

Việc bầu một nhà lãnh đạo không có kinh nghiệm trong chính phủ, ít kiến thức về chính sách đối ngoại và một thái độ khinh thường rõ ràng đối với ý kiến của giới chuyên môn có ý nghĩa gì đối với M?



Đối với các học giả nghiên cứu tác động của vai trò lãnh đạo của từng thế hệ đối với chính sách đối ngoại của M, thì chiến thắng bất ngờ của Donald Trump vào năm 2016 đã đem lại một thử thách thực sự. Việc bầu một nhà lãnh đạo không có kinh nghiệm trong chính phủ, ít kiến thức về chính sách đối ngoại và một thái độ khinh thường rõ ràng đối với ý kiến của giới chuyên môn có ý nghĩa gì đối với M?

Sau 1 năm cầm quyền, Trump đã xác nhận nhiều điều mà chúng ta đã biết về tầm quan trọng của các nhà lãnh đạo: Ông vẫn giữ vững một vài niềm tin mà ông mang theo mình khi nhậm chức, chẳng thể tầm quan trọng của việc có (hay thiếu) kiến

thực thực sự đưa ra quyết định, và cho thấy tại sao các công viên không thay thế một nhà lãnh đạo giàu kinh nghiệm. Nói cách khác, ông đã chứng tỏ mình là một sự bất ngờ, chủ yếu bằng việc không thể biện minh những người có thể giúp ông có được những gì ông muốn. Và khi thế giới phải đổi mới với ít nhất 3 năm nữa của Trump, thì có ít lý do để nghi ngờ cách hành xử của ông sẽ thay đổi trong tương lai.

Thuyết ngụy hùng

Các học giả và quan hệ quốc tế từ lâu đã tin rằng các nhà lãnh đạo không có một vai trò quan trọng – các quốc gia sẽ hành động theo cách của họ, bất kể ai là người nắm quyền. Chính học giả, nhà khoa học chính trị Kenneth Waltz đã lập luận rằng những sự kiện của hệ thống quốc tế, mà không phải các cá nhân hay tình hình nội chính, quyết định hành động của các quốc gia.

Tuy nhiên, quan điểm đó gần đây đã bắt đầu thay đổi. Các học giả đã tập hợp được, từ lâu trước khi Trump được chọn, rất nhiều bằng chứng mới về cách thức các cá nhân lãnh đạo gây ảnh hưởng đến cách hành xử của quốc gia họ. Một phát hiện lớn là kinh nghiệm và niềm tin của chính nhà lãnh đạo – được hình thành từ lâu trước khi họ lên nắm quyền – định hình cách thức họ ra quyết định, tiếp nhận và xử lý thông tin đến theo luận với các công viên và cuối cùng là quyết định về một đường lối hành động. Những gì chúng ta thấy khi các nhà lãnh đạo lên nắm quyền và công biến là những gì chúng ta sẽ nhận được, ít nhất trong vài năm đầu.

Một ví dụ nổi bật là 3 nhận thức sâu sắc từ nhóm học giả này. Thứ nhất, niềm tin của các nhà lãnh đạo là “sâu bám rễ”, nghĩa là chúng được hình thành trước khi các nhà lãnh đạo lên nắm quyền và có xu hướng không thay đổi nhiều theo thời gian. Như cựu Ngoại trưởng Mỹ Henry Kissinger đã viết trong cuốn hồi ký của mình: “Những niềm tin mà các nhà lãnh đạo đã hình thành trước khi đạt được vị trí cao là vốn liếng trí tuệ họ sở hữu đáng kể nào còn nắm quyền”. Mặc dù sự “sâu bám rễ” này đôi khi được coi là một khiếm khuyết, nhưng nhà khoa học chính trị Robert Jervis lại cho rằng những quan điểm cố định là những chủ đề cần thiết để giúp những người ra quyết định phó với một thế giới phức tạp. Chúng ta không nên mong muốn niềm tin của các nhà lãnh đạo thay đổi quá nhanh – những niềm tin cố định là một đặc trưng, không phải là một khiếm khuyết.

Những thực thể hai là kinh tế thực sự có vai trò then chốt – vì các nhà lãnh đạo có hiểu biết về thế giới là điều quan trọng – và không có con đường tốt nào để có được những kinh tế đó trong khi làm việc. Nghiên cứu về chuyên môn cho thấy nó mang tính “chuyên biệt cho từng lĩnh vực”, có nghĩa là chuyên môn trong phạm vi một chế độ hay vận độ nào đó không thể áp dụng trong phạm vi một chế độ hay vận độ nào khác; ngay cả các bậc thầy của vua cũng bị bỏ rơi nếu họ không tự nhiên các quân của trên bàn cờ. Vì vậy nên hầu như chúng ta có gì đáng ngạc nhiên khi kinh nghiệm kinh doanh không chuyển thành sự nhạy bén về chính sách đối ngoại.

Thứ ba, mặc dù các cố vấn và những sự bất nhím cho bộ máy hành chính có vai trò then chốt, những họ không thể thay thế một nhà lãnh đạo có chuyên môn trực tiếp về chính sách đối ngoại. Các tình huống thiêu kinh nghiệm thường cho rằng các cố vấn có thể lấp đầy các lỗ hổng về kinh tế của họ hoặc duy trì họ trong khi làm việc. Chẳng hạn, trong chiến dịch tranh cử tổng thống năm 2000, George W. Bush nhận mạnh rằng ông sẽ “đảm bảo quanh bìa những người tốt, mạnh mẽ, có năng lực và thông minh”.

Những nhà nghiên cứu gần đây của tác giả cho thấy việc một tình huống có hiểu biết về chính sách đối ngoại nhiều như các cố vấn của ông hay không có vai trò rất quan trọng. Các nhà lãnh đạo giàu kinh nghiệm sẽ giám sát tốt hơn quá trình ra quyết định về chính sách đối ngoại vì họ không hề đặt ra những câu hỏi khó, phát hiện việc lập kế hoạch sẽ sai hoặc nhận ra các đột xuất không thể là lỗi của họ. Danh tiếng về chuyên môn của họ có thể gián tiếp tăng cường sự giám sát, vì cấp dưới biết rằng sẽ có ai sẽ kiểm tra công việc của họ. Các tình huống giàu kinh nghiệm cũng có thể tiếp cận tốt hơn nhu cầu nguồn tài vận khác nhau.

Trong trường hợp của Bush, sự thiếu kinh nghiệm của ông đã tạo điều kiện cho các cố vấn như Phó Tổng thống Dick Cheney hành động mà không có sự giám sát, dẫn đến việc lập kế hoạch sẽ sai cho cuộc chiến Iraq và hậu quả của nó. Ngược lại, cha của Bush, cựu Tổng thống George H. W. Bush, đã đưa vào nhiều người trong số các cố vấn đó, bao gồm cả Cheney (khi đó là Bộ trưởng Quốc phòng), để lên kế hoạch thành công cho Chiến tranh vùng Vịnh năm 1991. Một điểm khác biệt quan trọng là Bush cha – từng là Phó Tổng thống, là sĩ quan Liên Hợp Quốc và Giám đốc CIA – có kinh nghiệm sâu sắc về chính sách đối ngoại khi đưa ra quyết định của ông phải đặt câu hỏi và chỉnh sửa các kế hoạch chiến tranh trước khi chúng được đưa tới Phòng Bộ Dục.

Một tình huống bình thường?

Bất chấp các số liệu đầy kịch tính diễn ra gần như liên tục trong 12 tháng qua, năm đầu tiên của quy định của Trump đã chứng thực phần lớn những gì chúng ta biết về cách thức các nhà lãnh đạo tác động đến chính sách đối ngoại. Điều đó không có nghĩa là Trump đã tuân theo các luật lệ cũ – ông đã không làm như vậy. Những việc cũ bòn thì ông vẫn là việc từng từng “đọc thuê” vào ngày 8/11/2016: một người có một vài niềm tin cũ đĩnh và ít kiến thức thực sự. Và các hành động của ông với tư cách từng từng có xu hướng chứng thực 3 nhận thức sâu sắc được nhắc đến ở trên.

Thứ nhất, mặc dù Trump thường báo cáo buồm là không có bất kỳ niềm tin cũ đĩnh nào, những ông lại có một vài quan điểm “sâu bám rễ” mà có thể thấy rõ trong cuộc bầu cử. Chính xác là 1 năm trước khi nhậm chức của Trump, nhà báo Thomas Wright đã lập luận trên tờ Politico rằng Trump, khi đó còn là ứng cử viên, có 3 niềm tin rõ ràng: Ông phản đối từng từng mới, phản đối các liên minh và ứng hệ những “người hùng” ở nước ngoài.

Trump đã trung thành với những niềm tin đó trong năm đầu tiên của mình tại Nhà Trắng. Ngay sau khi nhậm chức, ông đã rút Mỹ khỏi Hiệp định tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) và tỏ rõ sự khinh thường đối với các hiệp định từng từng mới như Thỏa thuận từng từng mới tự do Bắc Mỹ. Sau khi chớ trích Tờ chớ hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO) trên con đường vẫn đang tranh cãi, Trump đã làm dấy lên những nghi ngờ về cam kết của Mỹ đối với Điều 5 – điều khoản quy định về phòng thủ tập thể – khi ông từ chối xác nhận điều đó trong một bài phát biểu tại Brussels (ông cuối cùng cũng tái xác nhận cam kết với Điều 5 khi trở lại Washington). Và sự ngờ vực của ông đối với các nhà lãnh đạo được đoán là rõ ràng, được phản ánh trong lời tán thưởng công khai của ông đối với các nhà lãnh đạo của Trung Quốc, Nga, Saudi Arabia và Thổ Nhĩ Kỳ. Quả thực, những niềm tin này tỏ ra khá vững chắc.

Thứ hai, Trump đã bị từng từng vì thiêu kinh nghiệm và kiến thức. Các hành động của ông, bao gồm việc tình cờ để thông tin một vài đối sứ Nga và khoe khoang về những thỏa thuận kinh doanh phần lớn mang tính từng từng trung với một Trung Quốc ngày càng quyết đoán – ngay cả khi các nước khác tham gia TPP cũng giống từng từng một thỏa thuận đa phương mà không có Mỹ – cho thấy một con người bất cẩn với niềm tin ngây thơ vào các thỏa thuận song phương, không phải một nhà đàm phán bậc thầy.

Thế ba, đôi người của Trump đã không thay thế cho sự thiêu hụt kinh tế của ông, ngay cả trong lĩnh vực mà họ có kinh nghiệm. Mặc dù Bộ trưởng Quốc phòng James Mattis đang đi đầu hành Luật Năm Góc một cách hiệu quả, nhưng các cố vấn của Trump, với tư cách là một nhóm, đang không kiếm cho ông cũng không biến các ưu tiên của ông thành những chính sách cụ thể. Ví dụ, như Susan Glasser đã đưa tin cho tờ Politico, trong chuyến công du của ông đến châu Âu vào mùa Hè năm 2017, Trump đã bỏ đi một phần dự định với 5 của NATO trong bài phát biểu của ông vào phút chót, gây bất ngờ cho đôi người của ông. Thông tin, những lời đe dọa thường xuyên của ông với Triều Tiên trên Twitter làm xói mòn ý niệm về một chính sách quân lý cụ thể.

Những điều bất ngờ của Trump

Lĩnh vực mà Trump thực sự gây bất ngờ là lĩnh vực nhân sự. Một nhà báo nào đó, ví dụ ông bác bỏ ý kiến của giới chuyên môn sự là điều mà người ta nghĩ đến khi xét tài năng điều dân túy trong chiến dịch tranh cử của ông. Nhưng khi ai đó nhìn rành hơn vào lịch sử chính sách đối ngoại của M, thì sự tách bạch rõ ràng giữa Trump và cũng đồng chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia thuộc đồng Cộng hòa là điều đáng chú ý. Cộng đồng này là trung tâm của phong trào “Không bao giờ là Trump” trong chiến dịch tranh cử, được tổng trưởng bóng mặt bực thù phản đối Trump vào tháng 3/2016 có chủ ký của 122 chuyên gia an ninh quốc gia thuộc đồng Cộng hòa. Đáp trả lại, Trump đã tự chấp nhận bóng chuyên gia này vào các vị trí trong chính quyền của ông.

Thay vào đó, với một vài ngoại lệ đáng chú ý, Trump đã bố trí những người rõ ràng là thiêu kinh nghiệm vào chính quyền của ông. Phần lớn các vị từng từng đầu tiên vượt lên để tìm được chỗ đứng của mình và được biết khi đồng của họ đã mất quyền lực trong một thời gian dài, các tân từng từng từng phải đối mặt với thách thức là những người được bổ nhiệm có kinh nghiệm những lợi ích kinh nghiệm trực tiếp hoặc nhiều năm chủ hoạt động bên ngoài chính phủ. Nhưng việc một vị từng từng thiêu kinh nghiệm cả ý lựa chọn những cố vấn thiêu kinh nghiệm và cả bản là điều không thể từng từng, cho tài thời của Trump.

Chính quyền Trump đã tự chấp nhận không thể bổ nhiệm tài một để chia từng có, thậm chí là bộ trưởng cái mà hầu hết các nhà quan sát đều coi là những vị trí then chốt đối với chính sách đối ngoại, chẳng hạn như vị trí đối sự tài châu Âu và Trung Đông. Chính Trump cũng khiên người ta hầu như không nghĩ rằng sự thiêu hụt này, cũng như việc cắt giảm nhân sự Bộ Ngoại giao, là có tính toán. Khi trả lời một câu hỏi về các vị trí còn bổ trưởng trong Bộ Ngoại giao, ông đã tuyên bố: “Tôi là người duy nhất quan trọng”.

Ngay cả ta biết ngay về cách hành xử của Trump trong lĩnh vực này một phần là vì một số dù việc ông bác bỏ ý kiến của giới chuyên môn rõ ràng là có sự hút chính trị nào đó, nhưng nó khiến cho ông khó đạt được hơn những chính sách mà ông mong muốn. Ngay cả một vài tổng thống muốn làm ít hơn trên thế giới vẫn có những ưu tiên. Các quan chức sẽ nghiên cứu có thể tìm thấy lập trường, nhưng cần phải biết những những người có kinh nghiệm chính trị lâu năm để biết liệu nói của tổng thống thành hành động.

Năm đầu tiên thường là lúc các vị tổng thống thực hiện điều mà tác giả gọi là “những sự đầu tư về chính sách”, bao gồm các quyết định về nhân sự, ngân sách, chiến lược, tổ chức và thay đổi thế chế. Các tổng thống có kế hoạch khác nhau trong việc thực hiện những sự đầu tư này. Nhưng ít ra hầu hết các tổng thống, cũng đã cố gắng làm vậy, cho tới thời của Trump.

Điều gì xảy ra tiếp theo?

Chúng ta nên mong đợi điều gì ở thời gian còn lại trong nhiệm kỳ của Trump? Một mặt, sẽ không có nhiều sự khác biệt. Sự khác biệt, nếu có diễn ra, thường là chậm. Chúng ta, chính sách đối ngoại của George W. Bush (con) đã tiến triển trong nhiệm kỳ thứ 2 khi ông phải đương đầu với những thách thức khó khăn của Iraq. Nhưng Bush đã đưa sách và tham vấn các chuyên gia bên ngoài. Việc khác biệt như vậy đòi hỏi phải có sự cộng tác từ những ý tưởng mới và cộng đồng với những con người mới, hai đặc tính mà Trump đầu tiên hầu như mất cách truyền thống.

Cũng có những tác động dài hạn có thể xảy ra mà chúng ta vẫn chưa hiểu được. Như Jim Goldgeier và tác giả đã viết trong tờ tạp chí này sau khi nhóm chức, nhiều chính sách đối ngoại tốt đẹp không mang tính hình thức. Ngoại giao, thường mới và các liên minh – tất cả những thứ mà Trump khinh thường – đều có những lợi ích khó có thể nhìn thấy cho đến khi chúng mất đi. Nhưng giống như một chính sách báo hiệu, ngay cả khi chúng ta chỉ biết chúng khi họ đến chúng. Việc Trump làm suy yếu những công cụ chính sách đối ngoại này khiến nước Mỹ không sẵn sàng cho những cuộc khủng hoảng mà chức vụ thách thức các tổng thống.

Sự lãnh đạo của Trump đã khiến định hình rất nhiều điều mà chúng ta biết về cách

thực định hình chính sách đối ngoại của các tổng thống – những điều đó là đáng sợ khi xét tới những gì chúng ta biết về Trump. Trong cuộc tranh luận về việc liệu năm đầu tiên của Trump tốt hơn hay tệ hơn so với kỳ vọng, mối lo ngại thực sự là điều gì tiếp theo còn chưa xảy ra.

Elizabeth N. Saunders là phó giáo sư về Khoa học Chính trị và các Vấn đề Quốc tế tại trường Đại học George Washington. Bài viết được đăng trên [Foreign Affairs](#).

Trần Quang (gt)