BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ NGOẠI GIAO**

HỌC VIỆN NGOẠI GIAO

HOÀNG ANH TUYÊN

CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG MA TÚY (1993-2013)

LUẬN ÁN TIẾN SĨ CHUYÊN NGÀNH QUAN HỆ QUỐC TẾ

MÃ SỐ: 62 31 02 06

Hà Nội - 2017

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ NGOẠI GIAO**

HỌC VIỆN NGOẠI GIAO

HOÀNG ANH TUYÊN

CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG MA TÚY (1993-2013)

LUẬN ÁN TIẾN SĨ NGÀNH QUAN HỆ QUỐC TẾ

MÃ SỐ: 62 31 02 06

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

1. PGS.TS. Nguyễn Thị Thanh Thủy
2. TS. Doãn Mai Linh

Hà Nội - 2017

LỜI CAM ĐOAN

Đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, tài liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực và chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào. Những nội dung trong luận án có sử dụng tài liệu tham khảo đều được trích dẫn nguồn một cách đầy đủ và chính xác!

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Hoàng Anh Tuyên

LỜI CẢM ƠN

Hoàn thành Luận án này, tác giả xin được trân trọng cảm ơn Ban Giám đốc, Phòng Đào tạo sau đại học; các thầy, cô của Học viện Ngoại giao đã tạo mọi điều kiện cho tôi trong quá trình thực hiện Luận án.

Tác giả đặc biệt cảm ơn PGS.TS. Nguyễn Thị Thanh Thủy và TS. Doãn Mai Linh đã tận tình hướng dẫn, định hướng nghiên cứu và động viên nghiên cứu sinh trong quá trình thực hiện Luận án. Thiếu đi yếu tố này, Luận án không thể được hoàn thành.

Tôi cũng trân trọng cảm ơn Văn phòng Thường trực Phòng, chống tội phạm và ma túy, Bộ Công an đã tạo điều kiện để tôi được làm nghiên cứu sinh và cho phép sử dụng các số liệu của đơn vị cho việc nghiên cứu Luận án.

Tôi xin được cảm ơn gia đình, các đồng nghiệp, bạn bè đã động viên, cổ vũ, đồng hành cùng tôi vượt qua khó khăn, hoàn thành chương trình nghiên cứu.

Trong khi thành công của Luận án là kết quả giúp sức của rất nhiều người, tác giả nhận hoàn toàn trách nhiệm về mọi thiếu sót, khiếm khuyết của Luận án.

Tác giả

Hoàng Anh Tuyên

DANH MỤC CÁC BẢNG, BIỂU

Biểu đồ 1: Sản lượng thuốc phiện bất hợp pháp toàn cầu 1980-2007

Biểu đồ 2: Sản lượng cocaine toàn cầu (bất hợp pháp và hợp pháp) 1903-2007

Biểu đồ 3: Sản lượng thuốc phiện tại Afghanistan, 1981-2009

Biểu đồ 4: Ước tính sản lượng cocaine tại Bolivia, Colombia và Peru 2001-2012

Biểu đồ 5: Ước tính diện tích trồng cây coca bị triệt phá bằng phun thuốc tại Colombia 1996-2013.

Biểu đồ 6: Chi phí của Hoa Kỳ cho ma túy bất hợp pháp (1988-2006)

Biểu đồ 7: Tổng số vụ bắt giữ hình sự và ma túy 1989-2011.

Biểu đồ 8a: Phân tích số người từ 12 tuổi trở liên sử dụng ma túy tại Hoa Kỳ 1979-1911

Biểu đồ 8b: Phân tích số người từ 12 - 17 tuổi sử dụng ma túy tại Hoa Kỳ 1979-1911

Bảng 9a: Thống kê ngân sách kiểm soát ma túy theo từng lĩnh vực 1992-2003

Bảng 9b: Thống kê ngân sách kiểm soát ma túy theo từng lĩnh vực 2004-2013

Bảng 10: Bản đồ luồng vận chuyển cocaine vào Hoa Kỳ

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Tiếng Anh	Tiếng Việt
ABD	Air Bridge Denial	Chương trình kiểm soát cầu hàng không
ATS	Amphetamine Type Stimulant	Các chất ma túy kích thích dạng amphetamine
AUC	United Self-Defence Forces of Colombia (*Autodefensas Unidas de Colombia*)	Lực lượng tự vệ thống nhất Colombia
CARSI	Central America Security Initiative	Sáng kiến an ninh khu vực Trung Mỹ
CBSI	Caribe Bay Security Initiative	Sáng kiến An ninh Vịnh Caribe
CIA	Central Intelligence Agency	Cơ quan tình báo Hoa Kỳ
CND	Commission on Narcotic Drugs	Ủy ban kiểm soát ma túy
DEA	Drug Enforcement Agency	Cơ quan bài trừ ma túy (Hoa Kỳ)
DHS	Department of Homeland Security	Bộ An ninh nội địa
DTO	Drug Trafficking Organizations	Tổ chức tội phạm ma túy
ELN	The National Liberation Army (*Ejército de Liberación Nacional*)	Quân đội giải phóng dân tộc (Colombia)
FARC	Revolutionary Armed Forces of Colombia (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)*	Lực lượng vũ trang cách mạng Colombia

FBI	Federal Bureau of Investigation	Cơ quan điều tra Liên bang
JIATF-W	Joint Inter-Agency Task Force – West	Lực lượng đặc nhiệm liên ngành miền Tây
GAO	Government Accountability Office	Cơ quan giám sát trách nhiệm chính phủ
IDEC	International Drug Enforcement Conference	Hội nghị thực thi pháp luật ma túy quốc tế
INCB	International Narcotic Control Board	Ủy ban kiểm soát ma túy quốc tế
INL	Bueau of Inernational Narcotic and Law Enforcement,	Vụ các vấn đề thực thi pháp luật và ma túy quốc tế (Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ)
ILEA	International Law Enforcement Academy	Học viện thực thi pháp luật quốc tế
NGO	Non-Governmental Organization	Tổ chức phi chính phủ
OAS	Organization of America States	Tổ chức các nước châu Mỹ
ONDCP	Office of National Drug Control Policy	Văn phòng chính sách ma túy quốc gia Hoa Kỳ
UNGASS	United Nation General Assembly Special Session	Phiên họp đặc biệt của Đại hội đồng Liên hợp quốc
UNDCP	United Nations Drug Control Proggramme	Chương trình kiểm soát ma túy Liên hợp quốc
UNODC	United Nations Office on Drug and Crime	Cơ quan ma túy và tội phạm Liên hợp quốc
USAID	United States Agency for International Development	Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ
USD	US dollar	Đô la Mỹ

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1

CHƯƠNG 1 CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG MA TÚY (1993-2013) 19

1.1. Cơ sở lý luận 19

1.1.1. Một số khái niệm cơ bản về ma túy và phòng, chống ma túy 19

1.1.2. Lý luận chung về hợp tác quốc tế và chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy 22

1.1.2.1. Lý luận chung về hợp tác quốc tế 22

1.1.2.2. Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy 28

1.2. Cơ sở thực tiễn 31

1.2.1. Tình hình ma túy quốc tế và ở Hoa Kỳ 31

1.2.1.1. Tình hình ma túy quốc tế 31

1.2.1.2. Tình hình ma túy ở Hoa Kỳ 35

1.2.2. Quan điểm của Hoa Kỳ về ma túy và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy 38

1.2.2.1. Về ma túy 38

1.2.2.2. Về vị trí, vai trò và lợi ích của hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy 41

1.2.3. Vị trí của chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ 44

1.2.4. Chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ trước năm 1993 47

TIỂU KẾT CHƯƠNG 1 53

CHƯƠNG 2 NỘI DUNG VÀ THỰC TIỄN TRIỂN KHAI CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ VỀ PHÒNG, CHỐNG MA TÚY CỦA HOA KỲ 1993-2013 55
2.1. Nội dung chính sách 55
2.1.1. Mục tiêu và nhiệm vụ 55
2.1.2. Giải pháp và công cụ thực hiện 60
2.1.2.1. Giải pháp 60
2.1.2.2. Các công cụ chủ yếu 63
2.2. Thực tiễn triển khai chính sách 73
2.2.1. Thực tiễn triển khai chính sách hợp tác đa phương 73
2.2.1.1. Hợp tác với Liên Hợp Quốc 73
2.2.1.2. Chương trình tập huấn quốc tế 82
2.2.1.3. Các chương trình hợp tác khu vực 84
2.2.2. Thực tiễn triển khai hợp tác song phương 87
2.2.2.1. Hợp tác với các nước là nguồn sản xuất ma túy 89
2.2.2.2. Hợp tác với các nước thuộc địa bàn trung chuyển ma túy 92
2.2.2.3. Hợp tác với một số đối tác hợp tác trọng điểm 95
TIỂU KẾT CHƯƠNG 2 112
CHƯƠNG 3 ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG MA TÚY VÀ HỢP TÁC VỚI VIỆT NAM 115
3.1. Những điểm mạnh và hạn chế của chính sách 115
3.1.1. Những điểm mạnh của chính sách 115
3.1.2. Hạn chế và nguyên nhân 120
3.2. Tác động của việc thực hiện chính sách 126
3.2.1. Những tác động tích cực 126
3.2.2. Những tác động tiêu cực 128

3.3. Việt Nam trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ 132
3.3.1. Tình hình ma túy ở Việt Nam 132
3.3.2. Hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ với Việt Nam 135
3.3.3. Khuyến nghị cho Việt Nam 142
TIỂU KẾT CHƯƠNG 3 145
KẾT LUẬN 147
CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ 151

PHỤ LỤC 172

MỞ ĐẦU

1. Lý do chọn đề tài

Ma túy đang là vấn đề được cộng đồng quốc tế quan tâm. Kể từ Hội nghị quốc tế đầu tiên về kiểm soát thuốc phiện được tổ chức tại Thượng Hải, Trung Quốc năm 1909 với 13 quốc gia tham dự, cộng đồng quốc tế đã có hơn 100 năm nỗ lực phòng, chống ma túy. Tuy nhiên, cho đến nay, tệ nạn ma túy vẫn chưa được giải quyết, thậm chí còn có mặt phức tạp hơn. Các tổ chức tội phạm về ma túy đã liên kết dần hình thành các tập đoàn lớn, có khả năng chi phối rộng, sử dụng bạo lực, xâm nhập hệ thống chính trị, đầu tư vào các hoạt động kinh tế hợp pháp. Về mặt chính trị, các tổ chức tội phạm ma túy có xu hướng cấu kết và sáp nhập với các tổ chức tội phạm hình sự, các tổ chức khủng bố và tổ chức vũ trang chống chính phủ.Tệ nạn ma túy tác động tiêu cực đến an ninh, trật tự an toàn xã hội, sức khỏe con người và nền kinh tế của mọi quốc gia trên thế giới.

Từ sau Chiến tranh Lạnh, dưới sự tác động của tiến trình toàn cầu hóa, ma túy đã nhanh chóng trở thành một vấn đề toàn cầu mang tính cấp bách và là mối de dọa an ninh phi truyền thống. Sự phát triển của khoa học công nghệ đã bị các tổ chức tội phạm lợi dụng vào việc sản xuất ra các loại ma túy tổng hợp mới. Internet, xa lộ thông tin toàn cầu, bị sử dụng vào việc quảng bá, mua bán các loại ma túy. Quá trình đơn giản hóa thủ tục trong giao lưu hàng hóa và con người giữa các nước bị lợi dụng vào việc mua bán, vận chuyển ma túy xuyên quốc gia. Các tổ chức tội phạm ma túy không còn dừng lại ở quy mô khu vực mà còn liên khu vực, thậm chí liên châu lục.

Hoa Kỳ, quốc gia có thị trường tiêu thụ ma túy lớn nhất toàn cầu, chịu tác động trực tiếp của tệ nạn ma túy. Dưới góc độ vấn đề toàn cầu, Hoa Kỳ đối mặt với diễn biến phức tạp và biến động nhanh chóng của hoạt động sản

xuất, mua bán, vận chuyển ma túy quốc tế. Dưới góc độ an ninh phi truyền thống, Hoa Kỳ phải đối phó, ngăn chặn những tác hại do tệ nạn ma túy có thể gây ra đối với an ninh quốc gia, trật tự xã hội, an ninh con người và nền kinh tế Hoa Kỳ. Dưới những tác động trên, việc Hoa Kỳ thực hiện chính sách hợp tác với các nước trong lĩnh vực phòng, chống ma túy là giải pháp tất yếu. Với vị trí là siêu cường, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ có ảnh hưởng trực tiếp đối với nỗ lực kiểm soát ma túy quốc tế nói chung và từng quốc gia nói riêng.

Đối với Việt Nam, công tác phòng, chống ma túy luôn được Đảng và Nhà nước quan tâm chỉ đạo. Tuy nhiên, tình hình ma túy vẫn diễn biến phức tạp, số lượng người sử dụng chưa giảm và còn lớn. Tội phạm ma túy tiếp tục mở rộng phạm vi, quy mô hoạt động tiến hành vận chuyển ma túy từ nước ngoài vào với số lượng lớn. Do tính chất toàn cầu của ma túy, Việt Nam đã, đang và sẽ chịu tác động mạnh mẽ của tình hình ma túy ở khu vực và trên thế giới. Vì vậy, cuộc đấu tranh phòng, chống ma túy ở Việt Nam cần gắn chặt với nỗ lực đấu tranh chung của cộng đồng quốc tế, trong đó Hoa Kỳ là một đối tác quan trọng.

Trong bối cảnh Việt Nam đang chủ động, tích cực hội nhập quốc tế trong cuộc đấu tranh phòng, chống ma túy, việc tìm hiểu cách tiếp cận, quan điểm, giải pháp hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ không chỉ có ý nghĩa lý luận mà còn có giá trị thực tiễn, giúp Việt Nam phát triển quan hệ hợp tác với Hoa Kỳ. Ở đây, những câu hỏi đặt ra cần được giải đáp dưới góc độ quan hệ quốc tế là: Chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy được hoạch định dựa trên những cơ sở nào? Nội hàm của chính sách này có những đặc điểm gì? Việc triển khai chính sách trên thực tế như thế nào? Tác động và ảnh hưởng của chính sách đó đối với công tác phòng, chống ma túy ra sao? Và Việt Nam cần phải làm gì để có thể

thúc đẩy hợp tác của Hoa Kỳ nhằm phục vụ chính sách đối ngoại nói chung và công tác phòng, chống ma túy nói riêng.

Xuất phát từ tính chất toàn cầu của vấn đề ma túy, vị trí của Hoa Kỳ trong công tác kiểm soát ma túy quốc tế và tính thực tiễn của sự hợp tác giữa Việt Nam và Hoa Kỳ trong lĩnh vực này, nghiên cứu sinh đã chọn đề tài "Chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy (1993-2013)".

2. Tình hình nghiên cứu

2.1. Tình hình nghiên cứu trong nước

Tại Việt Nam, mới có một số ít công trình nghiên cứu về chính sách hợp tác phòng, chống ma túy quốc tế của Hoa Kỳ. Trong bài nghiên cứu *"Hoa Kỳ, Mỹ Latinh và cuộc chiến chống ma tuý"* đăng trên Tạp chí Châu Mỹ ngày nay, số 8-2011 [20], tác giả Nguyễn Thị Thanh Thuỷ đã phân tích tình hình sản xuất và buôn bán ma túy ở Mỹ Latinh và tác động của tình trạng này đến khu vực. Tác giả đã đề cập đến một số chương trình, khuôn khổ hợp tác phòng, chống ma túy giữa Hoa Kỳ với các nước Mỹ Latinh. Tuy nhiên trong bài viết này, vai trò của Hoa Kỳ được xem xét chủ yếu dưới góc độ là một thành viên tham gia các chương trình khuôn khổ hợp tác khu vực. Tác giả Nguyễn Thái Yên Hương trong bài viết "*Mỹ và các vấn đề toàn cầu thời kỳ sau Chiến tranh Lạnh"* đăng trên Tạp chí Nghiên cứu quốc tế, số 1(72), 2008 [10, tr.72] đã đề cập khái quát vai trò và chính sách của Hoa Kỳ trong vấn đề ma túy, nhưng đặt trong tổng thể các vấn đề toàn cầu mà không đi sâu phân tích nội dung chính sách.

Về hợp tác quốc tế trong đấu tranh phòng, chống tội phạm đã có khá nhiều bài viết. Vũ Ngọc Bừng với bài *"Hợp tác quốc tế trong phòng, chống tội phạm phục vụ sự nghiệp đổi mới và phát triển đất nước"*, Tạp chí Cảnh sát nhân dân, số 2/2001 [5]; Trần Văn Thảo với bài "*Hợp tác với Cảnh sát quốc*

tế phòng, chống tội phạm xuyên quốc gia của lực lượng Cảnh sát nhân dân", Tạp chí Cảnh sát nhân dân số 10+11/2004 [18]; Nguyễn Đình Đường với bài *"Hợp tác quốc tế trong đấu tranh phòng, chống tội phạm"* báo Nhân dân số ra ngày 12/8/2005 [8]; Nguyễn Ngọc Anh và Bùi Anh Dũng với công trình: *"Hợp tác quốc tế đấu tranh phòng, chống tội phạm của lực lượng Cảnh sát nhân dân Việt Nam",* Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội, 2007 [1]. Các công trình và bài nghiên cứu trên đã phân tính, đánh giá khái quát những thành tựu chủ yếu của hoạt động hợp tác quốc tế của Việt Nam nói chung, trên phạm vi rộng là tội phạm. Hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy được xem xét như là một bộ phận của hợp tác quốc tế phòng, chống tội phạm nói chung, do vậy không làm rõ được tính đặc thù trong hợp tác quốc tế chống loại tội phạm này.

Có một số ít bài nghiên cứu về ma túy và hợp tác phòng, chống ma túy của Việt Nam, như: Nguyễn Đức Thịnh với *"Tăng cường hợp tác quốc tế phòng, chống tội phạm ma túy"*, Tạp chí Cảnh sát nhân dân, số 09-2009 [19, tr.63-66]; Trịnh *Xuyên "Phát hiện, điều tra tội phạm vận chuyển, mua bán trái phép chất ma túy trên tuyến biên giới Việt Nam - Lào của lực lượng Cảnh sát điều tra tội phạm về ma túy",* Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Cảnh sát Nhân dân [22]. Các nghiên cứu này làm rõ nhu cầu hợp tác phòng, chống ma túy của Việt Nam với các nước và đưa ra khuyến nghị thúc đẩy hợp tác quốc tế nói chung và một số quốc gia cụ thể, nhưng chưa đề cập đến hợp tác với Hoa Kỳ.

2.2. Tình hình nghiên cứu tại Hoa Kỳ

2.2.1. Về vấn đề ma túy và chính sách kiểm soát ma túy Hoa Kỳ.

Tại Hoa Kỳ có khá nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề này. David F. Musto (1999) trong cuốn sách "*The American Disease: the Origins of Narcotic Control*" (Căn bệnh Mỹ: Nguồn gốc của kiểm soát ma túy) của Nhà

xuất bản Oxford University Press [51], đã nghiên cứu lịch sử vấn đề ma túy cũng như chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ từ cuối thế kỷ XIX. Tác giả cho rằng thái độ của xã hội Hoa Kỳ đối với việc sử dụng ma túy thường thay đổi giữa khoan dung và cấm đoán. Sự thay đổi thái độ này ảnh hưởng không nhỏ đến chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ.

Về chính sách kiểm soát ma túy, David F. Musto (1999) cho rằng mốc đánh dấu của việc hình thành chính sách này là năm 1914 cùng với sự ra đời của Đạo luật Harrison về kiểm soát heroin. Nhưng Peter Reuter (2013) trong bài viết *"Why has US Drug Policy Changed So Little over 30 years?"* (Tại sao chính sách ma túy của Hoa Kỳ thay đổi không đáng kể trong 30 năm qua?) đăng trên tạp chí Crime and Justice, Vol.42, No.1 [134, tr.75-140], mặc dầu ghi nhận Hoa Kỳ đã có những biện pháp kiểm soát ma túy từ cuối thế kỷ XIX, nhưng cho rằng cho đến những năm 1970 chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ mới trở nên rõ nét với "cuộc chiến chống ma túy". Tuy có sự khác biệt này, nhìn chung các nghiên cứu đều thống nhất nhận định: Ngay từ buổi đầu tiên, Hoa Kỳ đã thực hiện một chính sách cấm đoán ma túy dẫn đến các giải pháp nặng về giảm cung và cho rằng đây là chính sách không hiệu quả. Nhận định này được chia sẻ bởi Peter J.Boettke, Christopher J. Coyne, Abigrail R. Hall (2013) trong *"Keep Off the Grass: The Economics of Prohibition and U.S. Drug Policy"* (Hãy tránh xa "cỏ"[1]: Kinh tế về sự cấm đoán và chính sách ma túy của Hoa Kỳ) đăng trên tạp chí Oregon Law Review, Vol.91 [36, tr.1069-1092], David Boyum và Peter Reuter (2005) trong "*Are We Losing the War on Drugs? An Analytic Assessment of U.S. Drug Policy*" (Phải chăng chúng ta đang thất bại trong cuộc chiến chống ma túy: Một đánh giá phân tích về chính sách ma túy của Hoa Kỳ) [38] và Peter Hakim (2011) với *"Rethinking of Drug Policy"* (Xem xét lại chính sách ma

[1] Tiếng lóng, chỉ cần sa.

túy) [66] .

Tuy nhiên, các nhà nghiên cứu lại bất đồng trong việc đưa ra giải pháp. Hiện nay, có hai trường phái chính, một là những người phản đối cấm đoán và cổ vũ cho chính sách hợp pháp hóa hoặc giảm tác hại, như David Boyum và Peter Reuter (2005); Peter J.Boettke, Christopher J. Coyne, Abigrail R. Hall (2013). Những người theo trường phái này nhấn mạnh đến sự thất bại của chính sách hiện nay trong việc giảm người sử dụng và những hệ quả tiêu cực do chính sách gây ra như tạo ra môi trường tối đa hóa tác hại đối với người sử dụng đồng thời tạo nên nền kinh tế ngầm bạo lực. Số khác, nhất là các cơ quan liên bang như DEA, tiếp tục ủng hộ chính sách cấm đoán. Theo đó, Hoa Kỳ nên đầu tư thêm nguồn lực và thực hiện giải pháp chống ma túy một cách quyết liệt hơn.

2.2.2. Về chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy

Bagley, Bruce Micheal (1988), trong bài viết "*US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure"*, (Chính sách ngoại giao cua Hoa Kỳ và cuộc chiến chống ma túy: Phân tích về sự thất bại chính sách), Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol 30, No 2/3 [30, tr.189-212] đã nghiên cứu mối quan hệ giữa chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ đối với các nước Mỹ La tinh và cuộc chiến chống ma túy do Hoa Kỳ thực hiện dưới thời chính quyền của Tổng thống Reagan. Tác giả cho rằng nội dung chống ma túy là một ưu tiên trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ đối với khu vực này và trong thập kỷ 1970 và 1980, Hoa Kỳ có nhiều điều kiện để thực hiện thành công chính sách đối ngoại gắn với ma túy. Tuy nhiên chính sách đó đã thất bại mà nguồn gốc sâu xa là chính sách ma túy đối với nước ngoài của Hoa Kỳ hoàn toàn dựa trên cách tiếp cận của chủ nghĩa hiện thực trong quan hệ quốc tế, vốn không phản ánh đầy đủ tính chất đa dạng của các chủ thể tham gia, đặc biệt là các chủ thể phi nhà nước.

Tương tự, Alba Hesselroth, (2004), trong bài viết *"Struggles of Security in US Foreign Policy toward Adean Countries"* (Vấn đề an ninh trong chính sách dối ngoại của Hoa Kỳ đối với các nước khu vực Andes) đăng trong tạp chí Peace, Conflict and Development, Issue No.5, University of Braford [28] nghiên cứu vấn đề "an ninh hóa" chính sách ma túy và cho rằng việc gắn "mác" an ninh cho một vấn đề thể hiện mức độ đe dọa và ưu tiên trong chính sách. Việc coi ma túy là vấn đề an ninh quốc gia phù hợp với cách tiếp cận của chủ nghĩa hiện thực. Cách tiếp cận này chi phối chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ đối với khu vực Andes ở Nam Mỹ.

Mónica Serrano (2003) trong bài viết "*Unilateralism, Multilateralism, and U.S. Drug Diplomacy in Latin America"* (Chủ nghĩa đơn phương, đa phương và Ngoại giao ma túy của Hoa Kỳ ở Mỹ La tinh) đăng trong cuốn sách Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspective, Lynne Rienner Publisher [141], đã nghiên cứu xu hướng đơn phương và đa phương trong chính sách hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ với các nước Mỹ La tinh. Tác giả cho đưa ra khái niệm "chủ nghĩa đơn phương trong đa phương" để mô tả xu hướng áp đặt quan điểm chính sách của Hoa Kỳ. Theo tác giả, điều đáng chú ý về chính sách ngoại giao của Hoa Kỳ không chỉ là hành động đơn phương và còn là việc thuyết phục "cưỡng bức" để đạt được mục đích trong môi trường đa phương. Trong vấn đề ma túy, việc kiên trì thực hiện ưu tiên kiểm soát nguồn cung và không sẵn sàng xem xét các giải pháp thay thế trong môi trường đa phương thể hiện rõ tính đơn phương trong hành động của Hoa Kỳ. Nhận định này còn được chia sẻ bởi Boggers, D. Brian, (1992) trong bài *"Exporting United States Drug Law: An Example of the International Legal Ramifications of the "War on Drugs"* (Xuất khẩu Luật ma túy của Hoa Kỳ: Một ví dụ của sự tác động của "cuộc chiến chống

ma túy") trên tạp chí Brigham Young University Law Review [37], tác giả đã khảo sát và khẳng định xu hướng xuất khẩu nội luật về ma túy ra nước ngoài và coi đây là một hệ lụy tiêu cực của cuộc chiến chống ma túy của Hoa Kỳ. Trong bài *"US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the Cocaine and Heroin Industry"* (Chính sách ngoại giao của Hoa Kỳ và Cuộc chiến chống ma túy: Sự chuyển dịch của ngành công nghiệp cocaine và heroin), CSS Studies in Security and International Relations, Routledge, Cornelius Friesendo (2007) [60] đã nghiên cứu cái mà ông gọi là những sáng kiến quốc tế có tính cưỡng bức. Theo tác giả, các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ đã gây sức ép kinh tế, chính trị, quân sự lên các nước, nơi mà theo Hoa Kỳ, thiếu nỗ lực chống ma túy.

Từ góc độ khác, Mathea Falco (1995), trong bài viết *"Passing Grades: Branding Nations Won't Resolve the U.S. Drug Problem"* (Chấm điểm đỗ: Việc chỉ tên các nước không giải quyết được vấn đề ma túy của Hoa Kỳ) trên tạp chí Foreign Affairs, Issue: 5 (9/10) [58], nhận xét: Hoa Kỳ cho rằng tình hình ma túy trong nước sẽ được kiểm soát tốt nhất thông qua thực thi pháp luật ở nước ngoài và coi đây là quan điểm chỉ đạo trong việc thực hiện chính sách ma túy đối ngoại của Hoa Kỳ. Trong một nghiên cứu khác, *"The (In)Coherence of U.S. Foreign Policy in Colombia"* (Sự nhất quán và không nhất quán trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ đối với Colombia), Vanessa Barclay Neumann (2004) [63] nhận xét, chính sách hợp tác quốc tế về ma túy là sản phẩm phụ của hàng loạt yếu tố có liên hệ với nhau từ chính trị trong nước như bầu cử tổng thống, bầu cử quốc hội, các nhóm lợi ích, dư luận công chúng, chính trị hành chính. Đây chính là nguyên nhân dẫn đến điều mà tác giả gọi là tính thiếu nhất quán trong chính sách ma túy của Hoa Kỳ.

Trong nghiên cứu của Viện CATO (2002), *"The International War on Drug, CATO Handbook for Congress"* (Cuộc chiến ma túy quốc tế: Sổ tay

cho Quốc hội) [45], các tác giả cho rằng chính sách kiểm soát ma túy quốc tế của Hoa kỳ có rất nhiều sai sót nội tại từ khâu vạch chính sách. Chính phủ Hoa Kỳ đã can thiệp vào bối cảnh xã hội phức tạp của hàng chục nước trên thế giới, thông qua việc gây sức ép để các nước này ban hành pháp luật và chính sách như Hoa Kỳ. Trong nghiên cứu được thực hiện năm 1997 có tựa đề *"Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy"* (Xem xét lại kiểm soát ma túy quốc tế: Những định hướng mới cho chính sách của Hoa Kỳ) [131], các tác giả cho rằng các chiến lược kiểm soát ma túy ở nước ngoài của Hoa Kỳ tỏ ra không hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu giảm nguồn cung vào Hoa Kỳ, thậm chí còn gây bất ổn chính trị trong cộng đồng nông dân trồng cây có chất ma túy, các vi phạm nhân quyền, gia tăng tham nhũng .

Cơ quan nghiên cứu của Quốc hội Hoa Kỳ cũng công bố một số tài liệu về chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ, như: Lee, Rensselaer and Perl, Raphael (2002), *"Drug Control: International Policy and Options"* (Kiểm soát ma túy: Chính sách quốc tế và những lựa chọn) [80]; Wyler, Liana Sun (2011), *"International Drug Control Policy"* (Chính sách kiểm soát ma túy quốc tế) [213]. Các tài liệu này tập hợp tình hình ma túy và việc thực hiện chính sách kiểm soát ma túy quốc tế của Hoa Kỳ trong từng giai đoạn với mục đích cung cấp cho Quốc hội những thông tin cần thiết để thảo luận thông qua các dự luật và ngân sách về ma túy do chính phủ đệ trình.

2.2.3. Về việc triển khai thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy

Trong cuốn sách *Drug Diplomacy in the Twentieth Century* (Ngoại giao ma túy trong thế kỷ 20) [83], William B. McAllister (2000) đã nghiên cứu vai trò của Hoa Kỳ đối với sự phát triển của thể chế kiểm soát ma túy quốc tế trong thế kỷ XX. Tác giả mô tả những sáng kiến ngoại giao, quá trình

đàm phán, những thỏa hiệp, vận động hành lang trong việc xây dựng các công ước kiểm soát ma túy quốc tế. Từ đó khẳng định Hoa Kỳ có vai trò lãnh đạo rõ nét trong việc xây dựng một thể chế kiểm soát ma túy quốc tế.

Về hợp tác chống ma túy với các nước Mỹ La tinh, Carpenter, Ted Galen (2003), trong tác phẩm *"Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America"*, (Chính sách láng giềng tồi: Cuộc chiến chống ma túy của Washington tại Mỹ La tinh) Palgrave Macmillan [44] nhận xét các hoạt động hợp tác trấn áp sản xuất và mua bán ma túy do Hoa Kỳ thực hiện đã đi ngược lại mục tiêu của các nhà hoạch định chính sách của Hoa Kỳ từ sau chiến tranh lạnh: Cải cách thị trường, dân chủ, pháp lý trong khu vực. Cũng về chủ đề này, William L. Marcy (2010) trong cuốn sách *The Politics of Cocaine: How US Foreign Policy Has Created a Thriving Drug Industry in Central and South America* (Chính trị cocaine: Cách thức chính sách ngoại giao Hoa Kỳ đã tạo ra ngành công nghiệp ma túy phát triển tại Trung và Nam Mỹ), Lawrence Hill Books, Chicago [82] nhận định chính sách ma túy của Hoa Kỳ đối với vùng Andes (gồm các nước Bolivia, Colombia và Peru) và Trung Mỹ trong giai đoạn 1975-2008 bị lẫn lộn chính trị chiến tranh Lạnh với vấn đề ma túy, từ đó tạo ra chính sách ma túy hẹp và không hiệu quả.

Do vị trí quan trọng của Mexico đối với công tác phòng, chống ma túy, đã có khá nhiều nghiên cứu có đề cập đến chính sách hợp tác phòng, chống ma túy với Mexico. Có thể kể đến Ernesto Zedillo, Haynee Wheeler Edited (2012), *Rethinking the War on Drugs through Mexico-U.S. Prism* (Xem xét cuộc chiến chống ma túy từ lăng kính Mexico-Hoa Kỳ), Yale Center for the Study of Globalization [217]; Brands, Hal (2009), *"Mexico's Narco-insergency and U.S. Counterdrug Policy"* (Phiến quân ma túy ở Mexico và chính sách chống ma túy của Hoa Kỳ), US Army War College [39]; Watt,

Peter and Zepeda, Roberto (2012), *Drug War Mexico: Politics, Neoliberalism and Violence in New Narco-economy* (Cuộc chiến chống ma túy ở Mexico: chủ nghia tân tự do và bạo lực trong nền kinh tế ma túy mới), Zed Books, New York [202]; Ginette Léa Gautreau (2012), "*To Rid the World of the Drug Scourge: A Human Security Perspective on the War on Drugs in Colombia and Mexico"* (Loại bỏ ma túy ra khỏi thế giới: Góc nhìn an ninh con người đối với cuộc chiến chống ma túy tại Mexico và Colombia), Paterson Review of International Affairs, [61, tr.61-68]; Các nghiên cứu này đã phân tích tình hình ma túy, nhất là các tổ chức tội phạm về ma túy, tại Mexico, diễn biến chính sách kiểm soát ma túy của Mexico và sự hợp tác giữa Hoa Kỳ và Mexico trong lĩnh vực này. Watt, Peter and Zepeda, Robert (2012) cho rằng sự phát triển của các tập đoàn ma túy ở Mexico có nguyên nhân từ nhu cầu ma túy cao của thị trường Hoa Kỳ và tình trạng thất nghiệp và nghèo đói. Tác giả cho rằng cuộc chiến chống ma túy do Hoa Kỳ và Mexico phát động sẽ không hiệu quả vì không giải quyết được các yếu tố này. Nhìn cuộc chiến chống ma túy tại Mexico qua lăng kính an ninh con người, Ginette Léa Gautreau (2012) nhận xét người nông dân đã trở nên bất an hơn do chịu tác động của chính sách triệt phá cây có chất ma túy.

Về hợp tác với các nước Nam Mỹ, Villar, Oliver and Cottle, Drew (2011) trong cuốn sách *"Cocaine, Death Squads, and the War on Terror: U.S. Imperialism and Class Struggle in Colombia"* (Cocaine, các đội cảm tử và cuộc chiến chống khủng bố: Chủ nghĩa đế quốc của Hoa Kỳ và đấu tranh giai cấp ở Colombia) , Monthly Review Press, New York [200], nghiên cứu về sự gắn kết giữa ma túy và các tổ chức vũ trang tại Colombia và quan hệ hợp tác giữa Colombia và Hoa Kỳ trong lĩnh vực kiểm soát ma túy. Resselaer W. Lee (2002), trong bài *viết "Perverse Effect of Andean Counternarcotics Policy"* (Những tác động tiêu cực của chính sách chống ma túy vùng Andes),

Orbis, Summer 2002 [81, tr.537-554] nhận xét chính sách hợp tác thiên về giảm cung với Colombia đã không thể giảm sự sẵn có của cocaine trong lãnh thổ Hoa Kỳ, ngược lại đã gây ra nhiều hệ quả tiêu cực đối với nước này.

David T. Buckwalter, Dana E. Struckman, and Nikolas K. Gvosdev (2010) trong bài viết *"Continuity and Change in U.S. Policy toward Colombia, 1999-2009"* (Sự kế tiếp và thay đổi trong chính sách của Hoa Kỳ đối với Colombia), Case Studies in Policy Making, 12th Edition, Naval College [54, tr.13-43], cho rằng việc thông qua kế hoạch này trong đó hợp tác chống ma túy là một nội dung chủ yếu đã đáp ứng được yêu cầu chính trị của Hoa Kỳ cũng như giới quân sự Colombia, những người không ủng hộ đường lối hòa giải của Tổng thống Pastrana. Nhìn từ góc độ lợi ích, Mark L. Grotke trong bài viết "*It's the Kd, Stupid! Practical Oservations Concerning US Drug Policy and Plan Colombia",* (Đó là đòn Knock-out: Những quan sát thực tiễn liên quan đề chính sách ma túy Hoa Kỳ và Kế hoạch Colombia) [65] cho rằng kế hoạch Colombia có lợi cho Colombia hơn cho Hoa Kỳ do có được lợi ích trong việc giành kiểm soát lãnh thổ và trấn áp các nhóm vũ trang cách mạng đang chống lại chính phủ. Beatriz, Dave Bewley-Taylor và Colletta Younger trong tập chuyên khảo "*Ten years of Plan Colombia: An Analytical Assessement"* (10 năm Kế hoạch Colombia: Một đánh giá phân tích) [32], sau khi nghiên cứu quá trình hình thành, những thay đổi ưu tiên, các hoạt động cụ thể, bố trí nguồn lực, sự tham gia quân sự đã cho rằng Kế hoạch Colombia đã thất bại do không giải quyết được các nguyên nhân cốt lõi của tình trạng trồng cây có chất ma túy: Đói nghèo, thiếu cơ hội phát triển và các cuộc xung đột đang diễn ra.

Về chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy trong từng thời kỳ, Raphael F. Perl (1994), trong bài viết *"Clinton Foreign Drug Policy"*(Chính sách ngoại giao ma túy của Clinton), Journal of Interamerican

Studies and World Affairs, Vol.35, No 4 (winter 1993-1994) [129, tr.143-152], nhận xét chính quyền Bill Clinton đã giảm mức độ ưu tiên đối với vấn đề ma túy so với chính quyền tiền nhiệm. David T. Buckwalter, Dana E. Struckman, and Nikolas K. Gvosdev (2010 [54, tr.13-43] nghiên cứu sự thay đổi của chính sách của Hoa Kỳ đối với Colombia qua các chính quyền Bill Clinton, G. W. Bush và Barrack Obama trong lĩnh vực ma túy. Theo ông, chính sách của các chính quyền Hoa Kỳ đối với Mỹ La tinh thuộc dạng "bay tự động" với lý do tổng thống quá bận rộn, không thể tập trung vào khu vực này, trong khi những người trực tiếp thực hiện lại không đủ thẩm quyền để tạo nên sự thay đổi cơ bản.

Ngoài các nghiên cứu kể trên, Cơ quan Nghiên cứu Quốc hội Hoa Kỳ cũng tiến hành các nghiên cứu về chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma tuý với một số quốc gia, khu vực. Có thể kể ra một số tài liệu đáng chú ý sau: Beittel, June S. (2009), *Mexico's Drug- Related Violence* (Bạo lực liên quan tới ma túy ở Mexico) [33]; Seelke, Clare Ribando, Wyler, Liana Sun and Beittel, June S. (2010), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs* (Mỹ La tinh và Caribe: Mua bán vận chuyển ma túy trái phép và các chương trình ngăn chặn của Hoa Kỳ) [136]; Liana Sun and Cook, Nicolas (2010*), Illegal Drug Trade in Africa: Trends and U.S. Policy* (Mua bán ma túy bất hợp pháp ở châu Phi: Xu hướng và chính sách của Hoa Kỳ) [147]; Seelke, Clare Ribando, (2011), *U.S.-Mexican Security Cooperation: Merida Initiative and Beyond* (Hợp tác an ninh Hoa Kỳ - Mexico: Sáng kiến Merida và giai đoạn tiếp sau) [140]; Wyler, Beittel, June S. (2011), *Colombia: Issues for Congress* (Colombia: Các vấn đề đối với Quốc hội) [212]. Các nghiên cứu này được thực hiện nhằm cung cấp cho các nghị sỹ Hoa Kỳ thông tin cần thiết về chính sách cũng như việc thực hiện chính sách kiểm soát ma túy ở nước ngoài gắn với việc thực hiện trách nhiệm của quốc hội trong việc thông qua các đạo luật về ma túy, cũng

như việc xem xét phê chuẩn ngân sách phòng, chống ma túy hàng năm.

2.3. Những vấn đề Luận án tập trung nghiên cứu

Từ khảo sát trên, có thể nhận thấy phần lớn các nghiên cứu đã thực hiện tiếp cận chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy dưới góc độ là một giải pháp trong chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ. Có một số công trình tiếp cận chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy như là một bộ phận của chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, nhưng chưa đặt nó trong mối liên hệ với lý thuyết về các vấn đề toàn cầu cũng như an ninh phi truyền thống vốn đang được quan tâm nghiên cứu hiện nay. Trong giai đoạn nghiên cứu của luận án (1993-2013) chưa có công trình nào nghiên cứu toàn diện về nội hàm chính sách; phân tích cơ sở hình thành và quá trình thực hiện chính sách; làm rõ đặc điểm và đánh giá mặt mạnh, yếu của chính sách.

Do vậy, luận án tập trung nghiên cứu toàn diện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ, trong đi sâu làm rõ cơ sở hình thành, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp của chính sách. Luận án cũng sẽ khảo sát làm rõ thực tiễn triển khai chính sách, tập trung vào giai đoạn sau Chiến tranh Lạnh trên các cấp độ toàn cầu, khu vực và song phương. Từ đó, luận án phân tích đánh giá những mặt mạnh, tồn tại và tác động của chính sách đối với công tác phòng, chống ma túy quốc tế. Trên cơ sở đánh giá chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ, luận án liên hệ với tình hình hợp tác phòng, chống ma túy giữa Hoa Kỳ và Việt Nam, từ đó đưa ra những khuyến nghị để thúc đẩy mối quan hệ hợp tác giữa Việt Nam và Hoa Kỳ trong lĩnh vực này.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích

Nghiên cứu một cách toàn diện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ, từ cơ sở hình thành, thực tiễn triển khai đến tác

động của việc thực hiện chính sách đối với công tác phòng, chống ma túy quốc tế trong giai đoạn 1993-2013; trên cơ sở đó liên hệ với hợp tác phòng, chống ma túy giữa Hoa Kỳ với Việt Nam, đưa ra khuyến nghị thúc đẩy hợp giữa hai nước trong lĩnh vực này.

3.2. Nhiệm vụ

Để đạt mục đích trên, luận án có những nhiệm vụ cơ bản sau:

- Phân tích cơ sở lý luận và thực tiễn của việc hoạch định chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy.

- Làm rõ nội hàm của chính sách bao gồm mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp, công cụ thực hiện, địa bàn ưu tiên.

- Phân tích việc triển khai thực hiện chính sách trên thực tế trong giai đoạn 1993-2013 ở các cấp độ hợp tác toàn cầu, khu vực, song phương.

- Đánh giá những ưu điểm và nhược điểm của chính sách; phân tích tác động của việc thực hiện chính sách đối với quốc tế.

- Liên hệ với Việt Nam: khảo sát tình hình hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy giữa Hoa Kỳ và Việt Nam, đưa ra những khuyến nghị chính sách hợp tác phòng, chống ma túy đối với Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về thời gian: Luận án tập trung nghiên cứu trong giai đoạn 1993-2013, từ nhiệm kỳ đầu tiên của Tổng thống Bill Clinton đến hết nhiệm kỳ đầu của Tổng thống Barack Obama. Đây là giai đoạn bắt đầu từ kết thúc Chiến tranh Lạnh, trải qua ba đời Tổng thống của cả hai đảng Dân chủ và Cộng hòa, đủ cơ sở và độ dài để rút ra được những kết luận cần thiết.

- Về không gian: Luận án nghiên cứu các chương trình hợp tác được triển khai trên phạm vi toàn cầu, khu vực và song phương. Trong đó, đối với các chương trình hợp tác khu vực và song phương, do khuôn khổ có hạn, luận án chỉ đi sâu làm rõ hợp tác với khu vực Châu Mỹ và một số quốc gia trọng điểm như Mexico, Colombia và Afghanistan. Đây là khu vực và quốc gia có tác động trực tiếp đến tình hình ma túy của Hoa Kỳ và cũng là nơi được Hoa Kỳ ưu tiên đầu tư chỉ đạo, giải pháp và nguồn lực thực hiện.

5. Phương pháp nghiên cứu

Luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau:

Một là, phương pháp phân tích chính sách, được áp dụng để làm rõ việc triển khai thực hiện thực hiện chính sách hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ ở các cấp độ toàn cầu, khu vực, quốc gia; đồng thời phân tích, đánh giá các điểm mạnh, điểm yếu và tác động ảnh hưởng của chính sách.

Hai là, phương pháp lịch sử được sử dụng để phân tích làm rõ sự giống nhau, khác nhau và chỉ ra nguyên nhân tạo ra sự khác biệt cũng như những nội dung có tính kế thừa giữa các chính quyền. Từ đó, rút ra những điểm chung có tính chất ổn định trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ.

Ba là, phương pháp hệ thống, được sử dụng để xem xét mối quan hệ giữa chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy với chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, qua đó làm rõ sự tương thích, thống nhất trong xác định mục tiêu, đối tượng ưu tiên, giải pháp thực hiện, đồng thời tìm ra được những tác động "trái chiều" giữa hai chính sách.

Ngoài ra, luận án còn sử dụng các phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh để giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu đã đề ra. Trong quá trình nghiên cứu, luận án tiếp cận chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ từ góc độ Việt Nam, hay từ góc độ là đối tác của Hoa Kỳ,

đặc biệt là phần đánh giá những ưu điểm, hạn chế và tác động của chính sách.

6. Nguồn tài liệu nghiên cứu

Các tài liệu, số liệu phục vụ nghiên cứu luận án được khai thác từ hai nguồn. Một là, nguồn chính thức của các cơ quan thuộc Chính phủ và Quốc hội Hoa Kỳ như các chiến lược, báo cáo, tài liệu chuyên đề. Hai là, từ các công trình nghiên cứu có liên quan được công bố ở Việt Nam và Hoa Kỳ. Đối với phần viết về quan hệ hợp tác phòng, chống ma túy giữa Hoa Kỳ và Việt Nam, luận án sử dụng thêm các tư liệu được phép công bố của ngành công an Việt Nam.

7. Đóng góp của luận án

Luận án là công trình nghiên cứu toàn diện và chuyên sâu về chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy trong giai đoạn 1993-2013; làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của chính sách; phân tích nội dung, đặc điểm và những thay đổi chính sách trong giai đoạn nghiên cứu. Luận án góp phần đánh giá kết quả của việc thực hiện chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh phòng, chống ma túy.

Kết quả nghiên cứu còn góp phần làm sáng tỏ thêm quan hệ giữa Hoa Kỳ và Việt Nam trong một lĩnh vực đặc biệt là phòng, chống ma túy. Luận án là nguồn tài liệu tham khảo hữu ích cho công tác nghiên cứu, giảng dạy về Hoa Kỳ, về vấn đề ma túy quốc tế và việc hoạch định chính sách hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy của Việt Nam nói chung và hợp tác với Hoa Kỳ nói riêng.

8. Bố cục của Luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận, Danh mục tài liệu tham khảo, Phụ lục, Luận án được kết cấu thành 03 chương:

Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn của chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy (1993-2013)

Chương này trình bày khái quát về vấn đề ma túy, phân tích lý luận

chung về hợp tác quốc tế, vị trí của Hoa Kỳ trong hợp tác quốc tế, tình hình ma túy trên thế giới và ở Hoa Kỳ, quan điểm của các chính quyền Hoa Kỳ về ma túy và hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy và những nội dung khái quát của chính sách hợp tác về phòng, chống ma túy trước năm 1993.

Chương 2: Nội dung và thực tiễn triển khai chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy (1993-2013).

Chương này phân tích nội dung chính sách, mục tiêu và nhiệm vụ, giải pháp và công cụ, những đối tác và khu vực ưu tiên. Đồng thời, làm rõ việc triển khai chính sách trong giai đoạn nghiên cứu thông qua các chương trình có phạm vi toàn cầu, khu vực và song phương, trong đó đi sâu làm rõ việc triển khai chính sách với các đối tác trọng điểm là Mexico, Colombia và Afghanistan.

Chương 3: Đánh giá chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy và hợp tác với Việt Nam.

Chương này đánh giá chung việc thực hiện chính sách, trong đó phân tích những điểm mạnh và hạn chế; phân tích tác động của việc thực thi chính sách của Hoa Kỳ đối với công tác phòng, chống ma túy quốc tế; xác định vị trí của Việt Nam trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ và đưa ra những khuyến nghị chính sách cho Việt Nam.

Chương 1
CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN CỦA CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG MA TÚY (1993-2013)

1.1. Cơ sở lý luận

1.1.1. Một số khái niệm cơ bản về ma túy và phòng, chống ma túy

Hiện nay thế giới có hai cách tiếp cận cơ bản về khái niệm ma túy. Một là cách tiếp cận khoa học, điển hình là Cơ quan y tế thế giới, theo đó "ma túy là bất kỳ một dạng chất nào, khi đưa vào cơ thể làm thay đổi trạng thái ý thức và hành vi như là hệ quả tác động của chất đó lên hoạt động của não" [4, tr.34] Cách tiếp cận này chặt chẽ về mặt khoa học nhưng khó sử dụng trong thực tiễn vì có rất nhiều chất có thể gây ra tác động tương tự nhưng không được coi là ma túy. Cách tiếp cận thứ hai mang tính hình thức, điển hình là trong Công ước thống nhất về các chất ma túy 1961 (Công ước 1961), theo đó: "Ma túy là bất kỳ chất nào trong bảng I, II dưới dạng tự nhiên hay tổng hợp". Việc liệt kê cụ thể từng chất ma túy như vậy giúp công tác phòng, chống ma túy thuận lợi hơn. Tại thời điểm ban hành, trong bảng I và II liệt kê tổng cộng 91 chất ma túy. Căn cứ tình hình thực tế, các chất ma túy được bổ sung thêm vào danh mục theo quy trình được quy định trong công ước [3, tr.450].

Một khái niệm khác là chất hướng thần, gồm các chất có tính gây nghiện và khả năng kích thích hoặc làm ức chế hệ thống thần kinh trung ương dẫn tới ảo giác hoặc rối loạn các chức năng vận động, tư duy. Công ước Liên Hợp Quốc về chống buôn bán bất hợp pháp các chất ma túy và các chất hướng thần năm 1988 (Công ước 1988) quy định "chất hướng thần là bất kỳ chất nào, tự nhiên hay nhân tạo hoặc nguyên liệu tự nhiên nào được quy định

trong các Bảng I, II, III hoặc IV" [3, tr.497]. Về bản chất, các chất hướng thần là chất ma túy, nhưng do sự đa dạng về dạng, loại và sự khác biệt về mức độ chặt chẽ trong cơ chế kiểm soát nên được tách ra thành quy định riêng. Trong quá trình điều chế hoặc tinh chế ma túy cần có thêm một số loại hóa chất, được gọi chung là tiền chất. Các chất này tham gia vào thành phần của ma túy hoặc là chất xúc tác cần thiết trong quá trình điều chế. Công ước 1988 đã liệt kê các loại tiền chất cần được quản lý chặt chẽ

Như vậy, có thể hiểu một cách chung nhất, ma túy là các chất có khả năng làm thay đổi trạng thái ý thức và hành vi của con người và được quy định trong các văn bản pháp luật quốc gia và công ước quốc tế. Ở Hoa Kỳ Luật về các chất bị kiểm soát năm 1970 quy định các chất ma túy là một phần của "các chất bị kiểm soát" gồm ma túy, tiền chất và một số chất khác được liệt kê trong bảng I, II, III, IV và V của Luật [163].

Hiện nay, trên thế giới có nhiều cách phân loại các chất ma túy, song phổ biến nhất vẫn là phân loại theo nguồn gốc. Theo cách phân loại này, các chất ma túy được chia làm 03 nhóm. Nhóm ma túy có nguồn gốc tự nhiên là các chất ma túy được chiết xuất từ một số loại cây như cây thuốc phiện, cần sa, cây coca. Nhóm ma túy bán tổng hợp là loại ma túy được tinh chế từ ma túy có nguồn gốc tự nhiên như: Morphin, heroin (từ nhựa cây thuốc phiện), cocaine (từ lá cây coca). Nhóm ma túy tổng hợp là nhóm các chất không hề có trong tự nhiên mà được tổng hợp từ các tiền chất.

Ma túy có ba đặc điểm chủ yếu: *Một là*, tính gây nghiện. Đây là đặc trưng nổi bật và cơ bản nhất của ma túy. Nghiện ma túy là tình trạng lệ thuộc về sinh lý và tâm lý vào chất ma túy sử dụng. Do sự lệ thuộc về sinh lý, người nghiện sẽ xuất hiện những dấu hiệu đau đớn, khó chịu trong cơ thể khi không được sử dụng. Sự lệ thuộc về tâm lý gây ra bởi cảm giác phê sướng khi sử dụng ma túy và những biến đổi trong não dưới tác động của ma túy. Sự lệ

thuộc tâm lý này rất sâu sắc và mạnh mẽ và do vậy mặc dù người nghiện ý thức được tính nguy hại nhưng vẫn rất khó từ bỏ ma túy. *Hai là*, tính nguy hại. Đối với cá nhân người sử dụng là sự suy giảm về thể chất, tinh thần, ảnh hưởng kinh tế, hạnh phúc gia đình. Đối với xã hội, việc sử dụng ma túy là con đường lây lan bệnh dịch, nhất là căn bệnh thế kỷ AIDS, gây tốn kém về chi phí y tế, điều trị cai nghiện, làm phức tạp về an ninh trật tự. *Ba là*, tính bất hợp pháp. Sở dĩ có tính chất này vì một số chất ma túy vẫn được sản xuất và sử dụng hợp pháp vào mục đích y tế (như morphine và các tân dược gây nghiện) và nghiên cứu khoa học. Mọi hành vi sản xuất, mua bán, xuất nhập khẩu, phân phối, sử dụng ma túy ngoài mục đích trên bị coi là bất hợp pháp.

Phòng, chống ma túy là việc sử dụng các biện pháp hướng tới việc triệt tiêu các nguyên nhân, điều kiện tồn tại của tệ nạn ma túy. Trong đó, phòng ngừa là việc sử dụng các biện pháp hướng tới việc triệt tiêu các nguyên nhân và điều kiện tồn tại của tệ nạn ma túy do các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, cá nhân thực hiện. Còn đấu tranh chống tệ nạn ma túy là việc sử dụng mọi phương pháp, phương tiện, biện pháp, kỹ thuật nghiệp vụ cần thiết để trấn áp, làm giảm, đẩy lùi tệ nạn ma túy. Phòng, chống tệ nạn ma túy được thực hiện theo hai chiến lược chính: *Một là*, làm giảm nguồn cung chất ma túy (giảm cung), thực chất là làm giảm sản xuất, vận chuyển, mua bán, phân phối ma túy. *Hai là*, làm giảm nhu cầu sử dụng các chất ma túy, thực chất là làm giảm số người sử dụng ma túy (giảm cầu). Ngoài hai chiến lược cơ bản trên, hiện nay một số nước triển khai thêm các biện pháp giảm tác hại. Về bản chất các biện pháp giảm hại không hướng tới việc làm giảm tệ nạn ma túy mà hướng tới việc giảm tác hại của tệ nạn này đối với xã hội, một dạng "chung sống hòa bình" với ma túy.

Tại Hoa Kỳ, cụm từ "Drug Control" (kiểm soát ma túy) được sử dụng phổ biến trong các văn bản chính thức. Theo quy định của Luật chống lạm

dụng ma túy năm 1988, kiểm soát ma túy "là các hoạt động do các cơ quan nhà nước thực hiện liên quan đến giảm cung và giảm cầu. Giảm cung bao gồm kiểm soát ma túy quốc tế, thu thập chia sẻ thông tin tình báo trong nước và quốc tế, phát hiện bắt giữ và thực thi pháp luật ma túy trong nước, kể cả các hoạt động thực thi pháp luật đối với người sử dụng ma túy. Giảm cầu gồm giáo dục chống lạm dụng ma túy, phòng ngừa, điều trị, nghiên cứu và phục hồi" [164]. Như vậy, "kiểm soát ma túy" có nội hàm tương tự như khái niệm "phòng, chống ma túy" ở Việt Nam.

1.1.2. Lý luận chung về hợp tác quốc tế và chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy

1.1.2.1. Lý luận chung về hợp tác quốc tế

Trong mối quan hệ giữa các quốc gia, hợp tác với nhau là đòi khỏi khách quan, không một quốc gia nào có thể tồn tại riêng lẻ mà không có quan hệ hợp tác với quốc gia khác. Theo Robert O. Keohane, một nhà nghiên cứu về quan hệ quốc tế, hợp tác quốc tế là một khái niệm mang tính chính trị cao. Ông cho rằng hợp tác quốc tế có hai yếu tố quan trọng: *Một là,* hành vi của chủ thể được định hướng tới mục đích nhất định; *Hai là,* thông qua hợp tác các chủ thể có được lợi ích chung [69, tr.229]. Còn theo William Zarman và Saadia Touval, "hợp tác quốc tế là tình trạng trong đó các bên đồng ý làm việc cùng nhau để tạo ra lợi ích mới cho mỗi người tham gia mà không thể đạt được bằng hành động đơn phương" [216, tr.1]. Các tác giả phân chia hợp tác quốc tế thành hai dạng. Một là, hợp tác được hiểu như là chiến lược của các chủ thể nhằm giải quyết một vấn đề cụ thể. Trong trường hợp này, việc hợp tác có thể xảy ra giữa các nước có quan hệ không thân thiện, thậm chí thù địch với nhau để giải quyết một vấn đề cụ thể mà không nhằm giải quyết xung đột đang tồn tại giữa hai bên. Hai là, hợp tác quốc tế là hệ thống các tác động qua lại, hay nói cách khác là mối quan hệ giữa các chủ thể. Ở trường

hợp này, hợp tác không chỉ bao gồm sự tương tác giữa các chủ thể mà còn thể hiện mong muốn thúc đẩy các tương tác này thông qua việc xử lý một vấn đề chung [216, tr.2].

Hợp tác quốc tế có hai đặc điểm cơ bản sau: *Một là,* hợp tác quốc tế phát sinh khi các chủ thể có chung một mục đích, hay nói cách khác là có chung lợi ích. Mỗi quốc gia, có thể có những mục đích riêng trên cơ sở các lợi ích về chính trị, kinh tế và ngoại giao nhưng khi hợp tác đều dựa trên sự thống nhất về mục đích chung. Việc thống nhất giữa mục đích chung và riêng của từng thành viên tham gia quan hệ hợp tác là cơ sở để bảo đảm cho sự thống nhất về ý chí và hành động của các thành viên khi triển khai hợp tác. Các trường phái lý luận về quan hệ quốc tế có cách tiếp cận, lý giải khác nhau về tác động của lợi ích đối với hợp tác. Theo William Zarman và Saadia Touval, những người theo chủ nghĩa hiện thực trong quan hệ quốc tế tin rằng hợp tác không có tính bền vững và chỉ xảy ra tạm thời một khi lợi ích còn hiện hữu. Vì các bên luôn kiếm tìm lợi ích nhiều nhất, các chủ thể luôn đề phòng lẫn nhau và sẵn sàng từ bỏ hợp tác khi không đạt lợi ích [216, tr.2]. Những người theo trường phái tự do thì tin rằng các quốc gia hợp tác với nhau vì kỳ vọng lợi ích có được từ hợp tác trong tương lai và từ sự đánh đổi hiện tại. Ngoài ra, họ tin rằng lợi ích thu được sẽ ràng buộc các quốc gia phải hành xử theo một cách nhất định và thường được thể hiện dưới các thể chế, quy tắc ứng xử chung. *Hai là,* trong hợp tác quốc tế, các chủ thể hành động, ứng xử theo những quy tắc chung được thỏa thuận. Các thỏa thuận ứng xử chung này thường được thể hiện bằng thể chế - tập hợp của các luật lệ quy định phương cách các nước hợp tác và cạnh tranh với nhau. Thể chế quốc tế xác định trách nhiệm pháp lý của chủ thể, tạo nên nên sự kỳ vọng chung về cách ứng xử của các thành viên. Keohane nhận xét "vai trò của các thể chế, không phải là áp đặt luật lệ buộc các quốc gia phải tuân thủ mà thay đổi môi trường trong đó các quốc gia đưa

ra quyết định dựa trên lợi ích của chính mình" [69, tr.229]. Ông cho rằng tình trạng vô chính phủ không loại bỏ hành vi hợp tác của các quốc gia và có khả năng các quốc gia sẽ nhận thức được rằng thông qua việc phát triển các chiến lược hợp tác, sự tồn tại của mình trong hệ thống quốc tế trở nên dễ dàng hơn" [69, tr.230].

Trong thế giới ngày nay, hợp tác quốc tế được thúc đẩy bởi nhiều yếu tố. Trước hết đó là mức độ ảnh hưởng, phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia ngày càng gia tăng do hệ quả của tiến trình toàn cầu hóa. Đây là "quá trình qua đó các dòng ý tưởng, lao động, hàng hóa, dịch vụ và vốn được di chuyển ngày càng tự do và dẫn tới hội nhập các nền kinh tế và xã hội" [13, tr.90]. Trong bối cảnh sự phân chia địa-chính trị không còn nhiều ý nghĩa sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, người ta ngày càng nhận ra rằng xã hội loài người dựa trên những giá trị cơ bản chung và hợp tác mang lại lợi ích. Toàn cầu hóa và các công cụ của nó, như quy chuẩn hành vi quốc tế và sức mạnh kinh tế quốc tế đã thúc đẩy mạnh mẽ hợp tác quốc tế.

Đặc biệt là, quá trình toàn cầu hóa đã làm cho các vấn đề toàn cầu nổi lên trong chương trình nghị sự quốc tế. Đó là những vấn đề có quy mô, tính chất rộng lớn có liên quan và tác động trực tiếp đến lợi ích sống còn của mọi quốc gia dân tộc, không phân biệt chế độ chính trị-xã hội, biên giới quốc gia. Hội nghị cấp cao thiên niên kỷ của Liên Hợp Quốc năm 2000 đã xác định những thách thức lớn có tính toàn cầu là: Tình trạng bất công trên thế giới, khoảng cách giàu nghèo, nạn ô nhiễm hủy hoại môi trường, bùng nổ dân số thế giới, gia tăng tội phạm và dịch bệnh, đặc biệt là tệ nạn ma túy và đại dịch HIV/AIDS [152]. Sự xuất hiện các vấn đề toàn cầu đã tạo cơ sở lợi ích căn bản cho hợp tác giữa các quốc gia, thúc đẩy sự thống nhất về mặt nhận thức và thiện chí trong hợp tác để tìm ra hướng giải quyết. Khi nghiên cứu yếu tố môi trường với tư cách là vấn đề toàn cầu, Hoàng Khắc Nam đã cho rằng sự nổi lên của vấn đề môi trường đang

đóng góp đáng kể vào việc thúc đẩy xu hướng tăng cường hợp tác trong quan hệ quốc tế thông qua việc phổ biến những giá trị chung của nhân loại, tăng sự phụ thuộc lẫn nhau, tăng cơ hội sử dụng công cụ ngoại giao, thúc đẩy và củng cố thiết chế quốc tế [14, tr.207-224].

Như đã nêu trên, ma túy được coi là một vấn đề toàn cầu. Tính chất toàn cầu của vấn đề ma túy thể hiện trên các khía cạnh sau: *Một là,* phạm vi tác động của nó ngày càng lan rộng hơn. Xuất phát điểm là vấn đề của một số quốc gia, ngày nay không một quốc gia nào không phải phải đối phó với tình trạng sử dụng ma túy bất hợp pháp và hoạt động của các tổ chức tội phạm về ma túy. Lợi dụng các điều kiện thuận lợi về đi lại, giao thương hàng hóa, tiền tệ do toàn cầu hóa mang lại, các tổ chức tội phạm đã liên kết với nhau tạo nên mạng lưới liên lục địa, cấu kết với các tổ chức vũ trang chống chính phủ và các loại tội phạm khác như rửa tiền, buôn bán vũ khí. Hệ quả là tạo nên sự "phụ thuộc" lẫn nhau giữa các quốc gia về vấn đề ma túy. *Hai là,* tác hại của tệ nạn ma túy gây ra là rất nghiêm trọng cho mọi quốc gia, dân tộc. Như đã nêu ở phần đặc điểm của ma túy, ma túy gây thiệt hại cho sức khỏe, kinh tế, an ninh trật tự. Trong mối quan hệ với nhà nước, Phil William, khi phân tích mối đe dọa của tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, trong đó có tội phạm ma túy, cho rằng tội phạm có tổ chức vừa đe dọa vừa lợi dụng nhà nước. Mối đe dọa đối với nhà nước của chúng được thể hiện trên các khía cạnh: (1) Sử dụng quyền lực (bạo lực, kinh tế) để ảnh hưởng tiêu cực đến đời sống chính trị, kinh tế xã hội; (2) làm sai lệch hoạt động kinh doanh hợp pháp, nhất là tội phạm có tổ chức buôn bán ma túy và vũ khí; (3) vô hiệu hóa quyền lực quản lý của nhà nước thông qua thông đồng, hối lộ với công chức nhà nước [211]. *Ba là,* ma túy là vấn đề đa diện, gắn với nhiều vấn đề toàn cầu khác, như môi trường (tình trạng phá rừng trồng cây có chất ma túy, tác hại của việc sử dụng thuốc diệt cỏ), bệnh dịch truyền nhiễm qua đường máu, đặc biệt là

HIV/AIDS, xóa đói, giảm nghèo (đối với những người trồng cây có chất ma túy). Sự phụ thuộc lẫn nhau về tình hình và giải pháp cho vấn đề ma túy cho thấy không thể tách rời giữa phòng, chống ma túy của mỗi quốc gia và quốc tế. Tính chất toàn cầu của vấn đề ma túy đòi hỏi phạm vi hợp tác quốc tế trong phòng, chống ma túy không chỉ giới hạn trong một nhóm quốc gia hoặc một khu vực mà còn là sự hợp tác trên phạm vi toàn cầu với sự tham gia của các quốc gia trên thế giới.

Bên cạnh là vấn đề toàn cầu, ma túy còn được coi là một mối de dọa an ninh phi truyền thống. Trong cuốn sách *"An ninh phi truyền thống: Những vấn đề lý luận và thực tiễn"*, các tác giả đã đưa ra những đặc điểm của các mối đe dọa an ninh phi truyền thống như sau: Về phạm vi, đây là các vấn đề diễn ra và ảnh hưởng trên phạm vi khu vực và toàn cầu, mang tính xuyên quốc gia, đa quốc gia. Về chủ thể, các mối đe dọa an ninh phi truyền thống do các tổ chức ngoài nhà nước tiến hành hoặc do tác nhân tự nhiên gây ra. Về đối tượng bị đe dọa, các mối an ninh phi truyền thống đe dọa trực tiếp đến cá nhân con người hoặc cộng đồng. Về tính chất, các mối đe dọa an ninh phi truyền thống có thể mang tính phi bạo lực (môi trường, dịch bệnh, sức khỏe, an ninh mạng) hoặc bạo lực nhưng là bạo lực phi quân sự (khủng bố, tội phạm có tổ chức). Về giải pháp, giải quyết vấn đề an ninh phi truyền thống nhấn mạnh đến hợp tác và biện pháp ngoại giao. Cuốn sách đã liệt kê các mối đe dọa an ninh phi truyền thống gồm biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, khan hiếm nguồn lực, dịch bệnh, tội phạm nguy hiểm xuyên biên giới, chủ nghĩa khủng bố[17, tr.45-47]. Như vậy, về bản chất, các mối de dọa an ninh phi truyền thống là các vấn đề có tính toàn cầu nhưng được xem xét dưới góc độ đối tượng bị tác động, ở đây là con người và cộng đồng, coi đây là một tiêu chí cơ bản để phân biệt với an ninh truyền thống vốn đe dọa đến an ninh quốc gia, độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ. Tuy nhiên, tính chất nguy hiểm

của các mối đe dọa an ninh phi truyền thống không chỉ biểu hiện ở mức độ hủy hoại của nó đối với cuộc sống của con người, mà còn đặt ra nhiều thách thức đối với sự ổn định xã hội, sự tồn vong của cả cộng đồng, thách thức các thành tựu của khoa học, kỹ thuật hiện đại và là thử thách nghiệt ngã đối với năng lực điều hành của các chính phủ, sự vững chắc của các thể chế chính trị và các nền kinh tế cũng như tính khả thi, bền vững của các liên kết quốc tế.

Trong bối cảnh toàn cầu hóa, tính tùy thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia tăng lên, thế giới dường như trở nên nhỏ bé hơn, nhưng lại khó kiểm soát hơn, kém an toàn hơn bởi các mối đe dọa an ninh phi truyền thống có mức độ nguy hiểm cao hơn, phạm vi ảnh hưởng lớn hơn và tốc độ lây lan cũng nhanh hơn. Chính vì vậy, để giải quyết và đối phó với những vấn đề này đòi hỏi phải có sự nỗ lực chung của cộng đồng quốc tế, sự cố gắng của mỗi cộng đồng, quốc gia, con người, với những giải pháp và bước đi phù hợp, kết hợp tổng lực các biện pháp kinh tế, chính trị, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, pháp luật, khoa học, kỹ thuật, văn hóa, xã hội.

Là một mối đe dọa an ninh phi truyền thống, đối tượng tác động, gây hại của ma túy trước hết và chủ yếu là con người. Tuyên bố Chính trị được thông qua tại Kỳ họp đặc biệt của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc năm 1998 khẳng định:

> Ma túy hủy hoại sinh mạng và cộng đồng, xói mòn sự phát triển bền vững của con người và tạo ra tội phạm. Ma túy tác động đến mọi lĩnh vực xã hội của tất các các quốc gia, đặc biệt, lạm dụng ma túy tác động đến tự do và phát triển của thế hệ trẻ, tài sản quý báu nhất của thế giới. Ma túy là mối đe dọa nghiêm trọng đối với sức khỏe và sự thịnh vượng của loài người, đối với sự độc lập của các quốc gia… đối với nhân phẩm và hy vọng của hàng triệu người và gia đình họ [21, tr.5].

Ma túy tác động đến con người và xã hội dưới cả hình thức bạo lực (sử

dụng vũ lực cạnh tranh lẫn nhau và trong quá trình hoạt động phạm tội) và hình thức phi bạo lực (làm suy yếu sức khỏe, phá hoại hạnh phúc, gây bất ổn trong gia đình và xã hội). Trong điều kiện toàn cầu hóa, ma túy có điều kiện lan tỏa nhanh và rộng hơn và do vậy tính chất nguy hiểm càng nghiêm trọng hơn. Việc xem xét ma túy dưới góc độ mối de dọa an ninh phi truyền thống một mặt càng làm rõ hơn tính cấp bách của vấn đề ma túy và củng cố thêm kết luận về tính tất yếu của hợp tác quốc tế để giải quyết vấn đề này. Mặt khác, cách tiếp cận "phi truyền thống", cũng đặt ra những vấn đề mới đối với hợp tác quốc tế. Hợp tác chống tội phạm ma túy xuyên quốc gia thường va chạm với các vấn đề nhạy cảm "truyền thống" liên quan đến chủ quyền và quyền chủ quyền, như trao đổi thông tin, dẫn độ tội phạm, thẩm quyền truy tố, xét xử. Việc xử lý mâu thuẫn giữa nhu cầu hợp tác để giải quyết các mối đe dọa an ninh phi truyền thống với các quan điểm truyền thống về an ninh phụ thuộc vào mức độ sẵn sàng nhượng bộ từ bỏ một phần chủ quyền quốc gia của các nước.

Nói tóm lại, hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy có cơ sở từ lý luận chung về hợp tác quốc tế, về các vấn đề toàn cầu và an ninh phi truyền thống. Lý luận về hợp tác quốc tế chỉ ra cơ sở của hợp tác trong lĩnh vực phòng, chống ma túy là lợi ích chung trong việc giải quyết vấn đề này. Trong khi đó, nhận thức về tính chất toàn cầu và mối đe dọa an ninh phi truyền thống chỉ ra phạm vi và tính cấp thiết trong hợp tác phòng, chống ma túy. Đây cũng chính là cơ sở lý luận căn bản để hình thành chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy nói chung và của Hoa Kỳ nói riêng.

1.1.2.2. Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy

Hiện nay, thuật ngữ "chính sách" được sử dụng phổ biến trên sách, báo, các phương tiện thông tin đại chúng và đời sống xã hội. Từ điển bách khoa Việt Nam đã đưa ra khái niệm về chính sách như sau: "Chính sách là những chuẩn tắc cụ thể để thực hiện đường lối, nhiệm vụ. Chính sách được thực hiện

trong một thời gian nhất định, trên những lĩnh vực cụ thể". Còn theo James Anderson: "Chính sách là một quá trình hành động có mục đích theo đuổi bởi một hoặc nhiều chủ thể trong việc giải quyết các vấn đề mà họ quan tâm" [12]. Nghiên cứu chính sách công, Lê Chi Mai đã chỉ ra ba đặc điểm cơ bản sau: *Thứ nhất,* chính sách tập trung giải quyết một vấn đề đang đặt ra trong đời sống kinh tế – xã hội theo những mục tiêu xác định. Vấn đề chính sách được hiểu là một mâu thuẫn hoặc một nhu cầu thay đổi hiện trạng xuất hiện trong đời sống kinh tế, xã hội đòi hỏi Nhà nước sử dụng quyền lực để giải quyết. *Thứ hai,* vấn đề chính sách được giải quyết thông qua các quyết định thực hiện hay không thực hiện một việc cụ thể do một hay nhiều cấp khác nhau trong bộ máy nhà nước ban hành và thực thi trong một thời gian dài. *Thứ ba,* chủ thể ban hành chính sách là cơ quan có thẩm quyền trong bộ máy nhà nước, bao gồm Quốc hội, các bộ, chính quyền địa phương các cấp [12].

Là một chính sách công, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy nhằm hướng tới giải quyết vấn đề ma túy, một vấn đề toàn cầu mang tính cấp bách hiện nay. Từ góc độ thể chế quốc tế, các hoạt động kiểm soát ma túy quốc tế được dựa trên ba công ước kiểm soát ma túy của Liên Hợp Quốc sau. Công ước 1961 đã quy định về trách nhiệm của các quốc gia trong việc giúp đỡ, hợp tác chặt chẽ với nhau và với các tổ chức quốc tế trong chống hoạt động buôn bán ma túy bất hợp pháp (Điều 35); đồng thời quy định việc các quốc gia, nếu như các bên không có thỏa thuận song phương, có thể lựa chọn Công ước làm cơ sở pháp lý cho việc thực hiện dẫn độ tội phạm về ma túy (Điều 36). Trong Công ước 1971, hợp tác quốc tế giữa các nước được quy định tại điều 21, bao gồm: (1) Giúp đỡ lẫn nhau trong chiến dịch chống buôn bán bất hợp pháp các chất hướng thần; (2) hợp tác chặt chẽ với nhau và với các tổ chức quốc tế; (3) đảm bảo việc hợp tác quốc tế giữa các cơ quan chức năng được thực hiện nhanh chóng. Còn trong Công ước 1988, nội dung

hợp tác quốc tế được quy định trong một số điều cụ thể, như: tịch thu tài sản (Điều 5), dẫn độ tội phạm (Điều 6), tương trợ tư pháp (Điều 7), đào tạo, thiết lập duy trì kênh liên lạc, hợp tác trong điều tra xác định nhân thân, thành lập đội điều tra chung (Điều 9), vận chuyển có kiểm soát (Điều 11), hợp tác trong loại trừ việc trồng cây có chất ma túy bất hợp pháp (Điều 14). Việc ra đời của ba công ước trên là kết quả của sự hợp tác giữa các quốc gia, phản ánh sự đồng thuận về những nguyên tắc ứng xử chung, làm nền tảng cho hoạt động hợp tác về phòng, chống ma túy song phương, đa phương và toàn cầu. Trong đó, hợp tác chống ma túy giữa các quốc gia và các tổ chức quốc tế được xác định là trách nhiệm, nghĩa vụ của mỗi quốc gia thành viên.

Tại Hoa Kỳ, Luật chống lạm dụng ma túy 1986 đã dành một chương về kiểm soát ma túy quốc tế, trong đó quy định các nội dung cung cấp viện trợ cho các chương trình kiểm soát ma túy quốc tế, giới hạn trong việc cung cấp viện trợ; phát triển thuốc diệt cỏ sử dụng vào chương trình diệt cây có chất ma túy bằng máy bay; đánh giá hiệu quả các chương trình hợp tác; dẫn độ tội phạm về ma túy [164]. Vấn đề hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy ở Hoa Kỳ còn được phản ánh trong các văn bản của Quốc hội và Chính phủ. Cơ quan nghiên cứu của Quốc hội Hoa Kỳ ấn hành báo cáo chuyên đề *"Chính sách kiểm soát ma túy quốc tế"* (International Drug Control Policy). Nghiên cứu các tài liệu này cho thấy nội hàm thuật ngữ này bao gồm vấn đề chính sách (ngăn chặn ma túy từ nước ngoài thẩm lậu vào trong nước) và các giải pháp thực hiện gồm: Hợp tác với các nước triệt phá cây có chất ma túy; ngăn chặn việc sản xuất và vận chuyển ma túy tại nước nguồn sản xuất và trung chuyển, quá cảnh; hỗ trợ xây dựng thể chế và nâng cao năng lực chống ma túy; cấm vận hoặc viện trợ kinh tế [80].

Kể từ năm 1997, hàng năm Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ đều chuẩn bị và trình Quốc hội bản báo cáo "*Chiến lược kiểm soát ma túy quốc tế".* Báo cáo

đưa ra nhận định, đánh giá của Hoa Kỳ về tình hình ma túy toàn cầu và của từng quốc gia; xác định các mối nguy cơ ma túy đang đặt ra đối với Hoa Kỳ; cung cấp các thông tin về tiến độ thực hiện các chương trình kiểm soát ma túy quốc tế. Báo cáo còn xác định các quốc gia thuộc địa bàn sản xuất, trung chuyển ma túy, các nước được coi là "không hợp tác đầy đủ với Hoa Kỳ". Với những nội dung như vậy, về bản chất có thể coi đây là báo cáo kết quả thực hiện chính sách kiểm soát ma túy quốc tế của Hoa Kỳ.

Tổng hợp những nội dung trên cho thấy: Chính sách kiểm soát ma túy quốc tế của Hoa Kỳ về thực chất là chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy, trong đó xác định mục tiêu, các giải pháp và hành động, kể cả hành động đơn phương, được coi là cần thiết để đạt được mục tiêu đã đề ra. Như vậy, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ là việc xây dựng và thực hiện các chương trình hợp tác với các nước và tổ chức quốc tế nhằm ngăn chặn tác động của ma túy thế giới đối với Hoa Kỳ và bảo vệ các lợi ích khác có liên quan. Trong khái niệm này, vấn đề chính sách mà Hoa Kỳ cần phải giải quyết là ngăn chặn tác động của ma túy thế giới đối với Hoa Kỳ, mà trước hết là ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào trong nước, được giải quyết thông qua việc xây dựng và thực hiện các chương trình, sáng kiến đa phương, song phương hoặc đơn phương do các cơ quan có chức năng của Hoa Kỳ thực hiện. Khái niệm trên còn phản ánh *sự chủ động* của Hoa Kỳ trong việc xây dựng và thực hiện chính sách. Đây là sự khác biệt lớn với khái niệm "hợp tác quốc tế" nói chung, theo đó các chủ thể phải xử sự theo những nguyên tắc được các bên cùng thỏa thuận.

1.2. Cơ sở thực tiễn

1.2.1. Tình hình ma túy quốc tế và ở Hoa Kỳ

1.2.1.1. Tình hình ma túy quốc tế

Nhìn một cách khái quát, tình hình ma túy thế giới từ đầu thế kỷ XX

đến đầu thế kỷ XXI có những đặc điểm sau:

Một là, các chất ma túy đang từ một loại hàng hóa được mua bán, xuất nhập khẩu và sử dụng hợp pháp trở thành loại hàng hóa đặc biệt chỉ được sử dụng vào một số mục đích nhất định như điều trị bệnh và nghiên cứu khoa học. Trong thế kỷ XIX, nhất là sau khi người Đức phát minh ra phương pháp chiết xuất cocaine năm 1859, thuốc phiện và lá coca là hàng hoá được trao đổi giữa các khu vực. Việc buôn bán thuốc phiện rất phát triển, đặc biệt giữa Ấn Độ (thuộc Anh) và Trung Quốc. Trong khoảng gần 40 năm (giai đoạn 1842-1880), thu nhập từ thuốc phiện chiếm bình quân 15% tổng thu nhập của Ấn Độ, trong đó năm 1843 thuốc phiện trở thành nguồn thu lớn thứ hai của Ấn Độ [43, tr.4]. Khởi đầu từ Hội nghị Thượng Hải năm 1909, thuốc phiện và sau đó là các loại ma túy khác được đưa vào danh mục đặc biệt và giới hạn mục đích sử dụng vào nghiên cứu khoa học và điều trị bệnh. Đằng sau sự thay đổi này là quan điểm hạn chế hay "cấm đoán" đối với ma túy vốn giữ vai trò chủ đạo trong cộng đồng quốc tế, trong đó có Hoa Kỳ.

Hai là, có sự phân biệt tương đối về các nước được coi là nguồn sản xuất ma túy và các nước tiêu thụ ma túy bất hợp pháp. Do điều kiện tự nhiên và lịch sử, các nước Nam Mỹ, mà tập trung là khu vực Andes (gồm: Colombia, Peru, Bolivia, Venezuela) đã và đang là trung tâm sản xuất cocaine lớn nhất trên thế giới. Sản lượng lá coca tại Bolivia tại thời điểm năm 1933 là 1.000 tấn, tăng lên 7.000 tấn (năm 1975) và 25.000 tấn (năm 1980) [115, tr.83]. Trong thập niên 90 của thế kỷ XX, mặc dù diện tích trồng coca có xu hướng giảm, nhưng sản lượng lá coca giảm không đáng kể, từ 386.400 tấn (năm 1991) xuống 338.926 tấn (năm 1998) [159, tr.42]. Khu vực Tam Giác Vàng (gồm: Thái Lan, Lào và Myanmar) và Lưỡi Liềm vàng (gồm: Afghanistan, Iran và Pakistan) tiếp tục là trung tâm trồng và sản xuất thuốc phiện hàng đầu thế giới. Mặc dù có sự suy giảm trong nửa đầu thế kỷ XX, sản

lượng thuốc phiện toàn cầu gia tăng trở lại từ 1.040 tấn (năm 1980) lên khoảng 3.400 tấn (năm 1990) [115, tr.82]. Nhìn vào các nước ở các khu vực này dễ dàng nhận thấy đây là các quốc gia đang phát triển, gặp khó khăn về kinh tế. Việc trồng cây có chất ma túy là một nguồn thu nhập quan trọng không chỉ cho người trồng mà còn cho cả nền kinh tế của những nước này. Trong khi đó, các nước tiêu thụ chủ yếu là các nước phát triển, tập trung ở Châu Âu và nhất là Hoa Kỳ. Chính vì vậy, mặc dù có sự đồng thuận cao về sự cần thiết phải hợp tác chống ma túy, các quốc gia có lập trường và quyết tâm chống ma túy khác nhau. Những nước và khu vực nằm trong địa bàn sản xuất và vận chuyển ma túy thường khó thực hiện các giải pháp chống ma túy một cách quyết liệt và thiết thực. Còn những nước, khu vực là nơi tiêu thụ ma túy chủ yếu lại rất mong muốn có thể giải quyết việc sản xuất và vận chuyển ma túy từ nguồn sản xuất. Đối với Hoa Kỳ, địa vị là quốc gia tiêu thụ ma túy tác động mạnh mẽ đến chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ từ xác định mục tiêu, lựa chọn giải pháp đến xác định địa bàn trọng điểm.

Ba là, sự gia tăng nguồn cung và cầu có quan hệ chặt chẽ với hoạt động của các tổ chức tội phạm về ma túy với vai trò vừa tăng cung, tạo cầu và kết nối giữa cung và cầu. Với động lực là siêu lợi nhuận (năm 2010, 1kg cocaine tại Colombia có giá 2.400 USD còn tại Hoa Kỳ, giá bán buôn khoảng 33.000 USD và bán lẻ vào khoảng 120.000 USD) [160, tr. 96], các tổ chức tội phạm ma túy đã liên kết dần hình thành các tập đoàn lớn, có khả năng chi phối rộng, có lực lượng vũ trang, đầu tư vào các hoạt động kinh tế hợp pháp. Điển hình là các tập đoàn (Cartel) tội phạm ma túy tại Mexico sử dụng lực lượng vũ trang chống chính phủ và tranh giành kiểm soát thị trường. Năm 2008, đã có 5.600 người chết trong các cuộc xung đột này và chính quyền Mexico phải huy động 45.000 quân đội cùng một lượng lớn cảnh sát để đảm bảo trật tự tại

các thành phố trọng yếu [33, tr.1]. Một ví dụ khác là tập đoàn Medellin được hình thành trên cơ sở hợp nhất các tổ chức tội phạm ma túy ở Colombia kiểm soát toàn bộ việc sản xuất, vận chuyển ma túy tại nước này và có lực lượng vũ trang đến 2.000 người [167, tr.28].

Về mặt chính trị, xuất hiện xu hướng cấu kết với các tổ chức tội phạm hình sự, các tổ chức khủng bố và tổ chức vũ trang chống chính phủ. Đây là sự liên kết tự nhiên dựa trên lợi ích. Các tập đoàn tội phạm ma túy dựa vào thế lực của các tổ chức vũ trang để khai thông và mở rộng các con đường tiêu thụ ma túy. Còn các tổ chức vũ trang lợi dụng nguồn tiền của các tập đoàn ma túy để củng cố cơ sở kinh tế và duy trì hoạt động. Việc tham gia sản xuất và mua bán, vận chuyển ma túy của các nhóm vũ trang ở Colombia, như Lực lượng vũ trang cách mạng Colombia (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC) hoặc của Taliban tại Afghanistan, các nhóm vũ trang tại Myanmar là những ví dụ điển hình cho xu hướng này. Với quy mô lớn xuyên quốc gia, khả năng tài chính mạnh, các tổ chức tội phạm ma túy trở thành mối đe dọa an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội của các quốc gia, trong đó có Hoa Kỳ.

Bốn là, sự phát triển phức tạp và tác hại to lớn của ma túy đã gây ra sự quan ngại sâu sắc của cộng đồng quốc tế, tạo cơ sở cho việc hợp tác để giải quyết vấn đề này. Năm 2006, ước tính số người sử dụng ma túy trong độ tuổi 14-26 trên toàn cầu là 208 triệu người, đến năm 2013 con số này là 246 triệu người, tăng thêm 3 triệu người so với năm trước đó [162, tr.9]. Đánh giá 100 năm thực hiện việc kiểm soát ma túy quốc tế, Cơ quan ma túy và tội phạm Liên Hợp Quốc nhận xét, mặc dù việc sử dụng thuốc phiện và heroin có giảm (khoảng 40% so với đầu thế kỷ), nhưng số người sử dụng ma túy tổng hợp lại gia tăng. Thêm vào đó, nếu tính cả cần sa thì số người sử dụng ma túy cao hơn nhiều so với đầu thế kỷ trước [155, tr.81]. Cũng theo báo cáo này, việc

lạm dụng ma túy đã lan rộng trên toàn bộ hành tinh, không trừ một quốc gia, một giai tầng xã hội và lứa tuổi nào, bất kể giới tính và chủng tộc [155, tr.66].

Sự gia tăng mức độ phức tạp và mối nguy hại của ma túy như nêu trên đã làm cho ma túy trở thành vấn đề toàn cầu, và xét từ góc độ an ninh, trở thành mối đe dọa an ninh phi truyền thống. Chính vì vậy, các quốc gia có sự đồng thuận cao trong việc hợp tác giải quyết tệ nạn này. Kể từ hội nghị quốc tế đầu tiên về thuốc phiện tại Thượng Hải, Trung Quốc năm 1909, đã có 10 công ước, nghị định thư quốc tế được đàm phán và thông qua. Năm 1998, Phiên họp đặc biệt về vấn đề ma túy của Liên Hợp Quốc (UNGASS 1998) đã thông qua Bản tuyên bố chính trị, trong đó "khẳng định cam kết và quyết tâm kiên định" của cộng đồng quốc tế trong việc giải quyết vấn đề ma túy [21, tr.5].

1.2.1.2. Tình hình ma túy ở Hoa Kỳ

Trong thế kỷ XX và đầu thế kỷ XXI, tình hình ma túy ở Hoa Kỳ có những đặc điểm đáng chú ý sau:

Một là, vấn đề ma túy của Hoa Kỳ có xuất xứ từ bên ngoài. Việc sử dụng thuốc phiện được đưa vào Hoa Kỳ theo làn sóng di cư của người Trung Quốc trong thời kỳ tìm vàng từ năm 1848. Theo số liệu thống kê, năm 1860 số người Hoa tại Hoa Kỳ có trên 34.000 người, đến năm 1870 con số này tăng lên gấp đôi và trong cùng thời gian đó số lượng thuốc phiện nhập khẩu tăng gấp đôi chưa kể số lượng nhập khẩu bất hợp pháp [142, tr.22]. Theo David F. Musto, với sự du nhập này, người dân Hoa Kỳ coi việc hút thuốc phiện là tệ nạn Trung Quốc, gắn liền với tội phạm và thoái hoá xã hội. Quan điểm này là yếu tố quan trọng dẫn đến việc cấm hút thuốc phiện ở Hoa Kỳ, khởi đầu tại bang San Francisco năm 1875 [51]. Sau thuốc phiện, cùng với thời gian, Hoa Kỳ phải đối mặt với nhiều loại ma túy khác như heroin, cocaine, ma túy tổng hợp mà phần lớn có nguồn gốc từ bên ngoài. Do vậy, ma túy được coi là yếu tố ngoại lai và Hoa Kỳ chỉ là "nạn nhân". Quan điểm này ảnh hưởng sâu sắc

đến chính sách kiểm soát ma túy theo hướng nặng về bài trừ, cấm đoán ở trong nước cũng như ở nước ngoài của Hoa Kỳ.

Hai là, từ khi được đưa vào Hoa Kỳ, việc sử dụng ma túy gia tăng nhanh, hình thành một thị trường ma túy bất hợp pháp lớn, đa dạng. Trong thập niên 1950, khi heroin được đưa vào Hoa Kỳ với số lượng lớn, tệ nạn ma túy đã lây lan từ khu vực người nghèo thành thị sang các khu vực khác [166]. Trong những năm 1960, thanh niên da trắng thuộc tầng lớp trung lưu bắt đầu có trải nghiệm với cần sa và heroin. Một phần nguyên nhân tình trạng này là do binh lính của Hoa Kỳ phục vụ tại khu vực Đông Nam Á đã mang tệ nạn này về nước. Theo một nghiên cứu, ước tính có đến 25% quân nhân phục vụ tại Đông Nam Á sử dụng heroin [51, tr.252]. Trong giai đoạn 1965-1970, số lượng người bị bắt vì tàng trữ cần sa tăng gấp 10 lần và tại thời điểm năm 1971 có 24 triệu người dân Hoa Kỳ sử dụng cần sa; số người sử dụng heroine tăng từ khoảng 50.000 năm 1960 đến 500.000 người vào năm 1970 [51, tr.252-254]. Một báo cáo khảo sát vào năm 1974 cho thấy có 1% người trưởng thành được khảo sát đang sử dụng cocaine và 4% đã từng sử dụng loại ma túy này, đối với cần sa tỷ lệ tương ứng là 7% và 9% [210, tr.31-41]. Theo một báo cáo tại Quốc hội Hoa Kỳ, tại thời điểm 1988 có khoảng 20 triệu người dân Hoa Kỳ sử dụng cần sa, gần 60 triệu thường xuyên sử dụng cocaine và nửa triệu người sử dụng heroin. Năm 2002, ước tính có 35,1 triệu người từ 12 tuổi trở lên sử dụng ma túy bất hợp pháp một lần/năm và 3,2 triệu người lệ thuộc vào ma túy [85, tr.5]. Sự gia tăng số người sử dụng cùng với khả năng chi trả đã làm cho Hoa Kỳ trở thành thị trường tiêu thụ ma túy lớn nhất toàn cầu. Vào năm 2002, khoảng 60% tổng số ma túy bất hợp pháp sản xuất trên thế giới được tiêu thụ tại Hoa Kỳ [86, tr.5]. Còn theo một báo cáo năm 2003, tại Hoa Kỳ đã hình thành 5 thị trường ma túy bất hợp pháp gồm: Thị trường cần sa, ước khoảng 10.000 tấn; thị trường cocaine khoảng 250 tấn;

thị trường heroine khoảng 3 tấn; thị trường ma túy tổng hợp khoảng từ 106-114 tấn [111, tr.30].

Ba là, do có nhu cầu ma túy lớn, các tổ chức tội phạm về ma túy đã tăng cường mở rộng hoạt động, đặc biệt là các tổ chức tội phạm có yếu tố nước ngoài. Đánh giá của Trung tâm tình báo ma túy Hoa Kỳ cho thấy các tổ chức tội phạm ma túy Mexico có thị phần lớn nhất, kiểm soát việc vận chuyển và phân phối bán buôn của phần lớn ma túy như cocaine, heroin, cần sa trên toàn lãnh thổ Hoa Kỳ và dần thay thế địa bàn hoạt động của các tổ chức tội phạm Colombia. Đến đầu những năm 2010, các tổ chức tội phạm Châu Phi xuất hiện và tham gia vào việc vận chuyển và phân phối heroin từ Tây Nam và Đông Nam Á vào Hoa Kỳ [92]. Do gia tăng hoạt động, tội phạm về ma túy chiếm một tỷ lệ lớn trong cơ cấu tội phạm tại Hoa Kỳ. Nếu như năm 1973, có 328.670 vụ bắt giữ do vi phạm pháp luật về ma túy trong tổng số 9.027.700 vụ bắt giữ trong toàn quốc (chiếm hơn 3%) [193, tr.1970-2003] thì đến năm 2014, có 1.561.231 vụ bắt giữ do vi phạm pháp luật về ma túy trong tổng số 11.205.833 vụ bắt giữ trong toàn quốc (chiếm khoảng 13%) [194, tr.1].

Bốn là, sự gia tăng về sử dụng và tội phạm ma túy đã gây ra tổn hại to lớn, trên nhiều khía cạnh đối với Hoa Kỳ. Trước hết, ma túy gây tổn hại về sức khỏe cho chính bản thân người sử dụng. Năm 2000, 19.102 người chết do các nguyên nhân liên quan trực tiếp đến ma túy. Năm 2010, tổng số người chết do liên quan đến sử dụng ma túy là 17.000 người [110, tr.25]. Về mặt kinh tế, phí tổn vào việc chống ma túy, sử dụng ma túy và do ma túy gây ra là rất lớn và liên tục tăng. Vào thời điểm năm 2000, ma túy đã gây thiệt hại đến 160 tỷ USD, trong đó phí tổn y tế là 14,9 tỷ USD, giảm năng suất lao động 110,5 tỷ USD và các chi phí khác là 35,2 tỷ USD. Chi phí cho việc sử dụng ma túy khoảng 64 tỷ USD [110, tr.25]. Năm 2006, chỉ tính riêng bốn loại ma

tuý chủ yếu (cocaine, heroin, ma tuý tổng hợp và cần sa) người dân Hoa Kỳ đã chi hết 100,4 tỷ USD [123, tr.14]. Theo một nghiên cứu khác, năm 2007, việc sử dụng ma tuý bất hợp pháp tại Hoa Kỳ đã gây thiệt hại cho nền kinh tế hơn 193 tỷ USD. Trong đó, chi phí hệ thống tư pháp hình sự và chi phí hoạt động của cơ quan liên bang (hệ thống tình báo, chặn bắt, nghiên cứu phát triển), khoảng 61 tỷ USD; chi phí y tế 11,5 tỷ USD; thiệt hại cho sản xuất (lao động năng suất thấp hoặc mất khả năng lao động do sử dụng ma tuý) 120,3 tỷ USD [93, tr.4]. Nếu cộng cả phí tổn mua ma túy và chi phí gắn liền với sử dụng ma túy thì một năm tổng số tiền bị mất đi là gần 300 tỷ USD.

Như vậy, kể từ khi được đưa vào Hoa Kỳ vào cuối thế kỷ XX, thuốc phiện và sau đó là các loại ma túy khác nhanh chóng lan rộng. Số người sử dụng ma túy liên tục tăng và thành phần ngày càng đa dạng. Để cung cấp ma túy cho thị trường này, các tổ chức tội phạm quốc tế đã gia tăng hoạt động sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy xuyên quốc gia và phát triển mạng lưới cung cấp cho thị trường Hoa Kỳ. Ma túy trực tiếp de dọa đến sức khỏe và đời sống của người dân, gây thiệt hại lớn về kinh tế, gây phức tạp về an ninh trật tự của Hoa Kỳ. Tình hình này đòi hỏi Hoa Kỳ, một mặt phải xây dựng và thực hiện chính sách kiểm soát ma túy trong nước, mặt khác, phải triển khai các hoạt động hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy.

1.2.2. Quan điểm của Hoa Kỳ về ma túy và hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy

1.2.2.1. Về ma túy

Từ khi được ban hành lần đầu tiên vào năm 1987, các chiến lược an ninh quốc gia của Hoa Kỳ đều coi tội phạm mua bán, vận chuyển ma tuý bất hợp pháp là mối đe doạ an ninh quốc gia, được xếp vào nhóm các vấn đề toàn cầu và thuộc nhóm có ưu tiên cao. Chiến lược an ninh quốc gia năm 1987, dưới thời kỳ chiến tranh lạnh, khẳng định: “Trong khi rất chú ý đến mối đe

doạ từ Liên Xô chúng ta không được xem nhẹ các mối đe doạ và các vấn đề quốc tế khác có thể gây thiệt hại nghiêm trọng cho lợi ích Hoa Kỳ nếu không được xử lý một cách thích hợp" và một trong những mối đe doạ ấy là mua bán, vận chuyển ma tuý [203, tr.8]. Chiến lược an ninh quốc gia năm 1991 xác định: "Mua bán, vận chuyển ma tuý quốc tế là một mối đe doạ chủ yếu đến an ninh quốc gia. Không có một mối đe doạ nào có thể gây ra thiệt hại nhiều như vậy đối với thể chế và giá trị quốc gia" [204, tr.19]. Chiến lược an ninh quốc gia 1998 dưới Chính quyền Clinton tiếp tục coi tội phạm ma tuý là một mối đe doạ đối với lợi ích an ninh quốc gia thuộc nhóm các mối đe doạ xuyên quốc gia như chủ nghĩa khủng bố, tội phạm quốc tế, buôn bán vũ khí bất hợp pháp, di cư không kiểm soát và môi trường [205, tr.16]. Khi đánh giá mức độ nguy hiểm của tội phạm ma túy quốc tế, Chính quyền Clinton cho rằng "Buôn bán ma túy quốc tế là hoạt động tội phạm đe dọa các thể chế dân chủ, tiếp sức cho chủ nghĩa khủng bố và vi phạm nhân quyền, xói mòn phát triển kinh tế" và "Buôn bán ma túy toàn cầu tác động mạnh đến an ninh và phúc lợi của Hoa Kỳ" [102, tr.47]. Các chiến lược tiếp theo đều thống nhất trong việc đánh giá buôn bán ma túy bất hợp pháp tạo ra tham nhũng và nếu không kiểm soát sẽ ảnh hưởng đến các mục tiêu đối ngoại của Hoa Kỳ như thúc đẩy dân chủ, ổn định và phát triển kinh tế, thượng tôn pháp luật và bảo vệ môi trường.

Trong Chiến lược An ninh quốc gia năm 2006, Chính quyền G. W. Bush đặt vấn đề ma túy trong nhóm các thách thức do quá trình toàn cầu hóa mang lại. Hoạt động buôn bán ma túy làm xói mòn trật tự xã hội, gia tăng tội phạm và tham nhũng, giảm hiệu quả của quản lý nhà nước, tạo điều kiện cho việc chuyển giao vũ khí hủy diệt hàng loạt, xâm phạm an ninh quốc gia [207, tr.42]. Năm 2008, Hoa Kỳ đánh giá "Trong hơn 20 năm qua, Hoa Kỳ đã coi buôn bán ma túy toàn cầu là một mối đe dọa nguy hiểm đối với an ninh quốc

gia vì khả năng gây bất ổn cho các chính phủ dân chủ và thân hữu, xói mòn các mục tiêu chính sách đối ngoại và gây ra bạo lực và sự khổ đau cho con người" [116, tr.34]. Hoa Kỳ nhận định buôn bán ma túy đã phát triển phức tạp, tinh vi hơn và đã tiến triển đến mức mà hạ tầng của nó – bao gồm lợi nhuận, các mối liên kết, tổ chức và phương thức thực hiện – đã tạo điều kiện và làm trầm trọng thêm các mối đe dọa xuyên quốc gia khác, như buôn bán vũ khí, mua bán người, rửa tiền và các luồng tài chính bất hợp pháp. Hoa Kỳ cho rằng buôn bán ma túy giữ vai trò là nguồn tài chính quan trọng cho một số tổ chức khủng bố. Ngoài ra, buôn bán ma túy là yếu tố gây bất ổn nghiêm trọng tại một số khu vực có tầm quan trọng chiến lược đối với Hoa Kỳ, như Colombia, Venezuela, Afghanistan, Tây Phi [116, tr.34].

Chiến lược an ninh quốc gia 2010 dưới thời Tổng thống Barrack Obama khẳng định tội phạm ma tuý là thách thức lớn về an ninh quốc gia cho Hoa Kỳ và đồng minh. Những mối đe dọa xuyên biên giới này xói mòn sự ổn định của quốc gia, làm thay đổi thể chế chính phủ thông qua tham nhũng và cưỡng bức công dân. Các tổ chức tội phạm xuyên quốc gia đã tích lũy sự giàu có và sức mạnh chưa từng có thông qua các hoạt động bất hợp pháp, xâm nhập các hệ thống tài chính hợp pháp và gây mất ổn định các thị trường thương mại" [208, tr.49]. Chiến lược chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia đầu tiên của Hoa Kỳ được công bố tháng 7/2011 cho rằng việc sản xuất, mua bán vận chuyển cocaine và ma tuý bất hợp pháp khác vẫn là một mối de doạ nghiêm trọng đối với sức khoẻ, an toàn, an ninh và sự vững mạnh tài chính của Hoa Kỳ [209].

Nói tóm lại, các chính quyền Hoa Kỳ, trước và trong giai đoạn 1993-2003, coi ma túy là vấn đề xuyên quốc gia, mang tính toàn cầu, đe dọa an ninh của Hoa Kỳ và các đồng minh. Một nhà phân tích cho rằng việc các chính quyền Hoa Kỳ xác định ma túy là vấn đề an ninh quốc gia được dựa

trên các căn cứ sau: *Thứ nhất,* mức độ tồi tệ của tình hình ma túy tại Hoa Kỳ (số lượng người sử dụng, giá trị ma túy thẩm lậu lớn ảnh hưởng cân đối tài chính, tốn kinh phí để xử lý). *Thứ hai,* nguồn ma túy chủ yếu là từ nước ngoài đưa vào trong nước với số lượng tiếp tục tăng. *Thứ ba,* mối quan hệ giữa tội phạm ma túy và các nhóm khủng bố và vũ trang, đây là yếu tố chủ chốt gắn ma túy với an ninh quốc gia. *Thứ tư,* tình trạng tham nhũng trong chính quyền, lực lượng cảnh sát, quân đội do các khoản hối lộ lớn của tội phạm ma túy để được bảo kê. *Thứ năm,* tình trạng nhân viên quân sự sử dụng ma túy, xuống cấp đạo đức, gia tăng tội phạm, giá trị gia đình bị đổ vỡ [26, tr.96-97]. Ma túy đe dọa an ninh Hoa Kỳ trên các khía cạnh: Đe doạ sức khoẻ và sự an toàn của công dân Hoa Kỳ (thông qua việc cung cấp các chất ma tuý bất hợp pháp cho người sử dụng và bạo lực do tội phạm này gây ra); đe doạ hoạt động bình thường của nền kinh tế Hoa Kỳ (qua các hoạt động rửa tiền, hình thành thị trường bất hợp pháp về ma túy, và thiệt hại kinh tế do tội phạm này mang lại); xâm phạm biên giới lãnh thổ, xói mòn giá trị dân chủ (mua bán vận chuyển ma tuý qua biên giới, tham nhũng gắn với tội phạm ma túy), gây mất ổn định chính trị tại các nước Hoa Kỳ có lợi ích (sự gắn kết giữa tội phạm ma tuý với các tổ chức bán quân sự, khủng bố, sự lũng đoạn vô hiệu hoá quyền lực nhà nước). Quan điểm coi ma túy là vấn đề toàn cầu và là mối đe dọa an ninh chính là nền tảng nhận thức để xây dựng và thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ

1.2.2.2. Về vị trí, vai trò và lợi ích của hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy

Từ nhận thức về mối đe dọa của ma túy nêu trên cộng với tính chất "ngoại lai" của ma túy, Hoa Kỳ coi hợp tác quốc tế là một ưu tiên cao trong chiến lược kiểm soát ma túy. Hoa Kỳ cho rằng "một chiến lược kiểm soát ma túy toàn diện cần phải bao gồm các chương trình tấn công có hiệu quả sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy quốc tế" [99, tr.61]. Trên phạm vi

toàn cầu, Hoa Kỳ cho rằng hòn đá tảng của chính sách kiểm soát ma túy quốc tế phải là sự quyết tâm hợp tác và Hoa Kỳ cần khuyến khích các nước tự bố trí nguồn lực nỗ lực chống ma túy [99, tr.61]. Trong đó, ưu tiên chính là "chống các tổ chức tội phạm ma túy trên tất cả các mặt, từ sản xuất, điều chế, vận chuyển, phân phối và mạng lưới tài chính" [99, tr.62].

Hoa Kỳ cho rằng "việc sản xuất, mua bán và sử dụng ma túy không phải vấn đề của riêng Hoa Kỳ" [118, tr.37] và khẳng định "Hoa Kỳ hợp tác với cộng đồng quốc tế nhằm ngăn chặn mua bán vận chuyển ma túy toàn cầu thông qua các sáng kiến chống vận chuyển và chặn bắt; giảm cây có chất ma túy; chia sẻ thông tin tình báo và xây dựng năng lực" [118, tr.77]. Hoa Kỳ cam kết san sẻ trách nhiệm trong đấu tranh chống các tập đoàn tội phạm ma túy bạo lực và nguy hiểm. Đồng thời, Hoa Kỳ xác định rõ vai trò lãnh đạo đối với các nỗ lực kiểm soát ma túy quốc tế. Hoa Kỳ "có lợi ích quốc gia trong việc duy trì vai trò lãnh đạo và Hoa Kỳ sẽ hợp tác chặt chẽ với các nước thể hiện quyết tâm chính trị và cam kết thực hiện các chương trình quốc tế một cách nghiêm túc" [102, tr.51].

Quan điểm về vai trò của các thể chế đa phương trong hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ có sự thay đổi theo từng thời kỳ. Chính quyền Clinton, vai trò của các thể chế đa phương được tái ghi nhận, đánh dấu bước chuyển biến so với chính sách vốn nặng về đơn phương của gia đoạn trước đó. Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 1996 xác định, bên cạnh các chương trình trợ giúp song phương, Hoa Kỳ "khuyến khích sự tham gia nhiều hơn của Liên Hợp Quốc, Tổ chức các quốc gia châu Mỹ, Lực lượng đặc nhiệm tài chính, Ngân hàng thế giới và các thể chế tài chính quốc tế khác" [104, tr.33]. Trong bối cảnh kỳ họp đặc biệt về chống ma túy do Liên Hợp Quốc vừa diễn ra trong năm 1998, ngôn ngữ của của bản Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 1999 phản ánh sự ủng hộ của Hoa Kỳ đối với việc

thực hiện các văn kiện được thông qua tại Hội nghị này [107]. Đến Chính quyền G. W. Bush, vai trò của các thể chế đa phương phần nào bị coi nhẹ khi Hoa Kỳ tập trung thực hiện cuộc chiến chống khủng bố toàn cầu với chiến lược tấn công phủ đầu nặng về hành động đơn phương.

Đối với chính sách đối ngoại nói chung và chính sách hợp quốc tế về phòng, chống ma túy nói riêng, yếu tố lợi ích quốc gia đóng vai trò hết sức quan trọng là động cơ bên trong, thúc đẩy hành động của Hoa Kỳ. Với nhận thức coi ma túy là mối đe dọa đối với an ninh quốc gia, hiển nhiên Hoa Kỳ có lợi ích an ninh trong hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy. Trong Chiến lược An ninh quốc gia năm 1998, Hoa Kỳ đã phân lợi ích quốc gia làm ba nhóm. Trong đó, nhóm lợi ích thứ hai bao gồm các tình huống các lợi ích quốc gia bị de doạ. Những lợi ích này không tác động đến sự sống còn của quốc gia nhưng tác động đến sự vững mạnh và tính chất của thế giới mà Hoa Kỳ đang vận động. Trong những tình huống này, Hoa Kỳ sẽ dùng các nguồn lực và thúc đẩy những lợi ích này với những chi phí và rủi ro tương thích với lợi ích bị đe doạ [205, tr.4]. Phòng, chống ma túy thuộc nhóm lợi ích này nhằm đảm bảo sự vững mạnh và tính chất của thế giới phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ.

Nhìn một cách khái quát, lợi ích của Hoa Kỳ trong hợp tác phòng, chống ma túy bao gồm: (1) Giảm tệ nạn ma túy quốc tế (ngăn chặn sản xuất, buôn bán ma túy quốc tế, chống các tổ chức tội phạm ma túy quốc tế); (2) đảm bảo an ninh quốc gia (như giảm nguồn cung ma túy vào Hoa Kỳ, ngăn chặn hành vi xâm phạm an ninh quốc gia của các tổ chức tội phạm về ma túy như buôn bán vũ khí, vượt biên trái phép); (3) chính trị - ngoại giao (thể hiện vị thế lãnh đạo hoặc thúc đẩy quan hệ với đối tác, khu vực cụ thể); (4) các lợi ích khác như mở rộng dân chủ, nhân quyền và chống khủng bố quốc tế.

Việc xác định vị trí và lợi ích như trên quyết định các định hướng lớn của chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy về mục tiêu, đối tác ưu tiên và giải pháp thực hiện. Từ lợi ích trong việc nâng cao

hiệu quả chống ma túy quốc tế, định hướng đối tác ưu tiên sẽ là các khu vực/quốc gia sản xuất, trung chuyển. Từ lợi ích đảm bảo an ninh quốc gia, ưu tiên hợp tác ma túy sẽ dành cho các nước có chung biên giới. Tương tự, từ lợi ích chính trị ngoại giao, Afghanistan, mặc dù rất xa về địa lý, nhưng do sự hiện diện quân sự và cam kết của chính phủ Hoa Kỳ, trở thành một ưu tiên rất cao trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ.

1.2.3. Vị trí của chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ

Từ góc độ chính sách đối ngoại, theo Ryan K. Beasley và Micheal T. Snarr, các quốc gia, bất kể hệ thống chính trị, lịch sử, văn hóa, đều nằm trong một hệ thống quốc tế giới hạn sự lựa chọn của họ [31]. Trong hệ thống quốc tế sau thời kỳ Chiến tranh Lạnh, khi xem xét tiềm lực của Hoa Kỳ, bài nghiên cứu "Chiều hướng chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ đến năm 2020" cho rằng Hoa Kỳ tiếp tục duy trì vị thế siêu cường duy nhất trên thế giới và trong tương lai gần chưa có quốc gia nào đủ sức cạnh tranh với Hoa Kỳ [13, tr.308-312]. Vị trí mới chưa từng có tiền lệ và không có đối thủ này, theo một nhà phân tích, đã mang lại lợi thế cho Hoa Kỳ. Một mặt Hoa Kỳ trở nên quan trọng hơn đối với các nước khác trong việc thực hiện mục tiêu kinh tế và an ninh của họ. Mặt khác, sự gia tăng quyền lực làm cho Hoa Kỳ ít phụ thuộc với các nước yếu hơn, do đó sẽ dễ dàng chống lại hoặc bỏ qua các nước này [11, tr.306]. Vị thế mới cho phép Hoa Kỳ xây dựng và thực hiện một chính sách hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy "theo mong muốn" mà không phải phụ thuộc nhiều vào thái độ của các nước, thậm chí còn ép buộc các nước thực hiện theo chính sách của mình.

Các chính quyền Hoa Kỳ trong giai đoạn 1993-2013 đều xác định chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy là một bộ phận của chính sách đối ngoại. Dưới thời Tổng thống Clinton, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy chịu tác động lớn của Chiến lược "can dự và mở rộng",

đặc biệt là các yếu tố dân chủ, nhân quyền trong chiến lược này. Hoa Kỳ cho rằng các chính phủ dân chủ dựa trên nền kinh tế thị trường dễ hợp tác và sẵn sàng hợp tác hơn với cộng đồng quốc tế trong nỗ lực chung chống tệ nạn ma túy. Điều này cho phép mở rộng hợp tác quốc tế lớn và phát triển các chiến lược toàn diện nhằm giảm mua bán vận chuyển ma túy quốc tế [102, tr.49]. Bản Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 1993 nhấn mạnh mục tiêu xây dựng thể chế dân chủ thông qua các chương trình ma túy ở nước ngoài. Trong chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 1994, Tổng thống Clinton cho rằng mua bán, vận chuyển ma túy quốc tế là một loại tội phạm đe dọa thể chế dân chủ, gia tăng chủ nghĩa khủng bố, vi phạm nhân quyền và xói mòn phát triển kinh tế. Các chương trình chống ma túy phải là một bộ phận của chính sách đối ngoại đối với các nước là nguồn sản xuất hoặc trung chuyển ma túy chủ yếu, tương ứng với sự cam kết toàn cầu mà Hoa Kỳ dành cho việc thúc đẩy dân chủ, dân quyền và tiến bộ kinh tế [102, tr.4]. Hoa Kỳ xác định việc ủng hộ các chương trình chống ma túy ở các nước là nguồn sản xuất như Bolivia, Colombia, Peru nhằm giúp tăng cường thể chế (nhất là trong lĩnh vực thực thi pháp luật và tư pháp) cho tương ứng với chính quyền dân chủ. Dưới thời Tổng thống Clinton, sự đình trệ trong quan hệ hợp tác với Colombia, khó khăn trong quan hệ với một số nước Nam Mỹ đều xuất phát từ nhận định của chính quyền Hoa Kỳ rằng chính phủ các nước này là tham nhũng, có những vi phạm về nhân quyền và do vậy không thể là đối tác tin cậy trong hợp tác phòng, chống ma túy.

Hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy dưới thời kỳ Chính quyền G.W. Bush chịu ảnh hưởng sâu sắc của cuộc chiến chống khủng bố do Hoa Kỳ phát động sau sự kiện 11/9/2001. Trong chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 2002, Chính quyền Bush đã khẳng định mối quan hệ giữa nhiều tổ chức khủng bố với tội phạm ma túy và coi việc cắt đứt mối quan hệ này là

một nhiệm vụ có ưu tiên cao. Hợp tác chống ma túy của Chính quyền Bush với Colombia đã được đẩy mạnh hơn do gắn với việc chống FARC, ELN và UAG. Năm 2002, Quốc hội Hoa Kỳ cho phép chính quyền sử dụng linh hoạt ngân sách chống ma túy tại Colombia vào các hoạt động lồng ghép giữa chống ma túy và các tổ chức khủng bố. Tại Afghanistan, việc hỗ trợ chống ma túy được coi như là một bộ phận của cuộc chiến chống Taliban ở nước này. Việc gắn hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy với chống khủng bố còn dẫn tới xu hướng sử dụng sức mạnh quân sự nhiều hơn trong các hoạt động chống ma túy ở nước ngoài.

Như nêu trên, làm giảm nguồn ma túy vào trong nước được các chính quyền Hoa Kỳ xác định là một mục tiêu của chính sách đối ngoại. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện, mục tiêu này có thể bị cạnh tranh về nguồn lực và mức độ ưu tiên bởi các mục tiêu đối ngoại khác như thúc đẩy hợp tác chính trị, kinh tế, thương mại, cải thiện nhân quyền, ủng hộ dân chủ. Việc cân bằng giữa mục tiêu chống ma túy với các mục tiêu đối ngoại khác là một vấn đề khó khăn trong chính sách đối ngoại của Mỹ nhưng thường thì các mục tiêu đối ngoại thắng thế. Năm 1995, dự kiến 45 triệu USD được dành cho viện trợ chống ma túy ở các nước là nguồn sản xuất đã được Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ chuyển sang giúp Haiti sau vụ động đất ở nước này. Việc điều chỉnh nguồn lực này còn xảy ra vào đầu thập niên 1990 khi các nguồn lực của Lực lượng bảo vệ bờ biển Hoa Kỳ được điều chuyển từ thực hiện nhiệm vụ chống ma túy sang thực hiện nhiệm vụ nhân đạo giúp người di cư từ Haiti và Cuba [195, tr.14-15].

Như vậy, trong giai đoạn 1993-2013, trong bối cảnh Chiến tranh Lạnh đã kết thúc, với vị thế siêu cường của Hoa Kỳ có điều kiện quan tâm nhiều hơn đến hợp tác giải quyết các vấn đề toàn cầu như ma túy. Các chính quyền trong giai đoạn này đều xác định hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy là một bộ phận của chính sách đối ngoại. Trên thực tế, hợp tác quốc tế về phòng,

chống ma túy của Hoa Kỳ chịu sự chi phối mạnh mẽ của các mục tiêu chiến lược trong chính sách đối ngoại. Nếu có sự phù hợp giữa mục tiêu chống ma túy và mục tiêu đối ngoại, hợp tác phòng, chống ma túy được ưu tiên đầu tư nguồn lực và thúc đẩy phát triển. Trường hợp ngược lại, hợp tác phòng, chống ma túy ở vị thế ưu tiên thấp hơn, quan hệ trong lĩnh vực này sẽ bị hạn chế.

1.2.4. Chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ trước năm 1993

Tính từ thời điểm năm 1909, khi Hoa Kỳ đưa ra sáng kiến tổ chức hội nghị của Ủy ban thuốc phiện quốc tế tại Thượng Hải, Trung Quốc, Hoa Kỳ có một quá trình hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy lâu dài. Xuất phát từ thực tế là ma túy được đưa ở bên ngoài vào trong nước, Hoa Kỳ đã vận động thuyết phục cộng đồng quốc tế về tính cần thiết trong việc quản lý chặt chẽ nguồn cung trên toàn cầu, từ đó hạn chế lượng ma túy đưa vào lãnh thổ Hoa Kỳ. Chính vì vậy, trong một thời gian dài, Hoa Kỳ đã dành thời gian và sức lực tập trung vào việc xây dựng thể chế kiểm soát ma túy quốc tế. Sau Hội nghị Thượng Hải 1909, Hoa Kỳ đã tiếp tục đề xướng và thúc đẩy việc đàm phán, ký kết các thỏa thuận quốc tế về kiểm soát ma túy. Hoa Kỳ đóng vai trò chủ chốt trong việc đẩy nhanh tiến trình đàm phán Công ước quốc tế về thuốc phiện (Công ước La Hay) năm 1912 [83, tr.78] và sự ra đời của Công ước. Geneva 1925. Theo đó các nước tham gia Công ước chỉ được phép bán thuốc phiện thông qua các công ty độc quyền nhà nước và cam kết chấm dứt việc mua bán trong vòng 15 năm. Năm 1931, Hoa Kỳ đã thành công trong việc đưa vào Công ước hạn chế sản xuất và quản lý việc phân phối các chất ma túy quy định yêu cầu các quốc gia thành viên phải thành lập Cơ quan chuyên trách về kiểm soát ma túy, tương tự như mô hình của Hoa Kỳ. Sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai, với việc thành lập Liên Hợp Quốc, Hoa Kỳ tham gia xây dựng Công ước chung thống nhất, kéo dài 8 năm (từ 1953-1961) và

kiên trì quan điểm công ước mới phải có quy định về việc kiểm soát ma túy tại nguồn sản xuất, đặc biệt là bổ sung những nội dung kiểm soát trồng thuốc phiện. Do đề nghị này không được chấp nhận hoàn toàn, Hoa Kỳ không công nhận Công ước 1961. Cho tới năm 1967, nhận thấy nếu đứng ngoài Công ước 1961 thì không thể gây sức ép buộc các nước phải tuân thủ nghĩa vụ mà công ước quy định, đặc biệt là việc kiểm soát sản xuất ma túy có nguồn gốc tự nhiên, Hoa Kỳ quyết định gia nhập Công ước này. Tuy nhiên, do không thỏa mãn với nội dung của Công ước 1961, dưới sự vận động của Hoa Kỳ, năm 1972 Công ước 1961 được sửa đổi bổ xung quy định cấm ngay việc sản xuất thuốc phiện, tăng thêm quyền hạn kiểm tra và kiểm soát cho Ủy ban giám sát thực hiện công ước, thúc đẩy hợp tác chống tội phạm ma túy.

Năm 1971, Hoa Kỳ tham gia Hội nghị quốc tế đàm phán và thông qua Công ước về các chất hướng thần (Công ước 1971) nhằm kiểm soát các chất ma túy mới và các chất hướng thần vốn không nằm trong danh mục kiểm soát của Công ước chung thống nhất 1961. Do sự phản đối của các nước phát triển, các biện pháp kiểm soát được quy định trong công ước mới lỏng lẻo hơn so với Công ước 1961. Cho rằng các quy định của Công ước 1971 sẽ đe dọa đến sự linh hoạt trong việc quản lý các chất hướng thần trong nước, cho đến năm 1980, Quốc hội Hoa Kỳ mới phê chuẩn công ước này.

Hoa Kỳ đã ủng hộ mạnh mẽ sự ra đời của Công ước chống buôn bán ma túy bất hợp pháp 1988 vì nội dung của Công ước phù hợp với chính sách kiểm soát trong nước của Hoa Kỳ cũng như mục tiêu kiểm soát ma túy quốc tế. Về bản chất, công ước này có thể coi như bộ luật hình sự quốc tế về tội phạm ma túy. Công ước quy định danh mục các tội danh, các biện pháp hợp tác giữa các quốc gia, đồng thời quy định các quốc gia có trách nhiệm xây dựng và thực hiện luật hình sự rất cụ thể nhằm trấn áp buôn bán ma túy bất hợp pháp. Sự ra đời của Công ước đã hỗ trợ cho "cuộc chiến ma túy" quốc tế

của Hoa Kỳ do Chính quyền Nixon phát động vốn tập trung vào việc chống hoạt động sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy quốc tế. Cùng với Công ước 1961 và Công ước 1971, sự ra đời của Công ước 1988 đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế cho đến tận ngày nay.

Như vậy, cho đến trước giai đoạn 1993-2013, Hoa Kỳ đã tranh thủ các yếu tố quốc tế thuận lợi để xây dựng thể chế kiểm soát ma túy quốc tế. Nỗ lực này được thực hiện trong bối cảnh các quốc gia đều nhận thấy nhu cầu xây dựng những giải pháp chung để kiểm soát vấn đề ma túy. Bên cạnh đó, sự ra đời của Hội Quốc liên (sau này là Liên Hợp Quốc) đã tạo ra diễn đàn đa phương để các quốc gia thảo luận vấn đề ma túy trên cơ sở thỏa hiệp những lợi ích khác biệt. Mặc dù là sản phẩm đa phương, ba công ước 1961, 1971 và 1988 đã phản ánh tư duy và cách tiếp cận trong chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ, trong đó nguyên tắc cấm đoán ma túy đã đóng vai trò trọng tâm của hệ thống. Từ nguyên tắc này, nội dung các công ước, đặc biệt là Công ước 1988 đã tập trung cao cho các hoạt động quản lý và thực thi pháp luật chống các hành vi trái phép về ma túy. Một nhà nghiên cứu nhận định rằng "sự tham gia của Hoa Kỳ trong tiến trình đàm phán đã để lại những dấu ấn không phai mờ dưới hình thức của các chính sách nghiêng hẳn về kiểm soát nguồn cung" [141, tr.119]. Đặc biệt, Hoa Kỳ đóng vai trò quan trọng trong việc vận động các nước phê chuẩn Công ước 1988. Giá phải trả về thể diện quốc gia và mối quan hệ tốt, nhất là về kinh tế, với Hoa Kỳ buộc các quốc gia cần xem xét thận trọng khi ra quyết định đi ngược lại lập trường của Hoa Kỳ.

Kể từ Chính quyền Nixon, vấn đề ma túy được coi là mối đe dọa đối với an ninh quốc gia, là "kẻ thù số 1 của Hoa Kỳ" [95]. Bản Chiến lược an ninh quốc gia đầu tiên năm 1987 xác định việc mua bán, vận chuyển ma tuý là một trong các mối đe dọa, có thể gây thiệt hại nghiêm trọng cho lợi ích Hoa Kỳ nếu không được xử lý một cách thích hợp [203, tr.8]. Chiến lược kiểm

soát ma túy quốc gia năm 1989 đánh giá: " Không một mối đe dọa nào gây thiệt hại cho giá trị và thể chế cũng như hủy hoại sinh mạng của người Hoa Kỳ như ma túy. Trong khi phần lớn các mối đe dọa từ bên ngoài ở dạng tiềm tàng, thiệt hại và bạo lực do ma túy gây ra là thực tế và to lớn. Ma túy là mối đe dọa chủ yếu đối với an ninh quốc gia" [99, tr.61]. Do ma túy được coi là "kẻ thù, bên cạnh việc tiếp tục hoàn thiện hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế phù hợp với lợi ích của mình, Hoa Kỳ còn xác định mục tiêu làm giảm lượng ma túy sản xuất ở nước ngoài và ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào trong nước.

Chính vì vậy, Hoa Kỳ đã phát động Cuộc chiến chống ma túy, kéo dài từ Chính quyền Nixon cho đến Chính quyền G.H.W. Bush. Trong cuộc chiến này, Hoa Kỳ dành ưu tiên cao cho hợp tác quốc tế. Tổng thống Nixon tuyên bố "đây sẽ là một cuộc tấn công toàn cầu để giải quyết vấn đề từ ngọn nguồn cung cấp (ma túy)" [96]. Trong bối cảnh "cuộc chiến chống ma túy", các hoạt động hợp tác song phương về phòng, chống ma túy được triển khai quyết liệt. Do một lượng lớn thuốc phiện sản xuất hợp pháp ở Thổ Nhĩ Kỳ đã bị chuyển sang sản xuất heroin bất hợp pháp và sau đó đưa vào Hoa Kỳ (vào thời điểm tháng 1/1969, ước tính 80% lượng heroin sử dụng tại Hoa Kỳ có xuất xứ từ nước này) [62], Hoa Kỳ đã thuyết phục Thổ Nhĩ Kỳ cấm hoàn toàn việc trồng cây thuốc phiện sau vụ thu hoạch 1972. Đổi lại, Hoa Kỳ cam kết hỗ trợ 37,5 triệu USD trong vòng 5 năm để bù đắp cho việc thiếu hụt ngân sách do giảm lượng thuốc phiện hợp pháp và giúp nông dân Thổ Nhĩ Kỳ phát triển cây trồng thay thế tạo thu nhập. Dưới sức ép của Hoa Kỳ, chính phủ Thổ Nhĩ Kỳ đã phải chấp nhận điều kiện này.

Hoa Kỳ đã đẩy mạnh các chương trình hợp tác với các quốc gia Nam Mỹ. Đây là khu vực xuất phát hoặc trung chuyển ma túy chủ yếu vào Hoa Kỳ. Năm 1976, khoảng 90% các chuyến vận chuyển cocaine vào Hoa Kỳ là qua Colombia, đến năm 1980 nước này trở thành nơi sản xuất 70% cần sa và hơn

50% cocaine thẩm lậu vào Hoa Kỳ. Hoa Kỳ đã tăng viện trợ kiểm soát ma túy để thuyết phục Colombia đồng ý triển khai việc sử dụng thuốc diệt cỏ và 85% trong 10 triệu USD viện trợ của Hoa Kỳ trong năm được sử dụng vào việc này [82, tr.57]. Năm 1979, Hoa Kỳ và Colombia ký Hiệp định dẫn độ tội phạm, có hiệu lực vào năm 1982. Việc ký Hiệp định dẫn độ đã tạo nên làn sóng bạo lực của các tổ chức tội phạm ma túy, mà đứng đầu là tập đoàn Medellin, gây ra như ám sát Bộ trưởng Tư pháp (30/4/1984); nổ bom bên ngoài Đại sứ quán Hoa Kỳ (27/12/1984); tấn công tòa án tối cao, sát hại 11 thẩm phán đương nhiệm và làm 100 người chết, đốt hồ sơ có liên quan đến việc dẫn độ (06/11/1985); sát hại chỉ huy trưởng lực lượng chống ma túy trước mặt vợ và con (1986) [82, tr.58-66].

Đối với Peru, năm 1981, Hoa Kỳ đưa ra sáng kiến thực hiện chương trình phát triển nông thôn kéo dài 5 năm với khoản viện trợ trị giá khoảng 140 triệu USD nhằm tìm kiếm và thay thế cây coca bằng các loại cây nông nghiệp khả thi khác. Từ năm 1985, Hoa Kỳ và Peru tập trung triệt phá các cơ sở điều chế cocaine, sân bay vận tải nhỏ (được sử dụng cho máy bay vận chuyển ma túy), kết quả đã phá hủy 44 cơ sở điều chế, 40 sân bay, 725 tấn lá coca [82, tr.72]. Đối với Bolivia, Hoa Kỳ đã dành 140 triệu USD viện trợ cả gói cho Bolivia để đổi lấy việc nước này tăng cường kiểm soát việc sản xuất cocaine, trong đó có 51 triệu USD cho các chương trình phát triển cây thay thế và 32 triệu USD việc trợ phát triển cho các khu vực trồng cây coca [82, tr.75]. Năm 1987, Hoa Kỳ cung cấp 75 triệu USD cho Bolivia thực hiện kế hoạch ba năm giảm trồng cây coca, theo đó với mỗi một héc-ta bị xóa bỏ, Hoa Kỳ sẽ hỗ trợ 350 USD [82, tr.79].

Ngoài việc tăng cường hợp tác song phương, Hoa Kỳ đã tiến hành một số hoạt động đơn phương để chống ma túy quốc tế. Năm 1986, Hoa Kỳ ban hành Luật phòng, chống ma túy, trong đó quy định hàng năm Tổng thống

phải xác định danh sách các nước là "nguồn trực tiếp hoặc gián tiếp" của ma túy bất hợp pháp "có tác động đáng kể tới Hoa Kỳ", đồng thời phải xác nhận sự hợp tác của nước đó với Hoa Kỳ. Nếu không được xác nhận là hợp tác đầy đủ, Hoa Kỳ có thể áp dụng những biện pháp trừng phạt như dừng các chương trình viện trợ hoặc bỏ phiếu phủ quyết các khoản vay từ thể chế tài chính quốc tế. Cũng trong năm 1986, Tổng thống Reagan ban hành Chỉ thị an ninh quốc gia 221, bật đèn xanh cho việc bố trí lực lượng quân đội Hoa Kỳ công khai trên lãnh thổ nước ngoài để tiến hành hoạt động chống ma túy. Sự tham gia của quân đội vào cuộc chiến chống ma túy được luật hóa bằng Luật giao ngân sách quốc phòng năm 1989. Vai trò của quân đội trong cuộc chiến chống ma túy đạt đỉnh điểm bằng cuộc tấn công xâm lược Panama tháng 12/1989 lật đổ tướng Noriega. Trong phát biểu trên đài truyền hình quốc gia, Tổng thống G. H. W. Bush đã coi việc Panama đã trở thành trung tâm trung chuyển và rửa tiền cho tội phạm ma túy là một trong những lý do biện minh cho hành động quân sự của Hoa Kỳ [42].

Nhìn một cách khái quát, có thể chia các hoạt động hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ trong giai đoạn trước năm 1993 làm hai thời kỳ. Thời kỳ thứ nhất, trước năm 1970, trong đó Hoa Kỳ tập trung chủ yếu vào việc thúc đẩy hình thành thể chế kiểm soát ma túy quốc tế phù hợp với lợi ích của mình. Thời kỳ thứ hai, từ năm 1970 đến năm 1993, đặc trưng bởi việc Hoa Kỳ coi ma túy là mối đe dọa đối với an ninh quốc gia, từ đó phát động cuộc chiến chống ma túy. Trong cuộc chiến này, bên cạnh tiếp tục nỗ lực đa phương, Hoa Kỳ ưu tiêu cao hoạt động hợp tác song phương đối với nước có tình hình ma túy phức tạp, tác động trực tiếp đến Hoa Kỳ, tập trung vào việc triệt phá cây có chất ma túy và chống tội phạm. Đặc biệt, Hoa Kỳ đã thực hiện các hoạt động đơn phương như đưa ra cơ chế xác nhận, sử dụng sức mạnh quân sự chống ma túy ở nước ngoài. Về nội dung hợp tác, Hoa Kỳ đã

đầu tư nguồn lực xây dựng bộ máy, tạo ra hệ thống pháp luật để triển khai hoạt động hợp tác chống ma túy ở nước ngoài với mục tiêu ngăn chặn ma túy từ nguồn sản xuất và trên đường vận chuyển, không để xâm nhập vào Hoa Kỳ. Thành công chủ yếu trong giai đoạn này là Hoa Kỳ đã thúc đẩy xây dựng một hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế phù hợp với chính sách kiểm soát ma túy trong nước. Hoa Kỳ cũng đã thành công trong việc thuyết phục các nước tiếp hành một số biện pháp hạn chế việc trồng cây có chất ma túy, như trường hợp Thổ Nhĩ Kỳ và một số nước Nam Mỹ. Đưa ma túy thành vấn đề an ninh quốc gia, Hoa Kỳ đã làm cho ma túy và kiểm soát ma túy được ưu tiên cao trong hoạt động đối ngoại. Tuy nhiên xu hướng đơn phương, và nhất là việc sử dụng sức mạnh quân sự trong cuộc chiến chống ma túy đã không nhận được sự đồng tình của các nước, thể hiện việc Đại hội đồng Liên hợp quốc bỏ phiếu thông qua nghị quyết lên án hành động xâm lược Panama, coi đây là sự vi phạm nghiêm trọng luật pháp quốc tế.

Mặc dù có những thành công và thất bại, hợp tác quốc tế trong giai đoạn trước năm 1993 đã đặt nền móng cho chính sách hợp tác quốc tế về mục tiêu, hệ thống cơ sở pháp lý, các giải pháp, công cụ thực hiện và kinh nghiệm thực tế để các chính quyền trong giai đoạn sau kế thừa và triển khai thực hiện.

Tiểu kết Chương 1

Do tính chất toàn cầu của vấn đề ma túy, hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy là yêu cầu tất yếu. Cơ sở của hợp tác này là lợi ích chung của các quốc gia trong việc phải ngăn chặn và làm giảm tệ nạn ma túy. Từ lợi ích chung này, mặc dù tình hình ma túy và hệ thống pháp luật có khác nhau, nhưng các quốc gia thống nhất thực hiện các hoạt động hợp tác với nhau để phòng, chống ma túy. Sau Chiến tranh Lạnh, việc ma túy nổi lên như là vấn đề toàn cầu và mối đe dọa an ninh phi truyền thống đã làm cho nhu cầu hợp tác phòng, chống ma túy trở nên cấp thiết hơn và với phạm vi rộng hơn. Đây chính là cơ sở để hình thành thể chế kiểm soát ma túy và chính sách hợp tác

quốc tế về phòng, chống ma túy.

Chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy được hình thành từ nhiều yếu tố. Trước hết, đó là diễn biến phức tạp của tình hình ma túy thế giới, sự gia tăng sử dụng ma túy trong nước cũng như mối quan hệ chặt chẽ giữa tình hình ma túy trong nước và quốc tế. Những diễn biến khách quan này đòi hỏi các chính quyền Hoa Kỳ phải giải quyết bằng một chính sách rõ ràng và dài hạn. Về mặt chủ quan, quan điểm của Hoa Kỳ về mức độ de dọa của ma túy, về lợi ích và vị trí của hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này đặt cơ sở cho việc xác định phạm vi, mức độ, giải pháp của chính sách cũng như nguồn lực thực hiện. Việc xác định ma túy là mối đe dọa với an ninh quốc gia đã đưa chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy vào vị trí ưu tiên cao, từ đó chi phối toàn bộ giải pháp, đối tác địa bàn ưu tiên cũng như huy động nguồn nhân lực và tài lực thực hiện. Với vị trí là siêu cường duy nhất trong trật tự quốc tế sau Chiến tranh Lạnh, Hoa Kỳ chủ động hơn trong việc xây dựng và thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy.

Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ trong giai đoạn 1993-2013 còn là sự tiếp nối các giải pháp, công cụ chủ yếu của các chính quyền trước đã thực hiện. Đó là một hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ, cho phép Hoa Kỳ sử dụng như một công cụ để thúc đẩy, gây sức ép các nước khác. Đó còn là một cuộc chiến ma túy quốc tế chưa kết thúc với sự huy động cả quân sự, ngoại giao, thực thi pháp luật bằng các giải pháp song phương, đơn phương.

Tất cả các yếu tố nêu trên đã tác động đến việc hình thành và thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ trong giai đoạn 1993-2013 mà mục tiêu, nội dung, giải pháp sẽ được làm rõ trong chương sau của luận án.

Chương 2
NỘI DUNG VÀ THỰC TIỄN TRIỂN KHAI CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ VỀ PHÒNG, CHỐNG MA TÚY CỦA HOA KỲ 1993-2013

2.1. Nội dung chính sách

2.1.1. Mục tiêu và nhiệm vụ

Trong giai đoạn 1993-2013, thế giới có nhiều thay đổi mạnh mẽ. Chiến tranh Lạnh vừa kết thúc, sự đối đầu giữa hai hệ thống mất đi, thay vào đó là tiến trình toàn cầu hóa kéo theo sự gia tăng tính phụ thuộc giữa các quốc gia. Các vấn đề có tính toàn cầu như thương mại, đói nghèo, dịch bệnh, an ninh phi truyền thống vốn ít được quan tâm trước đây nay nổi lên trên chương trình nghị sự quốc tế. Ở trong nước, nền kinh tế Hoa Kỳ suy thoái với khoản thâm hụt ngân sách lớn vào đầu thập niên 1990 đã được cải thiện rõ rệt, nhất là trong thời kỳ Chính quyền Clinton. Trong lĩnh vực đối ngoại, các Chính quyền Hoa Kỳ đã thực hiện các chiến lược khác nhau, từ "can dự và mở rộng" nhằm mở rộng mô hình "dân chủ" và kinh tế thị trường dưới thời Tổng thống Clinton, đến "tấn công phủ đầu" dưới thời Tổng thống G. W. Bush và chính sách "xoay trục Châu Á" của Tổng thống Obama. Trong bối cảnh ấy, mục tiêu, nhiệm vụ của chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy, một mặt có sự kế thừa của giai đoạn trước, nhưng cũng có những điều chỉnh nhất định.

Mục tiêu tổng quát của chính sách hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ là ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ đồng thời duy trì vai trò lãnh đạo của Hoa Kỳ trong lĩnh vực này. Đây là mục tiêu chung thống nhất của các chính quyền trong giai đoạn này, đồng thời là sự tiếp tục mục tiêu của giai đoạn trước đó. Chính quyền Clinton xác định hợp tác quốc tế là nhằm "giảm luồng ma túy và tạo ra môi trường quốc tế ngăn chặn mua bán vận

chuyển ma túy" [104, tr.33]. Đồng thời, là một quốc gia bị tác động nặng nề nhất bởi ma túy bất hợp pháp, Hoa Kỳ sẽ "tiếp tục lãnh đạo và cung cấp viện trợ cho các đối tác trong nỗ lực chống ma túy toàn cầu" [172, tr.56]. Mục tiêu hợp tác quốc tế dưới Chính quyền Bush được xác định là: Giảm dòng ma túy bất hợp pháp vào Hoa Kỳ, phá vỡ và bóc gỡ các tổ chức buôn bán ma túy; củng cố các thể chế thực thi pháp luật và dân chủ ở các nước có nguy cơ bị đe dọa bởi ma túy bất hợp pháp; cắt đứt mối quan hệ tài chính giữa buôn bán ma túy và các tổ chức khủng bố [116, tr.34]. Còn Chính quyền Obama xác định mục tiêu hợp tác quốc tế là "ngăn chặn mua bán vận chuyển ma túy toàn cầu thông qua các sáng kiến chống vận chuyển và chặn bắt ma túy; giảm diện tích trồng cây có chất ma túy; chia sẻ thông tin tình báo về ma túy; và xây dựng năng lực chống ma túy cho các đối tác quốc tế" [118, tr.77].

Mặc dù có sự thống nhất chung về mục tiêu tổng quát như trên, mỗi một chính quyền trong giai đoạn 1993-2013 có những khác biệt trong các tiếp cận xác định mục tiêu cũng như các nhiệm vụ cụ thể. Thắng cử tổng thống với cương lĩnh tranh cử "đổi mới", ngay sau khi lên nắm quyền, ưu tiên cao nhất của Tổng thống Clinton là tập trung phát triển kinh tế và đã hết sức thành công trong việc duy trì một thời gian tăng trưởng dài, tốc độ cao, tạo ra thặng dư ngân sách trong ba năm cuối của nhiệm kỳ hai. Đối với chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy, ngoài mục tiêu tổng quát trên, Chính quyền Clinton xác định hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy còn phải hướng tới mục tiêu mở rộng dân chủ, nhân quyền mà chính quyền theo đuổi. Năm 1996, những mục tiêu trên được Chính quyền Clinton đã cụ thể hóa thành các nhiệm vụ sau. *Một là,* tiến hành chia sẻ thông tin tình báo và hợp tác trong lĩnh vực thực thi pháp luật song phương và đa phương nhằm ngăn chặn việc sản xuất, mua bán và vận chuyển ma túy quốc tế. *Hai là,* tăng cường quyết tâm chính trị của các nước trong việc hợp tác phòng, chống ma

túy với Hoa Kỳ thông qua biện pháp ngoại giao, cơ chế xác nhận và sử dụng viện trợ có lựa chọn mục tiêu. *Ba là,* củng cố thể chế chính trị, kinh tế ở các nước sản xuất ma túy giúp họ đủ sức tự mình phòng, chống ma túy có hiệu quả. *Bốn là,* sử dụng có hiệu quả các tổ chức đa phương để chia sẻ gánh nặng và chi phí của việc kiểm soát ma túy quốc tế [104, tr.33]. Đến năm 1997, các nhiệm vụ cụ thể có một số điều chỉnh bổ xung thêm theo hướng chi tiết hơn, cụ thể là: (1) Cải thiện sự phối hợp và hiệu quả của các chương trình thực thi pháp luật, trọng tâm là biên giới Tây Nam, (2) Cải thiện hợp tác với Mexico, các nước sản xuất và trung chuyển ma túy nhằm giảm lượng ma túy vào Hoa Kỳ, (3) Làm giảm diện tích trồng coca, thuốc phiện, cần sa toàn cầu và việc sản xuất ma túy tổng hợp, (4) Thúc đẩy hợp tác ngăn chặn rửa tiền và tịch thu tài sản [105, tr.36].

Không đầy 9 tháng sau lễ nhậm chức, Tổng thống G. W. Bush phải đối mặt với sự kiện tấn công khủng bố ngày 11/9/2001. Sau sự kiện này, cuộc chiến chống khủng bố do Hoa Kỳ phát động đã chi phối một cách sâu sắc các chính sách trong nước cũng như chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ trong suốt thời gian ông tại vị. Trong lĩnh vực phòng, chống ma túy, mục tiêu ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ được gắn với cuộc chiến chống khủng bố. Chính quyền G.W. Bush khẳng định có mối quan hệ giữa ma túy và khủng bố và coi việc cắt đứt mối quan hệ này là một mục tiêu được ưu tiêu cao. 12 trong tổng số 28 tổ chức khủng bố quốc tế trong danh sách của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ bị cáo buộc là có liên quan đến buôn bán ma túy để tạo nguồn kinh phí duy trì hoạt động [110, tr.25]. Với mục tiêu trên và từ cách tiếp cận vấn đề ma túy theo góc độ thị trường, hình thành từ hai yếu tố cung và cầu, Chính quyền G. W. Bush đã đưa ra các nhiệm vụ hướng tới việc thu hẹp thị trường ma túy bằng giảm nhu cầu thông qua các chương trình phòng ngừa trong nước và phá vỡ nguồn cung. Việc phá vỡ thị trường này, theo Hoa Kỳ, có thể cắt đứt mối

liên hệ giữa buôn bán ma túy và các tổ chức khủng bố ở các quốc gia như Afghanistan và Colombia, đồng thời loại bỏ các đối tượng tội phạm bạo lực nhất ra khỏi đời sống xã hội. Để giảm nguồn cung ma túy, năm 2002, Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia xác định các nhiệm vụ sau: ngăn chặn luồng ma túy từ Colombia; tiếp tục hợp tác với Mexico; tái kiến thiết năng lực chống ma túy cho Afghanistan [111, tr.31-39]. Đến năm 2008, các nhiệm vụ này được nêu khái quát hơn, gồm (1) triệt phá cây có chất ma túy, ngăn chặn việc sản xuất,mua bán, vận chuyển ma túy và tấn công các tổ chức tội phạm (2) hỗ trợ các đối tác quốc tế trong nỗ lực kiểm soát ma túy trong phạm vi biên giới quốc gia và hợp tác với các thể chế tài chính quốc tế để chống các hoạt động rửa tiền (3) hỗ trợ củng cố các thể chế thực thi pháp luật và dân chủ ở các nước có nguy cơ bị đe dọa bởi ma túy bất hợp pháp [116, tr.34].

Tổng thống Obama lên nhậm chức ngày 20/01/2009 và có những điều chỉnh trong cách tiếp cận vấn đề ma túy của Hoa Kỳ. *Một là*, chính quyền thừa nhận vấn đề ma túy của Hoa Kỳ không chỉ có nguyên nhân từ nước ngoài mà còn có cả nguyên nhân bên trong - cụ thể là nhu cầu sử dụng ma túy cao [118, tr.5]. Quan điểm này khá khác biệt so với các chính quyền trước đây vốn cho rằng vấn đề ma túy của Hoa Kỳ có nguyên nhân chủ yếu từ bên ngoài. Bên cạnh đó, Chính quyền Obama có sự nhận thức lại về tính chất nguy hiểm của tệ nạn ma túy. Ma túy được coi là "đe dọa đối với an toàn công cộng và sức khỏe cộng đồng" [119, tr.1]. Việc bổ sung thêm yếu tố "sức khỏe cộng đồng" thể hiện sự chuyển dịch ưu tiêu trong giải pháp đối với vấn đề ma túy. *Hai là*, chính quyền dành ưu tiên cao hơn cho các chương trình trong nước hướng tới việc ngăn chặn sự ảnh hưởng của ma túy đối với xã hội. Đối với hợp tác quốc tế, Chính quyền Obama tiếp tục xác định mục tiêu "ngăn chặn mua bán vận chuyển ma túy toàn cầu thông qua các sáng kiến chống vận chuyển; giảm cây có chất ma túy; chia sẻ thông tin tình báo; và xây

dựng năng lực" [118, tr.77]. Thực hiện mục tiêu khái quát này Hoa Kỳ tiếp tục thực hiện chiến dịch chung chống ma túy với các đối tác nước ngoài, trong đó trọng tâm là tấn công các tổ chức tội phạm quốc tế. Bên cạnh đó, Hoa Kỳ hợp tác với đối tác quốc tế ngăn chặn vận chuyển ma túy ở địa bàn trung chuyển thông qua việc thực hiện các thỏa thuận chống ma túy song phương; tấn công các đối tượng cầm đầu tập đoàn tội phạm ma túy đặc biệt là các tổ chức tội phạm hoạt động ở dọc biên giới Hoa Kỳ- Mexico; xác định mục tiêu loại bỏ 40% số cocaine vận chuyển qua địa bàn trung chuyển vào năm 2015 [118, tr.1]. Đồng thời, chính quyền Obama quan tâm nhiều hơn đến các chương trình hỗ trợ để các nước có đủ năng lực phòng chống ma túy. Ở những nước nơi các tổ chức tội phạm ma túy đe dọa an toàn xã hội, Hoa Kỳ triển khai chia sẻ thông tin và hợp tác làm giảm mua bán vận chuyển ma túy trái phép, đồng thời giúp phát triển kinh tế, xây dựng thể chế, hỗ trợ giảm việc sử dụng ma túy [119, tr.71]. Trong Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 2013, Chính quyền Obama đã xác định những nhiệm vụ chủ yếu là: (1) Hợp tác với các đối tác quốc tế để ngăn chặn mua bán, vận chuyển quốc tế. Trong đó các hoạt động chủ yếu gồm: tiến hành các chiến dịch chống ma túy chung; củng cố các thể chế kiểm soát ma túy ở Tây Bán Cầu; phối hợp các hoạt động trên phạm vi toàn cầu để chống sản xuất ma túy tổng hợp; thực hiện các sáng kiến phòng ngừa và điều trị ma túy. (2) Hỗ trợ các nỗ lực chống ma túy ở các nước nguồn sản xuất và trung chuyển ma túy, gồm các hoạt động: tăng cường đối tác với Mexcio, cắt đứt mối quan hệ giữa phiến quân và ma túy tại Afghanistan; tiếp tục thực hiện sáng kiến an ninh Vịnh Caribe; củng cố kết quả đạt được tại Colombia. (3) Tấn công các điểm yếu của các tổ chức tội phạm, gồm các hoạt động: ngăn chặn ma túy trên đường vận chuyển; tập trung vào nguồn tài chính của các tổ chức tội phạm; vô hiệu hóa số cầm đầu các tổ chức tội phạm ma túy lớn [121, tr.53-59].

Từ phân tích trên cho thấy, trong giai đoạn 1993-2013, mục tiêu xuyên suốt của chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy là ngăn chặn ma túy xâm nhập vào Hoa Kỳ và giảm việc sản xuất ma túy bất hợp pháp trên thế giới. Việc ngăn chặn có hiệu quả ma túy từ xa sẽ làm giảm lượng ma túy thẩm lậu vào thị trường nội địa, đẩy giá cả ma túy lên cao, tạo điều kiện cho việc giảm cầu. Ngoài ra, việc chặn bắt trên đường vận chuyển còn phá vỡ tiến trình sản xuất và phân phối ma túy, làm giảm lợi nhuận thu được của các tổ chức tội phạm. Bên cạnh đó, việc chặn bắt ma túy còn giúp các cơ quan thực thi pháp luật bắt giữ đối tượng buôn bán và tịch thu tài sản của chúng, triệt tiêu các điều kiện hoạt động của tội phạm. Ngoài ra, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy còn hướng tới việc lôi kéo vận động các nước chia sẻ trách nhiệm với Hoa Kỳ trong phòng, chống ma túy đồng thời hỗ trợ thực hiện mục tiêu chính sách đối ngoại ưu tiên khác của từng chính quyền. Mục tiêu tổng quát trên đã được cụ thể hóa thành các nhiệm vụ trong hợp tác quốc tế, trong đó tập trung vào việc phối hợp chống sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy từ nguồn sản xuất và trên đường vận chuyển; chống tội phạm về ma túy; hỗ trợ nâng cao năng lực phòng, chống ma túy cho các nước. Nhìn chung, các nhiệm vụ không có nhiều sự khác biệt giữa các chính quyền trong giai đoạn này, nhưng có sự khác biệt nhất định trong thứ tự ưu tiên thực hiện.

2.1.2. Giải pháp và công cụ thực hiện

2.1.2.1. Giải pháp

Một là, vận động tạo sự đồng thuận quốc tế trong chính sách kiểm soát ma túy và khuyến khích các nước hợp tác với Hoa Kỳ.

Thực hiện nhiệm vụ "thúc đẩy nhận thức quốc tế về mối đe dọa của ma túy bất hợp pháp và tăng cường quyết tâm chính trị chống ma túy" [102, tr.57], Hoa Kỳ vận động các nước, nhất là các nước là nguồn sản xuất và trung

chuyển ma túy, tuân thủ các nghĩa vụ quy định trong các Công ước quốc tế về kiểm soát ma túy. Tại các kỳ họp của Ủy ban kiểm soát ma túy quốc tế (INCB), Ủy ban ma túy (CND) cũng như các Phiên họp đặc biệt của Liên Hợp Quốc, Hoa Kỳ kiên trì bảo vệ chính sách cứng rắn với ma túy, chống lại các xu hướng đi ngược lại lập trường này, như việc phi hình sự hóa, thực hiện các chương trình giảm hại, cũng như hợp pháp hóa ma túy. Lập trường này của Hoa Kỳ được phản ánh trong các văn kiện của Kỳ họp đặc biệt của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc về vấn đề ma túy năm 1998 và nhiều văn kiện khác của Liên Hợp Quốc.

Hoa Kỳ còn thông qua các tổ chức khu vực và liên khu vực, đặc biệt là Tổ chức các nước châu Mỹ (OAS) để đề xuất và xây dựng cơ chế phối hợp kiểm soát việc vận chuyển ma túy xuyên quốc gia. Tuyên bố chung của Hội nghị thượng đỉnh OAS đầu tiên tại Miami (năm 1994) nêu rõ các quốc gia châu Mỹ sẽ "cùng nhau tham gia cuộc đấu tranh chống sử dụng, sản xuất, buôn bán và phân phối ma túy bất hợp pháp, rửa tiền… sẽ hợp tác xây dựng các chiến lược phát triển thay thế ở những quốc gia trồng cây có chất ma túy bất hợp pháp" [126]. Hội nghị thượng đỉnh OAS lần thứ hai (năm 1998) đã thông qua việc thành lập Liên minh chống ma túy, theo đó, tất cả quốc gia thành viên đồng ý mở rộng các nỗ lực phòng, chống ma túy, phối hợp thu thập xử lý thông tin, thiết lập các đơn vị chống rửa tiền.

Việc khuyến khích này còn được thực hiện thông qua các chương trình viện trợ, hỗ trợ nâng cao năng lực chống ma túy cho các nước. Hoa Kỳ xây dựng các chương trình viện trợ kỹ thuật, tập huấn quốc tế, các chương trình hỗ trợ phát triển cây trồng thay thế cho các quốc gia là nguồn trồng cây có chất ma túy. Các chương trình này nhằm mục đích giúp các quốc gia phát triển năng lực của các cơ quan thực thi pháp luật và hệ thống tư pháp có đủ khả năng thực hiện các cam kết quốc tế chống ma túy. Mục tiêu lâu dài của

các chương trình này là thúc đẩy việc mở rộng năng lực chống ma túy của các đối tác đến mức đủ khả năng tự mình duy trì và thực hiện hợp tác quốc tế giữa các quốc gia, trong đó thành tố quan trọng nhất trong việc hợp tác này là giảm nguồn cung từ các nước vào Hoa Kỳ.

Hai là, giảm nguồn cung ma túy.

Như đã trình bày ở trên, giảm sản xuất ma túy là một mục tiêu cơ bản của chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ. Trước năm 1993, Hoa Kỳ đã triển khai một số giải pháp để đạt mục tiêu này, tập trung vào việc triệt phá cây có chất ma túy và hỗ trợ phát triển thay thế. Các chính quyền Hoa Kỳ trong giai đoạn 1993-2013 tiếp tục kế thừa các giải pháp này. Do cocaine là loại ma túy được tiêu thụ chủ yếu ở Hoa Kỳ, Chính quyền Clinton xác định: "Nỗ lực của chúng ta không có gì ngoài việc hoàn toàn xóa bỏ việc trồng cây coca trong một thập kỷ tới" [105, tr.54]. Đối với việc triệt phá thủ công, Hoa Kỳ thực hiện chính sách kết hợp giữa khuyến khích người dân tự nguyện xóa bỏ cây có chất ma túy biện pháp cưỡng chế. Ngoài ra, Hoa Kỳ đã phối hợp với một số nước sử dụng máy bay phun thuốc diệt trừ cây coca.

Hỗ trợ phát triển thay thế, việc giúp tạo ra nguồn thu nhập hợp pháp thay cho thu nhập từ trồng cây có chất ma túy được coi là một giải pháp có tính căn bản và bền vững để giải quyết vấn đề trồng cây có chất ma túy. Tại Nam Mỹ, việc trồng cây coca mang lại hiệu quả kinh tế cao cho người dân. Thu nhập từ một ha trồng coca tại Peru là 4.500 USD so với 604 USD trồng các loại cây khác [82, tr.43]. Thông qua các dự án phát triển thay thế quy mô nhỏ tại các vùng trồng cây coca, Hoa Kỳ trực tiếp hỗ trợ tài chính cho các hộ nông dân ngừng trồng cây coca, xây dựng các hạ tầng kinh tế xã hội và phát triển các nguồn thu nhập thay thế. Đối với ma túy tổng hợp, Hoa Kỳ thực hiện các chương trình kiểm soát chặt chẽ việc sản xuất, xuất nhập khẩu, phân phối, sử dụng các chất hướng thần và tiền chất trong khuôn khổ Liên Hợp Quốc và

các thỏa thuận quốc tế nhằm không để thất thoát vào việc sản xuất ma túy bất hợp pháp. Ngoài ra, Hoa Kỳ thực hiện các chương trình hỗ trợ nâng cao năng lực kiểm soát ma túy tại các nước là nguồn sản xuất ma túy. Các chương trình này tập trung vào việc thành lập và nâng cao năng lực cho các cơ quan thực thi pháp luật về ma túy, xây dựng hệ thống văn bản pháp lý và hỗ trợ các hoạt động chống ma túy.

Ba là, ngăn chặn ma túy trên đường vận chuyển.

Nhằm ngăn chặn mua bán vận chuyển ma túy quốc tế Hoa Kỳ tiến hành các chiến dịch chống ma túy chung với các đối tác quốc tế. Trong đó, trọng tâm là ngăn chặn vận chuyển ma túy ở địa bàn trung chuyển; vô hiệu hóa đối tượng cầm đầu tập đoàn tội phạm ma túy và chống các hoạt động rửa tiền liên quan đến ma túy. Các hoạt động hợp tác này được thực hiện trong các khuôn khổ hợp tác song phương và đa phương thông qua các sáng kiến của Hoa Kỳ như Kế hoạch Colombo (2000), Sáng kiến an ninh Trung Mỹ (2008), Sáng kiến Merida (2008) và qua mạng lưới các văn phòng đại diện Cơ quan bài trừ ma túy của Hoa Kỳ ở nước ngoài.

2.1.2.2. Các công cụ chủ yếu

Một là, hệ thống các cơ quan có chức năng thực hiện hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy.

Để triển khai chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy, Hoa Kỳ đã thành lập các cơ quan chuyên trách đồng thời giao thêm nhiệm vụ thực hiện các chương trình hợp tác quốc tế cho một số cơ quan Liên bang. Các cơ quan này bao gồm:

Văn phòng Chính sách kiểm soát ma túy quốc gia (ONDCP). Được thành lập năm 1988 với vai trò là cơ quan giúp việc trực tiếp cho Tổng thống, ONDCP xây dựng chính sách kiểm soát ma túy quốc gia, trong đó bao gồm các chương trình kiểm soát ma túy quốc tế và phối hợp xây dựng đề xuất ngân

sách Liên bang dành cho phòng, chống ma túy trong và ngoài nước. Hàng năm, Giám đốc ONDCP soạn thảo và trình tổng thống ban hành Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia và ngân sách phòng, chống ma túy quốc gia.

Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, cơ quan chịu trách nhiệm điều phối toàn bộ các chương trình phòng, chống ma túy quốc tế do các cơ quan chính phủ Hoa Kỳ thực hiện, bao gồm cả viện trợ chống ma túy. Thực hiện nhiệm vụ này, năm 1978 Bộ Ngoại giao thành lập chức danh Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao về các vấn đề ma túy quốc tế đồng thời thành lập Vụ các vấn đề ma túy và thực thi pháp luật quốc tế (INL). Các chương trình kiểm soát ma túy quốc tế do Bộ Ngoại giao xây dựng và thực hiện tập trung vào một số lĩnh vực sau. *Một là*, chương trình giảm cầu quốc tế, theo đó Hoa Kỳ phối hợp với đối tác nước ngoài thực hiện các hoạt động hướng tới cộng đồng không ma túy, tổ chức tập huấn điều trị hướng tới các đối tượng là phụ nữ và trẻ em. *Hai là*, các chương trình triệt phá cây có chất ma túy ở nước ngoài, như tổ chức tập huấn, cung cấp trang thiết bị và hỗ trợ kỹ thuật cho việc triệt phá trên không và thủ công. *Ba là*, chương trình nâng cao năng lực thực thi pháp luật ma túy ở nước ngoài thông qua việc cung cấp huấn luyện, trang thiết bị và viện trợ kỹ thuật cho lực lượng thực thi pháp luật ở nước sở tại. Cũng trực thuộc Bộ Ngoại giao, Cơ quan viện trợ phát triển Hoa Kỳ (USAID) quản lý điều phối viện trợ phát triển xã hội, kinh tế dài hạn. USAID thực hiện các chương trình viện trợ phát triển chống ma túy, nhất là các chương trình phát triển thay thế, được thiết kế để giúp nông dân chấm dứt trồng cây có chất ma túy.

Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ giữ vai trò chủ đạo trong việc phát hiện, giám sát việc vận chuyển ma túy bất hợp pháp trên không và trên biển vào Hoa Kỳ, đồng thời đóng vai trò quan trọng trong việc thu thập, phân tích và cung cấp thông tin tình báo về ma túy bất hợp pháp cho các cơ quan thực thi pháp luật trong nước và đối tác nước ngoài. Bên cạnh đó, Bộ Quốc phòng cung cấp

viện trợ để huấn luyện, trang bị và cải thiện năng lực chống ma túy của các cơ quan liên quan của nước ngoài, bổ sung cho các chương trình viện trợ của Bộ Ngoại giao.

Bộ Tư pháp chịu trách nhiệm về thực thi pháp luật nhằm đảm bảo trật tự an toàn xã hội chống các mối đe dọa trong nước và từ nước ngoài, trong đó có mua bán, vận chuyển ma túy trái phép. Chức năng này được cụ thể hóa thành nhiều nhiệm vụ và do nhiều cơ quan trực thuộc thực hiện. Cơ quan bài trừ ma túy (DEA) được thành lập năm 1973 giữ vai trò chủ yếu trong việc làm giảm mối đe dọa ma túy bất hợp pháp đối với Hoa Kỳ thông qua các hoạt động thực thi pháp luật. DEA hợp tác với các đối tác thực thi pháp luật nước ngoài triệt phá các đường dây mua bán vận chuyển ma túy, bắt và truy tố tội phạm về ma túy và tịch thu tài sản do phạm tội ma túy mà có. Năm 2008, DEA duy trì hợp tác chống tội phạm với các nước thông qua 87 Văn phòng đại diện ở 63 quốc gia trên toàn cầu. Năm 2016, con số này là 90 Văn phòng tại 69 quốc gia [55]. Cục điều tra liên bang (FBI), một cơ quan khác thuộc Bộ Tư pháp, tiến hành thu thập thông tin bằng các thiết bị giám sát hiện đại đối với các tổ chức tội phạm ma túy quốc tế lớn và cơ sở hạ tầng tài chính của chúng. Năm 1993, Trung tâm tình báo ma túy quốc gia trực thuộc Bộ Tư pháp được thành lập với nhiệm vụ điều phối và xử lý thông tin về ma túy từ các cơ quan có liên quan và cung cấp thông tin về tổ chức, thành viên, nguồn tài chính và hoạt động của các tổ chức tội phạm về ma túy.

Bộ An ninh nội địa (DHS) chịu trách nhiệm thực thi các chính sách liên quan đến chặn bắt ma túy bất hợp pháp thẩm lậu ma túy từ bên ngoài qua biên giới vào Hoa Kỳ. Các đơn vị trực thuộc có tham gia vào hoạt động chống ma túy gồm Cơ quan hải quan và bảo vệ biên giới (CBP), Lực lượng bảo vệ bờ biển và Cơ quan thực thi luật xuất nhập cảnh và hải quan (ICE). Trong đó, Cơ quan bảo vệ bờ biển chủ trì việc chặn bắt ma túy trên biển gồm phạm vi

vùng nội thủy và vùng biển quốc tế; còn Cơ quan Hải quan chịu trách nhiệm chống vận chuyển ma túy qua tuyến đường không.

Như vậy, việc thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy có sự tham gia của khá nhiều cơ quan và lực lượng. Nhìn vào vai trò của các cơ quan trên có thể rút ra một số điểm đáng chú ý. *Một là,* vai trò nổi trội của Bộ Ngoại giao trong việc xây dựng và thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy. Đây là cơ quan trực tiếp nắm và tổ chức thực hiện các chương trình viện trợ quốc tế về ma túy, thay mặt chính phủ báo cáo kết quả thực hiện trước Quốc hội. Vai trò này của Bộ Ngoại giao đảm bảo chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy phù hợp và phục vụ chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ. *Hai là,* vai trò quan trọng của Bộ Quốc phòng. Kể từ khi được giao tham gia các hoạt động chống ma tuý năm 1986, vai trò quân đội trong công tác phòng, chống ma túy được mở rộng. Bộ Quốc phòng được yêu cầu cung cấp ngay lập tức các tin tức tình báo có liên quan đến ma túy cho các cơ quan dân sự, cho phép quân đội chuyên chở nhân viên phòng, chống ma túy bên ngoài lãnh thổ Hoa Kỳ, mở rộng vai trò của Lực lượng bảo vệ bờ biển trong các hoạt động chống ma túy trên vùng biển quốc tế. Bên cạnh đó, Bộ Quốc phòng còn thực hiện một số chương trình viện trợ cho cơ quan thực thi pháp luật nước ngoài. *Ba là,* hoạt động hợp tác quốc tế của các cơ quan thực thi pháp luật, như DEA và FBI, chủ yếu giới hạn trong phạm vi phối hợp nghiệp vụ chống tội phạm với các đối tác nước ngoài, việc thực hiện các chương trình viện trợ rất hạn chế, chỉ ở quy mô nhỏ.

Hai là, cơ chế xác nhận.

Cơ chế này được quy định trong Luật chống lạm dụng ma túy năm 1986. Theo đó, hàng năm chính quyền phải xác định danh sách các nước là "nguồn sản xuất ma túy bất hợp pháp chủ yếu" và "trung chuyển ma túy bất hợp pháp chủ yếu", "có tác động đáng kể tới Hoa Kỳ" và xác nhận các nước

này có sự hợp tác "đầy đủ" với Hoa Kỳ. (Theo Điều 481 Luật viện trợ nước ngoài năm 1961 được sửa đổi năm 1986 của Mỹ: Nước sản xuất chủ yếu là nước có diện tích trồng và thu hoạch cây thuốc phiện từ 1.000ha/năm trở lên, hoặc có diện tích trồng và thu hoạch cây cô ca từ 1.000 ha/năm trở lên, hoặc trồng và thu hoạch cây cần sa từ 5.000 ha/ năm trở lên. Nước trung chuyển chủ yếu là nước có nguồn ma túy và chất hướng thần hoặc các chất bị kiểm soát khác có tác động trực tiếp và đáng kể đến Hoa Kỳ hoặc qua đó ma túy hoặc các chất bị kiểm soát khác được vận chuyển) [165]. Nếu không được xác nhận, Hoa Kỳ sẽ ngừng viện trợ, trừ viện trợ có tính nhân đạo và có liên quan đến ma túy, đồng thời sẽ bỏ phiếu phủ quyết đối với các khoản vay từ các thể chế tài chính quốc tế cho các nước đó. Nếu cho rằng việc ngừng viện trợ có thể phương hại đến lợi ích thiết yếu của Hoa Kỳ, Tổng thống có thể ra quyết định miễn trừ các biện pháp trừng phạt. Đến năm 2002, quy định này được điều chỉnh theo hướng mở rộng hơn. Theo đó, thay vì xác nhận "sự hợp tác đầy đủ", Tổng thống sẽ xác nhận một nước "chứng tỏ đã có những nỗ lực thực chất" trong chống ma túy bất hợp pháp. Năm 2005, Quốc hội một lần nữa sửa đổi quy định về cơ chế xác nhận, theo đó chính quyền phải bổ xung các nước nhập khẩu và xuất khẩu ephedrine và pseudoephedrine (hai loại tiền chất chủ yếu để sản xuất ma túy tổng hợp) vào đối tượng các nước cần xác nhận. Luật cũng quy định các tiêu chí để xác định một quốc gia đã hợp tác đầy đủ với Hoa Kỳ, bao gồm: Việc tham gia các công ước quốc tế về kiểm soát ma túy; nỗ lực của chính phủ nhằm giảm sản xuất và mua bán ma túy; chống rửa tiền, tham nhũng; thực hiện các yêu cầu dẫn độ của Hoa Kỳ và hợp tác với các cơ quan thực thi pháp luật của Hoa Kỳ. Luật quy định, vào tháng 3 hàng năm, chính quyền có báo cáo chi tiết về tình hình kiểm soát ma túy của mỗi quốc gia, trong đó liệt kê danh sách các nước cần phải xác nhận và kết quả xác nhận.

Tổng thống Clinton đã sử dụng mạnh mẽ công cụ này. Năm 1994, Nigeria, một quốc gia trọng điểm về buôn bán ma túy lần đầu tiên đã không được xác nhận, trong khi Bolivia và Peru, hai nước sản xuất coca lớn nhất thế giới được đưa vào danh sách các nước "được miễn" vì lý do có lợi ích thiết yếu với Hoa Kỳ. Năm 1996 và 1997, Chính quyền Clinton không xác nhận sự hợp tác của Colombia, quyết định này trở thành nguyên nhân gây căng thẳng giữa Hoa Kỳ và các nước láng giềng Mỹ La tinh. Cũng trong năm 1997, việc Chính quyền quyết định xác nhận sự hợp tác của Mexico bất chấp sự gia tăng tham nhũng liên quan đến ma túy ở nước này đã gây ra nhiều tranh cãi. Đây cũng là năm mà số các quốc gia được coi là không hợp tác với Hoa Kỳ có số lượng lớn nhất (gồm: Afghanistan, Myanmar, Iran, Nigeria, Campuchia, Colombia, Pakistan, Paraguay, trong đó 4 nước sau cùng được hưởng việc miễn trừ) [172].

Dưới thời Chính quyền G. W. Bush, danh sách các nước được coi là nước trung chuyển hoặc nguồn sản xuất ma túy không mấy thay đổi và có xu hướng thu hẹp hơn. Năm 2004, Tổng thống Bush đưa Thái Lan ra khỏi danh sách và hai năm sau đó, năm 2006, đến lượt Việt Nam và Trung Quốc được đưa ra khỏi danh sách này, làm cho danh sách chỉ còn 21 quốc gia (gồm: Afghanistan, The Bahamas, Bolivia, Brazil, Myanmar, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Haiti, India, Jamaica, Laos, Mexico, Nigeria, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, and Venezuela) [181]. Trong cả hai nhiệm kỳ của Tổng thống Bush, số các quốc gia được coi là không hợp tác đầy đủ với Hoa Kỳ chỉ giới hạn trong một số nước gồm: Myanmar, Haiti, Goatemala, Bolivia và Venezuela, trong đó riêng Myanmar không được hưởng việc miễn trừ một lần nào.

Tổng thống Obama tiếp tục thực hiện cơ chế xác nhận với quan điểm tương đối mềm mỏng. Số các nước cần phải xác nhận không thay đổi so với

thời kỳ Tổng thống Bush và trong suốt nhiệm kỳ. Số các nước không được xác nhận tập trung vào ba nước: Myanmar, Venezuela và Bolivia. Năm 2012, mặc dù bị đánh giá là chưa hợp tác đầy đủ, chính quyền Hoa Kỳ đã miễn áp dụng các chế tài đối với cả ba nước này.

Kể từ khi được ban hành, cơ chế xác nhận này là vấn đề tranh cãi. Những người ủng hộ lập luận rằng đây là một công cụ ngoại giao hữu hiệu để thực thi các cam kết kiểm soát ma túy quốc tế vì buộc chính phủ nước ngoài có trách nhiệm đối với hành động của họ trước cộng đồng quốc tế. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, như Bolivia, việc không xác nhận từ năm 2008 tỏ ra có tác động ngược lại, gây ra sự chia rẽ trong chính sách kiểm soát ma túy giữa hai nước, nhất là trong việc chống buôn bán vận chuyển ma túy, đồng thời làm gia tăng mối quan hệ vốn căng thẳng giữa hai bên. Các nước khác thì chỉ trích tính chất đơn phương và thiếu hợp tác của tiến trình này và cho rằng nên sử dụng diễn đàn khu vực hoặc đa phương để đánh giá nỗ lực kiểm soát ma túy của các quốc gia, thay vì từ một quốc gia đơn lẻ. Chính phủ các nước Mỹ La tinh, thành viên của Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS) cho rằng cơ chế xác nhận quá cứng nhắc. Tổng thư ký OAS bình luận "hầu hết mọi quốc gia tại bán cầu này nghĩ rằng tiến trình đơn phương là bất tiện" [44, tr.132]. Thêm vào đó, việc sử dụng tiêu chuẩn kép, việc đánh giá không chỉ dựa trên nỗ lực kiểm soát ma túy mà còn căn cứ vào các tính toán khác đã làm giảm uy lực của công cụ này. Trong một số trường hợp, những nước không được xác nhận có thể vẫn đang hợp tác đầy đủ với Hoa Kỳ nhưng vào thời điểm xem xét họ không có quan hệ thân thiện với Hoa Kỳ. Việc không xác nhận Colombia vào năm 1996 và năm 1997 hay Venezuela những năm gần đây xuất phát từ sự căng thẳng trong mối quan hệ giữa hai nước hơn là việc thiếu hợp tác trong kiểm soát ma túy.

Việc thực hiện cơ chế xác nhận là hành vi đơn phương của Hoa Kỳ và

được sử dụng để gây sức ép, buộc các nước thực hiện các chính sách kiểm soát ma túy phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ. Đây chính là "cây gậy" của Hoa Kỳ, mặc dù không phải công cụ mới, nhưng điều đáng nói ở đây là đã được thể chế hóa thành cơ chế pháp lý để triển khai thực hiện.

Ba là, viện trợ

Nếu như cơ chế xác nhận là "cây gậy" thì việc cung cấp viện trợ phòng, chống ma túy là "củ cà rốt", hai công cụ đặc trưng trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ. Việc Hoa Kỳ cung cấp viện trợ kiểm soát ma túy nhằm mục tiêu chủ yếu là thuyết phục các nước chia sẻ trách nhiệm và hợp tác với Hoa Kỳ trong ngăn chặn việc sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy.

Hoa Kỳ đài thọ toàn bộ chương trình đào tạo toàn cầu được thực hiện tại các Học viện thực thi pháp luật quốc tế, đồng thời cung cấp viện trợ trực tiếp cho các cơ quan chuyên môn của Liên Hợp Quốc (như UNODC, INCB) để thực hiện các sáng kiến hoạt động phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ, như các sáng kiến kiểm soát việc xuất nhập khẩu các tiền, hóa chất nguy cơ cao. Ngoài ra, Hoa Kỳ còn cung cấp viện trợ cho một số tổ chức đa phương (như Tổ chức Colombo) để thực hiện chương trình phòng, chống ma túy ở những nơi Hoa Kỳ không có hoạt động hợp tác trực tiếp.

Hoa Kỳ cung cấp viện trợ trực tiếp cho các nước nhằm hỗ trợ công tác phòng, chống ma túy như: Nâng cao năng lực cho các cơ quan thực thi pháp luật về ma túy; xóa bỏ cây có chất ma túy và cho các chương trình phát triển thay thế; đấu tranh chống tội phạm ma túy; hỗ trợ việc củng cố hệ thống tư pháp, chống tham nhũng và một số chương trình phòng ngừa tệ nạn ma túy. Cơ quan đề xuất kinh phí viện trợ cho các chương trình kiểm soát ma túy quốc tế là Văn phòng chính sách ma túy quốc gia, trên cơ sở tập hợp nhu cầu từ các cơ quan có liên quan, trong đó chủ yếu là Bộ Ngoại giao (Vụ các vấn đề thực thi pháp luật quốc tế và Cơ quan viện trợ phát triển quốc tế), Bộ Tư

pháp (Cơ quan bài trừ ma túy) và Bộ Quốc phòng. Sau khi được quốc hội phê duyệt, khoản viện trợ này được giao cho các Bộ thực hiện, trong đó Bộ Ngoại giao trực tiếp điều hành phần lớn nguồn ngân sách này, gồm các chương trình đào tạo quốc tế, viện trợ phát triển cây trồng thay thế, viện trợ nâng cao năng lực, thể chế cho đối tác nước ngoài.

Để được nhận viện trợ, các quốc gia cần đáp ứng những điều kiện nhất định. Theo quy định trong Luật viện trợ nước ngoài năm 1961 (đã sửa đổi), Hoa Kỳ không cung cấp viện trợ cho lực lượng an ninh nước ngoài có liên quan đến vi phạm nhân quyền nghiêm trọng. Nhân viên các nước tham gia các chương trình tập huấn do Hoa Kỳ đài thọ phải thỏa mãn điều kiện không có hành vi vi phạm nhân quyền. Đối với việc xóa bỏ cây có chất ma túy bằng cách sử dụng máy bay phun thuốc diệt cỏ, luật giới hạn mức viện trợ trong việc mua hóa chất là 20% cho đến khi Bộ trưởng Ngoại giao có báo cáo lên Quốc hội xác nhận loại thuốc diệt cỏ đang được sử dụng đáp ứng đầy đủ tiêu chuẩn của cơ quan bảo vệ môi trường.

Ngân sách dành cho viện trợ phòng, chống ma túy quốc tế của Hoa Kỳ tăng khá nhanh, từ 243,6 triệu USD năm 1996 (3,6% toàn bộ ngân sách kiểm soát ma túy) lên 1.149 triệu USD năm 2005 (9,1% ngân sách kiểm soát ma túy) và 2.595 triệu USD năm 2010 (10%)[113, tr.8]. Mức độ viện trợ của Hoa Kỳ tùy thuộc vào mức độ ưu tiên và quan hệ với từng đối tác. Là một khu vực được ưu tiên cao, trong khi viện trợ kinh tế giảm từ 1,7 tỷ USD năm 1986 xuống 650 triệu USD năm 1996, viện trợ liên quan đến ma túy của Hoa Kỳ cho Mỹ La tinh và Caribe tăng từ 60 triệu USD lên 134 triệu USD, chiếm tới 20% tổng số viện trợ song phương cho Mỹ Latinh so với 3% của thời kỳ trước đó [131, tr.10]. Afghanistan, một quốc gia có vị trí ưu tiên cao đã nhận ít nhất 7 tỷ USD viện trợ chống ma túy kể từ năm 2002, trong đó 4 tỷ USD qua Bộ Ngoại giao và 3 tỷ USD qua Bộ Quốc phòng [135, tr.4].

Tuy nhiên quá trình cung cấp viện trợ quốc tế chống ma túy của Hoa Kỳ cũng bộc lộ một số vấn đề. Việc sử dụng kinh phí viện trợ này, trong một số trường hợp đã không được kiểm soát một cách chặt chẽ đảm bảo sử dụng đúng mục đích. Mặc dù đã có những quy định kiểm soát chặt chẽ, vẫn xuất hiện tình trạng quản lý lỏng lẻo đối với nguồn viện trợ phòng, chống ma túy. Ví dụ, năm 1996, Mexico đã sử dụng các máy bay trực thăng được Hoa Kỳ viện trợ vào việc chuyên chở nhân viên không làm nhiệm vụ chống ma túy [195, tr.15]. Với việc quy định thêm những điều kiện viện trợ, Hoa Kỳ mong muốn gây thêm sức ép ngoại giao để hỗ trợ các mục tiêu chính sách đối ngoại và chống ma túy, nhưng bị coi là những rào cản hành chính phiền hà. Trong trường hợp viện trợ cho Mexico, những rào cản này đã gây ra sự chậm trễ trong việc triển khai thực hiện, dẫn đến tâm trạng thất vọng trong giới hoạch định chính sách [197]. Bên cạnh đó, việc sử dụng viện trợ để áp đặt mục tiêu và hoạt động chống ma túy không phải lúc nào cũng được nước tiếp nhận đồng thuận. Đây là vấn đề rất quan trọng vì sự đồng thuận của đối tác nước ngoài là yếu tố đảm bảo cho sự thành công cho hoạt động hợp tác. Việc thiếu vắng một thỏa thuận chân thành và có ý nghĩa giữa hai bên về các mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp chống ma túy sẽ luôn tiềm ẩn những xung đột lớn giữa Hoa Kỳ và đối tác nước ngoài. Tại Colombia, trong khi Hoa Kỳ coi vấn đề buôn bán, vận chuyển ma túy là mối đe dọa lớn đối với lợi ích của Hoa Kỳ, Colombia coi việc triển khai mạnh các biện pháp quân sự và thực thi pháp luật về ma túy tiềm ẩn mối đe dọa đối với nền dân chủ ở nước này. Do vậy, trong khi Colombia mong muốn dành viện trợ nhiều hơn cho phát triển kinh tế Hoa Kỳ lại muốn dùng nguồn lực này cho các chương trình trực tiếp chống ma túy.

Việc sử dụng "cây gậy" và "củ cà rốt" trong mối quan hệ với các nước là nguồn sản xuất hoặc trung chuyển ma túy bất hợp pháp như thế nào cho có

hiệu quả tiếp tục là vấn đề tranh cãi trong nội bộ Hoa Kỳ. Những người ủng hộ chính sách gắn lợi ích viện trợ với mục tiêu kiểm soát ma túy quốc tế cho rằng việc cấm vận có thể tạo ra sức ép buộc các nước phải chống ma túy bất hợp pháp một cách thực chất. Giải pháp này càng có hiệu quả hơn nếu đối tượng bị áp dụng là nước đang phát triển vốn cần sự tiếp cận đối với thị trường Hoa Kỳ. Những người phản đối cho rằng cấm vận có thể gây ra hiệu quả không mong muốn đối với sự ổn định kinh tế và chính trị ở nước bị áp dụng, làm cho họ càng phụ thuộc nhiều hơn vào buôn bán ma túy. Thêm vào đó, cấm vận mang tính chất độc đoán, xúc phạm tự hào dân tộc và được nhiều nước coi là biểu hiện của chủ nghĩa đế quốc [80].

2.2. Thực tiễn triển khai chính sách

Việc triển khai chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy được thực hiện thông qua các chương trình gắn với từng đối tác và khu vực cụ thể, trong đó Hoa Kỳ xác định một số đối tác và khu vực ưu tiên. Đây là quốc gia, khu vực được xác định là nguồn sản xuất hoặc trung chuyển ma túy chủ yếu đến Hoa Kỳ hoặc tổ chức quốc tế có vai trò quan trọng trong lĩnh vực phòng, chống ma túy. Các quốc gia và khu vực ưu tiên sẽ được Hoa Kỳ tập trung giải pháp, nguồn lực thúc đẩy công tác phòng, chống ma túy. Việc xác định địa bàn ưu tiên như trên bám rất sát vào mục tiêu của chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy, đồng thời thể hiện tính thực dụng của Hoa Kỳ trong quá trình thực hiện. Thực tiễn triển khai hợp tác của Hoa Kỳ sẽ được phân tích làm rõ từ góc độ hợp tác đa phương (các hoạt động hợp tác có tính toàn cầu và khu vực) và hợp tác song phương dưới đây.

2.2.1. Thực tiễn triển khai chính sách hợp tác đa phương

2.2.1.1. Hợp tác với Liên Hợp Quốc

Hợp tác của Hoa Kỳ với Liên Hợp Quốc trong lĩnh vực phòng, chống

ma túy được thực hiện thông qua các cơ quan có vai trò quan trọng trong thể chế kiểm soát ma túy quốc tế. Hoa Kỳ là thành viên của Ủy ban kiểm soát ma túy Liên Hợp Quốc (CND) kể từ khi được thành lập năm 1946 đến nay. CND có chức năng trên theo dõi giám sát tình hình ma túy thế giới, xây dựng các chiến lược và đề xuất các giải pháp xử lý vấn đề ma túy thế giới, tập trung vào các lĩnh vực giảm cung, giảm cầu và thúc đẩy các sáng kiến phát triển thay thế. Các vấn đề này được thảo luận và quyết định tại các kỳ họp thường niên của CND. Hoa Kỳ là nhà tài trợ quan trọng cho Cơ quan tội phạm và ma túy (UNODC) và Ủy ban kiểm soát ma túy quốc tế (INCB). UNODC là cơ quan chuyên môn về chính sách ma túy của Liên Hợp Quốc với nhiệm vụ hỗ trợ các quốc gia thông qua các dự án kỹ thuật, nghiên cứu nâng cao nhận thức về ma túy làm cơ sở cho quyết định chính sách và thực hiện chức năng thư ký cho CND. INCB là cơ quan gồm 13 chuyên gia độc lập với nhiệm vụ giám sát việc thực hiện ba công ước quốc tế về kiểm soát ma túy. Theo đó, INCB tìm hiểu và khắc phục những điểm yếu trong hệ thống kiểm soát ma túy quốc gia và quốc tế; giải thích về các vi phạm công ước và kiến nghị các quốc gia áp dụng các biện pháp cần thiết để tuân thủ đầy đủ quy định

Trong giai đoạn 1993-2013, Hoa Kỳ triển khai hợp tác với Liên Hợp Quốc trong lĩnh vực phòng, chống ma túy nhằm các mục tiêu sau đây: *Một là*, đảm bảo tính vẹn toàn của hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện có. *Hai là*, tạo sự đồng thuận ủng hộ các các nước đối với sáng kiến của Hoa Kỳ, hỗ trợ năng lực chống ma túy ở các khu vực mà Hoa Kỳ không có điều kiện hợp tác song phương vì lý do chính trị hoặc hậu cần. *Ba là*, quản lý chặt chẽ các loại tiền chất trong quá trình giao dịch quốc tế, ngăn chặn việc sử dụng các chất này vào việc sản xuất ma túy trái phép. Đối với Hoa Kỳ, mục tiêu thứ nhất có ý nghĩa hết sức quan trọng ở chỗ hoạt động hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện có là phù hợp với chính sách kiểm soát ma túy trong nước, đồng thời tạo

cơ sở pháp lý cho các hoạt động đang thực hiện ở nước ngoài của Hoa Kỳ. Là cơ quan chủ trì thực hiện các mục tiêu trên, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ xác định sẽ "làm việc với các tổ chức quốc tế thông qua các kênh ngoại giao nhằm thể hiện lợi ích của Hoa Kỳ bằng đàm phán và thực hiện các tiêu chuẩn được quốc tế công nhận", đồng thời "giới thiệu các tiêu chuẩn và thực tiễn tốt của Hoa Kỳ làm mô hình cho các chính phủ nước ngoài" [41].

Những năm đầu trong thập niên 1990, mọi việc diễn ra rất thuận lợi đối với Hoa Kỳ. Năm 1990, Phiên họp đặc biệt của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc về vấn đề ma túy được tổ chức nhằm thu hút sự quan tâm của toàn thế giới, tạo động lực chính trị nhằm giải quyết vấn đề ma túy toàn cầu. Với khuôn khổ pháp lý và thể chế kiểm soát ma túy đã được thành lập, đặc biệt là việc thông qua Công ước về các chất hướng thần hai năm trước đó, cộng đồng quốc tế tỏ ra lạc quan trước khả năng đẩy lùi xu hướng mở rộng thị trường ma túy bất hợp pháp và các hệ lụy kèm theo. Tại kỳ họp này, Liên Hợp Quốc tuyên bố lấy thập niên 1990 là thập niên Liên Hợp Quốc chống ma túy, kêu gọi các nước nhanh chóng tham gia các công ước kiểm soát ma túy của Liên Hợp Quốc và quyết định thành lập Chương trình kiểm soát ma túy Liên Hợp Quốc (UNDCP) để trợ giúp các nước xây dựng và thực hiện các chiến lược phòng, chống ma túy [151].

Tuy nhiên, từ cuối thập niên 1990, đã xuất hiện những khác biệt về quan điểm trong việc giải quyết vấn đề ma túy toàn cầu. Sự leo thang trong cuộc chiến chống ma túy do Hoa Kỳ lãnh đạo, đặc trưng bởi sự giam giữ số lượng lớn người phạm tội và mở rộng vai trò của quân đội và thực thi pháp luật tại nhiều nước, đã đặt ra những ngờ vực ở nhiều nước Mỹ La tinh. Trong khi đó, các nước này đã điều chỉnh chính sách kiểm soát ma túy theo hướng chuyển từ thực thi pháp luật sang cách tiếp cận dựa trên y tế và thực hiện các chương trình giảm hại thực dụng. Vốn là chiến trường chủ yếu của cuộc chiến

chống ma túy, các nước Mỹ La tinh đã bắt đầu tìm kiếm giải pháp cân bằng hơn cho vấn đề ma túy. Họ yêu cầu Hoa Kỳ phải nhận trách nhiệm về sự gia tăng của buôn bán ma túy bất hợp pháp gây ra bởi thói quen sử dụng ma túy và thiếu quyết tâm chính trị trong việc giảm cầu ma túy trong nước. Bên cạnh đó, Châu Âu đã trở thành trung tâm thực hiện chính sách kiểm soát ma túy thực dụng, như: Phi hình sự hóa hành vi sử dụng hoặc tàng trữ ma túy để sử dụng, đồng thời thực hiện các chương trình cấp phát bơm kim tiêm, bao cao su.

Nhưng những nỗ lực của một số nước muốn sử dụng UNGASS 1998 để đánh giá lại hiệu quả hoạt động thể chế kiểm soát ma túy quốc tế từ đó có thể điều chỉnh các công ước kiểm soát ma túy đã không thành công. Trong quá trình chuẩn bị tại CND, toàn bộ các vấn đề nhạy cảm như giảm tác hại, phi hình sự hóa, vấn đề sử dụng cần sa và lá cây coca và khả năng sửa đổi công ước kiểm soát ma túy đều bị vô hiệu hóa và gạt ra ngoài chương trình nghị sự. Tuyên bố chính trị thông qua tại UNGASS 1998 tiếp tục kêu gọi các quốc gia gia nhập hoặc phê chuẩn ba công ước quốc tế về kiểm soát ma túy và cam kết "thông qua và thực thi luật và chiến lược quốc gia toàn diện để các quy định của các công ước này có hiệu lực" [21, tr.8]. Tư tưởng không khoan nhượng, hướng tới mục tiêu bài trừ ma túy hoàn toàn được phản ảnh trong khẩu hiệu được đưa ra tại hội nghị: "Một thế giới không có ma túy: Chúng ta có thể làm được". Tại Hội nghị này, ngoài việc tranh thủ các nước khẳng định sự toàn vẹn của cơ chế kiểm soát ma túy quốc hiện có, Hoa Kỳ ủng hộ Chiến lược kiểm soát cây coca và thuốc phiện đến năm 2008 do Chương trình ma túy của Liên Hợp Quốc (UNDCP) dự thảo. Mặc dù bản chiến lược này đã không được trình ra xem xét tại Kỳ họp đặc biệt, Hoa Kỳ đã thành công khi đưa một mục tiêu cơ bản được nêu ra trong dự thảo Chiến lược vào Tuyên bố chính trị: "Các quốc gia thành viên cam kết phối hợp chặt chẽ với Chương trình ma túy Liên Hợp Quốc để xây dựng các chiến lược nhằm xóa bỏ hoặc

giảm đáng kể việc trồng bất hợp pháp cây coca, cần sa và thuốc phiện vào năm 2008" [21, tr.9]. Với cam kết này, Hoa Kỳ có cơ sở để thuyết phục, thậm chí gây sức ép buộc các nước phải giảm diện tích trồng cây có chất ma túy, vốn là một mục tiêu trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ.

Mặc dù vậy, sau năm 2000, xu hướng điều chỉnh chính sách kiểm soát ma túy ngày càng trở nên rõ rệt hơn. Bên cạnh các nước châu Âu, các nước Mỹ La tinh nổi lên như lực lượng thúc đẩy mạnh mẽ tiến trình này. Phép thử đầu tiên về cải cách hệ thống là việc năm 2009 Bolivia chính thức đề nghị bỏ quy định cấm sử dụng lá coca trong Công ước 1961, với lập luận rằng việc nhai lá coca là một phần truyền thống văn hóa của người bản xứ. Tiếp đó, năm 2013, Urugoay quyết định quản lý hợp pháp thị trường cần sa, một quyết định hoàn toàn trái với quy định của Công ước 1961. Ngoài ra, những kêu gọi đổi mới chính sách này được sự ủng hộ của các tổ chức xã hội dân sự, như các tổ chức phi chính phủ (NGO), những người làm công tác điều trị cai nghiện, tổ chức của những người sử dụng ma túy. Các tổ chức NGO đã liên kết hình thành Tập đoàn chính sách ma túy quốc tế (IDPC) tiến hành các vận động đổi mới chính sách kiểm soát ma túy hiện tại. Tại phiên họp thường kỳ của CND năm 2005, nhiều nước và tổ chức phi chính phủ đã phản đối lập trường không khoan nhượng với ma túy thể hiện trong ba công ước quốc tế về kiểm soát ma túy. Trong khi đó, Cộng đồng châu Âu đã thể hiện lập trường thống nhất trong việc thực hiện mạnh mẽ cách tiếp cận giảm hại và đưa yếu tố nhân quyền vào chính sách kiểm soát ma túy quốc tế, như bỏ án tử hình, đảm bảo quyền con người trong chính sách đối với người sử dụng ma túy.

Hoa Kỳ phản đối mạnh mẽ các xu hướng nêu trên. Thậm chí, lập trường chống hợp pháp hóa sử dụng ma túy còn được đưa vào trong luật. Theo đó Hoa Kỳ sẽ "chống lại bất kỳ nỗ lực nào nhằm hợp pháp hóa việc sử

dụng bất cứ một chất nào mà cơ quan Dược phẩm và thực phẩm chưa phê chuẩn cho sử dụng vào mục đích y tế" [138, tr.14]. Vì vậy Hoa Kỳ đã ngăn chặn việc đưa các quan điểm mới vào các văn bản chính thức của Liên Hợp Quốc. Với quan điểm cho rằng chỉ bằng giảm người sử dụng mới giảm được vấn đề ma tuý, Hoa Kỳ tập trung phản đối cải cách chính sách kiểm soát ma túy, nhất là xu hướng giảm hại. Trong khi các biện pháp giảm hại được chấp nhận rộng rãi ở Châu Âu, Hoa Kỳ kiên trì ép Liên Hiệp quốc giữ quan điểm chống lại giảm hại, nhất là chương trình trao đổi bơm kim tiêm. Trước sức ép của Hoa Kỳ và nhiều nước khác [153], UNODC đã phải xóa bỏ từ "giảm hại" khỏi các ấn phẩm chính thức của mình của mình. Năm 2009, tại hội nghị cấp cao của Liên Hợp Quốc đánh giá 10 năm thực hiện các cam kết của UNGASS 1998, Hoa Kỳ và nhiều nước đã thành công trong việc ngăn chặn không đưa vào Tuyên bố chính trị của Hội nghị các nội dung liên quan đến các chương trình giảm hại. Lý do công khai được đưa ra là những quy định này trái với nội dung của ba Công ước quốc tế về kiểm soát ma túy. Nhưng về bản chất, Hoa Kỳ lo ngại trước khả năng thay đổi trọng tâm của chính sách kiểm soát ma túy toàn cầu từ tập trung đấu tranh chống ma túy bất hợp pháp (vốn phù hợp với lợi ích của Hoa Kỳ) sang chăm sóc, điều trị người sử dụng ma túy. Đáp lại đề nghị sửa Công ước của Bolivia, Hoa Kỳ thành lập "nhóm bạn bè của Công ước" và đã huy động nhóm G8 ủng hộ việc bác bỏ bất kỳ đề nghị thay đổi nào. Sự phản đối của Hoa Kỳ và 18 quốc gia "bạn bè" đã ngăn chặn thành công đề xuất sửa đổi Công ước 1961 của Bolivia. Do không được chấp nhận, năm 2011 Bolivia đã rút khỏi Công ước 1961 sau đó tái gia nhập vào năm 2013 với điều khoản bảo lưu việc sử dụng lá coca theo phương thức truyền thống.

Trong quá trình trên, Hoa Kỳ đã sử dụng vị thế nước lớn, một trong những nước tài trợ chủ yếu cho lĩnh vực phòng, chống ma túy của Liên Hợp

Quốc [153], cùng với các công cụ ngoại giao để thuyết phục các nước ủng hộ lập trường của mình. Bất kỳ quốc gia nào khi cân nhắc việc tạo ra sự thay đổi trong khuôn khổ Liên Hợp Quốc đều không thể bỏ qua vị thế nước lớn của Hoa Kỳ, người đang bảo vệ chính sách ma túy toàn cầu dựa trên lập trường không khoan nhượng với ma túy. Hoa Kỳ đã sử dụng CND như một diễn đàn tập hợp lực lượng chống lại những xu hướng cải cách không phù hợp với chính sách và lợi ích của mình. Như có một nghiên cứu nhận xét, khi một cường quốc thể hiện sự can dự ở mức cao, sẽ có rất ít phản đối hoặc không đáp ứng từ các quốc gia được đề nghị ủng hộ, trừ khi sự ủng hộ đó đi ngược lại lợi ích quốc gia. "Nhìn chung, hợp tác với Hoa Kỳ trong lĩnh vực ma túy không xung đột một cách đáng kể với lợi ích của quốc gia khác" và do vậy, họ sẵn sàng ủng hộ [40, tr.1422].

Dưới Chính quyền Obama, Hoa Kỳ có những điều chỉnh nhất định về chính sách kiểm soát ma túy trong nước. Việc điều chỉnh này là hệ quả của sự phản đối ngày càng tăng từ các cơ quan nghiên cứu và tổ chức phi chính phủ đối với chính sách cứng rắn, nặng về thực thi pháp luật và coi nhẹ các giải pháp y tế xã hội. Thậm chí hai bang Washington và Colorado đã thông qua luật cho phép sử dụng cần sa có kiểm soát. Chính quyền Obama thừa nhận nghiện là căn bệnh mạn tính của não do vậy cần điều trị bằng phương pháp y tế, đưa việc điều trị rối loạn này vào bảo hiểm y tế, bỏ quy định áp dụng khung hình phạt tối thiểu đối với hành vi tàng trữ cocaine số lượng nhỏ [98]. Từ những thay đổi trong nước, Hoa Kỳ cũng đã có sự điều chỉnh lập trường đối với chính sách kiểm soát ma túy quốc tế theo hướng mềm mỏng hơn. Bên cạnh việc tiếp tục duy trì hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện có, Hoa Kỳ chấp nhận thảo luận về những sự khác biệt trong chính sách kiểm soát ma túy của mỗi nước và coi sự khác biệt này là sự "giải thích linh hoạt" nội dung của các công ước quốc tế. Những điều chỉnh này của Hoa Kỳ sẽ có tác động sâu

sắc đối với chính sách kiểm soát ma túy quốc tế trong thời gian tới.

Một nội dung quan trọng khác là thông qua hợp tác với các cơ quan chuyên môn của Liên Hợp Quốc, Hoa Kỳ mong muốn kiểm soát chặt chẽ việc xuất khẩu, nhập khẩu và kinh doanh tiền chất. Hoa Kỳ coi đây là một giải pháp quan trọng nhằm ngăn chặn tình trạng sản xuất ma túy tổng hợp toàn cầu, từ đó giảm số lượng ma túy tổng hợp thẩm lậu vào trong nước. Năm 2006, Hoa Kỳ đệ trình CND thông qua dự thảo nghị quyết mang tên "Tăng cường hệ thống kiểm soát tiền chất sử dụng vào việc điều chế ma túy tổng hợp". Nghị quyết yêu cầu các nước cung cấp cho INCB các giao dịch hợp pháp về tiền chất và cho phép INCB chia sẻ các thông tin này với các cơ quan thực thi pháp luật để ngăn ngừa việc sử dụng để sản xuất ma túy tổng hợp [182, tr.73]. Hoa Kỳ phối hợp với INCB đề xuất và triển khai thực hiện Sáng kiến thông báo đa phương, theo đó Hoa Kỳ, Ủy ban Châu Âu và các nước sản xuất hóa chất chủ yếu tiến hành trao đổi thông tin giữa các cơ quan quản lý và cơ quan thực thi pháp luật trên cơ sở tự nguyện, không chính thức. Hoa Kỳ tham gia các sáng kiến quốc tế về kiểm soát tiền chất do INCB khởi xướng, tập trung vào một số loại hóa chất có nguy cơ cao như ephedrine và pseudoephdrine, thành phần chủ yếu của ma túy tổng hợp. Hoa Kỳ tham gia hệ thống thông báo tiền xuất khẩu trực tuyến để theo dõi việc xuất, nhập khẩu các hóa chất có nguy cơ cao vào Hoa Kỳ (Hệ thống thông báo tiền xuất khẩu trực tuyến - Pre- Export Notification Online – PEN, là hệ thống theo đó các quốc gia xuất khẩu tiền chất nằm trong danh mục quản lý phải thông báo trước cho nước nhập khẩu các thông tin liên quan đến lô hàng xuất khẩu và chỉ được xuất khẩu sau khi có xác nhận về tính hợp pháp từ nước nhập khẩu).

Hoa Kỳ tham dự án Operation Ice Block với mục tiêu kiểm soát các hoạt động thương mại liên quan đến ephedrine và pseudoephdrine. Với sự tham gia của 54 nước, kết quả là đã có hơn 49 tấn hóa chất có thể sử dụng để

sản xuất 44 tấn ma túy tổng hợp với trị giá bán lẻ là 4,9 tỷ USD đã bị tịch thu hoặc dừng lại trên đường vận chuyển [183, tr.74]. Hoa Kỳ tham gia và giữ vai trò chính trong hai dự án kiểm soát tiền chất toàn cầu Cohesion và Prism. Dự án Cohesion được hình thành từ năm 2002 dưới sự điều hành của INCB nhằm giám sát các loại hóa chất được sử dụng vào việc điều chế cocaine và heroin. Dự án Prism được thực hiện từ năm 2005, nhằm kiểm soát có hiệu quả các tiền chất sử dụng vào việc điều chế ma túy tổng hợp. Hoa Kỳ là thành viên của nhóm đặc nhiệm của dự án này, đồng thời thúc đẩy việc hình thành cơ sở dữ liệu về các giao dịch tiền chất có liên quan trên cơ sở tự nguyện. Trong nửa đầu năm 2006, dự án Cohesion giám sát 472 chuyến hàng acetic anhydride, 494 chuyến hàng potassium permanganate. Còn dự án Prism giám sát trên 900 chuyến hàng tiền chất ephedrine and pseudoephedrine [181, tr.74]. Để hỗ trợ cho việc thực hiện các hoạt động quản lý tiền chất quốc tế, trong giai đoạn 2007-2011, mỗi năm Hoa Kỳ cung cấp khoản kinh phí 700.000 USD cho UNODC [186, tr.60].

Nhìn chung, Hoa Kỳ đã thông qua Liên Hợp Quốc để đảm bảo thể chế kiểm soát quốc tế phù hợp với lợi ích của mình và về cơ bản, đã đạt được mục đích này. Tuy nhiên sau năm 2000, ảnh hưởng của Hoa Kỳ trong vấn đề chính sách kiểm soát ma túy quốc tế đã suy giảm đáng kể. Sau thắng thế của các đảng cánh tả ở Nam Mỹ, các nước như Venezuela, Ecuador và Bolivia đã đẩy mạnh hơn việc cải cách chính sách kiểm soát ma túy và thực hiện chính sách đối ngoại không thân thiện với Hoa Kỳ. Đối với họ và một số nước Mỹ La tinh khác, trong vấn đề ma túy, chính sách buông lỏng kiểm soát trong nước để tình trạng sử dụng ma túy gia tăng ở Hoa Kỳ là nguyên nhân dẫn đến việc sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy diễn ra phức tạp trong khu vực. Trong khi đó, việc hợp pháp hóa sử dụng cần sa diễn ra ở các bang Washington và Colorado đã đặt Hoa Kỳ vào vị trí khó khăn hơn trong việc thuyết phục các

nước thực hiện nghiêm ngặt nội dung và tinh thần của các công ước quốc tế về kiểm soát ma túy. Trước những diễn biến này, lập trường của Hoa Kỳ điều chỉnh theo hướng mềm mỏng hơn, một mặt kiên trì giữ nguyên trạng thể chế kiểm soát ma túy hiện tại, mặt khác chấp nhận những sự khác biệt trong chính sách kiểm soát ma túy của các quốc gia trên cơ sở giải thích linh hoạt nội dung của các công ước Liên Hợp Quốc về kiểm soát ma túy.

2.2.1.2. Chương trình tập huấn quốc tế

Các chương trình tập huấn quốc tế do Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ tài trợ và được thực hiện bởi các cơ quan liên quan của Hoa Kỳ. Mục đích của các chương trình này là: (1) Góp phần xây dựng hạ tầng cơ bản để thực hiện các hoạt động thực thi pháp luật về ma túy ở các nước có hợp tác hoặc được coi là có tầm quan trọng với nỗ lực kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ; (2) cải thiện kỹ năng chiến thuật của nhân viên thực thi pháp luật ở các nước này; (3) tăng cường hợp tác giữa nhân viên thực thi pháp luật của Hoa Kỳ và các nước [172, tr.1]. Hoa Kỳ đã phối hợp với các nước sở tại thành lập 5 Học viện thực thi pháp luật quốc tế (ILEA), gồm: Bangkok (Thái Lan), Budapest (Hungary), Gaboronte (Botswana), San Salvador (El Salvador) và Lima (Peru). ILEA có nhiệm vụ giúp bảo vệ lợi ích của Hoa Kỳ thông qua hợp tác quốc tế và chống tội phạm. Thực hiện nhiệm vụ này, ILEA tổ chức các chương trình tập huấn chất lượng cao và hỗ trợ kỹ thuật, giúp xây dựng thể chế, năng lực thực thi pháp luật, thúc đẩy quan hệ giữa các cơ quan thực thi pháp luật của Hoa Kỳ và các đối tác quốc tế cũng như giữa các nước trong khu vực. Kể từ năm 1995, thời điểm Học viện thực thi pháp luật quốc tế đầu tiên bắt đầu hoạt động tại Hungary đến hết năm 2013, cả 5 học viện đã đào tạo cho 42.000 người đến từ 85 quốc gia ở Châu Phi, Châu Á, Châu Âu và Mỹ La tinh [187, tr.37]. Năm 2010, chi phí cho hoạt động của năm học viện này là 37,2 triệu USD [185, tr.33].

Tại Châu Á, Học viện thực thi pháp luật quốc tế được đặt tại Bangkok, theo thỏa thuận giữa Hoa Kỳ và Thái Lan năm 1998. Mục tiêu thành lập ILEA Bangkok là nhằm tăng cường hiệu quả hợp tác trong khu vực trong lĩnh vực chống tội phạm. DEA được giao chủ trì xây dựng chương trình và nội dung đào tạo còn Bộ Ngoại giao là cơ quan tài trợ cho toàn bộ các lớp tập huấn và hoạt động của các Học viện. Nội dung đào tạo, tập huấn được tập trung chủ yếu vào tội phạm ma túy và các tội phạm xuyên quốc gia khác, như mua bán người và tội phạm tài chính. Hiện nay, các khóa tập huấn tại ILEA Bangkok gồm: Khóa học quản lý cơ bản 6 tuần và 21 lớp tập huấn chuyên sâu từ 1 đến 2 tuần về các kỹ chiến thuật chống tội phạm. 7/21 các khóa học này là về chống tội phạm ma túy hoặc có liên quan đến tội phạm ma túy. Học viên là cán bộ trung hoặc cao cấp được giới thiệu và lựa chọn từ các quốc gia Đông Nam Á, Trung Quốc. Đến tháng 10/2008, ILEA Bangkok đã tập huấn cho 8.561 người [72].

Ngoài chương trình tập huấn tại ILEA, Cơ quan bài trừ ma túy, Cơ quan Bảo vệ bờ biển và Cơ quan Hải quan của Hoa Kỳ cũng thực hiện một số các chương trình đào tạo quốc tế. Các lớp tập huấn do các cơ quan này thực hiện được tổ chức bên trong và ngoài lãnh thổ Hoa Kỳ. Nội dung chủ yếu là các kỹ, chiến thuật điều tra, phát hiện ma túy trong quá trình vận chuyển. Học viên của các chương trình này là đối tác nước ngoài của các cơ quan này. Năm 2002, riêng DEA đã tổ chức 61 lớp với 2.192 học viên [177, tr.17].

Có thể nhận thấy Hoa Kỳ đã đầu tư khá lớn vào chương trình đào tạo quốc tế. Các địa điểm thành lập các ILEA được tính toán kỹ, vừa gắn với những khu vực có vấn đề tội phạm nổi lên, vừa đảm bảo bao quát toàn cầu. Các đối tượng được lựa chọn tham gia chương trình đều đã qua thời gian công tác và có giữ vị trí lãnh đạo nhất định. Với các nội dung tập huấn, Hoa Kỳ phổ biến tri thức, kinh nghiệm, quy trình điều tra của mình ra các nước khác.

Trải qua thời gian dài, chương trình tập huấn quốc tế đã tạo ra sự hiểu biết chung giữa các cơ quan thực thi pháp luật về ma túy của các quốc gia về các kỹ, chiến thuật điều tra, trinh sát. Đây là cơ sở thuận lợi để Hoa Kỳ triển khai các hoạt động phối hợp quốc tế trong đấu tranh chống các tổ chức tội phạm về ma túy.

2.2.1.3. Các chương trình hợp tác khu vực

Ngoài việc thực hiện các chương trình có phạm vi toàn cầu như nêu trên, Hoa Kỳ đã xây dựng vào thực hiện một số chương trình hợp tác với các khu vực. Mục tiêu của các chương trình này là huy động sự tham gia của các quốc gia vào công tác phòng, chống ma túy. Khác với chương trình hợp tác có tính toàn cầu, các chương trình hợp tác phòng, chống ma túy khu vực được thiết kế phù hợp với đặc điểm của đối tác. Đối với Châu Âu, hợp tác của Hoa Kỳ chủ yếu là phối hợp chính sách, tập hợp và huy động các nước ủng hộ các chương trình kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ. Đối với Châu Á, ngoài việc phối hợp chính sách, Hoa Kỳ thực hiện một số chương trình hợp tác thực thi pháp luật và cung cấp viện trợ cho một số nước ở Đông Nam Á và Trung Á. Tuy nhiên, Hoa Kỳ dành ưu tiên cao nhất cho hợp tác phòng, chống ma túy với châu Mỹ. Đây vừa là nơi sản xuất ma túy vừa là địa bàn trung chuyển ma túy trực tiếp vào Hoa Kỳ.

Tại châu Mỹ, Hoa Kỳ đã tận dụng cơ chế hội nghị thượng đỉnh Châu Mỹ để thúc đẩy chương trình kiểm soát ma túy. Tại hội nghị thượng đỉnh đầu tiên tại Miami năm 1994, với vai trò nước chủ nhà, Hoa Kỳ đã đưa vấn đề phòng, chống ma túy vào các văn kiện thông qua tại Hội nghị. Tuyên bố chung của Hội nghị nêu rõ: Các quốc gia Châu Mỹ cam kết "sẽ cùng nhau tham gia cuộc đấu tranh chống sử dụng, sản xuất, buôn bán và phân phối ma túy bất hợp pháp" và "sẽ hợp tác xây dựng các chiến lược phát triển thay thế ở những quốc gia có trồng cây có chất ma túy" [190]. Bản kế hoạch hành

động thông qua ở Hội nghị đã dành riêng một mục với tựa đề "chống ma túy bất hợp pháp và tội phạm có liên quan" trong đó các quốc gia cam kết phối hợp phong tỏa tài sản, điều tra phát hiện, bắt giữ, truy tố các đối tượng tội phạm ma túy và tịch thu tài sản do phạm tội mà có [124]. Năm 1998, dưới sự thúc đẩy của Hoa Kỳ, Hội nghị thượng đỉnh Châu Mỹ lần thứ hai đã thông qua việc thành lập Liên minh chống ma túy, theo đó tất cả quốc gia thành viên đồng ý mở rộng các nỗ lực phòng, chống ma túy, phối hợp trong thu thập xử lý thông tin, thiết lập các đơn vị chống rửa tiền [125].

Ngoài ra, Hoa Kỳ đưa ra và dẫn dắt một số sáng kiến hợp tác chống ma túy tập trung ở khu vực Trung Mỹ, nơi có các tuyến đường vận chuyển ma túy đi qua. Năm 2007, chính quyền G.W. Bush đưa ra Sáng kiến An ninh khu vực Trung Mỹ (CARSI) với các mục tiêu: (1) Tạo ra đường phố an toàn; (2) ngăn chặn hoạt động của tội phạm và ma túy bên trong và giữa các quốc gia; (3) hỗ trợ xây dựng năng lực; (4) thiết lập vai trò của nhà nước tại các cộng đồng có nguy cơ cao; (5) nâng cao mức độ phối hợp giữa các quốc gia [169]. Các quốc gia tham gia trong sáng kiến này gồm Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua và Panama. Trong giai đoạn 2008-2010, Quốc hội Hoa Kỳ đã phê chuẩn 260 triệu USD cho việc thực hiện CARSI [139, tr.17]. Theo đó Hoa Kỳ cung cấp trang thiết bị, tổ chức đào tạo, viện trợ kỹ thuật hỗ trợ cơ quan thực thi pháp luật chống các tổ chức, băng nhóm tội phạm mua bán, vận chuyển ma túy, cải thiện an ninh biên giới. Đồng thời, Hoa Kỳ giúp các nước trong khu vực xây dựng năng lực và tăng cường quản lý xã hội phòng ngừa, ngăn chặn băng nhóm tội phạm và thực hiện các chương trình xã hội giúp nhóm người nguy cơ bị tác động bởi tội phạm.

Năm 2009, Hoa Kỳ đưa ra Sáng kiến an ninh vùng Vịnh Caribe (CBSI) tại Hội nghị thượng đỉnh Châu Mỹ, sau đó CBSI được thông qua tại Washington năm 2010. Mục tiêu của CBSI nhằm làm giảm đáng kể mua bán

vận chuyển ma túy, tăng cường an ninh và an toàn trong khu vực và thúc đẩy công bằng xã hội. Theo đó, các nước Caribe và Hoa Kỳ cam kết hợp tác trong ba ưu tiên chiến lược: (1) Giảm đáng kể mua bán, vận chuyển ma túy bất hợp pháp ở khu vực Caribe; (2) Nâng cao an ninh và trật tự công cộng; (3) Thúc đẩy công bằng xã hội. Cho đến năm 2013, Chính quyền Obama cung cấp 263 triệu USD cho các dự án được xây dựng trong khuôn khổ đối thoại an ninh với Cộng đồng vùng Vịnh [171]. Khoản viện trợ này được sử dụng vào việc hỗ trợ nâng cao năng lực cho các nước trong việc phát hiện, bắt giữ và truy tố tội phạm ma túy thông qua các chương trình huấn luyện, cung cấp trang thiết bị nhằm nâng cao năng lực phát hiện và ngăn chặn vận chuyển ma túy cất giấu trong hàng hóa.

Đối với khu vực Nam Mỹ, năm 2002, Chính quyền G.W. Bush đã đề xuất Sáng kiến chống ma túy khu vực Andes nhằm xóa bỏ việc sản xuất và xuất khẩu cocaine, phát triển kinh tế bền vững để làm giảm tác động của buôn bán ma túy và củng cố hiệu quả hoạt động của các cơ quan tư pháp. Để thực hiện sáng kiến này, Chính quyền Bush đã đề nghị khoản ngân sách 882 triệu USD, trong đó 45% cho Colombia, phần còn lại cho các nước láng giềng như Bolivia, Brazil, Ecuador, Peru và Venezuela. Các khoản hỗ trợ này được dành cho các chương trình chống vận chuyển ma túy và phát triển kinh tế xã hội nhằm giảm diện tích trồng cây có chất ma túy. Trong khuôn khổ sáng kiến này, Hoa Kỳ đã hỗ trợ các chương trình ngăn chặn vận chuyển ma túy thông qua chương trình kiểm soát cầu hàng không (ABD) giữa Hoa Kỳ, Peru và Colombia nhằm phát hiện các chuyến bay chở ma túy từ Peru sang Colombia và buộc các máy bay này phải hạ cánh, thậm chí nếu cần thiết, bị bắn hạ nếu không tuân thủ lệnh kiểm tra của cơ quan chức năng. Đánh giá hiệu quả của chương trình này, Bộ Ngoại giao cho rằng ABD đã làm giảm 73% số chuyến bay bất hợp pháp trên không phận Colombia từ năm 2003 [182].

Cũng trong khuôn khổ Sáng kiến khu vực Andes, Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ (USAID) cung cấp hỗ trợ tài chính cho các chương trình trợ giúp nông dân phát triển các cây trồng thay thế cây có chất ma túy, phát triển hạ tầng và tiếp thị sản phẩm. Từ năm 2002-2009, Hoa Kỳ đã hoàn thành 1.290 dự án hạ tầng cộng đồng ở những nơi cam kết không trồng cây coca [184]. Năm 2006, USAID thiết kế lại chương trình nhằm thuyết phục nông dân chuyển tới các khu vực đã có điều kiện phát triển kinh tế thông qua hai chương trình "Đầu tư nhiều hơn cho phát triển thay thế bền vững" và "Địa bàn phát triển thay thế cộng đồng". Năm 2009, USAID cho biết chương trình đã được triển khai tại các cộng đồng có nguy cơ trồng cây coca và đã tạo ra gần 110.000 việc làm, mang lại lợi ích cho 80.000 gia đình [192].

Như vậy, ngoài các hoạt động hợp tác có tính chất và quy mô toàn cầu, Hoa Kỳ đã triển khai các chương trình hợp tác khu vực mà trọng tâm là Nam Mỹ. Các sáng kiến khu vực cho phép Hoa Kỳ lôi kéo toàn bộ các quốc gia thành viên vào chương trình phòng, chống ma túy do mình lãnh đạo mà không cần có các chương trình hợp tác song phương với từng nước. Thông qua các khuôn khổ hợp tác khu vực này, Hoa Kỳ đã thành công trong việc thuyết phục, vận động các nước tăng cường các hoạt động phòng, chống ma túy trong nước và phối hợp chống các tổ chức tội phạm mua bán, vận chuyển ma túy xuyên quốc gia. Từ đó, giảm áp lực ma túy từ bên ngoài đối với Hoa Kỳ.

2.2.2. Thực tiễn triển khai hợp tác song phương

Hợp tác song phương về phòng, chống ma túy được Hoa Kỳ dành ưu tiên cho các nước là nguồn sản xuất hoặc là địa bàn trung chuyển ma túy vào Hoa Kỳ. Đối với nguồn sản xuất ma túy, trong giai đoạn 1993-2013, Hoa Kỳ tiếp tục ưu tiên các chương trình hợp tác phòng, chống ma túy cho khu vực Nam Mỹ, trọng tâm là Colombia, Peru, Bolivia. Một mặt, đây là nơi sản xuất cocaine chủ yếu cung cấp cho thị trường Hoa Kỳ. Mặt khác, việc phát hiện và

ngăn chặn trồng cây coca tương đối dễ dàng hơn so với phát hiện, ngăn chặn hoạt động mua bán, vận chuyển ma túy. Ngoài vấn đề ma túy, sau sự kiện 11/9/2001, khu vực này còn được coi là địa bàn ưu tiên trong cuộc chiến chống khủng bố sau khi Hoa Kỳ đã xác định Lực lượng vũ trang cách mạng Colombia (FARC), Quân đội giải phóng quốc gia (ELN) và Lực lượng tự vệ thống nhất (AUG) là tổ chức khủng bố. Một đối tác thuộc nguồn sản xuất được ưu tiên khác là Aghanistan, quốc gia sản xuất heroin lớn nhất thế giới. Do số lượng ma túy có nguồn gốc từ đây vận chuyển vào Hoa Kỳ không nhiều, ưu tiên cho hợp tác chống ma túy với Afghanistan được gắn với cam kết chính trị tái kiến thiết nước này sau khi Hoa Kỳ lật đổ chính quyền Taliban và thành lập chính phủ mới. Với các đối tác ưu tiên thuộc địa bàn sản xuất các chất ma túy, Hoa Kỳ xác định nhiệm vụ chính là giảm diện tích trồng cây có chất ma túy và đấu tranh với các tổ chức tội phạm đứng đằng sau việc trồng, thu hoạch, chiết xuất và vận chuyển ma túy bất hợp pháp.

Đối với các địa bàn trung chuyển, như đã nêu trên, Hoa Kỳ xác định hai tuyến hành lang vận chuyển ma túy chính vào trong nước. Một là hành lang Trung Mỹ-Mexico. Trên tuyến này các tổ chức tội phạm đã vận chuyển ma túy qua đường biển từ Nam Mỹ tập kết tại Mexico và vận chuyển qua đường bộ để cung cấp cho thị trường nội địa. Tuyến thứ hai là hành lang Caribe, trong đó nổi lên là Jamaica, Haiti, Dominica. Theo số liệu năm 2005, 77% lượng cocaine thẩm lậu vào Hoa Kỳ được vận chuyển qua hành lang Trung Mỹ- Mexico và 22% qua hành lang Caribe *(xem phụ lục 10)*. Ở các địa bàn này, Hoa Kỳ tập trung hợp tác đấu tranh chống các tổ chức tội phạm ma túy quốc tế lớn và điều tra, phát hiện, thu giữ ma túy trên đường vận chuyển. Đây cũng là nơi Hoa Kỳ ưu tiên bố trí lực lượng kiểm soát trên không trên bộ và trên biển nhằm tạo vành đai ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào trong nước.

Các chương trình song phương được Hoa Kỳ xây dựng và triển khai

thực hiện trên cơ sở những định hướng lớn trong chính sách kiểm soát ma túy quốc tế. Mục tiêu của các chương trình song phương là thúc đẩy sự hợp tác và nâng cao năng lực kiểm soát ma túy, hỗ trợ các hoạt động phòng, chống ma túy triển khai tại quốc gia đối tác và địa bàn ưu tiên. Thông qua hợp tác song phương, Hoa Kỳ mong muốn ngăn chặn ma túy từ giai đoạn sản xuất và vận chuyển. Mục tiêu này được thực hiện thông qua các giải pháp giảm diện tích trồng cây có chất ma túy, ngăn chặn hoạt động mua bán vận chuyển ma túy và quản lý chặt chẽ các tiền chất và hóa chất không để bị lạm dụng vào việc điều chế ma túy tổng hợp.

Hoa Kỳ đề ra nội dung hợp tác song phương chủ yếu như sau: Thứ nhất, đàm phán xây dựng các thỏa thuận hợp tác, tạo dựng cơ sở pháp lý cho việc triển khai các hoạt động hợp tác, đặc biệt là các Hiệp định tương trợ tư pháp về hình sự và dẫn độ tội phạm và thỏa thuận hợp tác với đối tác nước ngoài trong việc dừng và kiểm tra các tàu nghi vấn. Hai là, hỗ trợ các chương trình kiểm soát ma túy tại các nước đối tác, bao gồm việc triệt phá cây có chất ma túy, đấu tranh chống tội phạm về ma túy, giảm cầu ma túy, thiết lập và củng cố quan hệ phối hợp giữa các cơ quan với nhau và với khu vực tư nhân. Ba là, hỗ trợ việc xây dựng, củng cố thể chế, bao gồm hệ thống luật pháp về ma túy, nâng cao năng lực của hệ thống tư pháp và cơ quan thực thi pháp luật về ma túy thông qua việc cung cấp viện trợ kỹ thuật, đào tạo cán bộ. Bốn là, hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội tại các địa bàn triệt phá cây có chất ma túy.

2.2.2.1. Hợp tác với các nước là nguồn sản xuất ma túy

Đối với ma túy tổng hợp, do việc sản xuất ma túy tổng hợp bất hợp pháp diễn ra ở nhiều nước, quốc gia là nguồn sản xuất, Hoa Kỳ chú ý nhiều hơn đến việc quản lý chặt chẽ các loại tiền chất trong quá trình mua bán, vận chuyển không để bị lạm dụng vào việc sản xuất ma túy tổng hợp. Trong khi đó, do đặc tính sinh học, cây coca, nguồn nguyên liệu chính để sản xuất

cocaine, được trồng tập trung ở một số nước Nam Mỹ, nhất là các nước vùng Andes, gồm Colombia, Bolivia và Peru. Đây cũng là nguồn cung cấp cocaine chủ yếu cho Hoa Kỳ. Hàng năm, khoảng 700 tấn cocaine được xuất khẩu từ Nam Mỹ đến Hoa Kỳ và Châu Âu. Khoảng 500 tấn được chuyển qua đường biển, chủ yếu bằng các tàu cao tốc và tàu cá, mỗi chuyến chở từ 0,5 đến 2 tấn ma túy [111]. Trong thập niên 1970 và 1980, việc trồng cây coca ở khu vực Nam Mỹ gia tăng nhanh, thậm chí nguồn USD thu được từ việc trồng và chế biến ma túy đóng góp phần quan trọng giúp các nước này trong cuộc khủng hoảng kinh tế. Năm 1986, việc canh tác coca và sản xuất cocaine mang lại cho Peru từ 1,2-1,5 tỷ USD, còn tại Colombia cocaine và cần sa góp gần 15% thu nhập xuất khẩu [82, tr.36-40]. Cây thuốc phiện, nguồn nguyên liệu chính để tinh chế ra heroin, được trồng phổ biến ở Châu Á, trong đó tập trung ở khu vực Tam Giác Vàng (Thái Lan, Lào và Myanmar), Afghanistan, một phần nhỏ ở Mexico và Nam Mỹ.

Đối với các nước là nguồn sản xuất, Hoa Kỳ đã ưu tiên triển khai các biện pháp để giảm diện tích trồng cây có chất ma túy với giải pháp chủ yếu triệt phá và phát triển cây trồng thay thế. Việc xóa bỏ cây coca được thực hiện thông qua việc phun thuốc diệt trừ, triệt phá tại chỗ tự nguyện và triệt phá cưỡng bức. Dưới Chính quyền Clinton, việc xóa bỏ bằng phương thức phun thuốc diệt trừ bằng máy bay được ưu tiên cao. Năm 1996, chương trình phun thuốc diệt cây coca được thực hiện tại Peru và ngay lập tức giảm diện tích trồng cây coca từ 115.000 ha xuống 58.000 ha năm 1998. Đối với việc triệt phá cây coca bằng phương pháp thủ công, trong giai đoạn đầu, Hoa Kỳ khuyến khích người dân tự nguyện xóa bỏ cây coca để đổi lấy hỗ trợ cây trồng thay thế và tham gia các dự án phát triển. Tuy nhiên, do những cam kết này ít khi được thực hiện và không mang lại hiệu quả, Hoa Kỳ chuyển sang thực hiện biện pháp cưỡng. Mặc dù không gây hại cho môi trường, việc triệt

phá thủ công không giải quyết được vấn đề trồng cây ma túy do sự chuyển dịch địa bàn trồng cây coca từ vùng này sang vùng khác.

Hỗ trợ phát triển thay thế, theo hướng tạo ra những nguồn thu nhập hợp pháp, được coi là một giải pháp có tính căn bản và bền vững cho vấn đề trồng coca. Trong điều kiện khu vực nông nghiệp còn nghèo nàn, việc trồng coca mang lại thu nhập nhanh và cao. Vì vậy, nhiều nông dân đã trồng coca để có thu nhập nuôi sống gia đình. Trong thập niên 1990, Hoa Kỳ hỗ trợ các dự án phát triển thay thế quy mô nhỏ tại các vùng trồng cây coca. Từ năm 2006, USAID đã thực hiện chương trình tín dụng nông thôn nhằm cung cấp các khoản vay cho nông dân và các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trong năm tài chính 2008, Hoa Kỳ đã cung cấp khoảng 176 triệu USD cho các dự án phát triển thay thế ở các khu vực trồng thuốc phiện chủ yếu [182, tr.123].

Có thể nhận thấy trong việc hợp tác, hỗ trợ các nước xóa bỏ cây có chất ma túy, chính sách của Hoa Kỳ nghiêng nhiều về các biện pháp có tính cưỡng chế vì kết quả mang lại nhanh và dễ nhìn thấy. Mặc dù ý thức được các nguyên nhân kinh tế - xã hội dẫn đến tình hình trồng và tái trồng cây coca, những hỗ trợ nhằm giải quyết các nguyên nhân này không được Hoa Kỳ quan tâm đúng mức. Do vậy, đã có người nhận xét rất đúng về chính sách xóa bỏ cây có chất ma túy mà Hoa Kỳ thực hiện: "Chiếc gậy thuốc diệt cỏ vừa rất to và rất nhanh thực hiện, trong khi củ cà rốt phát triển thay thế vừa nhỏ vừa đến chậm" [75]. Nhìn chung, nỗ lực giảm diện tích trồng cây có chất ma túy của Hoa Kỳ không mang lại kết quả như mong muốn. Trong giai đoạn 1993-1998, diện tích cây coca bị triệt phá tại Colombia tăng từ 793 ha lên 19.000 ha, trong khi đó diện tích trồng cây coca tăng từ 39.700 ha lên 101.800 ha. Cũng trong giai đoạn này, tại Bolivia, diện tích trồng cây coca tương đối ổn định từ 49.600 ha năm 1993 lên đỉnh cao 55.612 ha năm 1996 và xuống 49.620 ha năm 1998. Trong giai đoạn 1998-2000, sản lượng coca tại Peru và Bolivia

không tăng [82, tr.212-232].

2.2.2.2. Hợp tác với các nước thuộc địa bàn trung chuyển ma túy

Hoa Kỳ xác định có hai tuyến đường vận chuyển ma túy chính vào Hoa Kỳ là hành lang Mexico-Trung Mỹ và hành lang biển Caribe. Khu vực này được Hoa Kỳ xác định là "Vùng trung chuyển" trên một diện tích rộng lớn nằm giữa Nam Mỹ và biên giới phía Nam của Hoa Kỳ, bao phủ toàn bộ biển Caribe, Vịnh Mexico và phía đông Thái Bình Dương. Lượng cocaine qua khu vực này chiếm tới 72% tổng lượng ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ. Đây là địa bàn tập trung hoạt động của các tổ chức tội phạm ma túy (DTO) với hệ thống chỉ huy kiểm soát ở mức độ cao, thực hiện việc sản xuất, vận chuyển, phân phối khối lượng lớn một hoặc nhiều loại ma tuý bất hợp pháp [86, tr.6-10]. Các DTO lớn mà Hoa Kỳ quan tâm là các tổ chức tội phạm gốc Mexico, Colombia, trực tiếp sản xuất và vận chuyển phần lớn ma tuý bất hợp pháp vào Hoa Kỳ. Ở mức độ thấp hơn là một số tổ chức tội phạm ma gốc Tây Phi/Nigeria, Đông Nam Á và Đông Á. Rất nhiều trong số này có mối quan hệ với tổ chức tội phạm buôn bán vũ khí, rửa tiền, khủng bố và quan chức tham nhũng.

Việc xác định địa bàn trung chuyển được thực hiện từ thập niên 1980. Đến Chính quyền Clinton, do ưu tiên nguồn lực cho phát triển kinh tế, Hoa Kỳ đã phần nào chuyển trọng tâm từ việc ngăn chặn ma túy, nhất là cocaine trên đường vận chuyển sang các hoạt động ở nguồn sản xuất. Biện giải cho sự điều chỉnh này, Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia năm 1994 cho rằng việc chặn bắt ma túy trên đường vận chuyển "đòi hỏi nỗ lực công nghệ cao, và hiệu quả hoạt động có thể bị hạn chế bởi việc gia tăng sản xuất cũng như mức độ lợi nhuận cao của mua bán ma túy" [102, tr.51]. Dưới Chính quyền Bush và Obama, hợp tác chống ma túy tại địa bàn trung chuyển được xác định là một trong các ưu tiên nhằm ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ. Năm 2010, chính quyền đặt mục tiêu ngăn chặn 30% số cocaine được vận chuyển

đến Hoa Kỳ và phấn đấu đạt mục tiêu 40% vào năm 2015 [118, tr.85].

Với mục tiêu như trên, nội dung hợp tác đối với các nước thuộc khu vực trung chuyển bao gồm: Cung cấp huấn luyện, hỗ trợ trang thiết bị nhằm nâng cao năng lực phát hiện ngăn chặn các chuyến hàng vận chuyển ma túy cho lực lượng thực thi pháp luật; chia sẻ thông tin tình báo về ma túy, trực tiếp phối hợp phát hiện, ngăn chặn và điều tra các vụ vận chuyển ma túy trái phép, hoạt động rửa tiền liên quan đến ma túy; truy nã, chuyển giao, dẫn độ các đối tượng tội phạm về ma túy phục vụ điều tra xét xử.

Về mặt tổ chức, Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ là cơ quan liên bang duy nhất chịu trách nhiệm phát hiện và giám sát sự di chuyển trên không và trên biển của ma tuý hướng tới Hoa Kỳ với sự phối hợp của nhiều cơ quan liên bang khác. Trong phạm địa bàn trung chuyển, Bộ Quốc phòng thành lập Lực lượng đặc nhiệm liên ngành phía Nam với nhiệm vụ phối hợp với cơ quan liên bang của Hoa Kỳ và các quốc gia trong khu vực tiến hành các hoạt động ngăn chặn việc mua bán, vận chuyển trái phép các chất ma túy trên các tuyến đường không, đường bộ và đường biển.

Về nội dung hợp tác, Hoa Kỳ đã triển khai các chương trình hỗ trợ nâng cao năng lực cho các cơ quan thực thi pháp luật thông qua các chương trình tập huấn, đào tạo, trang bị phương tiện – nhất là tàu tuần tra. Hoa Kỳ đã hỗ trợ nâng cao hiệu quả hoạt động của lực lượng tuần tra trên biển Panama thông qua việc cung cấp tàu tuần tra và kinh phí sửa chữa thay thế phụ tùng cho các tàu tuần tra do Hoa Kỳ viện trợ [177, tr.46]. Sự trợ giúp của Hoa Kỳ (trang thiết bị, tập huấn, chia sẻ thông tin…) hướng vào việc cải thiện tính chuyên nghiệp và hiệu quả của cơ quan thực thi pháp luật Panama [181, tr.161]. Với Guatemala, Hoa Kỳ cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các chương trình giảm cầu, hỗ trợ cho ba đội đặc nhiệm điều tra chống ma túy, tham nhũng và rửa tiền; tổ chức đào tạo huấn luyện cho lực lượng hải quân. Năm

2006, quân đội Hoa Kỳ đã mua và cung cấp cho nước này bộ đàm và phụ tùng thay chế cho 8 xe bọc thép M111 phục vụ việc chống các tổ chức tội phạm có vũ khí [181, tr.163]. Năm 2002, Hoa Kỳ cung cấp khoản viện trợ 1,7 triệu USD nhằm giúp cơ quan thực thi pháp luật El Salvador, trong đó 818.000 USD cho trang bị thiết bị liên lạc, 495.000 trang bị phương tiện đi lại. Số tiền còn lại được sử dụng để hỗ trợ các đơn vị đặc nhiệm chống ma túy. Năm 2002, Hoa Kỳ đã cung cấp gần 1,5 triệu USD hoạt động hợp tác song phương với Honduras. Các khoản tài trợ này được sử dụng vào việc xây dựng cơ sở vật chất và trang bị cho đơn vị phân tích tội phạm xuyên quốc gia, tập huấn về kỹ năng sử dụng chó nghiệp vụ, đại tu 4 tàu tuần tra do Hoa Kỳ viện trợ trước đây và thực hiện các chương trình giảm cầu. Tiếp đó, năm 2005, Hoa Kỳ tiếp tục hỗ trợ nâng cao năng lực cho các cơ quan chống ma túy thông qua các chương trình tập huấn về kỹ thuật điều tra, chống rửa tiền, giám định ma túy [181, tr.148]. Thực hiện Hiệp định hợp tác chống ma túy trên biển ký năm 1998, Hoa Kỳ đã đầu tư 2,3 triệu USD cho lực lượng bảo vệ bờ biển của Costa Rica. Năm 2005, Hoa Kỳ cung cấp máy tính, phần mềm và các thiết bị khác cho các cơ quan liên quan của nước này [181, tr.138]. Năm 2013, Hoa Kỳ đã thỏa thuận chia sẻ cho Panama 36 triệu USD từ các khoản tiền thu được của các tổ chức tội phạm ma túy. Khoản tiền này được sử dụng vào các hoạt động chung do hai bên thỏa thuận [188, tr.264]. Cũng trong năm 2013, với việc bàn giao quyền kiểm soát và vận hành sáu máy bay trực thăng UH-1H, chính thức hoàn thành việc chuyển giao các chương trình chặn bắt trên không cho Guatemala [188, tr.179].

Một nội dung hợp tác khác là tổ chức thu thập và chia sẻ thông tin về hoạt động của tội phạm ma túy cũng như các hoạt động kiểm soát, phát hiện và bắt giữ ma túy. Năm 2002, Panama đã chuyển giao cho Hoa Kỳ 74 phạm nhân để truy tố tại Hoa Kỳ và phối hợp tiến hành 18 chuyến tuần tra trên biển

[178, tr.47]. Năm 2005, với sự hỗ trợ của Hoa Kỳ, Guatemela đã bắt giữ 300 thành viên các nhóm tội phạm, trong đó có nhiều đối tượng liên quan đến phân phối ma túy trên đường phố, 6,7 tấn cocaine bị phát hiện và bắt giữ tại Costa Rica [181, tr.144]. Năm 2008, các cơ quan thực thi pháp luật Hoa Kỳ đã phối hợp với các đối tác ở Trung Mỹ tiến hành chuyên án Operation All Inclusive để thu thập thông tin và tiến hành các hoạt động chống mua bán, vận chuyển ma túy. Kết quả đã thu giữ tổng cộng 43 tấn cocaine, 88 kg heroin, 27 tấn cần sa, bắt giữ 372 đối tượng [181, tr.141].

Nỗ lực của Hoa Kỳ và các nước Trung Mỹ đã mang lại kết quả nhất định. Một số lượng lớn cocaine đã bị phát hiện và thu giữ trong Khu vực trung chuyển: Năm 2005 là 234 tấn, năm 2006: 203 tấn và năm 2007: 209 tấn, [91, tr.3] qua đó đã loại bỏ một lượng lớn ma túy trên đường đến Hoa Kỳ. Năm 2010 trong tổng số ước tính 804 tấn cocaine di chuyển qua địa bàn trung chuyển đã có 244 tấn bị ngăn chặn, tương đương với 30% đạt mục tiêu đề ra, tăng thêm 6% so với giai đoạn 2006-2009 vốn đạt 24% [118, tr.85].

2.2.2.3. Hợp tác với một số đối tác hợp tác trọng điểm

Hợp tác phòng, chống ma túy với Mexico

Mexico là nước sản xuất và địa bàn trung chuyển ma túy chủ yếu vào Hoa Kỳ. Đó là hệ quả của việc cùng chung đường biên giới với Hoa Kỳ dài hơn 2.000 dặm (khoảng 3.200 km), vị trí chiến lược của Mexico giữa các nước sản xuất và tiêu thụ, lịch sử mua bán vận chuyển ma túy lâu dài và sự tồn tại của các tổ chức tội phạm ma túy. Tất cả các loại ma túy chủ yếu như cần sa, cocaine, heroin và methamphetamine hoặc là được sản xuất hoặc trung chuyển qua Mexico trước khi đến Hoa Kỳ. Năm 2002 ước tính khoảng 544 tấn cocaine được vận chuyển từ Nam Mỹ hướng tới Hoa Kỳ, trong đó khoảng 192 tấn bị bắt giữ hoặc tiêu thụ trên đường vận chuyển, còn lại 352 tấn cung cấp cho thị trường Hoa Kỳ. 72% trong số này vận chuyển qua Mexico [86,

tr.6] và đến năm 2007, tỷ lệ này là 90% [89, tr.4]. Bên cạnh cocaine, Mexico còn là nước sản xuất và cung cấp heroin cho thị trường Hoa Kỳ. Năm 1999, sản lượng thuốc phiện tại Mexico ước tính khoảng 43 tấn tương đương với trên 4 tấn heroin. [174, tr.20] Năm 2002, ước tính sản lượng thuốc phiện tại Mexico là 47 tấn, tương đương 5,6 tấn heroin [177, tr.5]. Mexico là nguồn cung cấp cần sa và ma túy tổng hợp số một cho Hoa Kỳ, riêng thu nhập từ việc cung cấp cần sa của các tổ chức tội phạm về ma túy ước tính từ 1,5 đến 2 tỷ USD [174, tr.3].

Trong thập niên 1980, các tổ chức tội phạm Mexico đã làm dịch vụ vận chuyển ma túy vào Hoa Kỳ cho các tổ chức tội phạm Colombia với giá từ 1.500 đến 2.000 USD/kg. Sang thập niên 1990, các nhóm tội phạm này thay đổi phương thức thanh toán, theo đó các tổ chức tội phạm Mexico sẽ được thanh toán bằng ma túy theo tỷ lệ nhất định. Thỏa thuận này giúp các tổ chức tội phạm Mexico tham gia sâu vào việc phân phối cocaine tại Hoa Kỳ, vốn trước đây do các tổ chức tội phạm Colombia quản lý [173, tr.5]. Theo báo cáo của Trung tâm tình báo ma túy quốc gia của Hoa Kỳ, đến cuối thập niên 1990, tổ chức tội phạm ma túy Mexico đã vượt qua các các tổ chức tội phạm khác trở thành tổ chức kiểm soát thị trường cocaine lớn nhất tại Hoa Kỳ [86, tr.10]. Đến năm 2008, các tổ chức tội phạm ma túy Mexico được coi là mối đe dọa tội phạm có tổ chức lớn nhất đối với Hoa Kỳ [91, tr.45]. Ngoài việc đưa ma túy vào Hoa Kỳ, các tổ chức tội phạm Mexico sử dụng bạo lực để tranh giành thị trường, gây nên tình hình bất ổn ở nước này. Các tổ chức tội phạm sử dụng bạo lực, chiến thuật quân sự và vũ khí hạng nặng để tấn chống nhân viên an ninh chính phủ, các đối thủ cạnh tranh và cả cơ quan báo chí qua đó làm giảm sự ủng hộ của công chúng đối với nỗ lực chống ma túy của chính phủ [185, tr.383]. Năm 2008, đã có 5.600 người chết, gấp đôi năm 2007, trong đó có nhiều vụ ám sát các quan chức thực thi pháp luật cao cấp được thực hiện

một cách tàn bạo. Năm 2010, số vụ giết người tại Mexico đạt mức kỷ lục với 11.583 vụ so với 6.587 năm 2009.

Hoa Kỳ nhận định, không một quốc gia nào trên thế giới có tác động mạnh hơn đến tình hình ma túy ở Hoa Kỳ so với Mexico. Hoạt động mua bán vận chuyển ma túy tại Mexico đe dọa trực tiếp đến Hoa Kỳ, không chỉ về ma túy mà còn liên quan đến các vấn đề an ninh quốc gia khác như buôn lậu vũ khí, an toàn biên giới, xuất nhập cảnh trái phép. Ước tính 95% các vụ giết người tại Mexico có sử dụng vũ khí được vận chuyển qua biên giới trái phép từ Hoa Kỳ [183, tr.414]. Do vậy, việc hợp tác phòng, chống ma túy với Mexico sẽ giúp giải quyết tình trạng ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ, đồng thời còn nhằm ngăn chặn khả năng lan tràn của bạo lực qua biên giới, đảm bảo an ninh biên giới, chống buôn lậu vũ khí và các loại tội phạm khác.

Mặc dầu vậy, cho đến cuối thập niên 1990, hợp tác phòng, chống ma túy với Mexico nhìn chung là hạn chế, do Hoa Kỳ không tin cậy vào các quan chức chống ma túy ở Mexico và cho rằng chính phủ nước này nhẹ tay với tội phạm ma túy. Các quyết định xác nhận sự hợp tác đầy đủ của Mexico trong kiểm soát ma túy của Tổng thống Clinton luôn bị Quốc hội Hoa Kỳ phản đối. Thậm chí năm 1997, cả thượng viện và hạ viện đều đưa ra dự thảo nghị quyết bác bỏ quyết định xác nhận hợp tác đầy đủ của Tổng thống Clinton [145]. Quan hệ giữa Mexico và Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy bắt đầu được cải thiện sau khi hai nước ký Chiến lược kiểm soát ma túy vào năm 1998. Đến năm 2008, Hoa Kỳ tiếp tục cải thiện thêm quan hệ này bằng việc công bố Sáng kiến Merida. Đây là sáng kiến kéo dài trong ba năm với khoản kinh phí là 1,4 tỷ USD dành cho Mexico và các nước Trung Mỹ, trong đó Mexico chiếm phần chủ yếu. Mục tiêu của Sáng kiến Merida là phát huy tối đa hiệu quả hoạt động chống các tổ chức tội phạm, qua đó ngăn chặn mua bán vận chuyển ma túy, vũ khí, các hoạt động tài chính bất hợp pháp và vận chuyển tiền tệ trái phép [191].

Theo đó, Hoa Kỳ giúp Mexico cải cách hệ thống tư pháp thông qua việc đào tạo nhân sự; xây dựng lực lượng cảnh sát về chuyên môn, nghiệp vụ, khoa học kỹ thuật, khả năng cơ động bằng đường không, cung cấp các phương tiện nghiệp vụ; xây dựng các đường dây nóng trực tiếp giữa các thành phố có chung biên giới [189].

Hoa Kỳ đã xây dựng được hệ thống các cơ chế phối hợp với Mexico. Vấn đề chống ma túy luôn là một chủ đề ưu tiên trong các cuộc đàm phán cấp cao giữa hai nước. Hai bên thành lập Nhóm liên lạc cấp cao về kiểm soát ma túy (tháng 6/1996) do Bộ trưởng tư pháp chủ trì. Năm 2000, Nhóm Công tác về vấn đề pháp luật họp mỗi năm hai lần, bao gồm các chuyên viên về tổ chức tội phạm ma túy, rửa tiền, giảm cầu, mua bán vũ khí, dẫn độ, kiểm soát tiền chất. Cùng năm này, Nhóm chặn bắt ma túy song phương được thành lập với nhiệm vụ xác định các tàu biển nghi vấn và xây dựng các kế hoạch phối hợp chặn bắt ma túy trên biển [183, tr.37]. Các cơ quan thực thi pháp luật của Hoa Kỳ đã triển khai nhiều hoạt động phối hợp với các cơ quan chức năng của Mexico trong việc phát hiện và ngăn chặn các chuyến vận chuyển ma túy và triệt phá các tổ chức tội phạm ma túy. DEA đã phối hợp với các cơ quan thực thi pháp luật Mexico trong việc điều tra và triệt phá các tổ chức tội phạm ma túy lớn. Năm 1997, với sự trợ giúp của DEA, Mexico đã phát hiện và thu giữ 32 triệu USD của tổ chức tội phạm Amado Carillo-Fuentes [172, tr.52]. Năm 2002, một đường hầm dài hơn 800 feet (khoảng 250 m) sử dụng để vận chuyển ma túy qua biên giới Mexico- Hoa Kỳ bị phát hiện. Cũng trong năm này, 8.553.000 USD của tổ chức tội phạm Carillo-Fuentes bị thu giữ [178, tr.9]. Lực lượng bảo vệ bờ biển Hoa Kỳ tiến hành các hoạt động tuần tra chung với Hải quân Mexico trong khu vực Vịnh Mexico. Hai bên thiết lập kênh liên lạc trực tiếp cho phép trao đổi thông tin một cách nhanh chóng giữa các tàu tuần tra trên biển. Năm 1997, các hoạt động này đã giúp phát hiện và thu giữ 12.868 pound (khoảng 6 tấn) cocaine và 4.000 pound (gần 2 tấn) cần

sa [172, tr.15]. Năm 1999, số ma túy bị thu giữ là 35.551 pound (16 tấn) cocaine [175, tr.58]. Năm 2002, lực lượng Bảo vệ bờ biển của Hoa Kỳ đã trực tiếp phối hợp với Hải quân Mexico trong sáu vụ, trong đó đáng kể nhất là vụ thu giữ 20,387 pound (9,2 tấn) cocaine [178, tr.19]. Hoa Kỳ trang bị các máy soi chiếu hiện đại cho cơ quan hải quan Mexico giúp tăng cường đáng kể năng lực phát hiện và thu giữ ma túy, vũ khí, các hóa chất qua biên giới [183, tr.418].

Thực hiện Hiệp định dẫn độ tội phạm có hiệu lực năm 1980, hai bên đã xây dựng nghị định thư triển khai thực hiện năm 2001 cho phép dẫn độ tạm thời để xét xử người phạm tội đang chấp hành án ở một nước nhưng bị truy nã bởi nước khác. Năm 2002, Mexico đã dẫn độ 25 đối tượng truy nã sang Hoa Kỳ, tăng thêm 17 người so với năm trước đó [178, tr.34]. Năm 2006, Mexico dẫn độ 63 đối tượng truy nã cho Hoa Kỳ [182, tr.169], Năm 2012, Mexico dẫn độ cho Hoa Kỳ 115 người, một con số kỷ lục từ trước tới nay, trong đố có 52 người phạm tội về ma túy [187, tr.236]. Năm 2013 con số này là 54 người [188, tr.237].

Trong lĩnh vực hỗ trợ nâng cao năng lực, Hoa Kỳ tiếp tục cung cấp trang thiết bị và đào tạo nhân lực cho các lực lượng chức năng của Mexico nhằm nâng cao khả năng phát hiện và bắt giữ ma túy. Từ 2004-2005, Hoa Kỳ đã bàn giao 8 máy bay trực thăng được trang bị ra đa hồng ngoại để thực hiện các chuyến bay kiểm soát biên giới; đồng thời tân trang 8 chiếc trực thăng UH-1H để chuyên chở lực lượng đặc nhiệm, cung cấp và lắp đặt các trang thiết bị giám sát cửa khẩu hàng không và đường bộ. Trong năm 2005, bằng việc sử dụng các thiết bị này, các cơ quan chức năng Mexico đã phát hiện thu giữ lượng ma túy trị giá 70 triệu USD [181, tr.153]. Năm 2006, các cơ quan chức năng của Hoa Kỳ đã tổ chức 136 lớp tập huấn cho 4.526 nhân viên của chính phủ Mexico và 79 lớp cho 385 kỹ sư tin học về các phần mềm ứng

dụng [181, tr.170]. Năm 2008, các cơ quan chức năng của Hoa Kỳ đã tổ chức 294 lớp tập huấn chuyên sâu cho 8.112 nhân viên thực thi pháp luật Mexico ở cấp Liên bang và cấp bang [183, tr.417].

Để hỗ trợ Mexico thực hiện nhiệm vụ chống ma túy, Hoa Kỳ đã cung cấp viện trợ chống ma túy cho nước này. Viện trợ Hoa Kỳ đạt mức 397 triệu USD từ năm 2000 đến năm 2007 và được sử dụng để hỗ trợ ngăn chặn việc mua bán, vận chuyển cocaine, chống sản xuất và vận chuyển cần sa, thuốc phiện và ma túy tổng hợp [59]. Năm 2008, thực hiện Sáng kiến Merida, Hoa Kỳ bổ sung 500 triệu USD để viện trợ cho Mexico. Tháng 3/2009, Quốc hội thông qua luật tiếp tục cung cấp 300 triệu USD, trong đó có gần 75 triệu USD dành cho cải cách tư pháp, xây dựng thể chế, chống tham nhũng [188, tr.237]. Từ năm 2008 đến 2014, trong khuôn khổ sáng kiến Merida, Hoa Kỳ đã cung cấp 1,3 tỷ USD cho Mexico [189, tr.235]. Khoản viện trợ của Hoa Kỳ được sử dụng vào các chương trình tập huấn nâng cao năng lực thi thi pháp luật, cải cách tư pháp, phòng ngừa tội phạm, dự án giảm cầu và kiểm soát biên giới. Với sự trợ giúp của Hoa Kỳ, chính quyền Mexico đã sử dụng quân đội để tái xác lập quyền kiểm soát lãnh thổ và chống lại lực lượng vũ trang của các tập đoàn tội phạm ma túy, thanh lọc đội ngũ cảnh sát và đảm bảo nguồn lực cho các cơ quan tư pháp.

Như vậy, Hoa Kỳ đã ưu tiên hợp tác và đầu tư nhiều nguồn lực cho công tác phòng, chống ma túy ở Mexico. Hợp tác giữa hai bên trong lĩnh vực này là chặt chẽ, toàn diện và mang lại những kết quả cụ thể. Tuy nhiên không phải mọi hoạt động hợp tác đều thuận buồm xuôi gió. Việc Hoa Kỳ gây sức ép đối với vấn đề ma túy đôi khi đã gây ra phản ứng từ chính quyền Mexico và ảnh hưởng đến quan hệ giữa hai nước. Mức độ ảnh hưởng của tình hình ma túy tại Mexico và khó khăn trong việc kiểm soát biên giới của Hoa Kỳ cho phép Mexico có "lợi thế" nhất định trong việc điều chỉnh việc chống ma túy

theo tiến độ của riêng mình và không hoàn toàn theo sức ép của Hoa Kỳ. Ở đây, Hoa Kỳ "cần" có sự hợp tác của Mexico trong việc chống tội phạm ma túy và đảm bảo an ninh biên giới.

Hợp tác phòng, chống ma túy với Colombia

Colombia là một quốc gia sản xuất cocain lớn nhất thế giới, với quy mô lớn tới mức được gọi là ngành công nghiệp cocaine [60]. Với điều kiện thổ nhưỡng và khả năng tiếp cận cả hai biển Đại Tây Dương và Thái Bình Dương, Colombia là nơi lý tưởng để sản xuất và vận chuyển cocaine. Ước tính 95% số cocaine thu giữ tại Hoa Kỳ có nguồn gốc từ Colombia. Bên cạnh đó, Colombia còn là nước trồng cây thuốc phiện và cung cấp heroin cho thị trường Hoa Kỳ. Ước tính, năm 2004, Colombia có thể sản xuất tới 3,8 tấn heroin tinh khiết [181, tr.105]. Cocaine và heroin từ Colombia được vận chuyển qua các tuyến đường bộ, đường thủy và đường không sang các nước Nam Mỹ, rồi từ đó đưa vào Hoa Kỳ. Tại thời điểm năm 2001, ước tính hàng năm có khoảng 150 tấn cocaine được vận chuyển từ Colombia trung chuyển qua khu vực Caribe vào Hoa Kỳ [176, tr.13]. Năm 2012, 95,5% các mẫu cocaine bị thu giữ tại Hoa Kỳ được xác định có nguồn gốc tại Colombia [188, tr.132].

Colombia cũng là địa bàn hoạt động của các tổ chức tội phạm ma túy lớn. Trong thập niên 1990, các tập đoàn ma túy như Medalin, Cali kiểm soát toàn bộ hoạt động mua bán cocaine tại Hoa Kỳ. Sự tan rã của hai tập đoàn này đã dẫn đến việc hình thành các tổ chức tội phạm nhỏ hơn nhưng liên kết với nhau và với tổ chức tội phạm ma túy Mexico để tiếp tục vận chuyển ma túy vào Hoa Kỳ [86, tr.5]. Ngoài các tổ chức tội phạm ma túy, sự tham gia của các tổ chức vũ trang như FARC và ELN vào hoạt động sản xuất và buôn bán ma túy làm cho tình hình sản xuất ma túy tại Colombia phức tạp thêm. Ước tính FARC thu được khoảng 600 triệu USD hàng năm từ kinh doanh ma túy

và 50% của nguồn cung cấp cocain có liên quan đến FARC [67].

Ngoài ra, Hoa Kỳ còn lo ngại hiệu ứng lan rộng việc sản xuất ma túy tại Colombia sang các nước khác, đe dọa an ninh khu vực cũng như các nỗ lực chống ma túy của Hoa Kỳ. Sau sự kiện khủng bố 11/9/2001, mối quan tâm đến ma túy của Hoa Kỳ tại Colombia còn gắn với ưu tiên chống các nhóm vũ trang được Hoa Kỳ coi là tổ chức khủng bố ở nước này. Do vậy, hợp tác phòng, chống ma túy với Colombia không chỉ nhằm mục đích ngăn chặn ma túy từ xa mà còn góp phần làm giảm tình hình sản xuất ma túy trong cả khu vực, đồng thời hỗ trợ cuộc chiến chống khủng bố do Hoa Kỳ phát động.

Dưới Chính quyền G.H. Bush, hợp tác phòng, chống ma túy được thực hiện thông qua Sáng kiến Andes, công bố năm 1989, theo đó Hoa Kỳ cung cấp một lượng viện trợ quân sự lớn cho các nước Colombia, Peru, và Bolivia. Tuy nhiên, trong những năm đầu của Chính quyền Clinton, các chương trình hợp tác phòng, chống ma túy với Colombia bị hạn chế. Trong bối cảnh Tổng thống Clinton thực hiện chính sách đối ngoại thúc đẩy giá trị dân chủ, nhân quyền, những cáo buộc về tình trạng tham nhũng vi phạm nhân quyền của các cơ quan chức năng chống ma túy của Colombia đã tạo nên sự phản ứng tiêu cực từ Hoa Kỳ. Các tổ chức nhân quyền đã cáo buộc 76% các vi phạm về nhân quyền ở Colombia là do lực lượng bán vũ trang Colombia thực hiện [82, tr.215]. Năm 1995, Chính quyền Clinton không xác nhận sự hợp tác của Colombia trong lĩnh vực phòng, chống ma túy nhưng cho miễn các biện pháp trừng phạt. Trong hai năm tiếp theo (1996 và 1997), Colombia tiếp tục không được Hoa Kỳ xác nhận hợp tác đầy đủ trong vấn đề ma túy, ảnh hưởng tiêu cực đến quan hệ hai nước và hoạt động hợp tác chống ma túy của Hoa Kỳ với Colombia.

Vào cuối thập niên 1990, trước những chỉ trích đối với chính sách ma túy ở trong nước và quốc tế, Chính quyền Clinton đã có những bước đi thúc

đẩy hợp tác với Colombia. Hai bên đã cùng xây dựng chiến lược chống lại phiến quân và buôn bán ma túy với viện trợ của Hoa Kỳ. Ngày 23/9/1999, tại Liên Hợp Quốc, Tổng thống Pastrana công bố kế hoạch phát triển chống phiến quân và ma túy mang tên Kế hoạch Colombia. Kinh phí dành cho Kế hoạch đầy tham vọng này là 7,5 tỷ USD trong đó Colombia góp 4 tỷ và kêu gọi các nước viện trợ phần còn lại. Tổng thống Pastrana đề nghị Hoa Kỳ cần viện trợ nhiều hơn "chúng tôi là nước nghèo, nhưng chúng tôi bỏ ra 1 tỷ USD một năm để ngăn ma túy không xuất hiện trên đường phố New York. Chúng tôi cần giúp đỡ" [44, tr.85].

Chính quyền Clinton nhanh chóng ủng hộ kế hoạch này. Ngày 13/7/2000, Tổng thống Bill Clinton chính thức phê duyệt kế hoạch trợ giúp việc thực hiện Kế hoạch Colombia trong thời gian 6 năm. Nội dung chủ yếu của Kế hoạch là giúp Colombia phát triển thay thế cho cây coca, hiện đại hóa quân đội, cải thiện nhân quyền và hệ thống tư pháp, xây dựng chiến lược chống ma túy và đàm phán hòa bình với phiến quân [50]. Quốc hội Hoa Kỳ đã thông qua Luật ủng hộ Kế hoạch Colombia và cung cấp 1,3 tỷ USD nhằm hỗ trợ các hoạt động chống ma túy và các nỗ lực có liên quan tại Colombia và các nước láng giềng. Khoảng 70% tiền viện trợ của Hoa Kỳ được sử dụng vào việc cung cấp 61 trực thăng chiến đấu, 500 cố vấn quân sự giúp Colombia thực hiện nhiệm vụ chống ma túy, có 14% dành cho việc tăng cường năng lực của chính quyền và 12% dành cho các dự án phát triển thay thế.

Các chính quyền sau đó đều ủng hộ việc hỗ trợ thực hiện Kế hoạch Colombia. Sau khi lên nhậm chức, Tổng thống G.W. Bush cam kết tiếp tục thực hiện Kế hoạch Colombia. Ông tuyên bố sẽ "giúp đỡ Colombia tăng cường nền dân chủ, chống sản xuất ma túy" [201]. Đến năm 2006, năm kết thúc Kế hoạch Colombia, xác định Chính quyền Colombia không đủ khả năng duy trì các hoạt động chống ma túy do "nguồn lực tài chính hạn chế và nền

kinh tế yếu ớt" [196], Hoa Kỳ tiếp tục thực hiện các chương trình trong Kế hoạch Colombia bằng cách hỗ trợ trực tiếp qua Sáng kiến chống ma túy khu vực Andes (ACI), một chương trình mở, không giới hạn thời gian thực hiện. Năm 2010, Chính quyền Obama đề nghị phê chuẩn ngân sách dành cho chương trình với mục tiêu "củng cố tiến bộ đã đạt được trong khuôn khổ Kế hoạch Colombia, đồng thời hỗ trợ việc chuyển giao các chương trình chống ma tuý cho Colombia. Sự hỗ trợ này được sử dụng vào việc tiếp tục các chương trình phun thuốc diệt cây coca, đấu tranh chống mua bán vận chuyển ma túy và nâng cao năng lực hoạt động ở khu vực rừng núi cho cảnh sát và quân đội Colombia" [208].

Thực hiện Kế hoạch Colombia, Hoa Kỳ đã triển khai các nội dung hợp tác phòng, chống ma túy sau: Một là, tập trung triển khai các biện pháp thực thi pháp luật, trong đó huy động cả lực lượng quân đội tham gia các chiến dịch chống ma túy và giải giáp các tổ chức vũ trang. Trong thập niên 1990, Hoa Kỳ trợ giúp Colombia triệt phá tập đoàn ma túy Medellin và Cali tại Colombia. Năm 1997, Hoa Kỳ và Colombia ký thỏa thuận kiểm tra tàu biển, tạo cơ chế cấp phép nhanh hơn cho việc kiểm tra các tàu nghi vấn trên vùng biển quốc tế. Năm 1999, Cơ quan hải quan và bảo vệ biên giới Hoa Kỳ ký thỏa thuận tương trợ song phương về hải quan, trong đó quy định việc trao đổi thông tin và phối hợp trong điều tra các hành vi vi phạm pháp luật về hải quan của hai nước. Năm 2000, Hoa Kỳ và Colombia ký Chương trình kiểm soát ma túy song phương, đặt cơ sở cho việc phối hợp giữa các cơ quan chức năng của hai nước. Năm 2002, Hoa Kỳ đã đạt được thỏa thuận với Colombia về việc kiểm tra các tàu nghi vấn mang cờ Colombia khi hoạt động ngoài khu vực đặc quyền kinh tế của nước này. Ngay trong năm này, Colombia đã cho phép Hoa Kỳ dừng kiểm tra 66 tàu và kết quả đã thu giữ hai vụ với 35.450 pound (16 tấn) cocaine [178, tr.19]. Trong phạm vi các thỏa thuận, Hoa Kỳ

giúp cung cấp hệ thống ra đa mặt đất, gần 70 máy bay trực thăng các loại, các tàu tuần tra trên sông và nhiều loại phương tiện chuyên dụng khác cho Colombia. Với sự hỗ trợ của Hoa Kỳ, Colombia đã thành lập ba tiểu đoàn chống ma túy với khoảng gần 3.000 người và 30 đội đặc nhiệm chống ma túy ở khu vực rừng núi [39, tr.7]. Do vậy, số lượng các cơ sở sản xuất cocaine bị triệt phá gia tăng nhanh chóng từ 241 cơ sở (năm 1999) lên 2.200 cơ sở (năm 2006) [39, tr.29]. Bên cạnh đó, Hoa Kỳ đẩy mạnh hợp tác tư pháp với Colombia trong dẫn độ tội phạm. Năm 2005, Colombia dẫn độ cho Hoa Kỳ 304 công dân Colombia và 11 người nước ngoài [181, tr.103]. Năm 2008, Colombia dẫn độ 208 người cho Hoa Kỳ, trong đó có 15 người nguyên là lãnh đạo tổ chức AUC đã bị giải giáp [183, tr.203]. Tính từ năm 1997 đến năm 2013, Colombia đã dẫn độ hơn 1.400 người sang Hoa Kỳ [187, tr.130].

Hai là, thực hiện các chương trình triệt phá cây coca. Năm 2004, với sự trợ giúp của Hoa Kỳ, Colombia đã phun hóa chất trên 131.000 ha và triệt phá bằng tay thêm 10.279 ha. Năm 2005, con số này là 138.000 và 31.000 ha. Những nỗ lực này đã giảm 1/3 diện tích kể từ 2001 và giảm sản lượng cocaine từ 700 tấn năm 2001 xuống 430 tấn năm 2004 [114, tr.20]. Năm 2007, Colombia đã xóa bỏ 219.529 ha cây coca tăng hơn so với 215,421 ha của năm trước đó, trong đó triệt phá bằng sử dụng máy bay phun thuốc chiếm 70% [182]. Năm 2012, 100.549 ha cây có chất ma túy bị triệt phá thông qua biện pháp phun hóa chất bằng máy bay và 30.486 ha bị triệt phá bằng biện pháp thủ công [187, tr.128]. Tuy nhiên, việc triệt phá từ trên không là một hoạt động rủi ro cao vì các máy bay phun thuốc là mục tiêu tấn công của tội phạm ma tuý. Năm 2003, FARC đã bắn rơi một máy của Hoa Kỳ, làm chết một phi công Hoa Kỳ và một nhân viên không quân Colombia, bắt giữ ba thành viên của đội bay là công dân Hoa Kỳ làm con tin cho đến tháng 7/2008 [213]. Ngoài ra, Hoa Kỳ còn triển khai thực hiện các chương trình phát triển cây

thay thế thông qua các dự án xây dựng hạ tầng, cung cấp tín dụng cho người trồng cây coca. Hoa Kỳ đã hỗ trợ cho việc canh tác các loại cây hợp pháp trên 102.000 ha, hoàn thành 1.117 dự án xây dựng cơ sở hạ tầng. Hơn 81.700 hộ gia đình được hưởng lợi từ các chương trình hỗ trợ của Hoa Kỳ [182, tr.118].

Ba là, tăng cường viện trợ. Trong khoảng thời gian từ 2000-2012, Hoa Kỳ đã cung cấp viện trợ chống ma túy cho Colombo là 4.241,4 triệu USD chiếm gần 50% tổng số viện trợ trong khuôn khổ Kế hoạch Colombia là 8.699 triệu USD [34, tr.32]. Bên cạnh đó, Chính quyền Bush đã ký Hiệp định thúc đẩy thương mại Colombia- Hoa Kỳ vào tháng 11/2006, trong đó có những quy định xóa bỏ hoàn toàn hoặc hạ thấp đáng kể hàng rào thuế quan, nhất là đối với sản phẩm nông nghiệp, tạo điều kiện cho hàng hóa của Colombia xuất khẩu vào thị trường Hoa Kỳ. Từ năm 2008, Hoa Kỳ bắt đầu chuyển giao kinh phí và tổ chức thực hiện một số chương trình chống ma túy cho Colombia. Hoa Kỳ dần chuyển giao máy bay trực thăng, cung cấp phụ tùng thay thế, huấn luyện nhân viên kỹ thuật, nâng cấp các thiết bị cảm biến nhằm chuyển giao Chương trình kiểm soát hàng không (ABD) cho Colombia. Đến năm 2012, Hoa Kỳ đã chuyển giao 61 chiếc máy bay các loại cho Colombia trực tiếp quản lý và vận hành [187, tr.130]. Để triển khai có hiệu quả các chương trình viện trợ, năm 2004, chính quyền Bush đã thành công trong việc thuyết phục quốc hội nâng số lượng nhân viên quân sự và hợp đồng Hoa Kỳ được phép hoạt động tại Colombia lên 800 và 600 người. Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Colombia trở thành đại sứ quán lớn nhất thế giới, khoảng 2.000 nhân viên, với sự có mặt của các đại diện cho 32 cơ quan liên bang điều hành các chương trình viện trợ khác nhau [54, tr.28].

Với mục tiêu ngăn chặn ma túy từ nguồn sản xuất, Hoa Kỳ đã thực hiện các chương trình hợp tác hướng tới việc làm giảm diện tích trồng cây có chất ma túy, đấu tranh chống các tổ chức tội phạm về ma túy và hỗ trợ xây dựng

năng lực chống ma túy cho Colombia, trong đó, Kế hoạch Colombia đóng vai trò trọng tâm. Hoa Kỳ đã cung cấp viện trợ cho lực lượng cảnh sát và quân đội cũng như các cơ quan tư pháp. Nhìn chung các chương trình hợp tác này đã đạt được một số kết quả. Tình hình an ninh được bảo đảm tốt hơn, số lượng tội phạm bị bắt giữ, lượng ma túy thu được liên tục tăng. Colombia đã dẫn độ và bàn giao cho Hoa Kỳ khá nhiều đối tượng tội phạm về ma túy phục vụ công tác điều tra, xét xử tại Hoa Kỳ.

Nhìn vào các chương trình hợp tác đã được thực hiện, có thể nhận thấy một số đặc điểm sau: Một là, có sự mất cân đối giữa các hoạt động thực thi pháp luật và các chương trình phát triển kinh tế. Trong giai đoạn 2000-2005, Hoa Kỳ chi 1,2 tỷ USD cho các hoạt động triệt phá cây có chất ma túy bằng phun hóa chất nhưng chỉ dành 213 triệu USD cho các chương trình phát triển thay thế [39, tr.31]. Hai là, vai trò rất cao của lực lượng quân đội Hoa Kỳ trong việc tổ chức các chiến dịch triệt phá cây coca và chống tội phạm ma túy trên bộ và trên biển ở Colombia. Hoa Kỳ, trong chừng mực nhất định, đã quân sự hóa các hoạt động chống tội phạm ma túy ở Colombia.

Hợp tác phòng, chống ma túy với Afghanistan

Nằm trong khu vực Lưỡi Liềm Vàng, Afghanistan là một trung tâm sản xuất thuốc phiện lớn nhất của thế giới. Tại thời điểm năm 1978, các chuyên gia ước tính Afghanistan sản xuất 300 tấn thuốc phiện hàng năm, đủ để thỏa mãn nhu cầu trong nước, khu vực và cung cấp cho một số cơ sở điều chế heroin để vận chuyển sang Tây Âu [128]. Trong hai năm 2006-2007, sản lượng thuốc phiện tại Afghanistan đạt mức kỷ lục lên tới 8.200 tấn, ước tính chiếm 93% sản lượng ma túy bất hợp pháp của thế giới. Khoảng 245.000 hộ (ước tính 1,6 triệu người tương đương với 6,4% dân số) tham gia trồng thuốc phiện và đã tạo ra một lượng thuốc phiện trên trị giá 438 triệu USD nếu bán tại chỗ, tương đương với 4% GDP hợp pháp, nếu xuất khẩu giá trị có thể vượt

quá 3,4 tỷ USD, bằng 33% GDP của Afghanistan. Rất nhiều ngành sản xuất hợp pháp được đầu tư từ nguồn tiền hoặc hỗ trợ bởi lợi nhuận từ buôn bán ma túy [57]. Heroin từ Afghanistan được vận chuyển cung cấp cho các nước Châu Âu, Châu Á và Trung Đông.

Mặc dù việc sản xuất heroin tại Afghanistan có rất ít ảnh hưởng đến Hoa Kỳ, việc ưu tiên hợp tác phòng, chống ma túy với nước này lại gắn với yếu tố chính trị, đối ngoại. Sau sự kiện 11/9/2001, dưới danh nghĩa chống khủng bố, tháng 11/2001, Hoa Kỳ đã tiến hành lật đổ chính quyền Taliban ở Afghanistan và thành lập chính quyền Nhà nước Cộng hòa hồi giáo Afghanistan. Việc giúp đất nước này chống lại tàn quân của Taliban và xây dựng đất nước trở thành nhiệm vụ ưu tiên của Hoa Kỳ, trong đó, việc giải quyết vấn đề ma túy là vô cùng cần thiết cho việc tái thiết và duy trì pháp luật ở nước này [181, tr.211]. Việc trồng cây thuốc phiện và buôn bán ma túy đã xói mòn nền chính trị và trật tự kinh tế vốn đã mỏng manh, cung cấp hỗ trợ tài chính, hậu cần cho các nhóm cực đoan đang tiếp tục hoạt động ở trong và ngoài Afghanistan như các chiến binh Taliban và phần tử Al Qeada. Năm 2008, ước tính Taliban và các lực lượng chống chính phủ khác đã thu được từ 50-70 triệu USD từ tiền thuế của người trồng thuốc phiện [182, tr.116]. Trong một tài liệu khác, ước tính Taliban thu được từ 100-155 triệu USD từ mua bán ma túy bất hợp pháp [135, tr.4].

Do vậy, mục tiêu chính sách hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ với Afghanistan, ngoài việc ngăn chặn ma túy, còn nhằm đảm bảo các khoản thu bất hợp pháp từ ma túy không trở thành nguồn tài chính cho các hoạt động khủng bố. Năm 2003, Hoa Kỳ xác định các nhiệm vụ chủ yếu là ngăn chặn các hoạt động của đối tượng mua bán, vận chuyển ma túy và làm giảm lượng sản xuất thuốc phiện [111, tr.21]. Năm 2006, chính quyền Hoa Kỳ xác định các nhiệm vụ hợp tác chống ma túy tại Afghanistan gồm: Xây dựng năng lực

thể chế của Afghanistan đủ để duy trì cuộc chiến chống ma túy; hỗ trợ bắt giữ, truy tố và trừng phạt người buôn bán ma túy và quan chức Afghanistan tham nhũng; ngăn chặn hoạt động buôn bán ma túy bất hợp pháp và hỗ trợ những nỗ lực kiểm soát ma túy của chính phủ Afghanistan [114, tr.38].

Trên cơ sở các mục tiêu, nhiệm vụ trên, Hoa Kỳ đã triển khai nhiều chương trình hợp tác chống ma túy với Aghanistan. Hoa Kỳ hỗ trợ xây dựng Luật phòng, chống ma túy của Afghanistan và được thông qua vào tháng 12/2005 [181, tr.208]. Từ 2001-2009, Hoa Kỳ đã dành ra khoảng 3 tỷ USD trong khoản viện trợ nước ngoài thường xuyên và đột xuất và viện trợ quân sự cho các chương trình chống ma túy ở Afghanistan [35]. Với sự hỗ trợ của Hoa Kỳ, một lượng lớn diện tích trồng cây thuốc phiện tại Afghanistan bị triệt phá (diện tích bị triệt phá trong năm 2007 là 19.047 ha) [183, tr.209]. Ngoài hoạt động triệt phá cây thuốc phiện, Hoa Kỳ hỗ trợ các chương trình phát triển các nguồn thu thay thế cây thuốc phiện ở khu vực nông thôn. Từ 2006, USAID đã thực hiện chương trình tín dụng nông thôn nhằm cung cấp các khoản vay cho nông dân và các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Năm 2006, USAID cung cấp 198,4 triệu USD [181, tr.228] và năm 2008 là 176 triệu USD [183, tr.123] cho các dự án tạo nguồn thu nhập thay thế tại các khu vực trồng cây thuốc phiện chủ yếu. Năm 2007, Hoa Kỳ phối hợp với Anh tạo Quỹ khuyến khích địa phương làm tốt việc xóa bỏ cây thuốc phiện, trong đó Hoa Kỳ đóng góp 69 triệu USD và Anh đóng góp 12 triệu USD. Theo đó, tỉnh nào giảm được 10% diện tích so với năm 2007 sẽ được thưởng bằng tiền. Năm 2008, đã có 29/34 tỉnh được nhận khoản thưởng này với giá trị 39 triệu USD [184, tr.108]. Hoa Kỳ là nhà đầu tư lớn nhất cho dịch vụ điều trị nghiện tại Afghanistan, xây dựng 26 trên tổng số 46 có sở điều trị trong toàn quốc [186, tr.103].

Trong lĩnh vực thực thi pháp luật, Hoa Kỳ thực hiện các chương trình hợp tác tăng cường năng lực điều tra bắt giữ và truy tố tội phạm về ma túy;

phá hủy các cơ sở điều chế ma túy; triệt phá các tổ chức đường dây mua bán, vận chuyển ma túy [181, tr.211]. Hoa Kỳ đã xây dựng 7 trung tâm huấn luyện, tổ chức huấn luyện cho 20.000 nhân viên cảnh sát. Với sự trợ giúp của DEA, Afghanistan đã thành lập Đơn vị chống mua bán, vận chuyển ma túy quốc gia, Đơn vị điều tra đặc biệt và Đơn vị kỹ thuật nghiệp vụ. Từ tháng 3/2002 đến năm 2004, DEA phối hợp với các cơ quan chức năng Afghanistan phát hiện bắt giữ 23 vụ lớn, trong đó có vụ thu giữ 495 kg heroin, 7,5 tấn bột morphine (có thể điều chế ra heroin với tỷ lệ 1/1) [149, tr.18]. Năm 2006, Afghanistan đã phát hiện thu giữ 1.927 kg heroin, 40.052 kg thuốc phiện và 17.675 kg nhựa cần sa, 248 cơ sở điều chế heroin [181, tr.228].

Năm 2010, Chính quyền Obama đã điều chỉnh chính sách hợp tác chống ma tuý đối với Afghanistan theo hướng nhấn mạnh việc ngăn chặn và triệt phá các tổ chức buôn bán ma tuý ở Afghanistan. Tiếp đó, cùng với cam kết rút quân khỏi Afghanistan, năm 2012, Hoa Kỳ thực hiện "chuyển giao đồng thời", không chỉ có trách nhiệm đảm bảo an ninh mà còn nhiệm vụ thực hiện các chương trình chống ma túy cho chính phủ nước này. Hoa Kỳ dần giảm bớt các chương trình hợp tác song phương và ưu tiên hơn cho các giải pháp có tính khu vực đối với vấn đề ma túy tại Afghanistan.

Do nhiều yếu tố, nhất là tình trạng bất ổn tại Afghanistan, những nỗ lực hỗ trợ kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ không mang lại kết quả như mong muốn. Sau năm 2001, diện tích trồng cây thuốc phiện tăng nhanh, cao hơn rất nhiều so với thời kỳ chính quyền Taliban. Tại thời điểm năm 2009, năm cuối cùng của Chính quyền Bush, mặc dù diện tích trồng giảm 22%, còn 123.000 ha, nhưng sản lượng thuốc phiện tại nước này vẫn đứng đầu thế giới (ước tính 6.900 tấn). Từ số thuốc phiện này có thể điều chế ra từ 690 đến 985 tấn heroin (tùy thuộc vào độ tinh khiết). Năm 2013, theo Liên Hợp Quốc, diện tích trồng cây thuốc phiện tại Afghanistan là 209.000 ha, tăng lên so với 154.000 năm

2012 [161]. Mặc dù số lượng cảnh sát, an ninh và nhân viên chống ma túy được Hoa Kỳ tập huấn ngày càng tăng, quy mô và năng lực của các lực lượng này chưa đủ để giải quyết một cách có hiệu quả các nhóm buôn bán ma túy và các nhóm vũ trang trong thời gian ngắn.

Như vậy, quá trình tái thiết đất nước với sự trợ giúp của Hoa Kỳ chưa giải quyết được vấn đề ma túy tại Afghanistan. Các dự án phát triển cây trồng thay thế của Hoa Kỳ không thể cạnh tranh với cây thuốc phiện về hiệu quả kinh tế. Tình hình sản xuất, mua bán ma túy đã góp phần tạo nên bạo lực và bất ổn chính trị ở đất nước này. Tiền từ ma túy có thể mua chuộc cảnh sát, thẩm phán và quan chức chính phủ, đồng thời được cung cấp cho Taliban và lực lượng phiến quân khác tiến hành các hoạt động bạo lực, chống đối chính quyền. Do vậy, vấn đề ma túy tại Afghanistan không thể được giải quyết chỉ bằng việc triệt phá cây thuốc phiện mà đòi hỏi một giải pháp tổng thể, trong đó nỗ lực của chính quyền Afghanistan cần đóng vai trò ngày càng lớn hơn.

Nghiên cứu việc triển khai các chương trình hợp tác phòng, chống ma túy song phương với Mexico, Colombia và Afghanistan cho thấy, đối với Hoa Kỳ, lợi ích trong hợp tác phòng, chống ma túy không chỉ giới hạn trong việc ngăn chặn ma túy mà còn gắn với lợi ích chính trị, ngoại giao khác. Hoa Kỳ đã sử dụng vấn đề chống ma túy để tranh thủ tập hợp lực lượng, huy động đóng góp của đồng minh, như trong trường hợp Afghanistan hay việc thực hiện Kế hoạch Colombia. Thực tiễn triển khai cũng cho thấy dưới từng chính quyền, mức độ ưu tiên và nội dung hợp tác cũng có khác biệt. Chính quyền Clinton, do ưu tiên kinh tế và thực hiện chiến lược can dự và mở rộng, nên đã không ưu tiên cao cho chống ma túy, mà thực chất là không thực hiện "cuộc chiến chống ma túy" mà chính quyền tiền nhiệm theo đuổi. Do vậy, trong nhiệm kỳ đầu của ông, quan hệ hợp tác chống ma túy với Mexico và Colombia đều gặp những khó khăn. Ông cũng không chú trọng nhiều đến vai

trò của quân đội trong chống ma túy. Cho đến cuối nhiệm kỳ hai của Chính quyền Clinton, quan hệ hợp tác phòng, chống ma túy với hai nước mới được thúc đẩy. Với ưu tiên cao cho cuộc chiến chống khủng bố toàn cầu, tại Colombia và Afghanistan, hợp tác phòng, chống ma túy được Chính quyền Bush gắn với chống khủng bố, dẫn đến sự tăng cường vai trò của lực lượng quân sự và ưu tiên thực thi pháp luật trong hợp tác với hai nước này. Tổng thống Obama, bên cạnh việc tiếp tục cuộc chiến chống khủng bố, đã thực hiện việc "chuyển giao trách nhiệm" chống ma túy cho Colombia và Afghanistan, dẫn đến giảm sự có mặt của nhân viên Hoa Kỳ tập trung nhiều hơn cho hợp tác nâng cao năng lực chống ma túy.

Tiểu kết Chương 2

Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ giai đoạn 1993-2013 có nội dung khá hoàn chỉnh. Về mục tiêu, ngoài việc kế thừa mục tiêu ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào trong nước như giai đoạn trước, Hoa Kỳ gắn thêm một số mục tiêu khác như hỗ trợ mở rộng dân chủ, cắt nguồn tài chính cho các tổ chức khủng bố. Các giải pháp cũng được triển khai đa dạng hơn giai đoạn trước. Để ngăn chặn ma túy từ xa, Hoa Kỳ đã triển khai các hoạt động khác nhau, tập trung ở các địa bàn trung chuyển và quá cảnh. Để giảm lượng ma túy sản xuất bất hợp pháp, Hoa Kỳ triển khai các chương trình triệt phá giảm diện tích trồng cây có chất ma túy kết hợp với cung cấp viện trợ cho các chương trình phát triển thay thế. Các nỗ lực nâng cao nhận thức quốc tế về hiểm họa ma túy và tăng cường quyết tâm chính trị chống ma túy được thực hiện thông qua các sáng kiến ngoại giao, các chương trình đào tạo nâng cao năng lực.

Hoa Kỳ đã sử dụng nhiều công cụ để triển khai thực hiện chính sách. Hoa Kỳ đã thành lập mới hoặc giao chức năng thực hiện nhiệm vụ hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy cho nhiều cơ quan khác nhau thuộc chính

phủ. Việc huy động nhiều cơ quan tham gia thực hiện các chương trình hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy có ưu điểm là phát huy được sức mạnh, nguồn lực của từng cơ quan, đảm bảo sự bao quát trên mọi lĩnh vực hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy nhưng cũng tạo ra những phức tạp trong khâu điều phối hướng đến mục tiêu chung. Trong quá trình thực hiện, Hoa Kỳ triệt để sử dụng công cụ "cây gậy" – cơ chế xác nhận – và "củ cà rốt" – viện trợ kinh tế để thuyết phục các nước hợp tác chống ma túy. Tại các nước là nguồn sản xuất cũng như thuộc địa bàn trung chuyển, viện trợ của Hoa Kỳ đã giúp nâng cao khả năng phòng, chống ma túy của nước tiếp nhận, qua đó đã ngăn chặn từ xa một phần ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ.

Thông qua các cơ quan Liên Hợp Quốc, các chương trình hợp tác toàn cầu của Hoa Kỳ tập trung vào việc duy trì, bảo vệ hệ thống kiểm soát quốc tế có lợi cho mình. Bên cạnh đó, Hoa Kỳ tổ chức chương trình tập huấn quốc tế thông qua hệ thống các Học viện thực thi pháp luật quốc tế ở các khu vực trên thế giới. Việc nhấn mạnh hơn các hoạt động đa phương trong hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ kể từ đầu thập niên 1990, ngoài việc xuất phát từ ý đồ yêu cầu cộng đồng quốc tế chia sẻ trách nhiệm, còn có cơ sở từ bối cảnh thế giới có sự khác biệt với giai đoạn trước. Sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, vấn đề kiểm soát ma túy nói riêng ngày càng được cộng đồng quốc tế quan tâm. Với ngọn cờ chống ma túy, Hoa Kỳ đã tranh thủ được cơ hội để tạo dựng các mặt trận chống ma túy dưới sự dẫn dắt của Hoa Kỳ.

Song song với các chương trình có tính chất toàn cầu, Hoa Kỳ đã tập trung các hoạt động hợp tác chống ma túy vào một số khu vực, quốc gia trọng điểm, là nguồn sản xuất cũng như trung chuyển ma túy có tác động trực tiếp đến Hoa Kỳ. Khu vực Trung Mỹ, điển hình là Mexico, Nam Mỹ, điển hình là Colombia, Khu vực Lưỡi liềm vàng, tập trung là Afghanistan, là những đối tác được ưu tiên rất cao. Tại các địa bàn này, Hoa Kỳ đã đầu tư nguồn lực, tập

trung các giải pháp kinh tế, xã hội, thực thi pháp luật bằng các chương trình song phương, đa phương và thậm chí đơn phương. Các chương trình hợp tác được Hoa Kỳ thiết kế phù hợp với tình hình ma túy của mỗi quốc gia. Ở các nước là nguồn sản xuất, việc hỗ trợ làm giảm sản lượng ma túy được ưu tiên cao. Trong khi đó tại các quốc gia thuộc địa bàn trung chuyển, Hoa Kỳ chú trọng hơn vào các chương trình điều tra, phát hiện, thu giữ ma túy trên đường vận chuyển. Đối với các nước phát triển, Hoa Kỳ tranh thủ sự ủng hộ về mặt chính sách cũng như chia sẻ về tài chính đối với các chương trình hợp tác quốc tế do mình thực hiện.

So với giai đoạn trước đó, chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng chống ma túy 1993-2013 đã có sự kế thừa cơ bản về mục tiêu, công cụ và giải pháp nhưng cũng có những điểm mới. Trong đó nổi bật là các chính quyền sau này đã dần hạ thấp mức độ de dọa an ninh quốc gia của ma túy, từ đó giảm dần cường độ chống ma túy quốc tế. Từ đỉnh cao của cuộc chiến chống ma túy (drug war), trong đó ma túy là "kẻ thù", ma túy dần được coi là mối de dọa an ninh phi truyền thống, từ đó giảm dần vai trò của quân đội. Ở mức độ khác nhau, các chính quyền Hoa Kỳ trong giai đoạn 1993-2013 cũng coi trọng hợp tác đa phương hơn. Các vấn đề như dân chủ, nhân quyền, cũng có ảnh hưởng lớn hơn trong việc hình thành và thực hiện chính sách.

Như vậy, Hoa Kỳ đã xây dựng và triển khai thực hiện một chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy với đầy đủ mục tiêu, giải pháp, công cụ trên các phạm vi toàn cầu, khu vực và song phương. Vậy chính sách này có những mặt mạnh, yếu gì? Và tác động đối với hợp tác phòng, chống ma túy quốc tế ra sao? Vị trí Việt Nam ở đâu trong chính sách ấy? Những câu hỏi này sẽ được làm rõ trong chương tiếp theo của Luận án.

Chương 3
ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH HỢP TÁC QUỐC TẾ CỦA HOA KỲ TRONG LĨNH VỰC PHÒNG, CHỐNG MA TÚY VÀ HỢP TÁC VỚI VIỆT NAM

3.1. Những điểm mạnh và hạn chế của chính sách

3.1.1. Những điểm mạnh của chính sách

Thứ nhất, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ có mục tiêu rất rõ ràng và ổn định, đồng thời có sự điều chỉnh về địa bàn, giải pháp, phù hợp với ưu tiên của từng chính quyền. Ngay từ khi tham gia hội nghị quốc tế đầu tiên về vấn đề ma túy tại Thượng Hải (năm 1909), mục tiêu của chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ đã được xác định là ngăn chặn ảnh hưởng của tình hình ma túy quốc tế đối với Hoa Kỳ. Là một quốc gia có số người sử dụng ma túy lớn, Hoa Kỳ trở thành điểm đến của các luồng ma túy và kèm theo đó là hoạt động của các tổ chức tội phạm về ma túy từ nhiều khu vực trên thế giới. Chính vì vậy, trong chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia của từng giai đoạn, hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy luôn được coi là một bộ phận không tách rời với nỗ lực kiểm soát ma túy trong nước. Việc có một mục tiêu rõ ràng cho phép Hoa Kỳ xây dựng hệ thống các giải pháp có tính dài hạn và bố trí nguồn lực thực hiện một cách ổn định và đảm bảo sự kế thừa giữa các chính quyền khác nhau.

Trên cơ sở mục tiêu chung không thay đổi, nội dung chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của các chính quyền trong giai đoạn 1993-2013 có những điều chỉnh nhất định theo ưu tiên chính sách của từng chính quyền. Dưới thời Tổng thống Bill Clinton, vấn đề ma túy và kiểm soát ma túy được ưu tiên thấp, nhường chỗ cho phát triển kinh tế. Chính quyền Clinton coi cụm từ "cuộc chiến chống ma túy", vốn được sử dụng một cách phổ biến

từ thập kỷ 1970 cho đến Chính quyền G.W. Bush, là gây nhầm lẫn [106, tr.3]. Ngay sau khi nhậm chức, Tổng thống Clinton đã cắt giảm biên chế các cơ quan xây dựng chính sách và thực thi pháp luật về ma túy [144]. Trong cả hai nhiệm kỳ của Tổng thống Clinton, kinh phí dành cho kiểm soát ma túy tăng rất thấp. Từ 1993- 1999 ngân sách cho phòng, chống ma túy chỉ tăng 5 tỷ USD (từ 12,171 tỷ USD lên 17 tỷ USD) tương đương khoảng 40% so với mức tăng 400% trong giai đoạn 1986 đến 1992 [107]. Trong bối cảnh kinh phí hạn chế, Chính quyền Clinton đã dành ưu tiên cho "các chương trình hợp tác quốc tế có hiệu quả và ít tốn kém" [102, tr.50] đồng thời gắn hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy với các mục tiêu chính sách đối ngoại, như mở rộng dân chủ, hỗ trợ sự phát triển của kinh tế thị trường, và bảo vệ nhân quyền. Việc hạ thấp ưu tiên này được nhà nghiên cứu David F. Musto gọi là xu hướng "xem nhẹ" hay giảm sự quan tâm đối với ma túy [51, tr.281]. Trước những chỉ trích trên, vào đầu nhiệm kỳ hai, Tổng thống Clinton đã có những động thái điều chỉnh nhất định theo hướng nhấn mạnh hơn việc thực thi pháp luật chống tội phạm ma túy.

Dưới thời Tổng thống G.W. Bush, vấn đề kiểm soát ma túy phần nào bị chiếm chỗ bởi cuộc chiến chống khủng bố. Mặc dù mục tiêu của Chính quyền Bush không nhiều khác biệt so với các chính quyền tiền nhiệm, cách tiếp cận kinh tế -thị trường đối với vấn đề ma túy của Chính quyền Bush là sự thay đổi rõ nét nhất so với Chính quyền Clinton vốn nhìn tệ nạn ma túy nhiều hơn dưới góc độ chính trị, ngoại giao và gắn với yếu tố dân chủ, nhân quyền. Sau sự kiện 11/9/2001, hợp tác ma túy quốc tế được Chính quyền G.W Bush gắn với cuộc chiến chống khủng bố, trong đó nhiều hoạt động hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy được coi là trực tiếp hỗ trợ cho cuộc chiến toàn cầu. Có thể nói, chính sách kiểm soát ma túy của Tổng thống Bush khá tương đồng với chính sách của cha mình, Tổng thống G. H. W. Bush (1989-1993), đó là

một chính sách thực dụng, thiên về giải pháp đơn phương. Điểm khác biệt là dưới thời G.W. Bush, chống ma túy được coi là cuộc chiến và gắn với phiến quân, còn dưới thời G.H. W. Bush việc kiểm soát ma túy quốc tế được gắn với cuộc chiến chống khủng bố, thậm chí coi đó là một bộ phận của cuộc chiến này.

Trong nhiệm kỳ đầu của Chính quyền Obama, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy cơ bản được tiến hành trên cơ sở kế thừa các chương trình của chính quyền trước, mà như có ý kiến nhận xét là ở chế độ "bay tự động" [54, tr.36]. Tân tổng thống và những người có thẩm quyền nhất quá bận rộn nên không thể tập trung vào vấn đề ma túy, trong khi đó, những người trực tiếp thực hiện thì không đủ thẩm quyền tạo nên sự thay đổi cơ bản. Tuy nhiên từ góc độ chính sách, Tổng thống Obama nhấn mạnh mối đe dọa của ma túy đối với xã hội và cộng đồng, thừa nhận vấn đề ma túy có nguyên nhân từ nhu cầu cao ở Hoa Kỳ và dành nhiều nguồn lực hơn cho các chương trình giảm cầu ở trong nước. Trong bối cảnh suy thoái kinh tế lại phải gánh chịu hai cuộc chiến tại Iraq và Afghanistan, Chính quyền Obama chủ trương giảm dần viện trợ và bàn giao trách nhiệm chống ma túy cho các nước sở tại như đã thực hiện tại Colombia và Afghanitstan.

Thứ hai, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ vừa có quy mô toàn cầu vừa có trọng tâm, trọng điểm. Trên phạm vi toàn cầu, Hoa Kỳ đã thành công trong việc thông qua các tổ chức của Liên Hợp Quốc để tạo dựng sự đồng thuận chung của thế giới trong đấu tranh chống ma túy. Đồng thời, định hướng chính sách kiểm soát ma túy toàn cầu phù hợp với chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ. Trong giai đoạn 1993-2013, Hoa Kỳ đã duy trì được sự thống nhất của cộng đồng quốc tế về một chính sách ma túy "cấm đoán", tập trung vào đấu tranh chống sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy và các tổ chức tội phạm ma túy quốc tế. Sự phù hợp giữa

chính sách kiểm soát ma túy toàn cầu với chính sách kiểm soát ma túy trong nước đã tạo cho Hoa Kỳ có vị thế "chính danh" trong việc thúc đẩy các nước nỗ lực chống ma túy. Bên cạnh đó, Hoa Kỳ đã triển khai một số chương trình hợp tác quốc tế có phạm vi toàn cầu, như chương trình đào tạo được thực hiện tại các Học viện thực thi pháp luật quốc tế và một số hoạt động kiểm soát ma túy trong khuôn khổ Cơ quan ma túy và tội phạm Liên Hợp Quốc và Ủy ban kiểm soát ma túy quốc tế.

Song song với các chương trình có quy mô toàn cầu, các hoạt động hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ được tập trung ưu tiên cho một số quốc gia là nguồn sản xuất và trung chuyển ma túy, như các nước Trung Mỹ, Nam Mỹ và Afghanistan. Tại đây, Hoa Kỳ đã đầu tư nguồn lực, triển khai nhiều giải pháp quân sự, thực thi pháp luật, kinh tế nhằm ngăn chặn và làm giảm việc trồng cây có chất ma túy và các hoạt động mua bán vận chuyển ma túy của các tổ chức tội phạm. Không chỉ bó hẹp trong các cơ chế song phương, Hoa Kỳ còn đưa ra và triển khai các sáng kiến đa phương trong khuôn khổ Tổ chức các nước châu Mỹ, Sáng kiến an ninh khu vực Caribe.

Thứ ba, chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ được triển khai bằng nhiều chương trình giải pháp và công cụ thực hiện. Để triệt phá diện tích trồng cây có chất ma túy, Hoa Kỳ áp dụng các biện pháp mạnh như phun hóa chất, triệt phá bằng tay đến biện pháp kinh tế như bồi thường cho người ngừng trồng cây có chất ma túy và thực hiện các dự án phát triển thay thế. Việc ngăn chặn tình trạng mua bán, vận chuyển ma túy được thực hiện trên các tuyến đường vận chuyển với sự tham gia của nhiều lực lượng, kể cả của Bộ Quốc phòng và Cơ quan tình báo của Hoa Kỳ. Hoa Kỳ đã thực hiện các chương trình hợp tác với nước ngoài trong lĩnh vực nâng cao năng lực, hỗ trợ cho các chiến dịch chống ma túy nước ngoài, xây dựng các cơ chế phối hợp giữa các cơ quan thực thi pháp luật, chia sẻ thông tin tình báo về ma túy, thúc

đẩy dẫn độ tội phạm. Để thuyết phục các nước hợp tác với mình, Hoa Kỳ sử dụng đồng bộ các công cụ ngoại giao, viện trợ kinh tế, mặt khác gây sức ép chính trị, đe dọa cấm vận hoặc ngừng viện trợ.

Thứ tư, chính sách hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ có sự chỉ đạo tập trung và được đảm bảo nguồn lực thực hiện. Vấn đề kiểm soát ma túy trong nước cũng như chính sách kiểm soát ma túy quốc tế là chủ đề được Quốc hội và Chính quyền quan tâm. Hoa Kỳ hình thành tổ chức bộ máy để thực hiện các chương trình hợp tác về phòng, chống ma túy. Bên cạnh cơ quan ngoại giao, các cơ quan thực thi pháp luật như DEA, FBI, Hải quan đều có hệ thống văn phòng đại diện được triển khai rộng rãi trên thế giới. Hàng năm, Hoa Kỳ đều ưu tiên đầu tư nguồn lực lớn cho việc thực hiện các chương trình hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy. Ngân sách dành cho hợp tác quốc tế phòng, chống ma túy trong giai đoạn 1993-2013 tăng cao, từ 523,4 triệu USD năm 1993 lên 2.595 triệu USD năm 2010 trước khi giảm xuống 1.946 triệu USD năm 2013 *(số liệu chi tiết xin xem phụ lục 9)*. Việc có một hệ thống các cơ quan triển khai thực hiện chính sách và có nguồn lực lớn đảm bảo giúp Hoa Kỳ thực hiện được các cam kết quốc tế của mình và duy trì "sức nặng" trong các diễn đàn đa phương về ma túy

Có thể nói Hoa Kỳ là quốc gia duy nhất trên thế giới thực hiện chính sách hợp tác quốc tế với mục tiêu, phạm vi và nguồn lực với quy mô toàn cầu. Trong giai đoạn 1993-2013, thành công lớn nhất của chính sách này chính là việc Hoa Kỳ đã tiếp tục duy trì được hệ thống chính sách kiểm soát ma túy quốc tế phù hợp với lợi ích của mình, thể hiện được vai trò lãnh đạo trong lĩnh vực này, mặc dù có nhiều tiếng nói yêu cầu thay đổi. Những nỗ lực của Hoa Kỳ đã giúp triệt phá một diện tích lớn trồng cây coca ở khu vực Nam Mỹ, nhất là Colombia cũng như diện tích trồng cây thuốc phiện ở Afghanistan *(xem phụ lục 5 về diện tích coca bị triệt phá tại Colombia)*. Cùng với sự hợp

tác của các nước ở địa bàn sản xuất và trung chuyển, một lượng lớn ma túy đã bị bắt giữ hàng năm, nhiều tổ chức tội phạm ma túy lớn ở Colombia và Mexico bị xóa bỏ. Những kết quả này phần nào đã kiềm chế được luồng ma túy thẩm lậu vào Hoa Kỳ, tạo ra sự khan hiếm nhất định trên thị trường [89, tr.25]. Cùng với nỗ lực trong nước, các chương trình hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy đã giúp tình hình ma túy ở Hoa Kỳ trong giai đoạn 1993-2013 không phức tạp thêm.

Khi xem xét thêm các mục tiêu khác như củng cố thể chế, nâng cao năng lực cho các nước trong lĩnh vực phòng, chống ma túy, Hoa Kỳ cũng có những thành công nhất định. Với sự hỗ trợ của Hoa Kỳ về kinh phí, phương tiện và tập huấn, năng lực thực thi pháp luật của các nước đối tác ưu tiên được nâng lên. Việc thực thi các hiệp định dẫn độ tội phạm với Mexico, Colombia đã giúp Hoa Kỳ bắt giữ và truy tố nhiều đối tội phạm ma túy có liên quan đến Hoa Kỳ. Các chương trình tập huấn quốc tế và ở từng quốc gia do Hoa Kỳ thực hiện đã giúp tạo nên một "chuẩn hóa" trong các hoạt động thực thi pháp luật, làm nền tảng cho việc phối hợp giữa các quốc gia trong trao đổi thông tin và phối hợp điều tra tội phạm về ma túy.

3.1.2. Hạn chế và nguyên nhân

Hạn chế chung nhất của việc thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ là không đạt được mục đích như dự kiến, nhất là mục tiêu cơ bản là giảm nguồn cung và lượng ma túy thẩm lậu vào trong nước. Như đã nêu trên, thông qua hợp tác quốc tế, Hoa Kỳ đã đạt được kết quả nhất định trong việc giảm diện tích trồng cây có chất ma túy và ngăn chặn một số lượng không nhỏ ma túy được vận chuyển đến Hoa Kỳ. Tuy nhiên, kết quả này mang tính cục bộ, ngắn hạn và lượng ma túy bị thu giữ hoặc phá hủy nhanh chóng được bổ sung bởi nguồn sản xuất và các tổ chức tội phạm ma túy mới.

Hạn chế trên xuất phát một phần từ tính chất phiến diện, nghiêng về mặt giảm cung trong chiến lược kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ. Theo một nghiên cứu của Hội Luật gia Anh, Hoa Kỳ được xếp vào mô hình "kiểm soát nghiêm ngặt". Trong mô hình này, các chất ma túy là đối tượng kiểm soát của hệ thống tư pháp hình sự và luật không được phép sử dụng. Mục tiêu chủ yếu của mô hình kiểm soát nghiêm ngặt là giảm sử dụng tiến tới xóa bỏ hoàn toàn việc sử dụng ma túy. Hành vi sử dụng bị coi là vi phạm pháp luật hình sự, các hành vi phân phối, sản xuất, mua bán, vận chuyển bị xử lý nặng hơn. Từ đó, ưu tiên chính sách là: Kiểm soát tại nguồn, áp dụng hình phạt nặng, kể cả án tử hình, giam giữ tội phạm và người sử dụng [78]. Bị chi phối bởi chính sách kiểm soát ma túy trong nước, các chương trình hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ bị mất cân đối, các chương trình giảm cầu và kinh tế xã hội khác, nếu có, đứng vào hàng thứ yếu. Trong giai đoạn 2002-2009, ngân sách dành cho giảm cung tăng 64% trong khi dành cho giảm cầu chỉ tăng 9%. Chính quyền Obama mặc dầu đã chú trọng hơn vào lĩnh vực giảm cầu, nhưng ngân sách dành cho lĩnh vực này trong 3 năm 2010, 2011 và 2012 cũng chỉ tương đương với mức đầu thập niên 2000 [139, tr.31-32]. Báo cáo của một nhóm nhà nghiên cứu độc lập đã kết luận rằng thể chế kiểm soát ma túy quốc tế do Hoa Kỳ lãnh đạo, vốn tập trung chủ yếu vào việc hình sự hóa các hành vi sản xuất và sử dụng ma túy, về cơ bản đã thất bại. Bản báo cáo kêu gọi Hoa Kỳ và các chính phủ khác đẩy nhanh những nỗ lực giảm cầu và điều trị ma túy như là một vấn đề y tế công cộng [78]. Viện nghiên cứu Cato tại Hoa Kỳ thì cho rằng, cách tiếp cận ưu tiên cao cho thực thi pháp luật không được nhiều nước ủng hộ do có sự khác biệt về lợi ích giữa các quốc gia tiêu thụ (như Hoa Kỳ) và các quốc gia là nguồn sản xuất [45, tr.567]. Như vậy, Hoa Kỳ cần có một chính sách cân đối hơn, tập trung quản lý và làm giảm nhu cầu ma túy ở trong nước. Chính nhu cầu ma tuý bất hợp pháp tại Hoa Kỳ đã làm tăng sức mạnh và bạo lực của

các tổ chức tội phạm ma túy. Việc giảm quy mô thị trường tiêu thụ ma túy tại Hoa Kỳ, hiện đang là lớn nhất thế giới, sẽ là một đóng góp quan trọng cho cuộc đấu tranh phòng, chống ma túy toàn cầu.

Hoa Kỳ cũng không đánh giá hết khả năng thích ứng nhanh chóng của các tổ chức tội phạm trong việc đối phó với các hoạt động thực thi pháp luật. Các tổ chức tội phạm nhanh chóng thay đổi tuyến đường, phương thức vận chuyển ma túy. Một tổ chức tội phạm ma túy bị triệt phá sẽ có tổ chức tội phạm khác thay thế. Đối với việc xóa bỏ cây có chất ma túy, việc đẩy mạnh triệt phá chỉ chuyển dịch vùng canh tác vào vùng sâu, xa hơn. Trong khi đó, các chương trình hỗ trợ kinh tế và phát triển thay thế do Hoa Kỳ thực hiện thường chậm và quy mô không đủ lớn để thay đổi cơ bản tình hình. Ngoài ra, Hoa Kỳ còn gặp phải những khó khăn từ nước sở tại: thiếu quyết tâm chính trị, cạnh tranh ưu tiên nguồn lực, yếu kém năng lực thể chế. Khi tìm hiểu vấn đề này tại Mexico, một nhà nghiên cứu đã đưa ra khái niệm "kinh tế chính trị" của cuộc chiến chống ma túy: Nền kinh tế ma túy gắn chặt với nền kinh tế quốc gia và tình trạng tham nhũng trong giới quan chức do nhận tiền bảo kê của các tổ chức tội phạm. Ông gọi đây là mô hình "bóc lột tinh hoa" theo đó, tội phạm mua bán ma túy bị quan chức gây sức ép hoặc buộc phải trả một phần lợi nhuận thu được [202, tr.53]. Trong một môi trường như vậy, các hoạt động hợp tác chống ma túy khó đạt được hiệu quả cao.

Ở mức độ sâu hơn, Bagley, một nhà nghiên cứu về vấn đề ma túy trong quan hệ Hoa Kỳ và Mỹ Latinh, cho rằng chính sách kiểm soát ma túy quốc tế của Hoa Kỳ đã sai lầm khi được xây dựng dựa trên quan điểm của chủ nghĩa hiện thực, với giả định đơn giản là quốc gia dân tộc là chủ thể chủ yếu trong nền chính trị thế giới, kể cả trong vấn đề mua bán, vận chuyển ma túy quốc tế. Trong khi đó, trên thực tế có một số lượng lớn chủ thể xuyên quốc gia như các tổ chức tội phạm ma túy quốc tế, các ngân hàng đa quốc gia liên quan đến hoạt

động rửa tiền tham gia tiến trình này, mà nhiều trong số đó hoạt động bên ngoài, thậm chí gián tiếp chống lại nhà nước. Việc chỉ coi trọng chủ thể quốc gia sẽ làm cho việc thực hiện chính sách kiểm soát ma túy ở Mỹ La tinh khó có hiệu quả vì chính phủ không kiểm soát toàn bộ lãnh thổ cũng như các hoạt động của các tổ chức tội phạm ma túy. Sự thật là, nhiều nước Mỹ La tinh không đủ khả năng kiểm soát tình hình, việc ép họ làm nhiều hơn hoặc trừng phạt họ vì không làm đầy đủ không thay đổi được thực tế này [30, tr.189-212].

Những thay đổi ưu tiên về đối tác và chương trình giữa các chính quyền cũng gây những tác động tiêu cực nhất định đối với việc thực hiện chính sách và hiệu quả đạt được. Như đã nêu ở phần trên, do dành ưu tiên tối đa cho phát triển kinh tế, Chính quyền Clinton đã không tăng ngân sách cho phòng, chống ma túy, cũng như cho hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy. Từ đỉnh cao "cuộc chiến" vốn được ưu tiên cao dưới thời Tổng thống G.W. Bush, phòng, chống ma túy phải nhường chỗ cho phát triển kinh tế, thúc đẩy dân chủ, nhân quyền. Hạn chế về nguồn lực đã dẫn đến việc Hoa Kỳ phải thu hẹp ưu tiên hoạt động. Việc Chính quyền Clinton viện dẫn tình trạng vi phạm nhân quyền để đưa quyết định không xác nhận sự hợp tác đầy đủ của Colombia trong hai năm 1996, 1997 đã đẩy quan hệ hợp tác giữa hai nước trong phòng, chống ma túy xuống mức rất thấp. Hệ quả là đã tạo ra sự thiếu nhất quán trong thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy. Trong nhiều trường hợp, mục tiêu của chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy đôi khi mâu thuẫn với mục tiêu chính sách đối ngoại. Trong trường hợp Colombia, việc không xác nhận sự hợp tác của Colombia vì lý do nhân quyền trong các năm 1996 và 1997 đã gây ra những hiệu quả tiêu cực đối với quan hệ hợp tác phòng, chống ma túy với nước này.

Một hạn chế nữa là việc sử dụng các công cụ chính sách không mang lại hiệu quả cao. Ngay từ cách tiếp cận, cơ chế xác nhận, công cụ vốn được

Hoa Kỳ sử dụng để ép các nước hợp tác trong vấn đề ma túy là sản phẩm của tư duy áp đặt, nước lớn trong quan hệ quốc tế. Hạn chế của công cụ này là ở chỗ nó được dựa trên giả định phiến diện rằng các nước xây dựng và thực hiện chính sách kiểm soát ma túy vì có sức ép từ nguy cơ bị áp đặt trừng phạt của Hoa Kỳ. Trong nhiều trường hợp, nỗ lực chống ma túy là nhu cầu tự thân của mỗi quốc gia. Những nước bị liệt vào danh sách sản xuất hoặc trung chuyển ma túy đều ý thức được sự cần thiết phải chống ma túy và thực hiện điều đó trước hết là vì lợi ích an ninh, trật tự của chính mình chứ không thuần túy là sự phản ứng đối với sức ép từ Hoa Kỳ. Mọi sự hợp tác "miễn cưỡng" khó mang lại hiệu quả và bền vững. Trong trường hợp một số nước Nam Mỹ, thật khó cho họ khi phải sử dụng nguồn nhân lực, vật lực để tiến hành cuộc chiến chống lại công dân của chính họ, những người đang dựa vào cây coca để đảm bảo cuộc sống.

Hạn chế của công cụ viện trợ còn có nguyên nhân khác. Trong mối quan hệ viện trợ giữa Hoa Kỳ và nước tiếp nhận, nước tiếp nhận cũng có những ưu thế nhất định. Trong trường hợp Colombia, với lập luận cho rằng mình đang thực hiện cuộc chiến chống ma túy cho Hoa Kỳ, Chính phủ Colombia đã thành công trong việc đòi hỏi Hoa Kỳ phải gánh vác thêm nghĩa vụ hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội khác. Trong trường hợp Mexico, Hoa Kỳ tỏ ra nhân nhượng và không sử dụng hết sức mạnh của công cụ viện trợ, cho dù phần lớn cocain đưa vào Hoa Kỳ đi qua nước này. Chính quyền G. W. Bush luôn xác nhận Mexico đã hợp tác đầy đủ trong vấn đề ma túy. Nhờ đó, Mexico tiếp tục có được địa vị thương mại ưu đãi, tránh được các biện pháp trừng phạt về tài chính. Rõ ràng, hợp tác phòng, chống ma túy đã phải nhường chỗ cho các ưu tiên kinh tế và chính trị khi Hoa Kỳ lo ngại rằng nếu gây sức ép quá mạnh sẽ làm cho chính quyền Mexico mất khả năng thanh toán khoản nợ, tạo cơ hội cho sự trỗi dậy của cánh hữu tại nước này.

Nếu có thể đưa ra một nguyên nhân sâu xa của các hạn chế nêu trên thì đó chính là tư tưởng thực dụng trong việc thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ. Những nỗ lực quốc tế của Hoa Kỳ trước hết và chủ yếu nhằm ngăn chặn những tác động của ma túy đến Hoa Kỳ. Tư tưởng này quyết định việc xác định đối tác ưu tiên- chỉ tập trung vào các nước sản xuất và trung chuyển ma túy có liên quan trực tiếp. Cùng nằm trong khu vực trung chuyển, các nước Trung Mỹ nhận được sự trợ giúp thấp hơn nhiều so với Mexico. Tư tưởng thực dụng còn chi phối nội dung hợp tác - chỉ tập trung vào việc triệt phá diện tích và vận chuyển ma túy, là những hoạt động hợp tác mang lại kết quả ngay, mà không quan tâm đúng mức đến việc giải quyết nguyên nhân chính trị, kinh tế, xã hội của vấn đề ma túy.

Tính thực dụng còn thể hiện ở việc Hoa Kỳ ép buộc các nước phải thực hiện các hoạt động phòng, chống ma túy theo yêu cầu của mình. Trong trường hợp Colombia, Hoa Kỳ đã gây sức ép để triển khai các chương trình diệt trừ cây coca bằng hóa chất, mặc dù có những lo ngại về tác động môi trường của các chất này. Mà về bản chất, Hoa Kỳ muốn nhanh chóng giảm lượng sản xuất cocaine ở nước này. Hoa Kỳ cũng đạt được sự nhượng bộ của Colombia trong việc đồng ý cho Hoa Kỳ kiểm tra các tàu mang cờ Colombia nếu có nghi vấn vận chuyển ma túy trên vùng biển ngoài khu đặc quyền kinh tế. Trong trường hợp Mexico, vấn đề ma túy luôn nằm trong chương trình nghị sự ưu tiên của Hoa Kỳ. Trong những năm đầu của thập niên 1990, Hoa Kỳ đã sử dụng cơ chế xác nhận để gây sức ép buộc Mexico hợp tác đầy đủ với Hoa Kỳ trong phòng, chống ma túy đặc biệt là trong đấu tranh chống các tổ chức tội phạm về ma túy. Dưới sức ép của Hoa Kỳ và từ trong nước, chính phủ Mexico đã tuyên bố coi buôn bán ma túy và vấn đề an ninh quốc gia [202, tr.75].

Tính thực dụng thể hiện rõ nét nhất dưới Chính quyền Bush, với cách nhìn nhận vấn đề ma túy và việc bài trừ ma túy dưới góc độ kinh tế thị trường,

theo quy luật cung cầu. Từ đó, giải pháp chủ yếu là phá vỡ thị trường bằng cách thu hẹp nhu cầu, làm rối loạn và cắt đứt nguồn cung. Có thể nói đây là cách nhìn rất thực tế nhưng lạnh lùng, thiếu tính nhân văn, bởi nguồn gốc sâu xa của sự tồn tại vấn đề ma túy bắt nguồn từ các yếu tố con người và xã hội. Dưới Chính quyền Bush, địa bàn hợp tác chống ma túy được điều chỉnh theo hướng hẹp hơn, chỉ tập trung vào những nước và khu vực có vấn đề ma túy tác động trực tiếp đến Hoa Kỳ.

3.2. Tác động của việc thực hiện chính sách

3.2.1. Những tác động tích cực

Hoa Kỳ là quốc gia đầu tiên có luật kiểm soát ma túy năm 1914 và đi đầu trong việc xây dựng thể chế kiểm soát ma túy quốc tế hiện tại. Có thể nói, đây là một hệ thống nặng về cấm đoán và trấn áp ma túy được xây dựng trên nhận thức rằng việc sử dụng ma túy sẽ nhất định dẫn đến nghiện và nghiện sẽ dẫn đến tội phạm. Đối với người nghiện, việc sử dụng ma túy là lựa chọn cá nhân và vì vậy, họ phải chịu trách nhiệm về sự lựa chọn của mình cũng như hệ quả của sự lựa chọn đó đối với xã hội. Đối với người sản xuất, mua bán, vận chuyển và cung cấp ma túy, vì động cơ lợi nhuận nên biện pháp trừng phạt cần mạnh mẽ hơn. Nhận thức này được cụ thể hóa trong ba công ước quốc tế về kiểm soát ma túy của Liên Hợp Quốc (1961, 1971 và 1988). Có thể nói sự ra đời của ba công ước này đã giúp tạo sự đồng thuận chung về nhận thức và hành động chống ma túy trên phạm vi toàn cầu và là nền tảng cho việc xây dựng và thực hiện chính sách kiểm soát ma túy quốc tế và của các quốc gia. Đây chính là sự đóng góp rất lớn của Hoa Kỳ trong nỗ lực giải quyết vấn đề ma túy trước đây cũng như hiện nay. Đồng thời, đây cũng là cơ sở để Hoa Kỳ tập hợp lực lượng dưới ngọn cờ chống ma túy và là căn cứ để cho mình quyền phán xét các nước khác Chính vì vậy, các chính quyền Hoa Kỳ đã kiên trì bảo vệ hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện hành. Tại Hội

Nghị thượng đỉnh lần thứ sáu của Tổ chức các quốc gia châu Mỹ năm 2012, Hoa Kỳ đã phản đối đề nghị hợp pháp hóa cần sa của các nước Mỹ La-tinh nhằm giảm bớt tình trạng bạo lực kéo dài trong khu vực. Tổng Thống Mỹ Barack Obama tuyên bố: "Hợp pháp hóa không phải là câu trả lời".

Mặc dù vậy, hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện nay đang đứng trước thách thức bởi một số xu hướng mới, nhất là trong chính sách đối với người nghiện. Với quan niệm coi người nghiện là người bệnh, một số nước đã bỏ việc áp dụng chế tài hình sự đối với họ và thay vào đó là các giải pháp y tế, xã hội. Cũng từ quan niệm này, việc tàng trữ ma túy với số lượng nhất định để sử dụng cá nhân cũng được một số nước không coi là hành vi phạm tội. Đến đầu thế kỷ XXI, một số nước đã đề xuất việc hợp pháp hóa việc sử dụng một số chất ma túy như cần sa. Những dấu hiệu rạn nứt trong chính sách kiểm soát ma túy quốc tế này đang đặt ra thách thức đối với hợp tác quốc tế trong phòng, chống ma túy cũng như vai trò lãnh đạo của Hoa Kỳ trong lĩnh vực này trong thời gian tới.

Hai là, với sự trợ giúp của Hoa Kỳ, năng lực chống ma túy của nhiều quốc gia được nâng lên, đặc biệt là các quốc gia là nguồn sản xuất và trung chuyển ở Nam Mỹ và Trung Mỹ. Với năng lực được cải thiện, hiệu quả đấu tranh chống tội phạm sản xuất, vận chuyển, mua bán các chất ma túy đạt hiệu quả hơn, thu giữ một lượng lớn ma túy ngay trên tuyến đường vận chuyển. Kể từ năm 2006, số lượng cocaine bị thu giữ ở khu vực trung chuyển hàng năm dao động từ 34,1 tấn (năm 1996) đến 23,6 tấn (năm 2010) [97, tr.5].

Ba là, trong hơn 20 năm qua, kể từ khi Học viện thực thi pháp luật quốc tế đầu tiên được thành lập tại Hungary, Hoa Kỳ đã thành công trong việc phổ biến các biện pháp nghiệp vụ chống tội phạm ma túy. Thông qua hệ thống các Học viện thực thi pháp luật quốc tế và các hợp tác song phương, nhiều kỹ, chiến thuật điều tra tội phạm ma túy của Hoa Kỳ như dùng nội tuyến, vận

chuyển có kiểm soát, điều tra tài chính được nhiều nước tiếp nhận và vận dụng thực hiện. Việc phổ biến rộng rãi các kỹ, chiến thuật này đã giúp cho hợp tác đấu tranh chống tội phạm ma túy giữa các nước thuận lợi hơn vì đều được tiến hành bằng các biện pháp nghiệp vụ chung.

Nói tóm lại, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ để lại dấu ấn đậm nét trong hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện hành và trong phương thức hoạt động nghiệp vụ của các cơ quan thực thi pháp luật về ma túy cấp quốc gia. Có thể nói, trong chừng mực nhất định, Hoa Kỳ đã "xuất khẩu" thành công chính sách và biện pháp kiểm soát ma túy trong nước ra quốc tế.

3.2.2. Những tác động tiêu cực

Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ cũng gây ra những tác động tiêu cực trên phương diện toàn cầu và tại các quốc gia là đối tác trọng điểm. Trên phương diện toàn cầu, việc Hoa Kỳ kiên trì bảo vệ thể chế kiểm soát quốc tế dựa trên chính sách cấm đoán đã gây ra những hệ quả ngoài mong muốn, đặc biệt là đã tạo ra một thị trường ma túy bất hợp pháp. Với mức lợi nhuận cao, các tổ chức tội phạm sẵn sàng tham gia cạnh tranh trên thị trường. Trong môi trường bất hợp pháp, sự cạnh giữa các tổ chức tội phạm trong việc mua bán, vận chuyển và phân phối ma túy là rất khốc liệt thường kèm theo bạo lực như xảy ra ở Mexico, Colombia và một số nước khác. Đó là chưa kể đến sự tham gia của các tổ chức vũ trang chống chính phủ vào thị trường này để tạo nguồn kinh phí hoạt động. Do nhu cầu bất hợp pháp về ma túy còn tồn tại, sẽ luôn có nguồn cung đáp ứng. Vì vậy, việc xóa bỏ ma túy bất hợp pháp là vô cùng khó khăn.

Một hệ quả có tính quốc tế khác là sự dịch chuyển về địa lý của hoạt động sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy hay còn được gọi là hiệu ứng bóng bay. Trong lịch sử, thành công trong việc kiểm soát nguồn cung thuốc

phiện tại Trung Quốc giữa thế kỷ XX đã chuyển vấn đề trồng và sản xuất thuốc phiện xuống khu vực Tam Giác Vàng. Thành công trong việc kiểm soát trồng cây thuốc phiện tại Thổ Nhĩ Kỳ, Iran và Pakistan đã chuyển dịch vấn đề trồng thuốc phiện sang Afghanistan. Những nỗ lực của Hoa Kỳ trong việc giảm diện tích trồng cây coca ở khu vực Andes cũng đưa lại hệ quả tương tự. Khi diện tích trồng coca ở Colombia giảm, diện tích trồng coca tại Peru và Bolivia đã tăng lên. Các hoạt động ngăn chặn vận chuyển ma túy do Hoa Kỳ và các nước Trung Mỹ thực hiện đã dẫn đến việc thay đổi các tuyến đường vận chuyển sang những quốc gia có thể chế và năng lực thực thi pháp luật hạn chế. Sự nổi lên của các tổ chức tội phạm ma túy gốc Phi và kèm theo đó là của châu Phi trong vai trò là địa bàn trung chuyển ma túy là một ví dụ khác minh chứng cho sự chuyển dịch này.

Một tác động có tính toàn cầu khác là sự chuyển dịch về các chất ma túy. Khi một chất ma túy bị kiểm soát chặt chẽ hoặc giảm cả cung và cầu, người cung cấp và sử dụng chuyển sang loại ma túy khác có tác dụng tương tự nhưng bị kiểm soát lỏng lẻo hơn. Ví dụ, cocaine dễ bị kiểm soát hơn so với amphetamine, vì cocaine có khoảng cách địa lý đáng kể từ nguồn sản xuất đến người tiêu thụ, trong khi đó methamphetamine có thể được điều chế ngay tại chỗ. Điều này cũng đúng với giai đoạn phân phối, trong khi cocaine cần phải mua từ những kẻ bán lẻ trên đường phố, các dạng khác nhau của ma túy tổng hợp có thể mua trên mạng từ các nhà thuốc hoặc có thể điều chế dễ dàng từ các nguyên liệu có sẵn trên thị trường. Những nỗ lực của Hoa Kỳ nói riêng và cộng đồng quốc tế nói chung trong việc chống cocaine và heroin đã đẩy nhanh sự phổ biến của ma túy tổng hợp trong trong hai thập kỷ qua. Sự chuyển dịch xu hướng sử dụng ma túy này còn được thể hiện trong sự xuất hiện ngày càng nhiều các chất kích thần mới. Đây là các chất có tác động lên cơ thể như các chất ma túy nhưng chưa có trong danh mục các chất cần phải

kiểm soát. Báo cáo về tình hình ma túy thế giới do Cơ quan tội phạm và ma túy Liên Hợp Quốc công bố năm 2015 cho thấy, tính đến tháng 12/2014, có 541 chất kích thần mới được phát hiện tại 95 nước và vùng lãnh thổ so với 126 chất vào thời điểm 2009 [162, tr.73-74].

Một tác động quan trọng khác là cách thức cơ quan chức năng nhận thức và xử lý người sử dụng ma túy bất hợp pháp. Việc coi hành vi sử dụng ma túy là bất hợp pháp và phải bị xử lý dẫn đến thái độ kỳ thị đối với người nghiện khá phổ biến ở nhiều quốc gia. Người nghiện dường như bị gạt ra lề của dòng chảy chính của xã hội, thậm chí không tìm được dịch vụ điều trị ngay cả khi mong muốn. Thái độ này làm họ gặp khó khăn trong quá trình hội nhập cộng đồng như xây dựng các quan hệ gia đình, xã hội, tìm kiếm cơ hội học nghề và việc làm, thậm chí đẩy họ lệ thuộc ma túy sâu hơn. Một nhà nghiên cứu đã nhận xét cách tiếp cận trừng phạt đối với hành vi sử dụng ma túy đã không giảm được nguồn cầu và dẫn đến tình trạng vi phạm những quyền cơ bản của người sử dụng ma túy như bạo hành, nguy cơ sức khỏe kém, bị tù tội [136, tr.111].

Đối với các quốc gia là đối tác, chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy cũng gây ra những tác động tiêu cực nhất định. Có thể nói, chính sách ma túy ở nhiều nước Mỹ La tinh và Caribe bị ảnh hưởng lớn từ người láng giềng phương Bắc- Hoa Kỳ. Áp lực buộc phải triệt phá sản xuất ma túy đã gây ra những tác động tiêu cực đến cuộc sống người trồng coca mà không ngăn chặn được tình trạng trồng cây có chất ma túy. Đồng thời, cách tiếp cận trừng phạt đối với hành vi sử dụng ma túy đã không giảm được nguồn cầu và làm cho người sử dụng ma túy chịu đựng bạo hành và đối mặt với nguy cơ sức khỏe, tù tội. Ở Mỹ La tinh, các chiến dịch chống tội phạm ma túy và triệt phá cây có chất ma túy đã gây nên sự mâu thuẫn giữa người dân và chính phủ, gia tăng bạo lực và củng cố vai trò của quân đội. Rất dễ hiểu

khi nhiều nhà lãnh đạo Mỹ La tinh là đối tác "lưỡng lự" trong chương trình chống ma túy. Các chương trình triệt phá cây có chất ma tuý do Hoa Kỳ hỗ trợ thực hiện đã có tác động tiêu cực về kinh tế, chính trị, xã hội cho nước sở tại, nhất là ở những quốc gia đang có hoặc vừa ra khỏi nội chiến. Đối với một số nước, việc sản xuất, mua bán ma túy bất hợp pháp là nguồn thu nhập chính cho một bộ phận người dân. Việc mất đi nguồn thu nhập này tạo nên mối nguy cơ về kinh tế và chính trị. Tại Afghanistan, việc xoá bỏ cây thuốc phiện là nguyên nhân làm cho những nông dân nghèo liên minh với phiến quân và các kẻ thù khác của chính phủ Afghanistan. Tại Colombia, các chiến dịch triệt phá cây coca làm gia tăng mức độ xung đột nội bộ đang diễn ra. Trong thập niên 1990, những người trồng coca đã tổ chức các cuộc biểu tình chống việc phun thuốc diệt cây coca và năm 1994 Colombia phải tạm dừng chương trình này [82, tr.211].

Có một thực tế là Hoa Kỳ đã rất nỗ lực chống ma túy nhưng tình hình dường như không được cải thiện. Afghanistan là một đối tác ưu tiên trong hợp tác về phòng, chống ma túy và ưu tiên này gắn với cam kết chính trị của Hoa Kỳ. Tuy nhiên nếu nhìn vào biểu đồ sản lượng thuốc phiện tại nước này giai đoạn 1981-2009 *(xem phụ lục 3)* cho thấy một bức tranh khác biệt. Từ năm 2002 đến 2009 sản lượng thuốc phiện ở nước này tăng cao, bất chấp những nỗ lực của Hoa Kỳ. Trong khi đó, năm sản lượng thuốc phiện thấp nhất là 2001, khi Afghanistan còn nằm dưới sự kiểm soát của chính quyền Taliban. Thực trạng này dẫn đến câu hỏi phải chăng Hoa Kỳ đang cố gắng đối phó với tình hình hay những gì đang diễn ra chính là hệ quả của chính sách của Hoa Kỳ? Các chính quyền Hoa Kỳ khẳng định rằng mặc dù chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ chưa giải quyết được tình trạng sản xuất và mua bán, vận chuyển ma túy nhưng đã ngăn được mức độ gia tăng về tội phạm và các vấn đề liên quan đến ma túy. Tuy nhiên, với những hệ quả như

trên có thể giả định về mối quan hệ nhân quả giữa chính sách của Hoa Kỳ với những diễn biến phức tạp của tình hình ma túy hiện nay. Để thực sự góp phần vào cuộc đấu tranh chống ma túy, Hoa Kỳ cần xem xét, đánh giá đầy đủ về những tác động tiêu cực của chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của mình đối với thế giới.

Trước sự phân rẽ giữa các quốc gia về chính sách kiểm soát ma túy quốc tế, trong nhiệm kỳ hai của Chính quyền Obama, đã có những dấu hiệu cho thấy Hoa Kỳ đang cân nhắc điều chỉnh chính sách kiểm soát ma túy trong nước cũng như chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này. Quan chức Chính quyền Obama đã không tỏ ra quyết liệt trước xu hướng phi hình sự hóa và hợp pháp hóa ma túy đang diễn ra ở một số quốc gia, đặc biệt là ở Nam Mỹ. Hoa Kỳ cũng đã chấp nhận thảo luận với các nước Nam Mỹ về đề tài hợp pháp hóa ma túy. Thậm chí ngay một số bang của Hoa Kỳ cũng đã thực hiện chính sách này. Tại kỳ họp đặc biệt của Liên Hợp Quốc năm 2016, Hoa Kỳ đã phần nào nhân nhượng trong việc chấp nhận đưa vào trong văn kiện của Hội nghị, trong đó ghi nhận sự khác biệt về chính sách kiểm soát ma túy quốc tế trên cơ sở giải thích "linh hoạt" quy định của các Công ước kiểm soát ma túy quốc tế. Những yếu tố trong nước và diễn biến quốc tế cho phép dự báo một chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy mềm mỏng hơn, trong đó Hoa Kỳ có thể chấp nhận sự khác biệt về quan điểm ở mức độ nhất định, và do vậy sẽ là một chính sách ít có tính ép buộc hơn.

3.3. Việt Nam trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ

3.3.1. Tình hình ma túy ở Việt Nam

Lịch sử sử dụng ma túy ở Việt Nam tương đối dài. Cây thuốc phiện xuất hiện ở Việt Nam từ thế kỷ XIX và dưới Triều Nguyễn việc sử dụng thuốc phiện bị cấm. Trong thời gian đô hộ Việt Nam, chính quyền Pháp cho

sử dụng thuốc phiện hợp pháp. Sau Cách mạng Tháng 8/1945, việc sử dụng thuốc phiện được coi là tàn dư của thực dân nên bị cấm. Khi tham gia Hội đồng tương trợ kinh tế (khối SEV) năm 1978, theo phân công trong khối, Chính phủ Việt Nam đã thành lập một số nông trường quốc doanh trồng cây thuốc phiện lấy nhựa và xuất khẩu sang các nước xã hội chủ nghĩa để điều chế thuốc chữa bệnh. Việc trồng này được kéo dài đến khi khối SEV ngừng hoạt động năm 1991. Năm 1993, Chính phủ Việt Nam bắt đầu vận động nhân dân từ bỏ việc trồng cây thuốc phiện và thực hiện các chương trình kinh tế, xã hội hỗ trợ người trồng cây thuốc phiện. Năm 1997, Việt Nam chính thức tham gia ba công ước quốc tế về kiểm soát ma túy và theo quy định của công ước, việc trồng cây thuốc phiện bị cấm nghiêm ngặt hơn. Từ năm 2000, Việt Nam đã cơ bản xóa bỏ việc trồng cây thuốc phiện và từ năm 2010 đến nay, hàng năm chỉ còn khoảng 20 ha cây thuốc phiện trồng bất hợp pháp với diện tích nhỏ, ở vùng sâu, dân tộc thiểu số.

Với số người sử dụng ma túy có hồ sơ quản lý tăng từ 143.196 người (năm 2010) đến trên 200.134 người (năm 2015), trong đó chủ yếu là sử dụng heroin và ma túy tổng hợp, Việt Nam là một thị trường khá lớn cho hai loại ma túy này. Do không có nguồn sản xuất trong nước, toàn bộ heroin và ma túy tổng hợp đáp ứng nhu cầu người sử dụng tại Việt Nam đều được đưa từ nước ngoài vào. Vì vậy, Việt Nam chịu áp lực rất lớn từ tình hình sản xuất, mua bán, vận chuyển ma túy trong khu vực Đông Nam Á mà trực tiếp là Tam Giác Vàng (khu vực nằm ở ngã ba biên giới Myanmar, Lào và Thái Lan). Với chính sách xóa bỏ việc trồng cây thuốc phiện từ thập niên 1990, diện tích trồng thuốc phiện tại khu vực Tam Ciác Vàng đã giảm từ 157.900 ha (năm 1998) xuống còn trên 20.000 ha (năm 2006). Tuy nhiên, từ thời điểm này diện tích trồng cây thuốc phiện tại đây đã gia tăng trở lại, lên đến 60.700 ha vào năm 2015, chiếm 22% diện tích trồng cây thuốc phiện trên toàn thế giới. Năm

2014, sản lượng thuốc phiện tại đây ước tính đạt 762 tấn, tương đương với 76 tấn heroin [158, tr.3]. Lượng heroin sản xuất tại Tam Giác Vàng được cung cấp cho các nước trong khu vực Đông Á – Thái Bình Dương, trong đó Trung Quốc là một thị trường lớn nhất. Năm 2013, UNODC ước tính số người sử dụng heroin tại Trung Quốc chiếm 16% tổng số người sử dụng heroin của thế giới và 70% của Châu Á, tiêu thụ khoảng từ 46 đến 60 tấn heroin một năm [157, tr.51]. Liên Hợp Quốc ước tính giá trị bán lẻ heroin của cả khu vực Đông Á – Thái Bình Dương trong năm 2011 là 16,3 tỷ USD [157, tr.55].

Ngoài heroin, Tam Ciác Vàng và các nước phụ cận, đặc biệt là Trung Quốc, còn là trung tâm sản xuất ma túy tổng hợp, chủ yếu là các chất kích thích dạng Amphetamine (ATS). Năm 2011, Trung Quốc đã phát hiện và triệt phá 378 cơ sở điều chế ma túy tổng hợp [156, tr.8]. Năm 2013 UNODC ước tính trong khu vực Đông Á- Thái Bình Dương mỗi năm tiêu thụ hết 68 tấn ma túy tổng hợp dạng tinh thể và 1,4 tỷ viên ma túy tổng hợp. Tính theo giá bán lẻ năm 2010, thị trường ma túy tổng hợp đạt giá trị 15 tỷ USD [157, tr.70]. Như vậy, nếu tính chung cả heroin và ma túy tổng hợp, ước tính thị trường ma túy khu vực Đông Á- Thái Bình Dương trị giá 31,3 tỷ USD.

Với một lượng ma túy lớn được sản xuất tại khu vực Tam Giác Vàng và Trung Quốc, các quốc gia phụ cận, trong đó có Việt Nam, trở thành địa bàn vận chuyển ma túy của các tổ chức tội phạm. Tham gia hoạt động mua bán, vận chuyển ma túy là các tổ chức tội phạm gốc Hoa, tổ chức tội phạm Myanmar câu kết với các tổ chức tội phạm của Thái Lan, Lào và Việt Nam. Phương thức vận chuyển qua biên giới chủ yếu là sử dụng đường bộ, với chiến thuật "kiến tha lâu cũng đầy tổ". Các tổ chức tội phạm đã thuê người địa phương, mà chủ yếu là dân tộc thiểu số vận chuyển ma túy qua biên giới Myanmar tập kết tại Trung Quốc, Lào và Thái Lan cung cấp cho nhu cầu tại chỗ và chuyển tiếp sang các nước khác.

Đối với Việt Nam, ngoài áp lực từ Tam Giác Vàng và Trung Quốc, trong những năm gần đây đã xuất hiện các tổ chức tội phạm gốc Phi, chủ yếu là Nigeria tiến hành vận chuyển heroin, cocaine, ma túy tổng hợp qua các tuyến đường hàng không và đường bưu điện. Năm 2016, tại Việt Nam, các cơ quan chức năng đã phát hiện và thu giữ hơn 2 tấn lá khát, một loại lá có chứa chất ma túy, được vận chuyển từ Châu Phi, quá cảnh Việt Nam để sang nước thứ ba. Rõ ràng, công tác phòng, chống ma túy ở Việt Nam có mối quan hệ chặt chẽ với công tác phòng, chống ma túy với các nước trong khu vực này và quốc tế.

3.3.2. Hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ với Việt Nam

Như đã nêu trên, tình hình ma túy tại Việt Nam có quan hệ rất chặt chẽ với tình hình ma túy tại Tam Giác Vàng, do vậy dưới cách nhìn của Hoa Kỳ, hợp tác phòng, chống ma túy với Việt Nam được đặt trong chính sách hợp tác chung với khu vực. Tuy nhiên nhìn tổng thể, khu vực Tam Giác Vàng không có được ưu tiên cao trong chính sách kiểm soát ma túy quốc tế của Hoa Kỳ. Trong Chiến lược kiểm soát heroin được đề cập trong Chiến lược kiểm soát ma túy quốc gia của Hoa Kỳ 1994, Hoa Kỳ hướng ưu tiên hợp tác với các nước và khu vực gây ra mối đe dọa heroin trực tiếp đối với sức khỏe trong nước và lợi ích an ninh quốc gia của Hoa Kỳ và hành động trên cơ sở mối quan hệ hiện có. Chiến lược nêu cụ thể các quốc gia địa bàn ưu tiên như Nam Mỹ, Thổ Nhĩ Kỳ, Afghanistan và Parkistan. Đối với khu vực Đông Nam Á, Chiến lược xác định sẽ gia tăng "nỗ lực ngoại giao" để gây ảnh hưởng lên Myanmar đồng thời "khuyến khích" Trung Quốc và Thái Lan tiến hành các hoạt động ngăn chặn ma túy ở khu vực biên giới với Myamar. Các sáng kiến ngoại giao và điều tra sẽ được mở rộng sang các nước trung chuyển heroin như Campuchia và Việt Nam [112].

Có hai lý do cơ bản giải thích điều này. Một là, tình hình ma túy ở Hoa Kỳ ít chịu tác động từ ma túy từ Đông Nam Á. Đánh giá của Trung tâm tình báo ma túy cho thấy tỷ lệ sử dụng heroin tại Hoa Kỳ không cao. Tỷ lệ người trong độ tuổi từ 26 trở lên sử dụng heroin ổn định ở mức 0,1 % trong những năm 2003, 2004, 2005, trong khi đó tỷ lệ sử dụng ma túy tổng hợp là 0,4% (gấp bốn lần) [86, tr.56]. Trong khi đó, heroin từ Đông Nam Á chỉ chiếm một phần nhỏ thị trường do phải cạnh tranh với heroin có nguồn gốc từ Nam Mỹ vốn có lợi thế về khoảng cách địa lý. Theo Báo cáo của Trung tâm tình báo ma túy Hoa Kỳ năm 2004, nguồn heroin từ Nam Mỹ và Mexico là loại sẵn có chủ yếu tại Hoa Kỳ, ma túy từ Nam Á và Đông Nam Á có tỷ lệ thấp [86, tr.57].

Hai là, về mặt ngoại giao, trong thập niên 1990, ngoài Thái Lan, quan hệ của Hoa Kỳ với một số nước vùng Tam Giác Vàng ở mức thấp. Sau sự kiện lực lượng quân đội Myanmar không công nhận kết quả bầu cử năm 1990 và thành lập chính quyền của quân đội để kiểm soát đất nước, Hoa Kỳ đã cắt đứt mọi quan hệ và thực hiện các lệnh cấm vận đối với nước này. Trong giai đoạn này, các quốc gia Campuchia, Lào, Việt Nam, Thái Lan, Trung Quốc và Myanmar đều được Hoa Kỳ đưa vào danh sách các nước sản xuất và trung chuyển ma túy và là đối tượng của cơ chế xác nhận. Trong các đợt xác nhận hàng năm, Mynmar không được Hoa Kỳ xác nhận có sự hợp tác đầy đủ liên tục cho đến năm 2015. Sang thập niên 2000, Hoa Kỳ đã chú ý hơn đến việc thúc đẩy quan hệ hợp tác với các nước khu vực Tam Giác Vàng và phụ cận. Campuchia được đưa ra khỏi danh sách các nước bị xác nhận năm 2001, tiếp đó là Thái Lan năm 2005, Việt Nam và Trung Quốc vào năm 2006. Năm 2006, Chính phủ Lào đã nhận được tổng viện trợ 41 triệu USD từ Hoa Kỳ để tăng cường kiểm soát cây thuốc phiện, giảm cầu và các chương trình thực thi pháp luật [181, tr.269]. Hoa Kỳ hỗ trợ Myanmar tiến hành điều tra diện tích trồng thuốc phiện và một số dự án phát triển thay thế quy mô nhỏ [184, tr.97].

Từ sau năm 2010, quan hệ chính trị, ngoại giao, kinh tế giữa Hoa Kỳ và các nước khu vực Tam Giác Vàng và phụ cận được cải thiện do việc triển khai chiến lược xoay trục, hướng trọng tâm chính sách đối ngoại vào khu vực Châu Á – Thái Bình Dương. Với việc Tổng thống Obama ra quyết định xác nhận hợp tác Myanmar năm 2013, Hoa Kỳ có thể trực tiếp cung cấp viện trợ và can dự vào công tác phòng, chống ma túy tại nước này [188, tr.120]. Tuy nhiên, ngay trong giai đoạn này, Tam Giác Vàng và phụ cận vẫn không được coi là ưu tiên cao trong chính sách hợp tác phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ. Trong các địa bàn ưu tiên được nêu trong Chiến lược kiểm soát ma túy năm 2015 không có tên các nước vùng Tam Giác Vàng.

Là quốc gia nằm sát với khu vực Tam Giác Vàng, một nguồn sản xuất heroin lớn của thế giới, vị trí của Việt Nam trong chính sách hợp tác về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ gắn liền với khu vực này cũng như sự phát triển của mối quan hệ giữa hai nước Việt Nam và Hoa Kỳ. Sau khi hai nước bình thường hóa quan hệ vào năm 1995, quan hệ hợp tác trong lĩnh vực phòng, chống ma túy có điều kiện phát triển. Việc Việt Nam phê chuẩn ba công ước quốc tế năm 1997 đã tạo điều kiện cho việc phát triển quan hệ hợp tác giữa hai nước trong lĩnh vực phòng, chống ma túy. Năm 1999, DEA mở Văn phòng tại Hà Nội và bắt đầu triển khai các hoạt động hợp tác chính thức trong lĩnh vực phòng, chống ma túy với các cơ quan chức năng của Việt Nam.

Sau 7 năm đàm phán, Thư Thỏa thuận về Hợp tác phòng, chống ma túy giữa hai Chính phủ Hoa Kỳ và Việt Nam được ký kết nhân chuyến thăm và làm việc của Phó Thủ tướng Vũ Khoan tại Hoa Kỳ ngày 11/2/2003 và tại Việt Nam ngày 26/02/2004. Năm 2006, hai nước đã ký "Bản sửa đổi, bổ sung Phụ lục III, Thư thoả thuận về hợp tác phòng, chống ma tuý giữa Việt Nam và Hoa Kỳ" để gia hạn việc thực hiện các hoạt động nêu trong Thư thỏa thuận. Trong cả hai giai đoạn, Hoa Kỳ đã cung cấp khoản viện trợ 833.390 USD để

nâng cao kỹ năng, chiến thuật và lập kế hoạch tác chiến chống ma túy, qua đó ngăn chặn có hiệu quả hoạt động mua bán, vận chuyển trái phép chất ma túy. Cũng trong năm 2006, nhân dịp Tổng thống Bush sang thăm và tham dự Hội nghị Cấp cao Diễn đàn Kinh tế châu Á Thái Bình Dương, Tổng cục Cảnh sát đã thay mặt Bộ Công an ký kết "Bản Ghi nhớ giữa Bộ Công an nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Cơ quan phòng, chống ma tuý Hợp chủng quốc Hoa Kỳ trong lĩnh vực đấu tranh chống tội phạm ma tuý xuyên quốc gia". Bản thỏa thuận này được gia hạn thêm 03 lần vào các năm: 2010, 2013 và 2016. Nếu Thư thoả thuận chỉ tập trung vào hoạt động tập huấn, nâng cao năng lực và xây dựng chính sách thì Bản ghi nhớ đã thiết lập cơ chế cho việc hợp tác, trao đổi thông tin và phối hợp điều tra tội phạm ma túy giữa Việt Nam và Hoa Kỳ.

Thực hiện các thỏa thuận trên, hợp tác giữa hai bên đã được triển khai trên một số nội dung. Trong lĩnh vực trao đổi thông tin, hai bên đã trao đổi về tình hình và kết quả công tác phòng, chống ma túy trên các lĩnh vực giảm cung, thay thế cây trồng có chất ma túy, cai nghiện và phục hồi chức năng cho người nghiện ma tuý. Phía Hoa Kỳ cũng đã cung cấp cho Việt Nam một số thông tin về một số đường dây tội phạm ma túy có liên quan tới Việt Nam, thông tin về một số lô hàng tiền chất có liên quan đến Hoa Kỳ. Từ năm 2006 đến năm 2015, các cơ quan chức năng Việt Nam đã tiếp nhận 1.436 thông tin do Cơ quan bài trừ ma túy Hoa Kỳ cung cấp, qua đó đã phối hợp bắt giữ được một số đối tượng phạm tội về ma túy có liên quan đến hai nước.

Trong lĩnh vực đào tạo nâng cao năng lực, Hoa Kỳ tổ chức các khóa tập huấn về phòng, chống ma túy cho các lực lượng có liên quan của Việt Nam như Cảnh sát, Hải quan, Bộ đội Biên phòng, Cảnh sát Biển, Kiểm sát, Tòa án nhằm nâng cao năng lực đấu tranh phòng, chống ma tuý cho lực lượng này. Nội dung tập trung vào các lĩnh vực như kỹ thuật khám xét, thẩm vấn hành

khách, sử dụng phương tiện kỹ thuật, phương pháp nhận dạng ma tuý, các tuyến buôn lậu ma tuý tại khu vực, các thủ đoạn cất dấu trong hành lý, trên máy bay và trong người, hàng hoá vận chuyển, các loại nguyên vật liệu nguy hiểm và phương tiện giao thông. Cơ quan bài trừ ma tuý Hoa Kỳ đã đài thọ cho cán bộ Việt Nam tham gia các diễn đàn phòng, chống ma túy quốc tế và trực tiếp mở 6 chương trình tập huấn nghiệp vụ cho cán bộ của Việt Nam. Năm 2010, lực lượng đặc nhiệm miền Tây - JIATF-W đã viện trợ xây dựng một trung tâm tập huấn cho cảnh sát Việt Nam trị giá 300.000 USD và tại đây đã tổ chức 5 lớp tập huấn với 250 cán bộ tham gia học tập. Ngoài việc hỗ trợ xây dựng một trung tâm huấn luyện như nêu trên, phía Hoa Kỳ đã hỗ trợ một số trang thiết bị nghiệp vụ cho các cơ quan chức năng của Việt Nam. Với sự tài trợ của Chính phủ Hoa Kỳ, từ năm 1999 đến năm 2015 đã có hơn 1.000 cán bộ Trung ương và địa phương tham dự các chương trình tập huấn tại Học viện thực thi pháp luật quốc tế (ILEA), Thái Lan về các lĩnh vực điều tra tội phạm ma túy, tội phạm tài chính, chống khủng bố, nâng cao năng lực giảng viên.

Như vậy quan hệ hợp tác về phòng, chống tội phạm giữa Việt Nam và Hoa Kỳ đã từng bước được thiết lập, dựa trên các thỏa thuận pháp lý và bước đầu có hiệu quả cụ thể. Tham gia các hoạt động hợp tác này gồm nhiều cơ quan chức năng của Hoa Kỳ như Bộ Ngoại giao, Cơ quan bài trừ ma túy (Bộ Tư pháp), Cơ quan Hải quan và Bảo vệ biên giới (Bộ An ninh nội địa), Lực lượng đặc nhiệm chống ma túy (Bộ Quốc phòng). Trong đó, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ đóng vai trò dẫn dắt về chính sách và các chương trình viện trợ. Các cơ quan còn lại thực hiện các chương trình hợp tác theo chuyên môn nghiệp vụ. Trong đó, đáng chú ý là vai trò và tiềm lực của các lực lượng chống ma túy của Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ trong các hoạt động hợp tác quốc tế. Nội dung hợp tác của Hoa Kỳ với Việt Nam cũng dần mở rộng từ nâng cao năng lực đến trao đổi thông tin và tổ chức các hoạt động nghiệp vụ.

Trong lĩnh vực đa phương, với sự tài trợ của Hoa Kỳ từ năm 2001 Việt Nam đã tham gia cơ chế Hội nghị thực thi pháp luật ma túy quốc tế (International Drug Enforcement Conference - IDEC) do Hoa Kỳ đề xuất. Được tổ chức lần đầu năm 1983, IDEC hướng tới mục tiêu tạo ra diễn đàn đa phương cho các cơ quan cảnh sát và công tố tăng cường quan hệ và hợp tác chống ma túy, chia sẻ thông tin về tội phạm và xây dựng các chương trình hành động chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia. Hiện nay IDEC có hơn 100 thành viên và quan sát viên và được luân phiên tổ chức tại các khu vực trên thế giới. Tại diễn đàn này, Việt Nam đã chia sẻ tình hình ma túy và thông tin tội phạm ma túy ở Việt Nam có liên quan đến các nước. Bên cạnh đó, Việt Nam đã tham gia các dự án kiểm soát tiền chất của Hoa Kỳ trong khuôn khổ Liên Hợp quốc, nhất là dự án Cohesion và dự án Prism. Ở phạm vi hẹp hơn, trong khuôn khổ cơ chế Hợp tác phòng, chống ma túy các nước Tiểu vùng sông Mê Kông, Việt Nam cùng các nước thành viên đã tranh thủ được sự hỗ trợ của Hoa Kỳ trong lĩnh vực thực thi pháp luật và phát triển cây thay thế.

Tuy nhiên, hợp tác hai bên cũng còn những vướng mắc. Năm 2004, Báo cáo của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ cho rằng mặc dù Chính phủ Việt Nam nhận thức rõ về mối đe dọa của ma túy và sự gia tăng của tệ nạn ma túy trong nước, tuy nhiên, "dường như đang có sự nghi ngại đối với viện trợ và can thiệp thực thi pháp luật, nhất là từ viện trợ chống ma túy của Hoa Kỳ" và "sự nghi ngại này là một trong những yếu tố cản trở tiến bộ trong hợp tác thực thi pháp luật về ma túy" [178, tr.340]. Đến năm 2006, Hoa Kỳ nhận định "hợp tác nghiệp vụ của Văn phòng DEA Hà Nội (với Việt Nam) tiếp tục không đạt như kỳ vọng nhưng được cải thiện nhiều so với năm 2004 với một số hoạt động hợp tác cụ thể" [181, tr.295]. Ngay cả khi hai bên ký Bản ghi nhớ về hợp tác chống ma túy năm 2006, Hoa Kỳ đánh giá "văn bản không ràng buộc này chỉ trực tiếp giải quyết hợp tác thực thi pháp luật theo từng vụ cụ thể và chỉ ở cấp chính quyền trung ương" [184, tr.657].

Những nhận xét trên của Hoa Kỳ là có cơ sở. Sự nghi ngại, thiếu tin tưởng lẫn nhau xuất phát trước hết từ việc Hoa Kỳ áp đặt những điều kiện trong quá trình hợp tác. Như đã nêu trên, quá trình đàm phán Thư thỏa thuận hợp tác giữa hai bên kéo dài gần 7 năm mà lý do chủ yếu là Hoa Kỳ yêu cầu được tiếp cận và giám sát vô điều kiện các thiết bị viện trợ và kiểm tra lý lịch người tham gia các chương trình tập huấn để bảo đảm không có vi phạm nhân quyền. Hoa Kỳ cho rằng "kiểm soát ma túy sẽ tiếp tục là một lĩnh vực hợp tác và trợ giúp quan trọng giữa hai nước" nhưng việc gia tăng tập huấn và các trợ giúp khác cho nỗ lực kiểm soát ma túy của Việt Nam phụ thuộc vào việc "Việt Nam có thể chấp nhận việc Hoa Kỳ giám sát và tiếp cận với các trang thiết bị được cung cấp cũng như thông qua luật kiểm soát ma túy mới và toàn diện" [172, tr.295].

Một phần do sự thiếu tin cậy và phần khác do Hoa Kỳ không dành ưu tiên cao cho hợp tác phòng, chống ma túy đối với khu vực nói chung và Việt Nam nói riêng nên hợp tác của Hoa Kỳ với Việt Nam trong lĩnh vực này còn hạn chế. Như đã nêu trên, tổng số viện trợ trực tiếp của Hoa Kỳ dành cho công tác phòng, chống ma túy Việt Nam không nhiều, cho đến nay khoảng trên 1 triệu USD. Lĩnh vực hợp tác song phương cũng còn hẹp, tập trung chủ yếu vào chia sẻ thông tin tội phạm, tập huấn nâng cao năng lực, hỗ trợ kỹ thuật. Hợp tác trong nghiên cứu khoa học, tổ chức quản lý và điều trị nghiện rất hạn chế. Ở tầm vĩ mô, hai bên chưa xây dựng được cơ chế phối hợp cụ thể. Hợp tác trong khuôn khổ đa phương mà Việt Nam có tham gia còn ít và mang tính hình thức. Trên các diễn đàn đa phương, nhất là trong khuôn khổ Liên Hợp Quốc, việc tiếp xúc, chia sẻ quan điểm về các vấn đề về chính sách kiểm soát ma túy quốc tế là rất hạn chế, mặc dù lập trường của hai bên là rất gần gũi. Đây là một thực tế cần tính đến khi tính toán việc mở rộng quan hệ hợp tác phòng, chống ma túy giữa Hoa Kỳ và Việt Nam.

3.3.3. Khuyến nghị cho Việt Nam

Từ tình hình ma túy tại Việt Nam và thực tế thực hiện chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ, hợp tác giữa hai bên còn tiềm năng phát triển. Hai bên cùng có chung lợi ích trong việc đấu tranh chống ma túy. Việc Việt Nam và Hoa Kỳ có chung quan điểm phản đối hợp pháp hóa ma túy và tăng cường kiểm soát nhằm loại bỏ ma túy ra khỏi đời sống xã hội là cơ sở quan trọng cho sự hợp tác giữa hai bên. Những nỗ lực của Việt Nam trong đấu tranh ngăn chặn hoạt động mua bán, vận chuyển ma túy trái phép qua biên giới là phù hợp ưu tiên trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ. Ngoài ra, việc hai nước hướng tới xác lập quan hệ đối tác toàn diện thực chất cũng tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy hợp tác trong lĩnh vực này. Để những tiềm năng trong quan hệ hợp tác phòng, chống ma túy đi vào thực chất, luận án đưa ra một số khuyến nghị như sau.

Về nhận thức, hợp tác phòng, chống ma túy giữa Việt Nam và Hoa Kỳ là mối quan hệ bình đẳng cùng có lợi. Ma túy là vấn đề quan tâm chung, hai bên có trách nhiệm và lợi ích trong việc hợp tác giải quyết tệ nạn này. Hai bên cần nỗ lực cùng xây dựng và củng cố lòng tin bằng các hoạt động hợp tác thực chất. Các cơ quan thực thi pháp luật về ma túy của hai bên cần xây dựng các cơ chế phối hợp trực tiếp để triển khai các yêu cầu hợp tác của nhau một cách nhanh chóng, hiệu quả. Vấn đề ma túy cần được đưa vào cơ chế đối thoại giữa hai nước, đặc biệt là việc chia sẻ quan điểm, lập trường, chính sách kiểm phòng, chống ma túy trong bối cảnh có sự phân rẽ, bất đồng trong chính sách ma túy giữa các quốc gia hiện nay. Trước mắt, có thể đưa nội dung này vào các cuộc đối thoại trong lĩnh vực chính trị, an ninh, quốc phòng hiện có giữa hai nước.

Việt Nam cần chủ động trong việc đa dạng hóa các hoạt động hợp tác phòng, chống ma túy với Hoa Kỳ. Căn cứ vào tình hình ma túy ở Việt Nam và các nội dung hợp tác ưu tiên trong chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ đã nêu trong Luận án, việc đa dạng hóa nội dung hợp tác thực hiện theo các hướng dưới đây.

Một là, Việt Nam cần tiếp tục thúc đẩy xây dựng các khuôn khổ pháp lý cho hợp tác giữa hai bên. Thư Thỏa thuận hợp tác đã hết hiệu lực từ năm 2007 và hiện nay Bản ghi nhớ ký giữa Bộ Công an và DEA là cơ sở pháp lý duy nhất cho hợp tác giữa hai bên trong lĩnh vực phòng, chống ma túy. Do dẫn độ tội phạm là một nội dung ưu tiên trong hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ, hai bên cần xúc tiến xây dựng Hiệp định tương trợ tư pháp về hình sự tạo cơ sở cho các hoạt động phối hợp điều tra, bắt giữ, dẫn độ tội phạm giữa hai nước. Việc trao đổi kinh nghiệm xây dựng mô hình tòa án ma túy vốn rất thành công ở Hoa Kỳ và nhiều nước khác có thể giúp tháo gỡ khó khăn trong việc tổ chức cai nghiện bắt buộc ở Việt Nam hiện nay. Hai bên có thể thiết lập quan hệ hợp tác giữa các trung tâm nghiên cứu về ma túy để việc chia sẻ các công trình nghiên cứu về lĩnh vực này giúp Việt Nam cập nhật những kết quả nghiên cứu mới nhất của Hoa Kỳ, đặc biệt là về vấn đề nghiện ma túy, phương pháp điều trị nghiện và quan hệ giữa ma túy và tội phạm.

Hai là, tranh thủ các chương trình hợp tác và viện trợ của Hoa Kỳ. Việt Nam đã và cần tiếp tục tranh thủ các chương trình đào tạo quốc tế do Hoa Kỳ thực hiện, đặc biệt là tại ILEA Bangkok và các chương trình thực hiện tại Hoa Kỳ. Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ quản lý và điều hành phần lớn kinh phí và các chương trình viện trợ ma túy quốc tế. Đây còn là cơ quan soạn thảo Báo cáo Chiến lược kiểm soát ma túy quốc tế hàng năm, trong đó có phần đánh giá về Việt Nam. Những nỗ lực tranh thủ viện trợ của Hoa Kỳ cho phòng, chống ma túy của Việt Nam cần được bắt đầu từ việc xây dựng quan hệ với cơ quan này.

Ngoài tranh thủ hợp tác song phương, Việt Nam cần chủ động tính toán tham gia hợp tác với Hoa Kỳ trong khuôn khổ đa phương. Việt Nam cần nghiên cứu tham gia có thực chất vào các dự án quản lý tiền chất do Hoa Kỳ tài trợ trong khuôn khổ Liên Hợp Quốc như dự án Cohesion và dự án Prism cũng như tham gia có thực chất hơn trong cơ chế IDEC. Việc gắn vấn đề ma túy ở Việt Nam với tình hình ma túy khu vực Tiểu vùng sông Mê Công (gồm: Trung Quốc, Myanmar, Lào, Thái Lan, Việt Nam, Campuchia) sẽ làm tăng thêm mối quan tâm và mức độ ưu tiên của Hoa Kỳ. Việt Nam có thể tranh thủ sự hỗ trợ của Hoa Kỳ trong việc nâng cao hiệu quả phòng, chống ma túy trên tuyến biên giới đường bộ, các tuyến đường hành lang Đông Tây từ Thái Lan qua Lào sang Việt Nam.

Ba là, hợp tác đấu tranh chống tội phạm ma túy, trong đó ưu tiên chống ma túy trên đường vận chuyển. Đây là lĩnh vực mang đậm tính chất chuyên môn nghiệp vụ của các cơ quan thực thi pháp luật. Việt Nam cần chủ động hơn và linh hoạt hơn trong việc triển khai thực hiện những yêu cầu phối hợp nghiệp vụ với Hoa Kỳ, góp phần xây dựng sự tin cậy giữa hai bên. Theo hướng này, hai bên tiếp tục trao đổi thông tin về tội phạm, phối hợp xác minh điều tra các vụ việc về ma túy có liên quan đến hai nước. Việc trao đổi này được thực hiện trực tiếp giữa đại diện cơ quan chức năng Hoa Kỳ tại Việt Nam và đối tác Việt Nam. Việt Nam cần chủ động tranh thủ sự hỗ trợ của Hoa Kỳ trong giám định ma túy, điều tra chống rửa tiền, hợp tác phòng, chống ma túy trên tuyến đường không và đường biển. Đây là những lĩnh vực mà Hoa Kỳ có thế mạnh.

Bốn là, các cơ quan có liên quan ở Việt Nam cần có sự phối hợp chặt chẽ và đồng bộ trong việc nghiên cứu, đề xuất và thực hiện các chương trình hợp tác với Hoa Kỳ. Do ở Hoa Kỳ có nhiều cơ quan tham gia hoạt động hợp tác phòng, chống ma túy và mỗi cơ quan lại có phạm vi trách nhiệm riêng,

nên DEA chỉ tập trung vào các hoạt động đấu tranh chống tội phạm ma túy mà ít có khả năng hỗ trợ về phương tiện và tài chính. Lực lượng đặc nhiệm chống ma túy thuộc Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ cũng là một đối tác đáng chú ý do tiềm năng về nhân lực và tài chính dành cho hợp tác quốc tế. Việt Nam đã từng tranh thủ được viện trợ cho dự án quy mô nhỏ từ lực lượng này. Ngoài ra, các Cơ quan Hải quan và Bảo vệ bờ biển đều có chức năng và nguồn lực dành cho hợp tác quốc tế và hoàn toàn có thể trở thành đối tác quan trọng đối với các cơ quan liên quan của Việt Nam. Ngoài các cơ quan thuộc chính phủ, như đã nêu trên, các trung tâm nghiên cứu về ma túy ở Hoa Kỳ cũng là đối tác giàu tiềm năng. Để có thể thúc đẩy hợp tác với từng đối tác cụ thể, việc quan trọng là cần có sự nghiên cứu, nắm chắc chức năng nhiệm vụ, khả năng hợp tác, nguồn lực có thể tranh thủ và biện pháp tranh thủ cụ thể. Cho đến nay, công việc này còn khá phân tán, thiếu đồng bộ nêu thiếu định hướng chung.

Để khắc phục tình trạng này, Việt Nam cần thiết lập cơ chế nhóm công tác về hợp tác phòng, chống ma túy với Hoa Kỳ gồm các thành viên từ các Bộ có liên quan như Ngoại giao, Công an, Quốc phòng, Lao động - Thương binh và Xã hội, Tài chính. Nhóm công tác có nhiệm vụ phối hợp nghiên cứu các đối tác tiềm năng của Hoa Kỳ để đề xuất các nội dung hợp tác; điều phối các hoạt động hợp tác với Hoa Kỳ, thống nhất các thông tin cung cấp cho Hoa Kỳ, nhất là các thông tin chính thức để giải thích chính sách, hạn chế những nhận xét tiêu cực trong báo cáo Chiến lược kiểm soát ma túy quốc tế hàng năm; chuẩn bị nội dung cho các cuộc đối thoại giữa hai bên về vấn đề ma túy.

Tiểu kết chương 3

Hoa Kỳ đã xây dựng và triển khai thực hiện chính sách hợp tác quốc tế với nhiều điểm mạnh. Đó là chính sách có mục tiêu, giải pháp rõ ràng và được đảm bảo nguồn lực thực hiện. Tuy nhiên mặc dù có nhiều nỗ lực, nhưng Hoa Kỳ vẫn không đạt được mục tiêu ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào trong nước.

Trong nhiều nguyên nhân, đáng kể nhất là sự thiếu cân bằng, nặng về thực thi pháp luật trong các chương trình hợp tác quốc tế. Bên cạnh đó là sự áp đặt, thông qua việc sử dụng công cụ viện trợ và cơ chế xác nhận, vốn không phù hợp với nguyên tắc "tự nguyện" trong hợp tác và không được sự ủng hộ của các nước.

Là quốc gia duy nhất trên thế giới có chính sách hợp tác phòng, chống ma túy toàn cầu, Hoa Kỳ để lại dấu ấn sâu sắc trong nỗ lực hợp tác chống ma túy của thế giới. Hoa Kỳ là người đi đầu và kiên trì duy trì hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế hiện tại, nền tảng cho việc triển khai hợp tác phòng, chống ma túy giữa các quốc gia. Các chương trình tập huấn quốc tế, hỗ trợ nâng cao năng lực giúp dần hình thành những chuẩn mực hợp tác chung trong thực thi pháp luật. Sự giúp đỡ của Hoa Kỳ đã giúp một số nước hạn chế và làm giảm phức tạp về ma túy. Bên cạnh đó, chính sách của Hoa Kỳ cũng đã gây ra những tác động tiêu cực. Tư duy cấm đoán và trừng phạt của Hoa Kỳ đã dẫn đến sự tồn tại của thị trường ma túy bất hợp tác gắn với các tổ chức tội phạm. Áp lực chống ma túy của Hoa Kỳ lên một số khu vực đã tạo ra sự chuyển dịch về địa lý của hoạt động sản xuất, mua bán và vận chuyển ma túy.

Trong một chính sách vừa có tầm toàn cầu, vừa dành ưu tiên cho những khu vực quốc gia có tình hình ma túy tác động trực tiếp của Hoa Kỳ, Việt Nam không có vị trí cao. Do vậy hợp tác hai bên còn ở mức khiêm tốn về nội dung và số lượng chương trình đã thực hiện. Trong bối cảnh hai nước xây dựng quan hệ đối tác toàn diện và những xu hướng trái ngược trong chính sách kiểm soát ma túy hiện nay, hợp tác hai bên có điều kiện để mở rộng về chiều rộng và chiều sâu. Để làm được việc đó, hai bên cần có cơ chế đối thoại về vấn đề ma túy và hợp tác chống ma túy để tăng cường hiểu biết và xây dựng lòng tin. Về phía Việt Nam, cần thiết lập nhóm công tác gồm các bộ liên quan để làm tốt công tác nghiên cứu, tham mưu đề xuất, điều phối, đối thoại nhằm tranh thủ các chương trình hợp tác với Hoa Kỳ một cách có hiệu quả.

KẾT LUẬN

Qua nghiên cứu đề tài "Chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy 1993-2013", Luận án rút ra một số kết luận sau.

1. Hoa Kỳ đã xây dựng và triển khai chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy với quy mô toàn cầu. Chính sách đó được xây dựng và triển khai để ứng phó với vấn đề ma túy đang nổi lên như là vấn đề toàn cầu và là mối đe dọa an ninh phi truyền thống sau khi Chiến tranh Lạnh kết thúc. Là quốc gia tiêu thụ ma túy lớn, Hoa Kỳ có lợi ích trong việc hợp tác với các nước nhằm ngăn chặn ma túy thẩm lậu vào trong nước và giảm sản xuất ma túy bất hợp pháp, đồng thời thông qua hợp tác để khẳng định vị trí lãnh đạo trong lĩnh vực này. Việc các chính quyền Mỹ coi tệ nạn ma túy là mối đe dọa đối với an ninh quốc gia đã đặt chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy vào vị trí ưu tiên cao, được quan tâm chỉ đạo và đầu tư nguồn lực.

Chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy giai đoạn 1993-2013 là toàn diện, bao gồm mục tiêu, giải pháp, công cụ, đối tác ưu tiên và hệ thống cơ quan tham gia thực hiện. Với mục tiêu ngăn chặn ma túy vào trong nước, Hoa Kỳ đã hợp tác với các nước ngăn chặn ma túy từ nguồn sản xuất và địa bàn trung chuyển, hỗ trợ triệt phá cây có chất ma túy, thuyết phục các nước chia sẻ trách nhiệm thông qua việc sử dụng "cây gậy và củ cà rốt", đồng thời huy động đông đảo các cơ quan, kể các lực lượng quân sự, tham gia thực hiện.

Chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ được triển khai một cách đồng thời trên ba cấp độ toàn cầu, khu vực và song phương. Các nỗ lực hợp tác đa phương của Hoa Kỳ hướng tới việc duy trì thể chế kiểm soát ma túy quốc tế hiện tại vốn phù hợp với quan điểm và chính

sách kiểm soát ma túy trong nước, đồng thời tập hợp lực lượng, thể hiện vai trò dẫn dắt của Hoa Kỳ trong các sáng kiến phòng, chống ma túy. Hợp tác song phương được thực hiện có trọng tâm, trọng điểm, ưu tiên cho các đối tác có tác động trực tiếp đến tình hình ma túy ở Hoa Kỳ. Tùy vị trí của đối tác là nguồn sản xuất hoặc trung chuyển ma túy, Hoa Kỳ xây dựng các chương trình hợp tác phù hợp với mục tiêu chung là giảm sản xuất và mua bán vận chuyển ma túy trái phép.

Chính sách hợp tác quốc tế trong lĩnh vực phòng, chống ma túy có mối quan hệ chặt chẽ với chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ. Mỗi khi chính quyền có sự điều chỉnh về chính sách đối ngoại nói chung hoặc chính sách đối với từng nước nói riêng, các hoạt động hợp tác phòng, chống ma túy cũng được điều chỉnh tương ứng. Ví dụ, dưới Chính quyền Clinton, hợp tác phòng, chống ma túy được gắn với chiến lược mở rộng dân chủ nhân quyền và Hoa Kỳ đã áp đặt các điều kiện liên quan đến nhân quyền đối với việc tiếp nhận viện trợ về ma túy. Còn dưới Chính quyền Bush, hợp tác phòng, chống ma túy được coi là một bộ phận của cuộc chiến chống khủng bố.

2. Chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy có rất nhiều điểm mạnh. Đó là chính sách có mục tiêu rất rõ ràng và ổn định, đồng thời có sự điều chỉnh về địa bàn, giải pháp, phù hợp với ưu tiên chính sách của từng thời kỳ, được triển khai bằng các giải pháp, chương trình và công cụ cụ thể, có vị trí ưu tiên cao và có nguồn lực đảm bảo thực hiện. Việc triển khai thực hiện chính sách của Hoa Kỳ đã để lại dấu ấn đậm nét đối với hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này, mà rõ nhất là việc xây dựng và duy trì hệ thống kiểm soát ma túy quốc tế. Bên cạnh đó, sự phổ cập rộng rãi các kỹ, chiến thuật chống ma túy của Hoa Kỳ đã giúp cho việc hợp tác giữa các nước trong đấu tranh chống tội phạm ma túy được thuận lợi hơn.

Tuy vậy, Hoa Kỳ đã không đạt được mục tiêu cơ bản là làm giảm nguồn cung và lượng ma túy thẩm lậu vào trong nước. Nguyên nhân chủ yếu là: Sự thích nghi nhanh chóng của các tổ chức tội phạm về ma túy; nhu cầu ma túy trong nước lớn, sự điều chỉnh đột ngột mỗi khi thay đổi chính quyền, hiệu quả sử dụng công cụ thấp và phiến diện trong tư duy tiếp cận giải quyết vấn đề ma túy. Bên cạnh đó, chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy cũng gây ra những hệ lụy tiêu cực. Trên phương diện toàn cầu, nó góp phần tạo ra thị trường ma túy bất hợp pháp khó kiểm soát, làm chuyển dịch nguồn sản xuất và chủng loại ma túy bị lạm dụng. Đối với các đối tác, việc gây sức ép của Hoa Kỳ đã tạo tâm lý hợp tác miễn cưỡng, đôi khi làm phức tạp thêm tình hình chính trị nội bộ, tác động tiêu cực đến an ninh con người.

3. Hợp tác của Hoa Kỳ với Việt Nam trong lĩnh vực phòng, chống ma túy đã được thiết lập và mở rộng theo tiến trình bình thường hóa và phát triển của mối quan hệ giữa hai nước. Hai bên đã xây dựng được cơ sở pháp lý cần thiết, nội dung hợp tác khá đa dạng, có hiệu quả thiết thực. Tuy nhiên, nhìn toàn cục, Việt Nam không nằm trong vị trí ưu tiên cao trong chính sách hợp tác của Hoa Kỳ trong lĩnh vực phòng, chống ma túy. Lý do một phần là vì Hoa Kỳ không dành ưu tiên hợp tác phòng, chống ma túy cho cả khu vực Đông Nam Á, mặc dù Tam Giác Vàng là nguồn sản xuất ma túy lớn. Mặt khác, hợp tác hai bên còn tồn tại những nghi ngại, chưa có độ tin cậy cao. Do vậy nhìn chung hợp tác giữa hai bên còn hạn chế.

Trong bối cảnh hai nước đã thiết lập quan hệ đối tác toàn diện, hợp tác phòng, chống ma túy giữa hai bên trong thời gian tới có cơ hội để phát triển. Hợp tác cần nỗ lực từ hai phía, nhưng Việt Nam cần có bước đi chủ động hơn. Hai nước cần có những nỗ lực xây dựng lòng tin, vượt qua nghi ngại để hợp tác được thực chất hơn. Trên cơ sở những nội dung ưu tiên hợp tác trong

chính sách của Hoa Kỳ, các cơ quan chức năng của Việt Nam cần chủ động trong việc phát triển các mối quan hệ hợp tác theo hướng đa dạng hóa nội dung và đối tác. Ngoài việc chú trọng triển khai hợp tác song phương, Việt Nam cần cùng với các nước trong khu vực tranh thủ sự hỗ trợ của Hoa Kỳ nhằm giải quyết vấn đề ma túy ở Tam Giác Vàng. Việt Nam cũng cần theo dõi sát và nắm chắc quan điểm, lập trường của Hoa Kỳ đối với chính sách kiểm soát ma túy quốc tế vốn đang có sự chia rẽ hiện nay để tính toán khả năng đánh đổi trên các diễn đàn của Liên Hợp Quốc.

4. Từ góc độ nghiên cứu, luận án mới chỉ đi sâu làm rõ chính sách hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy của Hoa Kỳ trong một giai đoạn cụ thể. Hiện nay, thế giới đang xuất hiện những xu hướng trái ngược về chính sách kiểm soát ma túy, giữa một bên là những quốc gia theo quan điểm hợp pháp hóa ma túy, điển hình là Châu Âu và Nam Mỹ, và một bên là những người theo quan điểm cần phải mạnh tay hơn với ma túy như Nga và các nước Hồi giáo, Châu Á - mà điển hình là Phillippines. Các xu hướng này đang có nguy cơ làm chia rẽ sự đồng thuận của cộng đồng quốc tế, qua đó tác động trực tiếp đến thể chế kiểm soát ma túy quốc tế hiện tại. Tại UNGASS 2016, xu hướng tự do hóa ngày càng tập hợp được lực lượng mạnh hơn. Điều đặc biệt đáng chú ý là quan điểm về ma túy và chính sách kiểm soát ma túy của xu hướng mới này trái ngược hoàn toàn với quan điểm và lập trường của Hoa Kỳ. Hoa Kỳ đang phải chịu sức ép lớn đòi hỏi phải thay đổi. Trong bối cảnh đó, nghiên cứu chính sách hợp tác quốc tế của Hoa Kỳ trong lĩnh vực này, đặc biệt là sự thay đổi về quan điểm, mục tiêu, giải pháp của Hoa Kỳ có ý nghĩa hết sức thiết thực cho Việt Nam trong việc xác định quan điểm lập trường của mình về vấn đề ma túy trong một thế giới đang biến động./.

CÁC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1. Hoàng Anh Tuyên (2014), Nhiều chuyển biến tích cực qua một năm thực hiện mô hình điểm "Xây dựng xã, phường, thị trấn không có tệ nạn ma túy", *Tạp chí Phòng, chống ma túy*, số 8/2014.

2. Hoàng Anh Tuyên (2015), Chính sách kiểm soát ma túy của Hoa Kỳ trong giai đoạn 1960-1990, *Châu Mỹ ngày nay*, số 4 (205), 2015.

3. Hoàng Anh Tuyên (2016), Đẩy mạnh hợp tác phòng, chống tội phạm và tư pháp hình sự theo tinh thần tuyên bố Đô – ha, *Chuyên đề Toàn dân Phòng, chống tội phạm, Tạp chí Cảnh sát Phòng, chống tội phạm*, số 5/2016.

4. Hoàng Anh Tuyên (2016), Một số vấn đề quan trọng trong xây dựng chương trình quốc gia phòng, chống ma túy, *Chuyên đề Phòng, chống ma túy, Tạp chí cảnh sát Phòng, chống tội phạm*, số 6/2016.

5. Hoàng Anh Tuyên (2016), Đánh giá cơ chế "xác nhận" hợp tác chống ma túy của Hoa Kỳ, *Châu Mỹ ngày nay*, số 6 (219), 2016.

6. Hoàng Anh Tuyên (2016), Dấu ấn của lực lượng cảnh sát Việt Nam trong hợp tác phòng, chống ma túy Tiểu vùng sông Mê Kông, *Tạp chí cảnh sát Phòng, chống tội phạm*, số 7/2016.

7. Hoàng Anh Tuyên (2016), Một số xu hướng mới trong chính sách kiểm soát ma túy trên thế giới, *Chuyên đề Phòng, chống ma túy, Tạp chí cảnh cảnh sát*, số 8/2016.

8. Hoàng Anh Tuyên (2016), Quan điểm của Hoa Kỳ về ma túy và hợp tác quốc tế về phòng, chống ma túy, *Châu Mỹ ngày nay*, số 10 (223), 2016.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Nguyễn Ngọc Anh và Bùi Anh Dũng (2007), *Hợp tác quốc tế đấu tranh phòng, chống tội phạm của lực lượng Cảnh sát nhân dân Việt Nam*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
2. Audreym Kurth Cronin (2003), "Toàn cầu hóa và chủ nghĩa khủng bố quốc tế", International Security, 27 (3), tr.30-58, *Lý luận quan hệ quốc tế*, Học viện quan hệ quốc tế, Hà Nội.
3. Bộ Tư pháp (2010), *Pháp luật hiện hành của Việt Nam và các Công ước quốc tế về phòng, chống ma túy*, Nhà xuất bản Tư pháp, Hà Nội.
4. Vũ Ngọc Bừng (1994), *Các chất ma túy*, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội.
5. Vũ Ngọc Bừng (2001), "Hợp tác quốc tế trong phòng, chống tội phạm phục vụ sự nghiệp đổi mới và phát triển đất nước", *Tạp chí Cảnh sát nhân dân*, (2/2001).
6. Vương Dật Châu (2004*), An ninh quốc tế trong thời đại toàn cầu hoá*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Tất Đạt (2015), "Hợp pháp hóa Cần sa ở Mỹ: Lợi ích và tác hại", *Tạp chí Cảnh sát*, (11/2015), Hà Nội.
8. Nguyễn Đình Đường (2005), "Hợp tác quốc tế trong đấu tranh phòng, chống tội phạm", *Báo Nhân dân*, số ra ngày 12-8-2005
9. Phạm Mạnh Hùng (2015), "Hy vọng mới trong cuộc chiến chống tội phạm về ma túy ở Colombia", *Tạp chí Cảnh sát*, (11), Hà Nội.
10. Nguyễn Thái Yên Hương (2008), "Mỹ và các vấn đề toàn cầu thời kỳ sau chiến tranh lạnh", *Tạp chí Nghiên cứu quốc tế*, (1), tr.72.

11. Ikenbery, John G. (2003), "Có phải chủ nghĩa đa phương của Mỹ đang suy giảm", Perspective on Polictics, tr.533-550, *Lý luận quan hệ quốc tế*, Học viện Quan hệ quốc tế, Hà Nội.
12. Lê Chi Mai (2008), "Chính sách công", *Tạp chí Bảo hiểm xã hội*, số 4 năm 2008.
13. Phạm Bình Minh chủ biên (2010), Xu hướng phát triển của toàn cầu hóa đến 2020, *Cục diện thế giới đến 2020*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2010.
14. Hoàng Khắc Nam (2010), "Môi trường với xung đột và hợp tác trong quan hệ quốc tế", *Nghiên cứu quốc tế: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nhà Xuất bản Đại học Quốc gia Hà Nội.
15. Nhà xuất bản Công an nhân dân (2009), *Các loại tội phạm xuyên quốc gia*, Hà Nội.
16. Randaal B. Ripley và James M. Linsay chủ biên (2002), *Chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ sau chiến tranh lạnh*, Nhà xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội.
17. Tạ Ngọc Tấn, Phạm Thành Dung, Đoàn Minh Huấn chủ biên (2015), *An ninh phi truyền thống: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Lý luận chính trị, Hà Nội.
18. Trần Văn Thảo (2004), "Hợp tác với Cảnh sát quốc tế phòng chống tội phạm xuyên quốc gia của lực lượng Cảnh sát nhân dân", *Tạp chí Cảnh sát nhân dân*, (10-11/2004).
19. Nguyễn Đức Thịnh (2009), "Tăng cường hợp tác quốc tế phòng, chống tội phạm ma túy", *Tạp chí Cảnh sát nhân dân*, (9/2009), tr.63-66
20. Nguyễn Thị Thanh Thuỷ (2011), "Hoa Kỳ, Mỹ La tinh và cuộc chiến chống ma tuý", *Tạp chí Châu Mỹ Ngày nay*, (8/2011).

21. Văn phòng Thường trực phòng, chống ma túy (2008), *Một số văn bản pháp luật quốc tế và của các nước về công tác phòng, chống ma túy*, Nhà xuất bản Công an Nhân dân, Hà Nội.
22. Trịnh Xuyên (2010), "*Phát hiện, điều tra tội phạm vận chuyển, mua bán trái phép chất ma túy trên tuyến biên giới Việt Nam - Lào của lực lượng Cảnh sát điều tra tội phạm về ma túy*". Luận án tiến sĩ luật học, Học viện Cảnh sát Nhân dân, Hà Nội.
23. Nguyễn Xuân Yêm (2001), *Tội phạm học hiện đại và phòng ngừa tội phạm*, Nhà xuất bản CAND, Hà Nội.
24. Nguyễn Xuân Yêm (2003), *Tội phạm có tổ chức, Mafia và toàn cầu hóa tội phạm*, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội.
25. Nguyễn Thị Yến-Huỳnh Phương Dung (2015), "Những vấn đề mới về chính sách đối với ma túy của châu Âu", *Tạp chí Cảnh sát phòng, chống tội phạm*, Hà Nội.

Tài liệu tiếng Anh:

26. Abbott, Michael H. (1988), *The Army and the Drug War: Politics or National Security*, US Army War College.
27. Acevedo, Beatriz (2008), "Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assessment", Beckley Foundation, Drug Policy Programme.
28. Alba Hesselroth (2004), "Struggles of Security in US Foreign Policy toward Adean Countries", *Peace, Conflict, and Development,* University of Braford.
29. Bagley, Michael Bruce (2012), "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Threat in the Twenty-first Century", Woodrow Wilson Center.
30. Bagley, Bruce Michael (1988), "US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. *Special Issues: Assessing the Americas' War on Drugs,* 30 (2-3), pp.189-212.

31. Beasley, Ryan K Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis and Micheal T. edited (2002), *Forgein Policy Comparative Perspective:* Domestic and International Influences on State Behavior, CQ Press, 2002.
32. Beatriz, with Dave Bewley-Taylor and Colletta Youngers, "Ten years of Plan Colombo: an Analytical Assessement", Bekerly Foundation, Drug Policy Program.
33. Beittel, June S. (2009), "Mexico's Drug- related Violence", Congressional Research Service.
34. Beittel, June S. (2011), "Colombia: Issues for Congress", Congressional Research Service.
35. Blanchard, Christopher M. (2009), "Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy", Congressional Research Service, October 7.
36. Boettke, Peter J., Coyne, Christopher J., and Hall, Abifail R. (2013), "Keep off the Grass: The Economics of Prohibition and U.S. Drug Policy", *Oregon Law Review*, (91), pp.1069-1092.
37. Boggers, D. Brian, (1992), "Exporting United States Drug Law: An Example of the International Legal Ramifications of the "War on Drugs", *Brigham Young University Law Review*, pp.165-190.
38. Boyum, David and Reuter, Peter (2005), *Are We Losing the War on Drugs? An Analytic Assessment of U.S. Drug Policy,* American Enterprises Institute for Public Policy Research, March 26.
39. Brands, Hal (2009), "Mexico's Narco-insergency and U.S. Counterdrug Policy, US Army War College", access through website: http:/www.strategicStudiesInstitute.army.mil.
40. Bruun, Kettil Lynn Pan and Ingemar Rexed (1975), *The Gentlemen's Club: International Control of Drugs and Alcohol*, Chicago and London: University of Chicago Press,

41. Bureau of Inernational Narcotic and Law Enforcement, Partnership http://www.state.gov/j/inl/focus/partnerships/index.htm
42. Bush, George W., Panama Invasion Adress, https:// youtube.com/watch?v=GlaewpvuEAY.
43. Bushey, Glory Meredith Danko, and Chris Hansman (2011), "Economics Working Papers: The Economic Importance of Indian Opium and Trade with China on Britain Economy 1843-1890", Withman College.
44. Carpenter, Ted Galen (2003) "*Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America"*, Palgrave Macmillan.
45. Cato Institute (2002), *Policy Recommendations for the 108 Congress, Cato Handbook for Congress*, Washington DC.
46. Caulkins, Jonathan P Kleiman, Mark A.R., and Kulick, Jonathan D. (2010), *Counterdrug Policies, and Security and Governance in Afghanistan*, New York University.
47. Clapper, James R. (2013), "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community", Senate Select Committee on Intelligence.
48. Clayton J, Mosher (2007), *Drugs and Drug Policy: The Control of Consciousness Alteration*, Oregon State University.
49. Cook, Colleen W. *Mexico's Drug Cartels*, Report for Congress, Updated February 25, 2008, Congressional Research Service.
50. Council on Foreign Relations (2000), Plan Colombia Fact Sheet, http://www.cfr.org/colombia/plan-colombia/p28004
51. David F, Musto (1999), *The American Disease: the Origins of Narcotic Control*, Oxford University Press.
52. David R, Bewley-Taylor, *The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade*, available at http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR014/Bewley-Taylor.pdf

53. David R, Taylor Bewley (2012), *International Drug Control,* Kindle Edition, Cambridge University Press.
54. David T, Buckwalter, Dana E. Struckman, and Nikolas K. Gvosdev (2010), "Continuity and Change in U.S. Policy toward Colombia, 1999-2009", *Case Studies in Policy Making*, 12th Edition, edited by Hayat Alvi and Nikolas K. Gvosdev, Naval College, Newport Rhode Island.
55. DEA Website, https://www.dea.gov/about/foreignoffices.shtml
56. ECOSOC, Commission on Narcotic Drugs (2009), *"Report on the Fifty-Second Session*, E/CN.7/2009/12..
57. Edouard Martin and Steven Symansky (2006), "*Macroeconomic Impact of the Drug Economy and Counter-Narcotics Efforts"* in Doris Buddenberg and William A. Byrd (eds.), Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter-Narcotics Policy, World Bank/UNODC.
58. Falco, Mathea (1995), *Passing Grades: Branding Nations Won't Resolve the U.S. Drug Problem,Foreign Affairs,* 74 (5), pp.15-20.
59. Finklea, Kristin M. and Seelke, Clare Ribando (2011), "U.S.-Mexican Security Cooperation: the Mérida Initiative and Beyond", Congressional Research Service.
60. Friesendorf, Cornelius (2007), "US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the Cocaine and Heroin Industry", CSS Studies in Security and International Relations, Rutledge 2007.
61. Gautreau, Ginette Léa (2012), "To Rid the World of the Drug Scourge: A Human Security Perspective on the War on Drugs in Colombia and Mexico", *Paterson Review of International Affairs*, (12), pp.61-83.
62. Goldberg, Peter (1980), The Facts About Drug Abuse: The Drug Abuse Council, The Federal Government's Response to Illicit Drugs, 1969-1978.

63. Graduate Institute of Development Studies (2004), *The (In)Coherence of U.S. Foreign Policy in Colombia*, University of Geneva, Geneva.
64. Grandall, Russell (2002), *Driven by Drugs: US Policy toward Colombia*, Lyune Rienner Publishers, INC.
65. Grotke, Mark L "It's the Kd, Stupid! Practical Oservations Concerning US Drug Policy and Plan Colombia" , US Army War College, Department of the Army. http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA389025
66. Hakim, Peter (2011), *Rethinking of Drug Policy*, Berkley Foundation.
67. Hanson, Stephanie (2009), "FARC, ELN: Colombia's Left wing Guerrilla," Backgrounder, Council on Foreign Relation 19/8.2009, http://www, cfr.org/publication/9272
68. Harumi Goto – Shibata (2010), "Chapter 4: The League of Nations: Washington Internationalism in East Asia With special reference to the League's Attempt to control Opium", *The International History of East Asia, 1900-1968: Trade, Ideology and the Quest for Order*, Edited by Antony Best, Routledge Studies in the Modern History of Asia.
69. Herbert, Anne L. (1996), *Cooperation in International Relations: A Comparison of Keohane, Haas and Franck*, Berkeley J. Int'l Law. 222. http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol14/iss1/5
70. Hesselroth, Alba, *Struggle for Security in the US Foreign Drug Policy toward Andean Countries*, http://www.brad.ac.uk/ssis/peace-conflict-and-development/issue-5/StrugglesofSecurity.pdf
71. Hinojosa, Victor J. (2009), "Domestic Politics and International Narcotic Control: US relations with Mexico and Colombia 1989-2000", *Studies in International Relations*.
72. ILEA Website, http://www.ileabangkok.com/__site/about_background

73. Institute of Politics (2012*), The War on Mexican Cartels: Options for U.S. and Mexican Policy Makers*, Harvard University, Cambridge.
74. Intitute Universitaire, Graduate Institute of Development Studies (2004), *The (in)coherence of U.S. Foreign Policy*, Geneva 2004.
75. Issacson A. (2006), Plan Colombia – Six years later: Report of a CIP staff visit to Putumay to and Medelline, Colombia, November 2006.
76. Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, and Ryan K. Beasley (2002), "The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective, Foreign Policy Comparative Perspective", *Domestic and International Influence on State Behavior*, CQ Press.
77. Kilmer, Beau, Caulkin, Jonathan P., Pacula, Rosalies, Recardo Liccardo, and Rueter, Peter (2012*), The U.S. Drug Policy Landscape: Insights and Opportunities for Improving the View*, RAND Drug Policy Research Center, Washington DC.
78. King County Bar Association (2005), "International Trend In Drug Policy: Lessons Learned from Abroad", Report of the Legal Framework.
79. Latin American Commission on Drugs and Democracy (2009), *"Drugs and Democracy: Towards a Paradigm Shift,*" February 2009, at http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_ingles_02.pdf.
80. Lee, Rensselaer and Perl, Raphael (2002), "Drug Control: International Policy and Options", Congressional Research Service.
81. Lee, Resselaer W. (2002), "*Perverse Effect of Andean Counternarcotics Policy"*, Foreign Policy Research Institute, pp.537-554.
82. Marcy, William L. (2010), *The Politics of Cocaine: How US Foreign Policy Has Created a Thriving Drug Industry in Central and South America*, Lawrence Hill Books, Chicago.

83. McAllister, William B. (1999*), Drug Diplomacy in the Twentieth Century,* Routlede, London and New York.
84. McCoy, Alfred W (2003), *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade,* Chicago Review Press; Revised edition.
85. National Drug Intelligence Center (2003), "National Drug Threat Assessment 2003".
86. National Drug Intelligence Center (2004), "National Drug Threat Assessment 2004".
87. National Drug Intelligence Center (2005), "National Drug Threat Assessment 2005".
88. National Drug Intelligence Center (2006), "National Drug Threat Assessment 2006".
89. National Drug Intelligence Center (2007), "National Drug Threat Assessment 2007".
90. National Drug Intelligence Center (2008), "National Drug Threat Assessment 2008".
91. National Drug Intelligence Center (2009), "National Drug Threat Assessment 2009".
92. National Drug Intelligence Center (2010), "National Drug Threat Assessment 2010".
93. National Drug Intelligence Center (2011), "National Drug Threat Assessment 2011".
94. National Drug Intelligence Center, (2011), The Economic Impact of Illicit Drug Use in American Society,
95. Nixon, Richard : "Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control.", June 17, 1971. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3047.

96. Nixon, Richard : "Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control.", June 17, 1971. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048.
97. Office of National Drug Control Policy (2010), Cocaine Smuggling in the US, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/international-partnerships-content/20_january_cocaine_smuggling_in_2010_for_posting_on_ondcp_webpage_2.pdf
98. Office of National Drug Control Policy (2012), Principles of Mordern Drug Policy, https://www.whitehouse.gov/ondcp/policy-and-research/principles-of-modern-drug-policy
99. Office of National Drug Control Policy (1991), *US National Drug Control Strategy 1991*.
100. Office of National Drug Control Policy (1992), *US National Drug Control Strategy 1992.*
101. Office of National Drug Control Policy (1993), *US National Drug Control Strategy 1993.*
102. Office of National Drug Control Policy (1994), *US National Drug Control Strategy 1994.*
103. Office of National Drug Control Policy (1995), *US National Drug Control Strategy 1995* .
104. Office of National Drug Control Policy (1996), *US National Drug Control Strategy 1996.*
105. Office of National Drug Control Policy (1997), *US National Drug Control Strategy 1997.*

106. Office of National Drug Control Policy (1998), *US National Drug Control Strategy 1998.*
107. Office of National Drug Control Policy (1999), *US National Drug Control Strategy 1999.*
108. Office of National Drug Control Policy (2000), *US National Drug Control Strategy 2000.*
109. Office of National Drug Control Policy (2001), *US National Drug Control Strategy 2001.*
110. Office of National Drug Control Policy (2002), *US National Drug Control Strategy 2002.*
111. Office of National Drug Control Policy (2003), *US National Drug Control Strategy 2003.*
112. Office of National Drug Control Policy (2004), *US National Drug Control Strategy 2004.*
113. Office of National Drug Control Policy (2005), *US National Drug Control Strategy 2005.*
114. Office of National Drug Control Policy (2006), *US National Drug Control Strategy 2006.*
115. Office of National Drug Control Policy (2007), *US National Drug Control Strategy 2007.*
116. Office of National Drug Control Policy (2008), *US National Drug Control Strategy 2008.*
117. Office of National Drug Control Policy (2009), *US National Drug Control Strategy 2009.*
118. Office of National Drug Control Policy (2010), *US National Drug Control Strategy 2010.*

119. Office of National Drug Control Policy (2011), *US National Drug Control Strategy 2011*.
120. Office of National Drug Control Policy (2012), *US National Drug Control Strategy 2012*.
121. Office of National Drug Control Policy (2013), *US National Drug Control Strategy 2013*.
122. Office of National Drug Control Policy (2014), *US National Drug Control Strategy 2014*.
123. Office of National Drug Control Policy (2012), *What American's Users Spend on Illegal Drugs*.
124. OAS (1994), Declaration of Miami: First Summit of the Americas http://www.state.gov/p/wha/rls/59673.htm
125. OAS (1998), Declaration of Santiago: Second Summit of the Americas http://www.state.gov/p/wha/rls/59667.htm
126. Organization of American States, Declaration of Principles Partnership for Development and Prosperity: Democracy, Free Trade, and Sustainable Development in the Americas. http://www.state.gov/p/wha/rls/59673.htm#
127. Perkins, Kevin L. and Placido, Anthony P. (2010), "Report at the hearing session, U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control", Washington, D.C. May 05, 2010.
128. Randal, Jonathan C. (1978), "Afghanistan's Promised War on Opium," Washington Post, November 2, 1978.
129. Raphael, Perl F. (1994), *Clinton Foreign Drug Policy*, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 35 (4), pp.143-152.
130. Raphael, Perl F. (1994*), Drugs and Foreign Policy: A Critical Review*, Westview Press, Boulder and Oxford.

131. Report of an Independent Taskforce (1997), *Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy*, Sponsored by the Council on Foreign Relations

132. Resselaer W. Lee (2002), "Perverse Effect of Andean Counternarcotics Policy", *Orbis*, pp.537-554.

133. Reuter, Peter, (1992), The Limit and Consequences of U.S. Foreign Drug Control Efforts, RAND.

134. Reuter, Peter, (2013), *Why has US Drug Policy Changed So Little over 30 years?,* Crime and Justice, 42, (1), Crime and Justice in America 1975-2025 (2013), pp.75-140

135. Rosen, Liana and Kenneth Katzman (2014), *Afghanistan: Drug Trafficking and the 2014 Transition,* Congressional Research Service.

136. Rossi, Diana, Shana Harrris, and Marcela Vitarelli-Batista (2009), The Impact of the Drug War in Latin America and the Caribbean: At What Cost? HIV and Human Rights Consequences of the Global "War on Drugs", Open Society Institute, March 2009.

137. Rydell, C. Peter and Everingham, Susan S. (1994), *Controlling Cocaine: Supply vs. Demand Program*, RAND.

138. Sacco, Lisa N. and Kristin Finklea (2014), *Reauthorizing the Office of National Drug Control Policy: Issues for Consideration*, Congressional Research Service.

139. Seelke, Clare Ribando, Wyler, Liana Sun and Beittel, June S. (2011), *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service.

140. Seelke, Clare Ribando, (2011), *U.S.- Mexican Security Cooperation: Merida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service.

141. Serrano, Mónica Unilateralism, Multilateralism, and U.S. Drug Diplomacy in Latin America, *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspective*, Edited by David Malone, Yuen Yoong Khong.
142. Shanghai International Commission on Opium (1909), Report of Shanghai International Commission on Opium , Vol II, p. 22.
143. Simmons, Luiz R. S. and Said, Abddul Aziz (1974), *Drugs, Politics, and Diplomacy: The International Connection*, Sage Publication.
144. Stewart, Nate (1996), Giving Back Gained Ground: The Clinton Administration and the War on Drugs, National Center for Public Policy Research. https://www.nationalcenter.org/ht0725.htm
145. Storrs, K. Larry (2002), Mexican Drug Certification Issues: U.S. Congressional Action, 1986-2001, US Congressional Research Service.
146. Substance Abuse and Mental Health Services Administration (2011), "Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health".
147. Sun, Liana and Cook, Nicolas (2010), *Illegal Drug Trade in Africa: Trends and U.S. Policy*, Congressional Research Service.
148. Taylor and Francas (2007), *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the Cocaine and Heroin Industries*, Rutledge, Oxon.
149. Tandy, Karen P. (2004), Afghanistan Drugs and Terrorism and U.S. Security Hearing before the Committee on International Relations, House of Representatives, One Hundred Eighth Congress, Second Session, Feb 12, 2004. Available at: http://www.house.gov/international—relations.
150. Tylor, Anold H. (1969) *American Diplomacy and the Narcotic Traffic, 1900-1939*, Duke University Press.

151. United Nations (1990), Political Declaration and Global Plan of Action Adopted by General Assembly at the 17th Special Session Devoted to the Question of International Cooperation against Illicit Production, Suply, Demand, Strafficking and Distribution of Narcotic Drugs and Spychotropic Sustances. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/S17/13&Lang=E
152. United Nations (2000), Millenium Declaration, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2.
153. United Nations Office of Drug and Crime**,** List of key donors, http://www.unodc.org/unodc/en/donors/donorlist/?ref=menuside
154. United Nations Office on Drugs and Crime (2008), "Opium Poppy Cultivation in South East Asia". http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html
155. United Nations Office on Drugs and Crime (2009), *A Century of International Drug Control.*
156. United Nations Office on Drugs and Crime (2012), *Patterns and Trends of Amphetamine-Type Stimulants and Other Drugs: Asia and the Pacific*, Office on Drugs and Crime 2012.
157. United Nations Office on Drugs and Crime (2013), *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime 2013.
158. United Nations Office on Drugs and Crime (2014), *South East Asia Opium Survey: Lao and Myanmar*, United Nations' Office on Drugs and Crime Regional Office for Southeast Asia and the Pacific, Website: www.unodc.org/southeastasiaandpacific.
159. United Nations Office on Drugs and Crime (1999), *World Drug Report 1999*, https://www.unodc.org/pdf/report_1999-06-01_1.pdf

160. United Nations Office on Drugs and Crime, *World Drug Report 2012* , http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html
161. United Nations Office on Drugs and Crime (2013), *World Drug Report, Afghanistan Opium Survey*, Summary Findings, November 2013
162. United Nations Office on Drugs and Crime (2015), *World Drug Report 2015*.
163. United States Congress (1970), The Controlled Sustance Act of 1970. http://www.fda.gov/regulatoryinformation/legislation/ucm148726.htm
164. United States Congress (1988), Anti-Drug Abuse Act of 1988, P.L. 100-690.
165. United States Congress , Foreign Assistance Act of 1961, as amended
166. United States Congress Office of Technology Assessment, *Technologies for Understanding and Preventing Substance Abuse and Addiction,* Washington, DC: U.S. Government Printing Office, September 1994.
167. United States Congress (1988), *Drugs, Law enforcement and Foreign Policy*, Report prepared by the sub Committee on Terrerism, Narcotics and International Operations Of the Committee on Foreign Relations, United States Senate – December, 1988.
168. United States Congress (2011), *Assessing U.S. Drug Policy in the Americas,* General Books, Washington DC.
169. United States Department of State, Central America Regional Security Initiative, http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/
170. United States Department of State (1999), "Colombia's Strategy", Press Statement. http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1999/ps99093.html
171. United States Department of State, Fourth Annual Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue, (2003) http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218505.htm

172. United States Department of States (1997), International Narcotic Control Strategy Report.
173. United States Department of States (1998), International Narcotic Control Strategy Report.
174. United States Department of States (1999), International Narcotic Control Strategy Report.
175. United States Department of States (2000), International Narcotic Control Strategy Report.
176. United States Department of States (2001), International Narcotic Control Strategy Report.
177. United States Department of States (2002), International Narcotic Control Strategy Report.
178. United States Department of States (2003), International Narcotic Control Strategy Report.
179. United States Department of States (2004), International Narcotic Control Strategy Report.
180. United States Department of States (2005), International Narcotic Control Strategy Report.
181. United States Department of States (2006), International Narcotic Control Strategy Report.
182. United States Department of States (2008), International Narcotic Control Strategy Report.
183. United States Department of States (2009), International Narcotic Control Strategy Report.
184. United States Department of States (2010), International Narcotic Control Strategy Report.

185. United States Department of States (2011), International Narcotic Control Strategy Report.
186. United States Department of States (2012), International Narcotic Control Strategy Report.
187. United States Department of States (2013), International Narcotic Control Strategy Report.
188. United States Department of States (2014), International Narcotic Control Strategy Report.
189. United States Department of States, Merida Initiative, http://www.state.gov/j/inl/merida/
190. United States Department of States (1994), Miami Plan of Action: First Summit of the OAS, http://www.state.gov/p/wha/rls/59683.htm
191. United States Department of State and Government of Mexico (2007), *"Joint Statement on the Merida Initiative,"* October 22, 2007
192. United States Department of States and USAID (2009), "Colombia U.S. Foreign Assistance Performance Publication FY2009", at http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACR027.pdf
193. United States Department of Justice, FBI Bureau of Justice Statistics (2003), Uniform Crime Reports: Violent and Property Crime Arrest Datasheet 1970-2003, http://www.bjs.gov/content/data/arrests.csv
194. United States Department of Justice (2015), "Crime in the United States 2014 - Arrests, FBI Uniform Crime Report, Washington, DC. https://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2014/crime-in-the..
195. United States Government Accountability Office (1997), *Drug Control: Observations on Elements of the Federal Drug Control Strategy*, Washington DC.

196. U.S. Government Accountability Office, *Drug Control: U.S. Nonmilitary Assistance to Colombia Is Beginning to Show Intended Results,but Programs Are Not Readily Sustainable*, GAO-04-726 (2 July 2004)

197. United States Government Accountability Office (GAO) (2009) "*Status of Funds for the Mérida Initiative*" GAO 10-253R, available at http://www.gao.gov/products/GAO-10-253R.

198. United States General Accountability Office (1998), "*Drug Control: U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Face Continuing Challenges*", Report to Congressional Requesters.

199. United States Senate Committee on Foreign Relations (1988), Report prepared by the sub Committee on Terrerism, Narcotics and International Operations, December, 1988.

200. Villar, Oliver and Cottle, Drew (2011), *Cocaine, Death Squads, and the War on Terror: U.S. Imperialism and Class Struggle in Colombia*, Monthly Review Press, New York.

201. Wallsten, Peter (2004), "US Deficit Follows Bush on Trip", Los Angeles Times, 23/11/2004, http://articles.latims.com/2004/nov/world/fg-bush23

202. Watt, Peter and Zepeda, Roberto (2012), *Drug War Mexico: Politics, Neoliberalism and Violence in New Narco-economy,* Zed Books, New York

203. White House (1987), *National Security Strategy of the United States of America*

204. White House (1991), *National Security Strategy of the United States.*

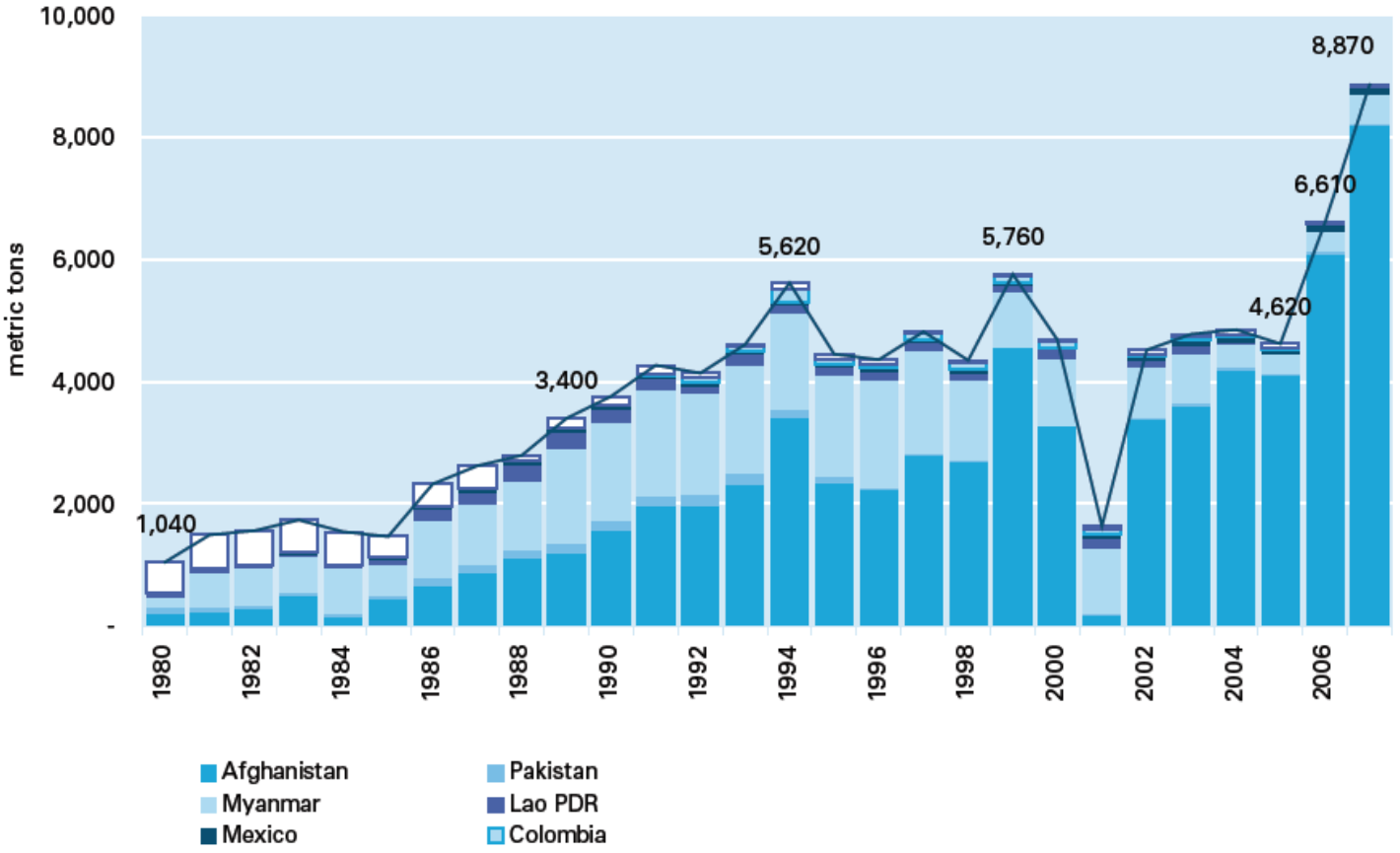
205. White House (1998), *National Security Strategy of the United State of America.*

206. White House (2002), *National Security Strategy of the United State of America.*

207. White House (2006), *National Security Strategy of the United State of America.*
208. White House (2010), *National Security Strategy of the United State of America.*
209. White House (2011), *Strategy to Combat Organized Crime: Addressing the Converging Threats to National Security*.
210. White House (1975), *Report of the Domestic Council Drug Abuse Task Force : White Paper on Drug Abuse*, p.31, 41
211. William, Phil (2002), Transnational Organized Crime and the State, *Emergence of Private Authority in Global Governance,* Rodney Bruce Hall and Thomas J. Biersteker, edited, Cambrigde University Press.
212. Wyler, Beittel, June S. (2011), *Colombia: Issues for Congress,* Congressional Research Service.
213. Wyler, Liana Sun (2011), *International Drug Control Policy*, Congressional Research Service.
214. Wyler, Liana Sun and Cook, Nicolas (2010), *Illegal Drug Trade in Africa: Trends and U.S. Policy,* Congressional Research Service.
215. Wyler, Liana Sun (2013), *International Drug Control Policy*, Congressional Research Service.
216. Zarman, William and Saadia Touval Edited (2010), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism,* Cambriedge University Press.
217. Zedillo, Ernesto Haynee Wheeler Edited (2012), *Rethinking the War on Drugs through Mexico-U.S. Prism,* Yale Center for the Study of Globalization.

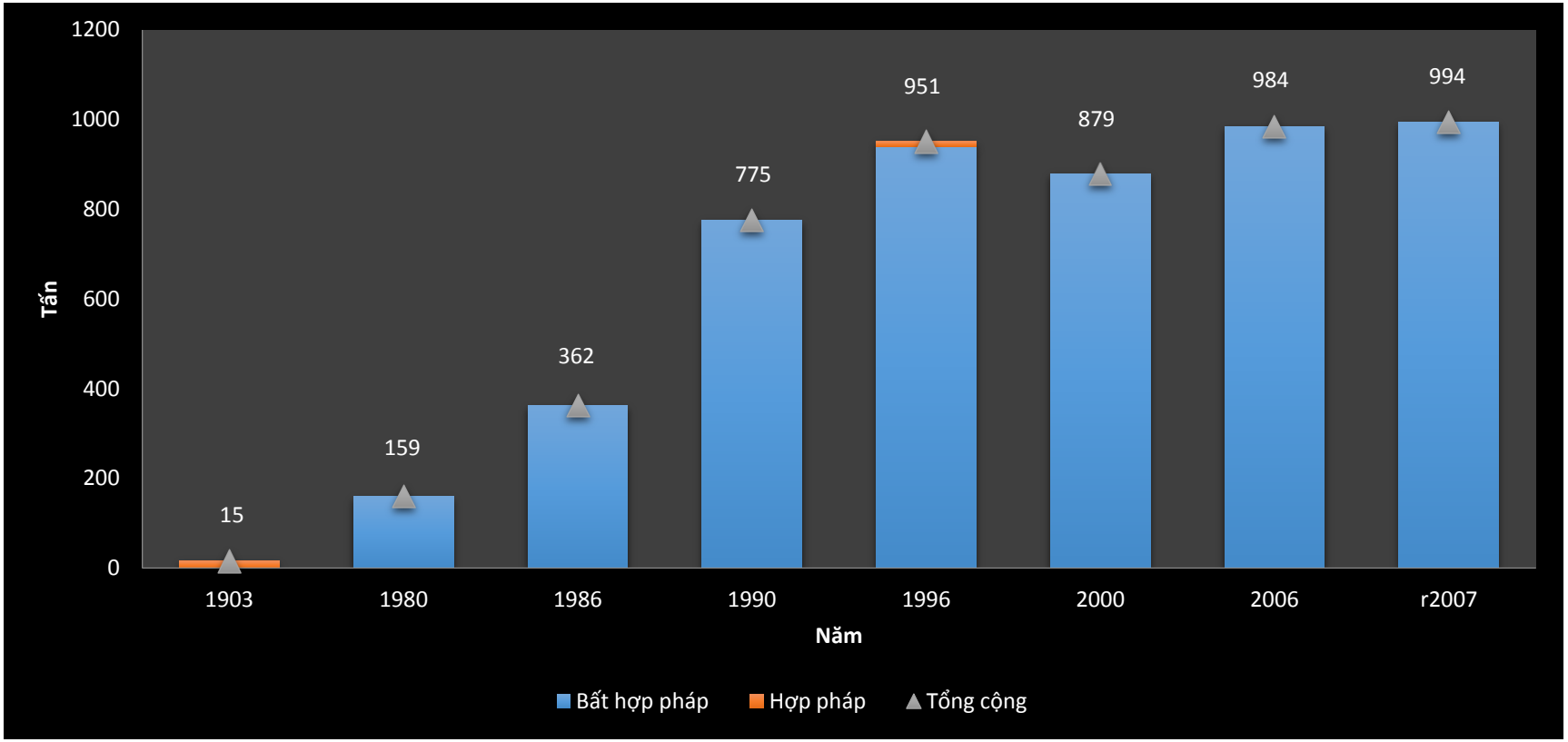
PHỤ LỤC

Bảng 1: Sản lượng thuốc phiện bất hợp pháp toàn cầu 1980-2007



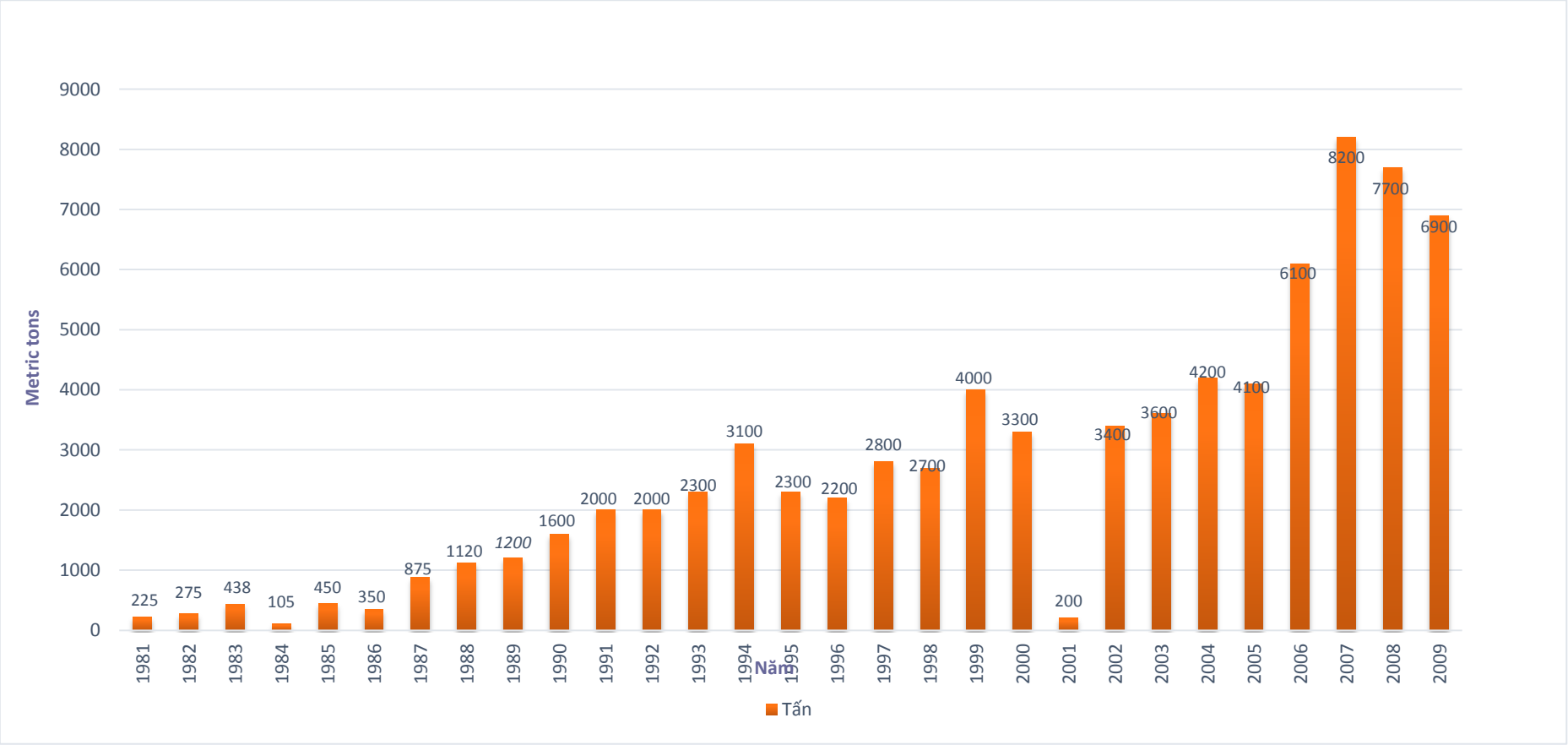
Nguồn: UNODC (2009), A Century of International Drug Control, p. 87

Bảng 2: Sản lượng cocaine toàn cầu (bất hợp pháp và hợp pháp) 1903-2007



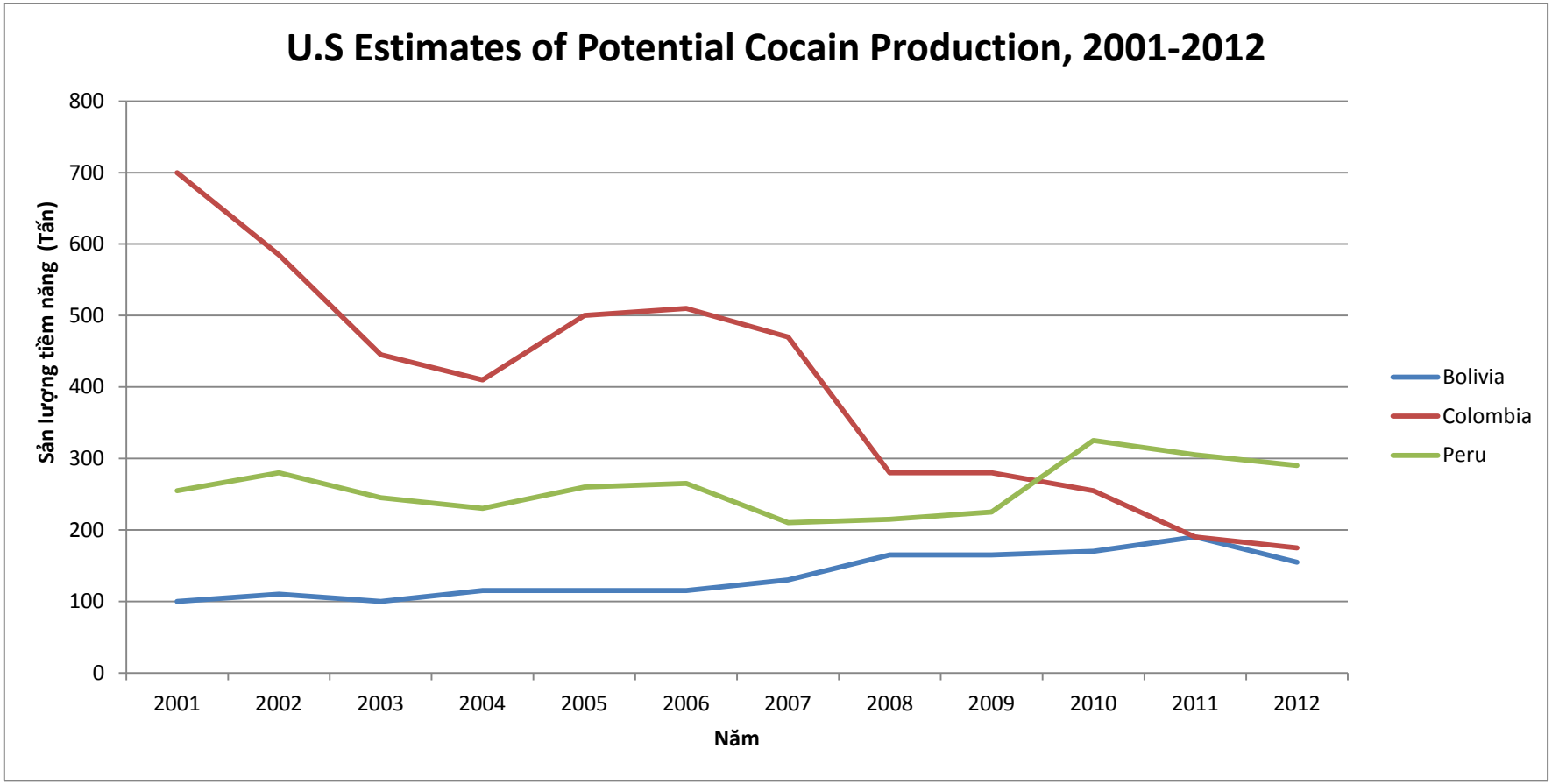
Nguồn: UNODC (2009), A Century of International Drug Control, p. 84

Bảng 3: Sản lượng thuốc phiện tại Afghanistan, 1981-2009



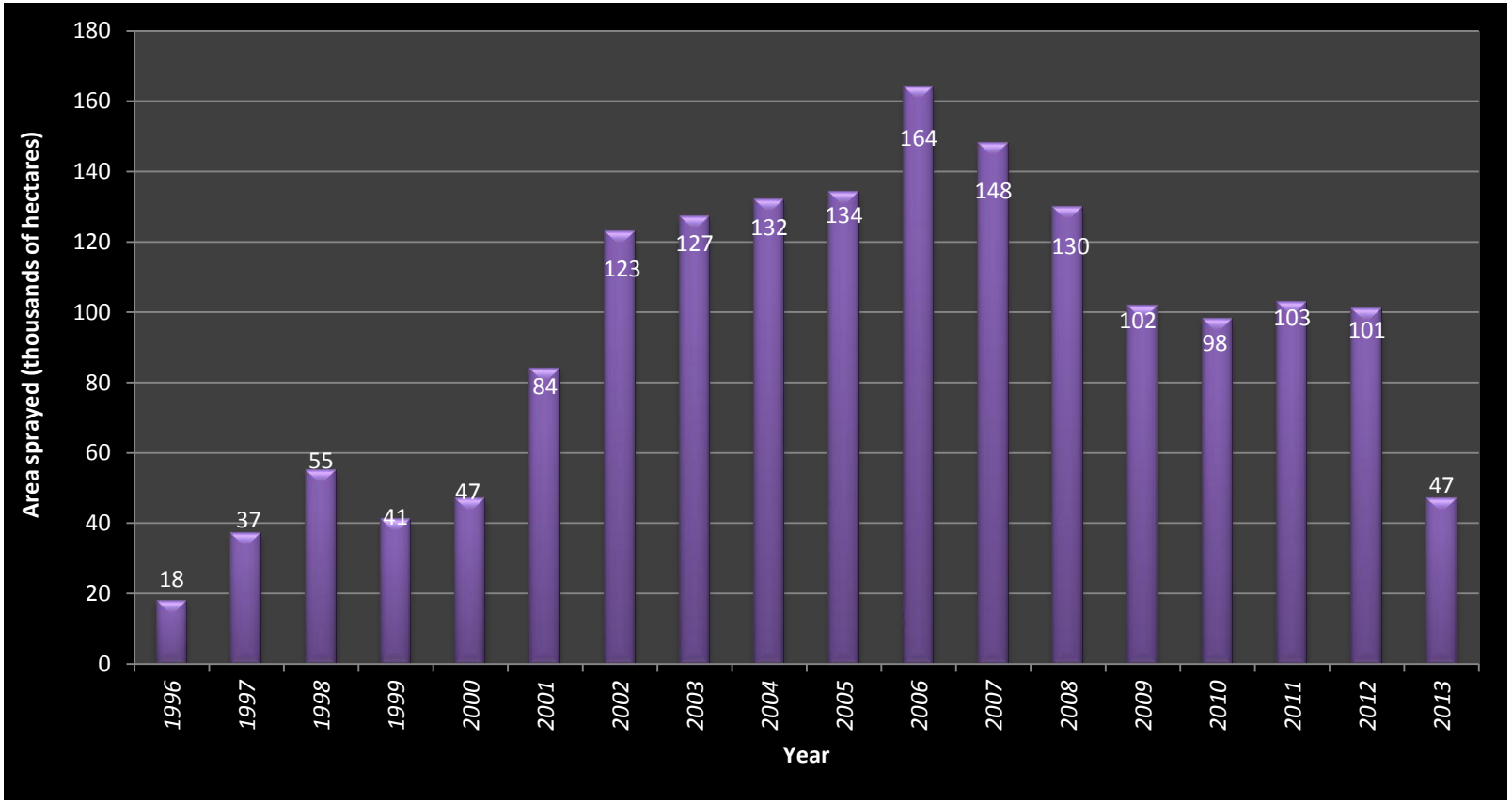
Nguồn: Christopher M. Blanchard, Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy, Congressional Research Service, October 7, 2009, www.crs.gov RL32686,

Bảng 4 : Ước tính sản lượng cocaine tại Bolivia, Colombia, và Peru 2001-2012 (đơn vị: tấn)



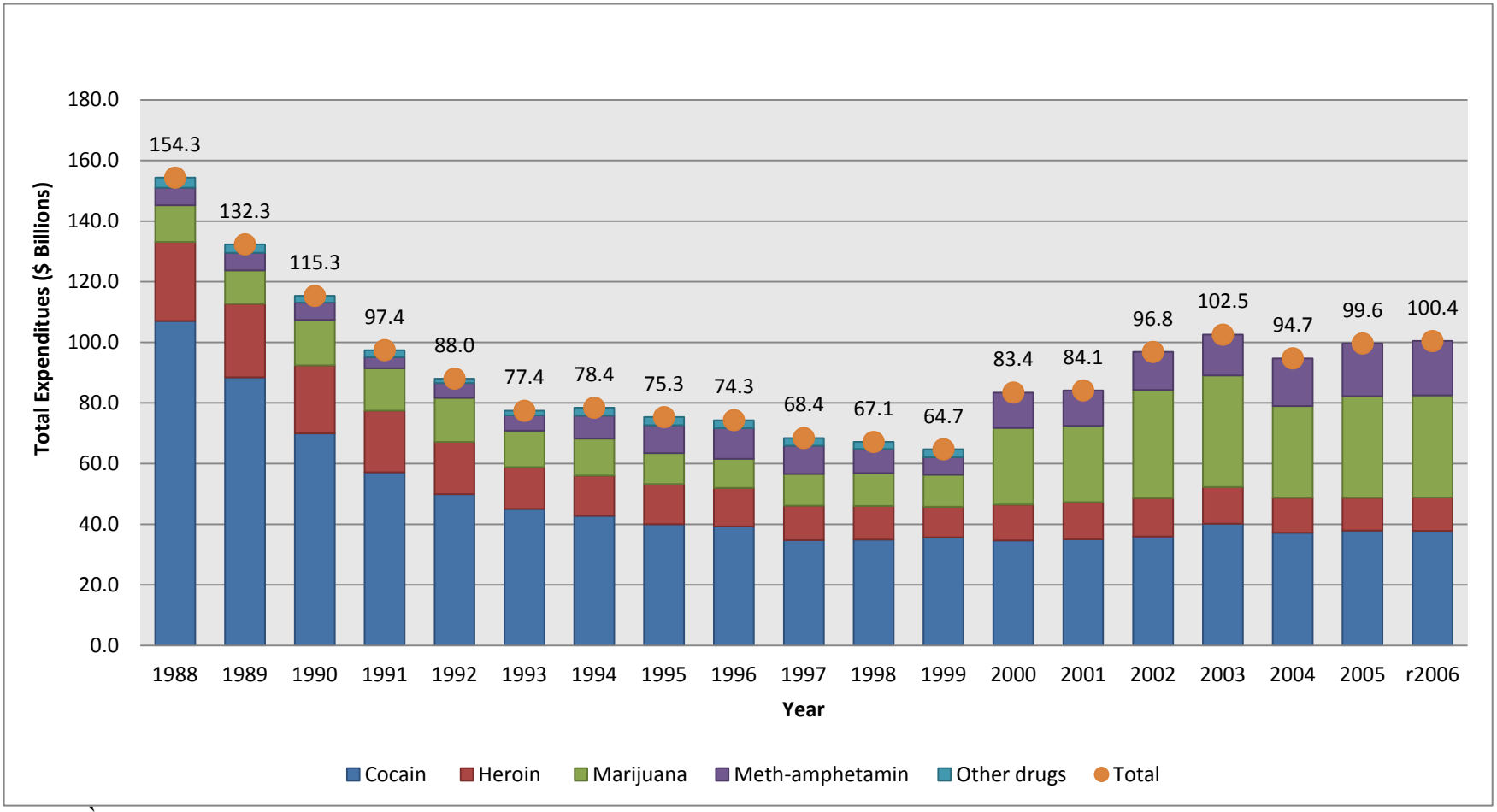
Nguồn: Office of National Drug Control Policy, *Coca in the Andes*, website, http://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source

Bảng 5: Ước tính diện tích trồng cây coca bị triệt phá bằng phun thuốc tại Colombia (1996-2013)



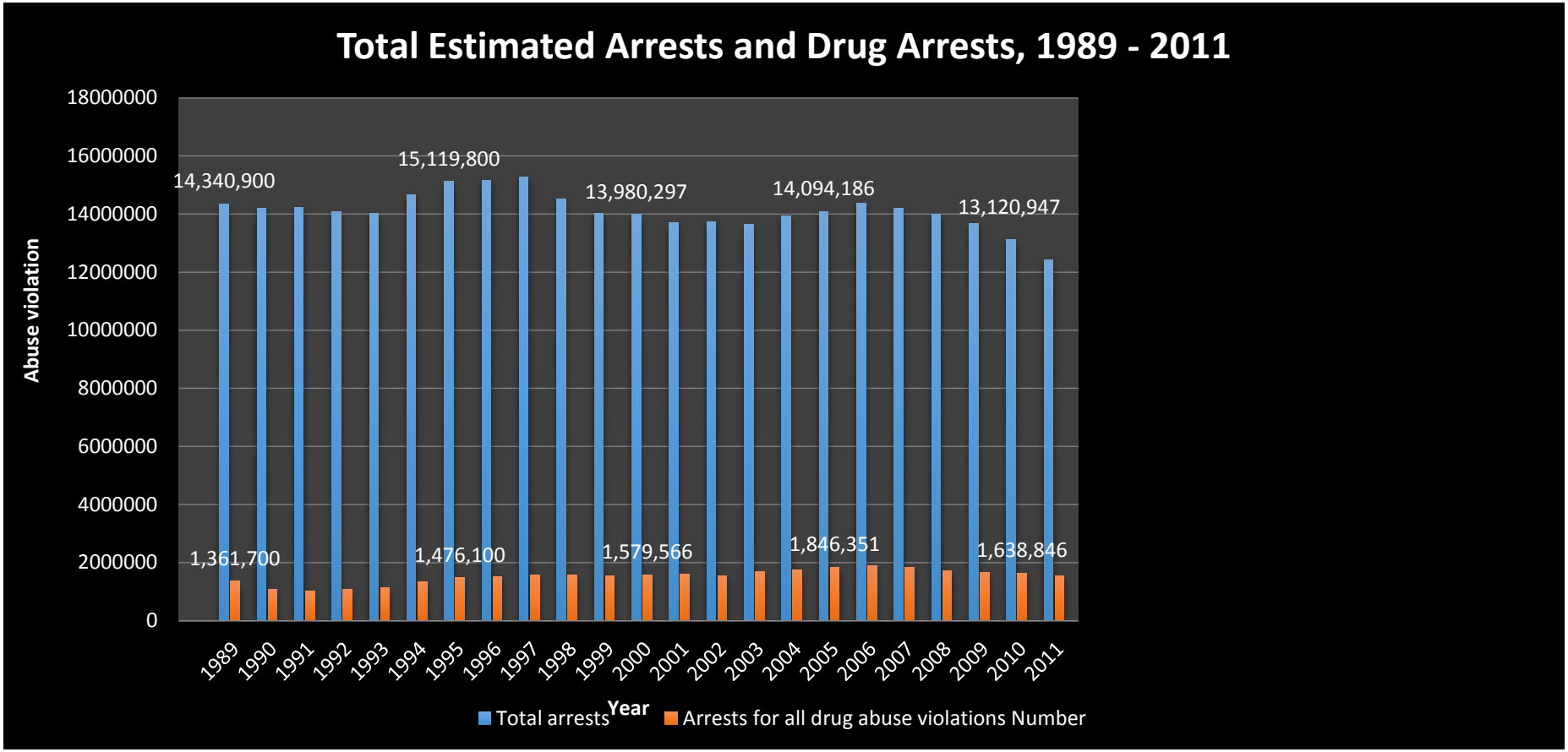
Nguồn: Office of National Drug Control Policy, Coca In The Andes, https://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source; biểu đồ do tác giả tự thiết kế.

Bảng 6: Chi phí của Hoa Kỳ cho ma túy bất hợp pháp 1988- 2006



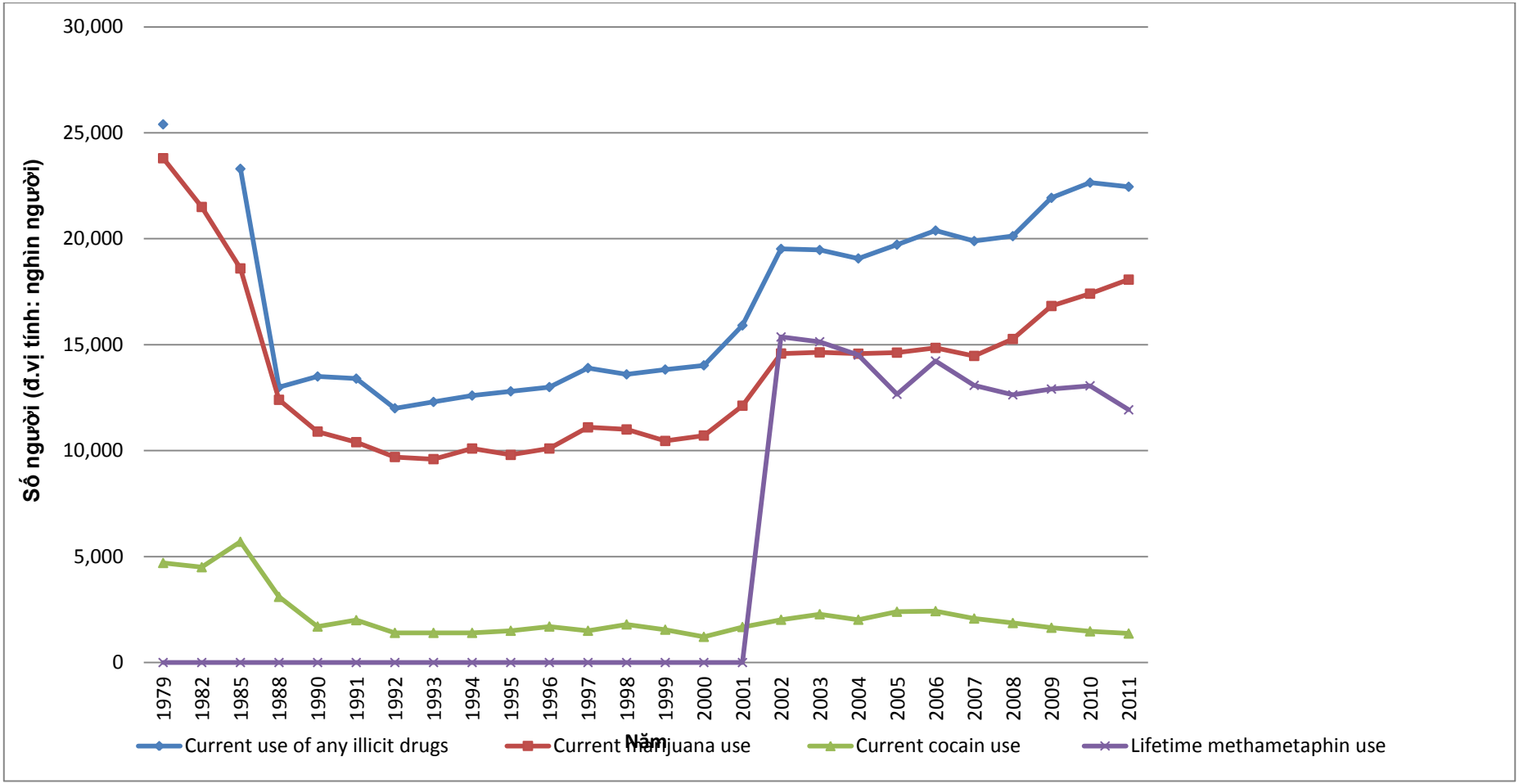
Nguồn: Office of National Drug Control Policy, What America's Users Spend on Illegal Drug, 2000-2006 (June 2012), What America's Users Spend on Illegal Drug, 1988-2000 (December 2001), Washington DC.

Bảng 7: Tổng số vụ bắt giữ hình sự và ma túy 1989- 2011

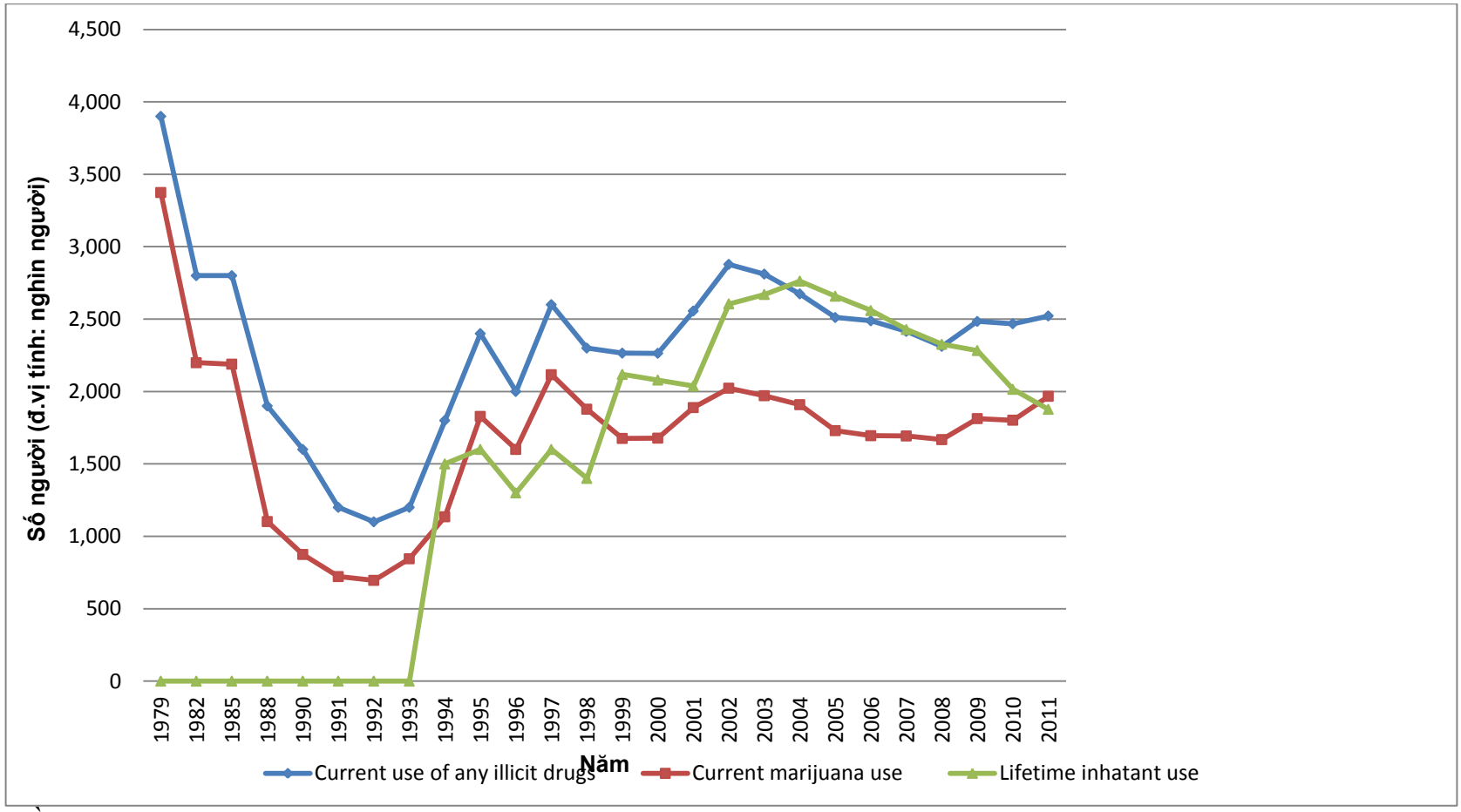


Nguồn: US Dept. of Justice (2015), "Crime in the United States 2014 - Arrests, FBI Uniform Crime Report, Washington, DC, September 2015, https://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2014/crime-in-the

Bảng 8a : Số người sử dụng ma túy tại Hoa Kỳ 1979-2011



Bảng 8a : Số người sử dụng ma túy tại Hoa Kỳ 1979-2011



Nguồn: Office of National Drug Control Strategy (2013), National Drug Control Strategy Data Supplement 2013, p. 21

Bảng 9a: Ngân sách kiểm soát ma túy theo từng lĩnh vực năm tài khóa 1992-2013 (đơn vị: triệu USD)

Lĩnh vực	FY1992 Final	FY1993 Final	FY1994 Final	FY1995 Final	FY1996 Final	FY1997 Final	FY1998 Final	FY1999 Final	FY2000 Final	FY2001 Final	FY2002 Final	FY2003 Final
Giảm cầu	**3.750,3**	**3.979,4**	**4.202,5**	**4.421,9**	**3.983,4**	**4.505,8**	**4.554,6**	**4.983,5**	**5.253,8**	**5.683,9**	**5.854,5**	**5.190,3**
Thực thi pháp luật trong nước	5.194,2	5.922,3	6.119	6.983,3	7.393,7	7700,6	8.490,1	8.948,1	8.827,8	9.809	9.945,7	2.954,1
Chặn bắt	1.960,2	1.511,1	1.311,6	1.280,1	1.321	1723,3	1.636,9	2.417,9	1.965,9	1.950,4	2.141,5	2.147,5
Hợp tác quốc tế	660,4	523,4	329,4	295,8	289,8	424,1	496,9	774,7	1.892,9	609,7	1.237	1.105,1
Totals	**11.565,1**	**11.936,2**	**11.962,5**	**12.981,1**	**12.987,9**	**14353,8**	**15.178,5**	**17.124,2**	**17.940,4**	**18.053**	**19.178,7**	**11.397**

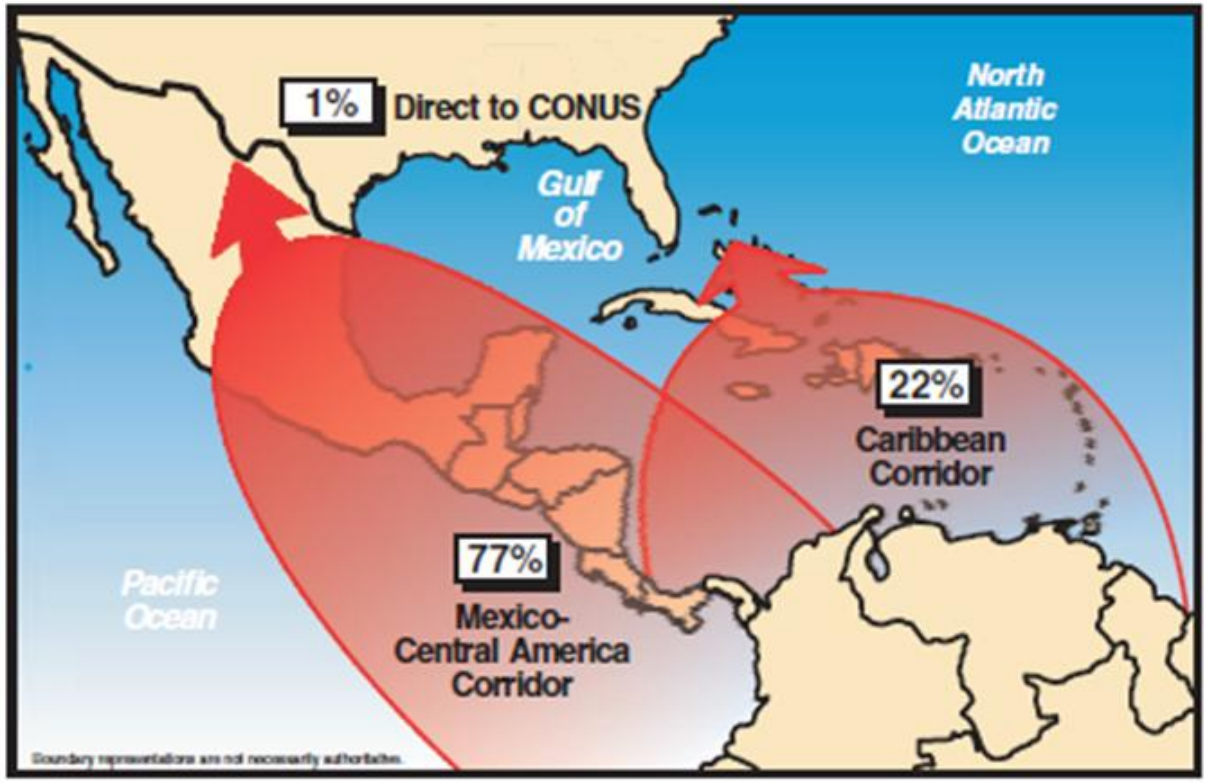
Bảng 9b: Ngân sách kiểm soát ma túy theo từng lĩnh vực năm tài khóa 1992-2013 (đơn vị: triệu USD)

Lĩnh vực	FY2004 Final	FY2005 Final	FY2006 Final	FY2007 Final	FY2008 Final	FY2009 Final	FY2010 Final	FY2011 Final	FY2012 Final	FY2013 Final
Giảm cầu	**5377,3**	**5.694,9**	**8.193,9**	**8.428,1**	**8.566,1**	**9.162,7**	**9.110,9**	**9.137,7**	**9.187,4**	**9.371,9**
Thực thi pháp luật trong nước	3.080,5	3.201,1	7.602,2	8.018,2	8.300	9.470	9.252,5	9.223	9.446,5	9.348,8
Chặn bắt ma túy	2.490,6	2.602,7	2.924,1	3.045,9	2.968,7	3.699,2	3.662,4	3.977,1	4.036,5	3.896,7
Hợp tác quốc tế	1.133,9	1.149,9	1.895,8	2.191,4	1.998,5	2.532,6	2.595	2.027,6	1.833,7	1.946
Tổng cộng	**12.082,3**	**12.648,6**	**20.616**	**21.683,6**	**21.833,3**	**24.864,5**	**24.620,8**	**24.365,4**	**24.504,1**	**24.563,4**

Nguồn: tập hợp từ The White House (2001), National Drug Control Strategy FY 2002 Budget Summary, p.13; The White House(2009), National Drug Control Strategy FY 2010 Budget Summary, p.15; The White House (2013), National Drug Control Strategy: FY 2013 Budget and Performance Summary, p.23.

Chú thích: Số liệu các năm 2003, 2004, 2005 thấp hơn do một số nội dung chi không được đưa vào ngân sách kiểm soát ma túy.

Bảng 10: Bản đồ luồng vận chuyển cocaine vào Hoa Kỳ



Source: Interagency Assessment of Cocaine Movement.

Nguồn: National Drug Intelligence Center (2005), National Drug Threat Assessment 2005, p.4.183