnh đạo sẽ nhìn vào những gì đã giúp mình thắng lợi để tiếp tục phát huy trong sự nghiệp chính trị của họ². Vì vậy, nếu như

1. Newt Gingrich: *Understanding Trump*, Sđd, chương 3.

2. Martha Cottam et al.: *Introduction to Political Psychology*, Sđd, tr.26.

cuộc chạy đua vào vị trí tổng thống là thắng lợi chính trị quan trọng đầu tiên của Trump, có nhiều khả năng Trump sẽ phát huy những gì đã làm trong cuộc chạy đua này, để đạt được thắng lợi trên cương vị tổng thống.

II. ĐẶC ĐIỂM CÁ NHÂN VÀ PHONG CÁCH LÃNH ĐẠO

Theo Thomas Preston, không phải đặc điểm cá nhân (character) nào cũng tác động hoặc tác động như nhau đến phong cách lãnh đạo của tổng thống. Ba đặc điểm được cho là quan trọng nhất bao gồm nhu cầu quyền lực (need for power), mức độ phức tạp (complexity), và kinh nghiệm chính sách (prior policy experience)¹.

Trước hết, Trump có nhu cầu quyền lực cao. Nhu cầu quyền lực là mối quan tâm đối với việc thiết lập, duy trì và củng cố quyền lực, nói theo cách khác, là nhu cầu kiểm soát, ảnh hưởng, hoặc có tác động đến những người khác². Nhu cầu này thường được thể hiện qua việc đe xuất hoặc thực hiện các hành động có tính mạnh mẽ, gây ảnh hưởng đến người khác hoặc thế giới nói chung như tấn công, đe dọa, buộc tội hoặc khiển trách; khuyên bảo hoặc trợ giúp khi không được yêu cầu; cố gắng điều chỉnh hành vi của người khác; nỗ lực nhằm gây ảnh hưởng,

1. Thomas Preston: *The President and his inner circle: Leadership style and the advisory Process in Foreign Affairs*, Columbia University Press, New York, 2001, tr.5-31.

2. Martha Cottam et al.: *Introduction to Political Psychology*, Sđd, tr.29.

thuyết phục, thể hiện một luận điểm hoặc lập luận; tìm mọi cách gây ấn tượng, tạo địa vị và danh tiếng; và khơi dậy cảm xúc mạnh mẽ của người khác¹. Trong khi việc đánh giá về nhu cầu quyền lực của các tổng thống trước đây thường tương đối măt công, do các tổng thống hiếm khi bộc lộ bản thân trước mặt công chúng, việc đánh giá về Trump dễ dàng hơn nhiều nhờ vào nguồn tư liệu phong phú là các phát ngôn tranh cử và tweets của cá nhân Trump. Thông qua các phát ngôn này, Trump thể hiện là người có nhu cầu quyền lực cao trên mọi khía cạnh. Ví dụ, Trump luôn khẳng định những thứ liên quan đến mình là nhất (không chỉ bản thân Trump, mà tất cả mọi thứ liên quan như doanh nghiệp, khách sạn, chương trình truyền hình, chương trình thi hoa hậu đều là nhất, đứng đầu, có số người xem nhiều nhất); khẳng định mình là cá nhân duy nhất có thể giải quyết mọi việc (từ vấn đề Ixraen, tiêu diệt ISIS và chủ nghĩa khủng bố, bảo vệ đất nước, đến xây dựng cơ sở hạ tầng, tạo việc làm, cải cách thuế, đến “không ai tôn trọng phụ nữ hơn Donald Trump”); liên tục tìm cách gây ấn tượng bằng các tuyên bố và phát ngôn gây chú ý hoặc gây sốc (“nhiều người nói tôi là người viết [twitter] hay nhất trên thế giới”); tấn công và nói xấu mọi đối thủ bằng những lời lẽ nặng nề nhất;

1. David G. Winter nêu ra trong “Measuring the Motives of Political Actors at a Distance” trong Jerrold Post (chủ biên): *The psychological assessment of political leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, University of Michigan Press, 2003, ebook, chương 7, tr.153-177.

hay gây ra hoặc tham gia vào cuộc đấu khẩu bất tận với giới truyền thông với mục đích là hạ bệ đối thủ và khẳng định bản thân hơn là giải quyết vấn đề¹.

Thứ hai, *Trump có mức độ phức tạp thấp*. Mức độ phức tạp ở đây là nhu cầu về thông tin (ít hay nhiều), và khả năng phân biệt trong việc miêu tả hoặc thảo luận về những con người, địa điểm, chính sách, ý tưởng, hoặc sự vật khác nhau (có thể phân biệt nhò hiếu sâu sắc hay hiếu theo cách giản đơn)². Theo nghiên cứu của Margaret Hermann, các lãnh đạo có mức độ phức tạp cao chú ý đến nhiều loại nhân tố tác động từ môi trường hơn những người có độ phức tạp thấp. Họ ý thức rằng các vấn đề có màu xám hơn là trắng hoặc đen, và họ tham khảo một loạt các góc nhìn và quan điểm khác nhau để nhận định tình hình. Các lãnh đạo này rất quan tâm đến việc cập nhật thông tin vì họ không nhất thiết tin vào phản ứng tức thời đối với sự việc. Theo cách nhìn của họ, để hiểu một tình huống và lên kế hoạch sẽ làm gì, luôn cần phải thu thập nhiều thông tin và tìm hiểu ý kiến của nhiều người khác.

1. Tham khảo các tweets của Trump tại <http://trumptwitterarchive.com/>.

2. Chú ý là mức độ này không liên quan đến trí thông minh, hay mức độ tinh vi về mặt chính trị nói chung. Thomas Preston: *The President and his inner circle: Leadership style and the advisory Process in Foreign Affairs*, Columbia University Press, New York, 2001, tr.10-11; Margaret G. Hermann: "Assessing Leadership Style: Trait Analysis" trong Jerryold Post (chủ biên): *The psychological assessment of political leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton, Sđd*, chương 8, tr.178-214.

Ngược lại, các lãnh đạo có mức độ phức tạp thấp tin vào trực giác, thích hành động hơn là suy nghĩ, lên kế hoạch và thu thập thông tin. Thông tin thường được tiếp nhận và phân loại giản đơn, theo cách hiểu “trắng hay đen”, hoặc theo thành kiến có sẵn¹. Các phát ngôn của Trump thể hiện ra rằng Trump có mức độ phức tạp thấp, từ việc sử dụng từ ngữ đơn giản (được cho là tương đương với trình độ học sinh lớp 5); lặp đi lặp lại (tổng kết các tweets của Trump từ khi lên làm tổng thống cho thấy 234 tweets sử dụng từ “kẻ thua cuộc” (loser), 222 tweets với “đần độn” (dumb hoặc dummy), 204 tweets với “kinh khủng” (terrible); 183 tweets với “ngu ngốc” (stupid)...)²; đặt trong mối quan hệ đối lập đơn giản (tốt - xấu (good-bad), tốt nhất - tệ nhất (best-worst); mới - cũ (new - old), giả - công bằng (fake-fair), thông minh - ngu ngốc (smart - dumb)); với nhiều tính từ/trạng từ mang tính khẳng định tuyệt đối (“hoàn toàn” (totally), “tuyệt vời” (wonderful); “cực kỳ tốt” (fantastic), “không bao giờ”(never); “tốt nhất”, “tệ nhất”, “cao nhất”...); đến việc áp đặt biệt hiệu cho đối thủ (Crooked Hillary, Fake News) với hàm ý phủ định sạch sẽ mọi thứ của đối thủ; đưa ra nhiều tuyên bố khẳng định sự thật mà không kèm theo chứng cứ; và gọi ý các giải pháp chính sách dựa trên cách nhìn đơn

1. Margaret G. Hermann: *Assessing Leadership Style: Trait Analysis*, Sđd, chương 8, tr.178-214.

2. Tính đến ngày 01/04/2019. Xem Trump Twitter Archive, <http://trumptwitterarchive.com/>

giản hóa vấn đề (ví dụ, xây dựng bức tường để giải quyết vấn đề nhập cư)¹.

Thứ ba, Trump không có kinh nghiệm chính sách, bất kể là chính sách đối nội hay đối ngoại. Đây là điều không cần phải chứng minh, do đã thể hiện rõ trong tiểu sử của Trump.

Tổng hợp ba đặc điểm này, khung phân tích của Thomas Preston cho thấy trên lý thuyết, Trump có phong cách lãnh đạo trong lĩnh vực đối ngoại như sau: (i) *Về nhu cầu kiểm soát và tham gia quá trình chính sách, Trump có nhu cầu cao đối với việc trực tiếp kiểm soát chính sách và có xu hướng tập trung hóa việc ra quyết định vào nhóm cố vấn thân cận.* Mặc dù thích trực tiếp kiểm soát các quyết định chính sách cuối cùng, nhưng do thiếu kinh nghiệm nên Trump có ít nhu cầu tham gia trực tiếp vào các bước hoạch định chính sách. Kết quả là, Trump có thể đề ra các nguyên tắc chính sách chung cho các cố vấn, nhưng có xu hướng ủy thác việc xây dựng chính sách chi tiết và thực thi chính sách cho các cấp dưới. Việc thiếu kinh nghiệm cũng dẫn đến hệ quả là tổng thống phụ thuộc nhiều vào ý kiến chuyên gia của các cố vấn. Giữa tổng thống và cố vấn thân cận, các ưu tiên chính sách của tổng thống chi phối quá trình chính sách, nhưng ngay cả việc nhìn nhận các ưu tiên này cũng có thể bị ảnh hưởng bởi ý kiến của các cố vấn. (ii) *Về nhận thức đối với bối cảnh của chính sách, các ràng*

1. Michael Tauberg: "Analyzing Trump's Tweets", *The Medium*, 31/10/2018, <https://medium.com/swlh/analyzing-trumps-tweets-5368528d2c90>; Trump Twitter Archive, <http://trumptwitterarchive.com/>

buộc về mặt thể chế, ý kiến của các chủ thể có liên quan: vì mức độ phức tạp thấp và kinh nghiệm chính sách hạn chế, Trump có xu hướng thiếu nhạy cảm, không lệ thuộc về tư tưởng và phi chính thống. Do có ít nhu cầu đổi mới thông tin và thiếu kinh nghiệm, tổng thống có xu hướng tránh tập hợp nhiều thông tin về chính sách. Việc thiếu chuyên môn cũng làm giảm sự nhận biết đối với ràng buộc bên ngoài của chính sách, cũng như các thông tin và ý kiến của các chủ thể bên ngoài có liên quan. Trong việc xử lý thông tin, do mức độ phức tạp thấp, tổng thống có cái nhìn tuyệt đối, trắng - đen về thế giới, dựa nhiều vào các thành kiến giản đơn. Trong việc đưa ra lập trường chính sách và quyết định, tổng thống có xu hướng ít chú trọng đến tình hình và môi trường chính trị, dựa nhiều hơn vào quan điểm và niềm tin cá nhân - thường bị ảnh hưởng nặng nề bởi thế giới quan giản đơn và các suy luận dựa trên kinh nghiệm, và các cố vấn có thế giới quan tương tự. Tổng thống sẽ không dành nhiều thời gian để cân nhắc chính sách, mà có xu hướng phản ứng nhanh chóng với vấn đề, ra quyết định dứt khoát, và một khi đã hành động rồi thì sẽ không muốn cân nhắc lại¹.

Có thể nói đây là miêu tả chung nhất về phong cách lãnh đạo của Trump, suy luận ra từ một số đặc điểm của nhà lãnh đạo này, dựa trên các khái quát hóa rút ra được từ nhiều nghiên cứu và thống kê về các tổng thống của

1. Thomas Preston: *The President and his inner circle: Leadership style and the advisory Process in Foreign Affairs*, Sđd, tr.14-31.

Mỹ nói riêng và một số nhà lãnh đạo trên thế giới nói chung¹. Phần tiếp theo, cũng như các chương tiếp theo trong cuốn sách này sẽ cho thấy miêu tả này đúng đắn đến đâu, và đúng trong các trường hợp chính sách nào.

III. ƯU TIÊN ĐỐI NGOẠI CỦA D. TRUMP VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA CHÍNH QUYỀN TRUMP

Các phân tích và quan sát về hoạt động đối ngoại của Trump và chính quyền Trump chứng minh cho nhiều điểm về cách thức mà Trump tham gia vào quá trình chính sách đối ngoại như nêu ở trên, và chứng minh rằng tính cách cá nhân Trump và phong cách lãnh đạo của Trump có tác động to lớn đến đối ngoại của Mỹ, đặc biệt là đến những vấn đề thuộc về ưu tiên đối ngoại của Trump.

1. Ưu tiên đối ngoại của Trump

Trước khi Trump bước chân vào Nhà Trắng đã có một số ưu tiên chính sách đối ngoại của cá nhân được đưa ra trong thời gian tranh cử. Mặc dù nhiều tuyên bố chính sách của Trump thiếu nhất quán, thay đổi thường xuyên, vẫn có một vài quan điểm và lập trường đã được nhắc đi nhắc lại nhiều lần. Trump thường tuyên bố: (i) sẽ luôn đặt lợi ích của nước Mỹ lên trên hết; (ii) đánh bại tổ chức Nhà nước Hồi giáo tự xưng (IS), chấm dứt những nỗ lực can thiệp

1. Xem Thomas Preston: *The President and his inner circle: Leadership style and the advisory Process in Foreign Affairs*, Sđd.

quân sự tại nước ngoài của quân đội Mỹ, đồng thời thắt chặt nhập cư từ khu vực đông dân Hồi giáo và tập trung khủng bố; (iii) xây dựng bức tường ở biên giới Mêhicô; (iv) đối với đồng minh, buộc các đồng minh ở châu Âu (NATO) và châu Á (Nhật Bản, Hàn Quốc) phải đóng góp nhiều hơn và chia sẻ nghĩa vụ an ninh; (v) đối với một số đối tác cụ thể, Trump cam kết sẽ không để Trung Quốc lợi dụng Mỹ, liệt Trung Quốc vào danh sách các nước “thao túng” tiền tệ, sẽ quan hệ tốt với Putin và cải thiện quan hệ với Nga, “nói chuyện” với lãnh đạo Triều Tiên về chương trình hạt nhân của nước này, sẽ trở thành người bạn thật sự của Ixraen, và thay đổi hoàn toàn thỏa thuận hạt nhân với Iran; (vi) về thương mại, Trump cam kết sẽ rút Mỹ khỏi các thỏa thuận thương mại không có lợi cho Mỹ như TPP, đàm phán lại NAFTA, đưa doanh nghiệp Mỹ về nước, lấy lại công việc từ Trung Quốc, Mêhicô, Nhật Bản và các nơi khác¹.

Ngoài ra, website tranh cử của Trump đã có một trang công bố “tầm nhìn” về chính sách đối ngoại, nêu bật ba vấn đề chính là (i) lập lại sức mạnh của Mỹ theo tư tưởng hòa bình thông qua sức mạnh, (ii) chấm dứt chiến lược tái thiết quốc gia, thay đổi chế độ, và (iii) tiêu diệt khủng bố

1. Jenna Johnson: ““I Will Give You Everything”, Here Are 282 of Donald Trump’s Campaign Promises”, *The Washington Post*, ngày 24/11/2016, https://www.washingtonpost.com/politics/i-will-give-you-everything-here-are-282-of-donald-trumps-campaign-promises/2016/11/24/01160678-b0f9-11e6-8616-52b15787add0_story.html?utm_term=.0a6532a91d20.

và ISIS¹. Bên cạnh đó, website còn đăng một bài diễn văn duy nhất về chính sách đối ngoại mà đã được Trump trình bày ngày 27/4/2016 tại Trung tâm Lợi ích quốc gia (Center for the National Interest), một cơ quan tư vấn chính sách theo trường phái Hiện thực trong quan hệ quốc tế. Mặc dù diễn văn không phải do Trump viết, và không một ai dám bảo đảm bài diễn văn này đại diện hoàn toàn cho lập trường của Trump (xét đến việc Trump thường xuyên thay đổi tuyên bố, cũng như hứa sẽ luôn “khó lường”), văn bản này phần nào giúp thấy rõ hơn về tổng quan thế giới quan và phương hướng đối ngoại của Trump, đặc biệt đặt trong bối cảnh là các tuyên bố về chính sách đối ngoại của Trump thường chỉ gói gọn trong một vài câu, hoặc một dòng tweet trong giới hạn 140 chữ.

Bài diễn văn nêu 5 “nhược điểm” của chính sách đối ngoại Mỹ, bao gồm: (1) nguồn lực bị dàn trải, đi tái thiết quốc gia khác nhưng tự làm yếu bản thân; (2) các đồng minh không đóng góp thích đáng để chia sẻ gánh nặng an ninh. Họ xem Mỹ như là yếu đuối, dễ tha thứ, và họ không cảm thấy nghĩa vụ phải tôn trọng các thỏa thuận với Mỹ; (3) các bạn bè của Mỹ bắt đầu nghĩ rằng họ không thể dựa vào Mỹ, do chính quyền của Tổng thống Obama không quan tâm đến bạn bè (như Ixraen) nhưng lại yêu thương và quan tâm Iran, gây bất lợi cho Ixraen; (4) các đối thủ của Mỹ không còn tôn trọng Mỹ: chính

1. Website tranh cử của Trump, truy cập ngày 11/11/2016, <https://www.donaldjtrump.com/policies/foreign-policy-and-defeating-isis/>

quyền Obama đối xử quá mềm mỏng với Cuba, Triều Tiên, trong vấn đề thương mại với Trung Quốc, khiến cho các đối thủ nghĩ là họ muốn làm gì cũng được; (5) Mỹ không còn có một nhận định rõ ràng về mục tiêu chính sách đối ngoại (như thời kỳ Chiến tranh lạnh) dẫn đến một loạt các sai lầm ở Irắc, Libi, Xyri, và tạo ra ISIS. Theo Trump, tất cả các nhược điểm này đều do lỗi lầm của chính quyền Obama. Trump tuyên bố là sẽ thay đổi toàn bộ thông qua (i) chấm dứt sự lan rộng của “Hồi giáo cấp tiến” (radical Islam), bao gồm cả khả năng sử dụng vũ lực; (ii) tái thiết quân đội và kinh tế Mỹ, đặt nước Mỹ lên trên hết; (iii) hoạch định một chính sách đối ngoại dựa trên nền tảng là lợi ích của nước Mỹ, không nhượng bộ lợi ích vì “điệu hát giả dối về chủ nghĩa toàn cầu” (the false song of globalism), với một số “ưu tiên” tương tự như các lời hứa nêu ở trên¹. Ở đây, cần lưu ý rằng các phê phán của Trump đối với chính quyền Obama cũng tương tự của nhiều người Cộng hòa², nhưng điều tạo sự khác biệt giữa Trump và những người Cộng hòa là các biện pháp do Trump đề xuất để giải quyết “nhược điểm” của chính sách đối ngoại Mỹ,

1. Donald Trump's Foreign Policy Speech, tại trang web tranh cử của Trump, <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-foreign-policy-speech/>, truy cập ngày 11/11/2016.

2. Thomas Wright: “Five things we “learned” from Trump’s foreign policy speech”, *Brookings*, 27/04/2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/04/27/five-things-we-learned-from-trumps-foreign-policy-speech/>

mà thông qua đó thể hiện rõ nét tính cách cá nhân và niềm tin của Trump.

Thứ nhất, do nhu cầu quyền lực, khuếch trương danh tiếng, cùng việc thiếu kinh nghiệm chính sách đối ngoại, Trump tập trung vào những vấn đề “nóng”, thu hút nhiều chú ý của dân chúng và truyền thông như kể trên, trong khi ít hoặc không nhắc đến những vấn đề quan trọng khác. Trump không đưa ra chiến lược đối ngoại chung, nguyên tắc đối ngoại, chính sách đối ngoại tổng thể với các khu vực, quốc gia, hay giải thích cụ thể về các lời hứa, là những thứ mà giới tinh hoa quan tâm (theo lời của Trump, là để đảm bảo tính khó lường).

Thứ hai, do chống giá trị phe cánh tả nói chung và chống Obama nói riêng, Trump phê phán và muốn thay đổi chính sách của chính quyền Obama. Nhưng với tiểu sử thiếu kinh nghiệm đối ngoại, giàu kinh nghiệm thương trường, Trump hướng đến sự thay đổi có tính lật ngược cả nền tảng đối ngoại của Mỹ. Từ sau Chiến tranh Lạnh, Mỹ vốn coi trọng toàn cầu hóa, vai trò lãnh đạo của Mỹ trong việc xây dựng và dẫn dắt các thể chế toàn cầu, giá trị của đồng minh, phổ biến dân chủ và tự do... Phe cánh tả đặc biệt đề cao xu hướng chính sách này, điển hình là chiến lược Tái cân bằng sang châu Á của chính quyền Obama nhằm thúc đẩy Mỹ hội nhập sâu rộng hơn với khu vực cả về chính trị/quân sự, kinh tế (TPP) và văn hóa (quan hệ nhân dân). Tinh thần chính sách đối ngoại của Trump, ngược lại, đặt “nước Mỹ lên trên hết” trong mối quan hệ đối lập đơn giản: nước Mỹ và những quốc gia/tổ chức không còn sợ Mỹ và/hoặc lợi dụng Mỹ. Với thế giới

quan trắng - đen, cách nhìn của Trump gần với trường phái Hiện thực cổ điển trong quan hệ quốc tế. Trump tập trung vào khía cạnh cạnh tranh, coi trọng lợi ích tương đối, so sánh hơn - thiệt với mọi đối tượng bất kể là đồng minh hay đối thủ cạnh tranh, nhìn nhận lợi ích của Mỹ theo góc độ “trò chơi có tổng bằng không” - cạnh tranh là tất yếu và Mỹ sẽ bị thiệt nếu đối phương giành thắng lợi. Trump đặt mục tiêu tối đa hóa lợi ích của Mỹ lên hàng đầu, ưu tiên các lợi ích đo được bằng vật chất hữu hình và coi nhẹ các lợi ích khác như thúc đẩy giá trị hay duy trì thể chế quốc tế. Trump cũng tập trung vào các đối thủ cạnh tranh (Trung Quốc, Nga, Triều Tiên, Iran) hoặc vấn đề cạnh tranh (đóng góp vào an ninh của đồng minh, thương mại) hơn là các vấn đề hợp tác toàn cầu.

Thứ ba, xuất phát từ nhu cầu khẳng định cá nhân, kết hợp với sự thiếu hiểu biết và thiếu tìm hiểu về quan hệ quốc tế, các lời hứa của Trump thường có tính chủ quan, không tính đến khả năng thực hiện của Mỹ hoặc hậu quả về sau. Ví dụ, nhiều phân tích của giới chuyên môn thường chỉ ra rằng việc xây dựng bức tường sẽ không giải quyết được vấn đề nhập cư bất hợp pháp theo cách hiểu của Trump (Trump từng tuyên bố rằng bức tường có hiệu quả 99,9%)¹, việc tiêu diệt khủng bố, rút Mỹ ra khỏi Trung Đông không đơn giản như Trump nghĩ (cả chính quyền Bush và Obama đều muốn thực hiện điều này nhưng đều

1. Raphael S. Cohen: “What Border Walls Can and Cannot Accomplish”, RAND Corporation, 08/01/2019, <https://www.rand.org/blog/2019/01/what-border-walls-can-and-cannot-accomplish.html>.

không thành công), hay việc rút Mỹ ra khỏi các hiệp định thương mại sẽ không có lợi cho cả nền kinh tế Mỹ lẫn cạnh tranh thương mại và chiến lược với Trung Quốc¹. Một điểm chung của nhiều lời hứa của Trump là nhu cầu thể hiện ra “cái tôi” của nước Mỹ và sức mạnh của nước Mỹ (cần phải khiến đồng minh, kẻ địch, và thế giới thấy nước Mỹ mạnh và tôn trọng nước Mỹ hơn). Thông qua các lời hứa này Trump cũng nhấn mạnh vào vai trò cá nhân, khẳng định bản thân là người duy nhất đem lại sự khác biệt. Đặc biệt, Trump tỏ thái độ quan tâm và sẵn sàng “nói chuyện” tay đôi với một loạt lãnh đạo “mạnh” nổi danh trên thế giới (Tổng thống Putin của Nga, Chủ tịch Tập Cận Bình của Trung Quốc, Chủ tịch Kim Jong Un của Triều Tiên). Việc tạo dựng quan hệ cá nhân, có thể “giao du” và giải quyết vấn đề với các lãnh đạo “mạnh” sẽ giúp Trump khẳng định sự tài giỏi của bản thân, vốn là “người ngoại đạo” trong chính trị quốc tế.

Khi Trump bước vào Nhà Trắng, vị trí tổng thống cùng các ràng buộc của vị trí này (chuẩn mực hành vi, quan hệ với Hội đồng An ninh quốc gia, nội các, đảng cầm quyền, đảng đối lập, thể chế...) đã không thể biến đổi Trump thành một tổng thống “truyền thống” hơn. Trump vẫn sử dụng Twitter hằng ngày để tuyên bố lập trường, vẫn khoa trương về bản thân và không tiếc lời nói xấu nhiều đối

1. Daniel Chow, Ian Sheldon & William McGuire: “How the United States withdrawal from the Trans-Pacific Partnership benefits China”, *University of Pennsylvania Journal of Law & Public Affairs*, No. 1, Vol. 4 (11/2018), tr.37-80.

tượng, vẫn duy trì sự “khó lường” và đã thực hiện một loạt các hành vi đổi ngoại thể hiện tính cách và phong cách của Trump.

Trước hết, Trump đã biến khâu hiệu “nước Mỹ trên hết” trở thành nguyên tắc đổi ngoại của bản thân¹, với khuôn khổ là lợi ích của Mỹ phải hữu hình và được đặt lên hàng đầu, hơn là các lợi ích dài hạn chưa thấy rõ. Vì lợi ích này, Trump sẵn sàng “tái định nghĩa” các mối quan hệ và đặt nước Mỹ vào các cuộc “cạnh tranh” trong mọi lĩnh vực kinh tế, chính trị, quân sự - chiến lược. Ví dụ, trong xử lý mối quan hệ với Trung Quốc, thay vì chính sách “lôi kéo” Trung Quốc với những ngôn từ như “hoan nghênh sự trỗi dậy của một Trung Quốc thịnh vượng, hòa bình và ổn định” hay “làm sâu đậm hợp tác”, “đối bên cùng có lợi”, Trump khẳng định rằng Trung Quốc là đối thủ của Mỹ và “đang cười vào chúng ta” vì một loạt vấn đề². Trump đã kiên quyết khởi động một cuộc chiến thương mại với Trung Quốc dựa trên niềm tin rằng “khi một đất nước (Mỹ) mất hàng tỷ đô la trong thương mại với hầu hết các nước, chiến tranh thương mại là có lợi và dễ thắng”³, bỏ qua cảnh báo của giới chuyên môn Mỹ và quốc tế về các tác động ngắn hạn và dài hạn của cuộc chiến này đối với kinh tế Mỹ, chưa

1. White House: “President Donald J. Trump’s Foreign Policy Puts America First”, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/>.

2. Trump Twitter Archive, <http://trumptwitterarchive.com/>

3. Tweet ngày 02/3/2018 của Trump, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/969525362580484098?lang=en>.

kể là đối với nền kinh tế toàn cầu, hay việc quản lý mối quan hệ nước lớn Mỹ - Trung¹.

Đồng thời, Trump đảo ngược lại nhiều chính sách được cho là làm tổn hại cho lợi ích và vị thế của nước Mỹ. Ví dụ, Trump ủng hộ bảo vệ ngành sản xuất trong nước thông qua việc rút khỏi TPP (ngay trong ngày thứ tư kể từ khi lên nắm quyền), đàm phán lại NAFTA, và kêu gọi các công ty lớn chuyển cơ sở sản xuất về nước. Trump ủng hộ Mỹ giảm bớt cam kết quốc tế, yêu cầu đồng minh san sẻ tài chính, giảm viện trợ nước ngoài, thậm chí đưa ra khả năng xem xét lại lợi ích của Mỹ trong mối quan hệ với Điều 5 của Tuyên bố Washington (về phòng vệ tập thể trong NATO). Trump rút Mỹ khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu vì coi Hiệp định này là “không công bằng” với người dân và doanh nghiệp Mỹ², hay rút khỏi UNESCO vì đặt lợi ích chiến lược với Israel lên trên thúc đẩy giá trị tự do truyền thống. Đáng chú ý là kể cả khi những “đảo ngược” này không hoàn toàn khác chính sách cũ về nội hàm, Trump vẫn đưa ra những cái tên mới để

1. Daniel Gallas: “WTO chief warns of worst crisis in global trade since 1947”, *BCC*, ngày 30/8/2018, <https://www.bbc.com/news/business-46395379>; Zachary Karabell: “Trump’s Phony Trade War with China”, *Politico Magazine*, 01/3/2019, <https://www.politico.com/magazine/story/2019/03/01/trump-phony-trade-war-china-225514>; BBC: “A quick guide to the US-China trade war”, ngày 05/4/2019, <https://www.bbc.com/news/business-45899310>.

2. Timothy Cama & Devin Henry: “Trump: We are getting out of Paris climate deal”, *The Hill*, 2017, <https://thehill.com/policy/energy-environment/335955-trump-pulls-us-out-of-paris-climate-deal>.

cho thấy sự khác biệt của chính quyền mình. Sau khi tuyên bố chiến lược Tái cân bằng chấm dứt¹, chính quyền Trump cho ra đời chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, nhưng trên thực chất có thể coi chiến lược này là sự tiếp nối của chiến lược Tái cân bằng, với mục tiêu, nguyên tắc, phương hướng hành động và trụ cột chính sách tương tự. Thỏa thuận USMCA giữa Mỹ, Mêhicô, và Canada ký kết tháng 10/2018 (nhưng chưa được Quốc hội Mỹ thông qua) không quá khác biệt NAFTA về nội dung, và được giới phân tích nhận xét là bình mới rượu cũ².

Trump cũng sẵn sàng xét lại (linh hoạt hơn) các hướng triển khai chính sách đối ngoại Mỹ cổ vũ để tối đa hóa lợi ích hoặc đạt được cơ hội mới. Quan hệ đồng minh với phương Tây và vị trí dẫn dắt của Mỹ trong hệ thống này luôn được coi là hòn đá tảng trong chính sách. Tuy nhiên, Trump thể hiện ra là sẵn sàng thách thức đồng minh nếu việc duy trì hệ thống ảnh hưởng đến lợi ích hưu hình (ngắn hạn) của Mỹ. Ví dụ, dù Bush hay Obama đều đã từng kêu gọi NATO tăng đóng góp tài chính, Trump là người đặt vấn đề này thành trọng tâm, nhấn mạnh trong các phát biểu và chương trình nghị sự, gắn liền với cam kết của Mỹ

1. Ví dụ, xem Joshua Kurlantzick: “The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: A Solid Idea, but Difficult to Pull Off”, *Council on Foreign Relations*, 21/02/2018, <https://www.cfr.org/blog/trump-administrations-free-and-open-indo-pacific-solid-idea-difficult-pull>.

2. Geoffrey Gertz: “5 things to know about USMCA, the new NAFTA”, *Brookings*, ngày 02/10/2018, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2018/10/02/5-things-to-know-about-usmca-the-new-nafta/>

với các thành viên¹. Một ví dụ khác, kể từ Thông cáo Thượng Hải 1972, Mỹ tuân theo nguyên tắc “một Trung Quốc” (với nội hàm khác với nguyên tắc “một Trung Quốc” của Trung Quốc). Tuy nhiên, ngay từ khi nhậm chức, Trump đã thách thức nguyên tắc này bằng cuộc điện đàm với lãnh đạo Đài Loan, gọi bà Thái Anh Văn là “tổng thống” (hàm ý Đài Loan là quốc gia) và thậm chí tuyên bố về khả năng xem xét lại nguyên tắc này². Những động thái bất thường này, đi kèm với việc kêu gọi Trung Quốc có trách nhiệm hơn tại bán đảo Triều Tiên và Biển Đông, cho thấy Trump muốn tìm mọi con bài để đạt được các thỏa thuận Trump nghĩ là có lợi hơn cho Mỹ.

Trong khi đó, Trump có xu hướng bỏ qua các giá trị dân chủ và nhân quyền. Tương đồng với “nước Mỹ trên hết”, các lợi ích hữu hình về kinh tế và an ninh và được đo bằng tài chính và giúp Mỹ “thắng” các quốc gia khác, được đặt lên trước mục tiêu phổ biến giá trị Mỹ. Đây là bước chuyển so với chính sách đối ngoại ủng hộ trật tự quốc tế tự do (vốn được đồng thuận của cả hai đảng tại Mỹ) của các tổng thống trước (Jimmy Carter từng tuyên bố chính sách đối ngoại của Mỹ phải bao gồm trụ cột

1. Sophie Tatum: “Trump seems to question US commitment to defending all NATO allies”, CNN, 17/07/2018, <https://www.cnn.com/2018/07/17/politics/trump-nato-fox/index.html>.

2. Mark Landler: “Trump Suggests Using Bedrock China Policy as Bargaining Chip”, New York Times, ngày 11/12/2016, <https://www.nytimes.com/2016/12/11/us/politics/trump-taiwan-one-china.html>.

nhân quyền¹). Trump đã ca ngợi “mối quan hệ tuyệt vời” với Tổng thống Philíppin Rodrigo Duterte, ca ngợi Duterte đã “đấu tranh mạnh mẽ để loại bỏ vấn đề ma túy”, và không nhắc đến nhân quyền, trong khi biện pháp đấu tranh cứng rắn dẫn đến cái chết của khoảng 7.000 người của Tổng thống Duterte đã bị các nước phương Tây phản đối, bao gồm Mỹ dưới thời Tổng thống Obama². Trong vụ nhà báo Jamal Khashoggi bị sát hại ở Tòa lãnh sự Arập Xêút tại Thổ Nhĩ Kỳ (tháng 10/2018), Trump đã bình luận rằng “ngay tại thời điểm này chúng ta có giá dầu tuyệt vời. Tôi sẽ không phá hủy nền kinh tế thế giới và hủy hoại nền kinh tế của chúng ta bằng cách dội bom với Arập Xêút”, và rằng “đây là một phương trình rất đơn giản với tôi. Tôi quan tâm đến việc làm cho nước Mỹ vĩ đại trở lại và đặt nước Mỹ lên trên hết”³. Các bình luận

1. “America’s foreign policy: embrace thugs, dictators and strongmen”, *The Economist*, 2017, <https://www.economist.com/international/2017/06/03/americas-foreign-policy-embrace-thugs-dictators-and-strongmen>.

2. Yochi Dreazen: “Trump’s love for brutal leaders like the Philitrines’ Rodrigo Duterte, explained”, *Vox*, 01/5/2017, <https://www.vox.com/world/2017/5/1/15502610/trump-philitrines-rodrigo-duterte-obama-putin-erdogan-dictators>; Noar Brieman: “Trump praises his “great relationship” with Philitrines” Duterte, ignores questions about human rights”, *Los Angeles Times*, ngày 13/11/2017, <https://www.latimes.com/politics/la-fg-trump-duterte-20171113-story.html>.

3. David Pring-Mill: “Trump Is Failing on Human Rights”, *The National Interest*, ngày 11/12/2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/trump-failing-human-rights-38437>.

này cho thấy rõ Trump hoàn toàn nhìn “nước Mỹ vĩ đại trở lại” dưới góc độ lợi ích kinh tế.

Thứ hai, Trump đã phát huy bài học chiến thắng trong quá trình tranh cử, và đã thành công trong việc khiến cộng đồng thế giới đi từ ngạc nhiên này đến ngạc nhiên khác bằng một loạt các hành động chính sách “khó lường”, và thông qua đó vừa biểu dương sức mạnh Mỹ, vừa khẳng định vai trò cá nhân của Trump. Sự “khó lường” có phần đi ngược lại với chính sách đối ngoại Mỹ trong lịch sử hiện đại: dựa trên minh bạch, bảo đảm ổn định trật tự, thông qua những thỏa thuận, quy chuẩn quốc tế, tính đến lợi ích của quốc gia khác. Ngoài các hành động “đảo ngược” chính sách của chính quyền Obama như kể trên, Trump đã ra quyết định mang tính quyết đoán trong lĩnh vực chiến lược như phóng 59 tên lửa Tomahawk vào căn cứ không quân ở Xyri (ngày 06/4/2017) và thả một quả “mẹ của các loại bom” (mother of all bombs) xuống Ápganixtan (ngày 13/4/2017) - hành động thể hiện ra rằng Trump sẵn sàng cứng rắn hơn các tổng thống khác nếu thấy cần thiết. Trump đã công nhận Jerusalem là thủ đô của Ixraen (ngày 06/12/2017) và di chuyển Đại sứ quán Mỹ từ Tel Aviv về Jerusalem (ngày 14/5/2018), bất chấp phản đối của phần đông giới tinh anh trong nước và nhiều quốc gia trên thế giới, bao gồm cả tổ chức quốc tế là Liên hợp quốc hay EU¹. Nhìn lại lịch sử

1. Jason Horowitz: “U.N., European Union and Pope Criticize Trump’s Jerusalem Announcement”, *The New York Times*, 06/12/2017, <https://www.nytimes.com/2017/12/06/world/europe/trump-jerusalem-pope.html>.

vấn đề, từ năm 1995, Quốc hội Mỹ đã thông qua Đạo luật Đại sứ quán Jerusalem, công nhận Jerusalem là thủ đô của Israel. Cả Tổng thống Bush và Obama khi tranh cử tổng thống đều đã hứa sẽ chuyển Đại sứ quán Mỹ nhưng sau đó đều không thực hiện khi tính đến sự phức tạp và hậu quả của vấn đề, đặc biệt là khi suy tính đến tiến trình hòa bình ở khu vực Trung Đông và vị thế chính trị của Mỹ¹. Trump không những đã hành động để chứng minh là “giữ lời hứa” mà còn tuyên bố đây là hành động vì hòa bình².

Với Triều Tiên, trong năm 2017, Trump áp dụng trùng phạt kinh tế, thậm chí đưa ra “tối hậu thư” rằng sẽ “hủy diệt” Triều Tiên nếu quốc gia này tiếp tục đe dọa đến Mỹ và đồng minh³. Trump công khai trên Twitter rằng quá trình đàm phán của Ngoại trưởng Tillerson là “tốn thời gian” và tuyên bố rằng Tillerson nên “dưỡng

1. Có thể xem tổng kết tại Alexia Underwood: “The controversial US Jerusalem embassy opening, explained”, *Vox*, ngày 16/5/2018, <https://www.vox.com/2018/5/14/17340798/jerusalem-embassy-israel-palestinians-us-trump>.

2. Barbara Plett Usher: “Jerusalem embassy: Why Trump’s move was not about peace”, *BBC*, ngày 15/05/2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44120428>.

3. Jim Sciutto, Barbara Starr và Zachary Cohen: “Trump promises North Korea “fire and fury” over nuke threat”, *CNN*, 09/8/2017, <https://edition.cnn.com/2017/08/08/politics/north-korea-missile-ready-nuclear-weapons/index.html>.

sức” bởi Mỹ sẽ “làm những gì cần phải làm”¹, và nhắc đến khả năng sử dụng các biện pháp “cứng rắn” trong “giai đoạn 2” nếu trùng phạt không thành công (nhưng không giải thích các biện pháp này là gì)². Trump cũng đấm khẩu, nói xấu và nhạo báng thậm tệ Chủ tịch Kim Jong Un³. Trong khi các hành xử của Trump thể hiện sự thiếu tôn trọng cũng như phủ định các nỗ lực đàm phán của Tillerson, đến ngày 11/6/2018, Trump đã họp thượng đỉnh với Chủ tịch Kim Jong Un, bao gồm cả một cuộc họp kín giữa hai lãnh đạo, và khen ngợi Kim là rất “tài năng”. Ngay sau cuộc họp thượng đỉnh, Trump đã tuyên bố chấm dứt tập trận chung với Hàn Quốc là đồng minh thân cận và lâu đời ở châu Á⁴, đặt cả Hàn Quốc lẫn các

1. Eli Watkins: “Trump: Tillerson ‘wasting his time’ negotiating with North Korea”, *CNN*, 01/10/2017, <https://www.cnn.com/2017/10/01/politics/donald-trump-rex-tillerson-north-korea/index.html>.

2. Ayesha Rascoe & Makini Brice: “U.S. to move to ‘phase 2’ if North Korea sanctions don’t work: Trump”, *Reuters*, 24/02/2018, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-trump/u-s-to-move-to-phase-2-if-north-korea-sanctions-dont-work-trump-idUSKCN1G72KU>.

3. Sky News: “Who said what? Donald and Kim’s war of words”, 07/06/2018, <https://news.sky.com/story/donald-trump-and-kim-jong-un-s-war-of-words-11282766>.

4. Julian Borger: “US to suspend military exercises with South Korea, Trump says”, *The Guardian*, 12/6/2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jun/12/us-to-suspend-war-games-with-south-korea-donald-trump-kim-jong-un-north-summit>.

quan chức đối ngoại và quân sự cấp cao của Mỹ vào tình thế “ngạc nhiên”¹.

Bên cạnh đó, Trump liên tục đưa ra những tuyên bố chính sách trái ngược nhau mà không thông qua “bộ lọc” của bộ máy. Để giảm thiểu tác động của các “bộ lọc”, Trump sử dụng Twitter ở mức tối đa, thậm chí khi quyết sách còn chưa được thống nhất. Ví dụ, Trump ban đầu tuyên bố sẽ liệt Trung Quốc vào danh sách các nước “thao túng tiền tệ” nhưng sau đó lại tuyên bố điều ngược lại. Tháng 3/2018, Trump tuyên bố áp thuế thép và nhôm lên Trung Quốc trong khi các cố vấn như Ngoại trưởng Tillerson và Cố vấn kinh tế Gary Cohn kiến nghị Trump xem xét tình hình đàm phán và nghiên cứu tác động trước². Với Xyri, Trump ban đầu chỉ trích chính quyền tiền nhiệm vì dính líu quân sự nhưng tháng 4/2018, Trump bất ngờ tuyên bố sẽ tấn công bằng tên lửa, trước khi bàn với Hội đồng An ninh quốc gia để đưa ra quyết định cuối cùng³.

1. Josh Smith & Phil Stewart: “Trump surprises with pledge to end military exercises in South Korea”, *Reuters*, 12/6/2018, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-military/trump-surprises-with-pledge-to-end-military-exercises-in-south-korea-idUSKBN1J812W>.

2. Ben White & Andrew Restuccia: “Trump’s tariff war nudges Gary Cohn toward White House exit”, *Politico*, ngày 02/3/2018, <https://www.politico.eu/article/trumps-gary-cohn-tariff-war-nudges-toward-white-house-exit/>

3. Kevin Liptak & Kaitlan Collins: “A Syria decision hadn’t been made when Trump tweeted missiles “will be coming””, *CNN*, ngày 11/04/2018, <https://www.cnn.com/2018/04/11/politics/donald-trump-syria-tweets/index.html>.

Người phát ngôn Nhà Trắng và các Bộ trưởng thường làm nhiệm vụ giải thích các tuyên bố của Trump sau đó.

Thứ ba, xuất phát từ việc nhấn mạnh vào vai trò cá nhân, cũng như tự tin vào khả năng đàm phán và thỏa thuận của bản thân, Trump đã tập trung vào mối quan hệ cá nhân với các lãnh đạo trên thế giới để từ đó giải quyết các vấn đề chính sách. Trước khi gặp Putin tại Helsinki (tháng 7/2018), Trump đăng trên Twitter: liệu Putin có trở thành “bạn thân” của mình? Trước đó, khi nói về quan hệ Mỹ - Nga, Trump thường bỏ qua phần lợi ích chiến lược và tập trung vào cá nhân: Liệu Putin và Trump có thể hòa hợp với nhau, Putin có phải người bạn của Mỹ? Tuyên bố của Trump tại Biển năm 2018 cũng cho thấy Trump nhìn nhận quan hệ dưới góc độ cá nhân nhiều hơn: hai bên đối xử với nhau rất “nhã nhặn” (nice)¹ dù là “đối thủ cạnh tranh”. Khi được báo giới hỏi về khả năng Nga can thiệp vào bầu cử tổng thống Mỹ năm 2016, Trump không nhắc đến bằng chứng, chứng có do các cơ quan có thẩm quyền điều tra và cung cấp, hay các tuyên bố theo con đường chính phủ, mà đã trả lời rằng “mỗi lần gặp tôi, [Putin] nói, tôi không làm điều đó” và “tôi tin, tôi thật sự tin rằng khi [Putin] nói điều đó với tôi, ông ta đã nói thật”².

1. “Remarks by President Trump at Press Conference After NATO Summit”, *White House*, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-nato-summit-brussels-belgium/>

2. David Graham: “For Trump, the Interpersonal Is Political”, *The Atlantic*, ngày 03/11/2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/11/for-trump-the-interpersonal-is-political/545705/>

Sau khi gặp Tập Cận Bình, người được Trump miêu tả là “rất đặc biệt” và “rất tốt”¹, Trump cũng không ngần ngại khẳng định quan hệ cá nhân tốt đẹp, thậm chí khẳng định quan hệ này quan trọng trong việc giải quyết vấn đề Triều Tiên². Với Triều Tiên, trong khi các tổng thống Mỹ thông thường có lẽ sẽ không gặp lãnh đạo Triều Tiên nếu như một số điều kiện tiên quyết không được đáp ứng (trên thực tế, cho đến Trump, chưa Tổng thống Mỹ nào gặp Chủ tịch Triều Tiên), và trong khi Người phát ngôn Nhà Trắng Sarah Sanders cũng tuyên bố cần các bằng chứng rõ ràng của việc Triều Tiên tiến đến phi hạt nhân hóa để làm điều kiện cho cuộc gặp, Trump đã đồng ý gặp Chủ tịch Kim Jong Un mà không cần điều kiện nào³. Sau cuộc gặp thượng đỉnh Trump - Kim tại Xingapo, Trump đã dành những lời có cánh cho Kim, và tuyên bố rằng “chúng tôi rất hợp nhau”⁴. Trước nhận xét rằng thỏa thuận giữa Mỹ - Triều không có

1. Stephen J. Adler, Steve Holland, Jeff Mason: “Trump says ‘major, major’ conflict with North Korea possible, but seeks diplomacy”, *Reuters*, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-exclusive-idUSKBN17U04E>.

2. Zhao Huanxin: “Trump: Kim Jong-un ‘very open, honorable’”, *China Daily*, 26/4/2018, <https://usa.chinadaily.com.cn/a/201804/26/WS5ae0c8d1a3105cdcf651a7fe.html>.

3. Peter Jacobs: “The White House already looks as if it’s backtracking on Trump’s meeting with Kim Jong Un”, *Business Insider*, 09/3/2018, <https://www.businessinsider.sg/trump-kim-jong-un-north-korea-meeting-white-house-backtracking-2018-3/>

4. Conor Friedersdorf: “Trump’s “Great Chemistry” With Murderous Strongmen”, *The Atlantic*, 13/6/2018, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/06/trumps-great-chemistry-with-murderous-strongmen/562709/>

nhiều giá trị, Trump khẳng định mình và Kim Jong Un đã thiết lập được quan hệ hữu hảo¹. Trump cũng đã đăng dòng tweet rằng “tất cả mọi người giờ đây có thể cảm thấy an toàn hơn nhiều so với ngày tôi nhậm chức. Không còn mối đe dọa hạt nhân từ Triều Tiên. Gặp gỡ với Kim Jong Un là một trải nghiệm thú vị và tích cực”². Việc tuyên bố thành tích quá sớm này không chỉ cho thấy Trump đề cao bản thân mà còn cho thấy sự hiểu biết còn đơn giản về vấn đề Triều Tiên và vấn đề liên quan.

Cuối cùng, đồng thời với quá trình đổi ngoại kể trên, Trump đã nhiều lần thay đổi nhân sự trong nhóm cố vấn thân cận và/hoặc quan chức cấp cao, bắt nguồn từ nhu cầu kiểm soát chính sách cao đối với các vấn đề thuộc ưu tiên đối ngoại của cá nhân. Tháng 7/2017, Trump sa thải Chánh Văn phòng Nhà Trắng Reince Priebus - một thành viên cao cấp của Đảng Cộng hòa, và điều chuyển tướng John Kelly, người đang giữ vị trí Bộ trưởng Bộ An ninh nội địa vào vị trí Chánh Văn phòng. Ngày 18/8/2017, cố vấn chiến lược Steve Bannon - người đóng vai trò quan trọng trong chiến dịch tranh cử của Trump, bị cách chức sau những mâu thuẫn với gia đình Trump, các cố vấn khác, cũng như với chính Trump³. Báo chí đã đưa tin về

1. Paul Waldman: “Trump will end up agreeing that North Korea can keep its nukes”, *Washington Post*, 12/6/2018, <https://www.washingtonpost.com/blogs/plum-line/wp/2018/06/12/trump-will-end-up-agreeing-that-north-korea-can-keep-its-nukes/?noredirect=on>.

2. Tweet của Trump 13/6/2018, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1006837823469735936?lang=en>.

3. Philip Elliott, Steve Bannon: “Is a Lot Like Donald Trump. That’s Why He Was Fired”, *Time*, 2017, <http://time.com/4907333/steve-bannon-fired-trump-analysis/>

sự “căm phẫn” của tổng thống đối với các phát biểu của Bannon, đặc biệt liên quan đến vấn đề Nga can thiệp vào bầu cử Mỹ¹. Tháng 3/2018, Trump sa thải Rex Tillerson qua Twitter và bổ nhiệm Giám đốc CIA Mike Pompeo vào vị trí Ngoại trưởng. Trước đó, báo chí đã tường thuật các mâu thuẫn giữa Trump và Tillerson về một loạt vấn đề đối ngoại. Trong thời gian Tillerson nỗ lực nhằm khởi động tiến trình đàm phán với Triều Tiên, Trump công khai phủ định nỗ lực của Tillerson và đe dọa “hủy diệt” quốc gia này như nêu ở trên²; trong khi Tillerson cùng các quan chức khác cố gắng thuyết phục Trump cân nhắc cẩn thận về thỏa thuận với Iran, Trump tuyên bố thỏa thuận này là “một sự xấu hổ cho Mỹ” (trong diễn văn tại Đại hội đồng Liên hợp quốc) và muốn thay đổi phần lớn nội dung³; trong khi Tillerson ủng hộ Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu, Trump luôn tuyên bố sự ấm lên của toàn cầu

1. Lauren Gambino, David Smith và Ben Jacobs: “Trump hits back at Steve Bannon: “When he was fired, he lost his mind””, *The Guardian*, 03/01/2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/03/donald-trump-steve-bannon-lost-his-mind>.

2. Zack Beauchamp: “Rex Tillerson’s firing puts the nail in the coffin of the “adults in the room” theory”, *Vox*, 14/3/2018, <https://www.vox.com/world/2018/3/14/17114444/rex-tillerson-fired-rexit-trump-adults>.

3. Josh Delk: “Tillerson urging Trump to certify Iran’s compliance with nuclear deal: report”, *The Hill*, 21/9/2017, <https://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/351853-tillerson-urging-trump-to-certify-irans-compliance-with-nuclear-deal>.

là “trò lừa” (hoax)¹ và quyết định rút Mỹ khỏi hiệp định quốc tế này². Khác với Tillerson, Pompeo được cho là có quan điểm gần với Trump hơn về đối ngoại, đặc biệt là cứng rắn hơn đối với các vấn đề liên quan đến an ninh như Triều Tiên hay Iran, và là người “trung thành” với Trump³.

Cùng tháng 3/2018, cố vấn an ninh H.R. McMaster được thay thế bằng cựu đại sứ Mỹ tại Liên hợp quốc John Bolton. Nhiều nguồn tin cho biết McMaster và Trump đã bất đồng “nhiều tháng” đối với chính sách về Ághanistan, Iran và Nga⁴. John Bolton được đánh giá là điều hâu và có quan điểm cứng rắn trong các vấn đề Triều Tiên, Iran cũng như trong quan hệ với Trung Quốc⁵. Bolton cũng là

1. Trump Twitter Archive, <http://trumptwitterarchive.com/>

2. Timothy Cama: “Tillerson: ‘My view didn’t change’ on Paris climate agreement”, *The Hill*, 13/6/2017, <https://thehill.com/policy/energy-environment/337578-tillerson-my-view-didnt-change-on-paris-climate-agreement>.

3. Joel Gunter: “Pompeo replaces Tillerson. Where does that take US foreign policy?”, *BBC*, 14/3/2018, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-43398579>.

4. “HR McMaster: Why did Trump dump national security adviser?”, *BBC*, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-39033934>; Alex Ward: “Trump’s national security adviser, H.R. McMaster, is out. It was a long time coming”, *Vox*, 22/3/2018, <https://www.vox.com/2018/3/22/16065042/hr-mcmaster-trump-john-bolton-fired>.

5. Ed Pilkington và Julian Borger: “John Bolton to replace McMaster

người chống chủ nghĩa đa phương nói chung và Liên hợp quốc nói riêng¹. Tháng 4/2018, trưởng Cố vấn kinh tế Gary Cohn rời khỏi Nhà Trắng sau một loạt các mâu thuẫn với Trump về chiến tranh thương mại và hiệp định thương mại². Tháng 01/2019, đến lượt John Kelly rời khỏi vị trí Chánh Văn phòng và James Matis rời khỏi vị trí Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, cũng do các mâu thuẫn không thể dung hòa trong thời gian dài.

Qua đây có thể thấy, Trump đã lần lượt thay thế những người có quan điểm chính sách bất đồng bằng những người có quan điểm tương tự, do Trump muốn bảo đảm nhóm thân cận phải “trung thành” với lập

as Trump's national security adviser”, *The Guardian*, 22/3/2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/mar/22/hr-mcmaster-donald-trump-national-security-adviser-resigns>; Steve Holland: “Trump picks hardliner Bolton to replace McMaster as national security adviser”, *Reuters*, ngày 23/3/2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-bolton/trump-picks-hardliner-bolton-to-replace-mcmaster-as-national-security-adviser-idUSKBN1GY394>.

1. Bruce Jentleson: *American Foreign Policy: The Dynamics of Choices in the 21st century*, 4 ed., Norton & Company, New York & London, 2010, tr.35.

2. Ben White & Andrew Restuccia: “Trump's tariff war nudges Gary Cohn toward White House exit”, *Politico*, ngày 02/3/2018, <https://www.politico.eu/article/trumps-gary-cohn-tariff-war-nudges-toward-white-house-exit/>; Jeff Cox: “Trump lashes out at Gary Cohn: “I could tell stories about him like you wouldn't believe””, *CNBC*, ngày 11/10/2018, <https://www.cnbc.com/2018/10/11/trump-on-gary-cohn-i-could-tell-stories-about-him-like-you-wouldnt-believe.html>.

trường của tổng thống. Bên cạnh đó, các quan chức bị thay thế đều là những người được cho là có khả năng gây ảnh hưởng và kiểm chế Trump. McMaster, Tillerson, Kelly, Mattis thường được gọi là “những người lớn ở trong phòng” - những người được hy vọng là sẽ thuyết phục được Trump nhắm theo đuổi những chính sách cẩn trọng hơn¹. Steve Bannon là trường hợp đặc biệt. Bannon thường được quy cho công lao là đã hoạch định ra chiến lược giúp Trump thắng cử và là nhà tư tưởng đảng sau nhiều chính sách của Trump. Trump đã tỏ ra không hài lòng và phủ định điều này thông qua tuyên bố rằng “Bannon không liên quan gì đến tôi hay vị trí tổng thống của tôi”, và chỉ là “nhân viên làm việc cho tôi sau khi tôi đã chiến thắng vị trí ứng cử viên đại diện thông qua đánh bại 17 ứng cử viên khác - những người tài năng nhất của Đảng Cộng hòa”². Như vậy, việc sa thải các quan chức kể trên không chỉ giúp Trump theo đuổi các chính sách theo ý muốn của mình mà không gặp phải nhiều cản trở, mà còn giúp Trump khẳng định vai trò “quyết định”, không bị phụ thuộc hay ảnh hưởng bởi bất cứ ai.

1. Zack Beauchamp: “Rex Tillerson’s firing puts the nail in the coffin of the “adults in the room” theory”, *Vox*, 14/3/2018, <https://www.vox.com/world/2018/3/14/17114444/rex-tillerson-fired-rexit-trump-adults>.

2. David Graham: “Why Trump Turned on Steve Bannon”, *The Atlantic*, 13/01/2018, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/01/the-president-vs-steve-bannon/549617/>

2. Chính sách đối ngoại của chính quyền Trump

Có thể thấy sau khi nhậm chức, Trump đã can dự trực tiếp vào các vấn đề đối ngoại thuộc ưu tiên cá nhân. Chính sách của Mỹ với Trung Quốc, Ixraen, Triều Tiên, đồng minh, và thương mại quốc tế có đã chuyển biến mang dấu ấn cá nhân Trump. Tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa với việc Trump có thể chi phối, đã chi phối và sẽ chi phối hoàn toàn các chính sách này. Ngoài các nguyên nhân thuộc về thể chế chính trị Mỹ (giới hạn vai trò của tổng thống, vai trò của các chủ thể chính sách khác, nguyên tắc kiểm soát và cân bằng giữa ba nhánh quyền lực) và hoàn cảnh khách quan (phản ứng chính sách của các quốc gia khác, các ràng buộc quốc tế), còn có các nguyên nhân thuộc về bản thân Trump.

Việc thiếu kinh nghiệm chính trị buộc Trump trải qua thời gian “học việc” và làm quen với các quá trình hoạch định chính sách. Trong một cuộc phỏng vấn với hãng tin AP, Trump đã thừa nhận mình trước đây chưa nhận thức được về “tầm vóc” to lớn của việc vận hành một quốc gia so với vận hành một công ty¹. Trump đã so sánh rằng Mỹ lớn hơn “gấp hàng nghìn lần so với công ty lớn nhất trên thế giới”, và mỗi bộ, ban, ngành đều lớn hơn bất kỳ công ty nào. Trump thừa nhận rằng vị trí tổng thống đã tác động lên bản thân, đặc biệt là ý thức về “trách nhiệm đối với con người”, “trong kinh doanh, bạn không nhất thiết

1. David A. Graham: “Trump: ‘I Never Realized How Big It Was’”, *The Atlantic*, tháng 4/2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/04/trumps-learning-curve/524115/>

cần trái tim, trong khi ở đây, hầu hết mọi việc đều tác động đến người khác”, do đó việc ra quyết định “khó khăn hơn nhiều so với bình thường”¹. Mặc dù không có thông tin cụ thể về việc Trump đã “học việc” như thế nào, hoặc Trump đã thay đổi được bao nhiêu, nhưng có thể nhìn vào các kết quả và thấy Trump đã chấp nhận một số vấn đề so với các tuyên bố ban đầu, ví dụ NATO không còn “lỗi thời” hay Mỹ sẽ không hủy NAFTA mà sẽ tiến hành đàm phán lại. Bên cạnh đó, các kết quả cũng cho thấy Trump đã không trực tiếp tham gia vào các bước hoạch định chính sách, tạo không gian cho các chủ thể khác tác động lên chính sách thông qua quá trình hoạch định và thực thi của họ. Ví dụ điển hình nhất là việc đổi tên NAFTA thành USMCA để làm hài lòng Trump nhưng trên thực chất là bình mới rượu cũ như nêu ở trên.

Với những vấn đề nằm ngoài ưu tiên của Trump, có thể quan sát thấy là Trump chỉ can dự về mặt để ra nguyên tắc chính sách chung, còn lại ủy thác cho cấp dưới. Theo nhận xét của Ngoại trưởng Tillerson, Tổng thống “không thích đọc, không đọc các báo cáo tóm tắt, không thích đi vào chi tiết của rất nhiều thứ”². Trong các vấn đề Trump không quan tâm lại bao gồm một vấn đề

1. The Associated Pres: “Transcript of AP interview with Trump”, 24/4/2017, <https://apnews.com/c810d7de280a47e88848b0ac74690c83>.

2. CBS News: “Rex Tillerson reflects on firing, working for “undisciplined” Trump”, ngày 07/12/2018, <https://www.cbsnews.com/news/rex-tillerson-bob-schieffer-interview-houston-firing-trump-tweet-tillerson-insult-2018-12-07/>

quan trọng nhất, đó là đề ra một chiến lược đối ngoại có tính tổng thể để làm kim chỉ nam cho các hoạt động đối ngoại đa dạng của quốc gia (chính sách với các khu vực, các quốc gia, các tổ chức quốc tế và khu vực, các vấn đề an ninh phi truyền thống, v.v.). Chính quyền Trump đã kịp thời công bố chiến lược này chỉ sau một năm cầm quyền - Chiến lược An ninh quốc gia (NSS) 2017. Trong khi chiến lược này khẳng định “đặt nước Mỹ lên trên hết” theo đúng khẩu hiệu của Trump, nội dung bên trong in đậm dấu ấn của Đảng Cộng hòa hơn là của Trump (chương tiếp theo sẽ phân tích kỹ về chiến lược này), do đó, chiến lược đối ngoại chung của Mỹ mang tính chất nối tiếp, ít gặp gián đoạn hơn. Ví dụ, chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương của Trump được cho là phiên bản thứ hai của chiến lược Tái cân bằng. Chính sách của Mỹ với các “đối tác” như Ấn Độ, Ôxtrâylia, Philíppin và Việt Nam tại khu vực này không có thay đổi gì đáng kể cho thấy dấu ấn của Trump¹. Trong việc thực thi, Bộ Quốc phòng và Bộ Ngoại giao đóng vai trò chủ đạo, tiếp nối công việc trước đó của họ.

*

* * *

Như vậy, tiểu sử, tính cách cá nhân và phong cách lãnh đạo của Trump đã tác động to lớn đến việc Trump tham gia vào chính sách đối ngoại của Mỹ. Trump có

1. Chen Dingding: “What China Thinks of the Indo-Pacific Strategy”, *The Diplomat*, 5/2018,<https://thediplomat.com/2018/05/what-china-thinks-of-the-indo-pacific-strategy/>

ánh hưởng quan trọng lên chính sách đối ngoại, ghi dấu ấn cá nhân theo cách nhiều người tiền nhiệm không có. Về mục tiêu, Trump đặt lợi ích riêng của Mỹ lên trên hết (đôi khi trên cả các nguyên tắc đối ngoại thông thường). Các lợi ích này phải hữu hình, đo được bằng giá trị kinh tế dù có thể bị coi là ngắn hạn. Về phương hướng, Trump tập trung vào cạnh tranh (nước Mỹ phải thắng), sẵn sàng đảo ngược các chính sách cố hữu, và tìm kiếm cơ hội thương lượng mới. Về triển khai, Trump coi trọng sự “khó lường” và xây dựng quan hệ cá nhân với các lãnh đạo trên thế giới để giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, Trump chỉ can dự trực tiếp và đóng vai trò quan trọng trong các vấn đề thuộc về ưu tiên cá nhân. Trump đóng vai trò hạn chế hơn trong các chính sách còn lại do ủy thác việc xây dựng và thực thi các chính sách này cho các chủ thể khác. Các chương sau sẽ cho thấy ảnh hưởng này của Trump chịu tác động (theo chiều hướng tăng hoặc giảm) bởi các yếu tố nội bộ khác như cố vấn, nhóm lợi ích hay hệ thống tam quyền phân lập như thế nào.

*CHƯƠNG IV***MỐI QUAN HỆ ĐẢNG CỘNG HÒA - TỔNG THỐNG D. TRUMP
VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI**

TRÌ TRUNG

Việc Donald Trump thắng cử trong cuộc chạy đua vào Nhà Trắng là một ngoại lệ của nền chính trị Mỹ. Trump chưa từng tích cực tham gia chính trị, chưa từng đảm nhiệm bất cứ vị trí nào trong bộ máy của chính phủ Mỹ, và mới chỉ trở thành thành viên Đảng Cộng hòa khi quyết định tham gia tranh cử tổng thống. Quá trình Trump vượt qua các cuộc bầu cử sơ bộ, trở thành ứng cử viên tổng thống chính thức của Đảng Cộng hòa, và sau cùng là trở thành tổng thống thứ 45 của Mỹ, cũng đồng thời là quá trình tranh cãi gay gắt trong nội bộ nước Mỹ về cá nhân Trump, các giá trị mà Trump đại diện, vai trò của Đảng Cộng hòa với tư cách là Đảng của Trump và sau đó là đảng cầm quyền, và quan hệ giữa Trump và Đảng Cộng hòa.

Chương này sẽ phân tích về mối quan hệ của Đảng Cộng hòa với Donald Trump, đặc biệt tập trung vào việc Đảng Cộng hòa quản lý mối quan hệ này như thế nào, và tác động của mối quan hệ này đến chính sách đối ngoại của

Mỹ từ năm 2017 đến nay. Cụ thể, chương này tập trung vào hai sự kiện là việc xây dựng (i) Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016 (tháng 7/2016), tại thời điểm Donald Trump chính thức trở thành ứng cử viên đại diện cho Đảng tham gia tranh cử tổng thống Mỹ; và (ii) Chiến lược An ninh quốc gia (tháng 12/2017), thời điểm một năm sau khi Trump trở thành tổng thống Mỹ. Việc tìm hiểu về quá trình xây dựng cũng như nội dung của hai văn bản chính sách này sẽ cho thấy rõ nhất sự tác động của mối quan hệ đảng - ứng cử viên đại diện/tổng thống lên chính sách tại các thời điểm mấu chốt: khi mối quan hệ mới được thiết lập và cả hai có chung mục tiêu chính trị là chiến thắng trong cuộc bầu cử tổng thống; và khi cả hai đã trải qua một năm trên cương vị đảng cầm quyền và tổng thống. Qua đó có thể nhận định về vai trò khác biệt của hai chủ thể chính trị quan trọng này đối với việc hoạch định chính sách đối ngoại.

I. MỐI QUAN HỆ GIỮA ĐẢNG VÀ TỔNG THỐNG: CƠ SỞ LỊCH SỬ VÀ LÝ THUYẾT

Trước hết có một lưu ý về chủ thể “đảng”. Hai đảng chính ở Mỹ thường được gọi là hai “doanh trướng lớn” (“big tents”), bởi vì dưới nhãn hiệu Dân chủ hay Cộng hòa là mạng lưới lỏng lẻo và đa tầng nấc của nhiều lực lượng và/hoặc nhóm lợi ích với các mục tiêu khác nhau, thậm chí là trái ngược nhau. Tuy nhiên, chương này bỏ qua quan hệ nội bộ phức tạp để nhấn mạnh vào vai trò chính yếu của đảng: là đại diện cho liên minh giữa các nhóm,

giải quyết các vấn đề hành động tập thể¹. Để đạt được điều này, đảng được tổ chức gần giống mô hình cộng sự của công ty luật, trong đó các cộng sự cao cấp, mà cụ thể ở đây là các lãnh đạo đảng, bao gồm những người đứng đầu các ủy ban, tiểu ủy ban, Thượng viện và Hạ viện, các ủy ban tài chính, v.v. vạch ra đường lối chiến lược và sách lược chung cho đảng². Do đó trong khuôn khổ nghiên cứu của chương này, “đảng” được coi như là một chủ thể thống nhất, có đường lối tương đối thống nhất và lợi ích chung, được duy trì và đại diện bởi các lãnh đạo cao cấp của đảng.

Từ thập niên 1970 và 1980, hai đảng Dân chủ và Cộng hòa đã tiến hành các cải cách thẻ lệ bầu cử theo hướng dân chủ hóa³. Nếu như trước đây, các lãnh đạo cao cấp của đảng chỉ phô biến việc lựa chọn ứng cử viên đại diện cho đảng đứng ra tranh cử tổng thống, sau cải cách, việc lựa chọn ứng cử viên đại diện không còn phụ thuộc vào suy xét của lãnh đạo đảng mà được quyết định thông qua các

1. Theodore J. Lowi et al.: *American Government: Power and Purpose*, 14th core ed., Norton & Company, New York and London, 2017, tr.509.

2. Gary W. Cox và Mathew D. McCubbins: *Setting the Agenda Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge University Press, New York 2005, tr.18-19.

3. Đảng Dân chủ tiến hành cải cách sau thất bại trong cuộc bầu cử tổng thống năm 1968. Sau đó, Đảng Cộng hòa cũng tiến hành các cải cách tương tự. Để biết thêm chi tiết, xem Mark Brewer và Sandy Maisel: *Party and Elections in America: the electoral process*, 7th. ed., Rowman & Littlefield, London, 2016, chương 8, EPUB.

cuộc bầu cử sơ bộ mang tính phổ thông¹. Nói theo cách khác, đảng không còn là “trung tâm quyền lực” kiểm soát các ứng cử viên, hay địa chỉ duy nhất giữ chìa khóa vào cánh cửa bầu cử. Cử tri mới là người ra quyết định chọn hay không chọn ứng cử viên nào².

Ngay từ đầu đã có lời cảnh báo về mặt trái của cải cách. Một số nhà khoa học chính trị có uy tín cho rằng các cuộc bầu cử sơ bộ có thể “dẫn đến sự xuất hiện của các ứng cử viên cực đoan hoặc mị dân”, những người do không bị hạn chế bởi lòng trung thành với đảng, nên “không có gì để mất khi khuấy động lòng thù ghét của đám đông hoặc đưa ra các lời hứa hẹn vô lý”³. Steven Levitsky và Daniel Ziblatt cũng đưa ra nhận xét rằng việc đặt quyền quyết định vào tay cử tri tuy dân chủ hơn nhưng làm suy yếu chức năng “gác cổng” (gatekeeping) của đảng, dẫn đến khả năng xóa bỏ quá trình thẩm định (peer review process) trong nội bộ đảng và tạo cơ hội cho những ứng viên bên ngoài và thiếu kinh nghiệm⁴.

1. Mark Brewer và Sandy Maisel: *Party and Elections in America: the electoral process*, Sđd, chương 8, EPUB.

2. Mark Brewer và Sandy Maisel: *Party and Elections in America: the electoral process*, Sđd, chương 2, EPUB.

3. Dẫn trong Steven Levitsky và Daniel Ziblatt: *How democracies die*, (New York: Crown, 2018), chương 2, pdf ebook. Tác giả không nêu cụ thể là trích dẫn từ các nhà khoa học chính trị nào.

4. Steven Levitsky và Daniel Ziblatt: *How democracies die*, Sđd, chương 2, pdf ebook.

Tuy nhiên các cảnh báo nêu trên đã không xảy ra trong thời gian dài. Nhìn chung, tất cả các ứng cử viên tổng thống từ thập kỷ 1970 đến nay đều được nhận xét là những người đáng tin cậy và đại diện được cho các đường hướng và giá trị của hai chính đảng chính là Dân chủ và Cộng hòa¹. Trường hợp các ứng cử viên ngoài đảng tham gia tranh cử vị trí ứng cử viên đại diện cho đảng đã xuất hiện, nhưng họ đều không thành công². Bởi cảnh “ổn định” này có thể được giải thích bằng khả năng duy trì quyền lực tương đối của đảng, thông qua mối quan hệ ràng buộc lâu dài và chặt chẽ, đặc biệt là về lợi ích giữa đảng và ứng cử viên/tổng thống³.

1. Cohel, Marty et al.: *The Party decides: Presidential nominations before and after reform*, The University of Chicago Press, Chicago and London 2008, tr.4.

2. Steven Levitsky và Daniel Ziblatt: *How democracies die*, Sđd, chương 2, pdf ebook.

3. Trong khuôn khổ cuộc tranh luận về quyền lực của đảng, nhiều học giả đã chứng minh rằng đảng đóng vai trò quan trọng hơn là biểu hiện bên ngoài. Lý do là vì trong các cuộc bầu cử sơ bộ trên khắp cả nước Mỹ, để chiến thắng, ứng cử viên cần phải thiết lập mối quan hệ liên minh với các nhà tài trợ, truyền thông báo chí, các nhóm lợi ích, các nhà chính trị ở cấp tiểu bang như thống đốc, thị trưởng, thượng nghị sĩ, hạ nghị sĩ, và đặc biệt là cần những người làm việc trên địa bàn các cấp ở tất cả các bang. Đây là những thứ chỉ có tổ chức đảng mới cung cấp được. Bên cạnh đó, như Marty Cohel nhận xét, do vị trí tổng thống Mỹ có nhiều quyền lực nên không có lý gì các lãnh đạo đảng hay các nhóm liên minh, lợi ích lại bỏ qua mà không tìm cách gây ảnh hưởng đến việc lựa chọn người ngồi vào vị trí này của đảng, và trên thực tế họ cũng đã không đứng ngoài cuộc. Vì vậy, việc cung

Tính đến thời điểm Donald Trump, mối quan hệ “mưa thuận gió hòa”, song trùng lợi ích giữa đảng và ứng cử viên đại diện/tổng thống trong một quãng thời gian dài đã tạo điều kiện để hai bên gần được coi là một, và đối xử như là một thực thể thống nhất. Bối cảnh này đã không cho các nhà nghiên cứu “cơ hội” để quan sát và trả lời một loạt câu hỏi: nếu một ứng viên ngoài đảng vượt qua các cuộc bầu cử sơ bộ để trở thành đại diện cho đảng và sau đó trở thành tổng thống, nếu ứng viên này có chính sách xa rời đường lối của đảng, thì điều gì sẽ xảy ra, đảng sẽ làm gì, mối quan hệ của hai bên sẽ như thế nào trước và sau bầu cử, và vai trò của đảng sẽ biến đổi như thế nào? Do thiếu vắng các nghiên cứu mang tính tổng kết, khái quát hóa, nên công cụ có ích nhất giúp làm sáng tỏ các vấn đề này, là tìm hiểu về những tương đồng và đặc biệt là những khác biệt về lợi ích của đảng và ứng cử viên

cấp các mạng lưới liên minh và dịch vụ tranh cử giúp đảng duy trì tầm quan trọng của họ, bất kể rằng họ không nắm giữ vai trò chính thức nào. Thậm chí, Arthur Hadley còn lập luận rằng quá trình này trên thực chất là một cuộc “bầu cử sơ bộ vô hình” (invisible primary), thông qua đó các lãnh đạo của đảng ngay từ đầu đã có thể “khống chế” việc để cử bằng nhiều phương thức khác nhau. Chiến thắng của các ứng cử viên được đảng “bảo trợ” như Ronald Reagan, Bill Clinton, Al Gore, và cả Bush cha và con được cho là minh chứng rõ ràng cho khả năng này của đảng. Xem Marty Cohen et al.: *The Party decides: Presidential nominations before and after reform*, chương 1, 6; Mark Brewer và Sandy Maisel: *Party and Elections in America: the electoral process*, chương 2, EPUB. Steven Levitsky và Daniel Ziblatt: *How democracies die*, pdf ebook.

đại diện/tổng thống. Đây là cơ sở để giúp nhìn vào mối quan hệ hợp tác, mâu thuẫn và kiểm chế đầy phức tạp của Đảng Cộng hòa và Tổng thống Donald Trump¹.

Đảng và ứng cử viên tổng thống có chung mục tiêu và lợi ích là chiến thắng trong cuộc chạy đua vào Nhà Trắng. Khi lên cầm quyền, tổng thống dựa vào thành viên của đảng để tổ chức chính phủ, đặc biệt là đưa nhân sự vào nội các và các vị trí cấp cao. Tổng thống cũng cần đến các thành viên của đảng trong Quốc hội để ủng hộ và thông qua ngân sách cho các đề xuất chính sách của họ². Ở chiều ngược lại, đề xuất chính sách của tổng thống đóng vai trò trung tâm trong việc củng cố hàng ngũ thành viên của đảng trong Quốc hội. Thành viên thuộc đảng của tổng thống được trông chờ là sẽ ủng hộ, và thành viên thuộc đảng đối lập sẽ phản đối các đề xuất của tổng thống³.

Nhưng mục tiêu và lợi ích của đảng và tổng thống đối với việc cầm quyền có một số khác biệt. Đầu tiên, hầu hết những người thắng cử vào vị trí tổng thống đều rất chú trọng đến di sản của họ, và đặc biệt là họ muốn được lịch

1. Cũng cần lưu ý rằng so sánh về lợi ích không phải công cụ duy nhất để giải thích hành vi của đảng và ứng cử viên đại diện/tổng thống. Có thể kể đến các công cụ khác như thể chế chính trị, tâm lý chính trị hay ý thức hệ, v.v., tuy nhiên trong khuôn khổ hạn hẹp của chương này, các công cụ này sẽ không được sử dụng, hoặc sẽ được lồng ghép vào trong các phân tích về lợi ích.

2, 3. Theodore J. Lowi et al.: *American Government: Power and Purpose*, 5th ed, tr.506, 233.

sử nhìn nhận như các lãnh đạo mạnh và hiệu quả. Họ chỉ có một quãng thời gian ngắn, bốn năm, hoặc nhiều hơn là tám năm để tạo nên một bảng thành tích rực rỡ. Muốn thành công, họ phải kiểm soát được chính phủ và thao túng được các chính sách càng nhiều càng tốt, có nghĩa là họ cần có quyền lực - thứ được coi là nền tảng của sự thành công của tổng thống¹. Terry Moe và William Howell nhận xét rằng điều này đặc biệt đúng khi nước Mỹ bước sang thế kỷ XXI. Lý do chủ yếu là, do quyền lực của đảng giảm đi tương đối và tổng thống mạnh lên tương đối, tổng thống đã có được tầm vóc và không gian linh hoạt lớn hơn để đóng vai trò như một nhà lãnh đạo chính trị "khởi nghiệp" (entrepreneurial political leader), nghĩa là họ có cả động lực và cơ hội để tự định hình số phận chính trị của họ, và để thâu tóm quyền lực nhằm đạt được điều này².

Nhờ vào sự mạo hiểm và các khoảng trống trong thể chế chính trị, tổng thống có cơ hội để mở rộng quyền lực đến mức áp đảo các chủ thể chính trị còn lại, thậm chí họ có thể đơn phương làm luật trong khi Quốc hội không có ý chí, hoặc khả năng để ngăn cản³. Thực tế này cho phép tổng thống thúc đẩy chính sách mà không nhất thiết phải dựa vào thành viên của đảng trong Quốc hội, hoặc không

1. Richard Neustadt, trích trong Terry Moe và William Howell: "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", *Presidential Studies Quarterly* 29, No. 4 (12/1999), tr.854.

2, 3. Terry Moe và William Howell: "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory", *Presidential Studies Quarterly* 29, No. 4 (12/1999), tr.854.

phải dựa vào quá nhiều. Tuy nhiên, Moe và Howell cũng chỉ ra rằng không phải tổng thống muốn làm gì thì làm. Nếu lập trường chính sách của tổng thống đi quá xa so với lập trường của đa số đại biểu Quốc hội, đặc biệt là đối với các vấn đề liên quan chặt chẽ đến cử tri, các đại biểu Quốc hội có thể vượt qua các rào cản đảng phái, liên kết với nhau để cản trở tổng thống. Chính vì điều này, xét từ khía cạnh sách lược, tổng thống sẽ lựa chọn đơn phương đối với các vấn đề ít liên quan đến cử tri để có thể dễ dàng vượt qua Quốc hội. Cụ thể là trong khi tổng thống có xu hướng tiêm tiến và ôn hòa trong chính sách đối nội, họ thường thực hiện các hành động đơn phương trong lĩnh vực đối ngoại¹.

Ngoài ra, tổng thống có thể mở rộng quyền lực thông qua ba con đường: đảng, dân vận, và chính phủ. Theo con đường đầu tiên, tổng thống dựa vào các thành viên của đảng trong Quốc hội để tác động vào quá trình lập pháp và nhờ đó hiện thực hóa đề xuất chính sách của họ, như nêu ở trên. Theo con đường thứ hai, tổng thống “đi vào công chúng” (strategy of going public) để vận động sự ủng hộ rộng rãi của đám đông nhằm gây áp lực cho đối thủ. Con đường này thường được coi là lựa chọn khác hoặc phụ trợ, khi tổng thống không thể dựa vào đảng của mình trong Quốc hội, tức là khi tổng thống và các thành viên của đảng trong Quốc hội không

1. Terry Moe và William Howell: “Unilateral Action and Presidential Power: A Theory”, *Presidential Studies Quarterly* 29, No. 4 (12/1999), tr. 864.

chia sẻ mục tiêu chính sách, hoặc khi đảng của tổng thống chỉ chiếm thiểu số. Theo con đường thứ ba, tổng thống tìm cách gia tăng kiểm soát đối với các cơ quan hành pháp hoặc tạo ra các thể chế hành chính mới mà giúp họ giám phụ thuộc vào Quốc hội, ví dụ như dùng cơ chế đạo luật của tổng thống để thực hiện mục tiêu chính sách¹. Có thể nói sự tồn tại của nhiều nguồn khác nhau để mở rộng quyền lực tạo điều kiện cho tổng thống thoát khỏi ràng buộc với đảng và theo đuổi các lợi ích riêng rẽ nếu họ muốn.

Ngược với tổng thống, đảng có một số lợi ích khác. Đầu tiên, cần nhấn mạnh rằng đảng và tổng thống là hai chủ thể chính trị khác nhau về bản chất: đảng là một tập thể, còn tổng thống là cá nhân. Đảng không chỉ muốn có được vị trí tổng thống và gián tiếp là các vị trí chủ chốt của nhánh hành pháp, đảng còn muốn chiến thắng trong các cuộc bầu cử Thượng viện và Hạ viện để nắm quyền kiểm soát Quốc hội. Gary Cox và Mathew McCubbins phân tích rằng việc chiếm vị trí đa số tại Quốc hội đem lại nhiều lợi ích thiết thực cho các thành viên cấp cao của đảng, là những người về cơ bản muốn tái đắc cử và thăng tiến tại cơ quan này, cũng như thuận lợi thực hiện các mục tiêu chính sách của họ. Cụ thể như ở Hạ viện, thành viên của đảng chỉ có thể đạt được các vị trí chủ tịch ủy ban và các chức vụ chủ chốt khác, và dễ dàng thông qua các dự án luật khi đảng của họ chiếm vị trí đa số. Vì vậy

1. Theodore J. Lowi et al.: *American Government: Power and Purpose*, 5th ed, tr.270-284.

có thể nói việc kiểm soát Quốc hội là then chốt đối với lợi ích của đảng¹.

Việc thành viên của đảng có tái đắc cử không, và đảng có chiếm đa số hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Một mặt, điều này liên quan đến biểu hiện của tổng thống, vì mức độ tán thành cao đối với tổng thống sẽ làm tăng cơ hội trúng cử cho các thành viên cùng đảng với tổng thống (như nhiều nghiên cứu đã chỉ ra)². Mặt khác, điều này liên quan chặt chẽ đến danh tiếng, hay “nhãn hiệu” (label/brand name) của đảng nói chung. Gary và McCubbins cho rằng danh tiếng của đảng là “tài sản chung” (public good) của tất cả các thành viên. Cụ thể là khi danh tiếng tăng hoặc giảm, tất cả các thành viên đều hưởng lợi hoặc chịu thiệt, bất kể là cá nhân họ có đóng góp vào việc tăng hay giảm này hay không. Danh tiếng, bên cạnh việc phụ thuộc vào tổng thống với tư cách là lãnh đạo đảng, còn phụ thuộc không nhỏ vào thành tích của đảng tại Quốc hội - ví dụ như các chính sách mà đảng và thành viên cao cấp của đảng thúc đẩy, thông qua hay phản đối, đều có thể gây ảnh hưởng to lớn đến đánh giá của cử tri đối với đảng³. Cũng cần lưu ý rằng sự gắn bó của thành viên với đảng không bị hạn chế bởi nhiệm kỳ

1, 3. Gary W. Cox và Mathew D. McCubbins: *Setting the Agenda Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, (New York: Cambridge University Press, 2005), tr.21.

2. David R. Jones và Monika L. McDermott: “The Responsible Party Government Model in House and Senate Elections”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1, (1/2004), tr.6.

bốn năm hay tám năm, mà thường mang tính dài hạn hơn, do đó lợi ích của họ gắn chặt với danh tiếng mà đảng xây dựng được.

Như vậy, đảng không chỉ muốn tổng thống được dư luận ủng hộ, đảng còn muốn giữ gìn và phát triển thanh danh của họ, giống như các công ty muốn phát triển thương hiệu trên thị trường, nhờ vào việc đạt thành tích tốt trong các quá trình xây dựng luật. Sự khác biệt về lợi ích và mục tiêu này chỉ ra rằng, kịch bản tối ưu đối với đảng là đảng và tổng thống chia sẻ về các mục tiêu chính sách, có chung mục tiêu xây dựng danh tiếng cho đảng dựa trên nhận thức chung về nội dung của danh tiếng này, và phối hợp chặt chẽ, nhịp nhàng ở cả trong chính quyền và chính phủ để bảo đảm đề xuất chính sách được thuận lợi thông qua và thực hiện. Nhiệm kỳ của mỗi một tổng thống sẽ là quá trình đảng thương thảo, thỏa hiệp, và cố gắng hướng tổng thống đi theo kịch bản này. Trong trường hợp không thể thực hiện được, đảng có thể có hành động đi ngược lại với mong muốn của tổng thống. Nếu như đề xuất chính sách của tổng thống được cho là gây ảnh hưởng đến danh tiếng của đảng, hay đến thành tích xây dựng luật của đảng, đảng sẽ phản đối và cản trở đề xuất này. Tình huống như vậy đã xảy ra trong thực tế. Ví dụ, khi lên cầm quyền, Tổng thống Obama đã đặt cài cách nhập cư thành ưu tiên hàng đầu, nhưng ông đã thất bại trong việc thuyết phục Quốc hội, khi đó do Đảng Dân chủ kiểm soát, giải quyết vấn đề này; hoặc việc ký kết TPP, vốn được hy vọng là sẽ trở thành một trong những thành tích đáng kể của tổng thống,

ban đầu đã không được thông qua do có quá ít Hạ nghị sĩ thuộc Đảng Dân chủ ủng hộ¹.

Tóm lại, có thể coi mối quan hệ giữa đảng và ứng cử viên đại diện/tổng thống là một quá trình vận động không ngừng. Tùy theo lập trường, lợi ích, bên cạnh đó là tương quan lực lượng và khả năng thỏa hiệp của hai bên đối với các chính sách nói chung và từng chính sách cụ thể tại các thời điểm khác nhau, mà mối quan hệ có thể đi từ bất hợp tác đến hợp tác, kiểm chế (bao gồm cả việc liên minh với các lực lượng thứ hai, thứ ba như đảng đối lập, dư luận quần chúng để kiểm chế). Nếu hai bên càng có chung nhiều lợi ích, thỏa hiệp và hợp tác càng thuận lợi, dễ dàng.

II. ĐẢNG CỘNG HÒA VÀ D. TRUMP: TỪ HỢP TÁC ĐẾN KIỂM CHẾ

Năm 2016, nền chính trị Mỹ ở trong tình trạng tương đối rối ren. Chia rẽ chính trị - xã hội, bất mãn của người dân đối với chính quyền ngày càng lớn, bắt nguồn chủ yếu từ phân hóa giàu - nghèo ngày càng trầm trọng. Trong chính phủ, do sự phân cực đảng phái lên đến đỉnh điểm, Quốc hội do Đảng Cộng hòa dẫn dắt không thể thông qua bất kỳ một chính sách có ý nghĩa nào²,

1. Theodore J. Lowi et al.: *American Government: Power and Purpose*, 14th core ed., *Sđd*, tr.271.

2. Xem tổng kết về chính trị - xã hội Mỹ trong nhiệm kỳ của Tổng thống Obama tại David E. Shi và George Tindall: *America: A narrative history*, 10 ed., W.W Norton and Company, New York and London 2016, tr.1448-1513.

ánh hưởng trực tiếp đến uy tín của Đảng. Bản thân nội bộ đảng Cộng hòa cũng rạn nứt vì các phe cánh đối nghịch, vì sự nổi lên của các nhóm cánh hữu thuộc phong trào có màu sắc dân túy Đảng Trà (Tea Party) kể từ sau khi Barack Obama đắc cử Tổng thống Mỹ (2009).

Đồng thời, Trump vượt lên trên các ứng cử viên tổng thống được Đảng Cộng hòa ủng hộ để trở thành ứng cử viên đại diện cho đảng. Quan hệ của Đảng Cộng hòa và Donald Trump vốn có một khởi đầu không được tốt đẹp so với quan hệ của Đảng này và các ứng cử viên tổng thống trước đây. Donald Trump không phải là thành viên trung thành của Đảng, có lịch sử “đổi bên” và đóng góp cho cả hai đảng Dân chủ và Cộng hòa mà không rõ lý do chính trị hay giá trị tư tưởng đằng sau - hành động chỉ ra rằng sự liên kết của hai bên vô cùng lỏng lẻo. Có lẽ điều tồi tệ hơn là Trump nổi lên từ làn sóng dân túy, với các tuyên bố không chỉ khác so với lập trường tư tưởng của Đảng mà còn mang tính cực đoan và gây chia rẽ chính trị - xã hội, nhưng lại được sự ủng hộ của một bộ phận dân chúng. Điều này vừa đe dọa đến tổ chức Đảng vốn đang rạn nứt, vừa đặt ra câu hỏi về đường hướng của Đảng, đặc biệt là hướng tới cuộc bầu cử tổng thống tháng 11/2016.

1. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016 - bước khởi đầu hợp tác

Trong bối cảnh đó, tại Đại hội Đảng tháng 7/2016, cũng là sự kiện đánh dấu việc Trump chính thức trở thành đại diện cho Đảng tham gia tranh cử tổng thống, Đảng Cộng hòa công bố Cương lĩnh Đảng 2016

(Republican Platform 2016). Cương lĩnh Đảng được viết bốn năm một lần, là tài liệu quan trọng nhất mà một chính đảng soạn ra, tổng kết các nguyên tắc cốt lõi và lập trường chính sách của Đảng, cho biết đảng đại diện cho điều gì, và tại sao các thành viên của Đảng xứng đáng được bầu vào các vị trí trong chính phủ¹.

Do tầm quan trọng của Cương lĩnh², việc soạn thảo văn bản này là cơ hội để các cá nhân, nhóm lợi ích, phe cánh trong đảng cố gắng có một tiếng nói, và tham vọng hơn nữa là thúc đẩy đảng đi theo lập trường chính sách của mình. Vì vậy mà quá trình này còn được coi như là một “trận chiến”, mặc dù ít ai có đầy đủ nguồn thông tin hoặc cơ hội tiếp cận các thương thảo, đàm phán phức tạp ở đằng sau³. Riêng ứng cử viên tổng thống của Đảng có một vị thế đặc lợi. Trong một nghiên cứu hiếm hoi về quá trình soạn thảo cương lĩnh năm 1992, Sandy Maisel đã tổng kết rằng cương lĩnh được viết trong bối cảnh cuộc bầu cử tổng thống chứ không phải là một hoạt động chính trị độc lập, và do vậy, cũng

1. Sandy Maisel: “The Platform-Writing Process: Candidate-Centered Platforms in 1992”, *Political Science Quarterly*, Vol. 108, No. 4 (Mùa đông 1993-1994), tr.671; Theodore J. Lowi et al.: *American Government: Power and Purpose*, 14th core ed., Norton & Company, 2017, tr.496.

2. Cương lĩnh quan trọng đến đâu vẫn là một chủ đề gây tranh cãi, nhưng không thuộc phạm vi của cuốn sách.

3. Mark Brewer và Sandy Maisel: *Party and Elections in America: the electoral process*, 7th ed., Rowman & Littlefield, London, 2016, chương 8, EPUB.

giống như quá trình bầu cử, cương lĩnh không thực sự là cương lĩnh của đảng mà là cương lĩnh lấy ứng cử viên tổng thống làm trung tâm. Cương lĩnh hướng đến tạo sự tiện lợi cho ứng cử viên tổng thống trong chiến dịch tranh cử. Vì vậy, các lãnh đạo đảng cho phép, thậm chí là khuyến khích đội ngũ tổ chức tranh cử của ứng cử viên tham gia soạn thảo cương lĩnh¹. Do đó, việc phân tích cương lĩnh sẽ cho thấy chủ thể nào có tiếng nói trong quá trình này, và cụ thể trong trường hợp của Đảng Cộng hòa năm 2016, lãnh đạo đảng “khuyến khích” đội ngũ tổ chức tranh cử của Trump tham gia đến mức độ nào. Từ đây có thể thấy được về mối quan hệ giữa đảng và ứng cử viên đại diện/tổng thống, cũng như đóng góp của họ cho định hướng chính sách đối ngoại của Mỹ.

Cương lĩnh Đảng Cộng hòa năm 2016 là một văn bản dài 60 trang, bao gồm sáu phần lớn, trong đó phần về chính sách đối ngoại nằm ở cuối cùng, dài 14 trang, với tên gọi “Nước Mỹ tái chấn hưng” (America Resurgent). Phần này được mở đầu bằng một mục có tiêu đề “Một thế giới nguy hiểm” (A Dangerous World), trong đó nhận định rằng Mỹ đang đối mặt với “khủng hoảng an ninh quốc gia”². Tiếp theo, Cương lĩnh thể hiện lập trường rằng để đương đầu với các mối nguy hiểm, Mỹ cần phải khôi phục sức mạnh theo mô hình

1. Sandy Maisel: “The Platform-Writing Process: Candidate-Centered Platforms in 1992”, *Sdd*, tr.697.

2. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.41.

“hòa bình thông qua sức mạnh” của Reagan- với định nghĩa sức mạnh là “sự vượt trội về quân sự”, và xác định rõ ràng nhiệm vụ của quân đội là “bảo vệ đất nước” (protecting the nation) chứ không phải là phiêu lưu “tái thiết quốc gia” (nation building) ở Trung Đông; đồng thời đưa ra một loạt các gợi ý nhằm khôi phục sức mạnh này, trong đó bao gồm hiện đại hóa kho vũ khí hạt nhân, củng cố quan hệ với đồng minh, và sẵn sàng rút khỏi các hiệp ước kiểm soát vũ khí mà được coi là chỉ “có lợi cho đối thủ mà không nâng cao an ninh quốc gia của chúng ta”¹. Cương lĩnh khẳng định sự lãnh đạo của Mỹ “từ phía trước” thay vì “từ phía sau” của chính quyền Obama: “[T]ruyền thống lãnh đạo thế giới của chúng ta là] lãnh đạo từ phía trước - và đảm bảo rằng [các quốc gia] khác cũng đảm nhận phần việc của họ. Truyền thống [là] trung thành với chủ nghĩa ngoại lệ Mỹ và bác bỏ các tiên đoán nhầm lẫn về sự suy giảm [sức mạnh] và thu nhỏ quy mô”². Sau đó, Cương lĩnh đề xuất chính sách với các khu vực và quốc gia trên thế giới, với ba khu vực đứng đầu là Trung Đông, châu Á - Thái Bình Dương và châu Âu. Cụ thể:

1. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.42.

2. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.46. Nguyễn văn: It leads from the front - and ensures all others do their parts as well. It embraces American exceptionalism and rejects the false prophets of decline and diminution. It is, in sum, the way we will lead the world into a new century of greater peace and prosperity - another American Century.

- Ở Trung Đông, chính quyền Đảng Cộng hòa sẽ đứng ra bảo vệ bạn bè, thách thức kẻ thù, và tiêu diệt ISIS. Với Ixraen, Cường lính công nhận Jerusalem là thủ đô vĩnh viễn và không thể phân chia của nhà nước Do Thái và kêu gọi Đại sứ quán Mỹ chuyển về đây để thực hiện luật pháp Mỹ.

- Ở châu Á - Thái Bình Dương, Cường lính yêu cầu chấm dứt hoàn toàn chương trình vũ khí hạt nhân của Triều Tiên và cam kết sẽ chống lại bất kỳ mối đe dọa nào từ chính thể này. Với Trung Quốc, Cường lính tuyên bố “việc giới lãnh đạo hiện nay của Trung Quốc quay trở lại chủ nghĩa Mao không phải là lý do để thoát ly quan hệ với người dân và thế chế Trung Quốc”, Cường lính chào đón sinh viên, du khách và nhà đầu tư, nhưng cẩn trọng với các hoạt động văn hóa và học thuật dưới sự chỉ đạo của chính phủ Trung Quốc. Cường lính ghi nhận Ấn Độ là đồng minh địa - chính trị và đối tác thương mại chiến lược, và cũng hướng đến cải thiện quan hệ với Pakistan.

- Ở châu Âu, Cường lính khẳng định vai trò của NATO có ý nghĩa sống còn, đặc biệt trước các thách thức quân sự hiện nay ở Đông Âu. Bên cạnh đó, Cường lính cũng yêu cầu các thành viên NATO thực hiện cam kết của họ. Với Nga, Cường lính tuyên bố tôn trọng và quyết tâm duy trì tình bạn với nhân dân Nga, nhưng cương quyết đối với sự trả lại của nước Nga cảng rắn, và không chấp nhận bất kỳ sự thay đổi lãnh thổ nào ở Đông Âu bằng vũ lực.

- Liên quan đến thương mại, ở ngay phần lớn đầu tiên về “Khôi phục Giấc mơ Mỹ”, Cường lính nêu rằng “chúng ta cần các thỏa thuận thương mại [...] mà đặt Mỹ lên trên

hết”¹, đồng thời tuyên bố rằng không thể để Trung Quốc thao túng tiền tệ và trợ cấp cho các công ty của Trung Quốc nhằm ngăn chặn nhập khẩu Mỹ.

- Ngoài ra, trong phần lớn thứ tư về “Cải cách Chính phủ”, Cương lĩnh “ủng hộ xây dựng một bức tường dọc theo biên giới phía nam và bảo vệ tất cả các cửa khẩu”².

Hiện không có đầy đủ thông tin để tổng kết về quá trình soạn thảo Cương lĩnh, trừ một vài thông tin rời rạc trên báo chí. Ví dụ như các lãnh đạo Đảng Cộng hòa nhận được rất ít dữ liệu từ chiến dịch tranh cử của Donald Trump trong hầu hết mọi vấn đề, nhưng chiến dịch đã can thiệp để bảo đảm rằng cương lĩnh có lập trường mềm mỏng hơn trong vấn đề Ucraina³; hay tiểu ban soạn thảo Cương lĩnh về thương mại

1. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.9. Nguyên văn: We need better negotiated trade agreements that put America first.

2. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.26. Nguyên văn: That is why we support building a wall along our southern border and protecting all ports of entry. The border wall must cover the entirety of the southern border and must be sufficient to stop both vehicular and pedestrian traffic.

3. Josh Rogin: “Trump campaign guts GOP’s anti-Russia stance on Ukraine”, *The Washington Post*, 18/7/2016, https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-campaign-guts-gops-anti-russia-stance-on-ukraine/2016/07/18/98adb3b0-4cf3-11e6-a7d813d06b37f256_story.html?utm_term=.29638095e5fe; Brian Naylor: “How The Trump Campaign Weakened The Republican Platform On Aid To Ukraine”, *National Public Radio*, 06/8/2016, <https://www.npr.org/2016/08/06/488876597/how-the-trump-campaign-weakened-the-republican-platform-on-aid-to-ukraine>.

đã xóa mọi tham chiếu đến “TPP”, lấy lý do là Trump phản đối hiệp định này cũng như những khó khăn về chính trị mà Đảng đang gặp phải¹; hay bản dự thảo Cường lĩnh kêu gọi xây dựng một “rào chắn vật thể” (physical barrier) nhưng đến bản cuối cùng đã đổi thành một “bức tường”². Bất kể là chiến dịch của Trump can thiệp, hay đội ngũ soạn thảo Cường lĩnh tự nguyện, nhưng theo báo chí đưa tin, đã không có nhiều căng thẳng giữa hai bên trong các phiên điều trần Cường lĩnh của Đảng³, và có thể thấy rõ Cường lĩnh mang một số màu sắc của Trump.

Trước hết, giống như chiến dịch tranh cử của Donald Trump, Cường lĩnh tận dụng mọi cơ hội để chê trách vị tổng thống tiền nhiệm là nhu nhược và buộc tội chính quyền cũ yếu kém, tạo ra nhiều đối thủ cho Mỹ. Trong bối cảnh năm bầu cử tổng thống, báo chí thường đưa tin rằng Cường lĩnh đã lặp lại các thông điệp của Trump, bao gồm các phê phán đối với việc can thiệp quân sự và “tái thiết quốc gia” ở Irắc và Libi, thỏa thuận hạt nhân

1. Kyle Cheney và Doug Palmer: “How Trump is changing the Republicans’ 2016 platform”, *Politico*, 11/7/2016, <https://www.politico.com/story/2016/07/donald-trump-republican-platform-225394>.

2. Jeremy W. Peters: “Emerging Republican Platform Goes Far to the Right”, *New York Times*, 12/7/2016, <https://www.nytimes.com/2016/07/13/us/politics/republican-convention-issues.html>.

3. David Jackson: “GOP platform committee backs Trump on trade, foreign policy, immigration”, *USA Today*, ngày 12/7/2016, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/elections/2016/07/12/donald-trump-republican-platform-trade-foreign-policy/86980912/>

với Iran, cuộc chiến chống khủng bố đối với Nhà nước Hồi giáo, v.v..¹. Tuy nhiên, nếu so sánh một cách toàn diện, Đảng Cộng hòa đã luôn phê phán chính quyền Obama về những vấn đề này.

Thứ hai, Cương lĩnh “thuận theo” Trump trong hầu hết các vấn đề mà ứng cử viên tổng thống này đặc biệt quan tâm. Nhưng cũng có thể thấy là Cương lĩnh sử dụng lời lẽ mềm mỏng hoặc chung chung hơn, hoặc “cân bằng” các tuyên bố của Trump bằng các tuyên bố theo hướng ngược lại hoặc có tính “bổ khuyết”, cố gắng trình bày các luận điểm dưới hình thức “hai mặt của một vấn đề”, thể hiện lập trường trung lập hơn so với các tuyên bố có tính chất cực đoan của Trump. Ví dụ, “bức tường” ở biên giới phía nam đã được nhắc đến sau một loạt những lời lẽ ca ngợi vai trò quan trọng của người lao động nhập cư (hợp pháp)². Cương lĩnh ủng hộ bức tường (ý tưởng ưa thích của Trump) nhưng không làm rõ nguồn kinh phí để xây dựng (Trump tuyên bố sẽ buộc Mêhicô trả tiền), thay vì đó đã liệt kê một loạt các công cụ luật pháp về nhập cư. Cũng lưu ý rằng “bức tường” có lẽ là ý tưởng gây tranh cãi nhất của Trump được đưa vào Cương lĩnh. Ý tưởng gây tranh cãi nhiều hơn như là việc cấm người đạo Hồi vào Mỹ đã không được Cương lĩnh nhắc đến.

1. David Jackson: “GOP platform committee backs Trump on trade, foreign policy immigration, USA Today, ngày 12/7/2016.

2. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.25.

Về thương mại, Cương lĩnh đã lặp lại lập trường của Trump về chính sách thương mại là nước Mỹ “trên hết” (khẩu hiệu tranh cử của Trump). Cương lĩnh phàn nàn về thâm hụt thương mại của Mỹ, và lập luận rằng các hiệp định thương mại được đàm phán cẩn thận sẽ tạo ra hàng triệu việc làm được duy trì bởi xuất khẩu. Cương lĩnh không nhắc đến TPP hay hiệp định thương mại cụ thể nào khác, mà tuyên bố rằng “[Đảng] Cộng hòa hiểu rằng chúng ta chỉ có thể thành công trong một cuộc đàm phán khi chúng ta sẵn sàng bước ra khỏi đó”¹, ngầm thừa nhận lời đe dọa rút Mỹ ra khỏi các hiệp định thương mại của Trump. Cương lĩnh cũng thể hiện lập trường đối chọi với Trung Quốc trong lĩnh vực thương mại, nhưng với các lý do cụ thể hơn của Trump: “chúng ta không thể cho phép Trung Quốc tiếp tục thao túng tiền tệ của họ, loại trừ các sản phẩm của Mỹ khỏi mua sắm của chính phủ, và trợ cấp cho các công ty của Trung Quốc để ngăn chặn nhập khẩu từ Mỹ”². Tuy nhiên, Cương lĩnh khẳng định ngay từ đầu rằng thương mại quốc tế đóng vai trò then chốt đối với mọi khu vực kinh tế Mỹ, và Mỹ hướng đến một sự thống nhất đa phương

1. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.3. Nguyên văn: Republicans understand that you can succeed in a negotiation only if you are willing to walk away from it.

2. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.2. Nguyên văn: We cannot allow China to continue its currency manipulation, exclusion of U.S. products from government purchases, and subsidization of Chinese companies to thwart American imports.

trên toàn thế giới về các nguyên tắc thị trường mở, tự do và bình đẳng thương mại. Đây có thể coi là lời khẳng định rằng định hướng chính sách của Mỹ sẽ vẫn là hội nhập vào nền kinh tế thế giới, thúc đẩy tự do thương mại, thay vì các tuyên bố chỉ nhắm đến mặt tiêu cực của thương mại quốc tế của Trump.

Với những vấn đề Trump không quan tâm, hoặc không được nhắc đến trong chiến dịch tranh cử, có thể coi là chính sách của đảng Cộng hòa, đặc biệt trong bối cảnh các phe nhóm trong đảng không tập trung nhiều vào lĩnh vực đối ngoại. Ở đây, có thể thấy rằng đảng đóng vai trò quan trọng trong việc đề ra một tư duy và chiến lược đối ngoại tổng thể và tương đối nhất quán cho Mỹ, trong điều kiện chiến dịch tranh cử của Trump thiếu hẳn một chiến lược như vậy. Dựa trên nhận định là do sai lầm từ nhận thức đến hành động của chính quyền tổng thống tiền nhiệm, khiến cho “kẻ thù của chúng ta không còn sợ chúng ta và đồng minh của chúng ta không còn tin chúng ta”, Cương lĩnh yêu cầu Mỹ khôi phục lại niềm tin của bạn bè và sự e ngại của kẻ thù bằng việc đi theo chiều hướng ngược lại, khẳng định và thể hiện sức mạnh vượt trội của Mỹ, nhấn mạnh vào “địa vị hiển nhiên như là nhà lãnh đạo của thế giới tự do”¹, giương cao ngọn cờ “nước Mỹ lãnh đạo thế giới”, lãnh đạo “từ phía trước” thay vì “từ phía sau”, khẳng

1. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.41. Nguyên văn: natural position as leader of the free world.

định lại các cam kết sát cánh cùng đồng minh và bạn bè¹ và quyết tâm không có các biểu hiện nhân nhượng, thỏa hiệp, đặc biệt là đối với các vấn đề thách thức đến sức mạnh vượt trội của Mỹ hay vị trí lãnh đạo của Mỹ. Nói theo cách khác, Cương lĩnh khẳng định lợi ích quốc gia của Mỹ gắn chặt với việc tích cực, chủ động thực hiện vai trò lãnh đạo (trong khi các tuyên bố tranh cử của Trump thể hiện thái độ “vô tâm” với thế giới, nghi ngờ đồng minh); đề cao sức mạnh cứng trong tương quan sức mạnh cứng - mềm trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia; và duy trì cân bằng quyền lực ở các khu vực địa chính trị trọng yếu.

Tư duy này chi phối chính sách đối ngoại mà Cương lĩnh đề ra đối với các khu vực và đối tượng cụ thể, cũng là những thứ thiếu vắng trong chiến dịch tranh cử của Trump. Bằng cách nêu tên, hoặc sử dụng thái độ cương quyết, lời lẽ lèn án, Cương lĩnh chỉ rõ các quốc gia nào là đồng minh, đối tác, bè bạn, và các quốc gia nào là thách thức, đối thủ. Cương lĩnh nhấn mạnh cam kết với các đồng minh truyền thống như các quốc gia châu Âu trong NATO, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ôxtrâylia..., tuy nhiên thể hiện sự thực dụng hơn thông qua việc yêu cầu đồng minh chia sẻ trách nhiệm nhiều hơn. Ở châu Á - Thái Bình Dương, Cương lĩnh khẳng định vị trí lãnh đạo của Mỹ. Cương lĩnh dành một phần khá lớn để phê phán cả nội trị, chính sách đối ngoại của Trung Quốc lẫn chính sách

1. Cương lĩnh Đảng Cộng hòa 2016, tr.41.

đối với Trung Quốc của chính quyền Obama. Kết hợp với các chỉ trích Trung Quốc nầm rải rác ở các phần khác của Cương lĩnh (thương mại, an ninh mạng,...), cho thấy Đảng Cộng hòa có thái độ cứng rắn hơn, quyết không nhượng bộ với Trung Quốc, tuy nhiên cũng vẫn khẳng định mối quan hệ với “người dân và thể chế Trung Quốc” như tổng kết ở trên, để ngỏ khả năng và thể hiện tham vọng lôi kéo Trung Quốc vào trật tự Mỹ. Cương lĩnh cũng bày tỏ thiện chí thúc đẩy quan hệ với các đối tác tiềm năng như Việt Nam và Ấn Độ, và thể hiện quan tâm hơn đến Pakistan, mở rộng mối quan tâm sang khu vực Nam Á.

Tóm lại, trong bối cảnh Donald Trump chính thức trở thành ứng cử viên đại diện của Đảng Cộng hòa, cuộc bầu cử tổng thống chuẩn bị diễn ra, và mục tiêu tập hợp lực lượng để chiến thắng trở thành quan trọng nhất, sát sườn nhất, Cương lĩnh Đảng Cộng hòa năm 2016 là nỗ lực dung hòa lập trường chính sách của Đảng này và lập trường chính sách của Trump. Chiến lược đổi ngoại tố thể, và chính sách đối với các khu vực và đổi tượng cụ thể là của Đảng, nhưng Cương lĩnh thuận theo Trump trong các vấn đề mà ứng cử viên này quan tâm, thậm chí là cả ý tưởng “bức tường” mà vốn được giới phân tích, bình luận và truyền thông cho là “điên rồ” hoặc tức cười.

Bên cạnh đó, việc Cương lĩnh thể hiện thái độ trung lập hơn, ủng hộ ý tưởng của Trump nhưng tránh cam kết cụ thể, cho thấy Đảng Cộng hòa không chỉ có một mục

đích duy nhất là làm hài lòng Trump. Đảng xây dựng hình ảnh của họ như một chủ thể chính trị duy lý, có tư tưởng, có chiến lược, đáng tin cậy, không mù quáng thuận theo mọi sở thích của một lãnh đạo, mà đặt lợi ích quốc gia và nhân dân lên trên hết. Thượng nghị sĩ John Barrasso, Chủ tịch Ủy ban Cường lĩnh, đã nhấn mạnh rằng Đảng thống nhất về các vấn đề chính của đất nước, và bác bỏ quan điểm rằng Cường lĩnh bị ảnh hưởng bởi Trump: “Có người nói, đó là Cường lĩnh của Trump, [nhưng] đó là Cường lĩnh của Đảng Cộng hòa”, “đây là những gì chúng tôi tin, và chúng tôi ủng hộ”¹.

Nhưng những gì diễn ra tiếp theo cho thấy mối quan hệ của Đảng Cộng hòa với Trump không được “dung hòa” như Cường lĩnh. Ngay sau Đại hội Đảng ngày 20/7/2016, một sự kiện gây tiếng vang lớn trong cộng đồng chính sách đối ngoại của Mỹ đã xảy ra. Ngày 08/8/2016, 50 quan chức an ninh quốc gia cao cấp nhất của Mỹ thuộc Đảng Cộng hòa, nhiều người trong số đó là cựu trợ lý hàng đầu hoặc thành viên nội các của cựu Tổng thống George W. Bush, đã ký vào một lá thư công khai, tuyên bố rằng họ sẽ không bỏ phiếu cho Trump. Trong thư nêu rằng “từ quan điểm chính sách đối ngoại, Donald Trump không đủ điều kiện để trở thành

1. Sabrina Siddiqui: “Republican platform formalizes push for Donald Trump’s Mexico border wall”, *Guardian*, 19/7/2016, <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/18/mexico-border-wall-trump-republican-platform>.

tổng thống”, rằng Trump sẽ “gây nguy hiểm cho an ninh của [Mỹ]”, đặc biệt là “không hề quan tâm đến việc học hỏi” và “liên tục thể hiện sự thiếu hiểu biết đáng báo động về các thực tế cơ bản của chính trị quốc tế hiện tại”¹. Sự kiện này rất được quan tâm bởi giới tinh hoa đối ngoại của cả hai đảng thường “đóng cửa cãi nhau” hoặc tranh luận lịch thiệp trên tạp chí *Foreign Affairs*, hiếm khi họ bước vào đấu trường chính trị trong nước theo cách công khai và quyết liệt như vậy². Đáp trả lại, Trump tuyên bố rằng những người ký vào bức thư là những người phải chịu trách nhiệm cho tình trạng rối ren của thế giới hiện nay, và người Mỹ phải cảm ơn họ đã bước ra ánh sáng để “tất cả mọi người trong nước biết ai là người đáng trách vì đã khiến cho thế giới trở thành một nơi nguy hiểm”, và rằng đây chỉ là một nhóm thất bại ở Washington đang cố níu kéo quyền lực³. Sự kiện này cho thấy bất chấp các nỗ lực “dung hòa” khi Trump đã chính thức trở thành đại diện cho Đảng Cộng hòa, giữa nhóm tinh hoa của Đảng và ứng cử viên tổng thống tồn tại khoảng cách lớn, đặc biệt là về thế giới quan chính sách đối ngoại.

1. Statement by former national security officials, 08/8/2016, <https://assets.documentcloud.org/documents/3007589/Nationalsecurityletter.pdf>.

2, 3. David Sanger và Maggie Haberman: “50 G.O.P. Officials Warn Donald Trump Would Put Nation’s Security “at Risk”, *New York Times*, 08/8/2016, <https://www.nytimes.com/2016/08/09/us/politics/national-security-gop-donald-trump.html>.

2. Chiến lược an ninh quốc gia (12/2017) - từ thụ động hợp tác đến kiềm chế

Cuối năm 2016, Trump đã chiến thắng trong cuộc chạy đua vào Nhà Trắng để trở thành tổng thống thứ 45 của Mỹ, và giúp Đảng Cộng hòa trở thành đảng cầm quyền. Điều đáng chú ý ở đây là, Trump đã chiến thắng mà không dựa vào Cương lĩnh của Đảng. Từ đầu đến cuối, Trump đã tiến hành chiến dịch tranh cử dựa trên các tuyên bố mang đậm sắc thái dân túy, không thể hiện một tư tưởng nhất quán nào, chuyển đổi lập trường và quan điểm thường xuyên¹, cùng đa số các lời hứa mơ hồ, thiếu nội dung cụ thể (trừ một số lời hứa được nhắc đi nhắc lại thường xuyên đến mức khó có thể phỏt lò, như các vấn đề bức tường, nhập cư, và thương mại)², và đặc biệt là nhiều tuyên bố và lời hứa trái với/hoặc đi quá xa so với lập trường tư tưởng và chính sách của Đảng. Đồng thời Đảng Cộng hòa cũng thắng lớn trong các cuộc chạy đua vào Thượng viện và Hạ viện, biến giấc mơ kiểm soát cả nhánh hành pháp và lập pháp, và sau này là

1. Jane Tim: "A full list of Donald Trump's rapidly changing policy positions", *NBC News*, 28/11/2016, <http://www.nbcnews.com/politics/2016-election/full-list-donald-trump-s-rapidly-changing-policy-positions-n547801>.

2. Jenna Johnson: "Here are 76 of Donald Trump's many campaign promises", *The Washington Post*, 22/01/2016, <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2016/01/22/heres-a-list-of-donald-trumps-many-campaign-promises/>

cả Tòa án tối cao, trở thành hiện thực. Theo như lệ thường, nếu như tổng thống và đảng cầm quyền chia sẻ mục tiêu chính sách, đây sẽ là cơ hội hiếm có để cả hai thúc đẩy các mục tiêu chung của họ một cách dễ dàng. Tuy nhiên việc Trump và Đảng Cộng hòa có các ý tưởng khác nhau đặt ra câu hỏi là bên nào có thể gây ảnh hưởng lên bên nào, và chính sách của bên nào sẽ trở thành chủ đạo?

Trump có khá nhiều động lực lẩn khẩn năng để bỏ qua Đảng trong lĩnh vực đối ngoại. Theo lý thuyết, Trump sẽ muốn ghi dấu ấn của mình lên chính phủ, mà đối ngoại là lĩnh vực dễ nhất để đạt được điều này, do ít bị tranh cãi nhất và ít chịu kiềm chế nhất của các chủ thể khác. Đồng thời, Trump luôn thể hiện là nhà lãnh đạo cương quyết, một mình lập nên chiến tích; Trump lại không bị ràng buộc bởi lòng trung thành với Đảng; chưa kể là trong những tuần cuối cùng của chiến dịch tranh cử Trump đã hô hào là sẽ “tát cạn vũng lầy” (drain the swamp) ở Washington, mà có thể hiểu là bao gồm cả các lãnh đạo Đảng Cộng hòa phục vụ trong chính quyền¹. Dù Trump không “tát cạn vũng lầy” thì đây cũng là dấu hiệu cho thấy Trump sẵn sàng vượt mặt Đảng nếu cần thiết. So với Trump, Đảng ở vào vị thế tiến thoái lưỡng nan hơn. Như

1. Dan Balz: “No one has a clue what kind of President Donald Trump will be”, *The Washington Post*, 12/11/2016; https://www.washingtonpost.com/politics/no-one-has-a-clue-what-kind-of-president-donald-trump-will-be/2016/11/12/5c05b192-a8e7-11e6-8fc0-7be8f848c492_story.html.

Chủ tịch Hạ viện Paul Ryan phát biểu, Trump “đã nhận được sự ủy thác [của người dân]”¹, Đảng phải chấp nhận là Trump được người dân bầu vào vị trí tổng thống. Điều này đồng nghĩa với việc Trump có mọi quyền lực của vị trí tổng thống mà được quy định trong Hiến pháp và luật pháp. Nhưng nếu Đảng để Trump theo đuổi các chính sách liều lĩnh mà để lại hậu quả tai hại sau này, Đảng sẽ bị cù tri “trùng phạt” trong các đợt bầu cử tiếp theo. Điều quan trọng là Đảng không có cơ chế cứng để ràng buộc tổng thống. Trừ các hiệp định quốc tế, hay những vấn đề liên quan đến ngân sách mà cần Quốc hội thông qua, nhiều hoạt động chính sách đối ngoại không phụ thuộc vào Quốc hội, cũng có nghĩa là không phụ thuộc vào lãnh đạo Đảng trong Quốc hội. Đảng có thể tác động đến Trump thông qua các thành viên của Đảng có mặt trong chính phủ, đặc biệt là trong Hội đồng An ninh quốc gia, giống như đã tác động đến Tổng thống George W. Bush trước đây, nhưng chỉ với điều kiện là Trump sẵn sàng chỉ định người của Đảng vào những vị trí này, và “học hỏi” từ họ.

Năm 2017 chứng kiến các phát ngôn và hành động trái chiều nhau của “tập thể” chính phủ Mỹ, đặc biệt là trái chiều giữa Tổng thống Donald Trump và các lãnh đạo

1. David Morgan: “Speaker Ryan pledges to work with Trump on bold agenda”, *Reuters*, 09/01/2016, <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-congress-ryan-idUSKBN1342YY>.

an ninh, đối ngoại cấp cao khác trong chính phủ Mỹ¹. Nếu như câu hỏi đặt ra là bên nào sẽ chi phối được bên nào, hoặc là chính sách đối ngoại của bên nào sẽ trở thành chủ đạo, những gì diễn ra trên thực tế đã không cung cấp một câu trả lời đơn giản và rõ ràng. Một mặt, Trump đã bổ nhiệm những người được cho là có kinh nghiệm và tri thức vào bậc nhất của chính giới Mỹ vào các vị trí đối ngoại quan trọng, ví dụ như tướng H.R. McMaster vào vị trí Cố vấn An ninh quốc gia (từ tháng 4/2018 được thay thế bằng John Bolton), tướng James Mattis vào vị trí Bộ trưởng Bộ Quốc phòng (thôi chức vào ngày 01/01/2019), và tướng John Kelly vào vị trí Bộ trưởng Bộ An ninh nội địa (từ tháng 7/2017 chuyển sang vị trí Chánh Văn phòng Nhà Trắng), hay đã bổ nhiệm Rex Tillerson vào vị trí Ngoại trưởng theo đề cử của cựu Cố vấn An ninh quốc gia Condoleezza Rice và cựu Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Robert Gates (từ tháng 4/2018 Tillerson được thay thế bằng Mike Pompeo)². Mặc dù các lãnh đạo này đều không phải là thành viên Đảng Cộng hòa, song họ nhận được ủng hộ lớn từ các lãnh đạo của Đảng. Thượng nghị sĩ John McCain, người thường xuyên phê phán Trump, đã tuyên

1. Ở đây tạm thời còn chưa xét đến mối quan hệ của tổng thống với Quốc hội, do bản thân quan hệ của tổng thống với Nội các đã xảy ra nhiều vấn đề.

2. Peter Baker, Gardiner Harris và Mark Landler: "Trump Fires Rex Tillerson and Will Replace Him With C.I.A. Chief Pompeo", *New York Times*, 13/3/2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/13/us/politics/trump-tillerson-pompeo.html>.

bố rằng: “Tôi không thể tưởng tượng về một đội ngũ an ninh quốc gia tốt hơn và có năng lực hơn đội ngũ chúng ta đang có hiện giờ”¹. Các lãnh đạo này đã nhanh chóng được chính giới cũng như truyền thông Mỹ gán cho danh hiệu “những người lớn ở trong phòng” (the adults in the room), với niềm tin và kỳ vọng rằng họ có thể kiềm chế và “định hướng” Trump hành xử theo đường hướng chính thống của một lãnh đạo nước Mỹ².

Mặt khác, phản ánh của truyền thông (mà vốn bị ám ảnh bởi chủ đề Donald Trump) lẩn Twitter của Trump (mà cũng được truyền thông theo dõi chặt chẽ) cho thấy trong một loạt các vấn đề đối ngoại mà Trump chú ý đến, thường là “Trump đi trước, người lớn theo sau”. Nói theo cách khác, Trump thực hiện các hành động chính sách bất ngờ trước, bao gồm cả các phát ngôn gây từ ngạc nhiên đến sốc đến lo ngại, và sau đó “những người lớn” giữ thái độ im lặng vì sự đã rồi, hoặc đi sau giải thích, bào chữa, và trấn an cộng đồng quốc tế. Ví dụ có thể kể đến việc Trump ký một loạt các sắc lệnh của Tổng thống nhằm lật ngược các chính sách của Tổng thống Obama như rút khỏi Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương TPP (ngày 24/01/2017), ra sắc lệnh về hạn chế người Hồi giáo vào Mỹ (ký ngày 27/01/2017) và sắc lệnh sửa đổi (ký ngày 06/3/2017), rút khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu 2015 (ngày 01/6/2017), và ra các quyết định mang

1, 2. Ivo Daalder & James Lindsay: “RIP, Axis of Adults”, *Politico Magazine*, ngày 21/12/2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/12/21/james-mattis-resigns-rip-axis-of-adults-223553>.

tính quyết đoán trong lĩnh vực chiến lược như phóng 59 tên lửa Tomahawk vào căn cứ không quân ở Xyri (ngày 06/4/2017) hay thả “mẹ của các loại bom” (mother of all bombs) xuống Ápganixtan (ngày 13/04/2017), v.v..

Có lẽ không sự kiện nào thể hiện rõ hơn tình huống bị động của các lãnh đạo an ninh cấp cao như việc xử lý mối quan hệ của Mỹ với đồng minh NATO. Tạp chí *Politico* đã có một bài tường thuật tỉ mỉ về chuyến công du châu Âu của Trump (tháng 5/2017), cung cấp các chi tiết về việc Trump tự ý sửa đổi bài phát biểu vào những phút cuối cùng trước khi gặp các lãnh đạo châu Âu, gạt sang bên lề mọi nỗ lực nhằm khẳng định cam kết với đồng minh của McMaster, Mattis và Tillerson. Theo tác giả bài báo, “sự kiện này cho thấy [...] sự đố võ lớn trong chính quyền Trump, với việc tổng thống giấu các thông tin quan trọng khỏi các quan chức an ninh quốc gia hàng đầu của ông, và sau đó làm họ xấu hổ bằng cách buộc họ phải ra trước công chúng, đưa ra các lời tuyên bố thiếu thuyết phục và lúng túng khi sự đã rồi”¹. Tình huống gần tương tự cũng xảy ra trong chuyến công du của Trump sang châu Á, khi Trump và các lãnh đạo an ninh quốc gia khác đưa ra các tuyên bố trái ngược liên quan đến Hàn Quốc và Triều Tiên (tháng 11/2017). Như vậy, nếu lúc đầu, McMaster,

1. Susan Glasser: “Trump National Security Team Blindsided by NATO Speech”, *Politico Magazine*, 05/6/2017, <https://www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/trump-nato-speech-national-security-team-215227>.

James Mattis, và Rex Tillerson được kỳ vọng là sẽ thuyết phục được Trump “xoay trực” để trở thành một tổng thống “Cộng hòa” hơn, thì rõ ràng là họ đã không thành công. Nhưng thông qua đây cũng cho thấy, họ vẫn luôn nỗ lực vì một chính sách đối ngoại của Mỹ mà có nhiều khác biệt đối với các hành động chính sách của Tổng thống Trump.

Sự có mặt/hoặc vắng mặt của ba yếu tố khác càng khiến tình hình trở nên khó nhận định. *Một là*, hầu như không ai tiếp cận được thông tin về các tranh cãi nội bộ giữa các lãnh đạo (trừ trường hợp hiếm hoi như kể trên, hoặc tin thứ cấp và tin đồn không có kiểm chứng), nên không thể làm rõ là lãnh đạo nào phản đối hay ủng hộ những hành vi chính sách cụ thể nào. *Hai là*, các văn bản chính sách như Cương lĩnh, vốn mang tính tuyên ngôn chính trị và định hướng nhiều hơn là kế hoạch hành động cụ thể, không giúp gì nhiều cho việc trả lời câu hỏi là các hành động chính sách của Trump khác biệt đến mức nào so với định hướng chính sách của Đảng Cộng hòa, để từ đó giúp nhận định rõ là chính quyền đang theo đuổi chính sách của bên nào. Trừ các khía cạnh lõi rõ đã được phân tích ở phía trên, ví dụ như việc xây bức tường hay cách nhìn nhận về thương mại quốc tế, nhiều hành động chính sách của Trump, nếu phân tích một cách kỹ càng, vẫn có thể coi là nằm trong khuôn khổ định hướng chính sách của Đảng. Ví dụ, Cương lĩnh nêu rằng các nước đồng minh châu Âu phải thực hiện cam kết

chia sẻ gánh nặng đối với NATO¹, nhưng không rõ là Mỹ nên làm như thế nào, hay gây áp lực đối với đồng minh đến mức nào, để đạt được mục tiêu này; và việc yêu cầu Đại sứ quán Mỹ chuyển về Jerusalem để thực hiện luật pháp Mỹ, vốn được ghi trong Cương lĩnh, chứ không phải là ý tưởng ban đầu của Trump. Sự thiếu cụ thể của văn bản chính sách đã tạo ra khoảng trống để các nhà chính trị, đặc biệt là tổng thống, tương đối linh hoạt trong việc thực thi chính sách, và dẫn đến các cách hiểu, phân tích và bình luận khác nhau. *Ba là*, các quan chức đối ngoại của Mỹ, bao gồm cả các quan chức cấp cao là người của Đảng Cộng hòa, trong các tiếp xúc và đối thoại phi chính thức với đối tác quốc tế, thường kêu gọi người ngoài là hãy chú ý tới “hành động” của họ thay vì để tâm đến lời nói hay Twitter của Tổng thống. Như ghi nhận trên báo *The Atlantic*, các quan chức này đều đi theo xu thế chủ đạo của chính sách đối ngoại Mỹ. Họ nhận thức rõ về mối đe dọa từ Nga, thường là với lòng nhiệt huyết lớn; họ bác bỏ quan điểm rằng họ là người theo chủ nghĩa bảo hộ; họ kiên định ủng hộ đồng minh, đặc biệt là đồng minh NATO; họ chứng tỏ sự hiểu biết sâu rộng về khu vực và vấn đề mà họ phụ trách; và thậm chí họ tỏ thái độ tích cực đối với trật tự thế giới tự do. Khi bị质问关于Trump's policies, họ thường không trả

1. Đây là một vấn đề đã tồn tại từ lâu giữa Mỹ và đồng minh NATO, chứ không phải đến thời Trump mới đặt thành “vấn đề”.

lời, và đặc biệt là không cố gắng để bênh vực Tổng thống. Họ chỉ nhắc đi nhắc lại rằng “tôi chỉ tập trung vào công việc của tôi; hãy đánh giá chúng tôi thông qua hành động của chúng tôi”¹. Những ai tiếp xúc với các quan chức đối ngoại của Mỹ trong hai năm gần đây đều có thể kiểm chứng điều này, bao gồm các cán bộ của Bộ Ngoại giao Việt Nam. Câu hỏi ở đây là, tình huống này có gợi ý rằng bất chấp các tuyên bố và một vài quyết sách đơn lẻ của Trump, guồng máy ngoại giao Mỹ nói chung đang “hành động” theo chính sách chủ đạo của Đảng Cộng hòa?

Tình trạng trống đánh xuôi, kèn thổi ngược của chính phủ Trump dẫn đến nhiều nghi ngại của cộng đồng hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ nói riêng và quốc tế nói chung về Trump, Đảng Cộng hòa, và chính sách đối ngoại của Mỹ. Đặc biệt, trước một loạt các hành động chính sách nhằm khẳng định khẩu hiệu “nước Mỹ trên hết” của Trump, nhiều người đã đặt câu hỏi về triết lý lãnh đạo và vai trò lãnh đạo thế giới của Mỹ. Một loạt các điều tra dư luận quốc tế do Pew Research Center thực hiện trong thời gian 2017-2019 cho thấy thế giới có cái nhìn tiêu cực về cá nhân và nhiệm kỳ tổng thống của Trump, và điều này ảnh hưởng trực tiếp đến hình ảnh của nước Mỹ. Đa phần không tin rằng

1. Thomas Wright: “The National Security Strategy paper over a crisis”, *The Atlantic*, 20/12/2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/trump-national-security-strategy/548756/>

Trump có các hành động đúng đắn trên trường quốc tế, và rằng Mỹ không còn tính đến lợi ích của các quốc gia khác khi đưa ra quyết sách đối ngoại hay đóng vai trò trong việc giải quyết các thách thức toàn cầu như trước kia. Sức mạnh mềm của Mỹ được nhìn nhận là đang suy giảm tương đối¹.

Đến cuối năm 2017, các lãnh đạo Đảng Cộng hòa đã tỏ rõ thái độ lo lắng không chỉ đối với tình trạng hỗn loạn của chính quyền, mà còn đối với chiều hướng chính sách của Tổng thống. Báo *The Hill* đã tường thuật rằng cảm giác về sự yếu kém của Đảng Cộng hòa đối với vấn đề an ninh quốc gia ngày càng lan rộng. Cả cựu Tổng thống George W. Bush và Chủ tịch Ủy ban Quân vụ Thượng viện John McCain đều lên tiếng chỉ trích thế giới quan của Trump. Chủ tịch Ủy ban đối ngoại Thượng

1. Có thể tham khảo các điều tra của Pew tại Richard Wike: "9 charts on how the world sees President Trump", *Pew Research Center*, 17/07/2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/07/17/9-charts-on-how-the-world-sees-trump/>; Richard Wike et al.: "Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies", *Pew Research Center*, 01/10/2018, <http://www.pewglobal.org/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/>; Kristen Bialik: "How the world views the U.S. and its president in 9 charts", *Pew Research Center*, 09/10/2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/10/09/how-the-world-views-the-u-s-and-its-president-in-9-charts/>; Jacob Poushter và Moira Fagan: "On global affairs, Americans have more confidence in other world leaders than in Trump", *Pew Research Center*, 15/11/2018, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/05/on-global-affairs-americans-have-more-confidence-in-other-world-leaders-than-in-trump/>

viện Bob Corker, cũng như nhiều chuyên gia chính sách của Đảng Cộng hòa, đã công khai đặt câu hỏi về chính sách đối ngoại của tổng thống. Bên cạnh đó, các cuộc thăm dò dư luận trong nước cũng không đem lại kết quả khả quan cho chính quyền Đảng Cộng hòa. Ví dụ, một cuộc thăm dò giữa tháng 10/2017 của CNN đã cho ra kết quả rằng 1/3 người Mỹ coi an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại là vấn đề hàng đầu của Mỹ cao hơn so với 22% từ hồi tháng 3/2017. Các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa bắt đầu lo lắng rằng các hành vi chính sách an ninh của Tổng thống sẽ gây ảnh hưởng tiêu cực đến cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ năm 2018¹.

Trong bối cảnh này, chính quyền Trump đã công bố Chiến lược An ninh quốc gia ngày 18/12/2017, mà như nhiều nhà quan sát đã chỉ ra là sớm hơn nhiều so với các chính quyền trước đó². Chiến lược là một văn bản dài 68 trang, được mở đầu bằng hai trang thư “Gửi nhân dân Mỹ” của Tổng thống. Tiếp theo, Chiến lược bao gồm

1. Peter Schechter: “GOP risks losing national security message to Trump agenda”, *The Hill*, 14/11/2017, <http://thehill.com/opinion/national-security/360242-gop-risks-losing-national-security-message-to-trump-agenda>.

2. Cả chính quyền Clinton, Bush và Obama đều không công bố Chiến lược An ninh quốc gia trong năm đầu nhiệm kỳ tổng thống. Ngoài ra, chính quyền Obama chỉ công bố hai Chiến lược An ninh quốc gia, và chính quyền Bush chỉ công bố một Chiến lược An ninh quốc gia trong thời gian các tổng thống này cầm quyền.

(i) phần giới thiệu, nêu tổng quan về thế giới quan, triết lý, nguyên tắc và phương hướng an ninh của Mỹ; (ii) các vấn đề an ninh của Mỹ, được phân loại theo bốn “trụ cột” chính, bao gồm (1) bảo vệ người Mỹ, đất nước Mỹ và lối sống Mỹ; (2) thúc đẩy thịnh vượng Mỹ; (3) gìn giữ hòa bình thông qua sức mạnh; và (4) tăng cường ảnh hưởng của Mỹ. Mỗi vấn đề đều trình bày tương đối rõ ràng và được đề xuất các giải pháp ưu tiên; (iii) một phần dành riêng cho chiến lược đối với từng khu vực trên thế giới; và (iv) phần kết luận¹.

Về tổng thể, Chiến lược là văn bản mang tính toàn diện và kết cấu chặt chẽ, bao quát mọi khía cạnh an ninh truyền thống, phi truyền thống và mới xuất hiện của Mỹ. Chiến lược công bố rõ lập trường chính sách và ưu tiên hành động của Mỹ, đặc biệt trong bối cảnh chính quyền Trump từ đầu đã thiếu một văn bản như vậy. Đi sâu hơn vào nội dung, có thể thấy rõ ràng Chiến lược tiếp tục phong cách của Cương lĩnh Đảng Cộng hòa trước đó, kết hợp các tuyên bố chính sách của Trump, với tư duy nền tảng và chiến lược đối ngoại của Đảng Cộng hòa. Trong hoàn cảnh là Trump đang giữ cương vị tổng thống và có khả năng can thiệp trực tiếp vào nội dung văn bản, sự hiện diện của Trump trong Chiến lược lộ rõ hơn so với Cương lĩnh. Trước hết, thư “Gửi nhân dân Mỹ” là sản phẩm in đậm dấu ấn cá nhân của

1. Tham khảo Chiến lược An ninh quốc gia tại <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

Trump. Nội dung thư là một tuyên ngôn thành tích về việc “chính sách đối ngoại nước Mỹ trên hết của tôi” (my America First foreign policy) đã nâng cao an ninh Mỹ, thúc đẩy lợi ích Mỹ và làm cho nước Mỹ quay trở lại lãnh đạo thế giới như thế nào. *Thứ hai*, các phần viết về bốn trụ cột an ninh của Mỹ đều được đề từ bằng một câu tuyên bố của Trump, mang ý nghĩa khẳng định vai trò “định hướng” của Trump cho nội dung Chiến lược. *Thứ ba*, các lời hứa tiêu biểu của Trump cũng được nhắc lại, như việc xây dựng bức tường dọc biên giới Mỹ - Mêhicô. *Cuối cùng*, và quan trọng nhất, “nước Mỹ trên hết” đã không chỉ còn là khẩu hiệu của Trump, mà đã chính thức được tiếp nhận để trở thành tên gọi của chiến lược an ninh và chính sách đối ngoại của Mỹ. Lời mở đầu của Chiến lược khẳng định đây là một “Chiến lược An ninh quốc gia nước Mỹ trên hết” (America First National Security Strategy).

Mặt khác, việc Chiến lược mang tên “Nước Mỹ trên hết” không đồng nghĩa với việc đặt nước Mỹ lên trên hết theo kiểu của Trump. Những người chịu trách nhiệm chính trong việc giám sát và xây dựng nên Chiến lược, theo các nguồn tin công khai, bao gồm Cố vấn An ninh quốc gia McMaster, Ngoại trưởng Tillerson, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng Mattis, ở cấp dưới của McMaster và chịu trách nhiệm chính là Dina Powell (Phó Cố vấn An ninh quốc gia về chiến lược, thành viên lâu năm của Đảng Cộng hòa), chắp bút chính là Nadia Schadlow (Phó Cố vấn An ninh quốc gia về chiến lược, thành viên Đảng

Cộng hòa) và Seth Center¹, đã đưa ra cách diễn giải về “nước Mỹ trên hết” theo truyền thống tư tưởng và chính sách của Đảng Cộng hòa, mà phần nhiều cũng đã được đề cập trong Cuong lĩnh Đảng. Theo đó, “nước Mỹ trên hết” không gắn lợi ích của Mỹ với chủ nghĩa biệt lập, mà với vai trò chủ động của Mỹ trong việc lãnh đạo thế giới, bảo vệ các giá trị dân chủ tự do và giải quyết các vấn đề toàn cầu. Trong bối cảnh thế giới được nhận định là cạnh tranh ngày càng gay gắt cả về chính trị, kinh tế và quân sự, với sự trỗi dậy của các đối thủ trực tiếp thách thức quyền lực của Mỹ là Trung Quốc và Nga, và sau đó là Triều Tiên, Iran, Chiến lược khẳng định Mỹ sẽ lãnh đạo thế giới dựa trên nền tảng sức mạnh vượt trội theo tôn chỉ của “chủ nghĩa hiện thực có nguyên tắc” (principled realism) - một cách tiếp cận đối ngoại truyền thống của Mỹ và thường được nhắc đến cùng với chính sách của Tổng thống Reagan².

Từ xuất phát điểm này, các thách thức an ninh và đề xuất biện pháp được tiếp cận theo hướng toàn diện, một

1. Peter Feaver: “Five Takeaways From Trump’s National Security Strategy”, *Foreign Policy*, 18/12/2017, <https://foreignpolicy.com/2017/12/18/five-takeaways-from-trumps-national-security-strategy/>; Steven Pifer: “Assessing the U.S. National Security Strategy”, *Brookings*, ngày 25/01/2018, <https://www.brookings.edu/testimonies/assessing-the-u-s-national-security-strategy/>

2. Chiến lược giải thích rằng chủ nghĩa hiện thực có nguyên tắc hiện thực ở chỗ thừa nhận vai trò trung tâm của quyền lực trong quan hệ quốc tế, và nguyên tắc được dẫn dắt bởi giá trị và lợi ích của Mỹ.

lần nữa cho thấy sự tương đồng với tinh thần của Cương lĩnh Đảng Cộng hòa hơn là với các tuyên ngôn chính sách có phần đơn giản hóa và cực đoan của Trump. Ví dụ, thay vì đề nghị xây một bức tường ở biên giới để giải quyết vấn đề người nhập cư trái phép vào Mỹ, Chiến lược nêu “tăng cường kiểm soát đối với biên giới và hệ thống nhập cư”. Chiến lược đề xuất bốn “hành động ưu tiên”, bao gồm nâng cao an ninh biên giới, nâng cao hệ thống kiểm tra thẩm định người vào nước Mỹ, thực thi các luật nhập cư, và tăng cường an ninh giao thông vận tải. Việc xây dựng bức tường mà Trump đặc biệt quan tâm chỉ là một trong các biện pháp nhỏ nhằm nâng cao an ninh biên giới. Tương tự, thay vì ủng hộ luận điểm mang tính đơn giản hóa quá mức của Trump về mối quan hệ nguyên nhân - kết quả giữa kinh tế trong nước, việc làm của người Mỹ và thương mại quốc tế, Chiến lược đặt ra năm mục tiêu lớn nhằm bảo vệ “trụ cột” an ninh kinh tế Mỹ, bao gồm (1) chấn hưng nền kinh tế trong nước, (2) thúc đẩy mối quan hệ thương mại tự do, công bằng và và có đi có lại, (3) dẫn đầu thế giới trong nghiên cứu, công nghệ, đổi mới và sáng tạo, (4) bảo vệ các cơ sở và nguồn lực sáng tạo, và (5) dẫn đầu trong lĩnh vực năng lượng. Trong đó, việc chấn hưng kinh tế trong nước, tạo công ăn việc làm được đề xuất giải quyết thông qua các biện pháp như giảm thuế, nâng cao cơ sở hạ tầng, hỗ trợ giáo dục và đào tạo nghề hơn là rút ra khỏi các hiệp định thương mại mà Mỹ đã ký kết. Đối với thương mại quốc tế, Chiến lược tái khẳng định cam kết với thương mại tự do và có đi có lại về các quốc gia “cùng chí hướng” kinh tế.

Với các khu vực trên thế giới, Chiến lược đặt lên hàng đầu ba khu vực theo thứ tự là Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, châu Âu và Trung Đông. Thứ tự này hơi khác biệt so với Cương lĩnh của Đảng Cộng hòa nhưng giống với ưu tiên chính sách của chính quyền Obama, trừ việc “Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương” là một khái niệm địa - chiến lược tương đối mới được tích cực quảng bá như là một dấu ấn chính sách của chính quyền Đảng Cộng hòa. Về cơ bản, Chiến lược không có gì khác biệt so với các chiến lược đối ngoại của Mỹ nói chung và Đảng Cộng hòa nói riêng. Chiến lược liên tục nêu tên và chỉ trích hai đối thủ của Mỹ là Trung Quốc và Nga. Việc cam kết hành động theo “chủ nghĩa hiện thực có nguyên tắc”, nhấn mạnh thông điệp rằng “việc giữ vững thế cân bằng quyền lực có lợi [cho chúng ta] yêu cầu sự cam kết mạnh mẽ và hợp tác chặt chẽ với đồng minh và đối tác bởi vì đồng minh và đối tác sẽ khuếch trương sức mạnh Mỹ và mở rộng ảnh hưởng Mỹ”¹, cho phép Chiến lược tiếp tục đề cao mối quan hệ với các đồng minh và đối tác của Mỹ ở các khu vực, bao gồm cả các tổ chức khu vực. Ví dụ, ở khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương, Mỹ khẳng định vai trò quan trọng của Hàn Quốc, Nhật Bản, Ôxtrâylia, Niu Dilân, Ấn Độ, Philíppin, Thái Lan, Việt Nam, Inđônêxia, Malaixia, Xingapo, và hai tổ chức là ASEAN và APEC. Ở châu Âu, Mỹ cũng tái khẳng định cam kết với các đồng minh và đối tác, bao gồm NATO.

1. Xem Chiến lược An ninh quốc gia, tr.46.

Nhìn chung, việc kịp thời cho ra đời một Chiến lược An ninh quốc gia với nội dung vừa đáp ứng được nhu cầu “hiện diện” cũng như các tuyên ngôn chính sách của Tổng thống, vừa bảo đảm tầm chiến lược cao, cho thấy chính quyền Đảng Cộng hòa, đặc biệt là đội ngũ chịu trách nhiệm xây dựng Chiến lược, đã nỗ lực nhằm xây dựng một chính sách chung cho chính quyền cũng như khẳng định Mỹ có một chính sách đối ngoại thống nhất. Thông qua việc này cũng thể hiện năng lực của Đảng Cộng hòa trong việc hoạch định ra đường hướng cho Mỹ. Nhưng tiếp theo, quan trọng nhất là chính quyền có đồng lòng theo đuổi Chiến lược tới cùng hay không. Bên cạnh đó, cũng lưu ý rằng giống như Cương lĩnh, Chiến lược tuy có độ dài đáng kể nhưng vẫn chỉ đưa ra định hướng chung, trong khi quan trọng không kém là chính quyền sẽ cụ thể hóa và triển khai như thế nào, có đạt được đồng thuận về cách triển khai hay không¹.

1. Có thể xem bình luận về Chiến lược tại trang web của các tạp chí và tổ chức nghiên cứu chính sách có uy tín. Một vài ví dụ bao gồm: Peter Feaver: "Five Takeaways From Trump's National Security Strategy", *Foreign Policy*, 18/12/2017, <https://foreignpolicy.com/2017/12/18/five-takeaways-from-trumps-national-security-strategy/>; Anthony Cordesman: "Giving the New National Security Strategy the Attention It Deserves", CSIS, 21/12/2017, <https://www.csis.org/analysis/giving-new-national-security-strategy-attention-it-deserves>; Steven Pifer: "Assessing the U.S. National Security Strategy", *Brookings*, 25/01/2018, <https://www.brookings.edu/testimonies/assessing-the-u-s-national-security-strategy/>

Một lần nữa, những gì diễn ra sau khi công bố Chiến lược cho thấy bất kể mọi nỗ lực nhằm thống nhất chính phủ và chính sách, sự hợp tác giữa Đảng Cộng hòa và Tổng thống thiếu tính ổn định và lý tưởng về việc mọi chủ thể cùng hành động theo một định hướng đã không diễn ra. Sau những lời tôn vinh mà các lãnh đạo Đảng Cộng hòa dành cho Tổng thống Trump trong việc hoạch định ra Chiến lược - một động thái không chỉ mang ý nghĩa “khẳng định” tổng thống, mà còn ràng buộc tổng thống vào Chiến lược¹, và việc Tổng thống Trump có thái độ “tích cực” đối với văn bản này², Đảng Cộng hòa và Tổng thống vẫn đi theo các hướng đối ngoại khác nhau. Có lẽ minh chứng tiêu biểu nhất của mâu thuẫn chính sách giữa hai bên là tính đến thời điểm cuối năm 2018, tất cả các người lớn trong phòng - những người chịu trách nhiệm chính trong việc viết nên Chiến lược, đều

1. Ví dụ, trong bài diễn văn của Cố vấn An ninh quốc gia McMaster trước khi công bố Chiến lược đã ca ngợi hết lời chính sách đổi ngoại của Tổng thống Donald Trump và khẳng định vai trò trung tâm của Tổng thống trong việc hoạch định chiến lược. Xem Remarks by LTG H.R. McMaster at the Reagan National Defense Forum: Reclaiming America's Strategic Confidence, 02/12/2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-ltg-h-r-mcmaster-reagan-national-defense-forum-reclaiming-americas-strategic-confidence/>

2. Tổng thống Trump đã có bài phát biểu công bố văn bản này, điều mà các tổng thống trước không làm.

lần lượt từ chức hoặc bị tổng thống loại khỏi bức tranh chính trị Mỹ¹.

*

* * *

Việc Donald Trump - một cá nhân ngoài Đảng Cộng hòa trở thành đại diện cho Đảng Cộng hòa tranh cử tổng thống và trở thành tổng thống thứ 45 của Mỹ đã đặt mối quan hệ đảng cầm quyền và tổng thống vào một tình huống chưa từng xảy ra. Trump có thể giới quan, nhiều chính sách và hành động chính sách khác biệt và thậm chí là trái ngược với định hướng và lập trường chính sách đối ngoại của đảng - với đại diện là các quan chức đối ngoại cấp cao trong chính phủ, dẫn đến tình trạng liên tục xảy ra mâu thuẫn nội bộ giữa các lãnh đạo Mỹ. Vì vậy có thể nói, kể từ khi Trump lên cầm quyền đến nay là một quá trình tạo ra mâu thuẫn và giải quyết mâu thuẫn, trong đó Đảng Cộng hòa thường xuyên ở vào thế bị động nhưng luôn nỗ lực nhằm duy trì truyền thống chính sách đối ngoại của mình và bảo đảm tính cố kết tương đối của đường hướng đối ngoại của Mỹ. Có thể thấy rằng các lãnh đạo của Đảng Cộng hòa đã không thành công trong việc tác động để Trump “xoay trực”, trở thành một tổng thống “Cộng hòa” hon. Trên cương vị

1. Có thể tham khảo về các bất đồng chính sách và chính kiến của Trump và Tillerson trong Peter Baker, Gardiner Harris và Mark Landler: “Trump Fires Rex Tillerson and Will Replace Him With C.I.A. Chief Pompeo”, *New York Times*, 13/3/2018, <https://www.nytimes.com/2018/03/13/us/politics/trump-tillerson-pompeo.html>.

tổng thống, Trump có tiếng nói quan trọng đối với những vấn đề thuộc về ưu tiên đối ngoại cá nhân. Nhưng nhờ vào những đóng góp to lớn của Đảng Cộng hòa trong việc xây dựng các văn bản chính sách quan trọng của quốc gia, Đảng có vai trò then chốt trong việc đề ra triết lý, nguyên tắc, và phương hướng đối ngoại của Mỹ, đặc biệt là chính sách đối ngoại đối với các khu vực trên thế giới, là kim chỉ nam cho các hoạt động đa dạng của của bộ máy đối ngoại Mỹ nói chung.

CHƯƠNG V

**CÁC CƠ QUAN TƯ VẤN CHÍNH SÁCH,
NHÓM LỢI ÍCH, TỔ CHỨC VẬN ĐỘNG HÀNH LANG
CỦA MỸ VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI
THỜI KỲ TỔNG THỐNG D. TRUMP**

TÔ ANH TUẤN, HOÀNG OANH

Các cơ quan tư vấn chính sách (think tanks), các nhóm lợi ích (interest groups) và các tổ chức vận động hành lang (lobbying organizations) là các nhân tố nội bộ có quan hệ mật thiết và thường có ảnh hưởng mạnh đối với chính sách đối ngoại Mỹ. Dưới thời chính quyền Donald Trump, các nhân tố này vẫn có vai trò quan trọng, nhưng vai trò không đều giữa các thực thể trong từng nhóm cũng như giữa các nhóm với chính quyền. Các phân tích sau đây sẽ làm rõ vai trò của các nhân tố này trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump.

**I. KHÁI QUÁT VỀ CÁC CƠ QUAN TƯ VẤN CHÍNH SÁCH,
NHÓM LỢI ÍCH VÀ TỔ CHỨC VẬN ĐỘNG HÀNH LANG**

Các cơ quan tư vấn chính sách (think tanks), các nhóm lợi ích (interest groups) và các tổ chức vận động hành lang

(lobbying organizations) có quan hệ khá chặt chẽ với nhau. Các ba nhân tố này đều có mục đích là tác động đến việc hoạch định và thực hiện chính sách của chính quyền, nhưng có cách thức tác động khác nhau. Các cơ quan tư vấn chính sách sử dụng các kết quả nghiên cứu và trao đổi học giả để đưa ra các lời khuyên cho các nhà hoạch định chính sách. Các nghiên cứu này có thể được tài trợ bởi chính quyền, các công ty, đảng phái, các nhóm lợi ích hoặc nhóm vận động hành lang đối với một hoặc một số vấn đề cụ thể. Trong khi đó, các nhóm lợi ích vận động chính sách cho một nhóm đối tượng cụ thể. Các nhóm lợi ích thường thuê các tổ chức vận động hành lang thực hiện các tác động chính sách này hoặc đôi khi tài trợ cho các nghiên cứu của các cơ quan tư vấn chính sách để tăng sức nặng cho các lập luận của mình.

Các cơ quan tư vấn chính sách, nhóm lợi ích và các tổ chức vận động hành lang hoạt động rất mạnh ở Mỹ. Theo Institute for China-America Studies (Viện nghiên cứu Trung - Mỹ) có trụ sở tại Washington D.C., tại Mỹ có khoảng hơn 1.800 cơ quan tư vấn chính sách, chiếm gần 1/3 tổng số cơ quan tư vấn chính sách trên toàn thế giới. Tổng doanh thu trong một năm của các cơ quan tư vấn chính sách ở Mỹ là khoảng 1 tỷ USD¹. Còn theo Congressional Committee Hearings Index (CIS Index), tại Mỹ có khoảng 100.000 tổ chức vận động hành lang đã từng trình bày

1. Alek Chance: "Think Tanks in the United States: Activities, Agendas, and Influence", *Institute for China-America Studies*, 2016, <https://chinaus-icas.org/wp-content/uploads/2016/05/ICAS-Report-2016-Think-Tanks-in-the-US.pdf>.

trước Quốc hội Mỹ từ năm 1833 đến nay¹. Các tổ chức này vận động cho các nhóm đối tượng khác nhau như tổ chức thương mại, tổ chức nghề nghiệp, các nhóm nông nghiệp, các công đoàn, các hiệp hội doanh nghiệp...

Trong các đối tượng này, các nhóm lợi ích xuất hiện sớm nhất. Từ thời Tổng thống Thomas Jefferson (1743-1826), các nhóm lợi ích đã tồn tại trong chính trị Mỹ khi Jefferson cho rằng “các lợi ích có tổ chức là cơ sở của luật pháp”. Tuy nhiên, có một thời gian dài các hoạt động của các nhóm lợi ích không được quản lý. Năm 1995, sau khi Đạo luật Công khai vận động hành lang (Lobbying Disclosure Act) được thông qua, các nhóm lợi ích và các tổ chức vận động hành lang có kinh phí hoạt động trong 6 tháng lớn hơn 20,5 nghìn USD Mỹ phải đăng ký công khai. Từ các khai báo của các nhóm lợi ích và các tổ chức vận động hành lang, giới học giả đã phân nhóm các nhóm lợi ích tại Mỹ thành 7 nhóm lớn: (i) doanh nghiệp, (ii) các hiệp hội thương mại, (iii) các tổ chức nghề nghiệp, (iv) công đoàn, (v) các tổ chức phi chính phủ và các nhóm đại diện công dân, (vi) các thực thể (trường học, bệnh viện, các tổ chức văn hóa...), và (vii) các cơ quan chính phủ. Trong các nhóm này, doanh nghiệp và các hiệp hội chiếm số lượng lớn nhất với hơn 1,000 (trong tổng số 1,700) các nhóm lợi ích có đăng ký và chi khoảng 80% lượng tài chính dành cho vận động hành lang. Về các tổ chức tư vấn

1. Daniel J. Tichenor và Richard A. Harris: “The Development of Interest Group Politics in America: Beyond the Conceits of Modern Times”, *Annual Review of Political Science* 8 (2005), tr.258.

thì có khoảng hơn 5.000 tổ chức và vận động chính sách cho khoảng 49.500 vấn đề khác nhau¹.

Các nhóm lợi ích vận động chính sách theo hai cách trực tiếp và gián tiếp. Theo các trực tiếp, các nhóm lợi ích sẽ thuê các tổ chức vận động hành lang tác động đến các nhân vật trong chính quyền và Quốc hội để tác động đến chính sách. Các tổ chức vận động hành lang này thường do các cựu quan chức, học giả có ảnh hưởng và quan hệ với chính quyền thành lập. Do đó, các tổ chức vận động hành lang và các cơ quan nghiên cứu chính sách thường được coi là các cánh cửa xoay (revolving door) mà các quan chức hết nhiệm kỳ sử dụng trước khi quay lại hệ thống chính trị với một chính quyền mới. Theo cách gián tiếp, các nhóm lợi ích sẽ tác động đến ý kiến của công chúng thông qua việc tuyên truyền các mặt tích cực (hoặc tiêu cực) của chính sách để thông qua công chúng tác động đến chính sách của chính quyền. Các hình thức tác động gián tiếp gồm tài trợ cho hoạt động của chính quyền, xin chữ ký cho đơn kiến nghị, tổ chức biểu tình, vận động công chúng thể hiện ý kiến cá nhân (qua email, điện thoại, thư riêng...), làm các tờ rơi về chính sách, thực hiện thăm dò ý kiến, trả lời truyền thông...². Do sự tồn tại và quan hệ chặt chẽ từ lâu giữa các nhóm lợi ích, tổ chức vận động hành lang với các quan chức nên sự tồn tại và hoạt động của các đối tượng này thường được coi là một phần quan trọng của hệ thống chính trị Mỹ.

1. F.R. Baumgartner and B.L. Leech: "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics", *The Journal of Politics* 63, No. 4 (2001), tr.1191-1213.

2. Kenneth M. Goldstein: *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Các cơ quan tư vấn chính sách cơ quan tư vấn chính sách xuất hiện sau các nhóm lợi ích và rất đa dạng về mục đích và cách thức hoạt động. Các cơ quan tư vấn chính sách thường tập trung vào các vấn đề khác nhau, như kinh tế, thương mại, các vấn đề xã hội, thuế, lập pháp, các vấn đề an ninh, quan hệ quốc tế... Các tổ chức này cũng có thể tập trung vào các vấn đề nội bộ như quan hệ giữa các sắc tộc, hành chính công, giáo dục, quan hệ lao động, việc làm... Dựa trên mục tiêu hoạt động, các cơ quan tư vấn chính sách ở Mỹ được chia theo truyền thống làm 4 nhóm chính: (i) các cơ quan tư vấn chính sách hàn lâm: theo dõi một diện rộng các vấn đề chính trị hoặc chỉ theo dõi một vấn đề; (ii) các cơ quan tư vấn chính sách nghiên cứu theo hợp đồng: thực hiện các nghiên cứu chính trị phục vụ lợi ích của khách hàng; (iii) các cơ quan tư vấn chính sách vận động chính sách: thể hiện một đường lối chính trị hoặc ý thức hệ cụ thể; và (iv) các cơ quan tư vấn chính sách như doanh nghiệp chính sách: vận hành như một công ty, sử dụng cách thức quản lý, các biện pháp tiếp thị và khuyến mại đối với các nghiên cứu và tư vấn chính sách. Tuy nhiên, thực tế hiện nay các cơ quan tư vấn chính sách ở Mỹ không hoàn toàn thuộc hẳn một trong bốn loại trên mà thường có sự kết hợp giữa các thể loại¹.

Các cơ quan tư vấn chính sách tác động đến chính sách đối ngoại theo 2 hướng lớn là công khai và riêng biệt². Cách thức công khai bao gồm việc tổ chức các hội

1. Norbert Wagner và Ursula Carpenter: "Think Tanks in the USA", *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 3/2009, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9aad6f30-1117-92fd-dbdc-2e32b49d1f93&groupId=252038.

2. Chance: "Think Tanks in the United States: Activities, Agendas, and Influence".

thảo luận chính sách, các chuyên gia giảng bài, điều trần trước Quốc hội, xuất bản sách và các ấn phẩm, lập các website cung cấp các kết quả nghiên cứu, tác động đến công chúng tại các chiến dịch gây quỹ hằng năm, và thực hiện truyền thông đại chúng... Cách thức riêng biệt gồm tham gia các vị trí trong chính quyền, tham gia các nhóm chuyển giao quyền lực của các tổng thống đắc cử, duy trì văn phòng liên lạc với Quốc hội, mời các quan chức tham dự các buổi hội thảo, mời các quan chức tham gia think tank, chuẩn bị các báo cáo và khuyến nghị chính sách... Hiện chưa thể đánh giá chính xác cách thức tác động công khai hay riêng biệt có ảnh hưởng lớn hơn. Tuy nhiên, có thể khẳng định rằng các ảnh hưởng công khai thường có tác động đến một bộ phận rộng nhưng các ảnh hưởng riêng biệt thường có tác động sâu hơn.

Trong lĩnh vực đối ngoại, các cơ quan tư vấn chính sách thường được chia theo xu hướng chính trị thành các nhóm chính sau: (i) Bảo thủ: ủng hộ các đường lối chính trị bảo thủ, duy trì nguyên trạng; (ii) Tự do: ủng hộ các tư tưởng tự do cá nhân; (iii) Trung dung: có quan điểm cân bằng; (iv) Cấp tiến: ủng hộ các thay đổi xã hội toàn diện. Các phân nhóm này mang tính tương đối vì các nhân viên làm việc trong các cơ quan tư vấn chính sách không phải lúc nào cũng có quan điểm rõ ràng liệt vào một trong các xu hướng chính trị này. Ngoài ra, khi sắp đặt các cơ quan tư vấn chính sách theo thang của 4 nhóm này thì một số cơ quan tư vấn chính sách thể hiện xu hướng chính trị nằm giữa một số nhóm như giữa trung dung và cấp tiến (còn gọi là xu hướng trung - tả) và giữa trung dung và bảo thủ (còn gọi là xu hướng trung - hữu). Do đó, các học giả đôi khi chia các cơ quan tư vấn chính sách

thành các nhóm sau: cấp tiến, trung - tả, trung dung, trung - hữu, tự do và bảo thủ.

Một số cơ quan tư vấn chính sách lớn của Mỹ được phân loại như sau:

Cấp tiến	Trung - tả	Trung dung	Trung - hữu	Tự do	Bảo thủ
CAP	Carnegie Endowment	CFR	CSIS	Cato Institute	Quỹ Heritage (Heritage Foundation)
Viện công bằng chính sách (Justice Policy Institute)	Quỹ quốc gia về nghiên cứu kinh tế Brookings	Quỹ quốc gia về nghiên cứu kinh tế (National Bureau of Economic Research)	RAND Corporation	Reason Foundation	Viện Doanh nghiệp Mỹ (American Enterprise Institute)
Viện Dõi theo thế giới (Worldwatch Institute)	Viện Đô thị (Urban Institute)	Viện kinh tế quốc tế (Institute for International Economics)	Viện Washington về chính sách Cận Đông (Washington Institute for Near East Policy)		Viện Hoover (Hoover Institute)

Nguồn: Chance, Alek: "Think Tanks in the United States: Activities, Agendas, and Influence", Institute for China-America Studies, 2016.

Nhìn chung, trái ngược với việc hoạch định chính sách đối nội, chủ yếu nhấn mạnh tính đại diện, việc ra các quyết sách về đối ngoại về cơ bản phụ thuộc vào

chuyên môn. Quá trình hoạch định chính sách đối ngoại thường được phân thành hai tình huống. *Thứ nhất*, chính sách và phản ứng đối với các tình huống đột xuất như khủng hoảng và các thách thức nghiêm trọng đối với an ninh quốc gia. *Thứ hai*, các chính sách đối ngoại dài hạn không liên quan đến khủng hoảng hay đe dọa trực tiếp tới an ninh quốc gia. Giới nghiên cứu phát hiện rằng, đối với các chính sách đối ngoại liên quan đến khủng hoảng hoặc an ninh quốc gia, việc ra quyết định sẽ được thực hiện ở cấp cao nhất, bao gồm tổng thống và một nhóm nhỏ các quan chức và cố vấn thân cận. Trong khi đó, các chủ thể mang tính xã hội như các nhóm lợi ích, nhóm vận động hành lang hoặc các cơ quan tư vấn chính sách thường chỉ có thể tác động đến việc hoạch định chính sách đối với các vấn đề mang tính dài hạn hoặc các tình huống không phải là khủng hoảng¹.

Sự tăng trưởng nhanh chóng của các nhóm vận động hành lang và nhóm lợi ích khác nhau ở Mỹ diễn ra từ những năm 1980 đã góp phần vào những thay đổi trong quá trình ra quyết định chính sách đối ngoại. Sự phát triển này được thúc đẩy bởi những thay đổi về thể chế và cải cách của Quốc hội trong những năm 1970 và 1980. Các nhà nghiên cứu như Crabb và Holt nhận định rằng cải cách thể chế của Quốc hội đã chấm dứt kỷ nguyên thụ

1. Spanier, J., Uslaner, E., M.: *American Foreign Policy Making and the Democratic Dilemmas*, 6th ed. Longman, 1993.

động của Quốc hội trong việc ra quyết định chính sách đối ngoại¹.

Các đạo luật “Ánh nắng mặt trời”² được đưa ra trong thập niên 1970 cho phép công dân và các tổ chức, đoàn thể ở Mỹ tiếp cận nhiều hơn với các tài liệu và các phiên điều trần của chính phủ, tạo cơ hội cho các chủ thể này gây được áp lực lên quá trình hoạch định chính sách đối ngoại. Những thay đổi trong hệ thống ra quyết định cũng đòi hỏi các cơ quan thuộc nhánh hành pháp phải nhận được một đồng thuận cơ bản từ các cơ quan lập pháp liên quan đối với các quyết sách về đối ngoại³. Môi trường mới này khiến các nhà lập pháp trở nên tích cực hơn trong các vấn đề đối ngoại, đồng thời các nhóm lợi ích cũng tìm thấy những kênh mới để tác động lên các vấn đề đối ngoại, trong đó một kênh quan trọng hàng đầu là các tiểu ban của Quốc hội.

Trong khi đó, các cơ quan tư vấn chính sách chủ yếu có hai cách thức chính để gây tác động lên chính sách đối ngoại. Thứ nhất, các cơ quan này tạo ra các diễn đàn quy tụ giới chuyên gia từ nhiều lĩnh vực như giới học thuật,

1. Cecil V.Grab và Pat M.Holt: *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 2nd ed, Washington, D.C., 1984, tr.60- 61.

2. Là các đạo luật liên quan đến tính minh bạch và công khai đối với các hoạt động cũng như hồ sơ của chính quyền.

3. Eric Schickler, Eric McGhee và John Sides: "Remaking the House and Senate: Personal Power, Ideology, and the 1970s Reforms", *Legislative Studies Quarterly* 28 (2003).

doanh nghiệp, quan chức chính phủ và các chủ thể phi chính phủ. Các nghiên cứu và thảo luận về chính sách tại các cơ quan này giúp xây dựng đồng thuận cũng như đưa ra các tham vấn chính sách cho chính quyền. *Thứ hai*, các cơ quan này chính là vườn ươm tạo nguồn nhân lực quan trọng cho chính quyền cũng như các cơ quan của Quốc hội, cũng như là nơi mà các cựu quan chức của chính quyền quy tụ khi họ rời chức vụ. Có nhận định cho rằng hầu như những quan chức cao cấp trong lĩnh vực đối ngoại và an ninh quốc gia trong chính quyền Mỹ đều đã từng trải qua kinh nghiệm làm việc tại các cơ quan tư vấn chính sách về đối ngoại hoặc có các hoạt động hợp tác với các cơ quan này¹.

II. VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN TƯ VẤN CHÍNH SÁCH

Nhìn chung, dưới thời chính quyền Donald Trump, hầu hết các cơ quan tư vấn chính sách ít có vai trò và ảnh hưởng do Trump chủ yếu tham vấn với nhóm thân cận của mình, chủ yếu là thuộc giới doanh nhân, quân sự và các thành viên trong gia đình². Trong số các cơ quan tư vấn chính sách quan trọng thì các tổ chức theo trường phái bảo thủ, đặc biệt Heritage Foundation, đã có tác

1. Robert E. Hunter: "Think Tanks: Helping to Shape US Foreign Policy and Security Policy", *US Foreign Policy Agenda*, Volume 5, No. 1, 3/2000, tr.35.

2. "Trump could cause 'the death of think tanks as we know them'", *The Washington Post* (Online), 16/01/2017.

động đáng kể đối với chính quyền Trump, đặc biệt trong giai đoạn đầu lên nắm quyền.

Ban đầu, các cơ quan tư vấn chính sách bảo thủ, trong đó có Heritage Foundation, có quan hệ không hữu hảo với Trump và nhóm vận động tranh cử do các cơ quan này cho rằng Trump không phù hợp đại diện cho các lực lượng bảo thủ. Tuy nhiên, khi Trump trở ứng viên của Đảng Cộng hòa thì Heritage Foundation và nhóm vận động tranh cử của Trump trở thành đồng minh tự nhiên của nhau. Donald Trump và nhóm vận động tranh cử cần sự ủng hộ của một lực lượng chính trị lớn để có thể xây dựng hệ thống các chính sách và bộ máy nhân sự cho chính quyền mới¹.

Về phần mình, Heritage Foundation (được thành lập từ năm 1973 và là viện nghiên cứu có ảnh hưởng lớn đối với chính quyền Reagan) có một hệ thống nhân sự mạnh và được coi là một trong những thành trì của các lực lượng bảo thủ. Mỗi quan hệ giữa Heritage Foundation và nhóm tranh cử của Trump còn được thắt chặt hơn khi Donald Trump chọn Mike Pence làm liên danh tranh cử. Pence là bạn thân lâu năm của Jim DeMint, Chủ tịch của Heritage Foundation khi đó².

1. Tevi Troy: "The Dilemma of the D.C. Think Tank, The Atlantic", 19/12/2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/12/presidents-and-think-tanks/548765/>

2. Alex Shephard: "The D.C. Think Tank behind Donald Trump", *New Republic*, 22/02/2017.

Heritage Foundation đã ảnh hưởng đến chính sách của chính quyền Trump theo cả hai hướng công khai và riêng biệt, trong đó phần riêng biệt được thể hiện rõ nét. Về công khai, Heritage Foundation thường xuyên tổ chức các cuộc hội thảo, giảng bài, xuất bản các ấn phẩm khuyến nghị chính sách... Đáng chú ý, năm 2016, Heritage Foundation đã đưa ra một bộ khuyến nghị chính sách bảo thủ cho tổng thống trúng cử nhằm giúp tổng thống và Quốc hội hồi phục kinh tế, cung cấp an ninh quốc gia và hạn chế quyền lực của chính quyền liên bang. Đến cuối năm 2017, Heritage Foundation đã tổng kết và kết luận rằng chính quyền Trump đã thực hiện 64% các khuyến nghị nêu trong bộ khuyến nghị nói trên¹.

Heritage Foundation đặc biệt có ảnh hưởng đối với chính quyền Trump theo hướng riêng biệt. Trước khi Trump trúng cử, Heritage Foundation đã thực hiện “Project to Restore America” nhằm tìm kiếm những người mong muốn tham gia một chính quyền hậu Obama. Kết quả là Heritage Foundation đã lập được một cơ sở dữ liệu của hơn 3.000 người từ các phong trào bảo thủ trên toàn nước Mỹ mong muốn tham gia chính quyền mới². Heritage Foundation sau đó đã trở thành trụ cột cho

1. Tommy Binion: “The Incredible Trump Agenda - What Most Americans Don’t Know About the War the President Has Waged”, *The Heritage Foundation*, 05/3/2018.

2. Jonathan Mahler: “How One Conservative Think Tank Is Stocking Trump’s Government”, *The New York Times Magazine*, 20/6/2018.

nhóm chuyển giao quyền lực của Trump. Hàng trăm người trong cơ sở dữ liệu nói trên đã được đưa vào các vị trí trong tất cả các cơ quan của chính quyền. Nhiều nhân vật do Heritage đề cử đã tham gia nội các của Trump như Scott Pruitt, Betsy DeVos, Mick Mulvaney, Rick Perry, Jeff Session... Hơn 60 nhân viên và cựu nhân viên của Heritage Foundation cũng tham gia chính quyền¹.

Sau khi chính quyền Trump hoạt động, Heritage Foundation cũng tiếp tục có ảnh hưởng rất lớn. Heritage Foundation đã xây dựng danh sách các ứng viên cho vị trí thẩm phán Toà án tối cao khi Donald Trump tìm ứng viên thay thế cố thẩm phán Antoni Scalia cũng như các thẩm phán của các tòa án khu vực. Heritage Foundation cũng có vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy các chính sách của chính quyền như việc đưa ra các cắt giảm thuế và các quy định hành chính, rút khỏi các thoả thuận về biến đổi khí hậu, hạn chế nhập cư bất hợp pháp, có chính sách an ninh cứng rắn hơn...². Nhờ những tác động đó, tháng 02/2017 Trump đã khẳng định Heritage Foundation là “những người tuyệt vời, những người bạn thực sự”. Đến tháng 10/2017, Trump lại một lần nữa phát biểu cảm ơn cá nhân những nhân vật chủ chốt của Heritage Foundation như DeMint, Feulner, Ed Meese, Stephen Moore và khẳng định “Heritage Foundation vĩ

1. Mahler: “How One Conservative Think Tank Is Stocking Trump’s Government”, *The New York Times Magazine*, 20/6/2018.

2. Binion: “The Incredible Trump Agenda - What Most Americans Don’t Know About the War the President Has Waged”.

đại là trung tâm của những lần cắt giảm thuế đáng kể trong lịch sử nước Mỹ”¹.

Tuy nhiên, Heritage Foundation và chính quyền cũng có nhiều khác biệt. Heritage Foundation ủng hộ việc xoá bỏ Obama Care, nhưng chính quyền Trump, sau một số nỗ lực không thành, đã thoả hiệp không xoá bỏ hoàn toàn Obama Care. Heritage Foundation nghi ngờ hiệu quả của việc sử dụng ngân sách liên bang cho chương trình đầu tư 1.000 tỷ USD về hạ tầng; trong khi đó, Trump cam kết sẽ kết hợp cả ngân sách liên bang và tư nhân cho kế hoạch này. Sau khi Heritage Foundation đã hỗ trợ chính quyền xây dựng chính sách, các đảng viên Đảng Cộng hòa thường phàn nàn rằng Heritage Foundation có vai trò trong việc xây dựng chính sách nhưng Heritage không quyết đoán và làm quá trình thực hiện chính sách gặp phucus tạp².

Về sau ảnh hưởng của cơ quan tư vấn chính sách này đối với chính quyền Trump giảm dần. Tháng 5/2017, Chủ tịch DeMint của Heritage Foundation bị sa thải do quản lý yếu kém. Heritage Foundation và chính quyền Trump không còn quan hệ thông qua quan hệ giữa Mike Pence và DeMint. Đến cuối năm 2017, khi Heritage Foundation có Chủ tịch mới, Key Coles James - một người đã từng tham gia nhóm chuyển giao quyền lực của Trump, thì

1. Tevi Troy: “The Dilemma of the D.C. Think Tank”, *The Atlantic*, 19/12/2017.

2. Nancy Cook and Andrew Restuccia: “Heritage Foundation’s Cozy Relationship with Trump Put to Test”, *Politico*, 03/8/2017.

quan hệ lại được cải thiện; các quan chức chính quyền thường xuyên phát biểu tại Heritage Foundation và trả lời trên tờ tin tức *The Daily Signal* của cơ quan tư vấn chính sách này. Mặc dù vậy, cũng có nhiều vị trí do Heritage Foundation giới thiệu trong chính quyền đang từ chức hoặc bị sa thải. Trong đó điển hình là Bộ trưởng Tư pháp Jeff Session, Paul Winfee (người đã giúp Trump dự thảo ngân sách đầu tiên), Stephen Moore (người đã tư vấn cho Trump về cắt giảm thuế), và một số cố vấn khác như David Kreutzer, Hans von Spakovsky...¹. Heritage Foundation, do đó, cũng gặp tình thế như các cơ quan tư vấn chính sách khác đã từng được ưu ái bởi các chính quyền tiền nhiệm là mất dần sự ưu ái đó².

Các quan chức chính quyền dần sử dụng các cơ quan tư vấn chính sách bảo thủ khác như American Enterprise Institute, Hudson Institute... làm diễn đàn trình bày chính sách. Phó Tổng thống Mike Pence tháng 10/2018 đã sử dụng Hudson Institute là nơi để công bố chính sách cứng rắn đối với Trung Quốc, được nhiều học giả cho rằng Chiến tranh Lạnh phiên bản mới. Ngoài ra, một cơ quan tư vấn chính sách khác cũng có mối liên hệ với chính quyền Trump là American Enterprise. Hai thành viên kỳ cựu của Viện này đã được Trump đưa vào chính quyền là John Bolton - Cố vấn An ninh quốc gia, và Kevin Hassett - Cố vấn Kinh tế cho Nhà Trắng. Các quan chức cao cấp

1. Mahler: "How One Conservative Think Tank Is Stocking Trump's Government".

2. Troy: "The Dilemma of the D.C. Think Tank".

nhất của chính quyền như Phó Tổng thống Mike Pence, cố vấn cao cấp Jared Kushner đều tham dự và có bài phát biểu tại diễn đàn quan trọng của AEI (AEI World Forum) vào tháng 3/2019¹. Mặc dù Viện này từng và vẫn có nhiều quan điểm bất đồng đối với Donald Trump, thậm chí đã từng đi đầu trong việc phản đối ứng cử viên Tổng thống Trump, nhưng hiện nay đang từng bước thích nghi và cố gắng can dự với chính quyền.

III. VAI TRÒ CỦA CÁC NHÓM LỢI ÍCH VÀ TỔ CHỨC VẬN ĐỘNG HÀNH LANG

Donald Trump rất không thích tác động của các nhóm lợi ích và vận động hành lang. Ngay từ khi còn là ứng viên tổng thống, Trump đã cho rằng sự tồn tại của các nhóm lợi ích và vận động hành lang là một phần của “vũng lầy” (swamp) ở thủ đô (ám chỉ các thế chế chính trị dòng chính trong chính trị Mỹ) và cần phải bị xoá bỏ. Do đó, Trump đã nêu trong cam kết tranh cử rằng sẽ: (i) cấm các quan chức Nhà Trắng và Quốc hội chuyển sang vận động hành lang trong 5 năm sau khi rời chính quyền; (ii) cấm các quan chức Nhà Trắng vận động cho các chính phủ nước ngoài; và (iii) cấm những người vận động hành lang cho nước ngoài được quyên góp tiền cho các cuộc

1. Jennifer Jacobs: "Pence, Kushner to Address AEI's Secretive Republican Conference", *Bloomberg*, 07/3/2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-06/pence-kushner-to-address-aei-s-secretive-republican-conference>.

bầu cử của Mỹ¹. Ngày 28/01/2017, chỉ một tuần sau khi nhậm chức, Donald Trump đã ra Sắc lệnh Hành pháp số 13770 thực hiện các cam kết của mình. Theo đó, các quan chức của chính quyền Trump bị cấm dính líu đến các hoạt động vận động hành lang, tham gia vận động hành lang sau khi rời nhiệm sở, và vận động cho các chính phủ nước ngoài².

Trước thái độ của Trump, các nhóm lợi ích và tổ chức vận động hành lang gặp nhiều khó khăn trong hoạt động và có nhiều thay đổi trong cách thực hiện vận động chính sách. Các nhóm này chuyển sang các hình thức vận động mới, trong đó nổi lên ba hình thức chính: (i) tài trợ cho các hoạt động của chính quyền và Đảng Cộng hòa; (ii) sử dụng các tổ chức vận động hành lang có quan hệ với chính quyền nhưng không có sự tham dự của các cựu quan chức; và (iii) và sử dụng các cơ chế vận động ít được chú ý trước đó...

Thứ nhất, tài trợ cho các hoạt động của chính quyền và Đảng Cộng hòa là hình thức vận động gián tiếp nhưng phổ biến với chính quyền Trump. Các nhà tài trợ không trực tiếp vận động chính sách, nhưng nhìn chung chính quyền cũng cần quan tâm đến ý kiến của

1. Donald Trump: “Donald Trump’s Contract with the American Voter”, 23/10/2017, https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf.

2. Donald Trump: “Executive Order: Ethics Commitments by Executive Branch Atrointees”, 28/01/2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-ethics-commitments-executive-branch-atrointees/>

các nhà tài trợ. Các nhà tài trợ có hai kênh tác động chính đối với chính quyền Trump là: tài trợ cho Lễ nhậm chức và tài trợ cho hoạt động tranh cử của Đảng Cộng hòa.

Lễ nhậm chức của Donald Trump nhận được số tiền tài trợ kỷ lục 107 triệu USD, gấp đôi so với số tiền tài trợ cho Obama trước đó¹. Trump không nhận tài trợ từ các tổ chức vận động hành lang, nhưng cho phép tài trợ từ các nhóm lợi ích khác với số lượng không hạn chế. Do đó, các doanh nghiệp là các đối tượng tài trợ chính cho Lễ nhậm chức của Trump. Hơn 250 doanh nghiệp đã tài trợ chủ yếu (hơn 90%) cho Lễ nhậm chức; số còn lại là tiền tài trợ của các cá nhân. Trong số các doanh nghiệp này, nhiều công ty có quan hệ mật thiết với các quan chức của chính quyền như Robert Mercer (tài phiệt đứng đằng sau cựu Cố vấn trưởng Steve Bannon), Exxon Mobil (nơi cựu Ngoại trưởng Rex Tillerson từng làm CEO) hay Skybridge Capital (do Anthony Scaramucci - cựu Giám đốc Truyền thông của Nhà Trắng sáng lập)...². Nhà tài trợ lớn nhất Sheldon Adelson với số tiền tài trợ 5 triệu USD không chỉ là một ông trùm sòng bài mà còn là người ủng hộ nhiệt tình

1. Center for Responsive Politics: "Trump 2017 Inauguration Donors", *OpenSecrets.org*, <https://www.opensecrets.org/trump/inauguration-donors>.

2. Ashley Balcerzak: "250 Donors Shelled out \$100k or More for Trump's Inauguration, Providing 91% of Funds", *OpenSecrets.org*, 19/4/2017, <https://www.opensecrets.org/news/2017/04/250-donors-shelled-out-100k-or-more-for-trumps-inauguration/>.

cho việc chuyển Đại sứ quán Mỹ về Jerusalem. Nhiều nhà tài trợ lớn khác cũng ủng hộ các chính sách mà Trump theo đuổi như trùm tư bản ngành than Robert Murray (tài trợ 300.000 USD) ủng hộ việc xóa bỏ rào cản về môi trường; R.W. Habboush ủng hộ việc cấm vận với Venezuela¹. Bản thân nhiều nhà tài trợ lớn cho Lễ nhậm chức sau này đã trở thành quan chức trong chính quyền Trump như Robert W. Johnson (chủ tịch New York Jets và tài trợ 1 triệu USD) sau này là Đại sứ Mỹ tại Anh; vợ của Joseph Craft III (chủ tịch Alliance Resource Partners và tài trợ 1 triệu USD) trở thành Đại sứ Mỹ tại Canada; một số nhà đầu tư như Peter Thiel, Carla Sands (tài trợ 100.000 USD) trở thành cố vấn trong chính quyền².

Các nhà tài trợ thường có cơ hội tiếp cận sâu hơn với chính quyền như ăn trưa với một thành viên nội các, ăn tối với Phó Tổng thống Mike Pence, hay tham dự một sự kiện cùng Tổng thống Donald Trump³. Không thể khẳng định các cơ hội tiếp xúc “thân mật” đó mang lại lợi ích trực tiếp. Tuy nhiên, nhiều nhà tài trợ cho Lễ nhậm chức của Trump đã có những hợp đồng béo bở như Lockheed Martin và Boeing đã ký được các hợp đồng vũ khí và máy bay nhiều tỷ USD với chính quyền. Một số công ty không ký được các hợp đồng thầu khoán với chính quyền, nhưng đạt được các lợi ích theo cách khác. Ví dụ, Down

1. Balcerzak; Megan Janetsky: “Trump’s Top Donors: Where Are They Now?”, *OpenSecrets.org*, 18/01/2018, <https://www.opensecrets.org/news/2018/01/trump-donors-1-year-later/>

2, 3. Janetsky: “Trump’s Top Donors: Where Are They Now?”.

Chemical (tài trợ 1 triệu USD cho Lễ nhậm chức của Trump) được nhận một khoản ngân sách 2,9 triệu USD cho nghiên cứu và được chính phủ cho phép sáp nhập với Dupont theo một hợp đồng trị giá 130 tỷ USD. Nhiều công ty viễn thông khác như AT&T, Verizon, Comcast, Intel, và Qualcomm (tổng tài trợ 4,1 triệu USD) cũng đạt nhiều thỏa thuận thương mại tốt. Tuy nhiên, không phải doanh nghiệp tài trợ nào cũng nhận được ưu đãi từ chính quyền. Theo thống kê, khoảng hơn 1/2 doanh nghiệp tài trợ cho Lễ nhậm chức của Trump có các lợi ích có thể nhìn thấy¹.

Tài trợ cho tranh cử của Đảng Cộng hòa là hình thức tài trợ phổ biến của các doanh nghiệp. Một số nhà tài trợ lớn cho Lễ nhậm chức của Donald Trump như Sheldon và Miriam Adelson, Bernard Marcus... cũng là các nhà tài trợ lớn cho Đảng Cộng hòa². Tuy nhiên, nhiều nhà tài trợ còn tài trợ cho các thành viên Đảng Cộng hòa khác như Ted Cruz, Devin Nunes, Dean Heller, Martha McSally... Trong đó, Ted Cruz nhận được rất nhiều tài trợ so với các thành viên Đảng Cộng hòa khác, từ các công ty dầu khí (như Koch Industries và Marathon Petroleum...), các công ty hàng không (như Delta Airlines, United Parcel Service),

1. Alex Baumgart: "Companies That Funded Trump's Inauguration Came up Big in 2017", *OpenSecrets.org*, 19/01/2018, <https://www.opensecrets.org/news/2018/01/companies-that-funded-trumps-inauguration/>

2. Natalie Jones: "Midterm Big Spenders: The Top 20 Political Donors This Election", *The Guardian*, 02/11/2018.

và các nhà thầu xây dựng (như Associated Builders & Contractors, Associated General Contractors...). Ngoài ra, các nhà tài trợ lớn cho Đảng Cộng hòa không chỉ có các doanh nghiệp như của Trump mà còn bao gồm các nhóm lợi ích khác như nhóm những người về hưu và các mạng lưới có tư tưởng bảo thủ¹. Các nhóm lợi ích này ủng hộ các quan điểm bảo thủ như giảm thuế, giảm vai trò của chính phủ, thúc đẩy thương mại... Tuy nhiên, không phải nhóm nào cũng ủng hộ chính sách của chính quyền Trump. Ví dụ, tỷ phú Charles Koch của Koch Industries công khai phản đối chính sách Trump về việc đánh thuế hàng hóa nhập khẩu, thương mại, và người nhập cư².

Trong các tài trợ cho hoạt động tranh cử của Đảng Cộng hòa, tài trợ cho vận động tranh cử của Trump là hình thức vận động đang diễn biến đa chiều do thời gian bầu cử dài. Tuy nhiên, với việc Trump tuyên bố tái cử ngay sau khi nhậm chức, nhiều nhà tài trợ đã quan tâm đến lĩnh vực này. Tổng số tài trợ cho tái tranh cử của Trump đến đầu tháng 11/2018 đã là hơn 100 triệu USD, trong đó 97% số tiền tài trợ đến từ các khoản tài trợ nhỏ dưới 200 USD. Tuy nhiên, đã có một số doanh nhân và nhà đầu tư bắt đầu tài trợ cho Trump. Diễn hình là

1. Center for Responsive Politics: "Top Interest Groups Giving to Members of Congress, 2018 Cycle", *OpenSecrets.org*, 13/11/2018, <https://www.opensecrets.org/industries/mems.php?party=R&cycle=2018>.

2. Bloomberg: "Donald Trump Escalates Attacks on Mega Donor Charles Koch", *Fortune*, 02/8/2018, <http://fortune.com/2018/08/02/donald-trump-charles-koch/>

Peter Thiel, đồng sở hữu PayPal, đã tài trợ 250.000 USD, US States Steel Corps tài trợ 100.000 USD¹. Peter Thiel và US States Steel Corps đều vốn đã có ảnh hưởng đến chính sách của Trump về môi trường và biến đổi khí hậu.

Thứ hai, các nhóm lợi ích chuyển dịch sang sử dụng các tổ chức vận động hành lang có quan hệ với chính quyền, nhưng không vi phạm lệnh cấm của Trump. Các tổ chức vận động hành lang mà các nhóm lợi ích sử dụng thường có đóng góp trong chiến dịch tranh cử của Trump, nhưng không có các thành viên tham gia chính quyền. Một số tổ chức vận động hành lang thuộc nhóm này là Ballard Partners và Avenue Strategies. Ballard Partners là một tổ chức vận động hành lang ở Florida do Brian Ballard thành lập (người đã vận động gây quỹ cho Trump tại trong chiến dịch tranh cử và Lễ nhậm chức). Từ sau khi Trump nhậm chức tháng 01/2017, Ballard Partners mở chi nhánh ở Washington D.C. và nhanh chóng thu được thêm 14 triệu USD tiền phí vận động, trở thành tổ chức vận động hành lang lớn thứ 11 ở Washington D.C. Ballard Partners có 70 khách hàng trong đó có cả những khách hàng lớn như Amazon². Avenue Strategies là một tổ chức vận động hành lang

1. Natasha Bach: "Trump Has Already Raised \$100 Million for His Reelection. Here's How That Compares- and Where It Came From", *Fortune*, ngày 16/10/2018.

2. Fredreka Schouten: "Millions Flow to Fast-Growing Lobbying Firms with Ties to the Trump Administration", *USA Today*, ngày 17/5/2018.

khác mới nổi lên sau khi Trump cầm quyền. Corey Lewandowski và Barry Bennett, các cựu cố vấn tranh cử cho Donald Trump, là các thành viên sáng lập của Avenue Strategies. Từ khi thành lập, Avenue Strategies đã giành được các hợp đồng lớn từ công ty dầu khí Citgo của Venezuela và công ty thuốc lá Altria của Mỹ¹. Barry Bennett (sau khi Corey Lewandowski rời đi) còn giành được hợp đồng vận động ủng hộ chính quyền Trump ủng hộ Cata, nước đang gặp nhiều khó khăn sau cuộc khủng hoảng vùng Vịnh năm 2017. Hợp đồng của Barry Bennett với Cata trị giá 2,1 triệu USD. Đây có thể là lý do khiến Donald Trump chuyển từ thái độ ban đầu cứng rắn với cata sang thái độ mềm mỏng hơn gần đây².

Tuy nhiên, không phải tổ chức nào có quan hệ với chính quyền Trump cũng gặp thuận lợi. Essential Consultants do Michael Cohen, luật sư riêng của Trump, ban đầu cũng có nhiều hợp đồng lớn. Sau khi Trump nhậm chức, Cohen nhận được hơn 2,3 triệu USD từ các khách hàng công ty, trong đó có AT&T, và 1,2 triệu USD từ Novartis, một công ty dược phẩm có trụ sở tại Thụy Sỹ³. Tuy nhiên, Cohen không đăng ký làm việc với tư cách một người vận động hành lang mà Cohen coi mình là một

1. Brian Schwartz: "A Lobbying Firm Founded by Former Trump Aides Has Roped in Some Huge Clients like Citgo and Altria, but It Has Some Limits, Too", *CNBC*, 14/5/2018, <https://www.cnbc.com/2018/05/14/firm-founded-by-trump-aides-scored-deals-with-altria-citgo.html>.

2, 3. Schouten: "Millions Flow to Fast-Growing Lobbying Firms with Ties to the Trump Administration".

nà tư vấn có thể giúp đạt các thoả thuận. Điều này khiến Cohen gặp các vấn đề pháp lý do thiếu tính minh bạch trong các hoạt động của mình. Toà án liên bang khu vực New York đã truy tố và kết tội Cohen vi phạm 8 tội liên quan đến trốn thuế, tài trợ vượt qui định, khai man, và tài trợ bất hợp pháp từ các doanh nghiệp¹. Không chỉ vậy, các điều tra viên còn phát hiện Cohen đã che giấu thông tin về một số dự án của Trump triển khai tại Nga. Điều này đã khiến Tổng thống Donald Trump vô cùng tức giận. Donald Trump phủ nhận việc dính líu đến các dự án không minh bạch và yêu cầu Toà án trừng phạt nghiêm khắc Cohen².

Thứ ba, các nhóm lợi ích tăng cường sử dụng các cơ chế vốn ít được quan tâm trước đây. Cụ thể, các chính quyền Mỹ trước đây đã thiết lập Văn phòng Các vấn đề Quản lý và thông tin (OIRA) để tiếp nhận ý kiến của các nhóm dân chúng về các chính sách đang được xây dựng. Các cuộc gặp của OIRA với công chúng thường được gọi là các cuộc gặp 12866 (do các cuộc gặp này được quy định theo Sắc lệnh Hành pháp số 12866). Theo đó, đại diện OIRA cũng một số quan chức của các cơ quan chính quyền liên quan sẽ

1. Tucker Higgins and Kevin Breuninger: "Trump's Former Lawyer Michael Cohen Pleads Guilty, Admits to Making Illegal Payments at Direction of Candidate to Influence Election", *CNBC*, 21/8/2018.

2. Dan Mangan and Breuninger, Kevin: "Trump Demands Stiff Prison Sentence for His Ex-Lawyer Michael Cohen, Accuses Mueller of Seeking 'Lies' from Witnesses", *CNBC*, 03/12/2018.

gặp kín các nhóm công dân, nhưng sẽ công khai thành phần tham dự và các tài liệu nhận được tại cuộc họp. Trước đây, các cuộc gặp 12866 cũng đã diễn ra nhưng số lượng chưa quá nhiều. Năm 2003, dưới thời George W. Bush, trung bình có 1.8 cuộc gặp mỗi tuần; năm 2009 dưới thời Obama, trung bình số cuộc gặp 12866 hằng tuần là 2,2. Tuy nhiên, năm 2017, năm đầu tiên của chính quyền Trump, trung bình mỗi tuần có khoảng 3,9 cuộc gặp, tăng gần gấp đôi so với Obama. Kinh nghiệm của các chính quyền trước cho thấy, các cuộc gặp 12866 đều có xu hướng tăng trong các năm tiếp theo của nhiệm kỳ¹.

Các cuộc gặp theo Sắc lệnh Hành pháp 12866 không chỉ tăng về số lượng mà còn tăng về thành phần tham dự. Thông thường thành phần tham dự gồm các đại diện tổ chức vận động hành lang, cơ quan dự thảo chính sách liên quan, Văn phòng quản lý và ngân sách - OMB (cơ quan chủ quản của OIRA, và đôi khi một cơ quan thuộc Nhà Trắng). Dưới thời Trump, các thành phần vẫn cơ bản không đổi nhưng số lượng người tham dự tăng lên, trung bình 12 người một cuộc họp. Tuy nhiên, các con số thống kê cho thấy số lượng đại diện từ OMB và các cơ quan thuộc Nhà Trắng có xu hướng giảm xuống còn 3 đại diện của OMB và 0,25 đại diện của Nhà Trắng, so với 4 và 0,5 trong thời Obama².

1, 2. Rachel A. Potter: "Regulatory Lobbying Has Increased under the Trump Administration, but the Groups Doing the Lobbying May Surprise You", *Brookings*, 11/7/2018.

Đáng chú ý, đối tượng đề nghị các cuộc găp 12866 có sự chuyển dịch từ các doanh nghiệp sang các nhóm lợi ích khác. Trong thời kỳ Obama, các doanh nghiệp và các hiệp hội thương mại là các nhóm chủ yếu thực hiện các cuộc găp 12866: các doanh nghiệp chiếm khoảng 55% số cuộc găp, các hiệp hội chiếm khoảng 30%, còn lại 15% là các nhóm lợi ích khác. Tuy nhiên, từ khi Trump lên cầm quyền, các doanh nghiệp chỉ chiếm khoảng 45% cuộc găp, các hiệp hội chiếm khoảng 25%, các nhóm lợi ích khác tăng lên mức 30%¹.

Các vấn đề mà các nhóm lợi ích thúc đẩy theo cơ chế 12866 dưới thời Trump tập trung vào một số vấn đề nhất định về môi trường, y tế, và lao động. Trong năm 2017, Environmental Protection Agency có 94 cuộc găp, nhiều nhất trong các Bộ và nhiều hơn 32 cuộc so với năm đầu tiên của Obama; Department of Health and Human Services có 53 cuộc găp, tăng gần 4 lần so với thời Obama (15 cuộc trong năm đầu tiên); Department of Labor có 31 cuộc găp (so với 2 cuộc găp thời Obama)².

Các cuộc găp vận động chính sách theo cơ chế 12866 gia tăng xuất phát từ một số nguyên nhân sau. *Thứ nhất*, như đã nêu ở trên, Trump có thái độ tiêu cực đối với các nhóm lợi ích và các tổ chức vận động hành lang, thậm chí

1, 2. Rachel A. Potter: "Regulatory Lobbying Has Increased under the Trump Administration, but the Groups Doing the Lobbying May Surprise You", *Brookings*, 11/7/2018.

đã ra Sắc lệnh Hành pháp hạn chế hoạt động vận động hành lang. Do đó, các nhóm lợi ích, đặc biệt các nhóm lợi ích ít có quan hệ với chính quyền gồm toàn các doanh nhân của Trump, cần sử dụng các biện pháp hợp pháp khác để tác động chính sách. *Thứ hai*, Trump đã ra lệnh giảm thiểu các quy định của chính quyền, nếu một quy định mới ra đời thì phải xoá bỏ hai quy định cũ. Điều này khiến chính quyền Trump cần nỗ lực thực hiện việc giảm thiểu các quy định. Các nhóm lợi ích, do đó, nhìn thấy cơ hội để tác động đến chính quyền để điều chỉnh các quy định có lợi cho mình. *Thứ ba*, chủ trương “làm cho nước Mỹ vĩ đại trở lại” của Trump tập trung vào việc phát triển kinh tế trong nước, hạn chế các chương trình phúc lợi xã hội. Do đó, các vấn đề về môi trường, lao động, y tế và phúc lợi xã hội là các vấn đề ưu tiên.

Trong số các nhóm vận động về chính sách đối ngoại, có thể nhận thấy tác động tương đối quan trọng của các nhóm vận động hành lang của Israel, chẳng hạn như AIPAC. Hoạt động của các nhóm này đã đưa đến một số kết quả nhất định. Đáng kể nhất là việc chính quyền Trump đã từ bỏ cách tiếp cận duy trì nguyên trạng của các chính quyền trước, theo đuổi chính sách làm suy yếu chính quyền Palestine ở Bờ Tây trong khi dung túng cho Israel dần dần mở rộng giành đất ở khu vực này¹. Trump

1. Thomas L. Friedman: “Trump and Congress: Loving Israel to Death”, *The New York Times*, 25/3/2019, <https://www.nytimes.com/2019/03/25/opinion/trump-congress-israel.html>.

còn có các hành động thiên vị Ixraen như công nhận Thủ đô Jerusalem là của Ixraen, thậm chí cách tiếp cận hiếu chiến của chính quyền này với Iran cũng được xem là kết quả của sức ép từ các nhóm vận động Ixraen.

Ngoài ra, dưới thời Tổng thống Trump còn chứng kiến xu hướng các chính phủ nước ngoài chi tiền đầu tư cho công tác vận động hành lang ngày càng tăng¹. Chẳng hạn chính quyền mới của Dimbabuê sau khi lật đổ Tổng thống Mugabe đã quyết định ký hợp đồng trị giá 500.000 USD/năm với một công ty vận động hành lang ở Washington là Ballard nhằm thúc đẩy quan hệ với chính quyền Mỹ. Ngoài các khách hàng thường xuyên trước đây như Anbani, Cộng hòa Síp, Ai Cập và Georgia (Grudia), hiện nay Ballard còn ký hợp đồng với các nước mới, nhất là các nước thường bị Mỹ chỉ trích về dân chủ và nhân quyền, như là Dimbabuê, Thổ Nhĩ Kỳ và Côngô.

*

* * *

Như vậy, có thể khẳng định rằng các think tank, nhóm lợi ích và các tổ chức vận động chính sách có tác động nhất định đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Tuy nhiên, không phải tất cả các thực thể này đều có tác động như nhau, mà chỉ một số thực thể có ảnh hưởng và cũng ảnh hưởng trên một số vấn đề nhất định.

1. Theodoric Meyer: “Trump-connected lobby firms cash in with foreign governments”, *Politico*, 15/3/2019 <https://www.politico.com/story/2019/03/15/trump-lobby-firms-foreign-governments-1222197>.

Đối với các think tank, các cơ quan tư vấn chính sách bảo thủ, đặc biệt là Heritage Foundation, có ảnh hưởng lớn đến chính quyền Trump từ việc lựa chọn nhân sự cho chính quyền, xây dựng các tài liệu chính sách cho chính quyền. Nhưng Heritage Foundation không có được ảnh hưởng mang tính quyết định; thậm chí vai trò của Heritage Foundation còn giảm dần và vai trò của các cơ quan tư vấn chính sách bảo thủ khác tăng dần theo thời gian.

Đối với các nhóm lợi ích, các doanh nghiệp tài trợ cho Trump và Đảng Cộng hòa như Robert Mercer, Sheldon Adelson... có ảnh hưởng rõ nét đến chính sách của chính quyền. Tuy nhiên, một số nhà tài trợ như Charles Koch bất hoà với Trump và tìm cách tác động đến chính sách thông qua các thành viên khác của Đảng Cộng hòa. Đối với các tổ chức vận động hành lang, các tổ chức này bị chính quyền Trump hạn chế hoạt động. Tuy nhiên, một số tổ chức có quan hệ với chính quyền vẫn có ảnh hưởng nhất định. Trong bối cảnh đó, các tổ chức vận động hành lang sử dụng các biện pháp hợp pháp vốn ít được quan tâm trước đây như các cuộc họp 12866 để tác động đến chính sách, đặc biệt trong các vấn đề được chính quyền quan tâm như các quy định về môi trường, lao động, y tế và phúc lợi xã hội.

*CHƯƠNG VI***TRUYỀN THÔNG, CÔNG CHÚNG MỸ
VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI
THỜI KỲ TỔNG THỐNG D. TRUMP**

TÔ ANH TUẤN, MAI THỊ HỒNG TÂM

Truyền thông và công chúng là hai nhân tố nội bộ có mối quan hệ mật thiết. Nguyên nhân là do truyền thông lấy công chúng làm đối tượng phục vụ chủ yếu; còn công chúng cũng sử dụng truyền thông như phương tiện chủ đạo để tiếp nhận thông tin. Mỗi quan hệ này có từ lâu đời cùng với các hình thức truyền tin sơ khai trong lịch sử như các bức tranh vẽ trên vách đá, các tín hiệu khói hoặc lửa... Tuy nhiên, quan hệ này đã trở nên mật thiết sau sự ra đời của kỹ thuật in sáp chữ thế kỷ XV và đặc biệt là sau cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ nhất diễn ra vào thế kỷ XIX. Lúc này, truyền thông bước sang một giai đoạn mới là truyền thông đại chúng. Theo đó, thông tin giống nhau được truyền tải tới một lượng lớn người tiếp nhận. Hiện nay, truyền thông đã phát triển rất mạnh mẽ với nhiều hình thức như báo in, báo mạng, truyền thanh,

truyền hình, quảng cáo... Những người làm truyền thông và (đôi khi hẹp hơn) các hãng truyền thông được gọi chung là giới truyền thông.

Truyền thông và công chúng đều tác động đến chính sách đối ngoại theo cách gián tiếp: tức là tác động đến nhận thức và hành vi của những người hoạch định chính sách rồi từ đó tác động đến việc hoạch định và thực hiện chính sách đối ngoại. Công chúng dựa vào truyền thông như một phương tiện chính để thể hiện quan điểm và truyền thông cũng được coi là kênh phát ngôn của công chúng. Tuy nhiên, không phải lúc nào truyền thông và công chúng cũng có ảnh hưởng như nhau đối với chính sách đối ngoại. Điều này thể hiện khá rõ nét trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump.

Giới truyền thông Mỹ có quan hệ không tốt với Trump ngay từ khi Trump còn là ứng viên tổng thống. Ngược lại, Donald Trump cũng mạnh mẽ chỉ trích truyền thông đã đưa tin thiếu chính xác. Trump sử dụng các kênh truyền thông mới, đặc biệt Twitter, để tự mình truyền tải thông điệp về chính sách đối ngoại. Tình trạng này có nguyên nhân lịch sử, nhưng cũng bắt nguồn từ sự chủ động của Donald Trump. Trong khi đó, công chúng tác động đến chính sách đối ngoại của Trump theo nhiều hướng khác nhau, bao gồm cả ủng hộ, phản biện, và không rõ ràng phương hướng. Nguyên nhân là do công chúng không phải là một thực thể thống nhất mà gồm nhiều cá nhân với các khuynh hướng chính trị khác nhau.

Chương này sẽ phân tích rõ các tác động của truyền thông và công chúng đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump.

I. VAI TRÒ CỦA TRUYỀN THÔNG

1. Truyền thông Mỹ và tác động chung đối với chính sách đối ngoại

Truyền thông hiểu đơn giản là việc truyền đạt thông tin giữa các đối tượng. Thông tin có thể là tin tức, ý tưởng, ý định, cảm xúc, mong đợi, thái độ, nhận thức hoặc mệnh lệnh... Một hoạt động truyền thông sẽ tối thiểu gồm người truyền thông tin, thông tin, phương tiện truyền tin, và người nhận thông tin. Truyền thông đại chúng là việc truyền thông đến số lượng lớn người nhận thông tin khác nhau. Có nhiều cách phân chia loại hình truyền thông đại chúng. Chuyên gia tư vấn truyền thông Tomi Ahonen cho rằng lịch sử truyền thông đại chúng đã trải qua 7 loại hình khác nhau: “in ấn” từ những năm 1500, “thu âm và ghi hình” những năm 1900, “điện ảnh” từ năm 1910, “phát thanh” từ năm 1920, “truyền hình” từ những năm 1950, Internet từ năm 1990, và “điện thoại di động” từ những năm 2000¹. Trong khi đó, giáo sư truyền thông Peyton Paxson chia truyền thông đại chúng thành: quảng cáo, truyền hình, phát thanh và âm nhạc, in ấn, phim và video, Internet và các loại hình truyền thông mới (mạng xã hội,

1. Tomi Ahonen: *Mobile as 7th of the Mass Media: Cellphone, Cameraphone, iPhone, Smartphone, FutureText*, London, 2008.

blogs, phần mềm điện thoại di động, trò chơi điện tử, thiết bị định vị, podcasting, RSS feeds...)¹. Sự phát triển của công nghệ khiến cho các loại hình truyền thông đại chúng ngày càng trở nên đa dạng hơn, có độ phủ rộng lớn hơn, và có thêm nhiều kênh truyền thông mới ra đời. Tuy nhiên, truyền thông đại chúng cũng đặt ra nhiều vấn đề về pháp lý như bản quyền, quyền riêng tư, mức độ kiểm duyệt thông tin... Vai trò và ảnh hưởng của truyền thông, do đó, cũng có sự khác nhau giữa các nước.

Truyền thông Mỹ có tất cả các loại hình truyền thông được biết đến hiện nay. Một số loại hình truyền thông nổi bật của Mỹ bao gồm: truyền hình, truyền thanh, phim ảnh, báo, tạp chí, và trang tin điện tử... Hiến pháp Mỹ ban đầu không quy định về vai trò của truyền thông. Tuy nhiên, trong lần sửa đổi thứ nhất (Tu chính án thứ nhất) năm 1791, Hiến pháp Mỹ cho phép tự do tín ngưỡng, tự do ngôn luận và báo chí, quyền hội họp và kiến nghị. Truyền thông, từ đó, có quyền công khai chỉ trích hoặc ủng hộ các chính sách của chính quyền. Do đó, truyền thông Mỹ rất phát triển, đôi lúc được coi là “quyền lực thứ tư”, ngang với các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Tại Mỹ, có khoảng 10.000 đài phát thanh thương mại, 1.300 tờ báo hàng ngày; 62% người dân Mỹ tiếp nhận thông tin qua các phương tiện truyền thông đại chúng và 79% dân số sử dụng mạng xã hội Facebook, và 24% người Mỹ

1. Peyton Paxson: *Mass Communications and Media Studies: An Introduction*, The Continuum International Publishing Group Inc., New York, 2010.

sử dụng Twitter. Trong đó có 14 tờ báo lớn, 8 kênh truyền hình chính và 11 đài phát thanh có tên tuổi¹.

Tuy nhiên, truyền thông của Mỹ cũng có sự tập trung quyền lực lớn. Sáu tập đoàn truyền thông lớn (National Amusements, Disney, Time Warner, Comcast, News Corp và Sony) sở hữu hầu hết các kênh truyền thông của Mỹ². Trong đó, National Amusements sở hữu CBS và MTV...; Disney sở hữu ABC và các hãng điện ảnh lớn như Marvel, Disney,...; Time Warner sở hữu CNN, HBO, báo *Time* và hãng điện ảnh Warner Bros; Comcast sở hữu CNBC, NBC, hãng điện ảnh Universal và có cổ phần ở nhiều công ty khác; News Corp sở hữu Fox và các báo *New York Post*, *Wall Street Journal*; Sony sở hữu một số công ty điện ảnh như Sony Pictures và một phần Columbia Pictures. Tổng

1. 14 tờ báo lớn là *USA Today*, *Wall Street Journal*, *Christian Science Monitor*, *Los Angeles Times*, *Washington Post*, *Boston Globe*, *New York Post*, *New York Times*, *Philadelphia Inquirer*, *Baltimore Sun*, *Chicago Tribune*, *Newsweek*, *Time*, *US News & World Report*; 8 kênh truyền hình chính là ABC, CBS, NBC, Fox, CNN, MTV, HBO, PBS; 11 đài phát thanh gồm 4 đài trong nước là National Public Radio, iHeart Media, CBS Radio, Cumulus Media và 4 đài phát ra bên ngoài VOA, Radio Free Europe (cho Đông Âu), Radio Free Asia (cho châu Á), Al-Hurra (cho Trung Đông), Radio Sawa (tiếng Ả Rập cho Trung Đông), Radio Farda (cho vùng Vịnh), Radio and TV Marti (cho Cuba). Xem: “United States Profile - Media”, BBC, 25/4/2017, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-16757497>.

2. WebpageFX Data: “The 6 Companies That Own (Almost) All Media”, WebpageFX, 2016, <https://www.webpagefx.com/data/the-6-companies-that-own-almost-all-media/>

tài sản của 6 tập đoàn này khoảng 430 tỷ USD, trong đó Comcast lớn nhất với 148 tỷ USD, Disney 88 tỷ USD, National Amusement 43 tỷ USD, News Corp 56 tỷ USD, Time Warner 61 tỷ USD, và Sony 34 tỷ USD¹. Một số công ty khác được sở hữu bởi chính phủ hoặc các công ty tư nhân nhỏ.

Các nghiên cứu đã chỉ ra rằng, bên cạnh chức năng thông tin, truyền thông có 4 tác động lớn đối với chính sách đối ngoại: (i) cung cấp thông tin chính thống; (ii) theo dõi và phản biện chính sách; (iii) định hướng chính sách; và (iv) khai thác lẫn nhau².

Thứ nhất, “cung cấp thông tin chính thống” là việc truyền thông truyền tải các nội dung chính sách của chính quyền đến công chúng. Mặc dù truyền thông có quyền tự do ngôn luận, nhưng các chính quyền thường không muốn truyền thông truyền tải sai hoặc phản đối chính sách của mình. Do vậy, chính quyền Mỹ tìm cách thúc đẩy các hãng truyền thông đưa tin phù hợp với chính sách đối ngoại của mình. Cách thức này thường được gọi là “quản lý tin tức”. Chính quyền Mỹ thực hiện “quản lý tin tức” theo một số phương pháp sau. Một là, chính quyền định hướng thông tin qua việc tổ chức họp báo định kỳ để cung cấp thông tin chính thống cho giới truyền thông. Những người phát ngôn của Nhà Trắng, các bộ hoặc các cơ quan khác, do đó, có vai trò quan trọng là các kênh

1. WebpageFX Data.

2. Eytan Gilboa: “Television News and U.S. Foreign Policy: Constraints of Real-Time Coverage”, *Press/Politics* 8, No. 4 (2003), tr.1.

thông tin chính thức của các cơ quan chính quyền. *Hai là*, chính quyền tài trợ cho các kênh truyền thông để qua đó định hướng các thông tin mà công chúng sẽ tiếp nhận. Chính quyền Mỹ thực hiện phương pháp này bằng cách tài trợ cho một số kênh truyền thông hướng đến thính giả ở các khu vực bên ngoài nước Mỹ. Một số kênh thông tin điển hình là: Voice of America (phát nhiều ngôn ngữ khác nhau và hướng đến thính giả toàn cầu); Radio Free Europe và Radio Liberty (Đông Âu); Al-Hurra và Radio Sawa (Trung Đông); Radio Farda (vùng Vịnh), và Radio and TV Marti (Cuba)... *Ba là*, các kênh truyền thông thường cùi các phóng viên chuyên trách các nguồn tin đối ngoại quan trọng như Nhà Trắng, Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng và Quốc hội. Điều này tạo cơ hội cho các cơ quan chính quyền tác động đến các bản tin của phóng viên do các cơ quan này đồng thời là các nguồn thông tin chủ yếu của phóng viên¹.

Thứ hai, “theo dõi và phản biện chính sách” là việc các cơ quan truyền thông đưa tin về các hoạt động thực hiện các chính sách và chỉ ra các hạn chế trong thực hiện các chính sách này. Các phóng viên có quan điểm cá nhân đối với các vấn đề xã hội và sẽ tiếp cận chính sách nói chung và chính sách đối ngoại nói riêng từ góc nhìn của mình. Tuy nhiên, để duy trì sự độc lập của báo chí, truyền thông thường không ngay lập tức phản biện chính sách mà

1. W. Lance Bennett: “The Media and the Foreign Policy Process”, trong David Deese ed.: *The New Politics of American Foreign Policy*, St. Martin’s Press, 1994, tr.168-188.

trong giai đoạn đầu thường đưa tin trung thực, hoặc có sự cân bằng giữa tin tiêu cực và tin tích cực. Qua thời gian, các tác động của chính sách bộc lộ rõ nét hơn thì các hình thức phản biện cũng đa dạng hơn.

Cuộc chiến tranh của Mỹ ở Việt Nam là một trong những ví dụ rõ nét về vai trò này của truyền thông. Khi Mỹ ủng hộ việc thành lập chính quyền Ngô Đình Diệm năm 1954, truyền thông Mỹ nhìn chung tin vào chính sách của chính quyền. Tuy nhiên, truyền thông Mỹ dần dần mất lòng tin khi chính quyền Mỹ ủng hộ chính quyền Sài Gòn thực hiện các vụ đàn áp, bắt bớ đối với nhân dân miền Nam Việt Nam. Các hãng truyền thông Mỹ dần chuyển sang đưa tin tiêu cực về cuộc chiến và lên án sự phi nghĩa và vô nhân đạo trong sự can thiệp của Mỹ ở Việt Nam. Đến cuối những năm 1960, qua các tin tức chiến tranh của mình, truyền thông Mỹ đã tạo ra một làn sóng phản đối chiến tranh rộng lớn trên toàn nước Mỹ. Làn sóng này là một trong các nguyên nhân buộc chính quyền Mỹ phải chấp nhận đàm phán và rút quân khỏi miền Nam Việt Nam¹.

Thứ ba, định hướng chính sách là việc truyền thông Mỹ thông qua các tin tức của mình làm thay đổi nhận thức của các quan chức và chính sách đối ngoại của chính quyền. “Hiệu ứng CNN” là ví dụ điển hình cho vai trò định hướng chính sách đối ngoại của truyền thông. Hiệu ứng này là việc truyền thông truyền tải các thông tin tức thời

1. William M. Hammond: *Reporting Vietnam: Media and Military at War*, New edition, University Press of Kansas, 1998.

(real-time) làm ảnh hưởng đến ý kiến của công chúng, buộc các nhà hoạch định chính sách phải có phản ứng¹. Các thông tin tức thời làm công chúng cảm nhận rõ hơn tình hình thực địa và rút ngắn thời gian cân nhắc quyết sách của các chính trị gia. Do đó, các chính trị gia thường đưa ra các quyết sách để làm dịu các tin tức truyền thông, đặc biệt trong trường hợp các cuộc khủng hoảng nhân đạo nghiêm trọng. Điều này có nghĩa rằng truyền thông đã định hình hoặc tái định hình chính sách đối ngoại theo ý muốn của người đưa tin. Hiệu ứng CNN xuất hiện đầu những năm 1990 khi Mạng lưới Tin tức Cáp (CNN) thực hiện việc truyền hình trực tiếp trên thực địa của các cuộc khủng hoảng nhân đạo ở Bôxnia, Xômali, Haiti, Ruanda... Các tin tức này đã tạo sức ép khiến chính quyền Mỹ can dự trực tiếp vào các cuộc khủng hoảng².

Thứ tư, khai thác lẫn nhau (mutual exploitation) là việc truyền thông và các nhà hoạch định chính sách cộng sinh với nhau. Vai trò này xuất phát từ việc ngành công nghiệp truyền thông và cộng đồng ngoại giao đã phát triển thành hai lực lượng lớn mạnh trên thế giới. Hai bên đều cần nhau để phục vụ cho lợi ích của mình. Những người làm chính sách dựa vào truyền thông như một trong các nguồn tin

1. Gilboa: "Television News and U.S. Foreign Policy: Constraints of Real-Time Coverage".

2. Warren P. Strobel: "The CNN Effect: Myth or Reality?" trong Wittkopf, Eugene R. and James M. McCormick ed.: *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidences*, 3rd edition, Rowman & Littlefield Publishers, 1999, tr.85-93.

đầu vào cho việc hoạch định chính sách và đồng thời như một nguồn tin đầu ra noi các quan chức cung cấp thông tin chính thống. Ngược lại, truyền thông sử dụng các quan chức như một nguồn tin và đồng thời là một đối tượng để đưa tin (truyền thông không chỉ đưa tin về chính sách mà còn đưa tin về những người hoạch định ra các chính sách đó và nguyên nhân các chính sách được xây dựng). Mỗi quan hệ giữa giới truyền thông và chính giới trở thành quan hệ cộng sinh: giới truyền thông khuyến nghị chính sách đối với chính giới nhưng cũng dựa vào chính giới cho các nguồn tin; ngược lại, chính giới dựa vào truyền thông trong việc cung cấp thông tin và tư vấn chính sách, nhưng cũng e ngại truyền thông truy tìm thông tin gây bất lợi cho mình. Trong quá trình cộng sinh này, các quan chức và truyền thông có thể gây tổn hại phần nào cho nhau do truyền thông có thể đưa tin khác thông tin chính thống và chính giới phản ứng truyền thông đưa tin không đúng hoặc không phù hợp. Tuy nhiên, truyền thông và chính giới không thể thiếu được nhau.

Theo nhà báo Mỹ Patrik O'Heffernan, chiến tranh Vùng Vịnh năm 1991 là một ví dụ về khai thác lẫn nhau giữa truyền thông và các nhà hoạch định chính sách. Truyền thông Mỹ đưa tin liên tục về cuộc chiến, trong đó, với sự dũng cảm của các phóng viên, nhiều tin tức có giá trị cho hoạch định chính sách của Mỹ. Nhưng truyền thông Mỹ cũng đưa nhiều tin vạch ra những sai lầm chính sách hoặc các tin giả mà Mỹ sử dụng, đặc biệt các chiến dịch truyền thông và phản truyền thông mà Mỹ và đồng minh đã thực hiện. Mỹ và đồng minh sử dụng Văn phòng

Thông tin chung (Joint Information Bureau) tìm cách che giấu tin tức, kiểm duyệt thông tin, và lấy lý do an toàn để ngăn cản phóng viên tác nghiệp ở những khu vực nhạy cảm. Đồng thời, Mỹ và đồng minh sử dụng truyền thông để dựng lên bức tranh về cuộc chiến tranh theo mong muốn của mình. Do đó, giữa truyền thông và chính quyền xuất hiện tình trạng khai thác lẫn nhau: truyền thông muốn tiếp cận thông tin, có các câu chuyện, và thu hút người xem; chính giới mong muốn truyền đi các tin tức hữu ích từ truyền thông, từ đó có được sự ủng hộ, và kẻ địch bị đánh lạc hướng qua các tin tức mà chính quyền cung cấp cho báo chí¹.

2. Cuộc chiến giữa truyền thông và Donald Trump

Quan hệ giữa giới truyền thông và Trump từ khi Trump bắt đầu ứng cử là một cuộc chiến quyết liệt. Điều này khá đặc biệt vì truyền thông thường đưa cả tin tích cực lẫn tin tiêu cực về các ứng cử viên cũng như các tổng thống. Tuy nhiên, quan hệ của Trump với truyền thông lại là một “cuộc chiến lâu dài”². Trong đó, hai bên liên tục lèn ám,

1. Patrik O’Heffernan: “A Mutual Exploitation Model of Media Influence in U.S. Foreign Policy”, trong Robert J. Spitzer: *Media and Public Policy*, 1993, tr.231-249.

2. Philip Rucker, John Wagner, Greg Mille: “Trump, in CIA Visit, Attacks Media for Coverage of His Inaugural Crowds”, *Washington Post*, 21/01/2017, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-in-cia-visit-attacks-media-for-coverage-of-his-inaugural-crowds/2017/01/21/f4574dca-e019-11e6-ad42-f3375f271c9c_story.html?utm_term=.290bda9d4285.

chỉ trích nhau trên các vấn đề và với các phương pháp khác nhau. Cụ thể:

a. *Truyền thông tấn công Trump*

Giới truyền thông đã chủ yếu tập trung vào chỉ trích, lén ám Trump và bộ máy tranh cử của Trump ngay từ khi Trump vừa ứng cử và cuộc chiến này tiếp tục kéo dài sau khi Trump lên cầm quyền. Sau khi tuyên bố tranh cử, Trump là ứng viên được truyền thông Mỹ đưa tin nhiều nhất trong hầu hết như tất cả các tuần. Sau khi nhậm chức, Donald Trump tiếp tục là tiêu điểm của giới truyền thông, chiếm khoảng 41% lượng tin bài của truyền thông Mỹ trong 100 ngày đầu cầm quyền. Tuy nhiên, đa số các tin phàn nàn hoặc chỉ trích Trump, chiếm khoảng 80% các tin về Trump của 7 hãng truyền thông lớn của Mỹ. Tỷ lệ tin tiêu cực về Trump này cao gấp đôi so với Obama năm 2009¹. Các tin tiêu cực này tập trung phê phán các điểm không phù hợp trong chính sách của Trump. Ngoài ra, một số tin chỉ ra các sai lệch thông tin trong các tuyên bố của Trump và chính quyền. Chuyên mục *Fact Checker* (kiểm tra thông tin) của Tạp chí *Washington Post* chỉ ra Trump

1. Bảy kênh truyền thông này gồm: CNN, NBC, CBS, New York Times, Washington Post, Wall Street Journal, Fox: Xem: Thomas E. Patterson: "News Coverage of Donald Trump First 100 Days", tháng 5/2017, <https://www.shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/News-Coverage-of-Trump-100-Days-5-2017.pdf>.

đã đưa ra 6.420 thông tin sai lệch trong 650 ngày cầm quyền (từ khi nhận chức cho đến ngày 30/10/2018)¹. Thái độ tiêu cực của truyền thông đối với Trump không giảm và thậm chí còn gia tăng theo thời gian. Một năm sau khi nhận chức, Trump vẫn tiếp tục là đối tượng bị truyền thông Mỹ chỉ trích: 92% tin tức của 3 hãng thông tấn lớn của Mỹ (ABC, CBS và NBC) trong thời gian từ tháng 6 đến tháng 9/2018 là các tin tiêu cực về Donald Trump; các tin tích cực chỉ chiếm 8%².

Truyền thông Mỹ công kích Donald Trump và chính quyền trên rất nhiều vấn đề, nhưng nổi bật nhất là đối ngoại, quốc phòng và nhập cư. Các vấn đề liên quan đến an ninh, đối ngoại là cụm vấn đề lớn nhất mà Trump bị chỉ trích. Theo học giả Mỹ Thomas E. Patterson, các tin đối ngoại chiếm 36% lượng tin tức về Donald Trump, lớn gấp hai lần so với nhóm tin tức lớn thứ hai về nhập cư. Các tin về Trump trong lĩnh vực đối ngoại/quốc phòng bao gồm các tin về đối ngoại, quốc phòng, quan hệ với Nga và cuộc bầu cử tổng thống, chống khủng bố quốc tế, và thương mại quốc tế. Các nhóm tin tức khác về Trump bao gồm nhập cư (17%), y tế (12%), thông tin cá nhân và sức khỏe (8%),

1. Chris Cillizza: "Donald Trump Didn't Tell the Truth 83 Times in 1 Day", *CNN Politics*, November 2, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/11/02/politics/donald-trump-lies/index.html>.

2. Rich Noyes: "Study: Economic Boom Largely Ignored as TV's Trump Coverage Hits 92% Negative", *MRC News Busters*, 9/10/2018, <https://www.newsbusters.org/blogs/nb/rich-noyes/2018/10/09/study-econ-boom-ignored-tv-trump-coverage-hits-92-percent-negative>.

nhân sự của chính quyền (6%), kinh tế (4%), và các vấn đề khác (17%)¹.

Đáng chú ý, các tin tiêu cực về Trump trong lĩnh vực đối ngoại, quốc phòng chiếm trên 80% tổng thời lượng tin trong lĩnh vực này². Truyền thông Mỹ có thái độ tiêu cực nhất đối với Donald Trump trong các tin tức liên quan đến Nga. Các tin tức tiêu cực về quan hệ giữa Donald Trump và Nga xuất hiện trước khi Trump lên cầm quyền và ngày càng tăng dần. Đa số tin nghi ngờ Nga can thiệp vào kết quả bầu cử Donald Trump và phê phán ý định của Trump trong việc cải thiện quan hệ Nga - Mỹ. Thời gian 5 tuần sau khi Điều tra viên đặc biệt Robert Muller bắt đầu điều tra về sự can thiệp của Nga vào kết quả bầu cử của Donald Trump là khoảng thời gian truyền thông chỉ trích quan hệ Donald Trump và Nga nhiều nhất - chiếm 55% tổng số tin tức về Donald Trump. Trong giai đoạn sau này, số lượng tin tức tiêu cực về quan hệ giữa Donald Trump và Nga có giảm, nhưng vẫn chiếm gần 1/5 số lượng tin tức về Trump từ tháng 6 đến tháng 9/2018³.

Nhập cư là chủ đề lớn thứ hai mà Donald Trump nhận nhiều chỉ trích. Các chỉ trích của truyền thông đối

1, 2. Thomas E. Patterson: "News Coverage of Donald Trump First 100 Days", tháng 5/2017, <https://www.shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/News-Coverage-of-Trump-100-Days-5-2017.pdf>.

3 . Noyes: "Study: Economic Boom Largely Ignored as TV's Trump Coverage Hits 92% Negative".

với Trump trên vấn đề nhập cư đã có từ khi Trump còn là ứng viên tổng thống. Tuy nhiên, sự chỉ trích này bùng lên dữ dội ngay khi Trump vừa nhậm chức và tiếp tục kéo dài trong suốt năm 2017 và 2018. Trong 100 ngày đầu của chính quyền Trump, chủ đề này chiếm 17% lượng tin tức về Trump trên 7 kênh truyền thông lớn của Mỹ, trong đó 94% là tin tức tiêu cực¹. Tình hình không hề được cải thiện trong năm 2018 khi tin tức tiêu cực tiếp tục chiếm đa số (94%) trong thời lượng tin tức về chính sách nhập cư của Donald Trump trong quý III năm 2018 của ba hãng truyền thông ABC, CBS, NBC².

Các tin tức chủ yếu lên án Trump hành động trái truyền thống nước Mỹ khi ngăn cản công dân các nước khác nhập cảnh. Nước Mỹ từ khi thành lập đã tự hào là đất nước của những người nhập cư và “giấc mơ Mỹ” (niềm tin rằng mọi người dù đến từ vùng đất nào cũng có cơ hội làm giàu trên đất Mỹ) góp phần tạo dựng hình ảnh nước Mỹ trên thế giới. Tuy nhiên, việc Donald Trump hạn chế người nhập cư đã đi ngược lại truyền thống đạo đức và sự đa sắc tộc của Mỹ³. Truyền thông cũng phê phán Trump vi phạm quyền tự do tôn giáo được quy định

1. Thomas E. Patterson: “News Coverage of Donald Trump First 100 Days”, tháng 5/2017, <https://www.shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2017/05/News-Coverage-of-Trump-100-Days-5-2017.pdf>.

2. Noyes: “Study: Economic Boom Largely Ignored as TV’s Trump Coverage Hits 92% Negative”.

3. George Yancy: “Will America Choose King’s Dream or Trump’s Nightmare?”, *New York Times*, 15/01/ 2018.

trong Hiến pháp khi ngăn cản người Hồi giáo nhập cư¹. Ngoài ra, truyền thông cũng chỉ trích Trump thiếu nhân đạo, vi phạm nhân quyền khi trực xuất người nhập cư; lãng phí hoặc không thực tế khi kiên trì ý định xây dựng bức tường dọc biên giới với Mêhicô.

Ngoài ra, Donald Trump còn bị chỉ trích trên nhiều vấn đề khác nhau. Trong đó, các chính sách y tế là chủ đề khá lớn mà Trump bị chỉ trích với các tin tiêu cực lên đến 87% trong 100 ngày đầu tiên². Trong năm 2018, bên cạnh các chủ đề trên, báo chí còn tập trung phê phán Trump trong việc bổ nhiệm Brett Kavanaugh làm Thẩm phán Tòa án tối cao. Brett Kavanaugh là Thẩm phán Tòa thượng thẩm khu vực Washington D.C. Brett Kavanaugh bị một số đồng nghiệp nữ cáo buộc đã lạm dụng tình dục hoặc có hành vi không đúng đắn đối với họ. Tuy nhiên, Trump đã quyết định tiến cử Brett Kavanaugh để Thượng viện bổ nhiệm làm Chánh án Tòa án tối cao. Quyết định này gây tranh cãi rất lớn trong Quốc hội và nội bộ Mỹ. Cuối cùng, Quốc hội đã phải bỏ phiếu với tỷ lệ đa số thường (thay vì đa số 2/3 như thông lệ) với số phiếu 50-48 để bổ nhiệm Brett Kavanaugh. Điều này khiến truyền thông chỉ trích Trump dữ dội³. Ngoài ra, Trump còn bị chỉ trích trên một loạt

1. Adam Liptak: "Trump's Latest Travel Ban Suffers Blow From a Second Atreals Court", *New York Times*, 15/01/2018.

2. Patterson: "News Coverage of Donald Trump First 100 Days".

3. Noyes: "Study: Economic Boom Largely Ignored as TV's Trump Coverage Hits 92% Negative".

các vấn đề khác như về thông tin cá nhân, cách hành xử, sự phù hợp về sức khoẻ và tinh thần cho vị trí tổng thống, và các vấn đề khác¹.

Tuy nhiên, truyền thông Mỹ không phải lúc nào cũng đưa tin tiêu cực về Donald Trump, mà các kênh thông tin cũng đưa một số tin tích cực về Trump và chính quyền Trump. Trong các vấn đề tích cực, kinh tế là điểm sáng nhất mà báo giới đưa tin. Đến tháng 4/2017, các tin tức của 7 hãng truyền thông lớn chỉ đưa 4% tin về kinh tế trong tổng số các tin tức về Trump, nhưng tỷ lệ tin tích cực lên đến 46%, vượt xa 4% tin tích cực về nhập cư hoặc 13% tin tích cực về y tế². Từ ngày 01 tháng 6 đến 30/9/2018, các hãng thông tấn lớn dành khoảng 1% thời lượng tin tức về các thành tựu kinh tế của Trump³. Báo chí Mỹ nhìn chung đánh giá chính quyền Trump đã có những biện pháp phù hợp trong việc cắt giảm thuế và giảm thiểu các quy định để vực dậy nền kinh tế Mỹ; các chỉ số tăng trưởng từ khi Trump lên nắm quyền đều có tín hiệu khá quan.

Ngoài ra, truyền thông Mỹ cũng đánh giá tích cực về Donald Trump trong vấn đề hạt nhân Triều Tiên. Truyền thông tập trung vào cuộc gặp Donald Trump - Kim Jong Un tháng 6/2018, với hơn 50% tin tức tích cực. Các tin tức nhìn chung đánh giá Donald Trump đã có những chính sách đúng đắn trong vấn đề hạt nhân Triều Tiên, giúp bảo

1, 2. Patterson: "News Coverage of Donald Trump First 100 Days".

3. Noyes: "Study: Economic Boom Largely Ignored as TV's Trump Coverage Hits 92% Negative".

vệ an ninh Mỹ và đồng thời đưa hai bên vào bàn đàm phán. Truyền thông Mỹ cho rằng việc Trump đồng ý gặp trực tiếp Kim Jong Un tháng 6/2018 là cơ hội lịch sử để giải quyết vấn đề hạt nhân Triều Tiên. Khi Trump tuyên bố (ngày 23/5/2018) hủy cuộc gặp với Kim Jong Un, truyền thông Mỹ tỏ bất ngờ, nhưng không chỉ trích Trump¹. Tuy nhiên, truyền thông Mỹ tỏ e ngại về sự không thống nhất trong nội bộ chính quyền Trump². Sau cuộc gặp Trump - Kim ngày 12/6/2018, truyền thông Mỹ đánh giá đây là bước tiến quan trọng nhưng hai bên vẫn còn rất nhiều việc phải làm trong tương lai³.

Mặc dù truyền thông Mỹ nhìn chung có thái độ tiêu cực đối với Donald Trump, nhưng không phải hãng truyền thông nào cũng tỏ ra thù địch. Các kênh truyền thông bảo thủ nhìn chung có thái độ tích cực hơn. Fox News, kênh truyền thông bảo thủ lớn nhất Mỹ, là kênh truyền thông có nhiều tin tức tích cực đối với Trump nhất. Trong 3 tháng đầu của chính quyền Trump, Fox đưa gần 50% tin tích cực trong tổng số các tin mà kênh truyền

-
1. Collinson, Stephen: "Trump's North Korea Summit Was a History-Making Gamble. Now It May Not Happen.", *CNN Politics*, 23/5/2018.
 2. Noyes: "Study: Economic Boom Largely Ignored as TV's Trump Coverage Hits 92% Negative".
 3. Stephen Collinson: "Trump Declares North Korea "No Longer a Nuclear Threat"," *CNN Politics*, 13/6/2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/13/politics/trump-north-korea-nuclear-threat/index.html>.

thông này đưa về Trump¹. Tỷ lệ các tin tiêu cực đối với Trump mà Fox News đưa ra nhìn chung cũng thấp hơn so với tỷ lệ trung bình của các hãng khác (81% tin tiêu cực về nhập cư so với 97% trung bình của các hãng khác; 60% tin tiêu cực về quan hệ giữa Trump với Nga so với 92% trung bình của các hãng khác). Ngoài ra, Fox News còn có tỷ lệ tin tích cực về Trump lớn hơn tỷ lệ tin tiêu cực trên các lĩnh vực kinh tế (43% tin tiêu cực); sức khoẻ (33% tin tiêu cực); thương mại quốc tế (20% tin tiêu cực) và chổng khủng bố (19% tin tiêu cực)². Không chỉ có Fox News mà các hãng truyền thông bảo thủ khác khác thuộc News Corp, như Wall Street Journal, cũng có thái độ tích cực đối với chính quyền Trump hơn các hãng truyền thông khác³.

b. Trump phản công truyền thông

Trước sự tấn công mạnh mẽ của truyền thông, Donald Trump cũng mạnh mẽ đáp trả lại. Cách thức đáp trả của Trump không nhẹ nhàng mà thẳng thắn, trực diện và kiên quyết. Trump đấu tranh với truyền thông theo một số phương pháp chính sau: (i) tấn công cá nhân các phóng viên; (ii) tấn công tất cả các kênh truyền thông đưa thông tin mà Trump cho là không chính xác; (iii) trực tiếp sử dụng mạng Twitter để đưa thông điệp.

Trump thường xuyên tấn công trực tiếp các phóng viên mà Trump cho rằng đưa tin không chính xác về Trump. Katy Tur, phóng viên NBC chuyên tường thuật về chiến dịch tranh cử của Trump, là một ví dụ điển hình.

1, 2, 3. Patterson: "News Coverage of Donald Trump First 100 Days".

Trump cho rằng Tur đã cắt xén các cuộc phỏng vấn, đưa tin không chính xác về Trump. Để đáp lại việc này, trong một buổi vận động tranh cử, Trump đã chỉ thẳng tay về phía Tur cáo buộc Tur đưa thông tin gian dối, thôi thúc đám đông tức giận đối với phóng viên và qua đó tập hợp những người ủng hộ chống lại phóng viên đối địch¹. Megyn Kelly, phóng viên Fox News, là một phóng viên khác mà Trump tấn công trực diện. Trong cuộc tranh luận trực tiếp trên truyền hình giữa các ứng viên Đảng Cộng hòa, Kelly đã có một số câu hỏi về các hành vi được cho là không đúng mực của Trump đối với phụ nữ. Trump trả đũa bằng cách liên tục chỉ trích Kelly trên Twitter và trong trả lời phỏng vấn. Trump không chỉ lên án cách hành xử của Kelly mà còn ám chỉ cả về trí thông minh của cô. Điều này khiến Kelly khó xử vì cô từ một phóng viên đã trở thành một chủ đề của giới truyền thông². Fox News đã không bảo vệ Kelly. Do đó, phóng viên này đã buộc phải bỏ việc để chuyển sang NBC và không còn là người dẫn chương trình của các “giờ vàng” trên truyền hình nữa³.

1. Katy Tur: *Unbelievable: My Front-Row Seat to the Craziest Campaign in American History*, Dey Street Books, New York, 2017.

2. Paola Chavez, Veronica Stracqualursi, Meghan Keneally: “A History of the Donald Trump-Megyn Kelly Feud”, *ABC News*, 26/10/2016, <https://abcnews.go.com/Politics/history-donald-trump-megyn-kelly-feud/story?id=36526503>.

3. Erin Nyren: “Megyn Kelly Says She Left Fox News Because of Trump”, *Variety*, 21/9/2017, <https://variety.com/2017/tv/news/megyn-kelly-why-leave-fox-news-trump-1202565511/>

Trump cũng chủ động tấn công tất cả các kênh truyền thông mà Trump cho rằng đưa tin không chính xác. Trump chỉ trích các hằng tin này không trung thực và thiên vị. *The New York Times* và CNN là hai trong số những hằng tin bị Trump chỉ trích nhiều nhất. Trump đã 165 lần (trong đó có 62 lần từ khi nhậm chức) viết tweet chỉ trích *The New York Times* và 104 lần (trong đó có 22 sau khi nhậm chức) viết tweet chỉ trích CNN¹. Nguyên nhân Trump chỉ trích các hằng này vì các hằng truyền thông này (với tư tưởng tự do của mình) có nhiều bài phê phán các quan điểm bảo thủ hoặc dân tộc chủ nghĩa của Trump và chính quyền, phê phán Trump đưa ra dựa vào các thông tin không chính xác. Trong khi đó, Trump kiên trì cho rằng chính sách của mình là đúng và báo giới đã đưa sai tin về chính sách của Trump. Do đó, Trump cho rằng các hằng truyền thông này đã đưa “tin giả” (fake news). Trong chuyến thăm trụ sở Cục Tình báo Liên bang (CIA) sau khi nhậm chức, Donald Trump đã thẳng thắn thừa nhận rằng: “Tôi đang trong một cuộc chiến trường kỳ với truyền thông... Họ thuộc những người thiếu trung thực nhất trên trái đất”².

Để chống lại “tin giả” và phản công truyền thông chính thống của Mỹ, Trump thường trực tiếp sử dụng Twitter truyền tải thông điệp của mình. Từ khi ứng cử

1. Wojciech Magus: “Trump versus the Media”, *Res Rhetorica* 5, No. 2 (2018), tr.14-28.

2. Rucker, Wagner, Miller: “Trump, in CIA Visit, Attacks Media for Coverage of His Inaugural Crowds”.

Tổng thống cho đến ngày 10/7/2018, Trump đã 12.154 lần sử dụng Twitter để truyền tải ý kiến của mình¹. Trong thời gian này, 487 cá nhân và tổ chức đã bị Trump chỉ trích qua Twitter². Trong số đó, Trump lên án 117 các cá nhân và cơ quan khác nhau có liên quan đến truyền thông³. Các kênh truyền thông lớn theo tư tưởng tự do như CNN, *The New York Times*... là đối tượng bị Trump chỉ trích nhiều nhất: Trong năm 2017-2018, Trump đã chỉ trích CNN 76 lần⁴; và chỉ trích *The New York Times* 71 lần⁵. Trump cũng chỉ trích nhưng với tần suất ít hơn đối với các hãng truyền thông lớn khác có quan điểm ôn hòa hơn như NBC, ABC, CBS, USA Today... Trump thậm chí chỉ trích cả các hãng truyền thông đưa nhiều tin tích cực về Trump như Fox News và The Wall Street Journal⁶. Ngoài ra, không chỉ phê phán các hãng truyền thông, Trump

1. Trump Twitter Archive, http://www.trumptwitterarchive.com/archive/none/ttff/6-16-2015_7-10-2018.

2. Jasmine C. Lee Kevin Quealy: "The 487 People, Places and Things Donald Trump Has Insulted on Twitter: A Complete List", *The New York Times*, 10/7/2018, <https://www.nytimes.com/interactive/2016/01/28/upshot/donald-trump-twitter-insults.html>.

3. Magus: "Trump versus the Media".

4. Trump Twiter Archive, http://www.trumptwitterarchive.com/archive/cnn/ttff/1-1-2017_12-31-2018.

5. Trump Twitter Archive, http://www.trumptwitterarchive.com/archive/nytimes%20%7C%20new%20york%20times/ttff/1-1-2017_12-31-2018.

6. Lee và Quealy: "The 487 People, Places and Things Donald Trump Has Insulted on Twitter: A Complete List".

cũng sử dụng Twitter để chỉ trích cả các cá nhân và các chương trình truyền thông. Một số phóng viên mà Trump chỉ trích kịch liệt nhất là Jim Acosta của CNN, Mika Brzezinski và Joe Scarborough (dẫn chương trình "Morning Joe") của MSNBC, Maggie Haberman của *The New York Times*...¹. Những người này thường bị Donald Trump cho rằng đưa tin không chính xác về ông và các chính sách của chính quyền.

Để chỉ trích truyền thông, Donald Trump sử dụng rất nhiều thuật ngữ khác nhau. Thuật ngữ thông dụng nhất là "tin giả" (fake news) với tổng cộng 228 lần đăng trên Twitter từ khi nhậm chức đến ngày 10/7/2018. Ngoài ra, Trump cũng sử dụng nhiều từ khác để lên án truyền thông như "không trung thực" (122 lần), "thiên vị" (47 lần), "tham nhũng" (44 lần), "không công bằng" (28 lần)...². Đối với các phóng viên, Trump cũng dùng nhiều thuật ngữ phê phán khác nhau. Trump thích sử dụng thuật ngữ "nhàm chán" (boring) để chỉ trích các chương trình truyền hình có nội dung không sâu sắc hoặc các phóng viên đưa tin một chiều (trên thực tế có nội dung phê phán) đối với Trump. Đến hết năm 2018, Trump đã 98 lần sử dụng thuật ngữ này để chỉ trích các phóng viên

1. Lizz Schumer: "The Reporters and Media Members Trump's White House Hates the Most", *Cheatsheet*, 14/5/2018, <https://www.cheatsheet.com/entertainment/the-reporters-and-media-members-trumps-white-house-hates-the-most.html/>

2. Lee và Quealy: "The 487 People, Places and Things Donald Trump Has Insulted on Twitter: A Complete List".

đưa tin về mình. “*Ngu ngốc*” (fool) và “*đáng thương*” (pathetic) cũng là các thuật ngữ khác mà Trump hay sử dụng đối với các phóng viên (Trump cũng sử dụng các thuật ngữ này để chỉ trích các nhân vật chính trị mà Trump không thích). Ngoài ra, Trump còn dùng các thuật ngữ khác để hạ thấp phóng viên như: *kẻ thất bại* (loser), phân biệt chủng tộc (racist), *tên hề* (clown), được đánh giá quá cao (overrated)...¹.

3. Nguyên nhân chiến tranh giữa Trump và giới truyền thông

Nguyên nhân cuộc chiến tranh thông tin giữa Trump và giới truyền thông xuất phát từ cả hai phía. Giới truyền thông có thái độ tiêu cực đối với Trump ngay từ sớm. Trong khi đó, Trump chủ động lợi dụng cuộc chiến với truyền thông để truyền tải thông điệp của mình.

Về phía giới truyền thông, Trump là đối tượng bị theo dõi kỹ lưỡng ngay từ khi ứng cử. Trước khi ứng cử, quan hệ giữa Trump và giới truyền thông nhìn chung không mấy thân thiện do suốt từ những năm 1970 đến nay Trump đã 22 lần bị báo giới cho rằng có hành vi không phù hợp với phụ nữ². Khi Trump ra tranh cử tổng thống, quan hệ này tiếp tục xấu đi do Trump khác biệt

1. Trump Twitter Archive”, truy cập ngày 02/3/2019, <http://www.trumptwitterarchive.com/>

2. Eliza Relman: “The 22 Women Who Have Accused Trump of Sexual Misconduct”, *Business Insider*, 26/9/2018, <https://www.businessinsider.com/women-accused-trump-sexual-misconduct-list-2017-12>.

so với các chính trị gia truyền thống: Trump không sử dụng ngôn ngữ ngoại giao, hành xử thất thường và khó đoán, luôn khẳng định sự vĩ đại và quan trọng của bản thân. Do đó, Trump trở thành đối tượng bị chỉ trích, chê bai trên báo chí.

Sau khi Trump nhậm chức, quan hệ của Trump với báo giới không được cải thiện mà càng xấu đi. Giới truyền thông chỉ ra sai lệch trong thông tin mà chính quyền Trump cung cấp rằng Lễ nhậm chức của Trump lớn nhất trong lịch sử. Trump đáp lại bằng cách bỏ không dự buổi gặp mặt hằng năm với báo chí. Chính quyền Trump còn hạn chế một số phóng viên không được tham gia họp báo của Nhà Trắng. Báo chí do đó tiếp tục chiêu hướng đưa tin tiêu cực về Trump. Trong 100 ngày đầu nhậm chức, 80% tin tức báo chí đưa các tin tiêu cực về Trump, cao hơn nhiều so với Obama (41%), G.W.Bush (57%), và Clinton (60%)¹. Trong đó, các kênh truyền hình và báo chí có tư tưởng tự do như CNN, NBC, CBS, *The New York Times* có tỷ lệ tin tiêu cực cao nhất; Fox News có tỷ lệ tin tiêu cực về Trump thấp nhất nhưng cũng chiếm 52% lượng tin tức².

Về phần mình, Trump đã tích cực lợi dụng truyền thông phục vụ cho mục đích chính trị của mình. Lịch sử quan hệ của Trump với giới truyền thông khiến Trump hiểu khá rõ giới truyền thông. Bản thân Trump sở hữu hãng truyền hình tư nhân Trump Productions, chuyên sản xuất

1, 2. Patterson: “News Coverage of Donald Trump First 100 Days”.

một số gameshow trực tuyến và tổ chức cuộc thi Hoa hậu Hoàn vũ của Mỹ. Cá nhân Donald Trump từng là người dẫn cho chương trình *The Apprentice* và *The Celebrity Apprentice* của Trump Productions. Ngoài ra, Trump cũng có quan hệ thân thiết với nhiều người trong giới truyền thông, trong đó có cựu Giám đốc điều hành của Fox News là Roger Ailes¹. Với hiểu biết của mình về giới truyền thông, khi bị truyền thông tấn công Trump không lựa chọn cách tránh né, mà quyết định đương đầu trực diện với truyền thông.

Có một số lý do cho giải thích cho việc Trump chủ động đối đầu trực diện với truyền thông:

Thứ nhất, lòng tin của cử tri đối với truyền thông chính thống đang ngày càng giảm sút. Nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng người dân ngày càng thiếu lòng tin vào truyền thông, đặc biệt trong nhóm cử tri mà Trump lôi kéo sự ủng hộ. Cuộc thăm dò ý kiến của Quinnipiac University tháng 02/2017 cho thấy 52% người được hỏi cho rằng họ tin truyền thông hơn tin vào thông tin của Trump. Tuy nhiên, 78% người được hỏi có tư tưởng ủng hộ Đảng Cộng hoà lại cho rằng Trump đáng tin hơn so với truyền thông². Các cuộc thăm dò tiếp theo của Quinnipiac

1. Michael Wolff: *Fire and Fury: Inside the White House*, Henry Holt and Company, New York, 2018.

2. Quinnipiac University Poll: "Trump Slumps As American Voters Disapprove 55% - 38% Quinnipiac University National Poll Finds; Voters Trust Media, Courts More Than President", 22/02/2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2431>.

University trong năm 2017 cho thấy có sự phân hoá trong cử tri Mỹ và một nhóm lớn cử tri mất lòng tin vào truyền thông. Một tỷ lệ ổn định khoảng 90% cử tri Đảng Cộng hoà được hỏi trong các cuộc thăm dò vào tháng 3/2017, 5/2017 và tháng 8/2017 có thái độ tiêu cực đối với truyền thông¹.

Nguyên nhân của sự mất lòng tin này là do các phóng viên ngày càng thiên vị trong việc đưa tin, đưa định kiến của mình vào các tin tức được truyền tải. Điều này đã được khẳng định trong nhiều nghiên cứu gần đây. Media Research Center, một cơ quan chuyên nghiên cứu về truyền thông, đã nghiên cứu và chỉ ra rằng các phóng viên ngày càng ủng hộ các tư tưởng tự do và đưa các tư tưởng của mình vào truyền thông². Một số nghiên cứu khác cũng cho thấy truyền thông thiên về ủng hộ ứng viên của

1. Quinnipiac University Poll: "Trump Inches Up, But Still Has Negative Approval Rating, Quinnipiac University National Poll Finds; U.S. Voters Say Media Is Not Enemy Of The People", 07/3/2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2436>; Quinnipiac University Poll: "Trump Is Dividing The Country, U.S. Voters Say 2-1, Quinnipiac University National Poll Finds; Most Trust Media More Than President", 23/08/2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2482>; Quinnipiac University Poll: "U.S. Voters Send Trump Approval To Near Record Low; Quinnipiac University National Poll Finds; No Winner In Media War, But Voters Trust Media More", 10/05/2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2456>.

2. Media Research Center: "Media Bias 101" (Media Research Center, tháng 01/2014).

Đảng Dân chủ (Hillary Clinton) hơn so với ứng viên của Đảng Cộng hoà (Donald Trump)¹. David Horowitz - giáo sư chính trị có tư tưởng bảo thủ cho rằng không chỉ có giới truyền thông mà cả xã hội Mỹ đang ngày càng có xu hướng thiên tả vì các tư tưởng cánh tả đã thâm nhập quá sâu vào trường học suốt 4 thập kỷ qua và từ đó, khi các học sinh trưởng thành, ảnh hưởng đến quan điểm chính trị của các chính trị gia, nhà báo và các tầng lớp xã hội khác. Theo ông này, những người theo quan điểm bảo thủ gặp nhiều khó khăn hơn so với những người mang tư tưởng tự do trong khi xin việc tại các trường học; và điều này tác động đến quan điểm chính trị trong trường học và xã hội².

Thứ hai, Trump không cần dựa vào truyền thông chính thống để truyền tải thông điệp của mình. Trước đây, báo chí là phương tiện chủ yếu để truyền tải thông tin đến đại chúng. Tuy nhiên, sự xuất hiện của Internet đã tạo ra các hình thức truyền tải thông tin trực tiếp đến cử tri mà không cần qua báo chí. Việc sử dụng Internet để vận động ứng cử được áp dụng lần đầu tiên trong được áp dụng cuộc tranh cử năm 2008 và sau đó đã phát triển nhanh chóng. Theo một nghiên cứu của Pew Research Center năm 2016, khoảng 50% cử tri trong độ tuổi từ 18 đến 49 tiếp nhận thông tin từ Internet và chỉ khoảng 5-10% tiếp nhận thông tin từ báo in. Nghiên cứu

1. Magus: "Trump versus the Media".

2. David Horowitz: *Big Agenda: President Trump's Plan to Save America*, Humanix Books, West Palm Beach, 2017.

này chỉ ra rằng truyền hình tác động lớn đến các cử tri lớn tuổi (85%), nhưng khá ít đối với các cử tri từ 18-29 tuổi (27%)¹. Do đó, các phương tiện truyền thông online, như Twitter, Facebook... cho phép Trump tiếp cận trực tiếp đến số lượng lớn cử tri. Ví dụ, trang Twitter của Donald Trump có khoảng hơn 60 triệu người theo dõi. Số lượng này lớn hơn số lượng ấn bản của rất nhiều tờ báo. Điều này đã giúp Trump vận động ứng cử và truyền tải chính sách hiệu quả hơn.

Thứ ba, Trump hiểu rõ nguyên lý “tiếng lành đồn xa, tiếng xấu đồn xa”. Trump đã từng là đối tượng của báo chí và từng trực tiếp dẫn chương trình truyền hình nên Trump hiểu rằng truyền thông thường chú ý đến các nội dung bê bối, giật gân hoặc các tin tức ánh hưởng đến cảm xúc của người nhận thông tin. Do đó, Trump đã cố tình tạo hình ảnh khác thường để qua đó tạo sự chú ý của truyền thông mà không phải trả nhiều tiền cho truyền thông. Trong quá trình tranh cử sơ bộ giữa các ứng viên của Đảng Cộng hòa, Trump chỉ trả 10 triệu USD cho truyền thông, nhưng lượng thông tin truyền thông về Trump đáng giá 1,9 tỷ USD. Trong khi đó, Jeb Bush, Thống đốc bang Florida và em trai của cựu Tổng thống George W. Bush trả số tiền nhiều gấp 8 lần (82 triệu USD), nhưng chỉ chiếm lượng truyền thông trị giá 214 triệu USD; Thượng nghị sĩ Marco Rubio cũng chi 55 triệu USD, nhưng giá trị truyền thông thấp hơn Trump 9 lần

1. Magus: “Trump versus the Media”.

(204 triệu USD)¹. Sau khi đã trở thành ứng viên duy nhất của Đảng Cộng hoà, trong cuộc chạy đua với Hillary Clinton, Trump tiếp tục sử dụng phương pháp tạo hình ảnh khác thường để tăng mức độ đưa tin của truyền thông. Do vậy, Trump đã đạt giá trị truyền thông rất cao (4,96 tỷ USD) so với giá trị truyền thông của Hillary (3,2 tỷ USD). Tỷ lệ phủ sóng truyền thông của Trump luôn cao hơn Hillary 50%, trong đó trên Twitter là 150%².

II. VAI TRÒ CỦA CÔNG CHÚNG

1. Công chúng và vai trò của công chúng trong chính sách đối ngoại

Công chúng có nghĩa là đại chúng nhân dân hay đại bộ phận dân số trong xã hội. Trong chính trị học, khái niệm công chúng thường hay được đánh đồng với khái niệm công dân (những người đủ điều kiện tự hành động và chịu trách nhiệm trước pháp luật và đồng thời được pháp luật bảo vệ) hoặc, cụ thể hơn nữa, là cử tri (những người đủ điều kiện tham gia bầu cử trong chế

1. Nicholas Confessore và Karen Yourish: “\$2 Billion Worth of Free Media for Donald Trump”, *The New York Times*, 15/3/2016, <https://www.nytimes.com/2016/03/16/upshot/measuring-donald-trumps-mammoth-advantage-in-free-media.html>.

2. Emily Stewart: “Donald Trump Rode \$5 Billion in Free Media to the White House”, *The Street*, 20/11/2016, <https://www.thestreet.com/story/13896916/1/donald-trump-rode-5-billion-in-free-media-to-the-white-house.html>.

chính trị đó). Để diễn tả thái độ của công chúng đối với một vấn đề cụ thể, các nghiên cứu hoặc báo cáo thường hay sử dụng khái niệm “ý kiến công chúng”. Khảo sát (hỏi ý kiến về một số vấn đề) hoặc thăm dò ý kiến (hỏi một vấn đề) với một nhóm nhỏ mang tính đại diện là những cách thức chủ yếu đang được sử dụng để xác định ý kiến công chúng rộng lớn hơn. Do các cá nhân trong một cộng đồng thường có quan điểm khác nhau nên các kết quả khảo sát hoặc thăm dò ý kiến thường thể hiện tỷ lệ hoặc chiều hướng quan điểm của công chúng đối với một vấn đề cụ thể.

Cho đến nay, các nghiên cứu về vai trò của công chúng đối với chính sách đối ngoại chia làm hai nhóm chính. Nhóm thứ nhất đứng đầu là các nghiên cứu của Almond và Lippmann cho rằng công chúng không hiểu biết và không có lập trường về chính sách đối ngoại¹. Nhận định này về sau được gọi là “đồng thuận Almond - Lippmann”². Các quan điểm này cho rằng công chúng chỉ quan tâm đến những vấn đề sờn trong cuộc sống hằng ngày trong khi đối ngoại là những gì xa vời đối với công chúng. Trường phái này, về sau gọi là “lý thuyết tâm

1. Gabriel A. Almond: *The American People and Foreign Policy* Harcourt, New York, 1950; Walter Lippmann: *Essays in the Public Philosophy* Little Brown, Boston, 1955.

2. “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus”, trong Ikenberry, G. John: *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 3rd Edition, Longman Group Limited, New York, 1999, tr.361-393.

trạng” (mood theory), chia công chúng thành ba nhóm lớn: (i) Đại chúng: ít quan tâm và ít có thông tin về các vấn đề đối ngoại; (ii) Công chúng chú ý: có nhận thức nhưng không có các phương tiện tác động đến đối ngoại; và (iii) Giới tinh hoa: có kiến thức và ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại¹. Theo trường phái này, đại chúng thụ động, không quan tâm lắm đến đối ngoại, và khi bị tác động thì hành động cảm tính và thường bị dẫn dắt bởi các quan điểm của giới tinh hoa. Công chúng chú ý thì có quan tâm, nhưng ảnh hưởng hạn chế đến chính sách đối ngoại. Họ thường chú ý tới những vấn đề cụ thể và bày tỏ chính kiến với bạn bè, tham gia nhóm hoặc viết thư cho các nghị sĩ hay các lãnh đạo. Giới tinh hoa (gồm các chính trị gia, học giả tên tuổi, người nổi tiếng...) là những người có ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại. Nhiều học giả hiện thực chủ nghĩa như Hans Morgenthau, Eugene Wittkopf... ủng hộ học thuyết này².

Trái ngược lại, nhóm thứ hai cho rằng công chúng có vai trò quan trọng trong hoạch định chính sách đối ngoại, đặc biệt với các nước dân chủ như Mỹ - nơi có sự cởi mở về xã hội. Nhóm này cho rằng công chúng có chủ kiến, có lý lẽ riêng một cách lôgich và hợp lý đối với các sự kiện quốc tế. Các học giả thuộc nhóm này là những người theo tư tưởng tự do và có nhiều cách tiếp cận khác nhau. Có học giả cho rằng công chúng thích

1. Almond: *The American People and Foreign Policy*, Sđd, tr.138.

2. Sobel, Richard: *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam*, Oxford University Press, Oxford, 2001, tr.12.

chiến thắng quân sự (Richard Eichenberg), thích thành công (Christopher Gelpi), thích chủ nghĩa đa phương (Stephen Chaudoin), dựa trên những giá trị cốt lõi (Paul Goren), hay không thích sự thiếu nhất quán (Michael Tomz)...¹. Tuy nhiên, các học giả trong nhóm này đều nhất trí rằng công chúng có chính kiến chứ không phải vô tổ chức và nguồn gốc của chính kiến này xuất phát từ các nguyên tắc của cá nhân trong công chúng. Do đó, nhóm này có thể tạm được gọi là trường phái “dựa trên giá trị”.

Cách thức tác động của công chúng đối với những người xây dựng chính sách có nhiều hình thức khác nhau. Các kết quả khảo sát, thăm dò ý kiến là các hình thức phổ biến. Ngoài ra, công chúng có thể gửi khuyến nghị cho chính phủ, gửi thư cho các nghị sĩ, thể hiện qua báo chí, mạng xã hội, qua biểu tình hoặc bày tỏ chính kiến công khai... Tuy nhiên, các nghiên cứu chỉ ra rằng, có ba môi trường ý kiến có ảnh hưởng đến chính sách đối ngoại. Thứ nhất là “bầu không khí dư luận” là môi trường mà các nhà hoạch định chính sách cảm nhận về thái độ của công chúng để hình thành suy nghĩ riêng về chính sách đối ngoại. Do đó, để tạo thuận lợi cho chính sách của mình, những người hoạch định chính sách thường tìm cách tạo môi trường công luận có lợi cho mình, định hình ý kiến

1. Joshua D. Kertzer và Thomas Zeitzoff: “A Bottom-up Theory of Public Opinion about Foreign Policy”, *American Journal of Political Science* 61, no. 3 (2017), tr.544.

của công chúng. *Thứ hai* là mức độ yêu thích hoặc sự ủng hộ của công chúng đối với chính quyền trong việc xử lý các vấn đề đối ngoại. Các chính trị gia, trong đó có tổng thống và các nghị sĩ, quan tâm đến tỷ lệ ủng hộ vì điều này sẽ ảnh hưởng đến khả năng thúc đẩy chương trình nghị sự của mình, quan hệ của mình đối với các nhân tố khác trong chính phủ. Do đó, các chính trị gia thường tìm cách nâng cao tỷ lệ ủng hộ. *Thứ ba*, thái độ của công chúng đối với một chính sách cụ thể. Khi thực hiện một can thiệp đối với nước ngoài, các chính trị gia quan tâm xem công chúng muốn đẩy mạnh, giữ nguyên, hay phản đối chính sách của mình. Thái độ của công chúng đối với từng chính sách ảnh hưởng đến tỷ lệ ủng hộ; tỷ lệ ủng hộ lại ảnh hưởng đến bầu không khí dư luận¹. Do đó, để hiểu được tác động của công chúng đối với chính sách đối ngoại thì cần xem xét thái độ của công chúng đối với từng vấn đề cụ thể.

2. Vai trò của công chúng trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump

Khi soi chiếu với hai lý thuyết nêu ở phần trên, ảnh hưởng của công chúng đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump không nằm hoàn toàn trong một khung lý thuyết nào mà nằm ở giữa hai khung lý thuyết

1. Sobel, Richard: *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam*, Sđd, tr.16.

này. Ảnh hưởng của công chúng đối với chính sách của chính quyền Trump khá đa dạng. Trên một số vấn đề như người nhập cư, công chúng thể hiện sự phản đối, kiềm chế mạnh đối với chính sách của Trump; trong các vấn đề liên quan đến kinh tế, Triều Tiên thì công chúng lại thiên về hướng ủng hộ; trong các vấn đề khác công chúng thể hiện thái độ không nhất quán.

a. Công chúng kiềm chế chính sách của Trump

Công chúng Mỹ nhìn chung thể hiện thái độ tiêu cực đối với chính sách của Trump về vấn đề hạn chế nhập cư, chủ trương thân thiện với Nga, chủ trương rút khỏi các cơ chế quốc tế hoặc giới hạn vai trò toàn cầu của Mỹ.

Về chính sách hạn chế nhập cư, công chúng có thái độ khá tiêu cực đối với chính sách của chính quyền Trump. Sau khi Trump tuyên bố chính sách hạn chế nhập cảnh đối với công dân 7 nước Iran, Irắc, Libi, Xômali, Xuđăng, Xyri và Yêmen (Sắc lệnh Hành pháp 13769 ngày 27/01/2017), một làn sóng phản đối đã bùng lên mạnh mẽ trên khắp nước Mỹ. Hàng trăm cuộc biểu tình phản đối lệnh cấm của Trump đã diễn ra ở nhiều sân bay trên khắp nước Mỹ, như New York, Chicago, Los Angeles, Seattle, Boston, Denver... Cuộc biểu tình tại sân bay JFK New York quy tụ hơn 2.000 người¹. Khoảng 50 tổ chức và cá nhân đã khiếu kiện chính sách của Trump khiến các toà

1. "Protests Erupt at Airports Nationwide over Immigration Action", CBS News, 28/01/2018, <https://www.cbsnews.com/news/protests-airports-immigration-action-president-trump/>.

án liên bang phải ra các lệnh tạm ngừng thực hiện chính sách này¹. Trump đã hai lần phải sửa đổi chính sách cấm nhập cảnh (Sắc lệnh Hành pháp 13780 rút Irắc khỏi danh sách cấm nhập cảnh, và Tuyên bố Tổng thống 9645 đưa Xuđăng khỏi danh sách và bổ sung Triều Tiên và Vênêxuêla) để đáp ứng các phản đối của công chúng rằng chính sách của Trump thực chất cấm Hồi giáo. Cuối cùng tháng 6/2018, Toà án tối cao phải ra phán quyết rằng chính sách của Trump được phép thực hiện thì sự phản đối của công chúng mới lảng lại². Cùng lúc này, công chúng bắt đầu cuộc chiến chống một chính sách nhập cư khác của Trump.

Tháng 5/2018, Bộ trưởng Bộ Tư pháp Jeff Sessions tuyên bố chính sách “không khoan nhượng” với người nhập cư, trong đó có một số biện pháp cứng rắn để hạn chế nhập cư như truy tố hình sự những người nhập cư bất hợp pháp (trước đây chỉ xử lý dân sự hoặc hành chính) và chia cắt những trẻ em nhập cư bất hợp pháp khỏi bố mẹ³.

1. “Civil Rights Challenges to Trump Refugee/Visa Order”, *University of Michigan Law School*, truy cập ngày 22/10/2018, <https://www.clearinghouse.net/results.php?searchSpecialCollection=44>.

2. Ariane de Vogue và Stracqualursi, Veronica: “Supreme Court Upholds Travel Ban”, CNN, 27/06/2018, <https://edition.cnn.com/2018/06/26/politics/travel-ban-supreme-court/index.html>.

3. Jeff Sessions: “Attorney General Sessions Delivers Remarks Discussing the Immigration Enforcement Actions of the Trump Administration”, *The United States Department of Justice*, 07/8/2018, <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-sessions-delivers-remarks-discussing-immigration-enforcement-actions>.

Chính sách này đã bị công chúng Mỹ phản ứng dữ dội. Trong tháng 6/2018, có hơn 630 cuộc biểu tình lớn nhỏ đã diễn ra tại nước Mỹ¹. Công chúng cho rằng chính sách nhập cư đó quá cứng rắn; nhiều người tỏ phần nộ với việc các gia đình bị chia tách, đặc biệt là con cái của những gia đình nhập cư bất hợp pháp bị tách khỏi cha mẹ phần lớn tại biên giới chung với Mêhicô. Theo một nguồn thông tin, chỉ trong thời gian từ ngày 05 tháng 5 đến ngày 09/6/2018 có 2.342 đứa trẻ của các gia đình nhập cư bị ly tán cha mẹ theo cách này². Ngoài việc gây áp lực đối với chính quyền Trump, công chúng còn tiếp tục khởi kiện chính quyền Trump vì chính sách tách con cái của các gia đình nhập cư trái phép khỏi cha mẹ chúng. Có tới 17 bang bao gồm cả Washington, California, New York và Pennsylvania đệ trình đơn kiện lên tòa Tòa án liên bang ở Seattle ngày 26/6/2018. Họ cho rằng chính quyền Trump đã vi phạm nhân quyền của người nhập cư và không tuân thủ theo Luật thủ tục hành chính liên bang và Luật tị nạn Mỹ.

Phản ứng mãnh liệt của công chúng đã có ảnh hưởng nhất định tới chính sách đối ngoại của Trump. Trước đó, Trump khăng khăng thực hiện chính sách “không khoan nhượng”, cho rằng không thể dùng Sắc lệnh Hành pháp để thay đổi chính sách. Tuy nhiên, trước sức ép từ công luận, ngày 20/6/2018, Trump đã

1, 2. Tuấn Anh: “Biểu tình rầm rộ khắp Mỹ chống chính sách nhập cư của ông Trump”, Vietnamnet, 01/7/2018, <http://vietnamnet.vn/vn/the-gioi/bieu-tinh-ram-ro-khap-my-chong-chinh-sach-nhap-cu-cua-ong-trump-460251.html>.

phải ký một sắc lệnh cho phép các thành viên của các gia đình nhập cư bất hợp pháp được đoàn tụ trong các trại tạm giữ vùng biên. Mặc dù Trump vẫn khẳng định sẽ tiếp tục thực hiện chính sách “không khoan nhượng”, nhưng việc điều chỉnh biện pháp thực hiện này cho thấy rõ sức ép và ánh hưởng của công chúng đối với chính sách của Trump¹.

Về chủ trương tăng cường quan hệ với Nga, công chúng cũng theo dõi sát sao và kiềm chế mạnh chính sách của Trump. Ban đầu, Trump chủ trương tăng cường quan hệ với Putin và nước Nga. Trump đánh giá cao cách thức Putin điều hành nước Nga, cho rằng Putin xử lý tốt hơn Obama trong các vấn đề quốc tế, trong đó có việc sáp nhập bán đảo Crimea. Trong tranh cử, Trump có lúc đã cho rằng “Putin có thể sẽ là người bạn tốt nhất” của Trump². Tuy nhiên, công chúng Mỹ không đồng ý với thái độ thân thiện của Trump đối với Putin. Quan hệ giữa đội ngũ vận động bầu cử của Trump đối với Nga làm công chúng Mỹ nghi ngờ Nga đã tác động vào bầu cử theo hướng có lợi cho Trump. Điều này khiến Trump phải giữ khoảng cách đối với Putin và nước Nga. Trump phải khẳng định trong một

1. Jordyn Phelps và Meridith McGraw: “Trump Signs Executive Order He Says Will Keep Immigrant Families Together”, *ABC News*, 20/6/2018.

2. Andrew Kaczynski, Chris Masie, và Nathan McDermott: “80 Times Trump Talked about Putin”, *CNN Politics*, <https://edition.cnn.com/interactive/2017/03/politics/trump-putin-russia-timeline/>

cuộc vận động tranh cử ở North Carolina rằng “Tôi không quen biết Putin, không có bất kỳ mối làm ăn nào với Nga, không có mối liên hệ nào với Nga”¹.

Sau khi thắng cử, Trump dần chuyển từ việc giữ khoảng cách sang coi nước Nga là đối thủ. Ngày 16/02/2017, Trump trả lời báo chí rằng “Tôi sẽ rất vui nếu có quan hệ tốt với nước Nga. Có rất nhiều tổng thống đã không nghĩ đến điều này [...] nhưng rất có thể tôi không có quan hệ tốt với Putin”². Tháng 02/2017, phản ứng mạnh mẽ từ dư luận trước việc Cố vấn An ninh quốc gia Michael Flynn che giấu mối quan hệ với Nga đã khiến Trump buộc phải chấp nhận cho Michael Flynn nghỉ việc chỉ sau 3 tuần nhậm chức. Sau đó, Trump tiếp tục có thái độ cứng rắn đối với Nga thông qua việc trực xuất nhiều nhà ngoại giao Nga tại Mỹ, lên án các hành động của Nga tại Arập Xêút. Trong Chiến lược An ninh quốc gia năm 2017 và Chiến lược quốc phòng 2018, Trump và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng James Mattis đã coi Nga (và Trung Quốc) là các đối thủ và cho rằng cạnh tranh giữa các nước lớn hiện đã trở lại thành mối đe dọa an ninh của Mỹ, chứ

1. Philip Bump: “The Subtle Evolution of Trump’s Views on Putin and Russia”, *The Washington Post*, 17/7/2018, https://www.washingtonpost.com/news/politics/wp/2018/07/17/the-subtle-evolution-of-trumps-views-on-putin-and-russia/?utm_term=.3c7fdb74cd67.

2. Kaczynski, Masie, McDermott: “80 Times Trump Talked about Putin”.

không còn là chủ nghĩa khùng bối¹. Tháng 4/2018, Trump khẳng định “chưa ai cứng rắn đối với Nga hơn tôi”².

Tuy vậy, công chúng vẫn không ngừng theo sát thái độ của Trump đối với Putin. Công chúng Mỹ tỏ phẫn nộ khi Trump và Putin gặp nhau tại Helsinki; cho rằng Trump thể hiện sự yếu đuối so với ông Putin và đã phản bội các cơ quan tình báo Mỹ khi ông không công khai chỉ trích ông Putin về cáo buộc Nga can thiệp cuộc bầu cử năm 2016. Các tổng thống tiền nhiệm của Mỹ như ông Obama chưa mời ông Putin tới Washington lần nào, vậy mà Tổng thống Trump đã phá lệ đặc biệt khi quan hệ Mỹ - Nga và quan hệ Nga với các nước Phương Tây vẫn còn căng thẳng. Công chúng cho rằng việc Trump mời Tổng thống Nga Putin vô hình trung đã hạ thấp hình ảnh của ông và đem lại chiến thắng cho Putin³.

Ngoài vấn đề nhập cư và quan hệ với Nga, *công chúng còn không ủng hộ Trump trên nhiều lĩnh vực khác như bảo vệ môi trường, năng lượng, và an ninh...* Tuy nhiên, không phải vấn đề nào Trump cũng nhượng bộ. Ví dụ, các cuộc

1. President of the United States of America: “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017; Jim Mattis: “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America” (Department of Defense - United States of America, 2018), <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

2. Bump: “The Subtle Evolution of Trump’s Views on Putin and Russia”.

3. <https://vtc.vn/du-luan-my-chua-het-phan-no-ve-hoi-nghi-helsinki-ong-trump-tiep-tuc-moi-ong-putin-den-my-d414412.html>.

thăm dò của Đại học Quinnipiac tháng 02/2017 và tháng 5/2017 liên tục chỉ ra rằng khoảng 2/3 công chúng Mỹ không ủng hộ việc Trump xóa bỏ các quy định về bảo vệ môi trường, hơn 50% công chúng Mỹ không ủng hộ dự án án dẫn dầu Keystone XL cũng như không ủng hộ việc xây bức tường ngăn biên giới với Mêhicô¹. Bất chấp điều này, Trump vẫn kiên quyết rút khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu, và tái khởi động dự án Keystone XL. Trump vẫn chưa có ý định dừng mà thậm chí còn đẩy mạnh việc xây dựng bức tường ngăn Mêhicô². Trong một ví dụ khác, đa số người dân Mỹ không ủng hộ việc Mỹ giảm vai trò tại các cơ chế đa phương và trong giải quyết các vấn đề toàn cầu³, nhưng Trump đã liên tục rút khỏi các cơ chế mà Trump cho rằng không mang lại lợi ích cho nước Mỹ như UNESCO, Hội đồng Nhân quyền Liên hợp quốc, UPU,

1. Quinnipiac University Poll: "Most American Voters Disagree With Trump On Key Issues, Quinnipiac University National Poll Finds; Keep Climate Protections, Obamacare, But No Wall", February 8, 2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2428>; Quinnipiac University Poll: "Two-Thirds Of U.S. Voters Take Climate Personally, Quinnipiac University National Poll Finds; Opposition To The Wall Hits New High", April 5, 2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2449>.

2. Louis Casiano: "Section of Trump's Border Wall Unveiled in California as Caravan Advances North through Mexico", *Fox News*, 28/10/2018, <https://www.foxnews.com/politics/section-of-trumps-border-wall-unveiled-in-california-as-caravan-advances-north-through-mexico>.

3. Dina Smeltz et al.: "American Engaged", *The Chicago Council on Global Affairs*, 2018.

Hiệp ước Kiểm soát tên lửa hạt nhân tầm trung... Các vấn đề mà Trump vẫn thực hiện bất chấp sự phản đối của công chúng có đặc điểm chung là sự phản đối ở mức độ vừa phải, không chuyển biến thành các làn sóng phản đối rộng khắp hoặc các cuộc tranh cãi pháp lý kéo dài.

b. Công chúng ủng hộ chính sách của Trump

Công chúng Mỹ không phản đối Trump trên tất cả các vấn đề mà cũng có những lúc công chúng nhìn Trump với con mắt tích cực. Việc Trump trực tiếp gặp Chủ tịch Kim Jong Un của Triều Tiên (tháng 6/2018) là một ví dụ. Trước cuộc gặp, quan hệ giữa Mỹ và Triều Tiên liên tục leo thang căng thẳng trong năm 2017. Trump một mặt tăng cường sức ép, nhưng mặt khác chủ động để ngỏ cơ hội đối thoại trực tiếp với Triều Tiên. Tháng 3/2018, Trump nhận lời mời gặp mặt của Kim Jong Un và ngày 12/6/2018, lần đầu tiên lãnh đạo cao nhất của Mỹ và Triều Tiên gặp nhau để tìm giải pháp cho căng thẳng trên bán đảo Triều Tiên.

Công chúng Mỹ có cái nhìn khá tích cực về cuộc gặp Thượng đỉnh Mỹ - Triều Tiên. Có thống kê cho biết 51% người Mỹ đồng tình cách xử lý vấn đề Triều Tiên của ông Trump, tăng 9 điểm so với tháng 3 và 17 điểm kể từ tháng 01/2018¹. Các cuộc khảo sát đã cho thấy công chúng ủng hộ chính sách của ông Trump đối với Triều Tiên

1. Hằng, Triệu: “The reputation of President Trump continues to increase in the heart of the public” (Uy tín của Tổng thống Trump tiếp tục gia tăng trong lòng công chúng Mỹ), <https://www.dkn.tv/the-gioi/uy-tin-cua-tong-thong-trump-tiep-tuc-gia-tang-trong-long-cong-chung-my.html>.

bao gồm cả các cử tri ủng hộ Đảng Cộng hòa và Đảng Dân chủ. 34% số ý kiến trong Đảng Dân chủ cho biết họ có cái nhìn tích cực hơn với Trump và trong Đảng Cộng hòa, con số này là 65%¹. Như vậy, công chúng ủng hộ chính sách của Trump trong vấn đề Triều Tiên bởi vì theo công chúng cuộc gặp song phương đó sẽ mang đến hy vọng về một bán đảo Triều Tiên hòa bình, củng cố nền hòa bình, thịnh vượng của thế giới. Mặc dù cuộc gặp chưa thể giải quyết một sớm một chiều vấn đề Triều Tiên nhưng nếu không có cuộc gặp lịch sử giữa Tổng thống Mỹ Donald Trump và nhà lãnh đạo Triều Tiên Kim Jong Un thì việc giải quyết cho vấn đề Triều Tiên càng xa vời hơn.

Tương tự, công chúng Mỹ ủng hộ Trump tấn công tên lửa vào Xyri. Ngày 06/4/2017, Trump quyết định bắn 59 quả tên lửa vào Xyri với lý do trừng phạt Xyri đã sử dụng vũ khí hóa học. Các tên lửa này nhắm vào một sân bay được cho là nơi các máy bay Xyri đã cất cánh để rải chất độc hóa học². Công chúng Mỹ mặc dù lo ngại việc tấn công tên lửa vào Xyri sẽ dẫn đến việc Mỹ bị lôi kéo vào

1. Thông tấn xã Việt Nam: "American and North Korean summit: the American public is optimistic", Hội nghị thượng đỉnh Mỹ - Triều Tiên: Người dân Mỹ cảm nhận tích cực, <https://bnews.vn/hoi-nghi-thuong-dinh-my-trieu-tien-nguo-dan-my-cam-nhan-tich-cuc/87320.html>.

2. Everett Rosenfeld: "Trump Launches Attack on Syria with 59 Tomahawk Missiles", CNBC, 06/4/2017, <https://www.cnbc.com/2017/04/06/us-military-has-launched-more-50-than-missiles-aimed-at-syria-nbc-news.html>.

cuộc chiến. Tuy nhiên, theo thăm dò của trường Quinnipiac, đa số công chúng Mỹ ủng hộ quyết định này, cho rằng “Mỹ có trách nhiệm đạo lý phải can thiệp” vào cuộc chiến¹.

c. Công chúng có thái độ không nhất quán về chính sách của Trump

Trên một số vấn đề, công chúng Mỹ tỏ thái độ không nhất quán đối với Trump. Thái độ của công chúng đối với Thông điệp liên bang năm 2018 là ví dụ. Theo CBS News, Thông điệp liên bang của Tổng thống Trump được sự ủng hộ của 97% số cử tri Đảng Cộng hòa, 72% số cử tri độc lập và 43% số cử tri Đảng Dân chủ. Kết quả này trái ngược cuộc khảo sát hồi đầu tháng 01/2018, theo đó chỉ có 33% số cử tri độc lập và 7% số cử tri Đảng Dân chủ ủng hộ những việc mà Tổng thống đang làm². Như vậy chỉ trong vòng một tháng, mà quan điểm của công chúng đã thay đổi. Tất nhiên, kết quả của các cuộc khảo sát chỉ có ý nghĩa tương đối. Tuy nhiên, đó cũng là ví dụ cho thấy công chúng Mỹ có thể thay đổi ý kiến đối với các vấn đề đối ngoại của chính quyền.

1. Quinnipiac University Poll: “U.S. Voters Sutrt Syria Bombing 2-1, Lifting Trump; Quinnipiac University National Poll Finds; Voters Divided On Trump’s Handling Of North Korea”, 19/4/2017, <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=2452>.

2. *Nhân Dân*: “Dư luận về Thông điệp của Tổng thống Mỹ”, <http://www.nhandan.com.vn/thegioi/item/35452202-du-luan-ve-thong-diep-cua-tong-thong-my.html>.

Cùng là một phản ứng đối với Thông điệp liên bang, công chúng có những thái độ khác nhau. Có những công chúng ca ngợi Trump cho rằng Tổng thống đã thể hiện được sức mạnh của người Mỹ và tinh thần của người Mỹ khi kêu gọi người dân Mỹ “mơ về mọi thứ” và “tin ở chính mình”. Có những người cho rằng Donald Trump đã khơi dậy và khuyến khích sự đoàn kết với hình ảnh “một gia đình Mỹ”¹. Những thành quả mà Trump làm được sau khi lên nắm quyền cũng được đánh giá cao bởi một số lượng công chúng nhất định. Như vậy, không phải lúc nào Trump cũng bị công chúng chỉ trích mà những gì Trump làm được cũng được công nhận phần nào. Tuy nhiên, Thông điệp liên bang của ông không được tờ *USA Today* đánh giá cao bởi họ cho rằng trong bài Thông điệp này, Tổng thống đã không đề cập những thách thức nghiêm trọng mà Mỹ đang phải đối mặt. Ví dụ, ông đã không nhắc tới việc cắt giảm chi tiêu của chính phủ trong khi thâm hụt ngân sách của Mỹ đã lên tới gần 1.000 tỷ USD². Ngoài ra, những vấn đề an ninh và an toàn như súng đạn, bạo lực đã không được Tổng thống nhắc tới và bị công chúng chỉ trích.

Như vậy có thể thấy, vai trò của công chúng trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump không giống

1, 2. *Nhân Dân*: “Đề luận về Thông điệp của Tổng thống Mỹ”, <http://www.nhandan.com.vn/thegioi/item/35452202-du-luan-ve-thong-diep-cua-tong-thong-my.html>.

nhau trên các vấn đề. Trên một số vấn đề cốt lõi, ảnh hưởng trực tiếp đến số đông công chúng như các gia đình nhập cư, hay quan hệ với Nga (cựu địch thủ) thì công chúng có vai trò kiềm chế mạnh. Trên một số vấn đề mà Trump đã xử lý tốt như quan hệ với Triều Tiên, công chúng tỏ thái độ ủng hộ Trump. Trên một số vấn đề khác, công chúng có quan điểm không thống nhất, do đó ít tác động đến chính sách của Trump.

3. Các nguyên nhân tác động đến vai trò của công chúng đối với chính sách đối ngoại của Trump

Công chúng có vai trò không thống nhất trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump do quan hệ giữa công chúng và chính quyền chịu tác động của một số nhân tố khác nhau, gồm: (i) nền tảng giá trị của Mỹ; (ii) vai trò quan trọng của cử tri trong bầu cử tại Mỹ; (iii) sự phân cực trong công chúng Mỹ ngày càng mở rộng; và (iv) các đặc điểm cá nhân của Trump.

Thứ nhất, công chúng Mỹ tin vào những giá trị nhất định. Giá trị được hiểu là những niềm tin trừu tượng về các hành vi hoặc tình trạng mong muốn, không phụ thuộc vào các tình huống cụ thể, có chức năng hướng dẫn hoặc đánh giá cách cư xử của cá nhân, và được các cá nhân sắp xếp theo thứ tự ưu tiên khác nhau¹.

1. Shalom H. Schwartz: "Are There Universal Aspects in the Structure and Content of Human Values", *Journal of Social Issues* 50, No. 4 (1994), tr.20.

Các giá trị này được hình thành trên cơ sở các đặc điểm lịch sử, văn hoá và xã hội. Học giả Nguyễn Thái Yên Hương cho rằng nước Mỹ có 7 đặc điểm xã hội - văn hoá chính là đề cao cá nhân, không ngừng phân đẳng cấp, cạnh tranh cao trên tinh thần thực dụng, thích khám phá, dung hợp, cởi mở, không cầu kỳ, và cơ động. Điều này khiến chính sách đối ngoại của Mỹ thể hiện tính đa sắc tộc, đa dạng, linh hoạt nhưng thể hiện sức mạnh và chủ nghĩa "ngoại lệ" đồng thời có sự cân bằng quyền lực và không ngừng mở rộng ảnh hưởng Mỹ¹. Các nghiên cứu gần đây hơn đã chỉ ra rằng công chúng Mỹ có khoảng 20 giá trị khác nhau về các vấn đề kinh tế, văn hoá và đối ngoại². Các giá trị này không bị ảnh hưởng bởi các chế độ chính trị mà ngược lại các đảng phái Mỹ đã dựa vào mức độ ưu tiên của các giá trị này để hình thành nên các quan điểm chính trị khác nhau.

Học giả Shalom H. Schwartz đã tóm lược các giá trị của công chúng Mỹ thành 10 loại giá trị theo 4 nhóm

1. Xem Nguyễn Thái Yên Hương: *Liên bang Mỹ: Đặc điểm xã hội - văn hoá*, Nxb. Văn hoá Thông tin, Hà Nội, 2005.

2. Các giá trị định hướng công chúng trong xã hội Mỹ chia làm 3 loại: (i) Về kinh tế: bình đẳng, nhân đạo, tự cường, quản trị, tự chủ, chủ nghĩa tư bản và dân chủ (7 giá trị); (ii) Về văn hoá: tự lập, hoà hợp, truyền thống, khoan dung, sùng đạo, và công bằng (6 giá trị); và (iii) Về đối ngoại: nhận thức về chiến tranh, chủ nghĩa dân tộc, yêu nước, bất khoan dung xã hội, hoà hợp, chủ nghĩa quốc tế, chủ nghĩa biệt lập, công bằng luật pháp (8 giá trị). Xem: Paul Goren et al: "A Unified Theory of Value-Based Reasoning and U.S. Public Opinion", *Political Behavior* 38, No. 4 (12/2016), tr.978.

chính: (i) tự siêu việt: tính toàn cầu, từ thiện; (ii) bảo tồn: hoà hợp, truyền thống, an ninh; (iii) tự hưởng thụ: quyền lực, thành công, hưởng thụ; và (iv) cởi mở trước thay đổi: sáng tạo, tự định hướng¹. Bốn nhóm giá trị này được cho là các cơ sở ảnh hưởng đến thái độ chính trị của công chúng Mỹ. Khi gặp phải các vấn đề chính trị, công chúng Mỹ dựa vào các giá trị để phân tích các thông tin mà họ tiếp nhận và đưa ra quyết định. Các nghiên cứu cũng cho thấy các giá trị về “tự siêu việt” và “bảo tồn” là các nhóm giá trị có ảnh hưởng lớn hơn trong các quyết định chính trị vì các nhóm giá trị này là lăng kính để các cá nhân định vị mình trong xã hội và tác động đến xã hội. Trong khi đó, các nhóm giá trị về “tự hưởng thụ” và “cởi mở trước thay đổi” ít có ảnh hưởng chính trị hơn do chúng liên quan đến việc các cá nhân bày tỏ các đặc điểm cá nhân của mình².

Điều này giải thích thái độ của công chúng Mỹ đối với các vấn đề quốc tế của chính quyền Trump. Giá trị toàn cầu thúc đẩy công chúng Mỹ ủng hộ Mỹ tiếp tục tích cực can dự các vấn đề quốc tế, tiếp tục tham gia các cơ chế đa phương. Giá trị từ thiện là nguyên nhân công chúng Mỹ ủng hộ chính quyền Trump can thiệp các điểm nóng nhân đạo như Xyri hoặc thúc đẩy dân chủ, nhân quyền trên thế giới. Tuy nhiên, giá trị truyền thống khiến công chúng Mỹ e ngại trước các tác động từ mặt trái của toàn cầu hoá như

1. Schwartz, Shalom H.: “An Overview of the Schwartz Theory of Basic Values”, *Online Readings in Psychology and Culture* 2, no. 1 (2012), tr.9.

2. Goren et al.: “A Unified Theory of Value-Based Reasoning and U.S. Public Opinion”.

sự xói mòn văn hoá, tình trạng mất việc làm trước người nhập cư. Giá trị an ninh khiến công chúng Mỹ thấy bị đe doạ trước chủ nghĩa khủng bố, sự vươn lên mạnh mẽ của các đối thủ như Trung Quốc và Nga. Giá trị này cũng là nguyên nhân khiến công chúng Mỹ mong có sự cân bằng trong thương mại quốc tế vì lo sợ thương mại mất cân bằng sẽ ảnh hưởng đến đời sống của người dân Mỹ.

Thứ hai, hệ thống chính trị Mỹ đã khiến cử tri Mỹ có vai trò quan trọng đối với các chính trị gia. Thể chế chính trị dân chủ kiểu Mỹ cho phép cử tri Mỹ thể hiện sự tin tưởng của mình đối với các lãnh đạo qua các cuộc bầu cử định kỳ và qua tỷ lệ ủng hộ đối với quyết sách của lãnh đạo trên từng vấn đề cụ thể. Do đó, quan tâm lớn nhất của bất kỳ một chính trị gia nào là tỷ lệ ủng hộ của cử tri. Cử tri ảnh hưởng đến quyết sách chính trị của một chính trị gia theo hai phương cách. Cách thứ nhất là công chúng lựa chọn đảng phái hoặc ứng viên có các ưu tiên đối ngoại phù hợp với ý kiến của mình, cho dù không chắc chắn rằng ứng viên đó sẽ thực hiện các cam kết của mình sau khi trúng cử hay không. Cách thức thứ hai là chính trị gia bị ép phải đáp ứng ý kiến công luận vì lo ngại công chúng có thể khiến chính trị gia trả giá nếu không tuân theo. Các nghiên cứu gần đây chưa khẳng định được cách thức nào sẽ có ảnh hưởng hơn đối với chính trị gia. Nhiều nhân tố như tầm quan trọng của vấn đề, ý thức hệ, kinh nghiệm của chính trị gia, thái độ của công chúng đối với đảng... là các biến số chưa dự đoán được, nhưng có ảnh hưởng đến tác động của công chúng đối với các vấn đề quốc tế. Tuy nhiên, các nghiên cứu đều khẳng định rằng thái độ của

công chúng có ảnh hưởng mạnh đến chính sách của chính trị gia¹.

Thứ ba, xã hội Mỹ đang có sự phân cực ngày càng lớn. Công chúng không còn là một khái niệm thống nhất mà công chúng còn chia làm nhiều nhóm nhỏ hơn. Các nhóm này không chỉ đơn thuần chia thành đại chúng, công chúng quan tâm và tầng lớp tinh hoa mà còn chia thành các nhóm công chúng mang tư tưởng tự do (ứng hộ Đảng Dân chủ) và các công chúng có tư tưởng bảo thủ (ứng hộ Đảng Cộng hoà). Sự phân cực này bắt đầu từ hai nguyên nhân. Thứ nhất, nhận thức của công chúng Mỹ về quan điểm chính trị, chính sách đối ngoại ngày càng phân cực theo quan điểm của các đảng hơn. Hay nói cách khác, các cử tri ngày càng “trung thành” hơn với quan điểm của đảng. Thứ hai, cử tri trong cùng một đơn vị bầu cử tại Mỹ ngày càng được chia theo đảng phái hơn. Việc tái phân bổ các đơn vị bầu cử ở miền Nam nước Mỹ vào những năm 1970 đã chuyển những người da màu ở miền Nam vào các đơn vị bầu cử ủng hộ Đảng Dân chủ, và khiến các cử tri da trắng bảo thủ chuyển từ truyền thống ủng hộ Đảng Dân chủ sang ủng hộ Đảng Cộng hoà có quan điểm ít bảo thủ hơn.

1. Michael Tomz, Jessica Weeks, Keren Yarhi-Milo: "Public Opinion and Decisions about Military Force in Democracies", 06/6/2018, <https://web.stanford.edu/~tomz/working/TWY-PublicOpinion-2018-0606.pdf>.

Sự phân cực trong xã hội Mỹ từ đó đến nay không được cải thiện mà còn sâu sắc hơn khiến Quốc hội nhiều lần bị tê liệt¹.

Sự phân cực trong công chúng Mỹ dần chuyển thành sự phân cực trong Quốc hội. Đảng Cộng hoà được lợi hơn Đảng Dân chủ từ sự phân cực này vì các cử tri Đảng Cộng hoà trải đều ở vùng nông thôn, các thành phố nhỏ, các khu vực ngoại ô theo khu vực bầu cử trong khi các cử tri Đảng Dân chủ tập trung ở các thành phố lớn. Điều này giúp Đảng Cộng hoà không bị “lãng phí” phiếu trong các cuộc bầu cử Hạ viện. Do đó, kết quả bỏ phiếu Hạ viện từ những năm 1980 đến nay cho thấy có xu hướng thiên về Đảng Cộng hoà nhiều hơn Đảng Dân chủ². Hệ quả của sự phân cực này là các ứng viên tổng thống tập trung vận động các cử tri trung thành của đảng hơn là vận động toàn bộ công chúng Mỹ. Điều này lại càng làm cho công chúng Mỹ bị phân cực mạnh hơn³.

Hệ quả của xu hướng này là Tổng thống Donald Trump tập trung vào các chính sách có thể thu hút sự ủng hộ của các cử tri Đảng Cộng hoà. Do đó, Trump tập trung vào các chính sách chống Obama, chống nhập cư, chống

1, 2. Gary C. Jacobson: “Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper”, *Presidential Studies Quarterly* 43, No. 4 (12/2013), tr.688-708.

3. Dan B. Wood và Soren Jordan: “Presidents and Polarization of the American Electorate”, *Presidential Studies Quarterly* 48, No. 2 (01/2018), tr.248-270.

Mêhicô, chống Hồi giáo, chống toàn cầu hoá vì đây là các quan điểm được phần lớn các cử tri Đảng Cộng hoà ủng hộ. Đối tượng cử tri mà Trump ưu tiên là các cử tri Đảng Cộng hoà lao động nhưng có bằng cấp thấp, đặc biệt nam giới, những người thấy thất vọng trước tình hình kinh tế và sự suy thoái các giá trị văn hoá¹.

Thứ tư, Trump là người để ý đến ý kiến công chúng, đặc biệt các ý kiến ủng hộ Trump và tỷ lệ ủng hộ. Hiện chưa có nghiên cứu nào đánh giá việc Trump để ý đến ý kiến công luận đến mức độ nào. Tuy nhiên, có nhiều bằng chứng cho thấy Trump có quan tâm đến ý kiến công luận. Hai biểu hiện rõ ràng là: (i) Trump để ý đến tỷ lệ ủng hộ; và (ii) Trump trả lời ý kiến cử tri. Biểu hiện thứ nhất có thể thấy qua các thông tin Trump chủ động đưa trên Twitter. Từ ngày 01/6/2018 đến 28/10/2018, Trump đã 15 lần viết trên Twitter về tỷ lệ ủng hộ, bao gồm cả tỷ lệ ủng hộ của cử tri đối với Trump lẫn tỷ lệ ủng hộ của người xem đối với các chương trình truyền hình về Trump và tỷ lệ ủng hộ của người xem đối với các đài truyền hình ủng hộ (Fox News) và phản đối Trump (CNN)². Theo đó, Trump lên án các quan điểm rằng tỷ lệ ủng hộ của cử tri

1. Gary C. Jacobson: "The Effects of the Early Trump Presidency on Public Attitudes Toward the Republican Party", *Presidential Studies Quarterly* 48, no. 3 (09/2018), tr.404-435.

2. https://twitter.comrealDonaldTrump/with_replies, truy cập ngày 28/10/2018.

đối với Trump bị suy giảm và khẳng định tỷ lệ ủng hộ của các nhóm cử tri, trong đó có cử tri da màu, đối với Trump đang tăng lên. Trump cũng dùng Twitter để truyền tải thông điệp rằng tỷ lệ ủng hộ của người xem đối với các kênh truyền hình chống Trump ngày càng thấp.

Biểu hiện thứ hai có thể thấy qua cách Trump trả lời trên Twitter. Trump thể hiện rõ là sự quan tâm, theo dõi các bình luận của cử tri về mình trên Twitter, mặc dù Trump không theo dõi nhiều người trên Twitter¹. Nhiều

1. Trump theo dõi 47 người và cơ quan trên Twitter. Trong đó đa số là các trang tin của Nhà Trắng, thành viên gia đình, các cơ sở kinh doanh của Trump, một số nhân vật chủ chốt trong chính quyền và truyền thông, gồm: Phó Tổng thống Mike Pence, Mike Pence (trang cá nhân), Jim Jordan, Maria Bartiromo, Stephanie Grisham, Ronna McDaniel, Brad Parscale, Tucker Carlson, Jesse Watters, The White House, Dan Scavino Jr., Kellyanne Conway, Reince Priebus, Roma Downey, The Trump Organization, Trump Golf, Tiffany A. Trump, Laura Ingraham, Official Team Trump, Drudge Report, Vanessa Trump, Lara Trump, Sean Hannity, Corey R. Lewandowski, Diamond and Silk, Katrina Campins, Katrina Pierson, Fox&Friends, Melania Trump, Geraldo Rivera, Eric Bolling, Mark Burnett, Gary Player, Vince McMahon, Dan Scavino Jr., Trump National Doral, Trump Charlotte, Trump Vegas Hotel, Trump Hotel Chicago, Trump Washington D.C, Trump Los Angeles, Eric Trump, Bill O' Reilly, Greta Van Susteren, Piers Morgan, Donald Trump Jr., Ivanka Trump. Xem Donald J. Trump's Twitter tại <https://twitter.com/realDonaldTrump/following>, truy cập ngày 26/10/2019.

trường hợp Trump đã trả lời các Twitter ca ngợi Trump. Ví dụ, ngày 14/10/2018, khi cử tri có biệt danh Snake Plissken viết trên Twitter của Trump rằng “Ngài là Tổng thống vĩ đại nhất của đời tôi, thưa Ngài” (You’re the greatest President of my lifetime, Sir.), Trump đã trả lời “cảm ơn”¹. Ngày 12/8/2018, hai chị em blogger Lynnette Hardaway và Rochelle Richardson (biệt danh Diamond và Silk) viết trên Twitter: “Chúng tôi yêu mến và ủng hộ Tổng thống của chúng tôi. Ông đã làm cho người da đen nhiều hơn bất kỳ Tổng thống nào khác trong cuộc sống của chúng tôi”. Sau đó, Trump đã trả lời trên Twitter “Rất tuyệt, cảm ơn cả hai”². Ngày 09/9/2018, khi bí danh “The Trump Train”, ủng hộ nhiệt thành của Trump trên Twitter, bình luận ủng hộ thông điệp của Trump về tinh thần yêu nước và đăng kèm bức ảnh một cậu bé khuyết tật cố gắng đứng chào cờ thì Trump đã đăng lại bức hình đó trên Twitter của mình³.

*

* * *

Như vậy, truyền thông và công chúng Mỹ có ảnh hưởng nhất định đối với chính sách đối ngoại của chính

1. Xem “Trump tweeted on Oct 14, 2018”, [https://twitter.com/realDonaldTrump/with_replies](https://twitter.comrealDonaldTrump/with_replies), truy cập ngày 26/10/2018.

2. Xem “Trump tweeted on Sep 8, 2018”, [https://twitter.com/realDonaldTrump/with_replies](https://twitter.comrealDonaldTrump/with_replies), truy cập ngày 26/10/2018.

3. Xem “Trump retweeted on Sep 9, 2018”, [https://twitter.com/realDonaldTrump/with_replies](https://twitter.comrealDonaldTrump/with_replies), truy cập ngày 26/10/2018.

quyền Donald Trump. Cả hai đều không phải là đối tượng hoạch định chính sách mà tác động gián tiếp vào chính sách qua việc ảnh hưởng đến nhận thức và hành động của người hoạch định chính sách. Công chúng nhận thông tin từ truyền thông và phản hồi quan điểm của mình qua các hình thức khác nhau để từ đó tác động đến chính sách. Truyền thông tác động đến chính sách qua các nội dung tin để thay đổi nhận thức của công chúng và người hoạch định chính sách.

Về truyền thông, chính quyền Donald Trump chịu tác động theo hai hướng lớn: (i) theo dõi và phản biện chính sách; và (ii) định hướng chính sách. Các hãng truyền thông tìm cách chỉ trích Trump trên các vấn đề chính sách như nhập cư, an ninh/đối ngoại, y tế. Truyền thông cũng chỉ trích các hành vi của Trump, các vấn đề cá nhân và gia đình của Trump. Thông qua các biện pháp này, truyền thông muốn phản biện và định hướng chính sách của Trump. Một số hãng truyền thông thân Đảng Cộng hoà, đặc biệt các hãng thuộc News Corp như Fox News, *The Wall Street Journal*..., có thái độ tích cực hơn đối với Trump. Bên cạnh việc phản biện và định hướng chính sách, các hãng này cũng đồng thời thực hiện chức năng truyền tải thông tin chính thống.

Trái ngược lại, Trump đã lợi dụng truyền thông để áp dụng mô hình “khai thác lẫn nhau”. Theo đó, Trump và truyền thông cùng lợi dụng nhau. Truyền thông đưa Trump lên thành đối tượng truyền thông đặc biệt; còn

Trump lợi dụng truyền thông để truyền tải các thông điệp của mình. Trump không mua chuộc truyền thông mà lợi dụng truyền thông một cách miễn phí thông qua việc hướng sự chú ý của truyền thông vào các vấn đề mang tính xì căng đan và nhạy cảm đối với công chúng. Trump có thể làm được điều này do vai trò của truyền thông truyền thống đang ngày càng suy giảm trong bối cảnh các phương tiện truyền thông mới phát triển mạnh mẽ. Tác động của truyền thông đối với việc hoạch định chính sách và triển khai chính sách đối ngoại của Trump, do đó, khá hạn chế. Trump thể hiện sự chủ động trong việc định hướng và sử dụng truyền thông cho mục đích của mình.

Về công chúng, công chúng Mỹ tác động đến chính sách đối ngoại của chính quyền Trump trong cả quá trình hoạch định chính sách và kiểm soát thực hiện. Công chúng Mỹ phản ứng mạnh mẽ với một số chính sách của Donald Trump như hạn chế người nhập cư và tăng cường quan hệ với Nga; ủng hộ Trump trong chính sách đối với Triều Tiên và Xyri; và tỏ không nhất quán đối với nhiều chính sách đối ngoại khác. Nguyên nhân của tình trạng này là do công chúng Mỹ có những giá trị quan nhất định và, trong từng hoàn cảnh, một số giá trị sẽ nổi lên chi phối tư duy và hành động của công chúng. Nguyên nhân khác là hệ thống chính trị Mỹ trao quyền quan trọng cho công chúng nhưng cũng đang làm công chúng Mỹ phân hóa thành nhiều nhóm khác nhau. Ngoài ra, Donald Trump là một lãnh đạo để ý đến ý kiến của công chúng, đặc biệt các nhóm cử tri mà

Trump cần tranh thủ. Các nguyên nhân này khiến công chúng Mỹ có vai trò nhất định, nhưng chưa phải là thành tố quyết định đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump.

KẾT LUẬN

Việc ứng viên Donald Trump, một người không có kinh nghiệm chính trị và có chủ trương đối ngoại khá khác thường, thành Tổng thống Mỹ trong cuộc bầu cử tháng 11/2016 đã tạo một cơn địa chấn chính trị không chỉ ở Mỹ mà cả trên thế giới. Các nước trên thế giới gặp nhiều khó khăn trong việc xác định các cơ sở của chính sách đối ngoại của chính quyền Donald Trump cũng như các ưu tiên đối ngoại của chính quyền. Cuốn sách này muốn tìm câu trả lời cho các khó khăn nêu trên từ việc tìm hiểu tác động của các nhân tố nội bộ trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Dựa trên cách tiếp cận của chuyên ngành Phân tích và Chính sách đối ngoại (Foreign Policy Analysis), các tác giả đã tìm cách giải quyết câu hỏi nghiên cứu bao trùm là: Các nhân tố nội bộ tác động như thế nào đến chính sách đối ngoại của chính quyền Trump? Thông qua lược sử chính sách đối ngoại Mỹ dưới tác động của các nhân tố nội bộ trong chiều dài lịch sử từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay và tìm hiểu tác động của từng nhân tố nội bộ đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump, đặc biệt trong giai đoạn 2017-2018. có thể rút ra được một số kết luận quan trọng sau:

Thứ nhất, các nhân tố nội bộ luôn có tác động quan trọng đến chính sách đối ngoại của chính quyền các tổng thống Mỹ. Các nhân tố nội bộ có thể được nhìn từ nhiều lăng kính khác nhau và bao gồm nhiều thành tố khác nhau như vị trí địa lý, dân số, tài nguyên, trình độ phát triển kinh tế, tỷ lệ thất nghiệp... Tuy nhiên, nhìn dưới góc độ chính sách đối ngoại, các nhân tố nội bộ Mỹ bao gồm các nhóm nhân tố khác nhau, trong đó có hệ giá trị, tính chất và đặc điểm của thể chế chính trị, bộ máy quan liêu, các đảng phái, các nhóm lợi ích, truyền thông và công luận¹. Tại Mỹ, các nhân tố này tác động đến suy nghĩ và hành động của các cá nhân lãnh đạo trong một hệ thống quyền lực được xây dựng theo hướng cân bằng quyền lực giữa các thể chế chính trị. Điều này khiến chính sách đối ngoại của Mỹ có tính bền vững, cân bằng giữa các cơ quan chính trị, nhưng cũng có tính thay đổi giữa các chính quyền khác nhau.

Các nhân tố nội bộ tác động đến chính sách đối ngoại của các chính quyền Mỹ từ sau Chiến tranh Lạnh với các mức độ khác nhau. Với chính quyền Clinton (1993-2000), không khí hân hoan sau Chiến tranh Lạnh khiến chủ nghĩa quốc tế chi phối các nhân tố nội bộ Mỹ những năm đầu 1990. Đây là cơ sở để chính quyền Clinton đề ra chiến lược “Cam kết và mở rộng”, mong phát triển ảnh hưởng và giá trị Mỹ ra toàn cầu Tuy nhiên, đặc điểm cá nhân ít hiểu biết về đối ngoại của Tổng thống Clinton và cuộc đấu tranh giữa các nhân tố nội bộ Mỹ liên quan đến việc

1. Eugene R. Witkopf, James M. McCormick: *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Sđd, tr.9-16.

luận tội Clinton đã khiến quá trình thực hiện chính sách đối ngoại Mỹ gặp nhiều trở ngại. Với chính quyền George W. Bush (2001-2009), sự lo ngại về an ninh sau sự kiện 11/9 đã khiến các nhân tố nội bộ Mỹ ủng hộ “học thuyết Bush”, đề cao đơn phương trong quá trình mở rộng ảnh hưởng và giá trị Mỹ. Chính sách đối ngoại của Tổng thống Bush chịu ảnh hưởng nhiều của nhóm cố vấn - thân tín có tư tưởng Tân bảo thủ như Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice... Với chính quyền Obama (2009-2016), các nhân tố nội bộ Mỹ ủng hộ một chính sách đối ngoại thực dụng hơn theo phương cách “lãnh đạo từ phía sau” và đề cao các thể chế đa phương. Obama và Đảng Dân chủ có ảnh hưởng lớn trong chính sách đối ngoại của Mỹ giai đoạn này, song truyền thông và công chúng cũng có ảnh hưởng đáng kể.

Thứ hai, Donald Trump là “một hiện tượng của xu thế chính trị nội bộ Mỹ”. Điều này có nghĩa là xu hướng chính trị nội bộ Mỹ từ sau Chiến tranh Lạnh đến nay ngày càng chuyển đổi dần theo hướng chính sách mà Trump đang thực thi; nhưng Trump cũng có những quan điểm và lập trường cá nhân nhất định và có tác động không nhỏ đến chính sách đối ngoại Mỹ.

Chính sách đối ngoại của Trump thể hiện xu thế chung của chính sách đối ngoại Mỹ từ sau Chiến tranh Lạnh thể hiện ở hai điểm chính sau:

Một là, sau Chiến tranh Lạnh, các mục tiêu và trụ cột chính trong chính sách đối ngoại của Mỹ là nhất quán, nhưng ưu tiên, công cụ và biện pháp của các chính quyền là khác nhau. Các mục tiêu chính của Mỹ vẫn là: giữ vững

vị trí siêu cường, bảo đảm an ninh, duy trì sức mạnh kinh tế và quân sự, và phổ biến các giá trị Mỹ trên thế giới. Tuy nhiên, từng chính quyền có các ưu tiên khác nhau. Bill Clinton đẩy mạnh “can dự và mở rộng”: tăng cường ảnh hưởng quốc tế thông qua việc củng cố hệ thống đồng minh, tăng liên kết kinh tế, và thúc đẩy dân chủ và nhân quyền. George W. Bush đề cao “học thuyết Bush”: thúc đẩy chủ nghĩa đơn phương, quyền bá chủ của người Mỹ, đe doạ và thực hiện chiến tranh ngăn chặn. Barack Obama chú trọng sức mạnh thông minh: thực dụng và chú trọng tối lợi ích trực tiếp và các vấn đề an ninh, chuyển trọng tâm sang châu Á - Thái Bình Dương, coi trọng đa phương.

Hai là, chiêu hướng chính sách đối ngoại Mỹ từ sau Chiến tranh Lạnh cho thấy sự đấu tranh giữa hai trường phái chính là “chủ nghĩa quốc tế” và “chủ nghĩa biệt lập”, với xu hướng biệt lập ngày càng mạnh dần lên. Các tổng thống Mỹ cầm quyền sau Chiến tranh Lạnh là Bill Clinton và George W. Bush có chính sách hướng đến quốc tế cao hơn, đẩy mạnh các cam kết quốc tế của Mỹ ở trên thế giới. Trong khi đó, chính sách của Obama bắt đầu thể hiện tính hướng nội, tập trung vào các vấn đề và lợi ích nội bộ của Mỹ, giảm dần các cam kết đối với bên ngoài. Obama tiếp tục coi trọng các giá trị dân chủ, nhân quyền và các thể chế đa phương, nhưng rút dần các cam kết với các thể chế đa phương, thúc đẩy chủ trương “lãnh đạo từ phía sau”.

Chính quyền của Donald Trump thể hiện rất rõ hai xu hướng nêu trên của chính trị Mỹ. Chính quyền Donald Trump tiếp tục các mục tiêu của các chính quyền tiền nhiệm nhưng thay đổi trọng tâm ưu tiên. Theo đó, Trump

cho rằng mục tiêu chính là khôi phục địa vị lãnh đạo thế giới và đứng đầu trật tự quốc tế. Chính quyền Trump cho rằng các nước, đặc biệt Trung Quốc, đang lấn lướt Mỹ trên nhiều lĩnh vực và khu vực sau khi Obama chủ trương giảm cam kết quốc tế. Do đó, chính quyền Trump coi Trung Quốc và Nga là đối thủ chiến lược và coi “cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, chứ không phải chủ nghĩa khủng bố, hiện đang là quan tâm hàng đầu đối với an ninh của Mỹ”¹. Theo hướng này, chính quyền Trump tập trung nâng cao sức mạnh quốc gia, yêu cầu các đồng minh và đối tác san sẻ trách nhiệm, rút khỏi hoặc sửa đổi các cơ chế đa phương không có lợi, kiểm chế các đối thủ chiến lược, nhưng giảm nhẹ ưu tiên đối với các vấn đề về giá trị và dân chủ, nhân quyền. Cách thức này được gọi là mô hình “bá quyền xấu”².

Đồng thời, Trump cũng có những nét riêng tác động vào chính sách đối ngoại Mỹ. Chính sách đối ngoại Mỹ được điều chỉnh theo hướng thực dụng hơn, coi trọng kết quả cụ thể về kinh tế, thương mại, việc làm... Trump vẫn quan tâm đến các yếu tố chiến lược dài hạn, nhưng tập trung hơn vào các ưu tiên trước mắt; coi trọng sức mạnh kinh tế, quân sự hơn các biện pháp ngoại giao; coi trọng

1. Jim Mattis: “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America” (Department of Defense - United States of America, 2018), <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

2. Nguyễn Vũ Tùng: “Mô hình “bá quyền xấu”: Điều chỉnh chính sách đối ngoại của Mỹ dưới chính quyền Trump”, *Tlđd*, tr.91-113.

song phương hơn đa phương. Các đặc điểm này trong chính sách đối ngoại của chính quyền Trump có một số nguyên nhân sau:

Một là, Trump có quan điểm đối ngoại cá nhân khá rõ ràng. Trên nền móng các quan điểm chung của Đảng Cộng hoà, Trump chỉ lựa chọn một số ưu tiên nhất định để thực hiện. Các ưu tiên này là các ưu tiên đã được Trump nêu trong “Hợp đồng giữa Donald Trump và Cử tri Mỹ” đưa ra khi tranh cử năm 2016. Đối với các vấn đề ít được Trump quan tâm, Trump sẽ ủy thác cho các nhân tố nội bộ khác hoạch định và triển khai. Ngoài ra, các đặc điểm cá nhân khác như tư tưởng sùng đạo, thiện cảm với các lãnh đạo mạnh mẽ, và tư duy giao dịch của doanh nghiệp cũng ảnh hưởng đến quá trình ra quyết sách của Trump.

Hai là, Trump biết khéo léo lợi dụng sự chia rẽ trong xã hội Mỹ để phục vụ cho mình. Trump không tìm cách đáp ứng nguyện vọng của tất cả công chúng Mỹ mà tập trung vào nhóm cử tri Đảng Cộng hoà bất mãn với tình hình khó khăn hiện tại. Trump có thể thành công là do trong xã hội Mỹ ngày càng có sự chia rẽ sâu sắc. Việc tái cấu trúc hệ thống khu vực bỏ phiếu từ những năm 1970 làm cho xu hướng chia rẽ này càng sâu sắc.

Ba là, Trump biết lợi dụng dụng truyền thông để phục vụ mình. Các chính trị gia truyền thống thường tìm cách lấy lòng truyền thông. Nhưng Trump, là một người cũng làm truyền thông, hiểu các điểm mạnh và yếu của truyền thông để lợi dụng truyền thông phục vụ cho lợi ích của mình. Đồng thời, Trump còn sử dụng tốt mạng xã hội,

một hình thức truyền thông mới, để truyền tải thông tin nhanh và trực tiếp đến công chúng.

Thứ ba, cá nhân Trump và Đảng Cộng hoà là các nhân tố nội bộ có ảnh hưởng nhất đến chính sách đối ngoại của Mỹ. Như đã nêu, Trump có quan điểm rõ ràng về chính sách đối ngoại và vị thế quốc tế của Mỹ. Trump ưu tiên những biện pháp mà ông cho rằng sẽ thúc đẩy mục tiêu bao trùm của Trump là “làm cho nước Mỹ vĩ đại trở lại”. Ngoài ra, Đảng Cộng hoà, với bộ máy đồ sộ và lợi thế đa số tại Quốc hội, có vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo đường lối đối với các ưu tiên đối ngoại khác mà Trump ít quan tâm. Lợi thế đa số tại Quốc hội và bộ máy vận động to lớn của Đảng Cộng hoà đã hỗ trợ Donald Trump nhiều trong việc triển khai các chính sách đối ngoại của mình.

Bộ máy chính quyền có ảnh hưởng nhất định, nhưng hạn chế. Những người trong đội ngũ thân tín, đặc biệt con gái Ivanka và con rể Kushner, có ảnh hưởng nhất định đến chính sách đối ngoại của Trump. Tuy nhiên, ảnh hưởng này không rõ ràng và không nhất quán trong các vấn đề. Các vị trí quan trọng khác trong chính quyền như Bộ trưởng Bộ Ngoại giao, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, Cố vấn An ninh quốc gia... có ảnh hưởng hạn chế hơn, chủ yếu thực thi chính sách của Trump. Những vị trí nào có quan điểm trái với Trump đều bị Trump săn sàng thay thế.

Công chúng Mỹ có ảnh hưởng một phần đến chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Đối với một số vấn đề có ảnh hưởng trực tiếp đến số đông công chúng và giá trị Mỹ như các gia đình nhập cư, hay quan hệ với các

cựu địch thủ như Nga... thì công chúng có tác dụng kiềm chế mạnh đối với các chính sách của chính quyền Trump. Trên một số vấn đề Trump đã xử lý tốt như Triều Tiên, khẳng định vị thế siêu cường... thì công chúng tỏ sự ủng hộ. Trên các vấn đề khác, công chúng có quan điểm không thống nhất, ít có tác động đến chính sách. Nên tảng thái độ của công chúng đối với chính quyền Trump là hệ giá trị Mỹ, trong đó các hệ giá trị về tự siêu việt (tính toàn cầu, từ thiện) và bảo tồn (hoà hợp, truyền thống, an ninh) có tác động mạnh đến công chúng.

Giới truyền thông gần như không có ảnh hưởng gì đến chính sách đối ngoại của chính quyền Trump. Trong khi đó, Trump lợi dụng khá tốt đặc điểm thích tìm các xì căng đan của truyền thông để tuyên truyền cho các chính sách của mình. Trump chỉ sử dụng một số kênh truyền thông bảo thủ như Fox News, *The Wall Street Journal*... để truyền tải quan điểm chính thức của mình. Tuy nhiên, Trump không hoàn toàn dựa vào các kênh truyền thông này. Thay vào đó, Trump sử dụng rất tốt mạng xã hội Twitter để trực tiếp truyền tải thông điệp về chính sách.

Các phân tích và đánh giá của cuốn sách về tác động của các nhân tố nội bộ Mỹ đối với chính sách đối ngoại của chính quyền Trump dừng vào thời điểm cuối năm 2018. Tuy nhiên, vào thời điểm cuốn sách chuẩn bị xuất bản (tháng 8/2019), các diễn biến tại Mỹ đi theo đúng các xu hướng lớn mà cuốn sách đã dự báo. Tổng thống Trump tiếp tục kiên trì các chính sách coi trọng Israel trong các cuộc tranh chấp tại Trung Đông; tiếp tục coi

Trung Quốc là đối thủ chiến lược; và tiếp tục đẩy mạnh các nỗ lực mà ông cho rằng sẽ giúp bảo vệ an ninh Mỹ như hạn chế người nhập cư và kiên trì xây dựng bức tường biên giới với Mêhicô. Chính quyền Mỹ tiếp tục có xáo trộn nhân sự với sự ra đi của Bộ trưởng Bộ Quốc phòng James Mattis, Bộ trưởng Bộ An ninh nội địa Kirstjen Nielsen... Đảng Cộng hòa vẫn ủng hộ Tổng thống Donald Trump, nhưng bắt đầu chuẩn bị nguồn lực cho cuộc bầu cử tổng thống và Quốc hội năm 2020. Nội bộ chính giới Mỹ lục đục; Hạ viện và nhiều bang khiếu kiện Tổng thống. Các cơ quan truyền thông, tư vấn chính sách, tổ chức vận động hành lang, các nhóm lợi ích... đang tích cực tìm cách tác động vào chính trị nội bộ cũng như chính sách đối ngoại của Mỹ. Công chúng Mỹ tiếp tục chia rẽ sâu sắc hơn và có tác động đa chiều đến chính sách đối ngoại.

Mặc dù vậy, trong khoảng thời gian hai năm 2019-2020 sẽ chứng kiến những thay đổi khó lường trong vai trò của các nhân tố nội bộ đối với chính sách đối ngoại của Mỹ. Điều này là do các nhân tố này biến động theo thời gian và tác động lẫn nhau. Đảng Dân chủ đã giành lại đa số tại Hạ viện trong cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng 11/2018. Điều này thể hiện sự chuyển biến thái độ của công chúng Mỹ. Việc Đảng Dân chủ kiểm soát Hạ viện sẽ khiến chính quyền Trump gặp nhiều khó khăn khi thực thi chính sách đối ngoại. Hạ viện đã mở lại các cuộc điều tra về mối liên hệ của Trump đối với Nga và kiện Tổng thống Trump ra Tòa án liên bang với lý do vi hiến khi ban hành tình trạng khẩn cấp để có kinh phí xây dựng bức

tường biên giới với Mêhicô. Các diễn biến này sẽ tác động theo nhiều hướng khác nhau đến các nhân tố nội bộ của Mỹ, có thể sẽ làm nảy sinh nhu cầu cần có thêm các nghiên cứu về tác động của các nhân tố nội bộ đối với chính quyền tổng thống và chính sách đối ngoại của Mỹ trong giai đoạn mới sau này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Bộ Ngoại giao: “Tuyên bố về tầm nhìn chung Việt Nam - Hoa Kỳ”, Ministry of Foreign Affairs of Viet Nam, 07/7/2015, <http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/nr040807104143/nr040807105001/ns150708142404>.
2. Dueck, Colin: *Chiều hướng điều chỉnh chiến lược quân sự của Mỹ*, Trung tâm thông tin Khoa học công nghệ và môi trường - Bộ Quốc phòng, Hà Nội. 2006.
3. Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Hà Nội: *Hiến pháp Hợp chúng quốc Hoa Kỳ và chú thích*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2004, <http://photos.state.gov/libraries/vietnam/8621/translations/us-constitution.pdf>.
4. Đại sứ quán Việt Nam tại Mỹ: “Một số mốc đáng nhớ trong quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ”, Embassy of the Socialist Republic of Viet Nam in the United States, n.d, <http://vietnamembassy-usa.org/vi/basic-page/mot-so-moc-dang-nho-trong-quan-he-viet-nam-hoa-ky>.
5. Đại sứ quán Việt Nam tại Mỹ: “Tuyên bố chung giữa Việt Nam và Hoa Kỳ nhân chuyến thăm Việt Nam của

Tổng thống Hoa Kỳ Barack Obama” ngày 24/5/2016,
<http://vietnamembassy-usa.org/vi/tin-tuc/2016/05/tuyen-bo-chung-giua-viet-nam-va-hoa-ky-nhan-chuyen-tham-viet-nam-cua-tong-thong-hoa>.

6. Lê Hải Bình: “Về vai trò trung tâm của ASEAN trong cấu trúc khu vực châu Á - Thái Bình Dương”, Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế* 114, no. 3 (9/2018), tr.105-126.
7. Nguyễn Minh: “Vài nét về chủ nghĩa đa phương của B. Obama”, *Tạp chí Cộng sản*, 24/05/2010, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/The-gioi-van-de-su-kien/2010/1714/Vai-net-ve-chu-nghia-da-phuong-cua-BObama.aspx>
8. Nguyễn Vũ Tùng: “Mô hình bá quyền xấu: Điều chỉnh chính sách đối ngoại của Mỹ dưới thời chính quyền Trump”, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế* - Số 2 (113), 2018.
9. Nguyễn Vũ Tùng và Tô Anh Tuấn: “Xu hướng tập hợp lực lượng ở khu vực và trên thế giới và hàm ý chính sách cho Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu Quốc tế* 114, no. 3 (September 2018), tr.39-63.
10. Toàn văn phát biểu của Tổng thống Mỹ Donald Trump tại CEO Summit, 10/11/2017.<https://vov.vn/the-gioi/toan-van-phat-bieu-cua-tong-thong-my-donald-trump-tai-ceo-summit-694101.vov>
11. Tô Anh Tuấn: “Luận tội trong pháp luật Mỹ: Lịch sử và ý nghĩa chính trị”, Tạp chí *Châu Mỹ ngày nay* 230, no. 5 (5/2017), tr.3-14.

12. Tô Anh Tuấn và Đỗ Mạnh Hoàng: “Tổng thống Donald Trump với các cam kết khi tranh cử: Nhìn nhận và dự báo”, Tạp chí *Châu Mỹ ngày nay* 239, no. 2 (February 2018), tr.3-15.

Tiếng Anh

1. “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus”, trong *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 3rd Edition. Longman Group Limited, New York, 1999.
2. “The Second Gore-Bush Presidential Debate”, 11/10/2000 <https://www.debates.org/voter-education/debate-transcripts/october-11-2000-debate-transcript/>
3. Ahonen, Tomi: *Mobile as 7th of the Mass Media: Cellphone, Cameraphone, iPhone, Smartphone*, London: FutureText, 2008.
4. Allison, Graham và Philip Zelikow (chủ biên): *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Addison-Wesley, New York, 1999.
5. Allison, Graham: “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, *World Politics* 24, 1972.
6. Allison, Graham: *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt, New York, 2017.
7. Allison, Graham: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Company, Boston, 1971.

8. Almond, Gabriel A: *The American People and Foreign Policy*, Harcourt, New York, 1950.
9. Ambrose, Stephen: "The Presidency and Foreign Policy", *Foreign Affairs* 70 (5), Winter 1991/1992.
10. Ambrosio, Thomas: *Ethnic identity groups and U.S. foreign policy*, Praeger Publishers, 2002.
11. Armitage, Richard L. và Joseph S. Nye Jr.: *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*, 06/11/2007, http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf
12. Asia Society Reports: *U.S. - East Asia Relations: A Strategy for Multilateral Engagement*, 2011, http://asiasociety.org/files/pdf/US_EastAsiaTaskForce11_online.pdf.
13. Barron, David J.: *Waging War: The Clash Between Presidents and Congress, 1776 to ISIS*, Simon & Schuster, New York, 2016.
14. Baumgartner, F.R. và B.L. Leech: "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in National Politics", *The Journal of Politics* 63, no. 4 (2001)
15. Bentley, Jerry H., và Herbert F. Ziegler: *Traditions and Encounters: A Global Perspective on the Past*. Second Edition. Vol. Volume II: From 1500 to the Present, 2 vols, New York: McGraw-Hill, 2003.

16. Berridge G., M. Keens-Soper, T. Otte: *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*. Palgrave Macmillan, 2001.
17. Binion, Tommy: "The Incredible Trump Agenda - What Most Americans Don't Know About the War the President Has Waged", *The Heritage Foundation*, 05/3/2018.
18. Boot, Max: "Think Again: Neocons", *Foreign Policy*, Jan-Feb, 2003.
19. Breuning, Marijke: *Foreign Policy Analysis: A comparative introduction* (1st ed), Palgrave Macmillan, Basingstoke: 2007.
20. Brewer, Mark và Sandy Maisel: *Party and Elections in America: The electoral process*, 7th ed., London: Rowman & Littlefield, 2016, EPUB.
21. Brinkley, Douglas: "Democratic Enlargement: The Clinton Doctrine", *Foreign Policy* 106, 1997.
22. Carafano, James Jay: "Donald Trump and the Age of Unconventional Diplomacy", *National Interest*, July 17, 2018 <https://nationalinterest.org/feature/donald-trump-and-age-unconventional-diplomacy-26011>
23. Chan, Steve và William Safran: "Public Opinion as a Constraint against War: Democracies' Responses to Operation Iraqi Freedom", *Foreign Policy Analysis* Vol 6, 2006.
24. Clarke, Micheal: 'The Foreign Policy System: A Framework for Analysis', trong *Understanding Foreign*

- Policy: The Foreign Policy Systems Approach* do M. Clarke and B. White chủ biên, Cheltenham: Edward Elgar 1989.
- 25. Clinton, Hillary: "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, (189), 11/2011.
 - 26. Cohel, Marty et al: *The Party decides: Presidential nominations before and after reform*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2008.
 - 27. Corsi, Jerome R: *Killing the Deep State*, West Palm Beach: Humanix Books, 2018.
 - 28. Cottam, Martha et al.: *Introduction to Political Psychology*, New Jersey & London: Lawrence Erlbaum Associates: 2004, tr. 7.
 - 29. Cox, Gary & Mathew McCubbins: *Legislative Leviathan Party Government in the House*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
 - 30. Cox, Gary và Mathew D. McCubbins: *Setting the Agenda Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, New York: Cambridge University Press, 2005.
 - 31. Crocker, Chester, Fen Osler Hampson, và Pamela Aall: *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, US Institute of Peace Press, 2007.
 - 32. Daalder, Ivo H: *Decision to Intervene: How the War in Bosnia Ended*, 01/12/1998, <https://www.brookings.edu/articles/decision-to-intervene-how-the-war-in-bosnia-ended/>
 - 33. Davis, John: "Infighting in Washington: The Impact of Bureaucratic Politics on U.S. Iraq Policy", trong cuốn *Presidential Policies and the Road to the Second*

- War in Iraq* do John Davis làm chủ biên, Burlington: Ashgate Pub Co. 2006.
34. Everts, Philip và Pierangelo Isernia: *Public Opinion and the International Use of Force*, London: Routledge, 2001.
 35. Fadok, David S.: "John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis", Air University, 1995.
 36. Fearon, James. D: 'Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations', *Annual Review of Political Science* Vol 1, 1998.
 37. Federal Election Commision: "Trump, Donald J.: Candidate for President", Truy cập ngày 10/12/2018. <https://www.fec.gov/data/candidate/P80001571/>.
 38. Fernandez-Armesto, Felipe: *The World: A History*, Vol. Combined Volume, New Jersey: Prentice Hall, 2011.
 39. Frum, David và Richard Norman Perle: *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Random House, 2003.
 40. Garrison, Jean A: "Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium", *International Studies Review* 5, 2003.
 41. Gerring, John: *Party Ideologies in America, 1928-1996*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
 42. Gilboa, Eytan: "Television News and U.S. Foreign Policy: Constraints of Real-Time Coverage", *Press/Politics* 8, no. 4 (2003): 97-113.

43. Gilpin, Robert: *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press; Reprint edition, 1983.
44. Goldstein, Kenneth M: *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
45. Goldstein, Kenneth M: *Interest Groups, Lobbying, and Participation in America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
46. Goren, Paul, Harald Schoen, Jason Reifler, Thomas Scotto, and William Chittick: "A Unified Theory of Value-Based Reasoning and U.S. Public Opinion", *Political Behavior* 38, no. 4 (December 2016): 977-97.
47. Gries, Peter Hays: *The Politics of American Foreign Policy: How Ideology Divides Liberals and Conservatives over Foreign Affairs*, Stanford: Stanford University, 2014.
48. Haass, Richard. N: "The Squandered Presidency: Demanding More from the Commander-in-Chief", *Foreign Affairs* 79:3, 2000.
49. Hagan, Joe: *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, Boulder: Lynne Rienner, 1993.
50. Haldeman, H. R: *The Ends of Power*, Times Books, 1978.
51. Hamilton, Lee H. và Jordan Tama: *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Woodrow Wilson Center Press, 2002.
52. Henriksen, Thomas: "Clinton's Foreign Policy in Somali, Bosnia, Haiti and North Korea", *Hoover Essays in Public Policy* 72, 1996.

53. Hermann, Margaret G: "Assessing Leadership Style: Trait Analysis" trong Jerrold Post (chủ biên): *The psychological assessment of political leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, University of Michigan Press, 2003, tr. 178-214.
54. Hilsman, Roger: *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, Englewood Cliff: Prentice Hall, 1990.
55. Hixson, Walter L.: *The Myth of American Diplomacy: National Identity and U.S. Foreign Policy*, Yale University Press, 2009.
56. Holsti, Kalevi: *International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey, Prentice Hall, 1977.
57. Holsti, Ole R: *Making American Foreign Policy*, Routledge, 2006.
58. Horowitz, David: *Big Agenda: President Trump's Plan to Save America*, West Palm Beach: Humanix Books, 2017.
59. Hudson, John và Molly O'Toole: "Ryan Blasts Obama on Foreign Policy - and Hints at Disagreements With Trump, Too", *Foreign Policy*, 9/6/2016.
60. Hudson, Valerie M: 'The history and evolution of foreign policy analysis', trong cuốn *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* do Steve Smith, Amelia Hadfield, và Tim Dunner chủ biên, Oxford University Press, 2012.
61. Huntington, Samuel: "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Vol, 78. No. 2, March/April 1999.

62. Hyland, W. G: "A Mediocre Record", *Foreign Policy* 101, 1995-1996, tr. 70-71.
63. Ikenberry, John: "America's Imperial Ambition", *Foreign Affairs* 81(5), 2002.
64. International Institute for Strategic Studies: "The Military Balance 2018", Routledge, February 13, 2018.
65. Irwin, Douglas: "Understanding Trump's Trade War", *Foreign Policy* Winter 2019, <https://foreignpolicy.com/gt-essay/understanding-trumps-trade-war-china-trans-pacific-nato/>
66. Jackson, Robert và Georg Sorensen: *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 5th ed. Oxford University Press, 2013.
67. Jacobson, Gary C.: "Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper", *Presidential Studies Quarterly* 43, no. 4 (December 2013): 688-708.
68. James, Patrick và John R. Oneal: "The Influence of Domestic and International Politics on the President's Use of Force", *Journal of Conflict Resolution*, Vol 35, Issue 2, 1991.
69. Jenkins-Smith, Hank, Neil Mitchell và Kerry Herron: "Foreign and Domestic Policy Belief Structures in the U.S. and British Publics", *Journal of Conflict Resolution*, 48 (3), 2004.
70. Jervis, Robert: "Understanding the Bush Doctrine", *Political Science Quarterly* Vol 118, 2003.
71. Jervis, Robert: *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge, 2005.

72. Jones, David R. và Monika L. McDermott: "The Responsible Party Government Model in House and Senate Elections", *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1, (1/ 2004)
73. Jost, John & Jim Sidanius: "Political Psychology: An introduction" trong *Poltical Psychology*, New York: Psychology Press, 2004.
74. Judis, John B: "The Chosen Nation: The Influence of Religion on U.S. Foreign Policy", *Policy Brief* 37, Carnegie Endowment, tháng 3/2005.
75. Kaarbo, Juliet: "Prime Minister Leadership Styles in Foreign Policy Decision-Making: A Framework for Research", *Political Psychology*, 18 (3), 1997.
76. Kertzer, Joshua D., and Thomas Zeitzoff: "A Bottom-up Theory of Public Opinion about Foreign Policy", *American Journal of Political Science* 61, no. 3 (2017): 543-58.
77. Kesgin, Baris: "Foreign Policy Analysis", trong cuốn *21st Century Political Science: A reference handbook* do John T. Ishiyama và Marijke Breuning chủ biên, SAGE Publications, Inc, 2010.
78. Kowalski, Jeremy (chủ biên): *Reading Donald Trump: A Parallax View of the Campaign and Early Presidency*, Palgrave Macmillan, 2019.
79. Krasner, Stephen: *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, New Jersey: Princeton University Press, 1978.
80. Kristol, William và Robert Kagan: "Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs* 75(4) 1996.

81. Kristol, William và Robert Kagan: "National Interest and Global Responsibility" trong cuốn *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* do Kagan và Kristol chủ biên, San Francisco: Encounter Books, 2000.
82. Kristol. Irving: *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*, Chicago: Elephant, 1995
83. Kurlantzick, Joshua: *Obama, Asia, and Democracy*, 2014, <https://www.cfr.org/blog/obama-asia-and-democracy>
84. Kurtz, Glen S. và Jeffrey S. Peake: *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2009.
85. Lake, Anthony: "From Containment to Enlargement", *U.S. Department of State Dispatch*, 4, 27/3/1993.
86. Leach, James: "A Republican Looks at Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 3 (Summer, 1992), pp. 17-31
87. Lee, Frances E.: "The 115th Congress and Questions of Party Unity in a Polarized Era", *The Journal of Politics*, 80, no. 4 (2018): 1464-73.
88. Lee, Hamilton và Jordan Tama, *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Woodrow Wilson Center Press, 2002.
89. Levitsky, Steven và Daniel Ziblatt: *How democracies die*, New York: Crown, 2018.
90. Levy, Jack: "Political Psychology and Foreign Policy" trong cuốn *Oxford Handbook of Political*

- Psychology* do D. Sears, L. Huddy & R. Jervis chủ biên, New York: Oxford University Press, 2003.
91. Lew, Jacob J. and Richard Nephew: "The Use and Misuse of Economic Statecraft", *Foreign Affairs*, November/December 2018 Issue. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-10-15/use-and-misuse-economic-statecraft>
 92. Lippmann, Water: *Essays in the Public Philosophy*. Boston: Little Brown, 1955.
 93. Lipset, Seymour Martin: *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York: Norton, 1997.
 94. Lofgren, Mike: *The Party is over*, London and New York: Viking Penguin, 2012.
 95. Lowi, Theodore J. et al: *American Government: Power and Purpose*, 14th core ed., (New York and London: Norton & Company, 2017).
 96. Magus, Wojciech: "Trump versus the Media", *Res Rhetorica* 5, no. 2 (2018): 14-28.
 97. Maisel, Sandy: "The Platform-Writing Process: Candidate-Centered Platforms in 1992", *Political Science Quarterly*, Vol. 108, No. 4, Winter, 1993-1994.
 98. Maraniss, David: *Barack Obama: The story*, Simon & Schuster, 2012.
 99. Masters, Jonathan: *U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President*, 2017, <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>
 100. Mattis, Jim: "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America", Department

- of Defense - United States of America, 2018,
<https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
101. McCormick, James: *American Foreign Policy and Process*, 5 edition, Cengage Learning, 2008.
 102. McKay, John P., Bennett D. Hill, John Buckler, Roger B. Beck, Clare Haru Crowston, Patricia Buckley Ebrey, và Merry E. Wiesner-Hanks: *A History of World Societies*, Eighth Edition, Vol. Volume 2: Since 1450 (United States of America: Palgrave Macmillan, 2009).
 103. Mead, Walter Russell: *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York: Routledge, 2002.
 104. Mearsheimer, John: *Hans Morgenthau and the Iraq War: realism versus neo-conservatism*, London: OpenDemocracy, 2005, https://www.opendemocracy.net/en/morgenthau_2522.jsp/
 105. Media Research Center: “Media Bias 101”, January 2014.
 106. Moe, Terry và William Howell: “Unilateral Action and Presidential Power: A Theory”, *Presidential Studies Quarterly* 29, no. 4 (12/1999).
 107. Nabers, Dirk: “Filling the Void of Meaning: Identity Construction in U.S. Foreign Policy After September 11, 2001”, *Foreign Policy Analysis*, 5(2), 2009.
 108. Nau, Henry R: *Obama's Foreign Policy*, Hoover Institute, 01/4/2010.
 109. Northedge, Frederick S: *The Foreign Policies of the Great Powers*, London, Mcmillan, 1968.

110. Ornstein, Norman J. and Thomas Mann: "When Congress Checks Out", *Foreign Affairs* 85/6, Nov/Dec 2006.
111. Ostrom, Charles W. Jr. và Brian L. Job: "The President and the Political Use of Force", *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2, Jun., 1986.
112. Owen, John M.: "How Liberalism Produces Democratic Peace", *International Security*, 19 (2), 1994.
113. Paxson, Peyton: *Mass Communications and Media Studies: An Introduction*, New York: The Continuum International Publishing Group Inc., 2010.
114. Post, Jerrold (chủ biên): *The psychological assessment of political leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill*, University of Michigan Press, 2003.
115. President of the United States of America: "National Security Strategy of the United States of America", December 2017.
116. Preston, Thomas: *The President and his inner circle: Leadership style and the advisory Process in Foreign*, New York: Columbia University Press, 2001.
117. Rosenau, James: "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy" trong cuốn *Approaches to Comparative and International Politics* do R.B. Farrell chủ biên, Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966.
118. Schlesinger, Arthur: *The Imperial Presidency*, New York: Mariner Books, 2004.

119. Schultz, Kenneth A: "Tying Hands and Washing Hands: The U.S. Congress and Multilateral Humanitarian Intervention" trong *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions* do Daniel Drezner chủ biên, University of Michigan Press, 2002.
120. Schwartz, Shalom H: "An Overview of the Schwartz Theory of Basic Values", *Online Readings in Psychology and Culture* 2, no. 1 (2012).
121. Schwartz, Shalom H: "Are There Universal Aspects in the Structure and Content of Human Values", *Journal of Social Issues* 50, no. 4 (1994): 19-45.
122. Shi, David E. và George Tindall: *America: A narrative history*, 10th ed, (New York and London: W.W Norton and Company, 2016).
123. Siracusa, Joseph và Aiden Warren: *Presidential Doctrines: U.S. National Security from George Washington to Barack Obama*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2016.
124. Smeltz, Dina, Ivo Daalder, Karl Friedhoff, Craig Kafura, và Lily Wojtowicz: *American Engaged*, The Chicago Council on Global Affairs, 2018.
125. Smith, Jean Edward: *Bush*, Simon & Schuster, 2016.
126. Snyder, Richard C. H.W. Bruck, và Burton Sapin: "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics" trong cuốn *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory* do James N. Rosenau chủ biên, New York: Free Press, 1969.

127. Snyder, Richard C. và Edgar S. Furniss: *American Foreign Policy: Formulation, Principles, and Programs*, New York: Rinehart, 1959.
128. Sobel, Richard, và Sobel, Richard: *The Impact of Public Opinion on U.S. Foreign Policy since Vietnam*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
129. Tan, See Seng: "Change and Continuity in America's Asia Pivot: US Engagement with Multilateralism in the Asia Pacific" trong *Origins and Evolution of the US Rebalance toward Asia* do Meijer H. chủ biên, Palgrave Macmillan, New York, 2015.
130. *The National Security Strategy of the United States of America*, 9/2002, <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
131. Tichenor, Daniel J. và Richard A. Harris: "The Development of Interest Group Politics in America: Beyond the Conceits of Modern Times", *Annual Review of Political Science* 8 (2005)
132. Tignor, Robert, Jeremy Adelman, Stephen Aron, Stephen Kotlin, Suzanne Marchand, Gyan Prakash, và Michael Tsin: *Worlds Together Worlds Apart*, Fourth Edition, Vol. Volume 2: From 1000 CE to the Present, 2 vols, New York: W.W. Norton & Company, 2014.
133. Tucker, Robert và David Hendrickson: "Thomas Jefferson and American Foreign Policy", *Foreign Affairs* 69.2, 1990.
134. Tur, Katy: *Unbelievable: My Front-Row Seat to the Craziest Campaign in American History*, New York: Dey Street Books, 2017.

135. Under Secretary of Defense: "DoD Budget Request", Under Secretary of Defense, n.d.<https://comptroller.defense.gov/Budget-Materials/Budget2019/>.
136. United States Census Bureau: "Trade in Goods with Vietnam", <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5520.html>.
137. Wagner, Heather Lehr: *The history of the Republican Party*, New York: Chelsea House, 2007.
138. Walt, Stephen: "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, Spring 1998.
139. Walt, Stephen: *The Origin of Alliance*, Cornell University Press, New York, 1989.
140. White House: "President Donald J. Trump's Foreign Policy Puts America First", 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-foreign-policy-puts-america-first/>.
141. White House: "President Trump's Speech to the Arab Islamic American Summit", 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trumps-speech-arab-islamic-american-summit/>.
142. White House: "Remarks by President Trump at Press Conference After NATO Summit", 2018 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-nato-summit-brussels-belgium/>.

143. White House: A National Security Strategy of Engagement and Enlargement, 1995, <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>
144. White House: Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall, 2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>
145. White House: Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, 10/11/2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>
146. White House: Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, 01/6/2017 <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>
147. White House: The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D. C. 09/2002, <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
148. White House: “FACT SHEET: Trade and Investment with Vietnam”, The White House - President Barack Obama, May 24, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/24/fact-sheet-trade-and-investment-vietnam>.
149. White House: “Our Government: The Legislative Branch”. The White House, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/the-legislative-branch/>.
150. White House: “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China”, 04/10/2018.<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/>.

151. White House: Obama's inaugural address full text and video, 20/01/2009.
152. White, John Kenneth: "Responsible Party Government in America", *Perspectives on Political Science*, 21:2(1992), 80-90.
153. Winter, David G: "Measuring the Motives of Political Actors at a Distance" trong Jerrold Post (chủ biên): *The psychological assessment of political leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, University of Michigan Press, 2003, tr.153-177
154. Wittkopf, Eugene R. và James M. McCormick: "Congress, the President, and the End of the Cold War", *The Journal of Conflict Resolution* 42/4, Aug 1998.
155. Wittkopf, Eugene R. và James M. McCormick: *The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence*, Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
156. Wolff, Michael: *Fire and Fury: Inside the White House*, New York: Henry Holt and Company, 2018.
157. Wood, Dan B., và Soren Jordan: "Presidents and Polarization of the American Electorate", *Presidential Studies Quarterly* 48, no. 2 (January 2018): 248-70.
158. Woodward, Bob: *Bush at War*, New York: Simon & Schuster, 2002.

159. Young, Michael D. và Mark Schafer: "Is There a Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations", *Mershon International Studies Review* 42, 1998.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT, Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội
ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: suthat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.vn

TÌM ĐỌC SÁCH
CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

GS.TS. Nguyễn Thái Yên Hương (Chủ biên)
ĐẶC TRUNG VĂN HÓA MỸ VÀ SỰ TÁC ĐỘNG
TÓI CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ



Davis Priess

BÁO CÁO MẬT CỦA TỔNG THỐNG -
Chuyện chưa kể về các báo cáo tình báo vắn tắt
gửi đến các Tổng thống Mỹ



Đại tá Lê Thế Mẫu

MỸ - NGA: CHIẾN TRANH LẠNH CHƯA KẾT THÚC

ISBN 978-604-57-5148-0



9 786045 751480



8935279116102

Giá: 115.000đ