

TS. VŨ LÊ THÁI HOÀNG
(Chủ biên)

NGOẠI GIAO CHUYÊN BIỆT

HƯỚNG ĐI, ƯU TIÊN MỚI CỦA NGOẠI GIAO VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030

(Sách chuyên khảo)



NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

Chịu trách nhiệm xuất bản:
GIÁM ĐỐC – TỔNG BIÊN TẬP
PGS.TS. PHẠM MINH TUẤN

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

Biên tập nội dung: ThS. CÙ THỊ THÚY LAN
ThS. NGUYỄN THỊ HẢI BÌNH
ThS. LÊ THỊ THANH HUYỀN
ĐỖ MINH CHÂU
ThS. NGUYỄN VIỆT HÀ
Trình bày bìa: ĐẶNG CHU CHỈNH
Chế bản vi tính: PHẠM THU HÀ
Đọc sách mẫu: ĐỖ MINH CHÂU
VIỆT HÀ

Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 427-2021/CXBIPH/10-365/CTQG.

Số quyết định xuất bản: 13-QĐ/NXBCTQG, ngày 18/02/2021.

Nộp lưu chiểu: tháng 4 năm 2021.

Mã ISBN: 978-604-57-6498-5.

**NGOẠI GIAO
CHUYÊN BIỆT**
HƯỚNG ĐI, ƯU TIÊN MỚI
CỦA NGOẠI GIAO VIỆT NAM
ĐẾN NĂM 2030

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

Vũ Lê Thái Hoàng

Ngoại giao chuyên biệt: Hướng đi, ưu tiên mới của ngoại giao Việt Nam đến năm 2030 : Sách chuyên khảo / Vũ Lê Thái Hoàng ch.b. - H. : Chính trị Quốc gia, 2020. - 388tr. ; 21cm

ISBN 9786045761274

1. Ngoại giao 2. Việt Nam 3. Sách chuyên khảo
327.597 - dc23

CTL0235p-CIP

TS. VŨ LÊ THÁI HOÀNG
(Chủ biên)

**NGOẠI GIAO
CHUYÊN BIỆT
HƯỚNG ĐI, ƯU TIÊN MỚI
CỦA NGOẠI GIAO VIỆT NAM
ĐẾN NĂM 2030**

(Sách chuyên khảo)

**NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT
Hà Nội - 2020**

NHÓM TÁC GIẢ

TS. VŨ LÊ THÁI HOÀNG

ThS. HÀN LAM GIANG

TS. ĐỖ THỊ THỦY

ThS. LÊ TRUNG KIÊN

TS. TÔ MINH THU

CN. NGUYỄN ĐỨC HUY

TS. NGUYỄN HOÀNG NHƯ THANH

LỜI KHEN DÀNH CHO SÁCH

1. Đại sứ Phạm Quang Vinh, nguyên Thứ trưởng Bộ Ngoại giao

“Ngoại giao đã và đang nhân lên thế và lực của Việt Nam, ngay trong bối cảnh thế giới và khu vực diễn biến đầy phức tạp. Cuốn sách là tài liệu rất bổ ích và để lại cho tôi 3 ấn tượng lớn. Một là, ấn tượng về chủ đề mới và cách tiếp cận mới - Ngoại giao chuyên biệt là tìm tòi cách làm mới, linh hoạt, sáng tạo, tăng tính hiệu quả và làm phong phú thêm bản sắc ngoại giao Việt Nam trong thời kỳ mới. Hai là, ấn tượng về sự kết hợp tốt giữa lý luận với thực tiễn. Cuốn sách lời cuốn, dẫn dắt người đọc đi qua từng chương, khám phá các chủ đề ngoại giao rất căn bản và thời sự. Ba là, ấn tượng về sức trẻ, tâm huyết và chuyên nghiệp của nhóm tác giả - thế hệ những nhà nghiên cứu đầy triển vọng của ngoại giao Việt Nam”.

2. GS.TS. Nguyễn Vũ Tùng, Học viện Ngoại giao Việt Nam

“Bằng cách gắn những luận giải về ngoại giao chuyên biệt với ngoại giao của nước tâm trung và lĩnh vực ngoại giao đa phương, cuốn sách này đã mở rộng cuộc thảo luận hướng tới vị trí và vai trò lớn hơn của công tác ngoại giao Việt Nam trong giai đoạn mới. Do đó, cuốn sách này có thể được coi là một công trình thiết thực kỷ niệm 75 năm thành lập ngành ngoại giao”.

3. TS. Lê Hồng Hiệp, Nghiên cứu viên chính, Viện Yusof Ishak về Nghiên cứu Đông Nam Á, Xingapo

“Một cuốn sách hiếm hoi được nghiên cứu công phu nhằm đưa ra những phân tích, kiến nghị hữu ích về các lĩnh vực ngoại giao chuyên biệt khác nhau, những đóng góp có thể giúp Việt Nam định hình nên tâm thế, bản sắc của một quốc gia tâm trung thành công trong thời gian tới. Đây là một tài liệu đáng đọc đối với các nhà ngoại giao, nhà nghiên cứu, sinh viên quan hệ quốc tế, và các độc giả quan tâm đến chính sách đối ngoại Việt Nam nói chung”.

4. Nguyễn Thanh Tuấn, Thư ký Tòa soạn Zing News

“Một cập nhật quan trọng, sâu sắc về cách nhìn, phân tích chính sách đối ngoại hiện đại. Nhóm tác giả của TS. Vũ Lê Thái Hoàng - nhà nghiên cứu và hoạt động ngoại giao chuyên nghiệp trực tiếp - đã viết cuốn sách chất lượng về ngoại giao đương đại và những lựa chọn cho các quốc gia tâm trung. Đây là chuyên khảo rất cần để có cái hiểu mạch lạc, tư duy đa chiều trong thế giới đang có một loạt chiều kích mới, hỗn loạn và đầy bất ngờ hiện nay”.

LỜI NHÀ XUẤT BẢN

Sau hơn ba thập niên đổi mới và hội nhập quốc tế, những thành tựu mà Việt Nam đạt được trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội... đã được cộng đồng quốc tế ghi nhận, đánh giá là đã đạt đến mức độ của một quốc gia tầm trung (hay cường quốc hạng trung) trong quan hệ quốc tế xét theo 3 tiêu chí *năng lực, chính sách và sự công nhận của quốc tế*. Trong kết quả đáng phấn khởi này, có sự đóng góp đáng kể của chính sách và hoạt động đối ngoại của Việt Nam.

Trong thời gian qua, các chính sách và hoạt động đối ngoại của Việt Nam được thiết kế và triển khai *theo trục chủ thể* (Đối ngoại Đảng, Ngoại giao Nhà nước, Đối ngoại Quốc hội, Đối ngoại Nhân dân), *theo các nhóm đối tác* (láng giềng, khu vực, nước lớn, bạn bè truyền thống và các đối tác khác, đối ngoại đa phương), *theo khuôn khổ* (đối tác chiến lược, đối tác toàn diện, đối tác chiến lược theo lĩnh vực), *theo trụ cột nội dung* (ngoại giao chính trị, ngoại giao kinh tế, ngoại giao văn hóa). Từ thực tiễn của hoạt động đối ngoại cũng như quan sát, học hỏi công tác ngoại giao của các nước ở cùng “cấp độ”, ngoại giao Việt Nam đã có một số tiền lệ và bước đầu thử nghiệm đi sâu vào một vấn đề/lĩnh vực chuyên biệt, cụ thể, phù hợp với thế mạnh và lợi ích của Việt Nam, tuy nhiên vẫn chủ yếu đặt trong tổng thể quan hệ với một số đối tác, một số diễn đàn đa phương mà chưa trở thành một định hướng đối ngoại chung mang tính hệ thống,

xuyên suốt, được triển khai đồng bộ, rộng khắp..., chưa tạo nên hiệu ứng tổng thể, phục vụ hiệu quả cho lợi ích của đất nước. Ngoại giao chuyên biệt thực chất là tìm cách làm mới có chọn lọc, trọng tâm, trọng điểm, chọn chủ đề, phương thức, lĩnh vực mới phù hợp với lợi ích, thế mạnh quốc gia và xu thế của quốc tế để tối ưu hóa nguồn lực có hạn và phục vụ hiệu quả nhất lợi ích quốc gia - dân tộc. Đây là một phương thức và công cụ sẽ mang lại nhiều lợi ích về chiến lược, an ninh, phát triển và vị thế cho một nước tâm trung như Việt Nam với 2 đặc tính cơ bản là *lông ghép chính sách* (giữa đối ngoại và các lĩnh vực chuyên ngành) và *phối hợp triển khai* (giữa Bộ Ngoại giao, các cơ quan đại diện và các bộ, ngành, doanh nghiệp, địa phương).

Cuốn sách *Ngoại giao chuyên biệt: Hướng đi, ưu tiên mới của Ngoại giao Việt Nam đến năm 2030* do tập thể tác giả là những người nghiên cứu, hoạt động trong ngành ngoại giao với TS. Vũ Lê Thái Hoàng làm chủ biên mang tính chất chuyên khảo, có thể sử dụng cho mục đích nghiên cứu, giảng dạy và tham khảo trong hoạch định chính sách, đồng thời cũng giúp bạn đọc đại chúng hiểu rõ hơn vai trò cụ thể của ngành ngoại giao trong thời kỳ hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng như hiện nay. Cuốn sách gồm 9 chủ đề/vấn đề/lĩnh vực chuyên biệt, liên quan đến các vấn đề như lòng tin trong quan hệ quốc tế, trung gian hòa giải hay các lĩnh vực như ngoại giao năng lượng, ngoại giao nước, ngoại giao y tế..., bổ sung một cách nhìn mới cho chính sách đối ngoại Việt Nam trong 10 năm tới, mang tính chọn lọc, gợi mở.

Xin giới thiệu cuốn sách với bạn đọc.

Tháng 9 năm 2020

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

DANH MỤC VIẾT TẮT

ACMECS	Chiến lược Hợp tác kinh tế Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong
AMF	Diễn đàn Biển ASEAN
APEC	Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương
ASEAN	Hiệp hội các nước Đông Nam Á
Asia EDGE	Thúc đẩy Phát triển và tăng trưởng thông qua năng lượng ở châu Á
CDC	Trung tâm Kiểm soát và phòng ngừa dịch bệnh
CEDAW	Công ước về xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ
CEPI	Liên minh Đối mới sáng tạo sẵn sàng cho dịch bệnh
CFR	Hội đồng Đối ngoại Mỹ
CNP	Sức mạnh quốc gia toàn diện
COC	Bộ quy tắc ứng xử tại Biển Đông
COP 21	Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu

CSA	Cơ quan An ninh mạng Xingapo
DFAT	Bộ Ngoại giao và Thương mại Ôxtrâylia
EAMF	Diễn đàn Biển ASEAN mở rộng
EC	Ủy ban châu Âu
ECOSOC	Hội đồng Kinh tế và xã hội Liên hợp quốc
EU	Liên minh châu Âu
FTA	Hiệp định thương mại tự do
G8	Nhóm 8 nước công nghiệp phát triển hàng đầu
G20	Nhóm 20 nước phát triển hàng đầu
GAD	Giới và phát triển
GCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GEIDCO	Tổ chức Hợp tác và phát triển năng lượng toàn cầu đa kết nối
GHIT	Quỹ Công nghệ sáng tạo sức khỏe toàn cầu
GHSA	Chương trình nghị sự An ninh y tế toàn cầu
GMS	Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng
GNP	Tổng sản phẩm quốc gia
HCI	Chỉ số Vốn con người
HDI	Chỉ số Phát triển con người
ICPDR	Ủy ban quốc tế về bảo vệ sông Đanuýp
IEA	Cơ quan Năng lượng Quốc tế
IPS	Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương
IWT	Hiệp ước nước sông Indus
JIM	Hội nghị Không chính thức Giacáccta
LMI	Sáng kiến Hạ nguồn sông Mê Công

LNG	Khí tự nhiên hóa lỏng
MDG	Mục tiêu Phát triển thiên niên kỷ của Liên hợp quốc
MLC	Cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương
MNC	Công ty xuyên quốc gia
MRC	Ủy hội sông Mê Công
NAP	Chương trình hành động quốc gia
NATO	Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương
NGO	Tổ chức phi chính phủ
NIH	Viện Quốc gia về Y tế Mỹ
NTD	Bệnh nhiệt đới bị bỏ qua
OAS	Tổ chức các nước châu Mỹ
OAU	Tổ chức châu Phi thống nhất
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
OGAC	Văn phòng Điều phối toàn cầu về AIDS và Ngoại giao y tế
OIC	Tổ chức Hội nghị Hồi giáo
OPEC	Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ thế giới
PAHO	Tổ chức Y tế châu Mỹ
PEPFAR	Kế hoạch Cứu trợ khẩn cấp của Tổng thống Mỹ về phòng, chống HIV/AIDS
SARS	Hội chứng hô hấp cấp tính nặng
SDG	Mục tiêu Phát triển bền vững của Liên hợp quốc
TAC	Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác Đông Nam Á

UHC	Bảo hiểm y tế toàn cầu
UNAMIC	Cơ quan chuyên tiếp Liên hợp quốc tại Campuchia
UNDPA	Văn phòng các vấn đề chính trị của Liên hợp quốc
UNFPA	Quỹ Dân số Liên hợp quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc
UNTAC	Ủy ban chuyển tiếp của Liên hợp quốc ở Campuchia
UPR	Cơ chế rà soát định kỳ phổ quát
USAID	Cơ quan Phát triển quốc tế Mỹ
USIA	Cơ quan Thông tin Mỹ
VOA	Đài Tiếng nói Hoa Kỳ
WEF	Diễn đàn Kinh tế thế giới
WFD	Hướng dẫn khung về nước
WHO	Tổ chức Y tế thế giới
WID	Phụ nữ và Phát triển
WIDF	Liên đoàn Phụ nữ dân chủ quốc tế
WPS	Chương trình nghị sự Phụ nữ, hòa bình và an ninh của Liên hợp quốc

MỤC LỤC

	<i>Trang</i>
<i>Lời tựa</i>	15
<i>Chương 1</i>	
QUỐC GIA TẦM TRUNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG NGOẠI GIAO CHUYÊN BIỆT - HÀM Ý VỚI VIỆT NAM ĐẾN NĂM 2030	25
<i>Chương 2</i>	
XÂY DỰNG LÒNG TIN VÀ NỀN TẢNG HỢP TÁC TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA QUỐC GIA TẦM TRUNG	76
<i>Chương 3</i>	
NGOẠI GIAO TRUNG GIAN HÒA GIẢI	117
<i>Chương 4</i>	
NGOẠI GIAO SỐ	152
<i>Chương 5</i>	
NGOẠI GIAO CÔNG CHÚNG	187
<i>Chương 6</i>	
NGOẠI GIAO NĂNG LƯỢNG	214
<i>Chương 7</i>	
NGOẠI GIAO NƯỚC	263

Chương 8

NGOẠI GIAO Y TẾ 293

Chương 9

NGOẠI GIAO VÌ BÌNH ĐẲNG GIỚI VÀ TRAO QUYỀN
CHO PHỤ NỮ 337

Tài liệu tham khảo 385

LỜI TỰA

Trong lịch sử quan hệ quốc tế, độc giả chắc đã từng nghe đến “ngoại giao cây tre”, “ngoại giao pháo hạm”, được dùng để mô tả triết lý, bản sắc, phong cách ngoại giao của một số quốc gia, hay “ngoại giao bóng bàn”, “ngoại giao giao hưởng” nói về việc sử dụng những công cụ phi chính trị (thể thao, văn hóa,...) để phá vỡ bế tắc, xây dựng lòng tin, thậm chí tạo đột phá trong quan hệ giữa các quốc gia.

“Ngoại giao chuyên biệt” (niche diplomacy) đóng góp một sắc thái mới sinh động trong quan hệ quốc tế, nhất là trong giai đoạn từ sau Chiến tranh lạnh đến nay, và là đặc trưng chính sách, hành vi tạo nên bản sắc riêng có của các quốc gia tầm trung. Đây là nỗ lực năng động tìm tòi, sáng tạo, thích ứng với thực tiễn mới trong hệ thống quốc tế của những quốc gia với nguồn lực có hạn song muốn phát huy ảnh hưởng, vai trò, cam kết tích cực đóng góp cho hòa bình, phát triển, tiến bộ xã hội của khu vực và thế giới. Về đặc tính, ngoại giao chuyên biệt là phương thức ngoại giao dựa theo vấn đề/chủ đề, mang tính liên ngành, đa lĩnh vực, được các nước ưu tiên đầu tư, triển khai lâu dài trong tổng thể chính sách đối ngoại, nhằm vừa tăng cường đan xen lợi ích và xây dựng lòng tin với các nước đối tác, vừa chủ động, tích cực đóng góp vào công việc chung của cộng đồng quốc tế như một “công dân quốc tế tốt”, một thành viên có trách nhiệm.

Đối ngoại nói chung và ngành Ngoại giao Việt Nam nói riêng trong hơn ba thập niên đổi mới vừa qua đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, trở thành một điểm sáng trong toàn bộ những thành tựu chung của đất nước. Công tác đối ngoại đã góp phần quan trọng vào việc duy trì, củng cố môi trường hòa bình, ổn định, tạo thuận lợi cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc; phục vụ thiết thực cho nhiệm vụ phát triển kinh tế, nhất là kinh tế đối ngoại; góp phần quan trọng nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế, đưa quan hệ của Việt Nam với các nước đi vào chiều sâu, ổn định, bền vững; đẩy mạnh hội nhập quốc tế trên mọi mặt, tiếp tục phát huy vai trò tích cực tại các thể chế khu vực và toàn cầu¹.

Có thể nói, Việt Nam đang vững bước vào thập niên thứ ba của thế kỷ XXI trong tâm thế của một quốc gia tầm trung ở khu vực. Nhân kỷ niệm 90 năm thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam, Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng đã nhận định “đất nước ta chưa bao giờ có được cơ đồ, tiềm lực, uy tín và vị thế như ngày nay”². Trong bối cảnh đó, phát

1. Xem Báo Chi: “Toàn văn phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Ngoại giao 30”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 13/8/2018. Truy cập tại <https://baoquocte.vn/toan-van-phat-bieu-cua-tong-bi-thu-nguyen-phu-trong-tai-hoi-nghi-ngoai-giao-30-76033.html>.

2. Trần Bình: “Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng: Đất nước ta chưa bao giờ có được cơ đồ, tiềm lực, uy tín và vị thế như ngày nay”, *Sài Gòn Giải phóng Online*, ngày 03/02/2020. Truy cập tại <https://www.sggp.org.vn/dat-nuoc-ta-chua-bao-gio-co-duoc-co-do-tiem-luc-uy-tin-va-vi-the-nhu-ngay-nay-643397.html>.

biểu tại Hội nghị Ngoại giao lần thứ 30 (ngày 13/8/2018), Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nhấn mạnh cần tiếp tục đổi mới tư duy trong công tác đối ngoại, “có tinh thần chủ động tiến công, dám vượt ra khỏi những tư duy, những lĩnh vực quen thuộc để có suy nghĩ và hành động vượt tầm quốc gia, đạt tới tầm khu vực và quốc tế”, cần “tìm ra cách làm mới, mở rộng ra các lĩnh vực mới, tìm kiếm các đối tác mới, hướng đi mới”¹.

Cuốn sách *Ngoại giao chuyên biệt: Hướng đi, ưu tiên mới của ngoại giao Việt Nam đến năm 2030* là một nỗ lực nhỏ để tìm tòi hướng đi mới đó. Nghiên cứu có hệ thống về ngoại giao chuyên biệt (gồm các hình thức đa dạng như ngoại giao công chúng, ngoại giao số, ngoại giao nước...) của quốc gia tầm trung không mới với quốc tế nhưng là vấn đề rất mới ở Việt Nam. Nghiên cứu trong cuốn sách này với những liên hệ, gợi mở hàm ý chính sách cho Việt Nam theo nhóm tác giả là thực sự cần thiết trong bối cảnh thế và lực của đất nước có những phát triển mới và công tác đối ngoại đứng trước những yêu cầu mới, cần tìm ra tư duy mới, cách làm mới để tiếp tục đóng góp hiệu quả hơn cho công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc trong thập niên thứ 3 của thế kỷ XXI. Do đó, cuốn sách nhằm mục tiêu chứng minh ngoại giao chuyên biệt là sự lựa chọn phổ biến, là đặc thù về chính sách, hành vi của các quốc gia tầm trung, và do đó cần là hướng đi mới của ngoại giao Việt Nam từ nay đến năm 2030, phù hợp với

1. Xem Báo Chí: “Toàn văn phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Ngoại giao 30”, *Thế giới & Việt Nam, Tlđđ*.

thế và lực mới của đất nước, thích ứng với thực tiễn và những yêu cầu mới đặt ra. Về mặt lý luận, cuốn sách cung cấp khung phân tích lý thuyết toàn diện, hệ thống về quốc gia tâm trung và ngoại giao chuyên biệt, cũng như lý thuyết về các hình thức ngoại giao cụ thể như trung gian - hòa giải, ngoại giao công chúng, ngoại giao số, ngoại giao năng lượng, ngoại giao y tế, ngoại giao nước, ngoại giao giới. Về mặt thực tiễn, cuốn sách sẽ đóng góp thêm nguồn tư liệu tham khảo cho hoạt động nghiên cứu, giảng dạy về quan hệ quốc tế và chính sách đối ngoại, đồng thời có thể hữu ích cho những người làm công tác hoạch định, triển khai chính sách đối ngoại của Việt Nam và đông đảo độc giả quan tâm. Các hình thức ngoại giao chuyên biệt đề cập trong cuốn sách này chưa phải là đầy đủ, toàn diện, nhưng được chọn lọc phân tích chuyên sâu, khoa học để phục vụ mục đích nghiên cứu, giảng dạy và gợi mở, tham khảo cho công tác hoạch định chính sách trên cơ sở phù hợp với nhu cầu, năng lực của Việt Nam đến năm 2030, bắt kịp các xu hướng mới của thế giới hậu COVID-19.

Cuốn sách được bố cục theo chương, tập hợp 9 chuyên đề nghiên cứu trong lĩnh vực quan hệ quốc tế và chính sách đối ngoại, được trình bày theo kết cấu gồm: (i) Khung phân tích lý thuyết; (ii) Kinh nghiệm thực tiễn, bài học thành công của một số quốc gia; (iii) Thực tiễn và một số hàm ý chính sách cho Việt Nam.

Cụ thể, *Chương 1 “Quốc gia tâm trung và định hướng ngoại giao chuyên biệt - Hàm ý với Việt Nam đến năm 2030”* do TS. Vũ Lê Thái Hoàng và TS. Đỗ Thị Thủy viết, thiết lập khung lý thuyết và phân tích cho toàn bộ cuốn sách; làm rõ khái niệm,

đặc thù chính sách và hành vi của quốc gia tầm trung trong hệ thống quan hệ quốc tế, từ đó chỉ ra ngoại giao chuyên biệt là lựa chọn phù hợp, khả thi và là hành vi đặc trưng của các quốc gia tầm trung nhằm phục vụ hiệu quả mục tiêu an ninh, phát triển, nâng cao vị thế quốc tế; phân tích và rút ra kinh nghiệm từ bài học thành công của Canada, Na Uy, Xingapo. Chương này kết luận ngoại giao chuyên biệt với cách tiếp cận hợp xu thế, chọn lọc, linh hoạt, có trọng tâm, trọng điểm, thông qua 2 phương thức chủ yếu là lồng ghép chính sách và phối hợp triển khai liên ngành sẽ là sự bổ sung, nâng tầm và tăng tính hiệu quả cho tổng thể các hoạt động ngoại giao Việt Nam nói riêng và đối ngoại Việt Nam nói chung. Do đó, ngoại giao chuyên biệt cần và phải là hướng đi, ưu tiên mới của ngoại giao Việt Nam đến năm 2030, góp phần hoạch định, triển khai Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030 và Chiến lược đối ngoại đến năm 2030.

Chương 2 “Xây dựng lòng tin và nền tảng hợp tác trong chính sách đối ngoại của quốc gia tầm trung” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng viết, đề cao “lòng tin” và các biện pháp xây dựng lòng tin, nhất là lòng tin chiến lược, cần là thông điệp nhất quán, xuyên suốt trong chính sách đối ngoại của một quốc gia tầm trung, tạo tiền đề và nền tảng lâu dài, vững chắc trong xây dựng và mở rộng mạng lưới hợp tác ngoại giao chuyên biệt với các nước lớn, các nước tầm trung, các nước nhỏ hơn, trong các cơ chế khu vực và toàn cầu. Chương này làm rõ khái niệm “lòng tin” và “quan hệ tin cậy lẫn nhau”, 5 cấp độ lòng tin trong quan hệ giữa các nước, các nhân tố tác động đến lòng tin, và 3 nhóm biện pháp chính để tăng cường lòng tin và quan hệ tin cậy lẫn nhau. Dựa trên khung

lý thuyết và phân tích trường hợp hòa giải, xây dựng lòng tin giữa Pháp và Đức, trong ASEAN, Chương II đề xuất một số biện pháp tăng cường xây dựng lòng tin trong chính sách đối ngoại Việt Nam thời gian tới.

Chương 3 “Ngoại giao trung gian hòa giải” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng và TS. Đỗ Thị Thủy viết, đi sâu phân tích cơ sở lý thuyết của chủ trương mới trong Chỉ thị số 25-CT/TW (ngày 08/8/2018) của Ban Bí thư về vai trò “nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải” trong các diễn đàn, tổ chức đa phương có tầm quan trọng chiến lược, phù hợp với khả năng và điều kiện cụ thể của Việt Nam. Chương này làm rõ khái niệm, điều kiện, quy trình, kết quả của quá trình trung gian hòa giải nói chung (ở 3 cấp độ trung gian, hòa giải và trung gian hòa giải) cũng như vai trò, thế mạnh trung gian hòa giải của các quốc gia tầm trung trong quan hệ quốc tế; phân tích ví dụ thực tiễn và câu chuyện thành công của Ôxtrâyliya và Ấnônêxia, qua đó liên hệ và đưa ra một số hàm ý chính sách với Việt Nam.

Chương 4 “Ngoại giao số” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng và CN. Nguyễn Đức Huy viết, đề cập một vấn đề khá mới mẻ nhưng rất thời sự và cần thiết của ngoại giao Việt Nam trong bối cảnh cả thế giới đang chuyển mình thích ứng và nắm bắt những cơ hội to lớn do cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại, đặc biệt trong lĩnh vực công nghệ số, công nghệ thông tin. Chương này tiếp cận ngoại giao số từ cả góc độ lý thuyết (khái niệm, tầm quan trọng, đặc điểm) và kinh nghiệm thực tiễn của một số quốc gia đi trước (Mỹ, Trung Quốc, Thụy Điển, các nước ASEAN như Ấnônêxia, Xingapo),

từ đó gọi mở hàm ý chính sách cho phương thức ngoại giao số ở Việt Nam trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0.

Chương 5 “Ngoại giao công chúng” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng viết, không phải là câu chuyện mới của quốc tế nhưng là thực tiễn và yêu cầu mới của ngoại giao Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế sâu rộng và cách mạng số, Internet và công nghệ thông tin. Chương này cho thấy ngoại giao công chúng là sự hỗ trợ và nâng tầm quan trọng cho tổng thể các hoạt động đối ngoại của một quốc gia, nhất là trong công tác thông tin và văn hóa đối ngoại, đòi hỏi phải có sự đầu tư và tổ chức bài bản, chuyên nghiệp về nhân lực, vật lực, bộ máy, tăng cường phối hợp giữa các chủ thể nhà nước và phi nhà nước, ứng dụng hiệu quả công nghệ số, công nghệ thông tin.

Chương 6 “Ngoại giao năng lượng” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng và ThS. Hàn Lam Giang viết, đánh giá tầm quan trọng chiến lược của an ninh năng lượng với an ninh, phát triển kinh tế của các quốc gia, qua đó nêu bật vai trò, đóng góp của hoạt động đối ngoại vào nỗ lực bảo đảm an ninh năng lượng bền vững. Chương này cung cấp khung phân tích lý thuyết về an ninh năng lượng (truyền thống và phi truyền thống), địa - chính trị năng lượng, tính tùy thuộc lẫn nhau trong các cơ chế hợp tác quốc tế về năng lượng, vai trò của ngoại giao năng lượng trong chính sách đối ngoại của các quốc gia. Dựa trên tham khảo kinh nghiệm của Mỹ, Nga, Trung Quốc, Nhật Bản, Ấn Độ, chương này đánh giá ngoại giao năng lượng giúp ngoại giao Việt Nam đạt được các mục tiêu về chính trị, chiến lược, an ninh quốc gia, hội nhập quốc tế, ngoại giao kinh tế, từ đó gọi mở một số biện

pháp triển khai ngoại giao năng lượng thời gian tới, góp phần triển khai hiệu quả Nghị quyết số 55-NQ/TW, ngày 11/02/2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

Chương 7 “Ngoại giao nước” do TS. Tô Thu Minh viết, đề cập vai trò của ngoại giao trong thúc đẩy hợp tác quản lý và sử dụng bền vững nguồn nước các dòng sông trên thế giới dựa trên cơ sở lý thuyết về an ninh nguồn nước và ngoại giao nước (đặc điểm về mục tiêu, chủ thể, công cụ, hình thức, mối quan hệ giữa an ninh nguồn nước - an ninh năng lượng - an ninh lương thực) kết hợp với kinh nghiệm thực tiễn của một số nước và tổ chức quốc tế như Ấn Độ, Thái Lan, EU, Tiểu vùng Mê Công (ngoại giao nước cần có tin cậy chính trị và sự hỗ trợ của một bên trung gian, cách tiếp cận mang tính toàn diện, liên ngành, có sự tham gia rộng rãi của các chủ thể nhà nước và phi nhà nước, các thỏa thuận cần có tính ràng buộc cao). Chương này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc quản lý, sử dụng bền vững nguồn nước sông Mê Công, và đưa ra một số gợi mở chính sách ngoại giao nước cho Việt Nam như tăng cường phối hợp liên ngành, đẩy mạnh vai trò tại các cơ chế khu vực, tiểu vùng, hợp tác nhóm, đẩy mạnh trao đổi, chia sẻ thông tin, hợp tác pháp lý, kêu gọi sự hỗ trợ kỹ thuật, tài chính từ các quốc gia, tổ chức quốc tế.

Chương 8 “Ngoại giao y tế” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng và ThS. Lê Trung Kiên viết, cho thấy lĩnh vực y tế từ lâu đã là một nhân tố được các nước tính đến trong tổng thể chính

sách đối ngoại và là một trong những chương trình nghị sự hàng đầu của các tổ chức quốc tế, nhất là sau các cuộc khủng hoảng dịch bệnh như SARS năm 2003, Ebola năm 2016 và mới đây nhất là COVID-19. Chương này làm rõ lịch sử phát triển, nội hàm khái niệm và nội dung hoạt động của ngoại giao y tế, đồng thời phân tích bài học kinh nghiệm của Mỹ, Nhật Bản và Cuba. Thành công kiểm soát và đẩy lùi dịch COVID-19 vừa qua cho thấy Việt Nam với truyền thống, tiềm năng và thế mạnh trong lĩnh vực y tế có cơ hội lớn để thúc đẩy ngoại giao y tế như một hình thức ngoại giao chuyên biệt thông qua lồng ghép chính sách, đồng hành và hỗ trợ ngành y tế tăng cường hợp tác và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực y tế.

Chương 9 “Ngoại giao vì bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ” do TS. Vũ Lê Thái Hoàng và TS. Nguyễn Hoàng Như Thanh là chủ đề nghiên cứu khá mới ở Việt Nam, nhất là nhìn nhận qua cách tiếp cận của ngoại giao chuyên biệt, song đối với nhiều nước và tổ chức quốc tế là ưu tiên truyền thống trong chính sách đối ngoại và chương trình nghị sự, phản ánh sự lớn mạnh của phong trào thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ trên toàn thế giới. Truyền thống và những thành tựu nổi bật đạt được trong vấn đề giới, sẽ là cầu nối hợp tác tự nhiên và hiệu quả giữa Việt Nam với các nước đối tác, và là chủ đề Việt Nam có thể phát huy sáng kiến, vai trò dẫn dắt tại các diễn đàn khu vực, toàn cầu, nhất là khi đang giữ những trọng trách quốc tế như Chủ tịch ASEAN năm 2020, Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc nhiệm kỳ 2020-2021. Chương này cũng làm sáng tỏ cơ sở lý thuyết của hình thức ngoại giao về

giới (chủ nghĩa vị nữ, phụ nữ và phát triển, phụ nữ và hòa bình, an ninh quốc tế, phụ nữ trong chính sách đối ngoại và hoạt động ngoại giao các nước) và một số mô hình của Mỹ, Thụy Điển, Canada, Pháp, từ đó đưa ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam.

Cuốn sách từ lúc hình thành ý tưởng, triển khai nghiên cứu đến khi xuất bản đã nhận được sự ủng hộ, động viên to lớn của gia đình, đồng nghiệp, bạn bè. Đây cũng là kết tinh lao động miệt mài, say mê, cộng tác chuyên nghiệp của nhóm tác giả trong gần một năm qua, là động lực để tiếp tục chinh phục những thử thách mới trên con đường nghiên cứu đầy chông gai nhưng thú vị. Nội dung sách là quan điểm riêng của nhóm tác giả.

Chúng tôi xin dành tặng cuốn sách này như một món quà tri ân đến tất cả và mong muốn cuốn sách được đón nhận nhiệt thành, trân trọng.

Hà Nội, tháng 8 năm 2020

NHÓM TÁC GIẢ

*CHƯƠNG 1***QUỐC GIA TẦM TRUNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG NGOẠI GIAO
CHUYÊN BIỆT - HÀM Ý VỚI VIỆT NAM
ĐẾN NĂM 2030**

Cục diện thế giới hai thập niên đầu thế kỷ XXI chứng kiến xu thế toàn cầu hóa, hợp tác, liên kết. Hệ thống quốc tế hình thành từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai đang đối mặt với thách thức gia tăng từ cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn cùng với chủ nghĩa dân tộc, dân túy nổi lên mạnh mẽ, sự thiếu hụt vai trò dẫn dắt các nghị sự toàn cầu trong khi các thách thức an ninh truyền thống cũng như phi truyền thống đang nổi lên gay gắt (đại dịch COVID-19 là một ví dụ). Cục diện đó kéo theo nhiều hệ lụy sâu rộng, đa chiều, về lâu dài có thể làm thay đổi bản chất trật tự thế giới theo hướng đa cực, đa trung tâm, đặt ra cả cơ hội và thách thức cho các nước vừa và nhỏ làm sao bảo vệ tốt nhất lợi ích của mình trong quan hệ quốc tế.

Như phân tích dưới đây, các quốc gia tầm trung có vị thế đặc thù trong hệ thống quốc tế. Nhóm nước này có nguồn lực hạn chế, khó đuổi kịp/cạnh tranh với các nước lớn,

nhất là về sức mạnh kinh tế, công nghệ, quốc phòng, song có lợi thế tương đồng với các nước tầm trung khác và vượt trội so với các nước nhỏ, trình độ phát triển thấp. Vị thế đó một mặt có thể tạo nên áp lực phải thích ứng, phòng vệ trong thế “tiến thoái lưỡng nan” về ứng xử phù hợp của quốc gia tầm trung với các bên (lớn hơn, ngang bằng, nhỏ hơn) trong một số hoàn cảnh, song mặt khác cũng tạo nhiều dư địa, cơ hội khi có được lòng tin lớn hơn của quốc tế về vai trò “trung gian”, “xây dựng”, “thực tâm”, “vô hại”; tạo động lực chủ động, sáng tạo để tối ưu hóa không gian chiến lược chật hẹp và lựa chọn chính sách hạn chế, giúp duy trì khả năng độc lập, tự chủ, linh hoạt và đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ với các nước, trong đó có việc mở rộng, tăng cường mạng lưới quan hệ giữa các nước tầm trung với nhau để giảm áp lực từ cạnh tranh chiến lược các nước lớn; phát huy vai trò, sáng kiến đóng góp cho hòa bình, an ninh, hợp tác và phát triển của khu vực và thế giới. Dư địa, cơ hội đó sẽ tiếp tục được mở rộng hơn khi bên cạnh các điểm nóng an ninh truyền thống nan giải, các vấn đề toàn cầu (an ninh phi truyền thống, an ninh con người) nổi lên ngày càng nhiều, càng phức tạp, tác động đến tất cả các nước mà không một nước nào tự mình có thể giải quyết hiệu quả. Nhu cầu cần có sự chung tay, hợp tác rộng lớn về cả nguồn lực lẫn ý tưởng, sáng kiến dường như là vô tận, kéo theo xu hướng phát triển khó đảo ngược của chủ nghĩa đa phương và dân chủ hóa quan hệ quốc tế. Các quốc gia tầm trung có vai trò không thể thiếu được trong xu hướng đó.

1. Lý thuyết về quốc gia tâm trung

1.1. Cơ sở lý thuyết “nước nhỏ” của khái niệm “quốc gia tâm trung”

Trong chuyên ngành nghiên cứu quan hệ quốc tế, khái niệm “quốc gia tâm trung” thực ra được phát triển từ cách giải thích về nước nhỏ/nước yếu¹ của hai trường phái lý thuyết nền tảng là chủ nghĩa Tân Hiện thực (Neorealism) và chủ nghĩa Thể chế Tân Tự do (Neoliberal Institutionalism). Robert Rothstein đưa ra định nghĩa trên cả hai phương diện vật chất và tâm lý/hành vi của quốc gia khi cho rằng nước nhỏ là nước tự thừa nhận nếu chỉ dựa vào năng lực bản thân thì không thể có an ninh, và nước nhỏ cần phải dựa vào sự hỗ trợ của các nước khác, của các thể chế, tiến trình để bảo đảm an ninh; đồng thời nhận thức đó của các nhà lãnh đạo nước nhỏ cũng phải được các nước khác trong chính trị quốc tế thừa nhận². Các nhà lý thuyết về nước nhỏ như Robert Rothstein, David Vital và Annette Fox nhấn mạnh, các nước nhỏ rất coi trọng sự độc lập, tự chủ về chiến lược

1. Theo Robert Keohane, nước nhỏ/yếu thường có ba đặc tính: (i) cần sự hỗ trợ từ bên ngoài để bảo đảm an ninh; (ii) có tình trạng an ninh không vững chắc và rủi ro do sai lầm chính sách là rất lớn; (iii) lãnh đạo các nước nhỏ/yếu coi những bất lợi, yếu điểm của họ là cố hữu.

Robert Keohane: “Lillitputians’ Dilemmas: Small states in International Politics”, *International Organization*, Vol.23 (Spring), 1969, p.293.

2. Robert Rothstein: *Alliances and Small powers*, Columbia University Press, New York, 1968, p.29.

và luôn tìm cách mở rộng không gian triển khai và lựa chọn chính sách¹.

Theo định nghĩa trên, các nước nhỏ cơ bản có hai lựa chọn chính sách hay hai kiểu hành vi đặc thù nhằm tranh thủ tối đa sự hỗ trợ, giúp đỡ từ bên ngoài để bảo đảm an ninh cho chính mình: (i) hành vi trong các tình huống cân bằng quyền lực (ví dụ như phù thịnh hay ngả về một bên (bandwagoning), chủ động tự cân bằng (balancing)); và (ii) hành vi đối với các thể chế quốc tế. Phương án lựa chọn chính sách thứ ba là trung lập (neutrality) theo kiểu trung lập tích cực hoặc biệt lập. Tuy nhiên, lịch sử cho thấy chính sách trung lập tích cực là giải pháp tương đối hy hữu, phụ thuộc vào hoàn cảnh cụ thể của từng giai đoạn và pha trộn yếu tố “phù thịnh”; trong khi chính sách “biệt lập” ít được lựa chọn do không phù hợp với bối cảnh quan hệ quốc tế hiện đại.

Kiểu hành vi thứ nhất đã được tranh luận, phân tích sâu trong chủ nghĩa Tân Hiện thực, và thực tế cho thấy trong một hệ thống quốc tế mà nước lớn vẫn nắm quyền chi phối thì chỉ có nước lớn mới triển khai hiệu quả chính sách cân bằng (balancing), còn nước nhỏ hơn, yếu hơn buộc phải dựa vào các nước lớn để bảo đảm an ninh. Các học giả Tân Hiện thực nhấn mạnh tình thế tiến thoái lưỡng nan của các nước nhỏ hơn/yếu hơn là việc dựa vào một nước lớn để bảo đảm an ninh sẽ kéo

1. Shannon Tow: “Southeast Asia in the Sino-US strategic balance”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.3, 2004, p.439.

theo chi phí, rủi ro cao, và dù có hành động cân bằng đơn lẻ hay hành động tập thể thông qua các thể chế đa phương thì các nước nhỏ/yếu đều không đủ khả năng để xử lý khủng hoảng và phải phụ thuộc vào nguồn lực, vai trò đầu tàu dẫn dắt của các nước lớn. Một số tổ chức/cơ chế quốc tế do chính các nước lớn thiết lập, chi phối, tập hợp lực lượng; các nước nhỏ/yếu chịu áp lực từ các nước lớn ít hơn và có không gian để triển khai chính sách rộng hơn, linh hoạt hơn trong những tổ chức/cơ chế lớn, có thành phần tham gia đa dạng (ví dụ như Liên hợp quốc), hoặc trong những tổ chức/cơ chế gồm toàn các nước nhỏ, do chính các nước nhỏ lập ra (ví dụ như ASEAN). Chịu ảnh hưởng của tư duy Tân Hiện thực, Ngoại trưởng Xingapo Shanmugam trong bài phát biểu tại Quốc hội về khủng hoảng Ucraina cho rằng sự chênh lệch về sức mạnh giữa nước lớn và nước nhỏ vẫn rất quan trọng trong thế giới ngày nay; nước nhỏ luôn là “quân tốt thứ” trên bàn cờ chiến lược của các nước lớn và ở trong tình trạng tiến thoái lưỡng nan do một mặt dựa vào nước lớn để bảo đảm an ninh, bảo vệ chủ quyền sẽ gặp nhiều rủi ro (không có gì bảo đảm các thỏa thuận pháp lý về hỗ trợ an ninh sẽ được thực thi trong tình huống khủng hoảng, các nước nhỏ thường bị các nước lớn chèn ép hoặc bị thỏa hiệp trên lưng), mặt khác sự ủng hộ các thể chế và luật pháp quốc tế cũng không thể bảo đảm an ninh chắc chắn cho các nước nhỏ vì các nước lớn đều theo đuổi lợi ích riêng, có khả năng chi phối mạnh các thể chế đa phương (Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc là ví dụ điển hình), có quyền không tuân thủ các cam kết an ninh và diễn giải, áp dụng luật

pháp quốc tế theo cách của mình, phục vụ cho lợi ích của mình. Tuy vậy, Shanmugam kết luận: sự chọn lựa chính sách hợp lý nhất cho các nước nhỏ là kiên định độc lập, tự chủ, đa dạng hóa quan hệ đối ngoại một cách linh hoạt, nhất quán ủng hộ thể chế đa phương và luật pháp quốc tế¹. Đây là kiểu hành vi ngày càng phổ biến của các nước cả lớn lẫn nhỏ trong quan hệ quốc tế thời kỳ sau Chiến tranh lạnh và có thể được gọi là chính sách “giữ cân bằng linh hoạt” - không trung lập mà cũng không liên minh hẳn với nước lớn nào.

Về kiểu hành vi thứ hai, theo Rothstein, các nước nhỏ thường ưu tiên phương thức ngoại giao đa phương và ủng hộ các thể chế khu vực/quốc tế do ba đặc tính: (i) tính bình đẳng chính thức (tương đối) giữa các nước thành viên, (ii) lợi ích về chính trị, an ninh mà tư cách thành viên có thể mang lại, và (iii) khả năng kiềm chế, can dự các nước lớn của các thể chế². Quan niệm này dựa trên lập luận của chủ nghĩa Thể chế

1. Phát biểu của Ngoại trưởng Xingapo Shanmugam, ngày 05/3/2014. Truy cập tại www.mfa.gov.sg/content/mfa/media_centre/press_room/pr/2014/201403/press_20140305.html.

Trong cuộc phỏng vấn của Gideon Rachman, báo *Financial Times*, tại London (Anh) Thủ tướng Xingapo Lý Hiễn Long khi bình luận về tác động của cuộc khủng hoảng ở Ucraina đã đúc kết: “Do chúng tôi là nước nhỏ nên chúng tôi dựa vào luật pháp, điều ước và thỏa thuận quốc tế, cũng như tính thiêng liêng của những văn kiện đó, và nếu những văn kiện đó bị xem thường hay phớt lờ thì lúc đó chúng tôi sẽ gặp rắc rối to”. Gideon Rachman: “Lunch with the FT: Lee Hsien Loong”, *Financial Times* ngày 11/4/2014.

2. Robert Rothstein: *Alliances and Small powers*, *Ibid*, p.29.

Tân Tự do về “sức mạnh thể chế tạo ra cho thành viên”, tức là thể chế quốc tế có sức mạnh độc lập (dù tương đối) với ý chí của các thành viên lập nên nó và hướng đến sự bình đẳng giữa các thành viên trong thể chế, qua đó giúp giảm bớt tính đẳng cấp, thứ bậc trong quan hệ quốc tế (mà chủ nghĩa Hiện thực coi là thuộc tính cố hữu)¹. Robert Keohane và Joseph Nye chia sẻ quan điểm này và cho rằng, các tổ chức quốc tế thường là những thể chế thích hợp cho các nước yếu vì các quy chuẩn của nó nhấn mạnh sự bình đẳng về kinh tế, xã hội cũng như sự bình đẳng giữa các quốc gia; đồng thời,

1. Chủ nghĩa Thể chế Tân Tự do cho rằng, tổ chức và thể chế quốc tế ngày càng có vai trò lớn trong đời sống chính trị quốc tế vì: (i) Tổ chức quốc tế đặt ra luật lệ (rules), quy định quy chuẩn hành vi (norms) có tính ràng buộc cao đối với tất cả các nước thành viên; (ii) Tổ chức quốc tế với các thủ tục (procedure), quá trình ra quyết định có sự tham dự của tất cả các thành viên cũng như có sự minh bạch (transparency) tương đối do luật lệ quy định đã tạo sức mạnh pháp lý dần thay thế ý chí của các nước lớn; (iii) Các nước đều muốn duy trì các tổ chức quốc tế, bởi vì chúng giúp giảm chi phí giao dịch (transaction costs), tăng cường thông tin về các thành viên, từ đó giúp nâng cao tính minh bạch về chính sách và hành vi của các thành viên, làm trọng tài trong trường hợp có tranh chấp giữa các thành viên.

Xem thêm Robert Keohane: *After Hegemony*, Princeton University Press, Princeton, 1984; Stephan Krasner: *Structural Cause and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, Cornell University Press, New York, 1983; Robert Payne: *Democratizing Global Politics*, Westview Press, Boulder, 2006; Heikki Patomaki: *Problems of Democratizing Global Governance*, Oxford University Press, New York, 2006.

ngày càng có nhiều thể chế quốc tế để lựa chọn tham gia và chi phí như rủi ro tham gia không quá cao¹. Một trong những lý do quan trọng để các quốc gia bất kể lớn nhỏ ưa thích hình thức ngoại giao đa phương và tham dự các hội nghị quốc tế (đặc biệt là hội nghị thượng đỉnh) là chi phí thấp nhưng hiệu quả lớn từ các cuộc tiếp xúc song phương, họp nhóm bên lề hội nghị để bàn về các vấn đề cùng quan tâm. Theo Keohane, các nước nhỏ quan niệm rằng, chức năng chính của thể chế quốc tế là thúc đẩy các chính sách, hành động có lợi cho an ninh vốn rất mong manh của chính họ, và tạo điều kiện giúp các nước nhỏ cùng phối hợp hành động để định hình nên các thái độ, quy tắc và chuẩn hành vi phù hợp của cộng đồng quốc tế². Đặc biệt, thể chế quốc tế đề ra các chương trình nghị sự chung, tạo điều kiện cho việc hình thành các nhóm/liên minh và là diễn đàn thảo luận các sáng kiến chính trị và chiến lược kết nối của các nước nhỏ và yếu. Bên cạnh đó, các nước nhỏ có thể chọn diễn đàn/tổ chức quốc tế phù hợp để thúc đẩy thảo luận, tìm kiếm và huy động sự ủng hộ hay phiếu bầu quốc tế về một vấn đề cụ thể (mà họ có lợi ích)³.

Nhận thức nói trên của các nước nhỏ về thể chế quốc tế dẫn đến sự lựa chọn chính sách xây dựng “tình trạng phụ

1, 3. Robert Keohane & Joseph S. Nye, Jr.: “Power and Interdependence in the Information Age”, *Foreign Affairs*, Sep/Oct, 1998, p.31, 35-37.

2. Robert Keohane: “Lillitputians’ Dilemmas: Small states in International Politics”, *International Organization*, *Ibid*, pp.296-297.

thuộc lẫn nhau đa tầng nấc” (complex interdependence), trong đó các nước nhỏ tận dụng tối đa không gian hành động rộng lớn hơn được tạo nên bởi lợi ích về sức mạnh thể chế dành cho các thành viên. Với chính sách này, các nước nhỏ tham gia tích cực vào các thể chế quốc tế ở các tầng nấc, trong các lĩnh vực khác nhau, dùng cơ chế, luật lệ và tiêu chuẩn hành vi của các thể chế để tăng vị thế, khẳng định giá trị, bản sắc của mình trong quan hệ quốc tế, đồng thời đan xen lợi ích, ràng buộc hành vi, trách nhiệm của các nước lớn và tăng các cơ chế xử lý mâu thuẫn với nước lớn khi có xung đột lợi ích. Như vậy, lựa chọn chính sách này là sự bổ sung quan trọng cho chính sách “cân bằng linh hoạt” nói trên của các nước nhỏ. Các nhà lý thuyết về nước nhỏ thiên về chủ nghĩa Thể chế Tân Tự do và các học giả nghiên cứu về quốc gia tâm trung tiếp tục kế thừa, phát triển mạch lập luận này¹.

1. Trong khi đó, nhìn chung, chủ nghĩa Tân Hiện thực hoài nghi về vai trò, giá trị của thể chế quốc tế và luật pháp quốc tế trong việc giải quyết các vấn đề an ninh, điều tiết cân bằng quyền lực giữa các nước lớn và là chỗ dựa bảo đảm an ninh cho các nước nhỏ/yếu; thể chế quốc tế chỉ là sự lựa chọn chính sách hỗ trợ cho chính sách cân bằng quyền lực của các nước.

Xem thêm Amitav Acharya: “Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis”, *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No.1 (April), 1999, pp.1-29; Leszek Buszynski: “Realism, Institutionalism, and Philippine security”, *Asian Survey*, Vol.42, No.3, 2002, pp.483-501.

1.2. Thế nào là “quốc gia tầm trung”?

Là một khái niệm mang tính so sánh, về cơ bản có hai cách để phân loại, định nghĩa “quốc gia tầm trung”:

Cách thứ nhất dựa trên các thước đo năng lực, sức mạnh quốc gia (sức mạnh cứng và sức mạnh mềm) như chỉ số tổng sản phẩm quốc gia (GNP)/tổng sản phẩm quốc nội (GDP) hay sức mạnh quốc gia toàn diện (CNP)¹, lợi thế cạnh tranh về kinh tế, sức mạnh quân sự, diện tích lãnh thổ, dân số và chất lượng dân số, tài nguyên thiên nhiên, sức hấp dẫn của văn hóa và mô hình chính trị, vị trí địa - chính trị, địa - kinh tế, uy tín/ảnh hưởng quốc tế (vị trí/ưu tiên trong chính sách đối ngoại của các nước khác, đặc biệt là các nước lớn)... Xu hướng hiện nay là các quốc gia (trong đó có cả các quốc gia tầm trung) quan tâm hơn đến việc phối kết hợp một cách hiệu quả nhất các sức mạnh, nguồn lực cứng và mềm sẵn có thông qua cách tiếp cận “toàn chính phủ” (whole-of-government)² để tạo nên một nguồn sức mạnh tổng hợp mới

1. Chỉ số do Trung Quốc đưa ra để đo sức mạnh tổng hợp một quốc gia, trong đó kết hợp các chỉ số về sức mạnh cứng (như quân sự) và sức mạnh mềm (như kinh tế, văn hóa).

2. “Toàn chính phủ” ở đây được các nước gọi theo nhiều cách khác nhau, chẳng hạn “chính phủ hợp nhất” (joined-up government), “chính phủ kết nối” (connected government, networked government) hay thậm chí là “gắn kết chính sách” (policy coherence), “quản lý theo chiều ngang” (horizontal management)... Song dù tên gọi như thế nào, các cách tiếp cận đó vẫn có cùng một nội hàm, mà theo các chuyên gia của Ôxtrâyliá, chính là việc “các cơ quan công quyền phối hợp chặt chẽ và thường xuyên nhằm đạt

gọi là “sức mạnh thông minh” (smart power), qua đó giúp đạt được các mục tiêu chính sách một cách tối ưu¹.

được mục tiêu chung. Phương cách phối hợp có thể là chính thức hoặc không chính thức và tập trung vào xây dựng chính sách, quản lý chương trình hay cung cấp dịch vụ”. Trong lĩnh vực đối ngoại, xuất phát từ thực tế là ranh giới giữa các vấn đề đối nội và đối ngoại, giữa các vấn đề chính trị - ngoại giao với kinh tế và các vấn đề khác trở nên mờ nhạt, nên cách tiếp cận liên ngành, toàn chính phủ trong đối ngoại là cần thiết để bảo đảm sự điều phối và hợp tác hiệu quả giữa các ngành, các cấp. Xem “Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia’s Priority Challenges”, *Australian Public Service Commission*, 2004, p.4.

1. Từ năm 2004, Suzanne Nossel (lúc đó là Phó Đại sứ Mỹ tại Liên hợp quốc) đã dùng thuật ngữ này làm nhan đề cho một bài báo trên Tạp chí *Foreign Affairs* để chỉ trích chính sách đối ngoại Tân Bảo thủ của Tổng thống G.W. Bush. Tuy nhiên, cựu Trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ Joseph Nye mới là người đầu tiên xây dựng, phát triển nội hàm của thuật ngữ này trong mạch lập luận về “sức mạnh mềm” (*soft power*) gây tiếng vang lớn từ đầu thập niên 1990 đến nay. “Sức mạnh thông minh” thường được giải thích khá linh hoạt theo hai khía cạnh không được tách bạch rõ ràng, đó là (i) việc sử dụng, kết hợp sức mạnh một cách thông minh, khôn ngoan nhất, hoặc/và (ii) một dạng sức mạnh mới được tạo ra từ sự kết hợp hiệu quả giữa sức mạnh cứng và sức mạnh mềm của một quốc gia. Cách hiểu thứ nhất chủ yếu liên quan tới việc hoạch định chính sách nhằm khai thác tối đa sức mạnh vật chất (cứng) và phi vật chất (mềm) của một quốc gia để đạt mục tiêu chính sách ở mức tối đa với chi phí tối thiểu. Cách hiểu thứ hai cho rằng sức mạnh thông minh là dạng sức mạnh có được do kết hợp từ sức mạnh cứng và mềm. Bên cạnh đó, khái niệm “sức mạnh thông minh” còn thể hiện tinh thần thực tiễn khi thường được vận dụng trong bối cảnh không thuận lợi về thế và lực của quốc gia. Đây được coi là “phiên bản mới” của cách tiếp cận sức mạnh mềm dựa trên lôgic của chủ nghĩa Hiện thực. Sức mạnh mềm theo cách giải thích của Joseph Nye thực chất mang tinh thần của chủ nghĩa Tự do, vì vậy “sức mạnh thông minh” chính là sự pha trộn, kết hợp giữa hai trường phái Tự do và Hiện thực.

Cách thứ hai dựa trên *kiểu hành vi/chính sách đặc thù* của quốc gia, đặc biệt là *ưu tiên sử dụng phương thức ngoại giao đa phương* trong chính sách đối ngoại, thể hiện qua số lượng các tổ chức/cơ chế hợp tác quốc tế/khu vực tham gia, mức độ đóng góp tài chính vào các cơ chế đa phương, các hoạt động ngoại giao đa phương như số lượng sáng kiến, hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, hoạt động viện trợ nhân đạo quốc tế, vai trò hòa giải/trung gian trong tranh chấp quốc tế, vai trò sáng lập các cơ chế đa phương, khả năng tranh thủ/lợi dụng mâu thuẫn giữa các nước lớn... Như đã phân tích ở trên, kiểu hành vi/chính sách này chịu ảnh hưởng của chủ nghĩa Thể chế Tân Tự do, thể hiện tư duy “sức mạnh thông minh” với cách tiếp cận sáng tạo, linh hoạt nhằm khắc phục những hạn chế, khiếm khuyết cố hữu, khó thay đổi của sức mạnh cứng, đồng thời phát huy những sức mạnh mềm, lợi thế cạnh tranh riêng của các nước nhỏ/yếu/nhằm tạo thêm “thế”/bổ sung cho “lực”, hình thành phương thức ngoại giao đa phương bổ sung cho ngoại giao song phương và các phương thức cân bằng quyền lực khác, qua đó có được sự độc lập, chủ động tương đối trong hoạch định, triển khai chính sách đối ngoại, xác lập chỗ đứng tối ưu trong một hệ thống quốc tế vốn bị chi phối chủ yếu bởi các nước lớn.

Có thể thấy, cách thứ nhất chỉ thể hiện một quốc gia tâm trung *có thể làm gì*, chứ chưa nói lên được quốc gia đó *sẽ làm gì* bằng năng lực của mình (tức là *ý chí* muốn phát huy sức mạnh ra bên ngoài và *kiểu hành vi* đặc thù của

quốc gia tâm trung). Trên thực tế, cách thứ hai thường được sử dụng làm cơ sở chính cho các định nghĩa/phân loại, còn cách thứ nhất đóng vai trò bổ sung. Tuy nhiên, lý thuyết về quốc gia tâm trung nói riêng và chủ nghĩa Thể chế Tân Tự do nói riêng đều được phát triển dựa trên những lập luận nền tảng của chủ nghĩa Tân Hiện thực (và Hiện thực cổ điển). Do đó, năng lực, sức mạnh của quốc gia tâm trung là *điều kiện cần*, còn chính sách, hành vi đặc thù của quốc gia tâm trung là *điều kiện đủ* để kết hợp tạo nên một thực thể được công nhận là “quốc gia tâm trung”. Trong nhiều trường hợp, các nước tâm trung (và cả các nước nhỏ) thông qua chính sách, hành vi đối ngoại của mình để tạo thêm “thế”, phát huy sức mạnh mềm nhằm giúp khắc phục hạn chế về “lực” (thường là cố hữu, khó có thể cải thiện được một sớm một chiều)¹.

1. Giữa hai khái niệm “thế” và “lực” có mối quan hệ biện chứng, hữu cơ và thậm chí “chồng lấn” trong cách tiếp cận của cả phương Tây và phương Đông. “Lực” là nền tảng của “thế”, nhưng trong “lực” cũng có một phần của “thế” và “thế” đến lượt nó cũng sẽ tác động nhất định đến “lực” tùy vào “chất lượng” hoạch định và triển khai chính sách của từng quốc gia. Sự khác biệt cơ bản giữa “thế” và “lực” chính là *tính thời điểm* và *tính bối cảnh* mà một quốc gia hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại của mình, từ đó dẫn đến mối quan hệ mang tính chuyển hóa giữa “thế” và “lực” theo 4 tình huống: (i) thế và lực đều mạnh; (ii) thế mạnh nhưng lực yếu; (iii) thế yếu nhưng lực mạnh; và (iv) thế và lực đều yếu. Dĩ nhiên, việc xác định mạnh hay yếu chỉ mang tính tương đối, tùy thuộc vào đối tượng và phạm vi (địa lý) để so sánh tại từng thời điểm cụ thể.

Ngoài ra, còn có quan điểm cho rằng, biên độ định nghĩa “quốc gia tầm trung” như trên là quá rộng và nên sử dụng phương pháp loại trừ, có nghĩa là dựa trên những định nghĩa, phân biệt đã được chấp nhận rộng rãi từ lâu về “nước lớn” và “nước nhỏ” trong quan hệ quốc tế (chủ yếu của chủ nghĩa Tân Hiện thực), có thể xác định quốc gia tầm trung là những quốc gia còn lại không đáp ứng hoàn toàn những tiêu chí của hai nhóm nước kia. Tuy nhiên, cách tiếp cận này còn gây nhiều tranh cãi.

Thuật ngữ “quốc gia tầm trung” được dùng để mô tả những quốc gia không có địa vị nước lớn (great power status) nhưng có ảnh hưởng quốc tế (international influence)¹. Theo Robert Keohane, quốc gia tầm trung là một nước mà theo quan điểm của giới lãnh đạo nước đó, không thể hành động riêng lẻ một cách hiệu quả nhưng có thể phát huy ảnh hưởng trong một nhóm nhỏ các quốc gia hay thông qua một thể chế quốc tế². Andrew Cooper cụ thể hóa hơn định nghĩa kiểu hành vi này, cho rằng các quốc gia tầm trung có xu hướng theo đuổi các giải pháp đa phương cho các vấn đề quốc tế, ủng hộ các lập trường mang tính thỏa hiệp

1. Daniel Flemes: “Emerging Middle Powers Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum”, *Working Paper*, German Institute of Global and Area Studies, No.57, 8/2007, p.4.

2. Robert O.Keohane: “Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics”, *Ibid*, p.298.

trong tranh chấp quốc tế và ủng hộ quan niệm “công dân quốc tế mẫu mực” trong chính sách ngoại giao¹. Robert Cox nhấn mạnh quốc gia tâm trung có lợi ích trong việc ủng hộ các tiến trình, tổ chức hợp tác quốc tế vì sẽ tạo nên một môi trường quốc tế trật tự và ổn định hơn là một trật tự thế giới do bất kỳ một quốc gia nào áp đặt lên toàn hệ thống quốc tế². Như vậy, điểm chung của các định nghĩa trên là: *quốc gia tâm trung xuất phát từ lợi ích quốc gia - dân tộc, luôn có ý thức về trách nhiệm quốc tế, có vai trò tích cực, chủ động trong các thể chế hợp tác quốc tế, ủng hộ các mục tiêu hòa bình, an ninh và phát triển quốc tế vì một trật tự thế giới ổn định hơn*³.

Ngoài ra, một số quan điểm khác cho rằng, các quốc gia tâm trung thường là những cường quốc khu vực (regional powers)⁴, những cơ chế hợp tác khu vực được sử dụng làm “bàn đạp” để các quốc gia hàng đầu trong một khu vực địa lý

1. Andrew Cooper, Richard Higgott & Kim Nossal: *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, 1993, p.19.

2. Robert Cox: “Middlepowermanship: Japan and the future of the world order” in Robert Cox, Sinclair & Timothy: *Approaches to world order*, Cambridge, 1996, p.245.

3. Daniel Flemes: “Emerging Middle Powers’ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum”, *Working Paper*, German Institute of Global and Area Studies, No.57, 8/2007, pp. 4-5.

4. Một số quan điểm thiểu số khác còn đặt tên cho nhóm quốc gia không lớn, không nhỏ này là các “cường quốc tương lai” (would-be great powers) hay “quốc gia trung gian” (intermediate states).

phát huy sức mạnh ra bên ngoài¹. Tuy nhiên, khác với khái niệm cường quốc khu vực, khái niệm quốc gia tầm trung không bị bó hẹp về địa lý kiểu tổ hợp an ninh (security complex) và được định nghĩa theo tiêu chí hành vi/chính sách hơn là thực lực hay vị trí địa - chiến lược, địa - kinh tế.

Theo cựu Ngoại trưởng Ôxtrâyliya Gareth Evans, do nguồn lực có hạn nên các nước tầm trung triển khai một mô hình ngoại giao chuyên biệt thực tế và hiệu quả, với ba vai trò chính: (i) *vai trò xúc tác (catalyst)* thông qua các sáng kiến ngoại giao; (ii) *vai trò điều phối, hỗ trợ (facilitator)* thông qua xây dựng các chương trình nghị sự, xây dựng đồng thuận, xây dựng lòng tin; và (iii) *vai trò quản lý (manager)* thông qua hỗ trợ xây dựng thể chế đa phương². Như vậy, theo quan điểm này, dựa trên quy mô sức mạnh/ảnh hưởng, lợi ích liên quan và lĩnh vực có lợi thế, trong khi các nước lớn có thể đóng vai trò lãnh đạo cấu trúc (structural leadership), các nước tầm trung có ưu thế đóng vai trò lãnh đạo về ý tưởng (intellectual leadership) thông qua khả năng tổ chức, xây dựng chương trình nghị sự cho các diễn đàn đa phương, đưa ra các sáng kiến ngoại giao để giải quyết các vấn đề quốc tế,

1. Martin Wright: "Power politics", in Hedley Bull: *Classical Theories of International Relations*, London, 1978; Oyvind Osterud: "Regional great powers", in Iver Neumann: *Regional great powers in international politics*, Basingstoke, 1992; Samuel Huntington: "The lonely superpower", *Foreign Affairs*, 78, Vol.2, 1999.

2. Gareth Evans & Bruce Grant: *Australia's Foreign Relations in the world of the 1990's*, Melbourne University Press, Melbourne, 1995.

xây dựng lòng tin hay xây dựng những cơ chế đa phương mới. Bên cạnh các khuôn khổ quan hệ song phương truyền thống, ngoại giao đa phương là kênh ngoại giao phù hợp nhất để các nước tâm trung phát huy ảnh hưởng, nâng cao vị thế ở tầm khu vực và quốc tế; là nơi các nước tâm trung có lợi thế tạo dựng được sự tin cậy của các bên tham gia (đặc biệt là các nước lớn vốn luôn nghi kỵ ý đồ của nhau), tập hợp sự ủng hộ cho nỗ lực làm trung gian hòa giải trong các cuộc xung đột, tranh chấp và là nơi các nước tâm trung vừa cạnh tranh, vừa liên kết, phối hợp với nhau và với các nước khác để cùng đưa ra ý tưởng, dẫn dắt các nỗ lực quốc tế giải quyết các vấn đề chung, đặc biệt là các vấn đề an ninh phi truyền thống, các vấn đề nhân đạo.

1.3. Đặc thù chính sách, hành vi của các quốc gia tâm trung

Trong trật tự thế giới hai cực thời kỳ Chiến tranh lạnh, các nước tâm trung có ba sự lựa chọn chủ yếu để bảo đảm lợi ích: (i) ngả về một cực thông qua một hình thức liên minh, liên kết (ví dụ như Ôxtrâyli và Canada); (ii) tìm cách đứng trung lập, không dính líu vào xung đột giữa các nước lớn (ví dụ như Thụy Sĩ); và (iii) tham gia vào cuộc chơi của các nước lớn nhưng không ngả hẳn về bên nào mà đóng vai trò trung gian, cầu nối, tranh thủ, lợi dụng mâu thuẫn giữa các nước lớn để duy trì độc lập một cách tương đối (ví dụ như Ấn Độ và Thụy Điển). Đặc điểm nổi bật của các nước tâm trung trong thời kỳ Chiến tranh lạnh là xu hướng theo đuổi các giải pháp đa phương cho các vấn đề quốc tế và

đứng ở vị trí trung gian trong các xung đột khu vực, thế giới. Vai trò của các nước này trong các vấn đề kinh tế, xã hội thường nổi bật hơn trong các vấn đề an ninh, chính trị.

Sau khi trật tự hai cực sụp đổ, Chiến tranh lạnh kết thúc, thế giới đã trải qua “khoảnh khắc đơn cực” của Mỹ và đang trong thời kỳ quá độ sang trật tự đa cực, đa trung tâm. Dưới tác động của quá trình toàn cầu hóa và cuộc cách mạng khoa học công nghệ, quyền lực của các nước lớn bị phát tán mạnh; tương quan so sánh lực lượng giữa các nhóm nước trong quan hệ quốc tế thay đổi nhanh với sự vươn lên mạnh mẽ của các nền kinh tế mới nổi, các nước tầm trung. Toàn cầu hóa cũng buộc các nước phải “tái định hướng” chính sách đối ngoại để giải quyết những thách thức mới mang tính toàn cầu. Nhận thức về thế giới, tư duy về đối ngoại và phương thức quan hệ quốc tế, hội nhập quốc tế sẽ tiếp tục thay đổi mạnh mẽ theo hướng giảm đối đầu, tăng hợp tác - đối thoại, xây dựng sức mạnh tổng hợp quốc gia không chỉ dựa trên “sức mạnh cứng” mà chú trọng hơn đến việc phát huy “sức mạnh mềm”, tăng cường hợp tác đa phương ở các tầng nấc khác nhau... Bên cạnh đó, các chủ thể liên quốc gia (inter-state actors) (bao gồm các tổ chức quốc tế liên chính phủ, các diễn đàn/cơ chế hợp tác tiểu vùng/khu vực/toàn cầu...) và các chủ thể phi quốc gia (non-state actors) (bao gồm mạng lưới các tổ chức phi chính phủ, các tập đoàn xuyên quốc gia...) phát triển mạnh và đóng vai trò ngày càng quan trọng trong phối hợp nỗ lực chung để giải quyết các vấn đề an ninh, phát triển của thế giới. *Sự cân bằng quyền*

lực tương đối trong đó không có một nước lớn nào có khả năng chi phối hoàn toàn hệ thống quốc tế sẽ là môi trường chiến lược thuận lợi nhất đối với các nước tâm trung. Hay nói cách khác, việc hầu hết các nước, trong đó có các nước lớn, ủng hộ ngoại giao đa phương vì một trật tự thế giới đa cực, đa trung tâm đang mở ra những cơ hội lớn để các nước tâm trung có thể sử dụng *lợi thế* để phát huy *vị thế* của mình ở cấp độ khu vực và toàn cầu. Cụ thể là:

Thứ nhất, thế và lực các nước tâm trung tăng lên, giúp các nước này được các nước lớn, nhỏ coi trọng; với đa số là những nền kinh tế mới nổi, các nước tâm trung có nhiều nguồn lực và công cụ hơn để phát huy ảnh hưởng ra bên ngoài.

Thứ hai, trong nhiều vấn đề hòa bình, an ninh khu vực và quốc tế, các nước lớn, các tổ chức quốc tế (như Liên hợp quốc) cần có sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, đặc biệt là các quốc gia tâm trung, về lực lượng tham chiến, hỗ trợ hậu cần, tái thiết và gìn giữ hòa bình, viện trợ nhân đạo,...

Thứ ba, sự nổi lên của nhiều vấn đề toàn cầu bức xúc, các vấn đề kinh tế - phát triển (hay còn gọi là an ninh phi truyền thống), và những nỗ lực giải quyết không thành công của các nước lớn đòi hỏi các nước tâm trung phải đóng vai trò tích cực, chủ động hơn trong việc đưa ra ý tưởng, sáng kiến về giải pháp, cơ chế...¹.

1. Ronald Behringer: "Middle power leadership on human security", bài tham luận tại hội nghị thường niên của Hội khoa học chính trị Canada tại Halifax, Nova Scotia, tháng 5/2003.

Thứ tư, bên cạnh kênh ngoại giao song phương truyền thống, ngoại giao đa phương và việc tham gia các thể chế/cơ chế hợp tác nhóm, tiểu khu vực/khu vực/toàn cầu để cùng xây dựng đồng thuận, chia sẻ kinh nghiệm, huy động nguồn lực trong giải quyết các vấn đề an ninh truyền thống và phi truyền thống đã trở thành ưu tiên chính sách của tất cả các nước, kể cả các nước lớn. Các nước tầm trung thường được các nước lớn ủng hộ đóng vai trò “người cầm lái” trong các thể chế đa phương mới do các thể chế cũ của các nước lớn sáng lập hoạt động ngày càng kém hiệu quả và sự nghi kỵ, cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn (cũng như giữa các nước lớn và các nước nhỏ hơn) vẫn còn sâu sắc¹. Đồng thời, kênh đa phương còn là nơi các quốc gia tầm trung tập hợp lực lượng để đấu tranh, bảo vệ những lợi ích chung, chống lại sự áp đặt những quy định, luật chơi đã lỗi thời của trật tự quốc tế hiện tại².

Trong môi trường quốc tế đang thay đổi đó, có thể rút ra một số nét đặc thù về chính sách/hành vi của các nước tầm trung (đặc biệt ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương) như sau:

1. Về phương diện này, có thể thấy ASEAN là một dạng cường quốc tầm trung đặc biệt với vai trò trung tâm của mình trong cấu trúc hợp tác khu vực ở Đông Á.

2. Daniel Flemes: “Emerging Middle Powers’ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA-Dialogue Forum”, *Ibid*, p.12.

(i) Đề cao định hướng “quốc tế hóa”, đa dạng hóa, đa phương hóa trong chính sách đối ngoại; chú trọng thúc đẩy ngoại giao đa phương, làm hài hòa giữa lợi ích quốc gia và lợi ích tập thể, chia sẻ những giá trị, nguyên tắc, chuẩn mực chung;

(ii) Cố gắng giữ vai trò lãnh đạo/đi đầu ở khu vực/tiểu khu vực (có thể thông qua các cơ chế hợp tác đa phương) hoặc trong một số vấn đề cụ thể mà nước đó có lợi ích và lợi thế;

(iii) Giữ cân bằng (ở mức cao nhất có thể) trong quan hệ với các nước lớn và đóng góp vào duy trì sự cân bằng quyền lực giữa các nước lớn;

(iv) Đóng vai trò trung gian - hòa giải trong các tranh chấp, xung đột giữa các nước lớn và các nước nhỏ, thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin (CBMs);

(v) Thúc đẩy, mở rộng các khái niệm mới về an ninh như an ninh phi truyền thống, an ninh con người, an ninh hợp tác, an ninh toàn diện...; phát triển các nguyên tắc, sáng kiến an ninh đa phương; thúc đẩy thể chế hóa đối thoại, liên kết giữa giới hoạch định chính sách (kênh 1) và giới học giả (kênh 2); tăng cường khuyến khích, đầu tư cho các hoạt động nghiên cứu của kênh 2 làm “nguồn cung ý tưởng” dồi dào cho kênh 1;

(vi) Tham gia tích cực vào các hoạt động ngoại giao đa phương (ở các cấp độ) thông qua việc đưa ra sáng kiến giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống, sáng lập các cơ chế đa phương, tham gia xây dựng, điều chỉnh các luật lệ,

quy chuẩn chung, luật pháp quốc tế, đóng góp vào hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, hoạt động hỗ trợ nhân đạo quốc tế...

2. Ngoại giao chuyên biệt: Lựa chọn phù hợp và hành vi đặc trưng của quốc gia tầm trung

2.1. Lịch sử hình thành khái niệm và lý luận về ngoại giao chuyên biệt

Ngoại giao chuyên biệt (niche diplomacy) là một khái niệm được các học giả Ôxtrâyliya và Canada phát triển, được những người thực thi chính sách sử dụng trong thực tiễn. Thuật ngữ này lần đầu tiên được Ngoại trưởng Ôxtrâyliya Gareth Evans và học giả Bruce Grant đưa ra vào năm 1991 trong cuốn sách bàn về chính sách đối ngoại của Ôxtrâyliya sau Chiến tranh lạnh. Theo Evans, ngoại giao chuyên biệt đồng nghĩa với chuyên môn hóa (specialization). Theo đó, ông định nghĩa ngoại giao chuyên biệt là *“tập trung nguồn lực trong những lĩnh vực cụ thể để có thể thu được kết quả tốt nhất đáng có, hơn là tìm cách phủ bóng lên mọi lĩnh vực”*¹. Theo đó, ngoại giao chuyên biệt tập trung vào khả năng của một nước nhằm xác định và lấp những khoảng trống hẹp (niche spaces) thông qua phương thức, kỹ năng ngoại giao. Cụ thể là các quốc gia thực thi ngoại giao chuyên biệt lựa chọn một

1. Gareth Evans & Bruce Grant: *Australia's Foreign Relations in the world of the 1990s*, *Ibid*, p.323.

hoặc một vài vấn đề, tổ chức hay lĩnh vực cụ thể để chuyên môn hóa và định hướng chúng thành nền tảng quan trọng trong chính sách đối ngoại của mình.

Theo sau Ngoại trưởng Ôxtrâyliá, Ngoại trưởng Canada Lloyd Axworthy trong giai đoạn 1996-1997 đã nhiều lần nhắc đến nội hàm của thuật ngữ ngoại giao chuyên biệt. Lôgích ngoại giao chuyên biệt này dựa trên lập luận cho rằng: “Canada không thể ở mọi nơi và làm mọi thứ. Nếu Canada cố làm như vậy, chúng ta sẽ gặp rủi ro, làm tiêu tan nguồn lực của mình và trở thành một thực thể tầm thường. Canada phải xác định những ưu tiên của mình, vạch ra những lĩnh vực có lợi thế so sánh, phát triển các chính sách ‘chuyên biệt’ và tập trung những nguồn lực của mình để đóng góp một cách khác biệt trên một loạt các vấn đề rộng lớn của an ninh chung”¹. Mặc dù Ngoại trưởng Lloyd Axworthy thích dùng thuật ngữ thay thế là “chính sách đối ngoại chọn lọc” (selective foreign policy) hơn là “ngoại giao chuyên biệt”, song ông đã nêu ra những lĩnh vực chuyên biệt như quyền con người, kiến tạo hòa bình và giao tiếp quốc tế như là trọng tâm mà chính sách đối ngoại của Canada nên hướng đến.

Những năm cuối thập niên 1990, các học giả Canada và Ôxtrâyliá đóng vai trò quan trọng trong việc lý thuyết hóa và phát triển nội hàm của khái niệm này. Khuôn khổ ngoại

1. Andrew F. Cooper: *Niche diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, (Palgrave Macmillan, New York, 1997), p.6.

giao chuyên biệt do Andrew Cooper và cộng sự phát triển trong cuốn sách *Niche diplomacy: Middle Powers After the Cold War* (*Ngoại giao chuyên biệt: Quốc gia tầm trung sau Chiến tranh lạnh*) xuất bản năm 1997 hướng sự chú ý khỏi những cách tiếp cận cấu trúc đơn thuần trong quan hệ quốc tế và nhấn mạnh những nguồn tác nhân thay thế mở đường cho vai trò của các quốc gia tầm trung sau sự kết thúc của trật tự hai cực. Chiến tranh lạnh chấm dứt đánh dấu sự khởi đầu của một kỷ nguyên mới tập trung vào an ninh con người (Liên hợp quốc năm 1994) và đề cao chủ nghĩa quốc tế nhằm giải quyết những nguy cơ phi truyền thống như nghèo đói, vi phạm quyền con người, chủ nghĩa khủng bố, và suy thoái môi trường. Những vấn đề mới nổi này tạo điều kiện cho các nước vừa và nhỏ thể hiện vai trò của mình với nền ngoại giao chuyên biệt.

Mặc dù chỉ được sử dụng phổ biến sau Chiến tranh lạnh nhưng nền tảng của ngoại giao chuyên biệt đã bắt đầu hình thành và phát triển từ sau năm 1945, khởi nguồn với thuyết chức năng (functionalism) trong quan hệ quốc tế. Thuyết chức năng nổi lên sau Chiến tranh thế giới thứ hai cho rằng, trách nhiệm trong những lĩnh vực chọn lọc của tổ chức quốc tế phải tương xứng với những gánh nặng đảm nhiệm. Những trách nhiệm này đến lượt nó phân biệt vị thế của những nước này với các chủ thể nhỏ hơn. Nói cách khác, vị thế của một nước trong những diễn đàn ra quyết định cụ thể dựa trên lợi ích chuyên môn hóa và kinh nghiệm liên quan đến sứ mạng nhiệm vụ.

Lợi ích của việc vận dụng thuyết chức năng nằm ở hai phương diện. Về mặt biểu tượng, cách tiếp cận này cung cấp cho các nước vừa và nhỏ vị thế gia tăng trong hệ thống quốc tế (thường là với lợi ích lan tỏa đáng kể về vị thế thể chế). Về mặt công cụ, nó cung cấp khả năng tạo dựng một vai trò xây dựng theo một phong cách khác biệt so với các nước lớn. Như Cooper và Momani đã nhận xét, các nước nhỏ có thể “đôi lúc tận dụng vị thế độc đáo của họ trong chính trị khu vực và quốc tế để có tác động đáng kể trong các vấn đề thế giới” và từ đó “tối đa hóa việc sử dụng hiệu quả những khả năng của họ trong khi nguồn lực hạn chế”¹. Giống như những loài sinh vật ngoài tự nhiên hay các công ty hoạt động trong môi trường kinh doanh, họ “xác định và lấp chỗ trống hẹp dựa trên nền tảng chọn lọc thông qua sự khôn khéo và thực thi chính sách”², chuyển hóa vị thế vốn bất lợi cho họ trên trường quốc tế so với các nước lớn. Trong bối cảnh sau Chiến tranh lạnh, một nền chính trị quốc tế xuất hiện với sự nổi lên của những vấn đề riêng lẻ, trong đó các nước có chuyên môn có thể gây ảnh hưởng ở mức độ lớn hơn đến những kết quả thuộc những vấn đề đó. Bằng cách thực thi ngoại giao chuyên biệt, các nước vừa và nhỏ “hướng sự

1. Xem Andrew F. Cooper & Bessma Momani: “Qatar and expanded contours of small state diplomacy”, *The International Spectator*, 46.3, 2011, pp.113-128.

2. Andrew F. Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid*, p.5.

chú ý đến những lĩnh vực nơi có mức độ nguồn lực cao và những phẩm chất danh tiếng”¹, từ đó thúc đẩy một định hướng chức năng trong việc thực thi các chương trình nghị sự chính sách đối ngoại².

Thuyết chức năng hợp pháp hóa việc áp dụng các thế mạnh và kỹ năng theo vấn đề cụ thể mà từng nước sở hữu. Ngoại giao chuyên biệt dựa trên ý niệm về lợi thế ngoại giao so sánh vốn theo chủ nghĩa Tân Tự do rằng “các nước nên tập trung vào những hàng hóa và dịch vụ mà họ có thể sản xuất ra với chi phí rẻ nhất”. Trong ngoại giao chuyên biệt, những giả định của thuyết Tân Tự do được hòa lẫn với quan điểm thuyết Hiện thực, đó là “tối đa hóa tác động”, gọi nhắc đến Hans Morgenthau trong tác phẩm *Politics Among Nations (Chính trị giữa các dân tộc)*, cổ súy cho một chính sách đối ngoại duy lý vốn “giảm thiểu rủi ro và tối đa hóa lợi ích”³. Điều này cũng tương đồng với chiến lược marketing trong kinh doanh. Những công ty nhỏ có thể bảo đảm chỗ đứng của họ trên thị trường bằng cách xác định một lĩnh vực chuyên sâu đặc thù. Sự tương đồng trong cả hai trường hợp đó là lĩnh vực chuyên sâu này cần phải mang lại “lợi nhuận”

1. Andrew F. Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid*, p.3.

2. Truy cập tại http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292019000100212&script=sci_arttext.

3. Xem Andrew F. Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid*.

và đáng để theo đuổi. Ngoài ra, cũng cần phải có nguồn lực thích đáng¹.

Khả năng tạo ra “lợi nhuận” của nền ngoại giao một nước chủ yếu phụ thuộc vào việc tuyển chọn kỹ càng những sản phẩm chính sách để phát triển cũng như việc nắm bắt chính xác bối cảnh chính trị và “thị hiếu” của “thị trường” toàn cầu. Theo cách tính toán này, các lập trường chính sách không hiệu quả là vô ích. Có một điểm đáng chú ý trong định nghĩa của Evans là cụm từ “đáng có”, vốn ám chỉ không chỉ là “lợi nhuận” bình thường mà còn là những “lợi nhuận” có ý nghĩa. Để theo đuổi những mục tiêu “đáng có”, cần phải làm hài hòa lợi ích quốc gia và lợi ích chung toàn cầu mang tính “phổ quát”, vượt ra ngoài lợi ích quốc gia vị kỷ. Đôi khi một nước cũng có thể tạo danh tiếng quốc tế trong việc làm những điều tốt đẹp, nói những lời tốt đẹp, xây dựng hình ảnh tốt đẹp và thậm chí được sự ghi nhận từ nước khác như những “công dân toàn cầu mẫu mực” (good international citizen). Một nước có thể được biết đến, ngưỡng mộ và khen ngợi vì sự “tử tế” của họ - điều mà bản thân nó cũng trở thành một dạng “chuyên biệt” (niche)². Do đó, sự kết hợp giữa tư tưởng Hiện thực và Tự do nằm ở trung tâm của chiến lược ngoại giao chuyên biệt cả ở phương diện lý luận lẫn thực tiễn.

1. Hocking, Brian: “Finding Your Niche: Australia and the Trials of Middle-Powerdom”, *Niche Diplomacy*, Palgrave Macmillan, London, 1997, p.137.

2. Melissen, Jan: *The new public diplomacy: Middle powers and soft power*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005.

2.2. Đặc điểm và công cụ của ngoại giao chuyên biệt

Ngoại giao chuyên biệt, mặc dù cũng thường được vận dụng bởi các nước nhỏ, nhưng trên thực tế lại được triển khai hiệu quả nhất bởi các quốc gia tầm trung - những nước có đủ năng lực và vị thế để đóng vai trò nổi bật trên trường quốc tế, song lại không đủ mạnh để áp đặt các lập trường và giải pháp của họ¹. Andrew Cooper cho rằng, việc xếp các quốc gia tầm trung thành một dạng nước riêng biệt trong thứ bậc các quốc gia không phải tùy vào việc tự định danh của họ mà dựa trên thực tế là nhóm chủ thể này can dự vào một dạng thức hoạt động đặc thù là “ngoại giao chuyên biệt”². Các quốc gia tầm trung bị hạn chế trong những lĩnh vực mà họ có thể phát triển bằng một loạt các yếu tố này sinh từ địa lý, kinh tế và tính chất của các cấu trúc xã hội và chính trị của họ. Ngoại giao chuyên biệt trở nên phổ biến một phần bởi việc các nước này không thể “tập trung nguồn lực cần thiết để tiến hành chính sách đối ngoại trong bối cảnh một chiến lược lớn toàn cầu”³.

1. Xem Vũ Lê Thái Hoàng và Lê Linh Lan: “Vai trò của ngoại giao đa phương trong chính sách đối ngoại của quốc gia tầm trung: Trường hợp của Ấn Độ”, Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, 97, 6/2014, tr.87-116.

2. Xem Andrew F. Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid*.

3. Xem Alden, Chris & Marco Antonio Vieira: “The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism”, *Third world quarterly*, 26.7, 2005, pp.10-78.

Do nguồn lực có hạn so với các nước lớn nhưng vẫn đáng kể so với các nước nhỏ, các quốc gia tâm trung có thể thể hiện vai trò trong chính trị quốc tế bằng cách tập trung vào các vấn đề quốc tế mới nổi và thiết thực. Do vậy, sự tích cực của các nước tâm trung được giải thích không chỉ như là các phương tiện nhằm vượt qua những khiếm khuyết về sức mạnh vật chất so với các nước khác mà bằng cách phát triển những chiến lược can dự ngoại giao, bao gồm việc xác định các “lĩnh vực chuyên biệt” để hành động và vận dụng các nguồn lực sức mạnh mềm như khả năng kỹ thuật và giao tiếp hiệu quả. Joseph Nye liên hệ những chiến lược chính sách đối ngoại cụ thể của các nước vừa và nhỏ liên quan đến việc tập trung nguồn lực của họ vào những dự án ngoại giao cụ thể với tác động tiềm năng đến việc xây dựng hình ảnh chính trị¹. Chỉ có sự chuyên môn hóa mới cho phép tiếng nói của họ được lắng nghe trong dàn hợp xướng quyền lực quốc tế, do sự yếu kém tương đối của họ về ảnh hưởng kinh tế và quân sự. Theo đó, các nước vừa và nhỏ phát triển khả năng trong các lĩnh vực ngoại giao chuyên biệt, khiến cho năng lực kỹ thuật của họ được các chủ thể khác trên trường quốc tế công nhận.

Về cơ bản, sự can dự chủ động và tích cực của các nước vừa và nhỏ mang tính chọn lọc và thường là một phần của nỗ lực tập thể. Như một tác giả đã mô tả về lĩnh vực

1. Gareth Evans & Bruce Grant: *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s, Ibid*, p.323.

marketing chuyên biệt: Từ “chuyên biệt” (niche) gợi ý về một điều gì đó nhỏ và có thể quản lý được, một lĩnh vực mà trong đó bạn có thể xây dựng doanh nghiệp của bạn, tránh nhiều rủi ro mà có thể chờ đợi bạn ở một dự án tham vọng. Trong chính sách đối ngoại, ngoại giao chuyên biệt bao hàm một mô thức đặc thù của quản trị dựa trên kỹ năng ý tưởng, lãnh đạo chuyên môn hướng dẫn xây dựng liên kết nhằm tạo ra động lực chính trị xung quanh một nhóm vấn đề cụ thể. Ngoài ra, ngoại giao chuyên biệt đòi hỏi một “danh tiếng tốt về sự thân ái, trách nhiệm và tài xử trí”¹.

Một đặc điểm trung tâm trong nền ngoại giao của các quốc gia tầm trung là sự can dự với quản trị toàn cầu trong các lĩnh vực chuyên biệt mà họ có thể dẫn dắt và định hình các chương trình nghị sự cũng như đóng góp vào sự phát triển các năng lực trong quản trị toàn cầu, điển hình là trong các thể chế đa phương. Theo lý thuyết quan hệ quốc tế truyền thống, các nước lớn lập ra các thể chế quốc tế nhưng sự duy trì và phát triển của những thể chế đó tùy thuộc vào sự tương đồng lợi ích giữa các chủ thể, đó là dư địa của vai trò các quốc gia tầm trung có thể phát triển. Những lĩnh vực, vấn đề mà các nước tầm trung đã đưa ra những sáng kiến quan trọng bao gồm: gìn giữ hòa bình, cấm phổ biến vũ khí hạt nhân, trật tự kinh tế quốc tế,

1. Xem Taulbee, James Larry, Ann Kelleher & Peter C. Grosvenor: “Lesser States and Niche Diplomacy”, *Norway’s Peace Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, pp.1-22.

xóa giã nợ, cấm mìn sát thương, xây dựng thể chế, ngăn ngừa xung đột, quyền con người, viện trợ nghèo đói và phát triển bền vững - những vấn đề không trực tiếp liên quan đến lợi ích quan trọng của các nước lớn. Vai trò đó của các nước tầm trung một phần xuất phát từ nhận thức về những quan ngại chính đáng của họ trong vấn đề an ninh con người. Sự phát triển ý tưởng chính cho an ninh con người đã mở ra những cơ hội cho các sáng kiến của các nước vừa và nhỏ ở những lĩnh vực mà trước đây được cho là thuộc phạm vi chủ yếu của các nước lớn.

Các quốc gia tầm trung cũng tận dụng uy tín của họ như là những “công dân tốt toàn cầu”. Như Robert Cox (năm 1989) đã nhận xét, “các quốc gia tầm trung... không giống như các nước lớn, họ không bị nghi ngờ có ý đồ thống trị và bởi vì họ có nguồn lực đủ để cho phép họ hiệu quả về mặt chức năng”¹. Tương tự, Cooper cho rằng quốc gia tầm trung có một vai trò đặc biệt trong việc cung cấp dẫn dắt ý tưởng và kỹ thuật trong các lĩnh vực chuyên biệt, nơi họ thể hiện một mô thức nghệ thuật quản trị đặc thù nhấn mạnh vào xây dựng liên kết và hợp tác. Họ cũng thích nghi trên cơ sở chọn lọc vai trò xúc tác (tập trung vào việc tạo ra năng lượng chính trị xung quanh một vấn đề cụ thể) và điều phối. Thậm chí, khi không được xem là quốc gia tầm trung xét về khía

1. Xem Robert W. Cox: “Middlepowermanship, Japan, and future world order”, *International Journal*, 44.4, 1989, pp.823-862.

ạnh sức mạnh quân sự, vật chất hay địa vị quốc tế, họ đôi khi có thể đóng vai trò quan trọng như người trung gian, nước cung cấp viện trợ chủ yếu hoặc những cách thức khác. Lưu ý rằng, những nước lớn cũng có thể phát triển ngoại giao chuyên biệt và những khả năng đặc thù khác. Điểm khác biệt ở đây là các nước lớn, không giống các nước vừa và nhỏ, thiếu sự cần thiết lẫn động cơ để thực thi ngoại giao chuyên biệt. Các nước lớn thường có thể gây ảnh hưởng cũng như áp đặt quyền lực trên phạm vi rộng. Tuy nhiên, đôi khi họ thất bại và phải tôn trọng những chủ thể khác - với ít sức mạnh hơn nhưng nhiều lợi thế hơn².

Từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai đến nay, các quốc gia tầm trung đã đạt được sự tự chủ tương đối để can dự vào ngoại giao chuyên biệt ở cấp độ toàn cầu như: ủng hộ quyền con người, thúc đẩy hòa bình, xóa đói giảm nghèo, chống lại việc phổ biến hạt nhân và ủng hộ hành động toàn cầu chống biến đổi khí hậu³. Các quốc gia tầm trung sở hữu những khả năng kỹ thuật và tài chính (bộ máy chính sách mạnh, nguồn lực tài chính, khả năng quân sự...)

1. Xem Henrikson Alan K.: "Niche diplomacy in the world public arena: The global 'corners' of Canada and Norway", *The new public diplomacy*, Palgrave Macmillan, London, 2005, pp.67-87.

2. Xem Andrew Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid*.

3. Andrew F. Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid*, p.21.

ở mức vừa phải. Do đó, họ phù hợp để đóng vai trò dẫn dắt, điều phối trong lĩnh vực an ninh phi truyền thống (và an ninh con người), phi quân sự như biến đổi khí hậu, kinh tế, nhân khẩu, vốn là những vấn đề chính trị tầm thấp (low politics) so với những vấn đề chính trị tầm cao (high politics) như kiểm soát vũ khí và cân bằng chiến lược.

Động lực cho những dạng thức ngoại giao chuyên biệt khác nhau nằm ở hành vi ngoại giao của nước vừa và nhỏ, vốn có nền tảng quy chuẩn nhấn mạnh vào kỹ năng ngoại giao và chuyên môn kỹ thuật. Các quốc gia tầm trung có thể thành công trong việc tạo ra sự thay đổi do kỹ năng ngoại giao cũng như khả năng xác lập một vị thế đáng tin cậy trên trường quốc tế của họ, điều giúp họ có thể hành động như những người dẫn dắt đạo lý và tri thức. Các nước tầm trung cũng thường có đội ngũ ngoại giao lành nghề, được thể chế hóa và có khả năng phổ biến các ý tưởng và mục tiêu chính sách đối ngoại thông qua mạng lưới các phái đoàn ngoại giao rộng lớn¹.

Kết nối mạng lưới (networking) là một khâu quan trọng trong thực thi ngoại giao chuyên biệt. Cũng giống như trong kinh doanh và các hoạt động khác, để có một lĩnh vực

1. Truy cập tại <https://www.britannica.com/topic/middle-power#ref1231331>.

chuyên biệt trong ngoại giao đòi hỏi cần có sự công nhận rộng rãi của những chủ thể khác. Việc tạo ra và duy trì một lĩnh vực chuyên biệt trong một thế giới toàn cầu hóa cạnh tranh bao gồm các thực thể đi tìm kiếm sự chú ý và vị thế đòi hỏi cần phải đánh bóng tên tuổi. Do đó, các nước vừa và nhỏ cần nỗ lực xây dựng thương hiệu quốc gia thông qua các hoạt động ngoại giao công chúng ở tầm quốc tế và khu vực, sự vận động trực tiếp của các quan chức và các nhà ngoại giao... trong việc thu hút sự phối hợp và ủng hộ của thế giới¹.

Những đặc điểm khác của ngoại giao chuyên biệt bao gồm: tập trung vào củng cố sự đồng thuận, hợp tác về một vấn đề chuyên biệt và đóng vai trò như là cầu nối, trung gian hòa giải, xúc tác, điều phối hay dẫn dắt. Dạng hoạt động này nhấn mạnh nhiều vào xây dựng thể chế cùng kỹ năng quản lý, dù là mang tính chất chính thức hoặc không chính thức. Ngoại giao chuyên biệt được hiểu như là một chiến lược nhằm đạt được những mục tiêu chính sách cụ thể nhưng không tách biệt khỏi những nguyên tắc định hướng. Xác định các lĩnh vực chuyên sâu và xây dựng các mạng lưới trong những vấn đề này là quan trọng để thực thi thành công ngoại giao chuyên biệt. Để làm được điều đó, các quốc gia tầm trung cần phải tăng cường khả năng định hình sáng tạo các ý tưởng chính sách và nuôi dưỡng

1. Henrikson, Alan K: "Niche diplomacy in the world public arena: The global 'corners' of Canada and Norway", *Ibid*, p.71.

một mạng lưới chính sách với các tổ chức quốc tế. Ngoại giao chuyên biệt của các quốc gia tâm trung không cần kiến thức khoa học vĩ đại hoặc những nguồn lực lớn để xây dựng mạng lưới. Thay vào đó, tập trung vào một vấn đề cụ thể và xây dựng một mạng lưới quốc tế là điều quan trọng. Ví dụ, Canada đã phối hợp với Liên hợp quốc để gửi và đào tạo các lực lượng gìn giữ hòa bình. Trong khi đó Na Uy và Thụy Điển có danh tiếng tốt trên thế giới trong việc thực thi các giá trị và quy chuẩn toàn cầu. Méhicô thúc đẩy mô hình “tăng trưởng xanh”, còn Hàn Quốc tìm cách đóng vai trò đổi mới sáng tạo trong việc tăng cường tính hiệu quả của phát triển và kết hợp các chính sách môi trường với tăng trưởng kinh tế để tạo thành mô hình phát triển dựa trên tăng trưởng bền vững tự thân (self-sustaining growth)¹. Với việc gia tăng các vấn đề an ninh phi truyền thống, các quốc gia tâm trung và thậm chí là các nước nhỏ có thể đóng vai trò sáng tạo trong những lĩnh vực liên quan như cứu trợ thiên tai, cứu trợ tị nạn và những lĩnh vực chuyên biệt khác².

Trong những vấn đề chuyên biệt này, các quốc gia tâm trung có thể đóng vai trò: (i) xúc tác (catalyst) thông qua các sáng kiến ngoại giao; (ii) vai trò điều phối, dẫn dắt

1. Andrew F. Cooper: *Niche diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, Springer, 2016.

2. Lee Sook Jong: *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21st Century*, Springer, 2016.

(facilitator) thông qua xây dựng các chương trình nghị sự, xây dựng đồng thuận, xây dựng lòng tin; và (iii) vai trò quản lý (manager) thông qua hỗ trợ xây dựng thể chế đa phương¹. Vai trò xúc tác cung cấp năng lượng tri thức và chính trị để đưa ra những sáng kiến và dẫn dắt, tập hợp sự ủng hộ. Nước đóng vai trò xúc tác sẽ dẫn dắt việc tập hợp đa ngoại giao để giải quyết một vấn đề quốc tế cụ thể. Vai trò điều phối tập trung vào việc thiết lập chương trình nghị sự trong những vấn đề cụ thể và tham gia vào một số hình thức hoạt động mang tính hiệp hội, cộng tác và liên minh/liên kết. Nước điều phối tham gia các hoạt động hợp tác nhằm định hình chương trình nghị sự và đạt được thỏa thuận quốc tế. Vai trò quản lý nhấn mạnh việc xây dựng thể chế, tạo ra các tổ chức và thể chế chính thức, phát triển những công ước hay quy chuẩn quốc tế. Một nước quản lý đóng vai trò trung tâm trong việc xây dựng thể chế, cho dù điều này diễn ra trong các cơ chế quốc tế chính thức hoặc các công ước và quy chuẩn quốc tế và thực thi ngoại giao xây dựng lòng tin nhằm phá vỡ thế bế tắc².

1. Xem Vũ Lê Thái Hoàng và Lê Linh Lan: “Vai trò của ngoại giao đa phương trong chính sách đối ngoại của quốc gia tâm trung: Trường hợp của Ấn Độ”, *Tlđđ*, tr.87-116.

2. Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott & Kim Richard Nossal: *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*, *Ibid*, p.242.

Quốc gia tâm trung trong khi triển khai nền ngoại giao chuyên biệt thể hiện những vai trò lãnh đạo điển hình. Ví dụ như Canada, Ôxtrâyliia và Hàn Quốc là những ví dụ về quốc gia tâm trung tận dụng ngoại giao chuyên biệt để tăng cường vị thế quốc tế thông qua việc đảm nhận vai trò lãnh đạo trong những lĩnh vực chuyên sâu, mới nổi của chính trị quốc tế như giải quyết biến đổi khí hậu toàn cầu, chống phổ biến hạt nhân, cấm mìn sát thương, xóa nợ và viện trợ cho các nước nghèo, thúc đẩy an ninh con người, thiết lập trật tự kinh tế mới,... - những vấn đề vốn được cho là không trực tiếp liên quan đến lợi ích sống còn của các nước lớn. Trong những vấn đề này, các quốc gia tâm trung có thể thiết lập và tác động đến chương trình nghị sự quốc tế, tập hợp lực lượng, và thậm chí là thách thức bá quyền của các nước lớn. Trên thực tế, trái với dự đoán của các nhà Hiện thực, vốn cho rằng các quốc gia tâm trung sẽ theo đuổi các nước lớn trong các vấn đề an ninh toàn cầu, các quốc gia tâm trung đã thực thi một cách độc lập sự lãnh đạo trong việc phổ biến chương trình nghị sự an ninh con người.

Tóm lại, các nước vận dụng ngoại giao chuyên biệt thực thi một loạt các hoạt động ngoại giao nhằm mang lại những phần thưởng vật chất và phi vật chất như cơ hội thương mại, vị thế và uy tín quốc tế. Đối với các quốc gia tâm trung, sự đầu tư này dựa trên khả năng sáng tạo, chuyên môn kỹ thuật và các hoạt động ngoại giao chuyên biệt theo lôgích của cách tiếp cận chức năng là tập trung

thế mạnh và kỹ năng vào những vấn đề cụ thể trong những lĩnh vực mà họ có nguồn lực lớn hoặc phẩm chất, danh tiếng¹.

2.3. Thực tiễn ngoại giao chuyên biệt của một số quốc gia

Trường hợp Canada

Là một quốc gia tầm trung phát triển, sự kết hợp giữa quyền lực mềm và xây dựng liên kết với nhiều chủ thể khác định hình tầm nhìn của Canada về nền ngoại giao mới, nơi mà những kết quả tốt đạt được bằng “những ý tưởng tốt và nguồn lực tập trung phù hợp”. Andrew Cooper cho rằng, Canada gặp phải vấn đề cân bằng giữa khả năng và cam kết, do đó thay vì phát triển nền ngoại giao phân tán thì nên áp dụng cách tiếp cận chuyên biệt, lựa chọn. Ngoại giao chuyên biệt dựa trên tiền đề là trong bối cảnh hạn chế tài chính, Canada phải đưa ra những lựa chọn khó khăn nhằm duy trì uy tín cho chính sách đối ngoại của mình. Theo Cooper, Canada phải duy lý, lựa chọn khôn khéo và đầu tư vào những lĩnh vực mà nước này có lợi thế so sánh. Chính sách đối ngoại phải mang tính hiệu quả và Canada phải chọn những vấn đề mà mình có “tác động tối đa”. Đầu tiên là lựa chọn vấn đề, bao gồm những lĩnh vực như quyền phụ nữ, an ninh toàn

1. Xem Andrew F. Cooper: *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*, *Ibid.*

diện, cải cách các thể chế tài chính, bảo vệ các tài nguyên thiên nhiên và xây dựng hòa bình¹. Potter nhấn mạnh thêm, tầm quan trọng của quyền lực mềm, dựa trên tri thức và ý tưởng hơn là sử dụng vũ lực và ông gắn quyền lực mềm với công nghệ thông tin và “việc thúc đẩy trụ cột văn hóa trong chương trình nghị sự chính sách đối ngoại”. Potter cũng tập trung vào giao tiếp quốc tế và di cư quốc tế như những lĩnh vực đáng để Canada đầu tư chuyên biệt hóa². Canada đã lồng ghép những vấn đề này trong những thể chế đa phương mà họ tham gia như Liên hợp quốc cũng như Khối Thịnh vượng chung và Cộng đồng Pháp ngữ. Rõ ràng nhất, nước này đã đi tiên phong trong lĩnh vực gìn giữ hòa bình. Canada cũng nổi tiếng vì đã dẫn dắt nỗ lực quốc tế nhằm cấm mìn sát thương - hay còn gọi là Tiến trình Ottawa. Canada cũng là nước viện trợ chủ yếu cho các nước đang phát triển, bao gồm những nước nghèo nhất.

Trường hợp Na Uy

Là một nước tâm trung tách biệt khỏi trung tâm châu Âu, có dân số ít nhưng giàu có do nguồn dầu mỏ, Na Uy

1. Xem Andrew Cooper: “In search of niches: Saying “yes” and saying “no” in Canada’s international relations”, *Canadian Foreign Policy Journal*, 3.3, 1995, pp.1-13.

2. Xem Evan H. Potter: “Niche diplomacy as Canadian foreign policy”, *International Journal*, 52.1, 1997, pp.25-38.

đã tự định vị mình trên trường quốc tế với ngoại giao trung gian hòa giải và ngoại giao nhân đạo. Tuy nhiên, Na Uy không có đủ nguồn lực “cây gậy và củ cà rốt” để tạo sức ép với các bên nhằm đi đến một giải pháp cho xung đột mà Na Uy cần nguồn lực của các đối tác và các tổ chức khác. Điều này thúc đẩy Na Uy tìm ra lĩnh vực chuyên biệt phù hợp trong tiến trình ngoại giao vốn đòi hỏi kỹ năng và tài trí. Na Uy chọn lựa các lĩnh vực chuyên biệt tốt dựa trên những lợi ích được xác định phù hợp với khả năng. Na Uy rất thành công trong nỗ lực kiến tạo hòa bình thế giới với vai trò trung gian hòa giải tích cực và tự quảng bá thương hiệu “Thủ đô hòa bình của thế giới”. Cho đến nay, đáng kể nhất trong những nỗ lực thúc đẩy hòa bình thế giới của Na Uy là việc mang lại hòa bình cho Trung Đông - hay còn gọi là Tiến trình Oslo, ngoài ra Na Uy còn tổ chức các cuộc đối thoại hòa bình giữa chính quyền Philippin và phiến quân miền Nam, giữa Crôatia và Nam Tư, giữa chính quyền Côlômbia và phong trào nổi loạn FARC. Na Uy cũng gửi quân gìn giữ hòa bình đến đảo Síp, Xômalì và Xuđăng. Các nhà đàm phán Na Uy cũng đã tiến hành nhiều nỗ lực từ năm 1998 đến 2002 nhằm xúc tiến một thỏa thuận chia sẻ quyền lực giữa chính quyền Xri Lanca và lực lượng Những con hổ giải phóng Tamil. Việc tiến hành trao Giải thưởng Nobel hòa bình hằng năm cũng góp phần xây dựng thương hiệu quốc gia cho Na Uy như là một nước tích cực kiến tạo hòa bình.

Ngoài ra, Na Uy cũng nổi tiếng là nước viện trợ hào phóng cho các nước nghèo. Tỷ lệ đóng góp cho viện trợ tính theo phần trăm thu nhập quốc dân của nước này ở mức cao nhất trên thế giới. Mark Leonard và Andrew Small nhận xét: “Na Uy chỉ đứng thứ 115 về diện tích trên thế giới nhưng nước này đang dẫn dắt thế giới như là một cường quốc nhân đạo, vượt xa tất cả các nước khác xét về sự đóng góp của nước này cho viện trợ nước ngoài, vai trò trong gìn giữ hòa bình và các tiến trình hòa bình cũng như sự cam kết của Na Uy đối với việc phát triển những dạng thức mới cho quản trị toàn cầu. Sự cam kết này không chỉ bó hẹp trong những hoạt động của Chính phủ Na Uy mà còn thấm nhuần trong mỗi một khía cạnh của xã hội Na Uy, từ các tổ chức phi chính phủ và các doanh nghiệp cho đến những người dân bình thường”¹.

Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, ngay cả khi được thực thi bởi chính phủ của một quốc gia tâm trung lâu đời như Canada hay một nước nhỏ hơn nhưng giàu có như Na Uy, chính sách đối ngoại của một nước thường không thể phát triển nếu như không chú tâm đến mô thức hiện tại và nhất là những sự chuyển dịch trong thế cân bằng quyền lực ở cấp độ địa phương, khu vực và toàn cầu. Một phần thành công của nền ngoại giao chuyên biệt của Canada là do mối quan hệ đặc biệt của nước này với Mỹ. Trong khi đó, các nhà

1. Mark Leonard & Andrew Small: “Norwegian public diplomacy”, *The Foreign Policy Centre*, London, 2003.

lãnh đạo Na Uy đã giữ được thế trung lập trong quan hệ giữa Mỹ và EU (Na Uy là thành viên của NATO nhưng không phải là thành viên của EU) và cân bằng tốt giữa hai nhóm vấn đề khác nhau là cân bằng quan hệ nước lớn và theo đuổi chương trình nghị sự nhân quyền - phát triển kinh tế - giải quyết xung đột vốn thường dẫn Na Uy theo hướng xung đột tiềm tàng với ưu tiên chính sách của Mỹ. Ngoài ra, còn phải kể đến sự kết nối mạng lưới của hai nước này. Canada và Na Uy, mặc dù ở hai châu lục khác nhau và cũng khác nhau về tầm vóc, lại có sự tương đồng đáng kể trong lĩnh vực ngoại giao chuyên biệt. Hai nước thường phối hợp trong các sự kiện quốc tế, cả ở cấp song phương lẫn các kênh đa phương chính thức và phi chính thức, là những “người cùng chí hướng” trong cách tiếp cận chung đối với các vấn đề toàn cầu và khu vực.

Trường hợp Xingapo

Xingapo tuy là nước nhỏ về địa lý, dân số nhưng có tiềm lực kinh tế và vị thế quốc tế của một quốc gia tầm trung ở khu vực, ghi nhiều dấu ấn với ngoại giao chuyên biệt tập trung vào lĩnh vực nguồn nước và nỗ lực nhân đạo. Xingapo do điều kiện địa lý đặc thù của mình trước đây phải dựa vào nguồn cung nước sinh hoạt từ Malaixia. Tuy nhiên, Xingapo (thông qua hợp tác với Ixraen) không những đã nỗ lực phát triển chuyên môn về khai thác nguồn nước đến mức đủ tự cấp mà nhờ chuyên môn sâu về kỹ thuật công nghệ nước cũng như kinh nghiệm trong

quản lý nguồn nước đô thị ngày nay còn trở thành một trong những nhà lãnh đạo quốc tế trong những vấn đề về nguồn nước. Trong thời gian qua, Xingapo đã chuyển giao kinh nghiệm, hỗ trợ kỹ thuật và tập huấn cho các nước khác (Ấn Độ, Môritani) cũng như trợ giúp nhân đạo bằng hình thức hỗ trợ phát triển các hệ thống quản lý nước cho các nước đang phát triển là thành viên của Tổ chức Y tế thế giới (WHO) chưa có hệ thống quản lý nước ổn định hay vừa trải qua thiên tai lũ lụt (Campuchia, Thái Lan)¹. Tháng 3/2012, Xingapo được chọn là trung tâm điều phối của WHO về vấn đề nước uống an toàn và quản lý nước đô thị tích hợp. Theo đó, Xingapo đóng vai trò là trung tâm nghiên cứu chính sách khu vực của WHO về các quan ngại liên quan như các vấn đề điều phối, cấu trúc ngành công nghiệp nước và giá nước. Xingapo cũng tiến hành các hoạt động tăng cường năng lực và tập huấn cho các nước thành viên WHO, nhất là các nước Đông Nam Á và Tây Thái Bình Dương². Ngoại giao “nước”, do đó đã góp phần không nhỏ trong việc xây dựng hình ảnh quốc gia cũng như sức mạnh mềm của Xingapo. Gần đây, Xingapo cũng đi tiên phong trong cách mạng công nghiệp 4.0 với quá trình chuyển đổi số và phát triển kinh tế số mạnh

1. Truy cập tại <https://mothership.sg/2018/06/singapore-water-niche-diplomacy/>.

2. Truy cập tại <https://www.eastasiaforum.org/2013/01/31/singapore-niche-diplomacy-through-water-expertise/>.

mẽ, có nhiều sáng kiến về xây dựng đô thị thông minh ở khu vực.

Từ kinh nghiệm của Canada, Na Uy và Xingapo, có thể thấy, dù lựa chọn áp dụng chiến lược nào thì các nước này đều cố gắng xây dựng nền ngoại giao chuyên biệt dựa trên những lĩnh vực thế mạnh cũng như phục vụ lợi ích toàn cầu (global good), có nghĩa là không chỉ làm lợi cho nước mình mà còn cho nhân loại. Việc xây dựng thương hiệu ngoại giao quốc gia hướng đến việc đóng góp cho thế giới trở nên tốt đẹp hơn, được chấp nhận rộng rãi trong và ngoài nước, có cơ hội thành công nhiều hơn nếu như được hỗ trợ với đầy đủ nhân lực và vật lực.

Ngoài ra, cũng cần lưu ý để giữ được một sự chuyên biệt quốc gia đặc thù trong một thời gian dài ngày càng khó khăn hơn, nhất là khi cấu trúc chính trị hiện tại thay đổi sau Chiến tranh lạnh, tác động của toàn cầu hóa cũng như sự cạnh tranh của các nước khác. Như thuyết Tiến hóa của Darwin, những lĩnh vực chuyên biệt cũ mất đi và những nhân tố mới xuất hiện, do vậy các nước cần phải thường xuyên thích nghi, nếu không sẽ bị đào thải, mất vai trò.

3. Ngoại giao chuyên biệt: Hướng đi, ưu tiên mới của ngoại giao Việt Nam đến năm 2030

Nhân dịp kỷ niệm 90 năm ngày thành lập Đảng Cộng sản Việt Nam (ngày 03/02/2020), Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng nhận định “đất nước ta chưa bao giờ có

được cơ đồ, tiềm lực, uy tín và vị thế như ngày nay"¹. Sau hơn ba thập kỷ đổi mới và hội nhập quốc tế, có thể nói, Việt Nam đã vươn lên trở thành quốc gia tâm trung (hay cường quốc hạng trung) trong quan hệ quốc tế xét theo ba tiêu chí *năng lực, chính sách và sự công nhận của quốc tế*².

Về *năng lực hay sức mạnh (định lượng)*, Việt Nam tuy còn thua kém nhiều mặt và phải nỗ lực rất lớn nếu so với nhóm cường quốc và tâm trung dẫn đầu, song không thua kém, thậm chí vượt trội nhiều nước nhỏ và tâm trung khác trên một số phương diện. Ví dụ, Việt Nam xếp thứ 68 về diện tích, 15 về dân số, 46 về quy mô nền kinh tế, các chỉ số phát triển kinh tế - xã hội tích cực, được cộng đồng quốc tế đánh giá cao. Ngân hàng Thế giới đánh giá Việt Nam đã phát triển vượt bậc từ một trong những quốc gia nghèo nhất trên thế giới trở thành quốc gia thu nhập trung bình thấp, với GDP đầu người đạt khoảng 2.800 USD năm 2019, hơn 45 triệu người thoát nghèo; là một trong những nền kinh tế có tốc độ tăng trưởng cao và năng động nhất trong khu vực (dao động trong khoảng 5,25-7,08%, liên tục từ năm 2012 đến 2019); Chỉ số Vốn con người (HCI) xếp thứ 48/157 quốc gia và vùng

1. Xem Trần Bình: "Tổng Bí thư, Chủ tịch nước Nguyễn Phú Trọng: Đất nước ta chưa bao giờ có được cơ đồ, tiềm lực, uy tín và vị thế như ngày nay", *Tlđđ*.

2. Xem Lê Đình Tĩnh: "Mục tiêu cường quốc tâm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030", Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, 2 (113), tháng 6/2018, tr.22-53; Lê Hồng Hiệp: "Đến lúc Việt Nam định vị mình là 'cường quốc hạng trung'", *Vietnamnet*, ngày 17/8/2018.

lãnh thổ và đứng thứ hai ở ASEAN, chỉ sau Xingapo¹, Chỉ số Phát triển con người (HDI) là 0,63 thuộc nhóm cao của thế giới, Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu (GCI) xếp thứ 67/141 quốc gia và nền kinh tế. Về sức mạnh quốc phòng, theo Global Firepower, Việt Nam xếp thứ 23/137 quốc gia và vùng lãnh thổ năm 2019², được đánh giá là một trong những quốc gia có sức mạnh quân sự hàng đầu khu vực, nhất là Đông Nam Á.

Về chính sách (hay chức năng, hành vi), từ tư duy, đường lối đến triển khai đối ngoại của Việt Nam trong hơn ba thập kỷ qua đều thể hiện rõ nét chiều hướng chính sách của một quốc gia tầm trung. Đó là sự kết hợp biện chứng giữa nguyên tắc độc lập, tự chủ và chủ trương đa dạng hóa, đa phương hóa, cân bằng động và linh hoạt trong quan hệ với các đối tác; là sự phát triển tiệm tiến từ phương châm muốn là bạn, đối tác tin cậy đến thành viên có trách nhiệm, đóng góp vào nỗ lực chung giải quyết các thách thức toàn cầu, tức là trở thành “công dân tốt” của cộng đồng quốc tế; là sự chuyển dịch từ hội nhập kinh tế sang hội nhập quốc tế sâu rộng, toàn diện, chủ động, tích cực, gắn liền với sự nâng tầm của đối ngoại đa phương, từ người chủ yếu chấp nhận luật chơi trở thành người góp

1. Truy cập tại <https://www.worldbank.org/vi/country/vietnam/overview>.

2. Truy cập tại <https://globalfirepower.com/countries-listings.asp>, truy cập ngày 10/5/2020.

phần định hình luật chơi của hệ thống quốc tế, vươn lên đóng vai trò nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải tại các diễn đàn đa phương, khu vực quan trọng. Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII và Chỉ thị số 25-CT/TW ngày 08/8/2018 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030 là những văn bản định hướng lớn về chiều hướng phát triển đó. Như vậy, với Việt Nam, việc định vị quốc gia tâm trung không có hàm ý về ứng xử theo thứ bậc sức mạnh, quyền lực, mà chủ yếu là hàm ý chính sách theo hướng tự tin, chủ động, tích cực hơn trong mở rộng không gian, cơ hội đối ngoại để trở thành “công dân tốt” trong quan hệ quốc tế, qua đó phục vụ hiệu quả nhất lợi ích quốc gia - dân tộc trong bối cảnh mới. Chủ trương, đường lối, chính sách đó cũng góp phần tạo nên bản sắc đối ngoại Việt Nam¹.

Về sự công nhận quốc tế (hay vị thế, uy tín quốc tế), với đường lối đối ngoại nói trên, vị thế quốc gia tâm trung của Việt Nam ngày càng được quốc tế công nhận rộng rãi. Việt Nam hiện có quan hệ ngoại giao với hầu như tất cả các nước thành viên Liên hợp quốc (189/193); xác lập khuôn khổ quan hệ với tất cả 5 nước Ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc trong tổng số 16 Đối tác chiến lược, 14 Đối tác

1. Xem Lê Đình Tĩnh: “Mục tiêu cường quốc tâm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030”, *Tlđđ*, tr.47-48.

toàn diện¹; là thành viên của hơn 70 tổ chức/diễn đàn khu vực, toàn cầu; nền kinh tế có độ mở lớn, hội nhập sâu rộng với khu vực, thế giới, có quan hệ thương mại với 230 thị trường, trong đó có FTA với 60 nền kinh tế, là điểm đến ngày càng hấp dẫn, an toàn, đáng tin cậy cho các nhà đầu tư, khách du lịch quốc tế.

Xét chiều hướng phát triển thế và lực tổng thể cũng như định hướng đối ngoại của Việt Nam đến năm 2030 mang những đặc thù của một quốc gia tầm trung, qua khung phân tích lý thuyết và một số trường hợp kinh nghiệm thực tiễn của quốc tế nêu ở trên, có thể thấy *ngoại giao chuyên biệt cần và phải là hướng đi, ưu tiên mới của ngoại giao Việt Nam đến năm 2030 (và xa hơn trong thế kỷ XXI), góp phần hoạch định, triển khai hiệu quả Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2021-2030 và Chiến lược đối ngoại đến năm 2030.*

Đề xuất ưu tiên và đầu tư nhiều hơn cho ngoại giao chuyên biệt nên được hiểu là sự bổ trợ, nâng tầm và tăng tính hiệu quả cho ngoại giao Việt Nam nói riêng và đối ngoại Việt Nam nói chung trong thời gian tới. Thực tiễn chính sách và hoạt động đối ngoại của Việt Nam thời gian qua được thiết kế và triển khai theo trục chủ thể (đối ngoại Đảng, ngoại giao Nhà nước, đối ngoại Quốc hội, đối ngoại Nhân dân), theo các nhóm đối tác (láng giềng, khu vực, nước lớn, bạn bè truyền thống và các đối tác khác, đối ngoại

1. Nhandan.com.vn/tin-tuc-su-kien-ngoai-giao-viet-nam-75-nam-dong-hanh-cung-dan-toc-614495, truy cập ngày 12/9/2020.

đa phương), theo khuôn khổ (đối tác chiến lược, đối tác toàn diện, đối tác chiến lược theo lĩnh vực), theo trụ cột nội dung (ngoại giao chính trị, ngoại giao kinh tế, ngoại giao văn hóa). Việc đi sâu vào một chủ đề/vấn đề/lĩnh vực (nhất là về phát triển) hay phương thức chuyên biệt, cụ thể, phù hợp với thế mạnh và lợi ích của Việt Nam đã có một số tiền lệ và bước đầu thử nghiệm, nhưng chủ yếu đặt trong tổng thể quan hệ với một số đối tác và tại một số diễn đàn đa phương mà chưa trở thành một định hướng đối ngoại chung mang tính hệ thống, xuyên suốt, được triển khai đồng bộ, rộng khắp với nhiều đối tác, tại nhiều diễn đàn, tạo nên hiệu ứng tổng thể, phục vụ hiệu quả lợi ích của đất nước ngoại giao chuyên biệt trước hết là sự đề cao vai trò tích cực, chủ động, tiên phong của ngành ngoại giao trong tìm tòi cách làm mới có chọn lọc, trọng tâm, trọng điểm, chọn chủ đề, phương thức, lĩnh vực mới phù hợp với lợi ích, thế mạnh quốc gia và xu thế của quốc tế để tối ưu hóa nguồn lực có hạn và phục vụ hiệu quả nhất lợi ích quốc gia - dân tộc, đặc biệt là lợi ích phát triển.

Ngoại giao chuyên biệt như một phương thức và công cụ sẽ mang lại nhiều lợi ích về chiến lược, an ninh, phát triển và vị thế cho một nước tâm trung như Việt Nam. Cụ thể:

Thứ nhất, góp phần định hình, làm phong phú thêm bản sắc đối ngoại của Việt Nam với tầm vóc của một quốc gia tâm trung trong khu vực và trên thế giới, là thành viên tích cực, có trách nhiệm, là “công dân tốt” của cộng đồng quốc tế, không chỉ quan tâm đến lợi ích của mình mà còn

quan tâm, phối hợp, giúp đỡ các nước khác trong khả năng phù hợp.

Thứ hai, thúc đẩy hợp tác trong các vấn đề phi chính trị, ít nhạy cảm, giúp mở rộng không gian, dư địa chiến lược (trong đó có mở rộng mạng lưới hợp tác giữa các quốc gia tầm trung với nhau trong bối cảnh sức ép do cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn gia tăng), qua đó tăng cường xây dựng lòng tin, đan xen lợi ích với các đối tác, vừa duy trì được khả năng độc lập, tự chủ, vừa đẩy mạnh đa dạng hóa, đa phương hóa, phát huy vai trò, vị thế quốc tế của đất nước. Do đó, ngoại giao chuyên biệt đòi hỏi đáp ứng hai đặc tính cơ bản là *lồng ghép chính sách* (giữa đối ngoại và các lĩnh vực chuyên ngành) và *phối hợp triển khai* (giữa Bộ Ngoại giao, các cơ quan đại diện và các bộ, ngành, doanh nghiệp, địa phương).

Thứ ba, góp phần đẩy mạnh hội nhập quốc tế sâu rộng, hiệu quả hơn nữa theo tinh thần ngoại giao phục vụ phát triển, phối hợp với các bộ, ngành, địa phương chọn lựa và thúc đẩy hợp tác quốc tế trong các lĩnh vực/vấn đề phù hợp, qua đó thu hút, tranh thủ tối đa mọi nguồn lực bên ngoài để tiếp tục thúc đẩy công cuộc đổi mới, cải cách, nâng cao sức mạnh tổng hợp của đất nước.

Thứ tư, cụ thể hóa triển khai chủ trương đẩy mạnh, nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030, phát huy vai trò nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải tại các cơ chế đa phương có tầm quan trọng chiến lược với Việt Nam (trong đó có ASEAN), thông qua các sáng kiến, nỗ lực hợp tác trong những

vấn đề/lĩnh vực cụ thể phù hợp với lợi ích, thế mạnh của ta và được khu vực, quốc tế quan tâm, nhất là các thách thức an ninh phi truyền thống, các vấn đề toàn cầu; đa dạng hóa các liên kết, hợp tác theo vấn đề/lĩnh vực cụ thể với các nước cùng lợi ích/quan điểm (like-minded), nhất là các nước nhỏ và tầm trung khác, góp phần thúc đẩy chủ nghĩa đa phương, dân chủ hóa quan hệ quốc tế, xây dựng trật tự dựa trên luật lệ, luật pháp quốc tế.

Thứ năm, muốn triển khai hiệu quả “ngoại giao chuyên biệt” đòi hỏi phải nâng cao năng lực thể chế, sự phối hợp liên ngành (toàn chính phủ) và nguồn nhân lực công tác đối ngoại ở trong nước, đặc biệt là phát huy vai trò cầu nối, xúc tác, song hành của mạng lưới các cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài, tăng cường đào tạo đội ngũ cán bộ ngoại giao chính quy, hiện đại, được trang bị kiến thức tổng hợp, đa ngành và các kỹ năng phù hợp.

CHƯƠNG 2

**XÂY DỰNG LÒNG TIN VÀ NỀN TẢNG HỢP TÁC
TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI
CỦA QUỐC GIA TÂM TRUNG***

Trong bối cảnh mở cửa và hội nhập quốc tế hiện nay, Việt Nam đang trong quá trình đưa quan hệ với các nước, đặc biệt là các nước lớn và các nước láng giềng, đi vào chiều sâu và ổn định, chú trọng hiệu quả, tăng cường sự tin cậy lẫn nhau, tạo sự đan xen lợi ích nhằm củng cố vị thế và bảo đảm lợi ích quốc gia trong quan hệ với các nước này. Trong quá trình này, Việt Nam mong muốn “là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế”¹, kêu gọi “cần cùng nhau chung tay xây dựng lòng tin chiến lược vì hòa bình, hợp tác, thịnh vượng của châu Á - Thái Bình Dương”². Đây là một thông điệp đối ngoại phù

* Nội dung chương này đã được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, số 75, tháng 12/2008.

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.153.

2. Nguyễn Tấn Dũng: “Đối thoại Shangri-La 12”, tháng 6/2013.

hợp với một Việt Nam đang vươn lên trở thành quốc gia tâm trung vì việc xây dựng lòng tin và thúc đẩy quan hệ tin cậy lẫn nhau góp phần đặt nền móng vững chắc cho sự phát triển ổn định, lâu dài, thực chất của quan hệ đối ngoại nói chung (tránh rủi ro và những sự cố bất ngờ), mở rộng mạng lưới ủng hộ, hợp tác trong triển khai ngoại giao chuyên biệt nói riêng.

Nghiên cứu về “lòng tin” và “quan hệ tin cậy lẫn nhau” trong quan hệ quốc tế đã được phát triển thành một dòng nghiên cứu riêng và bắt nguồn từ lĩnh vực nghiên cứu tâm lý học, xã hội học, chính trị trong nước, và các lý thuyết quan hệ quốc tế chủ yếu. Các nghiên cứu tình huống chủ yếu tập trung vào một số ví dụ thành công điển hình (quá trình xây dựng lòng tin và hòa giải Pháp - Đức, sự ra đời và phát triển của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN)) và qua phương pháp so sánh để phân tích, lý giải những tình huống chưa thành công khác.

1. Lý thuyết về “lòng tin”

1.1. Khái niệm lòng tin trong quan hệ quốc tế

Trong xu thế toàn cầu hóa, việc các nước tăng cường hợp tác là một nhu cầu lớn và việc tăng cường lòng tin ngày càng trở nên quan trọng. Xây dựng lòng tin là *điều kiện cần* để hình thành và thúc đẩy hợp tác. Trong thực tiễn, các biện pháp xây dựng lòng tin luôn được coi trọng, nhưng những khác biệt về lợi ích, về lịch sử, văn hóa, chính trị, hệ thống giá trị là những vấn đề có thể làm nảy sinh nghi ngờ.

Trong những trường hợp như thế, các quốc gia, các chủ thể quan hệ quốc tế cảm thấy chưa thật tin tưởng nhau cũng là phản ứng tự nhiên.

Việc đặt vấn đề xây dựng lòng tin xuất phát từ một giả định chính của nhiều lý thuyết quan hệ quốc tế rằng không nước nào tin (hoàn toàn) nước nào, do đó không nên đặt lợi ích của nước mình lệ thuộc vào hành vi chính sách của nước khác - tức là hợp tác quốc tế¹. Khái niệm “lòng tin” được phân tích đầu tiên trong *Lý thuyết Trò chơi* (gồm trò chơi “tình trạng tiến thoái lưỡng nan của tù nhân” và “săn hươu”), trong đó nhấn mạnh mức độ liên lạc, giao tiếp và sự tin cậy lẫn nhau sẽ mang đến ít rủi ro nhất và lợi ích lớn hơn cho tất cả các bên. Thay vì đề cao sự tin cậy lẫn nhau và hợp tác giữa các quốc gia, *thuyết Hiện thực* nhấn mạnh sự cạnh tranh giành quyền lực và nghi ngờ, lợi dụng lẫn nhau để tối đa hóa lợi ích xuất phát từ các quan niệm về “tình trạng vô chính phủ”, “lợi ích so sánh tương đối”, “tổng lợi ích bằng không”, “tự cứu mình”, và “tình trạng tiến thoái lưỡng nan về an ninh”. *Thuyết Thể chế* tuy kế thừa một số giả định chính của thuyết Hiện thực nhưng lạc quan hơn về mức độ tin cậy lẫn nhau và hợp tác giữa các quốc gia với quan niệm về “lợi ích tuyệt đối” và vai trò của các tổ chức/thể chế trong việc chia sẻ thông tin,

1. Xem Đặng Đình Quý và Nguyễn Vũ Tùng: “Lòng tin trong quan hệ quốc tế và định hướng chiến lược xây dựng lòng tin trong quan hệ đối ngoại của Việt Nam”, Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, 1 (76), tháng 3/2009, tr.108.

thúc đẩy lòng tin, tăng cường hợp tác, ngăn ngừa bội ước. *Thuyết Kiến tạo xã hội* cũng kế thừa những giả định chính của các thuyết trên nhưng nhấn mạnh đến các yếu tố phi vật chất trong việc thúc đẩy lòng tin và sự hợp tác giữa các quốc gia thông qua “sự đồng dạng thể chế” và “sự thể chế hóa/quốc tế hóa các chuẩn mực, quy tắc”. Hai yếu tố này có thể đạt được nhờ quá trình “xã hội hóa” trong quan hệ quốc tế, tức là quá trình các quốc gia triển khai quan hệ với nhau, tham gia các tổ chức/thể chế, và thiết lập nên các cộng đồng¹.

Vậy lòng tin là gì, và bản chất cũng như vai trò của lòng tin trong quan hệ quốc tế nên được nhìn nhận ra sao? Thực tế, giống như nhiều thuật ngữ khoa học xã hội khác, không có một định nghĩa thống nhất về lòng tin. Quan niệm về lòng tin được diễn giải khác nhau dưới ảnh hưởng của sự khác biệt văn hóa, và trong các bối cảnh khác nhau. Tuy nhiên, có thể nhận thấy các khái niệm về lòng tin đều được xác định dựa trên hai cách tiếp cận phổ biến là: (i) lòng tin là một tập hợp của sự tin tưởng và kỳ vọng; và (ii) lòng tin là sự sẵn sàng hành động dựa trên sự tin tưởng, ví dụ như việc thể hiện hành vi đáng tin cậy². Nói cách khác, lòng tin có thể

1. Xem John Baylis và Steve Smith: *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations* (3rd edition), Oxford University Press, 2007; Andrew Kydd: “Trust and Mistrust in International Relations”, Princeton University Press, Chapter 1, 2005.

2. Xem P. M. Doney & J. P. Cannon: “Understanding the Influence of National Culture on the Development of Trust”, *Academy of Management Review*, 23(3), 1998, pp.601-620.

hiểu theo nghĩa thụ động là tâm lý hoặc theo nghĩa chủ động là lựa chọn hành vi. Việc hiểu lòng tin vừa là một hiện tượng tâm lý vừa là một hành vi ứng xử đã mở rộng đáng kể phạm vi khái niệm của thuật ngữ này, cũng như mở rộng phạm vi của những vấn đề liên quan, ví dụ như quan hệ tin cậy lẫn nhau trong quan hệ quốc tế.

Khi nói đến lòng tin chính trị quốc tế, có thể quan sát và phân tích dưới nhiều cấp độ khác nhau, bao gồm: lòng tin giữa các nhà lãnh đạo, lòng tin trong bối cảnh nội trị, lòng tin giữa các tổ chức và chính quyền nhà nước, lòng tin vào cấu trúc quản trị đa phương¹. Các quan niệm về lòng tin khác nhau cũng có ảnh hưởng đáng kể đến cách hiểu về lòng tin trong quan hệ giữa các quốc gia. Cần phải phân biệt giữa hàng loạt các biểu hiện khác nhau của lòng tin trong chính trị quốc tế, từ việc lòng tin được xây dựng trực tiếp giữa các chủ thể từ đầu hay việc hình ảnh sẵn có của đối tác tạo ra các mối quan hệ tin cậy hay không tin cậy. Đôi khi, khái niệm lòng tin bị đánh đồng với niềm tin và sự tin tưởng. Ví dụ, Aaron Hoffman cho rằng sự tự tin đặt lòng tin của mình vào người khác là một bước phát triển lớn của “niềm tin thiết yếu”². Do đó, phân tích lòng tin trong quan hệ quốc tế

1. Xem Hiski Haukkala, Carina van de Wetering & Johanna Vuorelma: “Approaching trust and mistrust in International Relations”, in *Trust in International Relations: Rationalist, Constructivist, and Psychological Approaches*, Routledge, London & New York, 2018.

2. Hoffman, A.M: *Building trust: Overcoming suspicion in international conflict* Albany, State University of New York Press, 2006, p.7.

đương đại có thể và nên tiếp cận theo 3 góc độ: (i) đó là một sự lựa chọn hợp lý dựa trên tính toán; (ii) thực trạng xã hội dựa trên sự phát triển của luật lệ và bản sắc; và (iii) ảnh hưởng của cảm xúc chủ quan đến quá trình hoạch định chính sách¹.

Cụ thể, “lòng tin” có những thuộc tính sau²:

Thứ nhất, là một trạng thái tâm lý và một dạng nhận thức, vì biểu hiện của lòng tin là sự trông đợi/kỳ vọng về hành vi của đối tượng. Tuy nhiên, lòng tin không chỉ là sự đánh giá hay kỳ vọng về đối tượng, mà còn là hành vi chọn lựa/quyết định có cơ sở về việc đặt lòng tin vào đối tượng.

1. Ruzicka, J., and Keating V.C.: “Going global: Trust research and international relations”, *Journal of Trust Research*, 5, 2015, p.12.

2. Theo Bernard Barber: *The Logic and Limits of Trust*, Rutgers University Press, 1983, pp.164-165; Kramer: “Trust and distrust in organizations: emerging perspectives, enduring questions”, *Annual Reviews in Psychology*, Vol.50, 2/1999; Mayer: “An integrative model of organizational trust”, *Academy of Management Review*, Vol.20, No.3, 1995; D.McAllister: “Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations”, *Academy of Management Journal*, Vol.38, No.1, 1995; Niklas Luhmann: *Trust and Power*, Chichester: John Wiley & Sons, 1979; Meyerson: “Swift trust and temporary groups”, in Kramer, R.M & Tyler T.R. (Eds.): *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1996, pp.166-195; D. Gambetta: “Can we trust trust?”, in Gambetta D.: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relationships*, Basil Blackwell, New York, 1988, pp.213-237; M. Deutsch: “The effect of motivational orientation upon Trust and suspicion”, *Human Relations*, Vol.13, 1960, pp.123-139.

Nói cách khác, lòng tin là thái độ sẵn sàng gửi gắm lợi ích của mình vào những đối tượng khác (hay nói cách khác là đặt lợi ích của mình lệ thuộc vào hành vi, chính sách của những đối tượng khác - tức là hợp tác quốc tế).

Thứ hai, có tính tương quan giữa các chủ thể với tiền đề là sự đáng tin cậy về ý đồ, hành vi, năng lực, vai trò của đối tượng. Lòng tin và nhận thức về sự đáng tin cậy là thuộc tính của chủ thể, và sự đáng tin cậy là thuộc tính cơ bản của đối tượng. Sự đáng tin cậy có tác động lớn đến lòng tin của chủ thể. Nhận thức về sự đáng tin cậy xuất phát từ hiểu biết, thông tin về đối tượng¹.

Thứ ba, lòng tin dựa trên sự tính toán xác suất hay dự báo các khả năng xảy ra/hành vi của đối tượng. Việc xây dựng lòng tin dựa trên tính toán được - mất (của hành vi trung thành hay bội ước một mối quan hệ tin cậy lẫn nhau) nhằm tối đa hóa lợi ích của chủ thể. Việc tính toán khả năng có tác động trực tiếp đến sự trông đợi/kỳ vọng của chủ thể vì khi khả năng một đối tượng có thể giữ đúng cam kết của mình là rất cao thì chủ thể kỳ vọng vào một kết quả tích cực và ngược lại.

Thứ tư, có tác động trực tiếp đến ý đồ và hành vi của chủ thể. Sự lựa chọn tin cậy hay không tin cậy phụ thuộc rất lớn vào nhận thức về rủi ro của chủ thể. Lòng tin là thái

1. Michel, T.: "Time to get emotional: Phronetic reflections on the concept of trust in International Relations", *European Journal of International Relations*, 19, 2012, p.872.

độ/quyết định chấp nhận rủi ro và chấp nhận rủi ro có thể là kết quả của lòng tin chứ không phải là tiền đề của lòng tin. Nói cách khác, *chỉ trong tình huống có rủi ro (về sự bội ước), chúng ta mới cần đến sự tin cậy, và tin cậy một đối tượng nào đó tức là chấp nhận rủi ro với đối tượng đó.* Việc tin cậy một đối tượng sẽ thúc đẩy chủ thể sẵn sàng chấp nhận rủi ro và có những hành động tương ứng. Vì vậy, lòng tin mang tính tình huống: một đối tượng đáng tin cậy trong tình huống này nhưng có thể không đáng tin cậy trong một tình huống khác, mặc dù không thể loại trừ trên thực tế có quốc gia giữ được lòng tin của quốc gia khác trong nhiều tình huống.

1.2. Cấp độ và nhân tố tác động đến lòng tin trong quan hệ quốc tế

Phân tích định nghĩa và thuộc tính của lòng tin trong quan hệ quốc tế ở phần trên cho thấy lòng tin có các thành tố chiến lược, xã hội và cảm xúc, nhưng vẫn chưa làm rõ vị trí thực sự của lòng tin trong quan hệ quốc tế. Một vấn đề được các học giả chú trọng làm rõ là liệu hành vi của các chủ thể có hệ thống (các thể chế quốc tế) nên được quy thành các yếu tố ở cấp độ hệ thống hay ngược lại. Điều này chỉ ra sự tồn tại của một vấn đề phân tích cấp độ trong nghiên cứu về lòng tin trong quan hệ quốc tế¹. Theo đó, lòng tin trong quan hệ

1. Xem Brugger, P.: "Trust as a discourse: concept and measurement strategy - first results from a study on German trust in the USA", *Journal of Trust Research*, 5 (1), 2015, pp.81-82.

quốc tế được đánh giá trên 3 cấp độ: cá nhân giới tinh hoa, thể chế, và xã hội.

Thứ nhất, lòng tin giữa các cá nhân trong giới tinh hoa đóng vai trò rất quan trọng trong quan hệ quốc tế. Lòng tin giữa các cá nhân nên được coi là thiết yếu đối với tất cả các lý thuyết về lòng tin trong chính trị quốc tế nói chung và quan hệ quốc tế nói riêng do “yếu tố con người vẫn được đặt lên hàng đầu, bởi vì mối quan hệ giữa các chủ thể chính trị diễn ra thông qua hành động của các cá nhân chính trị gia”¹. Lòng tin cá nhân là thuộc tính của các mối quan hệ, mang ba hàm ý cụ thể là: (i) khả năng dự đoán dựa trên sự đối ứng cụ thể theo hoàn cảnh hoặc được thể chế hóa thành các thông lệ; (ii) mức độ tín nhiệm phản ánh kỳ vọng và niềm tin về việc đối phương sẽ giữ lời, theo yêu cầu trong các cam kết hoặc các quy tắc xã hội; và (iii) nhận định cảm tính là hầu hết động cơ của con người là tốt, và sự phản trắc nếu có là sự bất thường và bị tác động ngoại cảnh².

Thứ hai, cấp độ tổ chức/thể chế đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì niềm tin giữa các quốc gia. Theo đó, dù cá nhân đóng vai trò quan trọng trong gây dựng lòng tin thì

1. Booth, K. & Wheeler, N.: *Security dilemma: fear, cooperation, and trust in world politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2007, p.229.

2. Xem Ville Sinkkonen: “Understanding the trust - distrust nexus between the United States and Egypt”, in *Trust in International Relation: Rationalist, Constructivist, and Psychological Approaches*, *Ibid*.

vẫn bị hạn chế bởi khung thời gian nhiệm kỳ¹. Điều này có nghĩa là cần phải chú ý đến các cấp độ khác có thể đóng góp cho sự bền vững của lòng tin trong chính trị quốc tế. Phần lớn trách nhiệm này thuộc về các cơ quan chính sách đối ngoại và an ninh, là các cơ quan có cấu trúc bền vững và thực hiện chức năng đại diện cho quốc gia trên trường quốc tế. Văn hóa tổ chức của người đại diện được thẩm nhuần bởi “quy tắc thủ tục, chuẩn mực hành vi, nhiệm vụ, nghi thức, biệt ngữ, nhận thức và chia sẻ ký ức” trong hệ thống quốc gia, trở thành phương tiện thông qua đó xử lý các mối quan hệ quốc tế và thể chế hóa niềm tin giữa các quốc gia. Trong thực tế, các tổ chức có một vai trò kép, vừa thể hiện lòng tin, vừa xây dựng và phát triển lòng tin³.

Thứ ba, các nghiên cứu về lòng tin chỉ ra rằng, các cá nhân không chỉ tin tưởng lẫn nhau mà còn đặt niềm tin của họ vào “các tổ hợp trừu tượng”, bao gồm các tổ chức kinh

1. Keating, V.C.: “Rethinking diplomatic transformation through social theories of trust”, the 9th Pan-European Conference on International Relations, Giardini Naxos, Italy, 2015. Truy cập tại: http://findresearcher.sdu.dk/portal/files/116195975/diplomatic_conflict_resolution_EISA_paper_final.pdf.

2. Hudson, V.M.: *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*, Rowman and Littlefield, London, 2014, p.84.

3. Vogler, J.: “The institutionalisation of trust in the international climate regime”, *Energy Policy*, 38, 2010, pp.26-85; Weinhardt, C.: “Relational trust in international cooperation: the case of North-South trade negotiation”, *Journal of Trust Research*, 5(1), 2015, p.34.

doanh, hệ thống pháp luật trong nước, chính phủ hoặc các tổ chức quốc tế¹. Do đó, có thể lập luận rằng, các cá nhân hoặc một phần lớn của một tập thể xã hội có thể tin tưởng một nhà nước khác, với tư cách là một thực thể trừu tượng hoặc là một tập thể xã hội cụ thể với những đặc điểm chung nhất định. Nói cách khác, trong quan hệ quốc tế có sự tồn tại của các mối quan hệ tin cậy giữa các xã hội, thông qua việc thừa nhận rằng lòng tin chỉ có thể thực sự gắn kết giữa hai cộng đồng chính trị khi mối quan hệ giữa các cá nhân, được thiết lập ở cấp độ giữa các cá nhân và tổ chức, được vượt qua và tin tưởng lan tỏa vào xã hội trong nước.

Để làm rõ vấn đề, lòng tin liên quan đến ít nhất ba câu hỏi: (i) người tin cậy có dễ bị lợi dụng bởi người được tin cậy không? (ii) liệu người được tin tưởng có sẵn sàng chiếm lấy mục tiêu và lợi ích của người ủy thác không? (iii) người được tin tưởng có thể tự do hành động dựa trên sự sẵn lòng tin tưởng này không? Khi một trong những thành tố này không được áp dụng, ta có thể nghi ngờ liệu lòng tin có thực sự là nhân tố chiến lược trong quan hệ quốc tế hay không. Do đó, phòng ngừa rủi ro là một chiến lược phổ biến đối với các quốc gia và các chủ thể khác để có thể sẵn sàng cam kết với các thỏa thuận đáng kể liên quan đến các vấn đề cơ bản như an ninh, song cũng muốn bảo vệ bản thân khỏi cam kết

1. Schilke, O. & Cook, K.S.: "A cross-level process theory of trust development in interorganizational relationships", *Strategic Organization*, 11(3), 2013, pp.283-284.

quá mờ hoặc vĩnh viễn. Điều này có thể xuất phát từ sự không chắc chắn về các điều kiện trong tương lai của thế giới hoặc thực tế là bản thân thỏa thuận này có khả năng chống thực thi, nhưng một yếu tố quan trọng gần như chắc chắn là nỗi sợ rằng các đối tác sẽ phản bội. Ví dụ, Hiệp ước không phổ biến hạt nhân (NPT) trong nhiều năm đã có một điều khoản hoàng hôn kéo dài 5 năm được coi là một dấu hiệu của sự không tin tưởng, và việc loại bỏ nó vào năm 1995 được coi là sự tin tưởng lớn hơn vào sự tự nguyện của các quốc gia trong việc kiềm chế phát triển vũ khí hạt nhân. Do đó, việc đo lường các chiến lược phòng ngừa rủi ro sẽ cho phép các quốc gia hiệu chỉnh mức độ tin cậy trong một mối quan hệ.

1.3. Thế nào là “quan hệ tin cậy lẫn nhau”?

Trong quan hệ quốc tế, hợp tác đòi hỏi một mức độ lòng tin nhất định giữa các quốc gia. “Ngưỡng lòng tin” cần thiết cho sự hợp tác phụ thuộc vào một loạt các biến số như sức mạnh so sánh của một quốc gia¹ hay chi phí cho một cuộc xung đột.

Quan hệ tin cậy lẫn nhau là những biểu hiện hành vi của lòng tin, nhằm thúc đẩy đối thoại, trao đổi thông tin,

1. Sức mạnh quốc gia trong quan hệ quốc tế được thể hiện qua 3 tiêu chí chính: khả năng (capabilities); lợi ích (muốn phát huy sức mạnh đó như thế nào, ở đâu); và uy tín (prestige) hay sự công nhận sức mạnh quốc gia bởi các quốc gia khác.

và hợp tác. Quan hệ này được hình thành khi các chủ thể trao quyền kiểm soát lợi ích của mình cho nhau vì tin vào độ tin cậy và tính nghiêm chỉnh của nhau sẽ không làm phương hại đến lợi ích của các bên (đĩ nhiên, những lợi ích quốc gia này bao gồm cả *lợi ích tương đĩng* và *lợi ích khác biệt*). Trong quan hệ đĩ, các chủ thể liên quan sẵn sàng *chấp nhận rủi ro* và trông đĩ tất cả các bên sẽ *tĩn trọng nghĩa vụ* cam kết cụ thể của mình¹.

Thái độ tin cậy và việc *gĩ gửi* hay *trao quyền kiểm soát lợi ích* là hai yếu tố tạo nên quan hệ tin cậy lẫn nhau. Nếu thiếu một trong hai yếu tố này thì không thể gọi là quan hệ tin cậy lẫn nhau. Xung đĩt có thể xảy ra giữa các quốc gia tin cậy lẫn nhau, và khi đĩ một trong các bên hoặc tất cả các bên không còn đĩng tin cậy².

Việc phân biệt giữa lòng tin và quan hệ tin cậy lẫn nhau là rất quan trọng trong quan hệ quốc tế. Trong quan hệ quốc tế, người ta thường ít quan tâm đĩn lòng tin hơn là quan hệ tin cậy lẫn nhau vì quan hệ tin cậy lẫn nhau mô tả tình huống và liên quan đĩn hoạch đĩnh chính sách của các chính phủ.

1. Aaron M. Hoffman: "The structural causes of Trusting relationships: Why rivals do not overcome suspicion step by step", *Political Science Quarterly*, Vol.122, No.2, 2007, p.288.

2. Aaron M. Hoffman: "A Conceptualization of Trust in International Relations", *European Journal of International Relations*, Vol.8, No.3, 2002, pp.376-379.

Lòng tin là vấn đề nhận thức, còn quan hệ tin cậy lẫn nhau là hành động¹.

Quan hệ tin cậy lẫn nhau khác với các hình thức hợp tác khác vì các quan hệ hợp tác này thiếu ít nhất một trong hai đặc điểm nói trên. Ví dụ, Mỹ và Nga có thể hợp tác kiểm soát vũ khí nhưng không giao quyền kiểm soát lợi ích cho nhau hoặc không tin vào sự đáng tin cậy của nhau. Tuy nhiên, hợp tác không dựa trên lòng tin vẫn xảy ra vì Mỹ và Nga đề ra các cơ chế và các công cụ giám sát rất tốn kém để bảo đảm lợi ích của mỗi bên không bị đe dọa.

Đĩ nhiên, các nước ưa thích quan hệ tin cậy lẫn nhau hơn là các hình thức hợp tác không tin cậy vì chi phí giám sát thấp hơn. Ví dụ, chi phí để quản lý an ninh biên giới giữa Ixraen và Ai Cập cao hơn nhiều so với chi phí quản lý biên giới giữa Mỹ và Canada².

Tuy lợi ích và hiệu quả của quan hệ tin cậy lẫn nhau là rất cao nhưng *quan hệ này không dễ xây dựng*. Quan hệ tin cậy lẫn nhau có ít công cụ và cơ chế kiểm soát/bảo đảm nên dễ dẫn đến chủ nghĩa cơ hội, thực dụng ngắn hạn hơn là quan hệ không tin cậy lẫn nhau. Tuy nhiên, sự nghi kỵ là không thể không khắc phục được.

1, 2. Aaron M. Hoffman: "The structural causes of Trusting relationships: Why rivals do not overcome suspicion step by step", *Ibid*, p.289.

Trong khuôn khổ đa phương, một nước lớn đóng vai trò lãnh đạo/bá quyền có thể đáng tin cậy và thúc đẩy hợp tác nếu sức mạnh và uy tín của nước đó được các nước khác thừa nhận tự nguyện.

1.4. Phân loại “quan hệ tin cậy lẫn nhau”

Theo Aaron Hoffman, có bốn thước đo chính để xác định quan hệ tin cậy lẫn nhau¹:

Thứ nhất, sự kết hợp giữa lịch sử những quyết định/lựa chọn chính sách trong quá khứ và những quyết định/lựa chọn chính sách trong hiện tại của các nhà lãnh đạo cấp cao dựa trên nhận thức và lòng tin về sự đáng tin cậy của các nhà lãnh đạo phía đối tác.

Thứ hai, mức độ tương đồng về lợi ích và mối quan tâm giữa các bên liên quan (trong quan hệ quốc tế khó có sự song trùng lợi ích hoàn toàn giữa các quốc gia). Lợi ích quốc gia được thể hiện qua ý chí và mong muốn của giới lãnh đạo, và có thể được chia thành lợi ích sống còn, lợi ích chiến lược, dài hạn, lợi ích quan trọng và những lợi ích khác ngắn hạn hơn.

Thứ ba, sự tồn tại các công cụ, cơ chế giám sát/đánh giá hành vi do các bên liên quan lập ra. Các biện pháp giám sát cho phép các chủ thể có được biên độ tự do lớn hơn trong

1. Aaron M. Hoffman: “A Conceptualization of Trust in International Relations”, *Ibid*, pp.384-393.

việc ra các quyết định thì phù hợp với kiểu quan hệ tin cậy lẫn nhau.

Thứ tư, các quy tắc, luật lệ được các chủ thể đề ra trong các thỏa thuận bằng văn bản (ví dụ như hiệp ước hay hiệp định) nhằm kiểm chế hoạt động/hành vi của các bên trong trường hợp cần thiết. Có hai loại thỏa thuận chính: thỏa thuận theo khuôn khổ thể chế (framework - oriented) và thỏa thuận theo quy chế, quy tắc ứng xử (statute - oriented). Tương tự như thước đo thứ hai, các quy định trong các quan hệ tin cậy lẫn nhau cho phép các chủ thể có được biên độ tự do lớn nhất trong việc ra các quyết định. Sự tồn tại rất nhiều thể chế và hiệp ước/hiệp định trong quan hệ quốc tế hiện nay không nhất thiết có nghĩa là thế giới rất thiếu lòng tin lẫn nhau vì bản thân chúng không biểu thị lòng tin hay sự nghi kỵ giữa các quốc gia.

Dựa trên bốn thước đo này, có thể tạm phân loại các cấp độ quan hệ theo mức độ tin cậy lẫn nhau giữa các quốc gia liên quan như sau:

Cấp độ 1 (*Tin cậy cao*): không có hoặc có rất ít vấn đề trong lịch sử và cả trong hiện tại; có mức độ tương đồng lợi ích cao (có chung lợi ích sống còn, lợi ích chiến lược dài hạn, lợi ích ngắn hạn); có các công cụ, cơ chế hiệu quả để giám sát/đánh giá hành vi; có các quy tắc, luật lệ và thể chế đa phương để điều chỉnh hành vi.

Cấp độ 2 (*Tin cậy*): không có hoặc có rất ít vấn đề trong lịch sử và cả trong hiện tại; có mức độ tương đồng lợi ích vừa phải (tương đồng về lợi ích sống còn nhưng lợi ích chiến

lược dài hạn không cao bằng lợi ích ngắn hạn và các lợi ích khác; hoặc có chung lợi ích hợp tác với nhau nhưng không có chung lợi ích sống còn); có các công cụ, cơ chế hiệu quả để giám sát/đánh giá hành vi; có các quy tắc, luật lệ và thể chế đa phương để điều chỉnh hành vi.

Cấp độ 3 (*Vừa hợp tác, vừa cảnh giác*): có một số vấn đề trong lịch sử và cả trong hiện tại chưa được giải quyết; có mức độ tương đồng lợi ích vừa phải (lợi ích ngắn hạn lớn hơn lợi ích dài hạn; tương đồng về lợi ích ngắn hạn và các lợi ích khác nhưng xung đột về lợi ích sống còn như biên giới lãnh thổ, bảo vệ chế độ,...); có các công cụ, cơ chế hiệu quả để giám sát/đánh giá hành vi; có các quy tắc, luật lệ và thể chế đa phương để điều chỉnh hành vi.

Cấp độ 4 (*Ít tin cậy*): có nhiều vấn đề trong lịch sử và cả trong hiện tại chưa được giải quyết; có mức độ tương đồng lợi ích vừa phải (lợi ích ngắn hạn lớn hơn lợi ích dài hạn; tương đồng về lợi ích ngắn hạn và các lợi ích khác nhưng xung đột về lợi ích sống còn như biên giới lãnh thổ, bảo vệ chế độ,...); có các công cụ, cơ chế giám sát/đánh giá hành vi nhưng không hiệu quả; có các quy tắc, luật lệ, thể chế đa phương để điều chỉnh hành vi.

Cấp độ 5 (*Nghi ngờ lẫn nhau*): có nhiều vấn đề trong lịch sử và cả trong hiện tại chưa được giải quyết; có mức độ tương đồng lợi ích thấp (về tất cả các loại lợi ích) hoặc thậm chí bất đồng, xung đột lợi ích trong nhiều vấn đề; có không nhiều công cụ, cơ chế giám sát/đánh giá hành vi và các công cụ này không hoạt động hiệu quả; có không nhiều quy tắc,

luật lệ và thể chế đa phương điều chỉnh hành vi và chúng không có nhiều tác dụng.

Nhìn chung, mấu chốt nhất trong việc phân loại cấp độ tin cậy lẫn nhau là *tác động của các vấn đề lịch sử và mức độ tương đồng lợi ích*. Chiến lược bảo đảm tốt nhất quan hệ tin cậy lẫn nhau cần phải thể hiện được sự kết hợp cùng một lúc bốn thước đo nói trên.

Hành vi hợp tác có xu hướng trấn an, hợp tác có tác dụng trấn an đối tác và xây dựng lòng tin. Trấn an là quá trình xây dựng lòng tin. Trấn an lẫn nhau xuất phát từ chỗ nghi kỵ, thông qua các biện pháp giảm nghi kỵ, tiến tới xây dựng lòng tin lẫn nhau. Việc xây dựng lòng tin không chỉ dừng lại ở những lời nói, tuyên bố mà phải bằng những biện pháp cụ thể thể hiện thái độ tin cậy lẫn nhau và cùng hợp tác của các bên.

1.5. Làm thế nào để xây dựng “quan hệ tin cậy lẫn nhau”?

Như đã đề cập, lòng tin được hình thành theo một quá trình, chịu tác động của cả nhân tố chủ quan và khách quan. Xây dựng quan hệ tin cậy lẫn nhau do đó đòi hỏi các bên liên quan phải vượt qua được một số yếu tố chính dẫn đến nghi kỵ nhau, hay nói cách khác là các rào cản tin tưởng lẫn nhau. Cụ thể¹:

1. Nicholas J. Wheeler: “Trust-Building in International Relations”, *South Asian Journal of Peacebuilding*, Vol. 4, No.2, Winter, 2012.

Một là *thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh*. Một thách thức trọng yếu đối với các chủ thể quan hệ quốc tế là làm thế nào để đối phó với tình trạng tiến thoái lưỡng nan về an ninh được tạo ra bởi tình trạng hỗn loạn quốc tế không thể giải quyết được - được hiểu là một hệ thống chính trị nơi không có cơ quan toàn cầu trung ương đủ sức mạnh để điều chỉnh các chủ thể trong hệ thống. Sự tiến thoái lưỡng nan về an ninh có thể được định nghĩa là sự không chắc chắn, không thể giải thích được mà các chính phủ phải đối mặt với ý định của những tác nhân có khả năng gây hại cho họ¹. Theo Robert Jervis, tình trạng này xuất hiện khi các quốc gia có hành động để bảo đảm an toàn, nhưng cuối cùng lại khiến quốc gia khác bất an². Hơn nữa, ngay cả khi các chính phủ tự tin về ý định hiện tại của chủ thể khác, họ khó có thể bảo đảm rằng các chủ thể khác sẽ không phát triển ý định gây hấn trong tương lai. Do đó, các nhà hoạch định chính sách đứng trước ngã rẽ: nếu nghi ngờ sai động cơ, ý định của chủ thể khác và sử dụng các biện pháp đối đầu sẽ tạo ra sự nghi kỵ thù địch không vốn có, hoặc nếu đặt lòng tin nhầm chỗ sẽ đối diện với nguy cơ bị xâm phạm lợi ích từ các đối tượng có ý định xấu.

1. Ken Booth & Nicholas Wheeler: *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, Palgrave MacMillan, United Kingdom, 2008, p.5.

2. Robert Jervis: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976, p.66.

Hai là cách tiếp cận và đánh giá vấn đề khác nhau. Góc nhìn và nhận định chủ quan của mỗi quốc gia thường và khó có thể song trùng. Ví dụ, trong khi một quốc gia nghĩ mình và tin rằng đối phương nghĩ mình là một biểu tượng của yêu chuộng hòa bình và phòng thủ, thì đối phương lại có thể xem đó là ý đồ xâm lược. Điều này xảy ra do các chủ thể quan hệ quốc tế hiếm khi nhìn nhận từ góc độ đối phương và đồng cảm với đối phương - điều vốn là nhân tố quan trọng cho việc xây dựng lòng tin¹.

Ba là sự mơ hồ trong thái độ, hành vi². Rất khó, thậm chí là không thể đánh giá, phân biệt một cách rõ ràng ý đồ thực sự sau mỗi động thái của chủ thể quan hệ quốc tế. Ví dụ, khi một quốc gia đã thành thạo các công nghệ làm giàu uranium và tái xử lý plutonium trong sản xuất điện hạt nhân thì sẽ đồng thời có khả năng sản xuất các vật liệu phân hạch cần thiết để phát triển vũ khí hạt nhân. Hệ quả là các quốc gia khác bắt đầu lo ngại và có biện pháp phản đối/phòng bị. Sự khác biệt trong lời nói và hành động cũng có thể dẫn tới nghi ngờ về động cơ thực sự của đối phương.

Bốn là xung đột lợi ích. Nếu như trước đây, ý thức hệ được coi là yếu tố hàng đầu trong việc quyết định đối tác - đối tượng thì với sự phát triển của xã hội và hệ thống chính trị quốc tế,

1. Herbert Butterfield: *History and Human Relations*, Collins, London, 1951, p.21.

2. Ken Booth & Nicholas Wheeler: *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*, *Ibid*, p.154.

ngày nay lợi ích quốc gia - dân tộc được đặt lên hàng đầu và có ý nghĩa quyết định. Có sự song trùng hay đan xen về mặt lợi ích sẽ là một yếu tố thuận trong việc thúc đẩy lòng tin giữa các chủ thể quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, trên thực tế, không tin tưởng đối phương sẽ hành động vì lợi ích của mình hoặc lợi ích chung sẽ là phản ứng tự nhiên hơn. Mặc dù câu hỏi lòng tin tạo ra lợi ích hay lợi ích chung tạo ra lòng tin vẫn là một vấn đề không rõ ràng, nhưng chắc chắn lòng tin và lợi ích có sự gắn kết và tương tác trong việc xây dựng một mối quan hệ tin cậy lẫn nhau.

Quan hệ đối ngoại cũng tương tự quan hệ giữa người với người, để tạo và giữ được lòng tin, cần có hai điều kiện cơ bản: phải giữ chữ “tín” và minh bạch về chính sách lẫn hành động. Xây dựng lòng tin trong quan hệ quốc tế còn được hiểu là tăng cường hợp tác, giao lưu để hiểu biết lẫn nhau, để thay đổi các định kiến về nhau và tạo những động lực (ở trong nội bộ) tăng cường lòng tin, thúc đẩy hợp tác. Một điều hết sức cần thiết nữa là, phải cùng nhau xây dựng các cơ chế giám sát, kiểm tra để quốc gia mình và quốc gia đối tác thực hiện đúng cam kết. Việc cung cấp thông tin đầy đủ và chính xác (qua lời nói) hoặc tạo cơ sở để người khác dự báo được hành động của mình (qua việc làm) cũng là nội dung chính của xây dựng lòng tin.

Cụ thể, việc xây dựng một chiến lược phát triển quan hệ “tin cậy lẫn nhau” với các đối tác cụ thể đòi hỏi cần phải tiến hành một số bước đầu tiên như sau. *Thứ nhất*, xác định, đánh giá thực trạng cấp độ tin cậy của mối quan hệ (theo 4 thước đo) và đề ra mục tiêu duy trì hay phát triển quan hệ tin cậy

lẫn nhau ở cấp độ nào (theo 5 cấp độ). *Thứ hai*, đánh giá, phân tích về lợi ích của mỗi bên trong quan hệ với nhau cũng như xác định ưu tiên của mỗi quan hệ đó trong chính sách đối ngoại của từng nước. *Thứ ba*, nhận định, dự báo về những rủi ro chính mà mỗi bên sẽ gặp phải trong quá trình triển khai quan hệ với nhau. *Thứ tư*, đánh giá, nhận định về những mong muốn và không mong muốn trong quan hệ của bên này đối với bên kia và ngược lại.

Về cơ bản, có thể xác định ba nhóm biện pháp chính để xây dựng, vun đắp quan hệ tin cậy lẫn nhau. Đó là: *nhóm biện pháp song phương theo kiểu tiệm tiến, từng bước* (incremental strategy); *nhóm biện pháp thể chế, đa phương* (institutional strategy); *nhóm biện pháp quản lý rủi ro, mang tính gián tiếp* (risk management). Ba nhóm biện pháp này có tác động qua lại lẫn nhau và thường được triển khai kết hợp cùng nhau để chiến lược tổng thể đạt được kết quả mong muốn. Cụ thể:

*Thứ nhất là nhóm biện pháp song phương theo kiểu tiệm tiến, từng bước (incremental strategy)*¹. Nhóm biện pháp này xuất

1. Xem thêm Aaron M.Hoffman: "The structural causes of Trusting relationships: Why rivals do not overcome suspicion step by step", *Political Science Quarterly*, Vol.122, No.2, 2007, pp.290-293; Andrew Kydd: "Trust, Reassurance and Cooperation", *International Organization*, Vol.54, Spring 2000; Andrew Kydd: *Trust and Mistrust in International Relations*, Princeton University Press, 2005; Thomas C.Schelling: *The strategy of conflict*, New York: Oxford University Press, 1960; Charles E. Osgood: *An Alternative to War or Surrender*, Urbana: University of Illinois Press, 1962.

phát từ quan niệm cho rằng sự đáng tin cậy là một đặc tính mà các chủ thể dần dần thể hiện ra đối với nhau trong quá trình quan hệ tương tác liên tục, kéo dài để học hỏi và rút kinh nghiệm. Vai trò của giới lãnh đạo nói chung và cá nhân các nhà lãnh đạo nói riêng trong việc xác định ưu tiên lợi ích quốc gia và lựa chọn ưu tiên chính sách là rất quan trọng. Nhóm biện pháp này thường được thực hiện thông qua các thỏa thuận chính thức thúc đẩy đối thoại, hợp tác, chia sẻ tương đồng, đan xen, ràng buộc lợi ích, mở rộng và đưa quan hệ đi vào chiều sâu qua các giai đoạn, theo lộ trình, bắt đầu bằng những vấn đề dễ giải quyết và kết thúc bằng những vấn đề khó giải quyết nhất. Kinh nghiệm của quá trình tương tác giúp các chủ thể thể hiện độ đáng tin cậy của mình qua một loạt các thử nghiệm giải quyết vấn đề và buộc các chủ thể này phải chọn lựa giữa những lợi ích dài hạn của việc giữ chữ tín và lợi ích ngắn hạn của việc bội ước, thất hứa, hay chủ nghĩa cơ hội. Thử nghiệm theo vấn đề sẽ đi từ nhỏ đến lớn cho đến khi các chủ thể tin chắc rằng họ có thể trao quyền kiểm soát các lợi ích cốt lõi của họ cho bên kia một cách an toàn. Chừng nào mà những lợi ích mang lại của chủ nghĩa cơ hội và bội ước còn lớn hơn thì chừng đó các bên vẫn chưa tin cậy nhau và một trong các bên sẽ có động cơ lợi dụng sự tin cậy của bên kia. Mức độ đan xen, ràng buộc lợi ích sẽ góp phần hạn chế chủ nghĩa cơ hội này. Ngoài ra, việc tăng cường số lượng và chất lượng thông tin của nhau (độ minh bạch về thông tin và tần số, cơ chế, cấp độ đối thoại) để cùng nhau phối hợp, hợp tác, sẽ giảm thiểu chủ nghĩa cơ hội và lợi ích của việc bội ước.

Thứ hai là nhóm biện pháp thể chế, đa phương (*institutional strategy*)¹. Rào cản lớn nhất đối với quan hệ tin cậy lẫn nhau là những tình huống dẫn đến động cơ cơ hội chủ nghĩa. Vì vậy, quan hệ tin cậy lẫn nhau muốn phát triển được thì cần phải có những công cụ bảo đảm hạn chế khả năng đối tác bội ước, lợi dụng. Trong quan hệ quốc tế, các quốc gia hay nói đúng hơn là giới lãnh đạo có hai mối lo ngại cản trở quan hệ tin cậy lẫn nhau: *sự lo ngại bị áp đặt/chèn ép từ bên ngoài và sự lo ngại áp lực từ phía cử tri/nội bộ trong nước*. Các quốc gia tham gia và có ảnh hưởng đến các quyết định tập thể trong các thể chế/cơ chế (hoặc do các bên lập ra hoặc của quốc tế) có thể giảm mối lo này vì chúng giúp hạn chế những hậu quả tiêu cực của việc hợp tác. Trong các thể chế, độ tin cậy có

1. Xem thêm Aaron M.Hoffman: "The structural causes of Trusting relationships: Why rivals do not overcome suspicion step by step", *Political Science Quarterly*, Vol.122, No.2, 2007, pp.292-293; Robert O.Keohane: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, pp.65-109; Joseph M.Grieco: "State Interests and Institutional Role Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Masstricht Treaty and European Economic and Monetary Union", *Security Studies*, Vol.5, Spring 1996; G.John Ikenberry: *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, 2001, pp.50-79; Zeev Maoz & Dan S.Felsenthal: "Self-binding Commitments, the Inducements of Trust, Social Choice, and the Theory of International Cooperation", *International Studies Quarterly*, Vol.31, June 1987.

thể được đánh giá qua quá trình tuân thủ các quyết định tập thể. Tham gia vào các thể chế/cơ chế cũng giúp các chủ thể thăm dò, nắm bắt sớm ý đồ bội ước khi có cơ hội. Ngoài ra, giới lãnh đạo cũng rất lo ngại về những tác động trong nước của các thỏa thuận hợp tác tin cậy, đặc biệt là khi họ thay đổi bản chất quan hệ với những kẻ thù cũ. Vì vậy, những cơ chế/thỏa thuận nào ít gây sự chống đối của các phe phái trong nội bộ lãnh đạo và của các đảng đối lập thì càng có nhiều cơ hội thành công. Quyết định xây dựng quan hệ tin cậy lẫn nhau cần diễn ra đồng thời với việc thiết lập/tham gia các thể chế/cơ chế bảo đảm. Trong các khuôn khổ đa phương này, các chủ thể sẽ đề cao vai trò của các quy định, quy tắc, chuẩn mực (hướng về tương lai) hơn là lịch sử hành vi và độ đáng tin cậy của đối tác trong quá khứ¹. Sự phát triển này có lợi cho cả nước lớn và nước nhỏ.

Thứ ba là nhóm biện pháp quản lý rủi ro, mang tính gián tiếp (risk management). Như đã phân tích trong phần nội hàm khái niệm “lòng tin”, chỉ trong tình huống có rủi ro (về sự bội ước) chúng ta mới cần đến sự tin cậy và khi tin

1. Vấn đề xây dựng lòng tin luôn được đề cao trong các diễn đàn/cơ chế hợp tác đa phương. Ví dụ, trong lộ trình phát triển của Diễn đàn Khu vực ASEAN (ARF), các biện pháp xây dựng lòng tin (CBMs) được xem là viên gạch đầu tiên đặt nền móng cho các giai đoạn tiếp theo là ngoại giao phòng ngừa (PD) và giải quyết xung đột (CR).

cây một đối tượng nào đó, cũng tức là chấp nhận rủi ro với đối tượng đó. Trên thực tế, khó có thể tồn tại một mối quan hệ nào có sự tin cậy lẫn nhau tuyệt đối, hay nói cách khác, rủi ro luôn tồn tại ở các mức độ khác nhau trong các mối quan hệ quốc tế. Về lý thuyết, quản lý rủi ro là một quá trình liên tục, kéo dài nhằm xác định, đánh giá, giám sát và giảm thiểu rủi ro gắn liền với các nguy cơ phát sinh từ những yếu tố bên trong và bên ngoài của mỗi quốc gia. Các biện pháp ứng phó để giảm thiểu rủi ro gồm san sẻ rủi ro, tránh rủi ro, giảm tác động tiêu cực của rủi ro, và chấp nhận hậu quả của một số rủi ro nhất định. Nhìn từ góc độ quan hệ quốc tế, thuyết Hiện thực cho rằng rủi ro luôn tồn tại ở mức cao và rất phổ biến trong quan hệ giữa các nước, vì vậy các biện pháp tự cứu mình hay cân bằng lực lượng được các quốc gia coi trọng. Để nâng cao thế và lực của bản thân, từng quốc gia có thể áp dụng biện pháp rắn đe, kiềm chế quân sự, tăng cường sức mạnh quân đội; linh hoạt trong đa dạng hóa và duy trì cân bằng tương đối quan hệ với các đối tác quan trọng; tranh thủ các cơ chế, diễn đàn đa phương,... Bản thân nhóm biện pháp quản lý rủi ro này có thể làm phát sinh thêm những rủi ro mới nhưng lợi ích mà chúng mang lại sẽ lớn hơn nếu được triển khai kết hợp nhuần nhuyễn, khéo léo với hai nhóm biện pháp nói trên. Trên thực tế, nhóm biện pháp này có tác động gián tiếp đến quan hệ giữa các nước và là bộ phận cấu thành mang tính hỗ trợ cho hai nhóm biện pháp kia trong chiến lược xây dựng quan hệ tin cậy lẫn nhau.

2. Một số kinh nghiệm thực tiễn quốc tế

2.1. Quan hệ Pháp - Đức: Mô hình về xây dựng lòng tin và hòa giải

Quá trình hòa giải Pháp - Đức là một nghiên cứu tình huống rất quan trọng vì đây là hình mẫu của quá trình hòa giải thành công và toàn diện giữa hai quốc gia thù địch trong lịch sử. Quá trình hòa giải này tuy diễn ra trong thời kỳ đầu của Chiến tranh lạnh và có những đặc thù về bối cảnh lịch sử, văn hóa, tôn giáo của châu Âu nhưng vẫn là một bài học kinh nghiệm rất hữu ích cho những mối quan hệ chưa được hòa giải sau Chiến tranh lạnh ở những khu vực khác. Việc Đức và Pháp không chỉ cùng nhau loại bỏ nguy cơ chiến tranh giữa hai nước mà còn vượt qua vòng luẩn quẩn bế tắc của sự thù địch, tiến tới xác lập quan hệ hữu nghị và đối tác thực sự cho thấy quyết tâm mạnh mẽ của giới lãnh đạo chính trị hai nước và sự hòa giải này đã đặt nền móng và thúc đẩy tiến trình nhất thể hóa châu Âu.

Pháp và Đức đã từng là “đối thủ truyền kiếp” trong lịch sử châu Âu vì từng xung đột liên miên trong quá khứ. Từ cuộc đối đầu giữa triều đại Francois I và Karl V đầu thế kỷ XVI đến khi kết thúc Chiến tranh thế giới thứ hai, Pháp và Đức đã trải qua 23 cuộc chiến tranh, trong đó cuộc chiến tranh Pháp - Phổ năm 1871 và Chiến tranh thế giới thứ nhất năm 1914 đặc biệt góp phần quan trọng vào quan niệm về “đối thủ truyền kiếp” của lãnh đạo và nhân dân hai nước. Trong Chiến tranh thế giới thứ hai, người Pháp phải nhục

nhã chịu sự chiếm đóng của phát xít Đức từ năm 1940 đến 1944 nhưng Pháp lại là một trong bốn nước chiếm đóng Đức để bảo vệ Tây Béclin. Tranh chấp lãnh thổ giữa hai nước xoay quanh việc Pháp tuyên bố bảo hộ hạt Saar giàu than đá tuy khu vực này trước đây thuộc Đức và là nơi người Đức sinh sống. Về yếu tố văn hóa, sắc tộc, người Đức luôn tự tôn về mặt sắc tộc nhưng lại tự ti về mặt văn hóa so với người Pháp và người Pháp rất tự tôn về mặt văn hóa so với người Đức. Bên cạnh đó, giới lãnh đạo hai nước thường xuyên đẩy mạnh tuyên truyền chính trị và giáo dục cho người dân những quan điểm tiêu cực, phiến diện về nhau và về lịch sử quan hệ hai nước¹.

Hòa giải Pháp - Đức được thúc đẩy do bối cảnh quốc tế sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Dĩ nhiên, mục đích chính của quá trình hòa giải là loại bỏ hoàn toàn nguy cơ chiến tranh tái diễn. Tuy vậy, chính mối đe dọa về an ninh do chiến tranh lạnh và kế hoạch Marshall của Mỹ nhằm phục hồi và tái thiết châu Âu đã thúc đẩy Pháp và Đức hợp tác và thể chế hóa quan hệ qua Cộng đồng Than - Thép châu Âu. Trong mối quan hệ đầy phức tạp này, giới lãnh đạo có

1. Xem thêm Seung-Hoon Heo: "Reconciling Hereditary Enemy States: Franco - German and South Korean - Japanese Relations in Comparative Perspective", *The Journal of International Policy Solutions*, Vol.8, Winter 2008, pp.23-28; Lily Gardner Feldman: "The Principle and Practice of Reconciliation in German Foreign Policy: Relations with France, Israel, Poland and the Czech Republic", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs), Vol.75, No.2, 1999, pp.333-356.

vai trò cực kỳ quan trọng vì họ có quyết tâm và bản lĩnh chính trị, có quyền ra quyết sách và có những động thái phù hợp trong những thời điểm quyết định. Trong trường hợp này, Ngoại trưởng Pháp Robert Schuman và Thủ tướng Cộng hòa Liên bang Đức Konrad Adenauer với tư tưởng hợp nhất châu Âu đã đóng vai trò chủ chốt trong việc ký kết Kế hoạch Schuman thành lập Cộng đồng Than - Thép châu Âu (tháng 4/1951) và đây được coi là bước đi đầu tiên của quá trình hòa giải. Việc Đức tham gia vào kế hoạch này giúp Pháp kiểm soát được sự phát triển của Đức và đối với Đức, đây là con đường duy nhất để khẳng định vị thế mới ở Tây Âu mà vẫn bảo đảm được an ninh. Tháng 01/1957, hạt Saar được Pháp trả lại cho Đức sau một cuộc trưng cầu dân ý ở đây.

Nếu Schuman và Adenauer có công khởi xướng quá trình hòa giải thì Adenauer và de Gaulle có công duy trì quá trình này đến kết cục thành công. Hai nhà lãnh đạo đã thiết lập một tình bạn rất mật thiết và tháng 01/1963, hai nước đã ký Hiệp ước Thân thiện Pháp - Đức (hay còn gọi là Hiệp ước Élysée), nhấn mạnh hợp tác hai nước về đối ngoại, giáo dục và thanh niên. Tổ chức thanh niên Pháp - Đức ra đời¹. Với sự

1. Xem thêm Alice Ackermann: "Reconciliation as a Pace-building Process in Postwar Europe: The Franco-German Case", *Peace and Change*, Vol.19, No.3, 1994, pp.229-251; Seung-Hoon Heo: "Reconciling Hereditary Enemy States: Franco-German and South Korean - Japanese Relations in Comparative Perspective", *Ibid.*

hậu thuẫn nhiệt tình của hai nhà lãnh đạo Jacques Chirac và Gerhard Schroeder, Pháp và Đức lần đầu tiên đã công bố sách giáo khoa lịch sử Pháp - Đức được biên soạn chung (tháng 5/2006), trong đó đề cập cả những vấn đề lịch sử được cho là nhạy cảm.

Dưới thời Tổng thống Emmanuel Macron và Thủ tướng Angela Merkel, hòa giải thành công và lòng tin chiến lược gia tăng giữa Pháp và Đức đạt một cột mốc quan trọng mới về hợp tác ở cấp độ toàn cầu, đó là Liên minh vì chủ nghĩa đa phương chính thức ra mắt ngày 26/9/2019 bên lề Tuần lễ cấp cao Đại hội đồng Liên hợp quốc khóa 74. Từ cuối năm 2018, trong bối cảnh cạnh tranh các nước lớn gia tăng và hệ thống hợp tác đa phương, toàn cầu gặp nhiều thách thức, Pháp và Đức đã tăng cường phối hợp, dẫn dắt hình thành mạng lưới chủ yếu gồm các nước nhỏ, tầm trung, chủ trương ủng hộ chủ nghĩa đa phương, hợp tác quốc tế, thúc đẩy quản trị toàn cầu và tuân thủ luật pháp quốc tế, cải cách các thể chế đa phương (trong đó có Liên hợp quốc, NATO, EU) theo hướng tăng tính bao trùm, đại diện, dân chủ, minh bạch, trách nhiệm, hiệu quả, vì lợi ích của người dân. Liên minh là một tiến trình đối thoại, hợp tác không chính thức, gồm cả các chính phủ, tổ chức quốc tế và tổ chức phi chính phủ, tập trung thúc đẩy sáu sáng kiến về nhân đạo, không gian mạng và an ninh mạng, bình đẳng giới, biến đổi khí hậu và kiểm soát vũ khí.

Nhìn chung, quá trình hòa giải và xây dựng lòng tin Pháp - Đức diễn ra ở hai cấp độ¹. *Thứ nhất* là giữa chính phủ với chính phủ. Biện pháp đầu tiên của quá trình hòa giải là việc các chính phủ ra những tuyên bố chung mang tính biểu tượng nhằm đạt được sự công nhận của quốc tế và tạo khuôn khổ cho tiếp xúc, đối thoại. Đặc biệt, trong các tuyên bố này thường không có điều khoản về an ninh. Trong trường hợp này là Hiệp ước Élysée. Hợp tác kinh tế, chính trị trong khuôn khổ đa phương và song phương có vai trò đặc biệt quan trọng và tiên phong trong việc củng cố và duy trì quá trình hòa giải, xây dựng, củng cố lòng tin. Trong trường hợp này là Cộng đồng Than - Thép châu Âu và Liên minh vì chủ nghĩa đa phương.

Thứ hai là ở cấp độ nhân dân. Hai đối tượng ưu tiên là giới trí thức, học thuật, và giới trẻ. Lĩnh vực ưu tiên là giáo dục, giao lưu thanh niên. Trong trường hợp này, việc lập Ủy ban hỗn hợp biên soạn sách giáo khoa lịch sử, giao lưu thanh niên, liên kết các trường đại học, các viện nghiên cứu là những bước đi được coi là có ý nghĩa hàng đầu.

2.2. Vai trò của lòng tin đối với sự ra đời và phát triển của ASEAN

Một nghiên cứu trường hợp về lòng tin trong quan hệ quốc tế điển hình khác là sự ra đời và phát triển của

1. Seung-Hoon Heo: "Reconciling Hereditary Enemy States: Franco-German and South Korean - Japanese Relations in Comparative Perspective", *Ibid*, pp.26-27.

Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), biến khu vực này từ một khu vực có xung đột lan rộng, thù địch thành một khối tương đối hòa bình và gắn kết. Lòng tin hợp lý (rational trust) là điều kiện cần đối với sự ra đời của tổ chức khu vực này và cũng là nhân tố trọng yếu trong quá trình phát triển của ASEAN cho đến ngày nay.

Tuyên bố Băng Cốc năm 1967 thông báo sự ra đời của ASEAN với năm thành viên là Thái Lan, Philippin, Indônêxia, Malaixia và Xingapo. Thiết kế về mặt thể chế của ASEAN tập trung chủ yếu vào các vấn đề không gây tranh cãi và không có cơ chế thực thi hữu hình. Xét bối cảnh khi các quốc gia này mới giành được độc lập, chưa có tiềm lực vững mạnh, đối diện với nhiều nguy cơ cả trong và ngoài biên giới, sự nghi kỵ nhau do những khác biệt văn hóa, di sản lịch sử thì việc thành lập ASEAN phản ánh một sự thỏa hiệp mang tính biểu tượng cho sự chấp nhận của giới lãnh đạo với nguy cơ dễ bị tổn thương. Có thể coi ASEAN được cấu thành bởi một số hành vi đáng tin cậy, đặc biệt là sự chấp nhận rủi ro rằng các bên sẽ hành xử thiện chí trên tinh thần có đi có lại, tin tưởng, không bên nào sẽ khai thác các yếu điểm mà làm tổn hại lợi ích của nhau.

Việc hóa giải những nghi ngờ giữa lãnh đạo Malaixia và Indônêxia là yếu tố then chốt. Trước khi hình thành ASEAN, mối quan hệ Indônêxia và Malaixia được định hình bởi những căng thẳng đáng kể, lên đến đỉnh điểm là Chiến dịch Konfrontasi - chiến dịch ngoại giao và quân sự của Indônêxia được thực hiện từ năm 1963 đến 1966 nhằm

phản ứng với sự thành lập nhà nước Malaixia. Ấn Độ không chỉ tìm cách cô lập Malaixia trên trường quốc tế, đặc biệt là ở khu vực châu Á, mà còn tham gia vào một cuộc chiến tranh du kích quanh khu vực biên giới ở Borneo, trước khi leo thang thành các cuộc xâm nhập quy mô nhỏ vào bán đảo Malaixia.

Để có thể cùng đồng ý với việc thành lập ASEAN, cả Ấn Độ và Malaixia đã thể hiện những động thái tích cực về xây dựng quan hệ tin cậy lẫn nhau. Trước hết là việc nhà lãnh đạo Malaixia Tunku Abdul Rahman chấp nhận điều khoản tuyên bố sự hiện diện của căn cứ quân sự nước ngoài tại khu vực chỉ mang tính tạm thời. Giới tinh hoa Ấn Độ luôn đề cao việc loại bỏ sự can dự của bên ngoài tại khu vực Đông Nam Á, đặc biệt là vùng dọc biên giới nước này do lo ngại những căng thẳng leo thang của Chiến tranh lạnh và ký ức về thời thực dân xâm lược. Trong khi đó, Malaixia phụ thuộc rất nhiều vào sự bảo trợ an ninh của Anh theo Hiệp ước năm 1957. Nói cách khác, chấp nhận điều khoản quân đội Anh sẽ phải rút quân trong tương lai sẽ làm suy yếu trụ cột an ninh của nước này và/hoặc nước này sẽ phải đánh đổi một phần nguồn lực cho phát triển để tăng cường sức mạnh quân đội trong tương lai. Hơn thế nữa, Malaixia cũng chấp nhận thỏa hiệp với Ấn Độ về vị trí lãnh đạo trong ASEAN. Trong các tương tác trước đây với Ấn Độ, nơi sự ngờ vực đã thống trị, hầu như Tunku không có bất kỳ sự linh hoạt nào. Tuy nhiên, trong trường hợp này, nhà lãnh đạo Malaixia đã sẵn sàng thỏa hiệp để báo hiệu cho nhà lãnh

đạo Indônêxia Suharto, người mà Tunku nhận định có thể tin cậy¹, rằng Malaixia tin tưởng vào các đối tác khu vực và tạo điều kiện thành lập một thể chế khu vực trên cơ sở tin cậy lẫn nhau².

Ngược lại, nhà lãnh đạo Indônêxia cũng chấp nhận rủi ro và lựa chọn gửi gắm lợi ích của mình vào các đối tác khu vực nói riêng và một thể chế chưa định hình nói chung. Suharto đã sẵn sàng đi ngược lại chủ nghĩa dân tộc đang bao trùm Indônêxia lúc đó, đặt quốc gia này vào vị trí “con tin” bằng cách tự nguyện kìm hãm các lựa chọn chính sách đối ngoại trong tương lai dưới một thiết chế đa phương³. Động thái này được diễn giải là “muốn cho Malaixia thấy rằng họ sẵn sàng tham gia hợp tác khu vực và quốc gia này có thể trở thành một phần đáng tin cậy của Đông Nam Á”.

Nhìn chung, trường hợp này cho thấy một khi niềm tin hợp lý đã cho phép những kỳ vọng tích cực, hạn chế rủi ro

1. Suharto đã thực hiện một chiến dịch bí mật trong năm hoàng hôn của Konfrontasi, Chiến dịch Khusus, nhằm mục đích liên lạc với Malaixia và chấm dứt chiến tranh. Thông qua liên hệ như vậy, cũng như thông qua việc quan sát những lời chỉ trích công khai của Suharto về Sukarno, Tunku Abdul Rahman cũng có thể đưa ra đánh giá tính toán sơ bộ về độ tin cậy của Suharto, tin rằng Suharto có lòng nhân từ và liêm chính trong việc cam kết theo đuổi một chính sách đối ngoại hòa dịu.

2. Kupchan, C.A: *How Enemies Become Friends*, Princeton University Press, Princeton, 2010, p.224.

3. Acharya, A.: *Constructing a Security Community in Southeast Asia*, Routledge, London, 2014, p.49.

tổn thương, các mối quan hệ trong giai đoạn tiếp theo sẽ phát triển theo hướng xuất hiện rõ nét hơn các hành vi đáng tin cậy. Và theo đó, lòng tin lại tiếp tục có tiềm năng phát triển do khả năng dự đoán liên quan đến sự lợi dụng hay đào tẩu của đối phương sẽ chính xác hơn. Điều này chứng tỏ rằng lòng tin dựa trên lý trí có thể là bước đầu tiên quan trọng trong sự xây dựng lòng tin và quan hệ tin cậy lẫn nhau trong ASEAN. Cụ thể hơn, việc Malaixia và Indônêxia tìm được tiếng nói chung giúp hiện thực hóa sự ra đời của ASEAN nhờ các yếu tố sau: (i) có một mức độ hội tụ lợi ích, đặc biệt là trong quan điểm an ninh của hai nhà lãnh đạo, cho phép mức độ tin cậy hợp lý xuất hiện; (ii) hai bên có những động thái nhượng bộ và thỏa hiệp, thể hiện thiện chí hòa giải và hợp tác; (iii) những kỳ vọng tích cực từ việc hợp tác vượt xa những tiêu cực tiềm ẩn.

Nếu lòng tin trong giới tinh hoa Malaixia và Indônêxia đóng vai trò căn bản dẫn đến sự thành lập ASEAN thì việc mở rộng thành viên với Việt Nam và sau đó là Lào, Campuchia thể hiện lòng tin ở cấp thể chế. Vốn là hai phe thù địch nhau do khác biệt ý thức hệ trong Chiến tranh lạnh, cùng với những biến chuyển của cục diện thế giới - khu vực và thay đổi tư duy nhận thức của hai bên, quan hệ giữa ASEAN và Việt Nam nói riêng và Đông Dương nói chung cũng dần có bước chuyển về cả chất và lượng. Về phía Việt Nam, với chính sách mở cửa bắt đầu từ giữa thập niên 80 thế kỷ XX, thái độ và cách đánh giá về ASEAN đã chuyển từ thù địch, dè chừng sang có khả năng hợp tác, cần hợp tác và sẵn

sàng hợp tác. Việt Nam chủ động xử lý vấn đề khúc mắc nhất trong quan hệ hai bên là vấn đề Campuchia để gây dựng lòng tin với các quốc gia thành viên ASEAN, thể hiện thiện chí, mong muốn trở thành một đối tác tin cậy và là một phần của ASEAN, sẵn sàng chấp nhận các nguyên tắc, chuẩn mực và luật lệ chung của khối đã được duy trì và phát triển suốt hơn hai thập niên. Các nước ASEAN khi đó cũng dần thay đổi nhận thức về Việt Nam, hướng tới những lợi ích dài hạn, mục tiêu chung của cả khu vực. Kết quả là năm 1995, với việc Việt Nam trở thành thành viên thứ bảy của ASEAN, sự nghi kỵ giữa hai phe đã chính thức chấm dứt, mở ra một thời kỳ mới của tin cậy lẫn nhau, hợp tác và cùng phát triển.

Sau hơn năm thập niên hình thành và phát triển, có thể nói nhân tố lòng tin là nét nổi bật trong quan hệ giữa các nước ASEAN. Quan hệ tin cậy lẫn nhau có thể được quan sát ở cả cấp cá nhân giới tinh hoa, song phương, trong khuôn khổ thể chế với những hiệp định khung về hợp tác, mức độ chuẩn mực hóa và thể chế ngày càng tăng, điển hình là Hiến chương ASEAN, và cả trong cấp độ xã hội với việc thành lập Cộng đồng ASEAN và nhận thức cao về bản sắc ASEAN. Do đó, lòng tin chiến lược chủ yếu dựa trên sự hội tụ lợi ích, thay đổi nhận thức đủ để tạo ra kỳ vọng tích cực trong khi thực hiện các hành vi tin cậy giữa bối cảnh rủi ro, là một yếu tố quan trọng để hiểu ASEAN.

3. “Lòng tin” trong chính sách đối ngoại Việt Nam

Từ lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn quốc tế có thể thấy lòng tin và các biện pháp xây dựng lòng tin luôn được

đa số các nước trong cộng đồng quốc tế đề cao như một tiền đề, nền tảng quan trọng để ngăn ngừa xung đột, thúc đẩy hợp tác bền vững trên mọi cấp độ, từ song phương, khu vực đến toàn cầu.

“Câu chuyện Việt Nam”, hay cụ thể hơn là lịch sử, văn hóa, truyền thống Việt Nam và nền ngoại giao thời đại Hồ Chí Minh từ thời kỳ giải phóng, thống nhất đất nước đến đổi mới và trong tiến trình hội nhập quốc tế sâu rộng hiện nay luôn thể hiện mong muốn xây dựng lòng tin lâu bền, tăng cường quan hệ hòa hiếu, hữu nghị và hợp tác bền chặt với tất cả các nước. Và trên thực tế, “câu chuyện Việt Nam” đã tạo dựng được lòng tin, ủng hộ, đoàn kết của bè bạn năm châu, là biểu tượng của tính chính nghĩa trong quan hệ quốc tế.

Đối với Việt Nam, thông điệp xây dựng lòng tin trong quan hệ đối ngoại đã được nêu bật xuyên suốt, nhất quán trên cơ sở tuyên bố “muốn là bạn” (Đại hội Đảng lần thứ VII năm 1991), “sẵn sàng là bạn” (Đại hội Đảng lần thứ VIII năm 1996), “là bạn và đối tác tin cậy” (Đại hội Đảng lần thứ IX năm 2001), được bổ sung thêm cụm từ “thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế” (Đại hội Đảng lần thứ XI năm 2011) và hoàn thiện thành “là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế” tại Đại hội Đảng lần thứ XII năm 2016. Tại Đối thoại Shangri-La 12 (tháng 6/2013), Việt Nam nhấn mạnh với khu vực và thế giới: “Lòng tin là khởi nguồn của mọi quan hệ hữu nghị, hợp tác; là liều thuốc hiệu nghiệm để ngăn ngừa những toan tính

có thể gây ra nguy cơ xung đột. Lòng tin cần được nâng niu, vun đắp không ngừng bằng những hành động cụ thể, nhất quán, phù hợp với chuẩn mực chung và với thái độ chân thành¹. Thông điệp này không chỉ nhấn mạnh tầm quan trọng của lòng tin mà còn nêu quan điểm của Việt Nam về cách thức xây dựng lòng tin và quan hệ tin cậy lẫn nhau giữa các nước. Đó cần là ưu tiên xuyên suốt, luôn chú trọng, kiên trì xây dựng, vun đắp lòng tin dù quan hệ đang ở trạng thái nào, trên tinh thần hòa giải, sẵn sàng gác lại quá khứ, vượt qua khác biệt, phát huy tương đồng, hướng tới tương lai²; lòng tin chỉ có thể đến từ sự nhất quán trong lời nói, giữa lời nói và hành động, được minh chứng bằng hành động cụ thể

1. Nguyễn Tấn Dũng: “Xây dựng lòng tin chiến lược vì hòa bình, hợp tác, thịnh vượng của châu Á - Thái Bình Dương”, Phát biểu đề dẫn tại Đối thoại Shangri-La 12, Xingapo, ngày 31/5/2013.

2. Minh Anh: “Việt - Mỹ vượt qua khác biệt, hướng tới tương lai”, *Zing News*, ngày 28/7/2015. Truy cập tại <https://zingnews.vn/viet-my-vuot-qua-khac-biet-huong-toi-tuong-lai-post556801.html>. Tại buổi tiệc trưa chiều đãi do Phó Tổng thống Mỹ Joe Biden chủ trì ngày 07/7/2015, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng cho biết, tinh thần “gác lại quá khứ, vượt qua khác biệt, phát huy tương đồng, hướng tới tương lai” cùng thái độ đối thoại “thẳng thắn, chân thành” làm nên khác biệt trong quan hệ Việt - Mỹ so với quan hệ với các nước khác. Có thể nói, quan hệ Việt - Mỹ là câu chuyện thành công về xây dựng lòng tin gắn với hòa giải, hợp tác, khởi nguồn từ khắc phục hậu quả chiến tranh và phát triển trên mọi cấp độ giao lưu nhân dân đến quan hệ kênh Đảng, Chính phủ, qua đó đưa hai nước từ cựu thù trở thành đối tác năm 1995 và đối tác toàn diện năm 2013.

xuất phát từ thái độ thiện chí, chân thành, bình đẳng, cùng chia sẻ và tôn trọng lợi ích chính đáng của nhau, tôn trọng các quy tắc, chuẩn mực chung, luật pháp quốc tế.

Thực tiễn hơn ba thập niên đổi mới và hội nhập cho thấy thông điệp Việt Nam “là bạn, là đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế”¹ đã mang lại những thành tựu đối ngoại to lớn, nâng cao thế và lực của đất nước, đóng góp tích cực vào công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Trên con đường hội nhập sắp tới, với thế và lực của một quốc gia tầm trung ở khu vực, Việt Nam cần tiếp tục coi trọng và không ngừng xây dựng lòng tin, vun đắp lòng tin chiến lược trong quan hệ với các nước, chuyển đi thông điệp nhất quán là người bạn thủy chung, chân thành, yêu chuộng hòa bình, là đối tác tin cậy, là thành viên tích cực, chủ động, có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế. Có như vậy, Việt Nam mới phát huy được thế mạnh của ngoại giao quốc gia tầm trung, có được sự ủng hộ rộng rãi của dư luận, bạn bè quốc tế, thực hiện vai trò nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải trong quan hệ quốc tế, góp phần xây dựng, củng cố một trật tự quốc tế dựa trên luật lệ, luật pháp quốc tế, vì hòa bình, ổn định, hợp tác và phát triển trong khu vực và trên thế giới. Cụ thể:

Thứ nhất, cần luôn chú trọng bảo đảm *tính nhất quán* trong xây dựng và truyền tải thông điệp đối ngoại, giữa

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Sđd*, tr.153.

thông điệp và triển khai đối ngoại; *tính thuyết phục, lan tỏa* trong xây dựng, truyền tải “câu chuyện Việt Nam”, hình ảnh Việt Nam; *tính công khai, minh bạch* về chính sách đối ngoại, chính sách quốc phòng Việt Nam (như công bố *Sách xanh Ngoại giao, Sách trắng Quốc phòng*).

Thứ hai, cần xác định việc thúc đẩy quan hệ và xây dựng lòng tin phải là hai mục tiêu có tầm quan trọng tương xứng, bổ trợ cho nhau, cần được quan tâm vun đắp thường xuyên. Do đó, việc tăng cường đan xen lợi ích, tạo dựng, nâng cấp các khuôn khổ quan hệ, các cơ chế hợp tác/đối thoại song phương, đưa quan hệ đi vào chiều sâu, ổn định, bền vững luôn là ưu tiên hàng đầu. Cần xác định có mẫu số chung về lợi ích thì mới có tin cậy, có tin cậy mới có hợp tác, có hợp tác mới có thể vun đắp thêm lòng tin bền vững. Tăng cường các biện pháp xây dựng lòng tin chiến lược, hiểu biết lẫn nhau, thêm bạn, bớt thù; kiên trì giải quyết các bất đồng và xung đột bằng các biện pháp hòa bình, trên tinh thần tôn trọng luật pháp quốc tế, Hiến chương Liên hợp quốc.

Thứ ba, cần thường xuyên cập nhật, rà soát, đánh giá lại quan hệ của Việt Nam với các đối tác cũng như cách nhìn của đối tác đối với Việt Nam trong tình hình mới. Xây dựng lòng tin là quá trình các bên tăng cường hiểu biết lẫn nhau, nhất là về lợi ích, đặc thù của nhau, để cùng nhau quản lý kỳ vọng phù hợp về nhau và vạch ra đường hướng hợp tác hiệu quả. Việc đánh giá này phải toàn diện, đa chiều, đi từ lịch sử đến hiện tại, cả chủ quan và các yếu tố tác động khách quan.

Thứ tư, phát huy vai trò, sáng kiến tại các cơ chế đa phương (tiểu vùng, khu vực, liên khu vực, toàn cầu), hài hòa giữa lợi ích của Việt Nam và lợi ích chung của Cộng đồng ASEAN, cộng đồng quốc tế, tích cực tham gia vào định hình, xây dựng các luật lệ, nguyên tắc chung, đóng góp chủ động, có trách nhiệm vào các nỗ lực chung vì hòa bình, an ninh, hợp tác và phát triển của khu vực và trên thế giới.

CHƯƠNG 3

NGOẠI GIAO TRUNG GIAN HÒA GIẢI*

Trung gian hòa giải là một hình thức can dự của bên thứ ba trong một tranh chấp, xung đột với mục tiêu góp phần làm giảm căng thẳng hoặc thúc đẩy giải pháp thông qua đối thoại, đàm phán. Những nỗ lực trung gian hòa giải đầu tiên được ghi nhận trong lịch sử là vào năm 209 trước Công nguyên, khi các thành bang Hy Lạp trợ giúp Liên minh Aetolian và Mácxêđônia đạt được một thỏa thuận đình chiến trong Chiến tranh Mácxêđônia lần thứ nhất. Kể từ đó, trung gian hòa giải ngày càng được sử dụng như một công cụ giải quyết hòa bình xung đột. Bộ Dữ liệu quản lý xung đột quốc tế ghi nhận 1.334 nỗ lực trung gian hòa giải do các quốc gia thực hiện trong 333 cuộc xung đột trong nước và quốc tế kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai, hơn nửa trong số đó diễn ra sau khi Chiến tranh lạnh kết thúc¹. Một nghiên cứu khác

* Nội dung chương này đã được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, số 1 (116), tháng 3/2019.

1. Xem Molly Melin: "When states mediate", *Penn St. J.L. & International Affairs*, 2, 2013, pp.78-90.

cũng đã khẳng định, trung gian hòa giải là hình thức quản lý xung đột phổ biến nhất từ năm 1945 đến nay, xuất hiện trong khoảng 60% cuộc xung đột trong nước và quốc tế thời kỳ Chiến tranh lạnh và gần 50% các cuộc xung đột sau Chiến tranh lạnh¹.

Tuy đã trở thành một chủ đề nghiên cứu phổ biến trên thế giới nhưng tại Việt Nam, nghiên cứu về trung gian hòa giải trong quan hệ quốc tế và áp dụng kinh nghiệm cho Việt Nam chưa có nhiều. Trong khi đó, ngày càng có nhiều nước vừa và nhỏ trên thế giới và ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương nổi lên đóng vai trò trung gian hòa giải trong các cuộc xung đột quốc tế và gây được tiếng vang lớn như Na Uy, Thụy Điển, Ôxtrâyliya, Ấnđônêxia, Thái Lan, Xingapo,... Điều này khiến cho việc nghiên cứu về chủ đề này trở nên cần thiết và kịp thời, khi mà Việt Nam ngày càng đóng vai trò tích cực ở khu vực và trên trường quốc tế và hòa giải được xác định là mục tiêu ưu tiên trong Chỉ thị số 25-CT/TW, ngày 08/8/2008 của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030.

1. Khái niệm, đặc điểm của tiến trình trung gian hòa giải

Có nhiều định nghĩa về trung gian hòa giải nhưng hầu hết đều bao hàm một tiến trình chính trị (không phải là tiến

1. Xem Luke Heemsbergen & Asaf Siniver: "New routes to power: towards a typology of power mediation", *Review of International Studies*, 37.3, 2011, pp.11-70.

trình pháp lý, phân xử trọng tài) do một bên thứ ba đảm nhiệm nhằm thúc đẩy việc chấm dứt bất đồng, thù địch một cách hòa bình. Jacob Bercovitch định nghĩa trung gian hòa giải là một hình thức quản lý xung đột hòa bình mang tính *không cưỡng ép, phi bạo lực và không ràng buộc*, bao gồm sự can thiệp của một bên thứ ba trong một cuộc xung đột giữa hai hoặc nhiều bên nhằm giúp họ đạt được một thỏa thuận mà các bên có thể chấp nhận¹. Được ghi nhận trong Điều 2 và Điều 33 của Hiến chương Liên hợp quốc cũng như các tài liệu khác của Liên hợp quốc, trung gian, hòa giải được hiểu là quá trình một bên thứ ba hỗ trợ hai hoặc nhiều bên với sự đồng ý của các bên nhằm cảnh báo, ngăn chặn, quản lý hoặc giải quyết một cuộc xung đột bằng cách giúp họ phát triển những thỏa thuận mà các bên đều có thể chấp nhận”. Trong khi một số học giả nhấn mạnh tầm quan trọng của sự hiện diện tự nguyện và sự chấp thuận của các bên trong trung gian hòa giải, những người khác nhấn mạnh tính chất không ràng buộc của tiến trình vốn cho thấy sự thiếu vắng sức mạnh và thẩm quyền của bên thứ ba².

1. Jacob Bercovitch: “Mediation in International Conflict: An Overview of Theory, A Review of Practice” in I. William Zartman & J. Lewis Rasmussen: *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*, United States Institute of Peace, Washington, 2007, pp.168-169.

2. Pinar Akpınar: “Mediation as a foreign policy tool in the Arab Spring: Turkey, Qatar and Iran”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 17.3, 2015, p.253.

Trước tiên cần phân biệt giữa ba thuật ngữ liên quan đến trung gian hòa giải trong giải quyết xung đột quốc tế, đó là *trung gian* (good offices), *hòa giải* (conciliation) và *trung gian hòa giải* (mediation). Điều 33.1.5. mục “Giải quyết tranh chấp” trong Công ước Liên hợp quốc về dòng chảy của sông nêu rõ *trung gian* (good offices) là bên thứ ba cung cấp “địa điểm và cơ sở vật chất” cho các nước xung đột nhằm thúc đẩy đối thoại và hỗ trợ các nước giải quyết hòa bình tranh chấp, phải được tất cả các bên chấp nhận. Một khi đàm phán bắt đầu, các chức năng của trung gian thường được xem là hoàn tất. Ví dụ, như trường hợp Xingapo, Việt Nam cung cấp địa điểm cho việc tổ chức Thượng đỉnh Mỹ - Triều lần thứ nhất (6/2018) và lần thứ hai (02/2019). *Hòa giải* (conciliation) được định nghĩa là “tiến trình giải quyết tranh chấp bằng cách đệ trình nó lên một Ủy ban với các thành viên có nhiệm vụ làm sáng tỏ các dữ kiện và thường sau khi nghe các bên giải trình và cố gắng mang họ gần hơn đến một thỏa thuận sẽ làm báo cáo với những đề xuất giải quyết tranh chấp không mang tính bắt buộc”¹.

Trung gian hòa giải (mediation) thể hiện sự tham gia tích cực hơn của bên thứ ba trong đàm phán. Bên trung gian hòa giải tiến hành các cuộc đàm phán giữa các bên xung đột dựa

1. Công ước Liên hợp quốc về “Dòng chảy của các sông” năm 1997. Truy cập tại <http://www.unwatercoursesconvention.org/the-convention/part-vi-miscellaneous-provisions/article-33-settlement-of-disputes/33-1-5-good-offices-and-mediation/>.

trên cơ sở các đề xuất do bên trung gian hòa giải đưa ra nhằm đạt được một giải pháp có thể được tất cả các bên chấp nhận. Vai trò trung gian hòa giải có thể được ấn định dựa trên sáng kiến của bên thứ ba hoặc do các bên tranh chấp tự đề xuất và chấp nhận. Vai trò của trung gian hòa giải bao gồm liên lạc, làm rõ vấn đề, soạn thảo các đề xuất, xác định các lĩnh vực mà các bên đã thống nhất, và chi tiết hóa những dàn xếp tạm thời nhằm làm giảm bất đồng và đề xuất những giải pháp thay thế¹. Giống như cơ chế trung gian (good offices), trung gian hòa giải bao gồm việc giúp các bên đối địch liên lạc trao đổi và giống như hòa giải, nó nhấn mạnh việc thay đổi cái nhìn và thái độ của các bên đối với nhau nhưng trung gian hòa giải cũng thực thi thêm một số chức năng khác. Trung gian hòa giải đưa ra những ý tưởng cho một sự thương lượng và họ đàm phán, đối chác trực tiếp với các bên trong tranh chấp. Ví dụ có thể kể đến là ngoại giao con thoi của Ngoại trưởng Kissinger nhằm kết thúc chiến tranh năm 1973 giữa Ixraen và các nước Arập, nỗ lực của Liên Xô trong việc chấm dứt xung đột Ấn Độ - Pakixtan năm 1966, và các nỗ lực của Mỹ và Nga trong việc thúc đẩy đàm phán song phương giữa Ixraen và Gioócđani để cuối cùng đạt được Hiệp ước hòa bình năm 1994.

1. Công ước Liên hợp quốc về "Dòng chảy của các sông" năm 1997. Truy cập tại <http://www.unwatercoursesconvention.org/the-convention/part-vi-miscellaneous-provisions/article-33-settlement-of-disputes/33-1-5-good-offices-and-mediation/>.

Khác với các hình thức can thiệp khác của bên thứ ba trong xung đột như trọng tài phân xử hay gìn giữ hòa bình, trung gian hòa giải không dựa vào việc sử dụng vũ lực trực tiếp và cũng không nhằm mục đích giúp một trong các bên xung đột giành chiến thắng. Thay vào đó, trung gian hòa giải được khởi động và thực thi trên cơ sở tự nguyện, không mang tính bạo lực, với đề xuất, khuyến nghị không mang tính ràng buộc. Trung gian hòa giải khác với trọng tài phân xử ở chỗ trọng tài phân xử vận dụng các thủ tục tư pháp và đưa ra phán quyết mà các bên tranh chấp đã cam kết chấp nhận, trong khi trung gian hòa giải chỉ cơ bản là một tiến trình chính trị mà không có sự cam kết trước của các bên về việc chấp nhận các ý tưởng của trung gian hòa giải¹.

Có bốn dạng chủ thể trung gian hòa giải chính gồm: (i) các quốc gia; (ii) các tổ chức liên chính phủ khu vực và toàn cầu; (iii) các tổ chức phi chính phủ, viện nghiên cứu; (iv) các cá nhân lãnh đạo, người nổi tiếng. Trong đó, các tổ chức quốc tế thường tham gia vào trung gian hòa giải bởi đây là một trong những lý do tồn tại (*raison d'être*) thường được ghi nhận trong hiến chương. Ví dụ, Liên hợp quốc có Đơn vị hỗ trợ trung gian hòa giải của Văn phòng các vấn đề chính trị của Liên hợp quốc (UNDPA). Trong khi đó, vai trò trung gian hòa giải của các tổ chức khu vực cũng có khía

1. William Zartman & Saadia Touval: "International mediation: Conflict resolution and power politics", *Journal of Social Issues*, 41.2, 1985, pp.31-32.

cạnh phòng chống, giảm cơ hội cho sự can thiệp và can dự của bên ngoài vào khu vực, một mục đích được nêu rõ trong hiến chương và thực tiễn hành động của OAS, OAU, và Liên đoàn Arab (với mức độ thành công khác nhau)¹. Liên hợp quốc cũng là cơ quan điều phối Nhóm những người bạn trung gian hòa giải (Group of Friends of Mediation) thành lập năm 2010, hiện bao gồm Liên hợp quốc, 7 tổ chức liên chính phủ khu vực khác (bao gồm ASEAN), và 49 nước thành viên, bao gồm nhiều nước ở châu Á như Bănglăđét, Inđônêxia, Nhật Bản, Malaixia, Nêpan, Philíppin².

Thực tế cho thấy, các quốc gia là chủ thể thường sẵn lòng đóng vai trò trung gian hòa giải trong giải quyết tranh chấp quốc tế nhằm khẳng định lợi ích chính sách đối ngoại và mở rộng ảnh hưởng³. Các nước thường cân nhắc kỹ lưỡng lợi ích chiến lược khi quyết định đảm nhận vai trò này. Những lợi ích tiềm năng có thể là xây dựng danh tiếng một nước kiến tạo hòa bình (trường hợp của Na Uy và Thụy Điển), tăng cường ảnh hưởng của nước đó lên kết quả của cuộc xung đột thông qua thay

1. William Zartman & Saadia Touval: "International mediation: Conflict resolution and power politics", *Ibid*, p.34.

2. Truy cập tại <https://peacemaker.un.org/friendsofmediation>.

3. Pinar Akpinar: "Mediation as a foreign policy tool in the Arab Spring: Turkey, Qatar and Iran", *Ibid*, p.253.

đổi một tình thế không có lợi hay duy trì hiện trạng có lợi¹. Trung gian hòa giải thường vì mục đích nhân đạo và lý tưởng giúp giải quyết tranh chấp một cách hòa bình, nhưng mục đích ngầm đằng sau cũng là vì lợi ích quốc gia, tăng cường quyền lực mềm². Các quốc gia trung gian hòa giải có thể kết hợp “mượn” danh nghĩa hoặc đứng đằng sau các chủ thể khác như các tổ chức liên chính phủ khu vực và toàn cầu, các tổ chức phi chính phủ, viện nghiên cứu hay các cá nhân lãnh đạo (ngoại giao cấp cao), người nổi tiếng để thúc đẩy tiến trình trung gian hòa giải.

Có ba vai trò chính của trung gian hòa giải. Vai trò thấp nhất là *cầu nối liên lạc* giữa các bên (communicator), đòi hỏi có sự đồng cảm và một số chiến thuật. Vai trò *định hình* (formulator) bao gồm xác định lại các vấn đề trong một cuộc xung đột hoặc tìm kiếm một công thức quản lý hoặc giải quyết xung đột. Đảm nhiệm vai trò này ngoài cầu nối liên lạc còn cần phải sáng tạo, tìm ra những lợi ích cơ bản thực sự của các bên liên quan. Ngoài ra trung gian hòa giải có thể đảm nhiệm vai trò thứ ba là *bên dẫn dắt* (manipulator), tận dụng vị thế và các nguồn lực khác để đưa các bên đến một thỏa thuận tối ưu. Đây là vai trò mang tính cấu trúc, liên

1. Michael Grieg & Paul Diehl: “International mediation”, *Polity Press*, Cambridge, 2012, p.79.

2. William Zartman & Saadia Touval: “International mediation: Conflict resolution and power politics”, *Ibid*, p.32.

quan trực tiếp đến quyền lực, vì vậy thường do các nước lớn đảm nhiệm. Trong vai trò này, bên trung gian hòa giải chuyển đổi cấu trúc mặc cả thành một tam giác và trở thành những chủ thể có lợi ích liên quan hoặc thậm chí là “những bên tham gia đầy đủ” chứ không chỉ là những người trung gian trung lập¹. Dù đảm nhiệm vai trò nào thì Wehr cho rằng trung gian hòa giải cần có 7 kỹ năng và tố chất sau: (i) hiểu biết về tình huống xung đột; (ii) khả năng nắm được lập trường của các bên tranh chấp; (iii) lắng nghe tích cực; (iv) cảm nhận tốt về thời gian/thời điểm; (v) kỹ năng giao tiếp; (vi) kỹ năng thủ tục (ví dụ như chủ trì các cuộc họp); (vii) quản lý khủng hoảng².

Thomas Princen chia trung gian hòa giải thành hai loại *chính yếu* (primary), dựa trên quyền lực, và *trung lập* (neutral)³. Trong khi trung gian hòa giải chính yếu không tránh né thương thảo, đưa ra những thỏa thuận phụ hoặc kết bè phái với một trong những bên xung đột để làm đòn bẩy với bên kia và đạt được những gì họ muốn, trung gian hòa giải trung lập chủ yếu tập trung

1. William Zartman & Saadia Touval: “International mediation: Conflict resolution and power politics”, *Ibid*, p.38.

2. Trích Jacob Bercovitch: “Third parties in conflict management: The structure and conditions of effective mediation in international relations”, *International Journal*, 40.4, 1985, p.750.

3. Thomas Princen: *International Intermediaries in Conflict*, Princeton University Press, Princeton, 1992, pp.23-24.

tiếp xúc và tương tác giữa các bên xung đột nhằm bảo đảm tiến trình và thỏa thuận đạt được mang tính công bằng, bền vững và hiệu quả. Do đó, quyền lực và tính công bằng thường mang tính loại trừ lẫn nhau trong trung gian hòa giải¹.

Thành công hay thất bại của nỗ lực trung gian hòa giải phụ thuộc vào bốn yếu tố: (i) quyền lực; (ii) tính trung lập, không thiên vị; (iii) cường độ và tính chất của xung đột; (iv) bản sắc và chiến lược của bên trung gian hòa giải². *Thứ nhất*, quyền lực hay đòn bẩy trong trung gian hòa giải đề cập đến khả năng của nước trung gian hòa giải trong việc thúc đẩy một bên xung đột theo hướng đi dự định³. Tuy nhiên, do tính chất tự nguyện, không ràng buộc và phi bạo lực, tiến trình trung gian hòa giải bảo đảm quyền lực cuối cùng nằm ở các bên tranh chấp - họ có quyền khởi động

1. Xem Meliha Altunisik & Esra Çuhadar: "Turkey's Search for a Third Party Role in Arab-Israeli Conflicts: A Neutral Facilitator or a Principal Power Mediator?", *Mediterranean Politics*, 15.3, 2010, pp.371-392.

2. Asaf Siniver: "Power, impartiality and timing: three hypotheses on third party mediation in the Middle East", *Political Studies*, 54.4, 2006, pp.806-826; Jacob Bercovitch & Jeffrey Z. Rubin: *Mediation in international relations: Multiple approaches to Conflict Management*, *Ibid.*

3. William Zartman & Saadia Touval: "International Mediation in the Post-Cold War Era" in Dalam Crocker, Chester A.: *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C, 1996, p.455.

tiến trình và có quyền chấm dứt nó. Do đó, điều kiện đầu tiên cho việc khởi động bất kỳ nỗ lực trung gian hòa giải nào là nước trung gian hòa giải được các bên tranh chấp chấp thuận. Theo Jeffrey Rubin, nước trung gian hòa giải có sáu nền tảng quyền lực: (i) quyền lực khen thưởng, cho phép bên trung gian hòa giải chi cho bên tranh chấp để đổi lấy những thay đổi hành vi của họ; (ii) quyền lực cưỡng ép, dựa trên đe dọa và cấm vận nhằm thay đổi hành vi của bên tranh chấp; (iii) quyền lực chuyên gia, dựa trên tri thức và kinh nghiệm của bên trung gian hòa giải về những vấn đề liên quan; (iv) quyền lực chính danh, dựa trên thẩm quyền pháp lý và luật pháp quốc tế; (v) quyền lực nhân cách, dựa trên mối quan hệ giữa bên trung gian hòa giải và các bên tranh chấp; và (vi) quyền lực thông tin, vốn định vị bên trung gian hòa giải như người đưa tin giữa các bên tranh chấp¹. Tương tự, William Zartman và Saadia Touval cũng xác định năm nguồn đòn bẩy có thể giúp thúc đẩy các bên tranh chấp đi theo hướng mong muốn của bên trung gian hòa giải: (i) thuyết phục các bên có hành động thay thế cho nguyên trạng; (ii) khả năng khai thác các bên để đưa ra một lập trường hấp dẫn; (iii) đe dọa chấm dứt, khả năng rút hoàn toàn khỏi tiến trình trung gian hòa giải; (iv) khả năng

1. Xem thêm Jeffrey Z. Rubin: "Conclusion: International mediation in context" in Jacob Bercovitch & Jeffrey Z. Rubin: *Mediation in international relations: Multiple approaches to Conflict Management*, *Ibid*, pp.249-272.

đóng băng các nguồn lực của một bên; và (v) khả năng đưa ra những khích lệ vật chất cho một hoặc cả hai bên¹.

Thứ hai, vai trò của tính trung lập, không thiên vị là một yếu tố gây tranh cãi trong lý thuyết trung gian hòa giải. Một số học giả cho rằng, bên trung gian càng trung lập thì càng dễ thành công. Số khác cho rằng quyền lực là yếu tố quan trọng hơn khi bên trung gian hòa giải chính có thể có nguồn lực và đòn bẩy để gây sức ép với các bên tranh chấp. Ví dụ, trong vai trò trung gian hòa giải giữa Ixraen và Ai Cập cũng như Palestin, Mỹ rõ ràng thiên vị Ixraen. Tuy nhiên, việc kết hợp giữa địa vị siêu cường, lợi ích của Mỹ trong ổn định ở Trung Đông cũng như khả năng sử dụng các đòn bẩy nhằm đưa các bên đến một thỏa thuận khiến Mỹ trở thành một bên trung gian hòa giải hấp dẫn, bất chấp sự thiên vị đối với Ixraen. Trong khi đó, mặc dù Thỏa thuận Oslo cho thấy tiến trình trung gian hòa giải thành công do một bên thứ ba trung lập với ít nguồn lực thực hiện, kết cục sau đó của thỏa thuận cho thấy hạn chế của dạng thức trung gian hòa giải này. Bởi vì tiến trình hòa bình sau đó tùy thuộc vào động cơ và sự tự nguyện của hai bên, việc thực hiện thỏa thuận đòi hỏi phải có động cơ đáng kể từ cả hai bên bởi vì nó thiếu cơ chế cưỡng chế hay sự bảo đảm từ bên thứ ba².

1. Xem William Zartman & Saadia Touval: "International Mediation in the Post-Cold War Era" in Dalam Crocker & Chester A.: *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, *Ibid*.

2. Greig, J. Michael & Paul F. Diehl: *International mediation*, Polity, 2012, p.24.

Trường phái *thứ ba* trung lập hơn cho rằng, trung gian hòa giải thành công dựa vào ba biến số: tính chất xung đột, bản sắc và chiến lược của bên trung gian hòa giải¹. Theo đó, thành công của nỗ lực trung gian hòa giải phụ thuộc vào sự sẵn sàng của các bên xung đột nhằm đạt được một giải pháp và quyết tâm của nước trung gian hòa giải để đạt được bước tiến bất chấp những khác biệt tưởng như không thể thu hẹp. Kết quả trung gian hòa giải chịu tác động của sự kết hợp của các yếu tố như “độ chín muồi của xung đột” (khả năng khác các bên tranh chấp có thể chấp nhận đàm phán), cường độ xung đột và tính chất vấn đề trung tâm của xung đột. Thời gian có thể đóng vai trò quyết định vì trung gian hòa giải dễ thành công hơn khi xung đột lên đến “giai đoạn leo thang”². Ngoài ra, trung gian hòa giải dễ dàng hơn cho các cuộc xung đột quốc tế thay vì nội chiến và bên mạnh hơn thường sẽ từ chối trung gian hòa giải, ví dụ như Ấn Độ từng nhiều lần từ chối trung gian hòa giải trong xung đột với Pakixtan.

Jacob Bercovitch cho rằng, bản sắc, đặc điểm và chiến lược của bên thứ ba cũng là yếu tố quan trọng trong tiến

1. Xem Asaf Siniver, Jacob Bercovitch & Allison Houston: “Influence of mediator characteristics and behavior on the success of mediation in international relations”, *International Journal of Conflict Management*, 4.4, 1993, pp.297-321.

2. Xem Mehran Kamrava: “Mediation and Qatari foreign policy”, *The Middle East Journal*, 65.4, 2011, pp.539-556.

trình trung gian hòa giải. Những yếu tố này phụ thuộc vào việc bên trung gian hòa giải có nguồn lực và ảnh hưởng đến đâu (là nước lớn hay trung lập), kinh nghiệm và tính chính danh trong trung gian hòa giải như thế nào (càng có kinh nghiệm và tính chính danh thì càng dễ thành công), và quan hệ của bên trung gian hòa giải với các bên xung đột ra sao. Có ba dạng chiến lược gồm: (i) thúc đẩy liên lạc tiếp xúc, (ii) thủ tục, và (iii) chỉ đạo. Bercovitch kết luận việc áp dụng chiến lược chỉ đạo hiệu quả hơn giúp các bên “giữ thể diện, điều hòa sự mất cân đối về quyền lực và nhìn chung hướng các bên tranh chấp đến một định hướng hợp tác hơn”¹.

2. Vai trò trung gian hòa giải của các quốc gia tầm trung

Trung gian hòa giải thường do các nước lớn đảm nhiệm do có nhiều công cụ “cây gậy và củ cà rốt”, nhưng đôi khi các nước lớn cũng bị sa lầy, bất lực². Trong khi đó, các quốc gia tầm trung và kể cả các nước nhỏ có tiềm lực ngày càng tham gia nhiều vào các nỗ lực trung gian hòa giải. Một số ví dụ điển hình như Ôxtrâyliya, Canada, Ấnônêxia trong việc giải quyết xung đột và kiến tạo hòa

1. Asaf Siniver, Jacob Bercovitch & Allison Houston: “Influence of mediator characteristics and behavior on the success of mediation in international relations”, *Ibid*, p.304.

2. Xem Katja Favretto: “Should peacemakers take sides? Major power mediation, coercion, and bias”, *American Political Science Review*, 103.2, 2009, pp.248-263.

bình quốc tế; nỗ lực của Braxin và Thổ Nhĩ Kỳ trong vấn đề hạt nhân Iran năm 2010; vai trò trung gian giữa Mỹ và Iran của Angiêri giúp giải cứu con tin người Mỹ bị bắt giữ năm 1979; vai trò của Thụy Điển sau chiến tranh ở Nam Tư cũ¹. Ngay cả một số nước nhỏ nhưng có tiềm lực như Na Uy, Cata và Xingapo cũng nổi lên như những nước trung gian hòa giải tích cực gần đây.

Theo một định nghĩa đã được nêu tại Chương 1, quốc gia tầm trung có tầm vóc trung bình (theo các khía cạnh định lượng và định tính), có khả năng tận dụng khả năng và nguồn lực hạn chế nhưng vẫn đáng kể để triển khai hình thức “ngoại giao chuyên biệt” (niche diplomacy)². Không giống các nước nhỏ, các quốc gia tầm trung có đủ nguồn lực và sẵn sàng gánh trách nhiệm giải quyết các thách thức khu vực, toàn cầu. Và không giống các nước lớn, các quốc gia tầm trung chỉ tập trung vào một số vấn đề nhất định của quan hệ quốc tế, qua đó định hình “vai trò mang tính xây dựng”³.

1. Xem Alan Henrikson: “Middle powers as managers: international mediation within, across, and outside institutions”, *Niche Diplomacy*, Palgrave Macmillan, London, 1997, pp.46-72.

2. Xem Andrew F. Cooper: “Niche diplomacy: Middle powers after the cold War”, *Ibid.*

3. Andrew Cooper: “Niche diplomacy: a conceptual overview” in Andrew Cooper: *Niche Diplomacy*, Palgrave Macmillan, London, 1997, p.5.

Các quốc gia tầm trung được cho là ở vị thế phù hợp để làm trung gian hòa giải¹ do tính trung lập và quyền lực hạn chế (so với nước lớn) nên các bên đối lập sẽ ít nghi kỵ hơn và việc các quốc gia tầm trung hoạt động trong khuôn

1. Xem Vũ Lê Thái Hoàng và Lê Linh Lan: “Vai trò của ngoại giao đa phương trong chính sách đối ngoại của quốc gia tầm trung: Trường hợp của Ấn Độ”, *Tlđđ*, tr.87-116. Đặc thù về chính sách/hành vi của các quốc gia tầm trung gồm: (i) đề cao định hướng “quốc tế hóa”, đa dạng hóa, đa phương hóa trong chính sách đối ngoại; chú trọng thúc đẩy ngoại giao đa phương, hài hòa hóa giữa lợi ích quốc gia và lợi ích tập thể, chia sẻ những giá trị (values), nguyên tắc, chuẩn mực chung (norms); (ii) cố gắng giữ vai trò lãnh đạo/đi đầu ở khu vực/tiểu khu vực (có thể thông qua các cơ chế hợp tác đa phương) hoặc trong một số vấn đề cụ thể mà nước đó có lợi ích và lợi thế; (iii) giữ cân bằng (ở mức cao nhất có thể) trong quan hệ với các nước lớn; và đóng góp vào duy trì sự cân bằng quyền lực giữa các nước lớn; (iv) đóng vai trò trung gian hòa giải trong các tranh chấp, xung đột giữa các nước lớn và các nước nhỏ, thúc đẩy các biện pháp xây dựng lòng tin (CBMs); (v) thúc đẩy, mở rộng các khái niệm mới về an ninh như an ninh phi truyền thống, an ninh con người, an ninh hợp tác, an ninh toàn diện...; phát triển các nguyên tắc, sáng kiến an ninh đa phương; thúc đẩy thể chế hóa đối thoại, liên kết giữa giới hoạch định chính sách (kênh 1) và giới học giả (kênh 2); tăng cường khuyến khích, đầu tư cho các hoạt động nghiên cứu của kênh 2 làm “nguồn cung ý tưởng” dồi dào cho kênh 1; (vi) tham gia tích cực vào các hoạt động ngoại giao đa phương (ở các cấp độ) thông qua việc đưa ra sáng kiến giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống, sáng lập các cơ chế đa phương, tham gia hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, hoạt động hỗ trợ nhân đạo quốc tế,...

khổ đa phương, nhất là ở tầm khu vực, cũng là một điểm thuận lợi, nhằm thúc đẩy đối thoại, xây dựng lòng tin. Tư cách thành viên, tham gia và lãnh đạo trong các tổ chức quốc tế có thể tạo ra tính chính danh (legitimacy) và quyền lực mặc cả (bargaining power) mà bản thân họ thiếu. Các tổ chức đa phương có lịch sử lâu dài, cấu trúc thể chế và thẩm quyền pháp lý, đạo lý cần thiết để tạo điều kiện cho công việc của nước trung gian hòa giải bên trong nó hoặc dựa trên nó để thành công¹. Đặc biệt, trung gian hòa giải dưới “mũ” của các cơ chế khu vực không có nước lớn tham gia sẽ giảm thiểu sự can thiệp của nước lớn (power mediation) và ngăn các tranh chấp, xung đột diện hẹp bị quốc tế hóa, vượt ra ngoài khả năng kiểm soát của quốc gia tầm trung.

Các quốc gia tầm trung có ba vai trò chủ đạo được thực hiện riêng rẽ hay kết hợp: *hòa giải, bắc cầu (kết nối), xúc tác*. Dạng đầu tiên là vai trò “*bên hòa giải thực tâm*” (honest broker) nhằm thúc đẩy sự hiểu biết lẫn nhau, trao đổi thông tin. Dạng thứ hai là *bắc cầu* (bridge builder) nhằm thiết lập liên lạc và trao đổi giữa các bên thường xa cách về địa lý hoặc không kết nối trực tiếp với nhau. Dạng thứ ba và quan trọng nhất là vai trò *xúc tác* (catalyst) phức tạp hơn là trung gian và bắc cầu, hướng đến việc đạt được những giải pháp

1. Alan Henrikson: “Middle powers as managers: international mediation within, across, and outside institutions”, *Niche Diplomacy*, Palgrave Macmillan, London, 1997.

hợp tác cho những thách thức từ việc phi quân sự hóa, tự do hóa thương mại hay bảo vệ môi trường¹.

Trung gian hòa giải của các quốc gia tầm trung có thể diễn ra bên trong hoặc bên ngoài các thể chế, mang tính đa phương, đa phương hẹp, hoặc đơn phương. Tuy nhiên, vai trò trung gian hòa giải của các quốc gia tầm trung tỏ ra hiệu quả nhất khi diễn ra trong bối cảnh đa phương. Ghế thành viên trong các thể chế đa phương và những chức danh chính thức trong các tổ chức quốc tế (ví dụ như Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, Chủ tịch ASEAN,...) có thể cung cấp thẩm quyền/tính chính danh mà các nước vừa và nhỏ thiếu khi làm trung gian, hòa giải. Ba yếu tố năng lực, trung lập và thẩm quyền tạo nên uy tín trung gian hòa giải mà một nước tầm trung có thể cần để thực hiện vai trò².

Tóm lại, từ góc độ lý thuyết và thực tiễn chính sách của quốc gia tầm trung, trung gian hòa giải mang *đặc điểm* là tiến trình chính trị và nhân đạo, hòa bình, tự nguyện, không ràng buộc, đồng thời là sự lựa chọn chính sách rất phù hợp qua kênh song phương hoặc đa phương/khu vực để phát huy sức mạnh mềm, nâng cao vị thế quốc gia (tạo thế với các đối tác và tại các diễn đàn đa phương). Vai trò trung gian hòa giải của quốc gia tầm trung đòi hỏi cần đáp ứng một số *yêu*

1, 2. Alan Henrikson: "Middle powers as managers: international mediation within, across, and outside institutions", *Niche Diplomacy, Ibid.*

cầu như: (i) có bề dày lịch sử, văn hóa và truyền thống ngoại giao hòa giải, hòa bình; (ii) có sức mạnh tổng hợp của một quốc gia tầm trung và vị thế/uy tín khu vực, quốc tế, nhất là tại các diễn đàn đa phương; (iii) có chính sách đối ngoại bản chất hòa bình, hữu nghị, hợp tác rộng mở, nhất quán, dựa trên luật lệ và luật pháp quốc tế, với tầm nhìn/tư duy chiến lược tầm khu vực/toàn cầu; (iv) có những nhân vật nổi tiếng, uy tín (eminent persons) ít nhất ở tầm khu vực; (v) hiểu biết sâu về bản chất tranh chấp/xung đột cần trung gian hòa giải, nhạy cảm về thời điểm (tham gia, tăng tốc hay rút khỏi trung gian hòa giải), nắm vững lập trường và được các bên liên quan tin cậy, cùng ủng hộ giải pháp hòa bình và chấp nhận vai trò trung gian hòa giải đó; (vi) đủ cơ sở hạ tầng, các kỹ năng tham vấn, giao tiếp, chủ trì/điều hành cuộc họp, sáng tạo và linh hoạt về lễ tân, hình thức họp, quản lý khủng hoảng và truyền thông,... Công việc cụ thể dựa trên 1 trong 3 hoặc kết hợp cả 3 *cấp độ* trung gian hòa giải chính gồm: (i) trung gian, cung cấp địa điểm họp, hỗ trợ lễ tân, hậu cần; (ii) hòa giải, thúc đẩy đối thoại, thu hẹp bất đồng, xây dựng lòng tin; (iii) trung gian hòa giải, chủ động phối hợp các bên liên quan thúc đẩy hoặc trực tiếp đề xuất giải pháp.

3. Kinh nghiệm thực tiễn một số quốc gia

3.1. Vai trò trung gian hòa giải của Ôxtrâyli

Ôxtrâyli là một quốc gia tầm trung ổn định, nhiều tiềm năng và có truyền thống đảm nhiệm vai trò trung gian hòa giải trong các tranh chấp, xung đột quốc tế, kiến tạo hòa bình,

nhất là thông qua cơ chế Liên hợp quốc. Từ năm 1945 đến nay, Ôxtrâyliya đã tham gia vào hàng chục hoạt động trung gian hòa giải. Dưới thời Ngoại trưởng Evatt, Ôxtrâyliya đóng vai trò trung gian dàn xếp trong quá trình đàm phán giành độc lập của Ấnđônêxia với Hà Lan thông qua Ủy ban trung gian của Liên hợp quốc (UN Good offices Commission) từ năm 1947 đến 1949. Là Chủ tịch của Đại hội đồng Liên hợp quốc nhiệm kỳ 1948-1949, Ngoại trưởng Evatt cũng đã tham gia vào tiến trình hòa bình ở Katxomia (Kashmia) và nước Đức thời hậu chiến.

Ôxtrâyliya có vai trò trung gian hoà giải tích cực trong vấn đề Campuchia. Với những hoạt động ngoại giao con thoi đến các nước liên quan và sáng kiến đa phương, đặc biệt là vai trò của hai Ngoại trưởng Bill Hayden và Gareth Evans, Ôxtrâyliya đã góp phần đưa các bên liên quan trong xung đột Campuchia xích lại với nhau. Tháng 02/1990, Ôxtrâyliya đưa ra bản dự thảo dài 154 trang với tựa đề "Campuchia: Một đề xuất của Ôxtrâyliya" gửi đến các bên liên quan ở Campuchia, các thành viên ASEAN, Việt Nam và Lào. Đề xuất này sau đó được Liên hợp quốc chấp nhận và triển khai thành khuôn khổ gìn giữ hòa bình tại Campuchia. Kết quả là việc ký kết Hiệp định hòa bình Paris năm 1991 với việc Ôxtrâyliya ủng hộ việc thực hiện thỏa thuận này thông qua cơ quan chuyển tiếp Liên hợp quốc tại Campuchia (UNTAC). Khi Phái đoàn tối cao Liên hợp quốc về Campuchia (UNAMIC) được thành lập vào đầu tháng 11/1991, Ôxtrâyliya cử 40 nhân viên liên lạc, sau đó bổ sung

thêm 25 nhân viên gìn giữ hòa bình vào tháng 02/1992. Khi UNTAC thay thế cho UNAMIC vào năm 1992, Ôxtrâyliia cử một đơn vị gồm 495 nhân viên thông qua Đơn vị Lực lượng Viễn thông. Ôxtrâyliia cũng cử 14 nhân viên tham gia lực lượng trụ sở UNTAC và 10 sĩ quan cảnh sát được phái đến đơn vị dân sự của UNTAC. Tháng 5/1992, đơn vị kiểm soát lưu chuyển gồm 30 nhân viên được cử đến Campuchia để hỗ trợ triển khai các lực lượng của UNTAC¹.

Ngoại trưởng Gareth Evans cũng đóng vai trò lãnh đạo Nhóm Khủng hoảng quốc tế. Người kế nhiệm ông là Ngoại trưởng Alexander Downer tích cực hỗ trợ các cuộc đàm phán hòa bình giữa Chính phủ Papua Niu Ghinê và những người ly khai Bougainville, đảm nhiệm vai trò đặc phái viên của Liên hợp quốc ở đảo Síp. Sau đó, Ôxtrâyliia tiếp tục các nỗ lực trung gian hòa giải ở Mianma năm 1994, ở Burundi, Côngô năm 1998, hai hoạt động trung gian hòa giải khác ở Ixraen năm 2000 và một ở Aceh, Ấnônêxia, năm 2001². Năm 1999, Thủ tướng John Howard đã vận động các nhà lãnh đạo thế giới để triển khai lực lượng gìn giữ hòa bình quốc tế do Ôxtrâyliia lãnh đạo ở Đông Timo để phản ứng với bạo lực

1. Jannika Brostrom: "Re-evaluating Australia's "Cooperative Security" in Cambodia", *Australian Journal of Politics & History*, 60.4, 2014, p.558.

2. Nathan Shea: "Peacemaking should be at the core of Australian foreign policy", *The Conversation*, 14/07/2014. Truy cập tại <https://theconversation.com/peacemaking-should-be-at-the-core-of-Australian-foreign-policy-28715>.

quân sự bùng nổ sau khi người dân bỏ phiếu ủng hộ độc lập. Năm 2013, các nhà ngoại giao Ôxtrâyliya phối hợp với các đồng nghiệp ở Lúcxămbua và Gioócđani về một kế hoạch nhằm bảo đảm các hành lang tiếp cận nhân đạo an toàn ở Xiri. Những hoạt động do Ôxtrâyliya, dẫn dắt này phù hợp với chính sách đối ngoại đặc thù của một quốc gia tầm trung như Ôxtrâyliya, vốn nhấn mạnh các nỗ lực chính sách và kiến tạo hòa bình¹.

Sách trắng chính sách đối ngoại năm 2017 của Ôxtrâyliya tiếp tục khẳng định định hướng đối ngoại rộng mở, hợp tác, chia sẻ gánh vác trách nhiệm khu vực và toàn cầu, trong đó khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương là trọng tâm². Thủ tướng Scott Morrison nhấn mạnh “an ninh là nỗ lực chung vì lợi ích chung”³. Tuy nhiên, việc triển khai trung gian hòa giải của Ôxtrâyliya cũng gặp một số hạn chế. Một mặt, hoạt động tích cực của Ôxtrâyliya ở khu vực Thái Bình Dương bị xem là hình thức chủ nghĩa can thiệp mới⁴. Ở Đông Nam Á, tính

1. Nathan Shea: “Peacemaking should be at the core of Australian foreign policy”, *The Conversation*, 14/07/2014. Truy cập tại <https://theconversation.com/peacemaking-should-be-at-the-core-of-Australian-foreign-policy-28715>.

2. Truy cập tại <https://www.fpwhitepaper.gov.au/file/2651>.

3. Scott Morrison: “Keynote address to Asia briefing live - The beliefs that guide us”. Truy cập tại <https://www.pm.gov.au/media/keynote-address-asia-briefing-live-beliefs-guide-us>.

4. Xem Joanne Wallis: “The South Pacific: ‘arc of instability’ or ‘arc of opportunity’?”, *Global Change, Peace & Security*, 27.1, 2015, pp.39-53.

trung lập của Ôxtrâyliya bị chất vấn khi bị xem là “cảnh sát phổ” cho Mỹ. Mặt khác, sự thiếu hụt về mặt nhân sự, chuyên gia và nguồn lực ở Bộ Ngoại giao và Thương mại (DFAT) cũng hạn chế năng lực trung gian hòa giải của Ôxtrâyliya¹.

3.2. Vai trò trung gian hòa giải của Indônêxia

Indônêxia là một hình mẫu khác về vai trò trung gian hòa giải của quốc gia tầm trung ở Đông Nam Á. Indônêxia hội đủ sức mạnh tổng hợp của một quốc gia tầm trung, là nước “đầu tàu” trong ASEAN², có bề dày vị thế, uy tín khá cao ở tầm khu vực và toàn cầu xuyên suốt từ thập niên 50 của thế kỷ XX, nhất là về ngoại giao đa phương; là nước nêu ý tưởng đầu tiên và một trong 5 nước sáng lập Phong trào Không liên kết với việc đăng cai Hội nghị Bandung lịch sử (hội nghị tiền thân của phong trào) năm 1955; sớm tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc từ 1961; một trong những nước sáng lập Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) năm 1967 và Tổ chức Hội nghị Hồi giáo (OIC) năm 1969; có vai trò đi đầu, dẫn dắt các nỗ lực hợp tác của ASEAN như đưa ra sáng kiến Hội nghị Không chính thức Giacáccta (JIM)

1. Xem Aran Martin, Nathan Shea, & John Langmore: “International mediation and Australian foreign policy: building institutional capacity to respond to overseas conflict”, *Australian Journal of International Affairs*, 71.1, 2017, pp.88-104.

2. Vũ Lê Thái Hoàng và Lê Linh Lan: “Vai trò của ngoại giao đa phương trong chính sách đối ngoại của quốc gia tầm trung: Trường hợp của Indônêxia”, *Nghiên cứu quốc tế*, 97, 6/2014, tr.87-116.

để giải quyết vấn đề Campuchia; sáng lập Diễn đàn Dân chủ Bali 2008; đề xuất, ủng hộ mạnh mẽ các nguyên tắc, quy chuẩn và luật lệ chung mang thương hiệu Ấn-Đông-Â-Phi như 10 nguyên tắc Bangdung cho ra đời Phong trào Không liên kết, ba Tuyên bố Hòa hợp Bali gồm (chủ trì Hội nghị cấp cao lần thứ nhất của ASEAN cho ra đời Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) năm 1976), (về xây dựng Cộng đồng ASEAN trên ba trụ cột năm 2003), và (Cộng đồng ASEAN trong cộng đồng các quốc gia toàn cầu và Hiến chương ASEAN năm 2011), đồng khởi xướng xây dựng Công ước Liên hợp quốc về Luật biển (UNCLOS),...

Lịch sử ngoại giao Ấn-Đông-Â-Phi cho thấy rõ đặc thù xuyên suốt về hành vi/chính sách của một quốc gia tầm trung, đó là ưu tiên cao mang tính chiến lược, dài hạn cho đẩy mạnh ngoại giao đa phương (trong đó có ngoại giao trung gian hòa giải) trên nền tảng tư tưởng độc lập, tự chủ và tự cường quốc gia, tự cường khu vực, đa dạng hóa, đa phương hóa quan hệ đối ngoại. Một số cá nhân đại diện nổi bật tầm khu vực như: Tổng thống Sukarno và Thủ tướng Mohammad Hatta với tư tưởng đối ngoại “độc lập, tích cực” theo chủ nghĩa toàn cầu khởi xướng Phong trào Không liên kết; Tổng thống Suharto và Ngoại trưởng Mochtar Kusumaatmadja với chính sách đối ngoại “các vòng tròn đồng tâm”, đề cao ASEAN; Ngoại trưởng Ali Alatas thúc đẩy mạnh mẽ hợp tác khu vực, sớm đưa ra tầm nhìn chiến lược về Cộng đồng ASEAN từ thập niên 1980 và đóng vai trò rất quan trọng trong quá trình xây dựng Hiến chương ASEAN.

Hiện nay, theo Ngoại trưởng Retno Marsudi, bốn trọng tâm chính sách đối ngoại của Chính phủ Tổng thống Jokowi gồm: bảo vệ chủ quyền, bảo hộ công dân, ngoại giao kinh tế, phát huy vai trò khu vực, toàn cầu¹. Trong đó, ngoại giao nhân đạo và ngoại giao Hồi giáo chú trọng tăng cường vai trò trung gian hòa giải được đặc biệt ưu tiên nhằm nâng cao vị thế quốc tế của Ấn Độ với tư cách là quốc gia Hồi giáo lớn nhất thế giới (với gần 230 triệu tín đồ). Đơn cử như nỗ lực trung gian, hòa giải trong xung đột ở Ápganixtan, tiến trình hòa bình Trung Đông, tiến trình hòa bình Mindanao (miền Nam Philippin) và Thỏa thuận toàn diện về Bangsamoro (27/3/2014), hỗ trợ nhân đạo tại bang Rakhine (Mianma), cầu nối quan hệ giữa Iran và phương Tây². Bên cạnh đó, Ấn Độ còn đóng vai trò trung gian hòa giải tích cực trong cuộc khủng hoảng Preah Vihear năm 2011 giữa Thái Lan và Campuchia hay trong vấn đề Biển Đông (khởi xướng chuỗi Hội thảo kênh 1,5 về Biển Đông từ năm 1990,

1. Retno Marsudi: “2019 annual press statement of the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia”. Truy cập tại <https://www.kemlu.go.id/en/pidato/menlu/Documents>.

2. Ahmad Rizky Umar: “Indonesia’s ‘Islamic diplomacy’ seeks to broker an Afghan peace”, Lowy Institute, 20/03/2018. Truy cập tại <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-s-islamic-diplomacy-seeks-broker-afghan-peace>; Retno Marsudi: “Indonesia: Partner for peace, security, prosperity”, *The Jakarta Post*, 11/01/2018. Truy cập tại <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/indonesia-s-islamic-diplomacy-seeks-broker-afghan-peace>.

thúc đẩy ra đời Diễn đàn Biển ASEAN (AMF) năm 2010 và Diễn đàn Biển ASEAN mở rộng (EAMF) năm 2011, vận động ra Nguyên tắc 6 điểm của ASEAN về Biển Đông sau khi Hội nghị AMM 45 tại Campuchia năm 2012 không ra được Tuyên bố chung).

Riêng về kinh nghiệm trung gian hòa giải, cựu Ngoại trưởng Marty Netalagawa thời Tổng thống Yudhoyono trong cuốn sách *ASEAN có quan trọng không: Một quan điểm từ bên trong* đã đúc rút kinh nghiệm một số thành công của Ấn-ôn-xia, đặc biệt qua cuộc khủng hoảng Preah Vihear¹. Cụ thể:

Thứ nhất, Ngoại trưởng Marty trực tiếp tiến hành trung gian hòa giải, nhưng cần ủy quyền của lãnh đạo cấp cao (tổng thống) và dựa trên quan hệ giữa lãnh đạo cấp cao các nước liên quan (ngoại giao cấp cao), mở rộng ra gồm cả các nước ASEAN và Tổng thư ký ASEAN, Chủ tịch Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc.

Thứ hai, nghiên cứu kỹ bản chất (chính trị, pháp lý), nguồn gốc xung đột, thăm thực địa và điện đàm, gặp trực tiếp Ngoại trưởng Thái Lan và Campuchia để nắm thêm tình hình (cử nhóm quan sát viên), lắng nghe quan điểm của hai bên, qua đó cố gắng tìm ra điểm đồng.

Thứ ba, xây dựng bộ lập luận, coi ASEAN là cơ chế giải quyết trung hòa giữa Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc và

1. Marty Natalegawa: *Does ASEAN matter? A view from within*, ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore, 2018.

song phương, kêu gọi vì hòa bình, ổn định khu vực, cần kiểm chế, tránh leo thang xung đột, ảnh hưởng người dân.

Thứ tư, xây dựng lòng tin qua quan hệ cá nhân với Ngoại trưởng Campuchia và Thái Lan, thuyết phục cả hai bên (và sau đó là đồng thuận của ASEAN) chấp nhận vai trò của Ấnônêxia là trung gian hòa giải vô tư, khách quan, không phương hại, ảnh hưởng lập trường, lợi ích của mỗi bên. Vai trò của Ấnônêxia vừa là đơn phương, vừa với danh nghĩa Chủ tịch ASEAN năm 2011. Cơ sở của lập luận là Điều 22 và 23, Chương VIII về giải quyết tranh chấp của Hiến chương ASEAN¹. Ngoài ra, Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) và phương thức ASEAN tạo nền tảng cho văn hóa hòa giải, hòa bình, xây dựng lòng tin, giải quyết bất đồng, tranh chấp bằng biện pháp hòa bình.

Thứ năm, sau khi thuyết phục được hai bên chấp nhận vai trò trung gian hòa giải, để không bỏ lỡ tín hiệu tích cực, “xả van” xung đột, tránh để lâu làm gia tăng nghi kỵ, Ngoại trưởng Marty chủ trương hành động khẩn trương dưới hình thức ngoại giao “con thoi” (thăm, điện đàm, viết thư) giữa Băng Cốc và Phnôm Pênh, sau đó thông báo cho toàn bộ ASEAN. Kết quả là dù Campuchia muốn quốc tế hóa và Thái Lan chủ trương song phương hóa nhưng Ấnônêxia tìm ra được điểm đồng then chốt và chìa khóa giải mã xung đột

1. *The ASEAN Charter*. Truy cập tại <https://asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>.

là cả hai bên đều muốn tránh leo thang xung đột trên thực địa, muốn có giải pháp chính trị, hòa bình.

Thứ sáu, tốt nhất cần đi dưới “mũ” ASEAN (ASEAN tuyên bố ủng hộ vai trò trung gian hòa giải của Ấnônêxia với tư cách là Chủ tịch đương nhiệm của ASEAN năm 2011), không để vấn đề tuột khỏi kiểm soát của ASEAN lên Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (tham vấn, đồng thuận giữa các bên liên quan và nội bộ ASEAN trước họp Hội đồng Bảo an), sáng tạo về hình thức họp kiểu không chính thức như loạt hội nghị tiệc cocktail JIM trong vấn đề Campuchia thập niên 1980 (tổ chức Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao ASEAN không chính thức đặc biệt tháng 02/2011 tại Giacáccta để bàn khẩn cấp vấn đề Preah Vihear, được Ngoại trưởng Marty ví như cuộc họp của cơ chế Hội đồng Tối cao (High Council) theo quy định của TAC chưa từng được áp dụng)¹. Trong bối cảnh ASEAN đang xây dựng Cộng đồng dựa trên luật lệ, thời gian tới cần vận dụng linh hoạt song song cả phương cách ASEAN (đồng thuận, không chính thức, ngoại giao thầm lặng) và các cơ chế, quy định, luật lệ.

4. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Phát huy vai trò trung gian hòa giải trong đối ngoại lần đầu tiên được nêu trong một văn kiện chỉ đạo riêng về đối ngoại đa phương của Việt Nam, đó là Chi thị số 25/CT-TW

1. Moe Thuzar & Hoang Thi Ha: “ASEAN Retreat: Origins and Functions”, *ASEAN Matters*, 01, 2/2018.

ngày 08/8/2018 của Ban Bí thư Ban Chấp hành Trung ương Đảng về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030. Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Bộ Ngoại giao Phạm Bình Minh đánh giá đây là “một cột mốc quan trọng về tư duy đối ngoại và thể chế hóa chủ trương của Đại hội XII của Đảng về chủ động, tích cực hội nhập quốc tế, theo đó chúng ta phấn đấu dần đóng vai trò ‘*nòng cốt, dẫn dắt, hòa giải*’ trong các diễn đàn, tổ chức đa phương có tầm quan trọng chiến lược đối với đất nước, phù hợp với khả năng và điều kiện cụ thể”¹. Như vậy, Việt Nam đã xác định trung gian hòa giải, gắn song phương với đa phương là lựa chọn chính sách phù hợp với định hướng chung của chính sách đối ngoại cũng như thế và lực hiện tại.

Xét về yêu cầu, Việt Nam có thể hội đủ các tiêu chí đáp ứng vai trò trung gian hòa giải. *Thứ nhất*, Việt Nam có bề dày truyền thống văn hóa và ngoại giao hòa bình, hòa hiếu, hòa giải, xóa bỏ hận thù để tăng cường đoàn kết dân tộc, tạo môi trường bên ngoài ổn định để bảo vệ, phát triển đất nước. Vua Trần Nhân Tông sau chiến thắng giặc Nguyên - Mông đã chủ trương hòa hợp, hòa giải cả bên trong và với kẻ thù bên ngoài. Nguyễn Trãi trong Bình ngô đại cáo cũng đề cao tinh thần hòa giải, xóa bỏ hận thù với quân xâm lược.

1. Phạm Bình Minh: “Đối ngoại năm 2018: Sáng tạo trong cách làm, hiệu quả trong hành động” *Vietnamnet*, ngày 02/01/2019. Truy cập tại <https://vietnamnet.vn/vn/thoi-su/chinh-tri/doi-ngoai-nam-2018-sang-tao-trong-cach-lam-hieu-qua-trong-hanh-dong-499099.html>.

Kế tục truyền thống tốt đẹp đó, hòa giải là một cốt cách văn hóa Hồ Chí Minh¹, người đã đạt đến đỉnh cao của nghệ thuật vận dụng “ngoại giao tâm công”. Một mặt, Người chủ trương hòa giải, hòa hợp dân tộc ngay từ những ngày đầu của chính quyền cách mạng (ứng xử với Hoàng tộc nhà Nguyễn, thành phần Quốc hội khóa I của nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, kêu gọi, tập hợp Việt kiều, tạo nên đội ngũ trí thức cách mạng,...). Mặt khác, Người tuy cương quyết với kẻ thù nhưng cũng rất coi trọng hòa hiếu, hòa bình, đề cao văn hóa đối thoại trong quan hệ với các nước, kể cả với kẻ thù xâm lược bại trận, chủ trương giữ thể diện cho nước lớn, thêm bạn bớt thù, vun đắp quan hệ hữu nghị nhân dân. Người tuyên bố: “Nhân dân Việt Nam tin chắc rằng mọi sự phân tranh trên thế giới đều có thể giải quyết bằng cách hòa bình; tin chắc rằng các nước dù chế độ xã hội khác nhau và hình thái ý thức khác nhau cũng đều có thể chung sống hòa bình được”².

Thứ hai, trong thời kỳ đổi mới, Việt Nam tiếp tục triển khai tiến trình hòa giải, bình thường hóa quan hệ đối ngoại, bên

1. Lê Đình Cúc: “Hòa giải - một cốt cách văn hóa Hồ Chí Minh”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, ngày 03/9/2016. Truy cập tại <http://www.tapchiconsan.org.vn/Home/Binh-luan/2016/40811/Hoa-giai-mot-cot-cach-van-hoa-Ho-Chi-Minh.aspx>.

2. Hồ Chí Minh: *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, t.10, tr.12.

trong thúc đẩy hòa hợp, xây dựng khối đại đoàn kết dân tộc. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 26/3/2004 của Bộ Chính trị khẳng định “người Việt Nam ở nước ngoài là bộ phận không tách rời và là một nguồn lực của cộng đồng dân tộc Việt Nam, là nhân tố quan trọng góp phần tăng cường quan hệ hợp tác, hữu nghị giữa nước ta với các nước”. Về đối ngoại, Việt Nam nhất quán triển khai đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hợp tác, phát triển, đa dạng hóa, đa phương hóa, là bạn, đối tác tin cậy với tất cả các nước, là thành viên tích cực, chủ động, có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế. Tinh thần hòa giải, khoan dung được thể hiện rõ nét qua chủ trương “gác lại quá khứ, hướng tới tương lai” trong quan hệ với các nước cựu thù, biến cựu thù thành các đối tác hàng đầu, cùng nhau đóng góp vào hòa bình, ổn định, phát triển của khu vực, quốc tế. Sự phát triển ấn tượng của quan hệ Việt - Mỹ 25 năm qua được cựu Ngoại trưởng John Kerry trong cuộc gặp với Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc ngày 13/01/2017 đánh giá là “hình mẫu” về hai nước cựu thù vượt qua quá khứ để xây dựng quan hệ bạn bè, đối tác¹. Ngày 07/02/2019, Phó Phát ngôn Bộ Ngoại giao Mỹ Robert Palladino cảm ơn Việt Nam làm chủ nhà cho cuộc gặp

1. Nỗ lực hòa giải, xây dựng lòng tin giữa Việt Nam và Mỹ bắt đầu và vẫn đang tiếp tục trong hợp tác suốt hơn 30 năm qua giải quyết hậu quả chiến tranh như tìm kiếm người mất tích (trong đó có cả bộ đội Việt Nam mất tích), tẩy rửa điôxin (sân bay Đà Nẵng, sân bay Biên Hòa), rà phá vật liệu nổ, bom mìn còn sót lại, hỗ trợ người khuyết tật tại Việt Nam, giao lưu nhân dân, cựu chiến binh.

thượng đỉnh Mỹ - Triều Tiên lần thứ hai (ngày 27 - 28/02/2019), cho rằng Mỹ và Việt Nam “đã gác lại xung đột và chia rẽ trong quá khứ để hướng tới mối quan hệ hợp tác thịnh vượng như ngày nay”¹. Chỉ thị số 25 của Ban Bí thư đã chính thức hóa và thể chế hóa mục tiêu “hòa giải” trong khuôn khổ các cơ chế đa phương, khu vực.

Thứ ba, Việt Nam có ổn định chính trị, là điểm đến du lịch, đầu tư an toàn, hấp dẫn, đang có sức mạnh tổng hợp và vị thế khu vực, quốc tế gia tăng², có thể xem ngang tầm với một quốc gia tầm trung. Về đối ngoại đa phương, Việt Nam đã trưởng thành với sự tham gia và đóng góp ngày càng tích cực, chủ động, hiệu quả và đa dạng về cấp độ, hình thức và phương thức. Năng lực chủ trì, điều hành và vai trò dẫn dắt tại các diễn đàn đa phương ngày càng được khẳng định, đặc biệt với việc đảm nhận thành công các trọng trách quốc tế như Chủ tịch ASEAN năm 2010 và 2020, Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc nhiệm kỳ 2008-2009 và 2020-2021, chủ nhà Năm APEC 2006 và 2017. Kể từ năm 2014, Việt Nam cử lực lượng quân đội tham gia các hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc³.

1. Hương Ly: “Mỹ cảm ơn Việt Nam làm chủ nhà cuộc gặp Trump-Kim”, *Zing.vn*, ngày 08/02/2019.

2. Trích Toàn văn phát biểu sáng 13/8/2018 của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Ngoại giao 30 trên báo *Thế giới và Việt Nam*. Truy cập tại <http://baoquocte.vn>.

3. Lê Hoài Trung: “Đối ngoại đa phương góp phần đẩy mạnh hội nhập, tăng cường sức mạnh đất nước”, *Thế giới và Việt Nam*, ngày 16/01/2019. Truy cập tại <http://baoquocte.vn>.

Thứ tư, Việt Nam có đội ngũ cán bộ làm công tác đối ngoại ngày càng trưởng thành, dày dặn kinh nghiệm, có trình độ nghiên cứu, kiến thức và các kỹ năng ngoại giao tốt. Một số cá nhân đã và đang đảm nhận những vị trí quan trọng tại các tổ chức khu vực, quốc tế.

Thời gian tới, để đáp ứng tốt vai trò trung gian hòa giải, trước hết Việt Nam cần tiếp tục nâng tầm tư duy, tầm nhìn chiến lược, dài hạn, chủ động, tích cực hơn nữa gánh vác các trách nhiệm khu vực, toàn cầu, kể cả trong những vấn đề không trực tiếp liên quan đến lợi ích của ta nhưng ta có khả năng trợ giúp theo yêu cầu của đối tác, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi. Tư duy mới về trung gian hòa giải cùng chuẩn bị nguồn lực, nhân lực (đặc biệt đưa người vào giữ các trọng trách tại các tổ chức khu vực, quốc tế) cần được chú trọng trong tổng thể Chiến lược đối ngoại đa phương đến năm 2030.

Xét về cấp độ, Việt Nam có thể xem xét gánh vác vai trò trung gian hòa giải phù hợp với lợi ích, khả năng và điều kiện cụ thể. Hình thức trung gian hòa giải có thể từ *gián tiếp* đến *trực tiếp*, từ *trung gian* đến *hòa giải* đến *trung gian hòa giải*, hoặc kết hợp linh hoạt giữa các hình thức. *Thứ nhất*, triển khai nhất quán đường lối đối ngoại hòa bình, hợp tác, phát triển, đóng góp tích cực, có trách nhiệm vào các công việc chung của cộng đồng quốc tế sẽ giúp giảm bớt nguy cơ tranh chấp, xung đột, xây dựng lòng tin, chung tay giải quyết tận gốc các nguyên nhân gốc rễ như nghèo đói, lạc hậu, các

thách thức an ninh phi truyền thống. *Thứ hai*, phát huy vai trò trung gian bằng hình thức cung cấp địa điểm, hỗ trợ hậu cần, an ninh cho các hội nghị (điển hình như cuộc gặp thượng đỉnh Mỹ - Triều lần 2 tại Hà Nội), thể hiện mong muốn tích cực đóng góp cho đối thoại, hòa bình, hợp tác khu vực; hỗ trợ các hoạt động nhân đạo, tái thiết, phát triển (cử người tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc; hỗ trợ Chính phủ Mianma 100.000 USD liên quan đến tình hình bang Rakhine). *Thứ ba*, vai trò hòa giải có thể dưới “mũ” song phương hoặc phối hợp đa phương (nhất là khi Việt Nam đảm nhận các vị trí quan trọng như Chủ tịch ASEAN, Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc), làm cầu nối, xúc tác, giúp xây dựng lòng tin, chia sẻ kinh nghiệm đổi mới, mở cửa, bình thường hóa quan hệ phù hợp với nhu cầu các nước (ví dụ chuyến thăm Triều Tiên từ ngày 12 - 14/02/2019 của Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Phạm Bình Minh trước thềm Thượng đỉnh Mỹ - Triều có thể xem là nỗ lực đóng góp vào tiến trình hòa giải, đối thoại trên bán đảo Triều Tiên¹) nhằm giúp tạo dựng môi trường thuận lợi nhất cho đối thoại, hòa giải, quản lý và giải quyết xung đột. *Thứ tư*, vai trò trung gian hòa giải dưới hình thức ngoại giao “con thoi”, chủ động đề xuất, thúc đẩy giải pháp cho một tranh chấp/bất đồng sẽ là một thử thách mới thú vị, đòi hỏi có sự nghiên cứu, đánh giá kỹ lưỡng, sự chuẩn bị bài bản

1. Khánh Linh: “Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh sắp thăm Triều Tiên”, *VnExpress*, ngày 11/2/2019. Truy cập tại <https://vnexpress.net/>.

về nguồn lực, nhân lực, tham vấn và xây dựng đồng thuận nội bộ ta và với các bên liên quan, trong các khuôn khổ tổ chức, diễn đàn khu vực, quốc tế có tầm quan trọng chiến lược với ta. Vai trò này cũng đòi hỏi cao hơn các kỹ năng xử lý khủng hoảng, truyền thông, ngoại giao công chúng.

CHƯƠNG 4

NGOẠI GIAO SỐ*

Kỷ nguyên bùng nổ thông tin mà đỉnh cao là cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư (cách mạng công nghiệp 4.0) đã và đang tác động sâu rộng tới mọi mặt đời sống xã hội. Các phương tiện truyền thông hiện đại trở thành những công cụ có sức mạnh to lớn, với khả năng truyền tải thông tin gần như tức thời, tính tương tác cao, phạm vi lan tỏa rộng, mức độ ảnh hưởng sâu sắc. Trong xu thế đó, việc chính phủ các nước đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin, công nghệ số, các phương tiện truyền thông mới, nhất là mạng xã hội trong quản trị quốc gia và toàn cầu đang trở thành một tất yếu khách quan. Công tác đối ngoại cũng không là ngoại lệ. Kể từ đầu thế kỷ XXI, ngoại giao kỹ thuật số (digital diplomacy), thường được gọi tắt là ngoại giao số, đã dần trở thành một phần không thể thiếu trong tổng thể chính sách đối ngoại của nhiều quốc gia. Ngoại giao số không chỉ là sử

* Nội dung chương này đã được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, số 2 (121), tháng 6/2020.

dụng công nghệ số để tạo thuận lợi cho công tác đối ngoại mà còn là những chương trình nghị sự số. Khủng hoảng đại dịch COVID-19 càng chứng minh rõ nét tầm quan trọng của ngoại giao số trên chính trường quốc tế cũng như ở Việt Nam trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0.

1. Ngoại giao số trong lý thuyết quan hệ quốc tế

“Bill thân mến,

Bên cạnh việc kiểm tra kết nối hệ thống Internet toàn cầu, tôi muốn chúc mừng ông về quyết định gỡ bỏ lệnh cấm vận đối với Việt Nam. Tôi đang có kế hoạch thăm Việt Nam vào tháng Tư tới và tôi chắc chắn sẽ sử dụng dịp này để thúc đẩy vấn đề tìm kiếm tù binh và quân nhân Mỹ mất tích trong chiến tranh (MIA). Thụy Điển đã nỗ lực hỗ trợ trong vấn đề này, và chúng tôi sẽ tiếp tục vận dụng những đầu mối của mình nếu có thể.

Thụy Điển, như ông biết, là một trong những quốc gia đi đầu trong lĩnh vực viễn thông, và thật là phù hợp khi chúng ta là những người đầu tiên trên thế giới sử dụng Internet phục vụ trao đổi và thông tin chính trị.

Kính thư,

CARL”.

Trên đây là nội dung bức thư điện tử do Thủ tướng Thụy Điển Carl Bildt¹ gửi Tổng thống Mỹ Bill Clinton vào

1. Ông Carl Bildt giữ chức Thủ tướng Thụy Điển giai đoạn 1991-1994 và Ngoại trưởng Thụy Điển giai đoạn 2006-2014.

ngày 04/02/1994¹. Đúng như những gì Thủ tướng Bildt viết, đây là bức thư điện tử đầu tiên giữa người đứng đầu chính phủ của hai quốc gia, đánh dấu một cột mốc thú vị có liên quan đến Việt Nam trong lịch sử ngoại giao thế giới, đồng thời mở ra một giai đoạn mới với tác động ngày càng sâu rộng của công nghệ thông tin trong triển khai đối ngoại trên toàn cầu.

1.1. Những nghiên cứu sơ khởi về ngoại giao số

Cùng với động thái mang tính bước ngoặt nêu trên của hai nhà lãnh đạo, giai đoạn cuối thế kỷ XX đã xuất hiện một số nghiên cứu về vai trò của công nghệ thông tin trong triển khai đối ngoại. Trong cuốn sách *Ngoại giao công chúng trong thời đại máy vi tính* xuất bản năm 1984, tác giả Allen Hansen đã phân tích vai trò của Cơ quan Thông tin Mỹ (USIA) trong triển khai chính sách đối ngoại của Mỹ, cho rằng việc tận dụng được những lợi thế từ kết nối máy tính và mở rộng hoạt động của Đài Tiếng nói Hoa Kỳ (VOA) đã củng cố đáng kể lợi thế của Mỹ trong Chiến tranh lạnh, nhất là trên mặt trận tuyên truyền². Tuy nhiên, trong giai đoạn này, đa phần các tài liệu nghiên cứu chủ yếu khai thác tác động của công nghệ thông tin đối với công tác đối ngoại, chưa hình thành

1. Carl Bildt: "I sent the first email between two heads of state", 2016. Truy cập tại <https://qz.com/861001/i-sent-the-first-email-between-two-heads-of-state-but-the-new-era-of-connectivity-will-change-the-world/>.

2. Allen Hansen: *Public Diplomacy in the Computer Age*, USIA, 1984.

khái niệm cụ thể về một lĩnh vực ngoại giao chuyên biệt trên nền tảng công nghệ thông tin.

Phải sang đến đầu thế kỷ XXI, khi mạng Internet trở thành một phần không thể thiếu trong đời sống xã hội, các công trình nghiên cứu sâu hơn về khái niệm ngoại giao số mới bắt đầu xuất hiện và dần trở nên phổ biến trong lý thuyết quan hệ quốc tế. Trong cuốn *Cyber Diplomacy: Managing Foreign Policy in 21st Century* (Ngoại giao không gian mạng: Quản lý chính sách đối ngoại trong thế kỷ XXI) xuất bản năm 2002, tác giả Evan Potter lần đầu đưa ra khái niệm “ngoại giao không gian mạng” (cyber-diplomacy), cho rằng mạng Internet đã củng cố vai trò của công chúng trong đời sống chính trị nhờ sự sẵn có và khả năng tiếp cận dễ dàng thông tin. Theo Potter, điều này có tác động trực tiếp tới triển khai chính sách đối ngoại của các quốc gia, vốn là chủ thể truyền thống và chủ đạo trong ngoại giao, nay buộc phải điều chỉnh không chỉ để đối phó với áp lực bên ngoài từ các quốc gia đối tác mà cả từ áp lực bên trong của công chúng¹.

Tương tự, tác giả Nicholas Westcott trong cuốn *Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations* (Ngoại giao số: Tác động của Internet đối với quan hệ quốc tế) xuất bản năm 2009 đã nêu ra ba tác động chính của Internet đối với quan hệ quốc tế trong thời đại mới. Thứ nhất, Internet mở

1. Xem Evan Potter: *Cyber Diplomacy: Managing Foreign Policy in the 21st Century*, McGill-Queen's University Press, 2002, pp. 12-14.

rộng số lượng và tăng cường tiếng nói của các bên liên quan trong quá trình hoạch định chính sách đối ngoại, làm phức tạp hóa quá trình này và giảm vai trò độc tôn của chủ thể nhà nước trong đối ngoại. *Thứ hai*, Internet đẩy nhanh quá trình truyền tải và lan tỏa thông tin, dù đúng hay sai, về bất kỳ vấn đề hay sự kiện đối ngoại nào, ảnh hưởng tới các biện pháp xử lý của chủ thể nhà nước. *Thứ ba*, Internet tạo điều kiện để các hình thức trao đổi ngoại giao truyền thống có thể được thực hiện một cách nhanh chóng và tiết kiệm hơn¹.

Cũng trong giai đoạn này, khái niệm “ngoại giao số” (digital diplomacy) đã lần đầu tiên được định nghĩa bởi học giả Fergus Hanson thuộc Viện Nghiên cứu Chiến lược và Chính sách Ôxtrâyliya, đó là “việc sử dụng Internet và công nghệ thông tin truyền thông nhằm triển khai các mục tiêu đối ngoại”². Với sự ra đời và phổ biến nhanh chóng của mạng xã hội, các chủ thể nhà nước có nhiều cơ hội hơn để tiếp cận trực tiếp với công chúng nước ngoài, và từ đó một số khái niệm mới liên quan đến ngoại giao số cũng được hình thành, đáng chú ý có “ngoại giao Twitter”, hay còn gọi là Twiplomacy, “ngoại giao công chúng 2.0”, “ngoại giao kết nối” (network diplomacy), hay “ngoại giao ảnh selfie” (selfie diplomacy).

1. Xem Nicholas Westcott: *Digital Diplomacy: The Impact of the Internet on International Relations*, Oxford Internet Institute, 2009, pp.2-8.

2. Fergus Hanson: “A Digital DFAT: Joining the 21st century”, *Lowy Institute Policy Briefs*, 2012.

Có thể thấy, các nghiên cứu về khái niệm, tác động và vai trò của công nghệ thông tin đối với ngoại giao ở giai đoạn đầu thế kỷ XXI chủ yếu nhìn nhận khía cạnh “số” như một công cụ hỗ trợ triển khai đối ngoại, tạo điều kiện để các nhà ngoại giao và cơ quan phụ trách đối ngoại các nước có thể chủ động lắng nghe và có phản ứng phù hợp với những thay đổi trong hệ thống quốc tế¹. Tuy nhiên, giới nghiên cứu trong giai đoạn này đánh giá dù công cụ truyền tải thông điệp đối ngoại đã được nâng cấp, song nội dung thông điệp cơ bản không có gì thay đổi. Nói cách khác, các đường lối đối ngoại truyền thống cơ bản vẫn được duy trì, điểm khác chỉ là được triển khai trên những nền tảng công nghệ mới.

1.2. Ngoại giao số - hơn cả một công cụ?

Trong nhiều năm trở lại đây, các tài liệu nghiên cứu về ngoại giao số dần được hệ thống hóa, mang tính tổng hợp cao hơn. Bên cạnh đó, đã xuất hiện những đánh giá cho rằng với triển vọng phát triển không giới hạn của công nghệ, ngoại giao số sẽ đảm nhiệm vai trò lớn hơn trong tổng thể chính sách đối ngoại của các nước trong tương lai.

Trong cuốn sách *The Digitalization of Public Diplomacy*, (*Quá trình số hóa của ngoại giao công chúng*), xuất bản năm 2019, tác giả Ihan Manor cho rằng, tất cả những khái niệm trước đây như “ngoại giao số” (digital diplomacy), “ngoại giao không

1. Xem Corneliu Bjola & Marcus Holme: *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, Routledge, 2015, pp.13-32.

gian mạng” (cyber-diplomacy), “ngoại giao Twitter” (Twiplomacy) ... hoặc còn quá mơ hồ, hoặc chỉ tập trung vào một nền tảng, một công cụ triển khai chính sách cụ thể, chưa phản ánh đầy đủ sự giao thoa, tương tác giữa công nghệ số và ngoại giao. Do đó, Manor giới thiệu khái niệm mới mang tên “số hóa ngoại giao” (digitalization of diplomacy) với ba đặc điểm chính. *Thứ nhất*, số hóa trong ngoại giao là một quá trình, không phải một trạng thái tĩnh. *Thứ hai*, công nghệ số không chỉ mang lại những công cụ mới, mà còn thúc đẩy những chuẩn mực hành vi mới trong công tác đối ngoại. *Thứ ba*, công nghệ số có tác động tới nhiều khía cạnh của ngoại giao, bao gồm đối tượng tiếp nhận (audience), thể chế (institution), chủ thể triển khai (practitioner) và hình thức triển khai (practice). Theo Manor, với tầm ảnh hưởng lớn và triển vọng phát triển không giới hạn trong tương lai, công nghệ thông tin không chỉ là một công cụ hỗ trợ triển khai chính sách đối ngoại như đánh giá của những nghiên cứu trước đây¹.

Tương tự như Manor, một số nghiên cứu khác cũng cho rằng, ngoại giao số mang nhiều ý nghĩa hơn là một công cụ triển khai đối ngoại đơn thuần. Học giả Tyler Owen trong bài viết “Nhà nước kết nối và sự chấm dứt của ngoại giao thế kỷ XX” nhận định triển khai ngoại giao số có thể mở rộng thành chiến lược, tạo điều kiện để các nước điều chỉnh thông điệp chính sách đối ngoại và quảng bá hình ảnh tùy

1. Ilan Manor: *The Digitalization of Public Diplomacy*, Palgrave Macmillan, 2019, pp.5-9.

theo đặc trưng văn hóa, giá trị và lịch sử của đối tượng tiếp nhận; đồng thời tạo ra nền tảng thúc đẩy trao đổi hai chiều, tạo điều kiện để các nhà ngoại giao và cơ quan phụ trách đối ngoại các nước có thể chủ động lắng nghe và có phản ứng phù hợp, nhanh chóng với những thay đổi trong hệ thống quốc tế¹. Còn theo học giả Craig Hayden, ngoại giao số có tiềm năng định nghĩa lại và mở rộng bản chất của ngoại giao, thông qua việc tạo ra những phương thức mới để tạo lợi thế đòn bẩy trong các cuộc đàm phán phức tạp, cũng như thiết lập những kênh trao đổi bổ sung để qua đó thúc đẩy lợi ích ngoại giao². Hay nói cách khác, ngoại giao số không chỉ là sử dụng công nghệ số để tạo thuận lợi cho công tác đối ngoại mà còn là những chương trình nghị sự số ở cả kênh song phương và đa phương.

1.3. Mặt trái và hạn chế của ngoại giao số

Song song với những lợi ích to lớn, một số nghiên cứu cũng chỉ ra các mặt trái của việc áp dụng công nghệ thông tin trong môi trường đối ngoại. Học giả Evgeny Morozov trong cuốn sách *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom* (*Ảo tưởng mạng: Mặt tối của tự do Internet*) cho rằng, chính sách ngoại giao số áp dụng trong xu thế toàn cầu hóa

1. Taylor Owen: *The networked state and the end of 20th century diplomacy*, Global Affairs, 2:3, 2016, p.305.

2. Theo Craig Hayden: *Digital Diplomacy*, The Encyclopedia of Diplomacy, Wiley Blackwell, 2018.

đã làm mờ đi ranh giới giữa chính phủ và các tập đoàn tư nhân, dẫn đến sự thiếu nhất quán trong thông điệp và thậm chí là trốn tránh trách nhiệm giữa hai chủ thể này¹. Công cụ thông tin truyền thông phát triển cũng tạo điều kiện thuận lợi cho tội phạm xuyên quốc gia, chủ nghĩa cực đoan, chủ nghĩa khủng bố đẩy mạnh hoạt động. Vấn đề bảo mật và an ninh mạng được đánh giá là một trong những mặt trái hàng đầu của ngoại giao số trong nghiên cứu của học giả Viona Rashica. Các cuộc tấn công mạng đang ngày càng gia tăng về cả số lượng cũng như mức độ tinh vi, mối đe dọa không chỉ đến từ các chủ thể nhà nước đối địch mà cả các chủ thể phi nhà nước, đặc biệt là các tổ chức tin tặc, khủng bố, khiến an ninh mạng đang trở thành một trong những ưu tiên chính sách hàng đầu của nhiều quốc gia trên thế giới².

Có nghiên cứu khác cho rằng, công nghệ thông tin cũng tạo điều kiện cho một số chủ thể nhà nước tăng cường các biện pháp kiểm soát nội bộ. Nhóm tác giả Naazneen Barma, Brent Durbin và Andrea Kendall - Taylor giới thiệu khái niệm “chủ nghĩa độc đoán số” (digital authoritarianism). Cụ thể, trong khi những người theo chủ nghĩa tự do tin rằng công nghệ thông tin phát triển sẽ thúc đẩy các xã hội mở, thì một số chính phủ độc đoán đang tận dụng chính công cụ

1. Theo Evgeny Morozov: *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*, Public Affairs, 2012.

2. Theo Viona Rashica: “The Benefits and Risks of Digital Diplomacy”, *South East European University*, 2018.

này để thắt chặt kiểm soát, tuyên truyền¹. Mặt khác, cũng có nghiên cứu cho rằng, việc các nước lớn thúc đẩy công nghệ số tiếp cận công chúng trên thực tế là một âm mưu lợi dụng áp đặt các giá trị, văn hóa, đặc biệt là của phương Tây, nhằm từng bước can thiệp, gây bất ổn từ bên trong các nước khác vì mục đích chính trị².

Một số nghiên cứu cũng xác định giới hạn của ngoại giao số, tiêu biểu trong số đó là bài phân tích của học giả Corneliu Bjola về ba quan niệm sai lầm phổ biến nhất trong đánh giá vai trò của ngoại giao số³. Theo đó, *quan niệm sai lầm thứ nhất* cho rằng, chỉ cần áp dụng công nghệ số sẽ tạo ra sức mạnh vượt bậc, giúp các quốc gia nâng tầm năng lực đối ngoại, vượt lên năng lực sẵn có của mình. Trên thực tế, ngoại giao số không có tác dụng “biến không thành có”, mà chỉ hỗ trợ các quốc gia phát huy hiệu quả hơn những sức mạnh sẵn có. *Quan niệm sai lầm thứ hai* cho rằng “số hóa” chỉ đơn giản như bật nút công tắc, khi mà mọi cán bộ ngoại giao và hầu hết công chúng đều đã được tiếp cận với công nghệ.

1. Naazneen Barma, Brent Durbin & Andrea Kendall-Taylor: “Digital Authoritarianism: Finding our way out of the darkness”, 2020.

Truy cập tại <https://warontherocks.com/2020/digital-authoritarianism-finding-our-way-out-of-the-darkness/>.

2. Sabrina Elena Sotiriou: “Pro/con arguments with respect to Digital Diplomacy”, *University of Ottawa*, 2013.

3. Corneliu Bjola: “Misconceptions of Digital Diplomacy”, 2018. Truy cập tại <https://medium.com/@CBjola/conceptions-and-misconceptions-of-digital-diplomacy-701aa9d65666>.

Tuy nhiên, việc áp dụng công nghệ số trong đối ngoại mà không có một chiến lược bao trùm sẽ rất dễ dẫn đến tình trạng ngoại giao số không đồng nhất với chính sách đối ngoại chung, thậm chí đi ngược đường lối. Nói cách khác, ngoại giao số phải được triển khai trên cơ sở phục vụ những mục tiêu đối ngoại rõ ràng. *Quan niệm sai lầm thứ ba* và cũng là một quan niệm đang ngày càng trở nên phổ biến trong thời đại cách mạng công nghiệp 4.0, cho rằng ngoại giao số sẽ dần thay thế hoặc khiến một số công tác ngoại giao truyền thống trở nên lỗi thời. Đã xuất hiện không ít những nghiên cứu về việc Trí tuệ nhân tạo (AI) sẽ sớm thay thế cán bộ ngoại giao trong công tác dịch thuật¹ hay thậm chí viết diễn văn; tương tự là một số đề xuất về việc dần thay thế các cơ quan đại diện bằng các “đại sứ quán ảo” (virtual embassy)². Tuy không thể phủ nhận công nghệ số có triển vọng tạo ra những cuộc cách mạng trong phương thức triển khai đối ngoại, song cần phải ghi nhớ rằng chức năng cốt lõi của ngoại giao là xây dựng và củng cố quan hệ, và chức năng này không thể được thực hiện hiệu quả nếu không có tiếp xúc trực tiếp giữa người với người.

1. Kim Arin: “Age of AI anxiety: Will human translators survive automation?”, 2019. Truy cập tại <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190311000528>.

2. Radu Cucos: “Virtual diplomacy - a new way of conducting international affairs”, 2012. Truy cập tại <https://blogs.worldbank.org/digital-development/virtual-diplomacy-a-new-way-of-conducting-international-affairs>.

Tóm lại, có thể rút ra một số đặc điểm lớn về ngoại giao số trong lý thuyết quan hệ quốc tế như sau:

Thứ nhất, về khái niệm, tuy chưa có một định nghĩa thống nhất và còn tồn tại nhiều trường phái phân tích khác nhau trong giới học thuật về khái niệm ngoại giao số, song tất cả đều bao gồm 4 thành tố sau: (i) đường lối của chủ thể nhà nước; (ii) sự can dự, tương tác với công chúng nước ngoài; (iii) hướng tới lợi ích quốc gia; (iv) tận dụng công cụ công nghệ thông tin truyền thông. Như vậy, có thể rút ra khái niệm về ngoại giao số là *“một dạng quyền lực mềm và là phương thức ngoại giao mới hỗ trợ, tạo thêm đòn bẩy cho ngoại giao nhà nước, sử dụng công cụ công nghệ thông tin truyền thông/công nghệ số/Internet (cách mạng công nghiệp 4.0) để thúc đẩy can dự, tương tác với nhà nước, các chủ thể phi nhà nước và công chúng nước ngoài nhằm triển khai hiệu quả chính sách đối ngoại của một quốc gia”*.

Thứ hai, về tầm quan trọng, ngoại giao số vừa là công cụ, vừa là nội dung chính sách, mang lại nhiều giá trị đối với triển khai đối ngoại của các nước ở những khía cạnh sau:

(i) Nâng tầm hiệu quả của ngoại giao công chúng, công tác thông tin tuyên truyền đối ngoại, điều chỉnh thông điệp chính sách và quảng bá hình ảnh đất nước tùy theo đặc trưng văn hóa, giá trị và lịch sử của đối tượng tiếp nhận;

(ii) Tạo nền tảng thúc đẩy trao đổi hai chiều, tạo điều kiện để các nhà ngoại giao và cơ quan phụ trách đối ngoại các nước có thể chủ động lắng nghe và có phản ứng phù hợp, nhanh chóng với những thay đổi trong hệ thống quốc tế.

(iii) Cải thiện, nâng cao tốc độ liên lạc, phối hợp và xử lý tình huống của các cơ quan đại diện, nhất là trong các trường hợp khẩn cấp;

(iv) Giảm chi phí, nâng cao hiệu quả các hoạt động đối ngoại song phương, đa phương; phát huy vai trò, sáng kiến, tăng cường đan xen lợi ích, khai thác thế mạnh về khoa học công nghệ của các nền kinh tế đi đầu trong Cách mạng công nghiệp 4.0.

Thứ ba, ngoại giao số cũng có một số mặt trái, bao gồm nguy cơ bị các phần tử cực đoan, khủng bố, các chính quyền độc tài, chuyên chế lợi dụng vào các mục đích xấu và đặc biệt là vấn đề an ninh mạng, bảo mật thông tin. Bên cạnh đó, ngoại giao số không thể được xem là một loại “thần dược”, mà chỉ hỗ trợ các quốc gia phát huy hiệu quả hơn những sức mạnh sẵn có. Chức năng cốt lõi của ngoại giao là xây dựng và củng cố quan hệ, và chức năng này không thể được thực hiện hiệu quả nếu không có tiếp xúc trực tiếp giữa người với người, do đó ngoại giao số tuy sẽ còn phát triển vượt bậc trong tương lai với những thành tựu mới của công nghệ, nhưng chủ yếu mang tính bổ trợ và không thể thay thế hoàn toàn ngoại giao truyền thống.

2. Thực tiễn triển khai ngoại giao số của một số quốc gia

Việc áp dụng công nghệ trong công tác đối ngoại đã trở thành xu thế tất yếu trên khắp thế giới, song tùy theo năng lực và nhu cầu, mỗi quốc gia lại có cách thức triển khai ngoại giao số khác nhau.

2.1. Mỹ

Kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai cũng như trong suốt thời kỳ Chiến tranh lạnh, lợi thế về công nghệ và kéo theo đó là khả năng thu thập và phát tán thông tin vượt trội đã giúp Mỹ duy trì lợi thế với tất cả các đối thủ cạnh tranh¹. Nay, trong kỷ nguyên bùng nổ công nghệ thông tin, với vị thế siêu cường đồng thời là quốc gia đặt nền móng cho sự phát triển của Internet và là nơi khai sinh những nền tảng mạng xã hội được công chúng ưa chuộng, Mỹ tiếp tục đi đầu trong lĩnh vực ngoại giao số, sớm thiết lập và đưa vào vận hành một bộ máy triển khai ngoại giao số quy củ nhằm tăng cường quảng bá hình ảnh, mở rộng phạm vi tiếp cận của hệ giá trị, văn hóa Mỹ.

Năm 2002, dưới thời Ngoại trưởng Colin Powell, Bộ Ngoại giao Mỹ là cơ quan phụ trách đối ngoại cấp quốc gia đầu tiên trên thế giới thiết lập một bộ phận chuyên biệt dành riêng cho ngoại giao số, với tên gọi “Nhóm đặc trách ngoại giao điện tử” (Taskforce on eDiplomacy), sau đổi tên thành “Văn phòng ngoại giao điện tử” (Office of eDiplomacy). Sau khi nhậm chức vào năm 2005, trong khi triển khai chiến dịch “Ngoại giao Biến chuyển” (Transformational Diplomacy)² do bà phát động, Ngoại trưởng Condoleezza Rice đã mở rộng

1. Corneliu Bjola & Marcus Holmes: *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, Routledge, 2015, pp.131-132.

2. Bộ Ngoại giao Mỹ: *Transformational Diplomacy*, 2006. Truy cập tại <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/59306.htm>.

quy mô Văn phòng ngoại giao điện tử từ 8 lên 60 nhân sự và áp dụng một số sáng kiến mới. Nổi bật trong số đó là sáng kiến thiết lập “Cơ quan đại diện ảo” (Virtual Presence Post) tại các địa điểm mà Mỹ chưa thể xây dựng văn phòng đại diện cũng như phân bổ nhân sự.

Đến thời Ngoại trưởng Hillary Clinton (2009-2013), ngoại giao số của Mỹ có bước nhảy vọt về cả nhận thức cũng như triển khai. Trên nền tảng chiến lược “Điều hành đất nước trong thế kỷ XXI”¹, Ngoại trưởng Clinton đặt mục tiêu bao trùm là hỗ trợ cho các công cụ đối ngoại truyền thống bằng những công cụ được cải tiến và thích nghi với bối cảnh mới, sử dụng đầy đủ những lợi thế mà thế giới kết nối đem lại. Trong đó, một trong những ưu tiên hàng đầu là tận dụng công nghệ thông tin để tiếp cận đối tượng ở những khu vực quan trọng chiến lược trên thế giới mà trước đây Mỹ vốn gặp nhiều khó khăn trong can dự. Như vậy, có thể thấy Mỹ không chỉ dùng công nghệ thông tin như một công cụ để triển khai những chính sách sẵn có, mà đã thực hiện điều chỉnh chính sách trên cơ sở vận dụng ngoại giao số như một thành tố mới.

Một minh chứng cụ thể là việc Mỹ dưới thời chính quyền Obama đã vận dụng mạng xã hội một cách tương đối hiệu quả để tiếp cận, cải thiện hình ảnh tại Trung Đông sau gần một thập kỷ chiến tranh tại khu vực. Giai đoạn từ

1. Bộ Ngoại giao Mỹ: *21st Century Statecraft*, 2009. Truy cập tại <https://2009-2017.state.gov/statecraft/overview/index.htm>.

năm 2009 đến 2013, Trung Đông là khu vực được nhắc tới nhiều nhất trong nội dung các đoạn “tweet” do tài khoản Twitter của Bộ Ngoại giao Mỹ đăng tải, tập trung vào những ưu tiên chính sách của Mỹ khi đó như cải thiện quan hệ với Iran, thúc đẩy tiến trình hòa bình Ixraen - Palestin... Bên cạnh mục tiêu cải thiện hình ảnh, Mỹ đã có những động thái thể hiện điều chỉnh chính sách thông qua mạng xã hội. Ngày 23/12/2013, tài khoản Bộ Ngoại giao Mỹ trên Twitter đăng nội dung: “Nước Mỹ quan ngại sâu sắc về mức phạt tù đối với người biểu tình ôn hòa, thể hiện tình trạng ngày càng xấu đi của quyền tự do hội họp tại Ai Cập”. Thông qua nội dung tweet này, Bộ Ngoại giao Mỹ muốn thể hiện với công chúng rằng Mỹ không ủng hộ các chế độ quân phiệt, chuyên chế tại Trung Đông, thay vào đó cam kết ủng hộ nguyện vọng dân chủ của người dân Ai Cập cũng như trong tổng thể chiến dịch Mùa xuân Ảrập những năm đầu thập kỷ 2010¹.

Bên cạnh một chính sách mang tính hệ thống, vai trò cá nhân lãnh đạo cũng được thể hiện rõ trong triển khai ngoại giao số của Mỹ. Tổng thống Obama là nguyên thủ quốc gia đương chức đầu tiên trên thế giới lập tài khoản Twitter. Các nội dung chia sẻ của ông Obama luôn nhận được lượng tương tác lớn, trong đó đoạn tweet với nội dung “4 năm nữa” kèm hình ảnh ông và Đệ nhất phu nhân Michelle

1. Corneliu Bjola & Marcus Holmes: *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, Routledge, 2015, pp. 87-88.

Obama đăng ngày 06/11/2012 sau khi tái cử Tổng thống, khi đó là tweet có lượng tương tác cao nhất thế giới¹. Ngoại trưởng John Kerry cũng thường xuyên sử dụng Twitter cập nhật các hoạt động đối ngoại và đặc biệt đề cao ngoại giao số. Ông Kerry chính là người đăng bài viết đầu tiên lên “DipNote” - một trang blog viết về những trải nghiệm của các cán bộ ngoại giao Mỹ, với chủ đề “Ngoại giao số: Điều chỉnh can dự ngoại giao để thích ứng”, trong đó nhấn mạnh: “Ngoại giao số là một thuật ngữ có vẻ hơi thừa - đơn giản nó chính là ngoại giao thôi”².

Đến thời Tổng thống Trump, song song với chính sách ngoại giao số vẫn được bộ máy đối ngoại Mỹ tiếp nối triển khai, phương thức sử dụng Twitter của Tổng thống Trump đã và đang đem lại cho ngoại giao số Mỹ một màu sắc mới³. Một số nghiên cứu đánh giá cách dùng Twitter của Tổng thống Trump đi ngược lại với ngôn ngữ ngoại giao truyền thống, mà theo học giả Christer Jönsson và Martin Hall bao

1. Stan Schroeder: “Obama's 'Four More Years' Tweet is Most Popular of All Time”, 2012. Truy cập tại <https://mashable.com/2012/11/07/obama-four-more-years-tweet/>.

2. John Kerry: *Digital Diplomacy: Adapting Our Diplomatic Engagement*, United States State Department, 2013. Truy cập tại <http://2007-2017-blogs.state.gov/stories/2013/05/06/digital-diplomacy-adapting-our-diplomatic-engagement.html>

3. Twitter là mạng xã hội và blog ngắn do người Mỹ sáng lập năm 2006, đứng thứ 44 về lượng truy cập, hiện có hơn 300 triệu người sử dụng, chủ yếu là giới tinh hoa, trí thức, doanh nghiệp, truyền thông.

gồm 4 thành tố chính là lịch thiệp, tích cực, ôn hòa và ẩn ý¹. Có ý kiến cho rằng phong cách quá thẳng thắn trong ngôn từ của Tổng thống Trump gây nhiều khó khăn cho Mỹ trong triển khai đối ngoại, đồng thời là một trong những nguyên nhân chính tác động tiêu cực tới hình ảnh của Mỹ trên trường quốc tế, khiến Mỹ tụt xuống vị trí thứ năm² trong bảng xếp hạng “Quyền lực mềm” (Soft Power) toàn cầu, sau nhiều năm liên tiếp đứng đầu dưới thời chính quyền Tổng thống Obama. Mặt khác, cũng có nghiên cứu cho rằng, phong cách trao đổi thẳng thắn, bộc trực của Tổng thống Trump nhằm phản ánh sự đối lập với tư tưởng chính trị truyền thống, phù hợp với nền tảng cử tri ủng hộ vốn bất bình với giới lãnh đạo Washington D.C., đồng thời là kênh thông tin trực tiếp với công chúng trong bối cảnh nhiều hãng truyền thông có xu hướng đưa tin tiêu cực về Tổng thống Trump³.

1. Xem Christer Jönsson & Martin Hall: *Essence of Diplomacy*, Palgrave Macmillan, UK, 2005, pp.67-97.

2. *The 2019 Soft Power 30 Report*. Truy cập tại <https://softpower30.com/wp-content/uploads/2019/10/The-Soft-Power-30-Report-2019-1.pdf>.

3. Sara Ahmadian, Sara Azarshahi & Delroy L. Paulhus: *Explaining Donald Trump via Communication Style: Grandiosity, informality, and dynamism*, Personality and Individual Differences, 107(1), 2017, pp. 49-53; Mary Dejevsky: “In defence of Donald Trump’s Twitter diplomacy”, *The Guardian*, 2017. Truy cập tại <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/feb/05/in-defence-of-twitter-diplomacy>.

Tóm lại, với vị thế của một siêu cường cùng lợi thế đi đầu trong lĩnh vực công nghệ thông tin, công nghệ số, Mỹ đã xây dựng và vận hành một bộ máy ngoại giao số hiệu quả, bao trùm cả về lĩnh vực cũng như vị trí địa lý. Tính đến hết năm 2019, Bộ Ngoại giao Mỹ đang dẫn đầu các cơ quan phụ trách đối ngoại trên thế giới với 344 tài khoản Facebook, 351 tài khoản Twitter và 173 kênh YouTube¹ của các lãnh đạo, đơn vị và cơ quan đại diện của Mỹ trên khắp thế giới, hỗ trợ Mỹ trong công tác cải thiện, quảng bá hình ảnh, cũng như thể hiện vai trò lãnh đạo của Mỹ ở quy mô toàn cầu. Bên cạnh đó, tương tác của cá nhân lãnh đạo Mỹ trên không gian mạng cũng có vai trò quan trọng, tăng tính gần gũi với công chúng. Dưới thời Tổng thống Trump, lối tương tác thẳng thắn, thiếu lịch thiệp, đi ngược với phong cách ngoại giao truyền thống đang có tác động hai mặt: một mặt tăng tính gần gũi, phù hợp với nền tảng cử tri ủng hộ trong nước, song mặt khác đang ảnh hưởng tiêu cực tới hình ảnh và triển khai sức mạnh mềm của Mỹ trên toàn cầu.

2.2. Trung Quốc

Với vị thế một cường quốc toàn cầu đang vươn lên mạnh mẽ, toàn diện, Trung Quốc đã và đang đẩy mạnh vận dụng hiệu quả công nghệ thông tin, công nghệ số trong triển khai chính sách đối ngoại. Tuy nhiên, nếu như

1. Global Social Media Presence, United States Department of State. Truy cập tại <https://www.state.gov/global-social-media-presence/>.

Mỹ đã có lợi thế ngay từ giai đoạn đầu triển khai nhờ công nghệ phát triển và nền tảng ngoại giao công chúng vững chắc, thì Trung Quốc lại “chậm chân” tương đối về công nghệ và thiếu nền tảng ngoại giao công chúng sẵn có làm bệ phóng triển khai ngoại giao số. Do đó, để phân tích đầy đủ thực tiễn triển khai ngoại giao số của Trung Quốc, trước hết cần phải nhìn lại giai đoạn Trung Quốc điều chỉnh chính sách đối ngoại theo hướng chú trọng hơn ngoại giao công chúng.

Trước năm 2004, Trung Quốc chưa có một cơ quan chuyên trách ngoại giao công chúng, và không có chức danh tương đương với Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách ngoại giao công chúng và quan hệ công chúng như tại Mỹ. Thay vào đó, công việc này được chia sẻ và có phần chồng chéo giữa nhiều cơ quan như Văn phòng Giao tiếp quốc tế thuộc Ban Tuyên truyền Trung ương Đảng, Văn phòng thông tin liên lạc quốc tế của Nhân Đại toàn quốc (tương đương với Quốc hội của Việt Nam), Cục Văn hóa đối ngoại thuộc Bộ Văn hóa và Vụ Thông tin của Bộ Ngoại giao. Bên cạnh đó, chính sách đối ngoại truyền thống của Trung Quốc đề cao ngoại giao cấp cao nhưng lại bỏ qua cấp cơ sở. Nhiều quan chức và công dân Trung Quốc lầm tưởng rằng nếu quan hệ của Trung Quốc với một chủ thể nhà nước tốt đẹp thì tất cả người dân nước đó cũng sẽ có cảm tình với Trung Quốc. Hệ quả là Trung Quốc phải đối mặt với tình trạng “bá quyền diễn ngôn”, trong đó hầu hết thông tin tuyên truyền trên thế giới đều được thể hiện trong khuôn khổ khái niệm và ý thức

hệ của phương Tây và bị các phương tiện truyền thông tiếng Anh chi phối¹.

Trước thực tiễn trên, vào tháng 3/2014, Vụ Thông tin của Bộ Ngoại giao Trung Quốc đã thành lập Phòng Ngoại giao công chúng. Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Thẩm Quốc Phóng định nghĩa ngoại giao công chúng là một “lĩnh vực rất quan trọng trong công tác ngoại giao”, có nhiệm vụ thay đổi cách nhìn của quốc tế đối với Trung Quốc, khắc phục cái được gọi là “mối đe dọa Trung Quốc” và làm cho thế giới chấp nhận sự trỗi dậy hòa bình của Trung Quốc. Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc cũng chủ trương “đề cao văn hóa như một phần quyền lực mềm của quốc gia nhằm bảo đảm hơn cho lợi ích và quyền lợi văn hóa cơ bản của người dân”². Đây là lần đầu tiên cơ quan quyền lực nhà nước cấp cao nhất nêu khái niệm “quyền lực mềm”, và thông thường rất hiếm khi thuật ngữ quan hệ quốc tế phương Tây lại được xuất hiện trong một sự kiện chính thức.

Trên cơ sở thay đổi về nhận thức, Trung Quốc từng bước thúc đẩy ngoại giao công chúng, tận dụng những lợi thế sẵn có như nhân lực và nguồn lực kinh tế dồi dào. Bên cạnh đó, tuy chưa đề ra một khái niệm riêng biệt về ngoại giao số, song Trung Quốc đã bước đầu đẩy mạnh áp dụng công nghệ thông tin, công nghệ số trong thúc đẩy ngoại

1. Wang Yi Wei: “Public Diplomacy and the Rise of Chinese Soft Power”, 616 (1), 2008, pp. 257-273.

2. Toàn văn báo cáo của Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào tại Đại hội đại biểu Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVII. Truy cập tại https://www.chinadaily.com.cn/china/2007-10/24/content_6204564.htm.

giao công chúng. Theo nghiên cứu của học giả Weijin Wang thuộc Viện Khoa học xã hội Trung Quốc, điều này được thể hiện qua ba cấp độ triển khai. *Thứ nhất* là cấp độ nhà nước. Bộ Ngoại giao Trung Quốc thiết lập và liên tục cập nhật thông tin trên trang chủ của Bộ Ngoại giao Trung Quốc và các trang vệ tinh của các cơ quan đại diện Trung Quốc ở nước ngoài. Bên cạnh các nội dung công việc như thông cáo về các hoạt động đối ngoại, biên bản họp báo, các website cũng chú trọng đăng tải nhiều bài viết về văn hóa - xã hội Trung Quốc bằng nhiều thứ tiếng. Một số đơn vị thuộc Bộ Ngoại giao Trung Quốc cũng có trang mạng xã hội riêng (nội địa Trung Quốc sử dụng Sina Weibo tương tự như Twitter, WeChat như Facebook), trong đó có tài khoản Weibo của Văn phòng Ngoại giao công chúng Trung Quốc mang tên “Ngoại giao tiểu linh thông” với hơn 7,5 triệu người theo dõi. Ngoài ra, các bộ, ngành khác của Trung Quốc như Bộ Giáo dục hay Cục Du lịch quốc gia cũng sử dụng tài khoản mạng xã hội để tương tác với công chúng. *Thứ hai* là cấp độ truyền thông chính thống, trong đó các hãng thông tấn lớn như *Tân Hoa xã*, CCTV, *China Daily* đóng vai trò chủ đạo, mở rộng quảng bá hình ảnh của Trung Quốc tới công chúng nước ngoài. Các hãng truyền thông Trung Quốc cũng là thành tố chính trong sáng kiến “Ngoại giao gấu trúc”¹ nhằm thể hiện hình ảnh một

1. Zhao Huang, Rui Wang: “Panda engagement” in China’s digital public diplomacy, *Asian Journal of Communication*, 30(2), 2020, pp. 118-140.

Trung Quốc thân thiện, gần gũi hơn, với hàng loạt những tin bài, chia sẻ trên mạng xã hội liên quan đến cấu trúc. *Thứ ba* là cấp độ người dân, Văn phòng Ngoại giao công chúng Trung Quốc thường xuyên tổ chức các chương trình trao đổi trực tuyến với cư dân mạng Trung Quốc về đối ngoại mang tên “Hãy cùng thảo luận về ngoại giao”, trong đó lãnh đạo cấp Vụ/Cục của Bộ Ngoại giao Trung Quốc trực tiếp trả lời thắc mắc của cư dân mạng. Thông qua mô hình trao đổi này, cư dân mạng Trung Quốc sẽ nắm được quan điểm, lập luận chính thống của nhà nước về đối ngoại, từ đó phổ biến, chia sẻ cho đồng đảo công chúng trong và ngoài nước¹.

Một cột mốc quan trọng trong triển khai chính sách ngoại giao công chúng nói chung và ngoại giao số nói riêng của Trung Quốc là chỉ đạo của Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình tại Hội nghị Tuyên truyền quốc gia và công tác tư tưởng năm 2013 tại Bắc Kinh về tầm quan trọng của việc “kể những câu chuyện thật hay về Trung Quốc” nhằm củng cố hình ảnh và tầm ảnh hưởng quốc tế của Trung Quốc². Trên cơ sở đó, Bộ Ngoại giao Trung Quốc và các cơ quan truyền thông đã đẩy mạnh sử dụng các nền tảng mạng xã hội nước ngoài với tiêu chí “nhiều tiếng nói, nhưng cẩn trọng”, theo đó các hoạt động truyền thông được phép triển khai từ

1. Wang Weijin: *Analysis on China's Cyber Diplomacy*, Học viện Khoa học xã hội Trung Quốc, 2015.

2. An Baijie: “Xi: Spreading China's story key mission”, 2013. Truy cập tại <http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/23/WS5b7de976a310add14f387392.html>.

nhiều góc độ, tiếng nói, song cần phải được kiểm duyệt. Mục tiêu là để thể hiện, tiếp cận các sự kiện đối ngoại từ nhiều cách nhìn khác nhau, qua đó xây dựng một hình ảnh khoan dung, dân chủ và có trách nhiệm của một cường quốc đang lên trên mạng thông tin toàn cầu. Mặc dù các cơ quan ngoại giao và cán bộ ngoại giao Trung Quốc chỉ vận hành một số lượng nhỏ tài khoản Twitter, song việc trích dẫn lại, trả lời và các hình thức tương tác khác giúp phân phối nội dung trên một hệ thống rộng lớn, giúp Trung Quốc thúc đẩy hình ảnh thiện chí qua việc kể chuyện. Các nội dung đăng tải tập trung vào ba chủ đề chính: (i) thể hiện Trung Quốc là nước ủng hộ tự do thương mại và hợp tác quốc tế, minh chứng cho sự cởi mở và chân thành của Trung Quốc trong quan hệ đối ngoại; (ii) tăng sức hút của Trung Quốc thông qua đăng tải cảnh quan du lịch, văn hóa truyền thống, cuộc sống thường nhật của người dân; (iii) quảng bá các thành tựu phát triển của Trung Quốc, thể hiện cho thế giới thấy một Trung Quốc hấp dẫn và thịnh vượng.

Như vậy, có thể thấy, Trung Quốc đang dần định hình và triển khai một chính sách ngoại giao số song hành cùng ngoại giao công chúng. Nếu như Mỹ triển khai ngoại giao số ở thể “công”, tức là quảng bá, mở rộng phạm vi ảnh hưởng của văn hóa, hệ giá trị tự do - dân chủ của Mỹ, thì Trung Quốc do một số bất lợi mang tính nền tảng như ngôn ngữ hay bộ máy ngoại giao công chúng, vẫn đang ở thể “thù”, tức là phải tìm cách thay đổi cách nhìn, thậm

chỉ là định kiến của quốc tế đối với Trung Quốc, khắc phục cái gọi là “mối đe dọa Trung Quốc” và làm cho thế giới chấp nhận sự trỗi dậy của Trung Quốc. Việc áp dụng công nghệ thông tin, công nghệ số trong triển khai ngoại giao công chúng đã giúp Trung Quốc cải thiện tình hình, vươn lên nằm trong Top 30 quốc gia đứng đầu thế giới về “quyền lực mềm”.

2.3. Một số nước vừa và nhỏ

Học giả Stuart Murray trong bài viết “Tiến hóa, không phải cách mạng: Ranh giới số trong bối cảnh Mỹ và Ôxtrâyliã” cho rằng việc số hóa ngoại giao sẽ cùng lúc đẩy nhanh tốc độ triển khai và giảm thiểu chi phí. Như vậy, với những nước vừa và nhỏ, việc áp dụng ngoại giao số một cách hiệu quả sẽ giúp “cân bằng sân chơi” phần nào so với các nước lớn¹. Khác với các nước lớn với nguồn lực dồi dào có nhu cầu mở rộng ảnh hưởng quy mô toàn cầu, các nước vừa và nhỏ nhìn chung tiếp cận ngoại giao số ở góc độ trọng tâm, trọng điểm hơn, trong đó chú trọng quảng bá hình ảnh và đóng vai trò cầu nối thúc đẩy hợp tác.

Một ví dụ điển hình là Thụy Điển. Với chính sách chú trọng đầu tư công, thúc đẩy kết nối, bao gồm áp dụng trợ

1. Xem Stuart Murray: “Evolution, not revolution: The digital divide in American and Australian contexts” in C. Bjola, & M. Holmes: *Digital diplomacy: Theory and Practice*, Taylor & Francis, Oxon, UK, 2015, pp. 127-144.

cấp nhà nước đối với máy tính cá nhân và dây cáp quang băng thông rộng, Thụy Điển là một trong những quốc gia đầu tiên trên thế giới áp dụng công nghệ thông tin trong triển khai đối ngoại, thể hiện qua bức thư của Thủ tướng Carl Bildt nêu ở phần đầu chương này. Bên cạnh cột mốc mang tính bước ngoặt này, Thụy Điển cũng là tác giả của nhiều sáng kiến khác trong lĩnh vực ngoại giao số. Năm 2011, Viện Thụy Điển và trang quảng bá du lịch VisitSweden thuộc Chính phủ Thụy Điển đã công bố sáng kiến “Người phát ngôn của Thụy Điển” (Curators of Sweden), theo đó trang Twitter chính thức của Thụy Điển (@Sweden) được trao cho một công dân Thụy Điển bất kỳ quản lý trong một tuần, sau đó chuyển sang cho một công dân Thụy Điển khác¹. Sáng kiến được triển khai nhằm mục tiêu quảng bá hình ảnh và thể hiện sự đa sắc tộc cũng như đa dạng về trải nghiệm của người dân Thụy Điển, nhận được nhiều đánh giá tích cực của cộng đồng quốc tế. Ở cấp độ Bộ Ngoại giao, năm 2014, Thụy Điển tổ chức Hội nghị Sáng kiến Stockholm cho ngoại giao số - hội nghị quốc tế đầu tiên với chủ đề ngoại giao số, với sự tham dự của lãnh đạo Bộ Ngoại giao các nước phát triển như Mỹ, Anh, Pháp, Italia, Thổ Nhĩ Kỳ, Braxin,... cùng đại diện các công ty công nghệ hàng đầu. Phát biểu tại hội nghị, Ngoại trưởng Thụy Điển Carl Bildt² nhấn mạnh, thông qua việc tập hợp một nhóm các chuyên gia đi đầu trong lĩnh vực ngoại giao số, Thụy Điển mong

1. <https://curatorsofsweden.com/>.

muốn đặt nền móng cho những mạng lưới hợp tác chặt chẽ hơn và đề ra những đường hướng mới cho ngoại giao của tương lai. Việc thúc đẩy những sáng kiến trên cho thấy Thụy Điển đã tận dụng triệt để lợi thế từ sự phát triển công nghệ để thể hiện vai trò là một quốc gia năng động, sáng tạo, luôn có những ý tưởng đột phá; đồng thời ở góc độ đối ngoại luôn nhạy bén, thúc thời, sẵn sàng hợp tác xử lý những thách thức của tương lai.

Trong các nước ASEAN, tuy trình độ phát triển và mức độ phổ cập công nghệ thông tin không thể so sánh với Thụy Điển, song các nước như Ấn Độ và Xingapo đang tương đối chủ động trong việc thúc đẩy vai trò cầu nối hợp tác khu vực trong lĩnh vực ngoại giao số.

Năm 2019, Bộ Ngoại giao Ấn Độ đã lần đầu tiên tổ chức Hội nghị khu vực về ngoại giao số, với sự tham gia của đại diện 10 nước thành viên ASEAN và Trung Quốc, Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Ôxtrâyliya và Niu Dilân. Hội nghị kêu gọi các nước khu vực tận dụng triệt để lợi ích từ thời đại số hóa, phối hợp với các tập đoàn công nghệ vạch ra những đường hướng hữu hiệu nhất trong triển khai ngoại giao số, với các trọng tâm như truyền bá thông điệp hòa bình, chống lại chủ nghĩa khủng bố, quản lý thông tin trong xử lý khủng hoảng và phát triển kinh tế số. Hội nghị cũng công bố Thông điệp Giacácta về hợp tác khu vực trong ngoại giao số, trong đó công nhận tầm quan trọng của ngoại giao số, cam kết chung xây dựng thông điệp và hợp tác ngoại giao số giữa các bên liên quan. Ngoại trưởng

Indônêxia Retno Marsudi cho rằng Thông điệp Giacácta sẽ là văn bản định hướng các mô hình hợp tác củng cố ngoại giao số trong tương lai ở cấp độ khu vực cũng như trên toàn thế giới¹.

Trong khi đó, Xingapo tập trung thúc đẩy hợp tác giảm thiểu mặt trái của ngoại giao số thông qua triển khai “ngoại giao an ninh mạng” (cyber-security diplomacy)². Ở tầm quốc tế, Cơ quan An ninh mạng Xingapo (CSA) tính đến nay đã ký thỏa thuận hợp tác song phương với Mỹ, Anh, Pháp, Ấn Độ và Hà Lan, trong đó thỏa thuận với Mỹ ký kết năm 2016 khi đó là thỏa thuận hợp tác an ninh mạng song phương đầu tiên giữa Mỹ và một quốc gia ASEAN. Thông qua những thỏa thuận ký kết với các nước lớn, Xingapo sẽ có tiếng nói mạnh hơn trong bối cảnh cộng đồng quốc tế đang định hình luật chơi không gian mạng toàn cầu. Ở góc độ khu vực, Xingapo đã tổ chức hội nghị đầu tiên giữa các Bộ trưởng ASEAN phụ trách an ninh mạng vào năm 2016, công bố gói ngân sách 7 triệu USD hỗ trợ các nước thành viên ASEAN củng cố năng lực chống lại các mối đe dọa an ninh mạng.

1. *Jakarta Globe*: “Foreign Ministry steps up game in digital diplomacy”, 2019. Truy cập tại <https://jakartaglobe.id/news/foreign-ministry-steps-up-game-in-digital-diplomacy>.

2. “Singapore’s weapon: cyber diplomacy”, *Straits Times*, 2016. Truy cập tại <https://www.straitstimes.com/singapore/spores-weapon-cyber-diplomacy>.

Qua phân tích thực tiễn triển khai ngoại giao số của một số quốc gia tiêu biểu nêu trên, có thể thấy tuy công nghệ đã có nhiều bước phát triển vượt bậc trong thời gian qua, song nhìn chung ngoại giao số vẫn là một lĩnh vực tương đối mới trong công tác đối ngoại của các quốc gia. Ngoại trừ Mỹ đã thiết lập một bộ máy triển khai ngoại giao số quy củ, có tính hệ thống trên nền tảng chiến lược “Ngoại giao thế kỷ XXI”, có thể nói hiện chưa một quốc gia nào trên thế giới đạt đến hay thậm chí tiệm cận một chiến lược ngoại giao số chuyên biệt, mà mới chỉ dừng lại ở vận dụng công nghệ trong triển khai đường lối đối ngoại sẵn có tùy theo nguồn lực và nhu cầu của từng nước.

3. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Thời đại cách mạng công nghiệp 4.0 đang mở ra nhiều cơ hội lớn cho các nước bứt phá, phát triển mạnh mẽ nếu biết tận dụng, thích ứng thành công. Trong đó, cách mạng thông tin và cách mạng số mở ra phương thức ngoại giao số như một lĩnh vực ngoại giao chuyên biệt đang trở thành lựa chọn ưu tiên của nhiều nước trong khu vực, trên thế giới.

Với vị thế của một quốc gia tầm trung đang vươn lên mạnh mẽ, Việt Nam tuy có xuất phát điểm thấp và muộn hơn nhưng được đánh giá có nhiều tiềm năng, thế mạnh về công nghệ thông tin, công nghệ số. Kết cấu hạ tầng viễn thông được xây dựng khá đồng bộ, vùng phủ sóng di động đạt 99,7% dân số trên cả nước (thuê bao di động đạt 125,6 triệu năm 2018), trong đó vùng phủ sóng 3G, 4G đạt

trên 98% với mức cước phí thấp, mạng 5G dự kiến sẽ được thử nghiệm thương mại vào cuối năm 2020. Kinh tế số được hình thành, phát triển nhanh và ngày càng trở thành bộ phận quan trọng của nền kinh tế; Việt Nam hiện xếp thứ 3 trong ASEAN về quy mô nền kinh tế số. Công nghệ số ngày càng được áp dụng rộng rãi trong các ngành công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ. Mô hình chính phủ điện tử, chính phủ số, thành phố thông minh đang được triển khai quyết liệt, đạt nhiều kết quả tích cực; chỉ số phát triển chính phủ điện tử của Việt Nam xếp hạng 88/193 quốc gia trên thế giới¹. Chỉ số đổi mới sáng tạo của Việt Nam xếp thứ 42/129 quốc gia/nền kinh tế, xếp thứ 4 trong ASEAN².

Với khát vọng và tầm nhìn vươn lên những thứ bậc cao hơn về công nghệ, kinh tế số và đổi mới sáng tạo, ngày 27/9/2019, Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 52-NQ/TW về một số chủ trương, chính sách chủ động tham gia cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ tư, đặt ra những nhiệm vụ cụ thể đến năm 2025, 2030 và tầm nhìn đến năm 2045, đòi hỏi các bộ, ngành và cả hệ thống chính trị nói chung và ngành Ngoại giao Việt Nam nói riêng phải có những điều

1. Phát biểu của Trưởng Ban Kinh tế Trung ương Nguyễn Văn Bình tại Diễn đàn cấp cao về công nghệ 4.0 năm 2019 tại Hà Nội, ngày 02-03/10/2019.

2. Bích Ngọc: “Việt Nam: Mức độ sẵn sàng tham gia cách mạng công nghiệp 4.0”, ngày 24/9/2019. Truy cập tại [Khttp://www.ciem.org.vn/Content/files/2018/vnep2018](http://www.ciem.org.vn/Content/files/2018/vnep2018).

chính, thích ứng, đồng hành cùng đạt mục tiêu Nghị quyết đề ra. Cụ thể một số nội dung đáng chú ý:

- **Mục tiêu tổng quát:** Tận dụng có hiệu quả các cơ hội do cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đem lại để thúc đẩy quá trình đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế gắn với thực hiện các đột phá chiến lược và hiện đại hóa đất nước; phát triển mạnh mẽ kinh tế số; phát triển nhanh và bền vững dựa trên khoa học - công nghệ, đổi mới sáng tạo và nhân lực chất lượng cao; nâng cao chất lượng cuộc sống, phúc lợi của người dân; bảo đảm vững chắc quốc phòng, an ninh, bảo vệ môi trường sinh thái.

- **Quan điểm chỉ đạo:** Chủ động, tích cực tham gia cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư là yêu cầu tất yếu khách quan; là nhiệm vụ có ý nghĩa chiến lược đặc biệt quan trọng, vừa cấp bách vừa lâu dài của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội, gắn chặt với quá trình hội nhập quốc tế sâu rộng; đồng thời nhận thức đầy đủ, đúng đắn về nội hàm, bản chất của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư để quyết tâm đổi mới tư duy và hành động, coi đó là giải pháp đột phá với bước đi và lộ trình phù hợp, là cơ hội để Việt Nam bứt phá trong phát triển kinh tế - xã hội. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư mang lại cả cơ hội và thách thức, cần chủ động phòng ngừa, ứng phó để hạn chế các tác động tiêu cực, bảo đảm quốc phòng, an ninh, an toàn, công bằng xã hội và tính bền vững của quá trình phát triển đất nước. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư yêu cầu phải đổi mới tư duy về quản lý kinh tế, quản lý xã hội, xây dựng, hoàn thiện thể chế

cho phù hợp. Phát huy tối đa các nguồn lực, bảo đảm đủ nguồn lực cho việc chủ động tham gia cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư, xác định nguồn lực bên trong là quyết định, chiến lược, cơ bản lâu dài; nguồn lực bên ngoài là quan trọng, đột phá, bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước, phát huy sức mạnh của toàn xã hội.

- Tám nhóm giải pháp, trong đó liên quan đến đối ngoại, hội nhập quốc tế nhằm mở rộng và làm sâu sắc hơn hợp tác về khoa học, công nghệ với các đối tác, đặc biệt là các nước đối tác chiến lược có trình độ khoa học công nghệ tiên tiến, đang đi đầu trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư; chủ động tham gia mạng lưới đối mới sáng tạo toàn cầu; đẩy mạnh thu hút và sử dụng hiệu quả các nguồn lực từ nước ngoài và các đối tác quốc tế cho hoạt động nghiên cứu, ứng dụng, đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp sáng tạo, chuyển giao công nghệ.

Theo tinh thần Nghị quyết số 52-NQ/TW, xin đề xuất, gọi mở một số hàm ý chính sách mang tính tham khảo về ngoại giao số, cụ thể như sau:

Thứ nhất, ngành ngoại giao cần sớm cụ thể hóa Nghị quyết số 52-NQ/TW ngày 27/9/2019 của Bộ Chính trị thông qua xây dựng chiến lược/kế hoạch hành động về ngoại giao số trong thời đại Cách mạng công nghiệp 4.0 đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, lồng ghép với xây dựng Chiến lược đối ngoại đến năm 2030 và triển khai các Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Chỉ thị số 25-CT/TW ngày 08/8/2018 của Ban Bí thư về đối ngoại đa phương...

Thứ hai, cần có những điều chỉnh, cập nhật toàn diện về nhận thức, bộ máy, phương thức, nguồn lực, con người cho việc hình thành, triển khai ngoại giao số. Đặc biệt, cần nhận thức ngoại giao số là xu thế lớn trong khu vực, trên thế giới, có nhiều tiềm năng, lợi thế, mở ra nhiều cơ hội và sẽ trở thành một phương thức ngoại giao mới, chuyên biệt, tạo động lực, đòn bẩy mới cho ngoại giao Việt Nam, song về bản chất vẫn mang (i) *tính bổ trợ* cho ngoại giao truyền thống, không thể thay thế giá trị của ngoại giao truyền thống (cốt lõi vẫn là thông điệp đối ngoại/câu chuyện Việt Nam, là vai trò then chốt của cán bộ ngoại giao, của nghệ thuật ngoại giao), và (ii) *tính đồng hành* cùng các phương thức ngoại giao khác phục vụ mục tiêu đối ngoại chung, phục vụ lợi ích quốc gia - dân tộc.

Thứ ba, mở rộng và làm sâu sắc hơn hợp tác, học tập kinh nghiệm về Ngoại giao số nói riêng, về hợp tác, chuyển giao khoa học công nghệ, kinh tế số, chuyển đổi số, đổi mới sáng tạo nói chung với các nước đối tác lớn, quan trọng có trình độ khoa học công nghệ tiên tiến, đang đi đầu về công nghệ số, kinh tế số, đổi mới sáng tạo trong cách mạng công nghiệp 4.0.

Thứ tư, phối hợp thúc đẩy chủ động, tích cực hội nhập quốc tế về khoa học công nghệ, tham gia mạng lưới đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp toàn cầu; chủ trì, đăng cai các sự kiện về cách mạng công nghiệp 4.0, tích cực đóng góp ý tưởng, sáng kiến về kinh tế số, chuyển đổi số, cải thiện hạ tầng số, thúc đẩy đổi mới sáng tạo, xây dựng đô thị thông minh,

chính phủ điện tử tại các diễn đàn đa phương, khu vực, ASEAN (ví dụ, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại Hội nghị Diễn đàn Kinh tế thế giới về ASEAN 2018 tại Hà Nội đã đưa ra các sáng kiến xây dựng các Quy tắc của ASEAN về hợp tác chia sẻ dữ liệu, hòa mạng di động một giá cước toàn ASEAN, khuôn khổ kết nối các vườn ươm sáng tạo quốc gia vào mạng lưới khu vực, kết nối mạng lưới giáo dục và xây dựng hệ thống học tập suốt đời trong ASEAN nhằm phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao đáp ứng yêu cầu của cách mạng công nghiệp 4.0¹), đóng góp vào xây dựng luật lệ, tiêu chuẩn về kinh tế số, quy trình về quản trị số, hình thành mạng lưới liên kết số an toàn, hiệu quả.

Thứ năm, ngành ngoại giao, các cơ quan đại diện của Việt Nam ở nước ngoài đồng hành cùng các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, các cơ sở nghiên cứu, đào tạo đẩy mạnh thu hút đầu tư, hỗ trợ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực từ nước ngoài và các đối tác quốc tế cho hoạt động nghiên cứu, ứng dụng, đổi mới sáng tạo, khởi nghiệp sáng tạo, chuyển giao công nghệ tiên tiến.

Thứ sáu, tiếp tục đầu tư xây dựng, nâng cấp cơ sở hạ tầng công nghệ, thu thập, quản lý dữ liệu và giao dịch trên nền tảng Internet.

1. Phát biểu khai mạc của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại Hội nghị Diễn đàn Kinh tế thế giới về ASEAN 2018 (WEF ASEAN 2018) tại Hà Nội.

Thứ bảy, phát triển phương thức ngoại giao số gắn với ngoại giao công chúng, ngoại giao văn hóa, ngoại giao kinh tế, công tác thông tin, tuyên truyền đối ngoại, tăng cường sử dụng truyền thông đa phương tiện, công nghệ số, mạng xã hội (đặc biệt là Twitter) để chuyển tải hiệu quả các thông điệp đối ngoại, xây dựng hình ảnh quốc gia/lãnh đạo, tập hợp, đấu tranh dư luận; tương tác rộng rãi với công chúng, tăng cường sử dụng hình thức hội nghị/hội thảo trực tuyến hoặc diễn đàn/đối thoại định kỳ với công chúng trên nền tảng mạng xã hội...

Thứ tám, chú trọng xây dựng, đào tạo đội ngũ cán bộ ngoại giao đáp ứng yêu cầu của ngoại giao số, thạo về công nghệ, Internet, vững vàng bản lĩnh về chính trị, tư tưởng, tinh thông nghiệp vụ; mỗi cán bộ ngoại giao phải là một blogger, một twitter, một facebooker chuyên nghiệp, hiệu quả; nghiên cứu vận dụng mô hình đại sứ quán ảo, mở rộng hình thức đại sứ lưu động, thực hiện ngoại giao chuyên biệt, tập trung vào một vấn đề/lĩnh vực cụ thể (ví dụ như Đại sứ khoa học công nghệ/đổi mới sáng tạo).

Cuối cùng, cần chú trọng công tác an toàn thông tin, an ninh mạng, xử lý tin giả, tin xấu độc trên mạng xã hội; cảnh giác trước mọi âm mưu của các thế lực thù địch lợi dụng công nghệ số, mạng Internet và mạng xã hội để xuyên tạc, kích động, chống phá Việt Nam; có cơ chế phát hiện sớm và xử lý khủng hoảng trên không gian mạng, mạng xã hội.

CHƯƠNG 5

NGOẠI GIAO CÔNG CHÚNG*

1. Lịch sử và nội hàm của khái niệm “ngoại giao công chúng”

Khác với hình thức chuẩn mực là ngoại giao nhà nước, ngoại giao công chúng là cách thức một quốc gia giao tiếp, tương tác với nhân dân, công chúng hay các chủ thể phi nhà nước ở các xã hội khác. Ngoại giao công chúng không chỉ là việc xác định và gửi đi các thông điệp của một quốc gia ra các nước khác mà còn đánh giá, phân tích thái độ tiếp nhận thông điệp đó ở các xã hội khác nhau cũng như xây dựng các phương tiện, công cụ để chuyển tải thông điệp, lắng nghe thông điệp một cách thuyết phục và hiệu quả nhất. Thủ tướng Anh Anthony Eden (1955-1957) từng nói: Thậm chí một chính sách đối ngoại tốt nhất cũng sẽ thất bại nếu các nhà hoạch định chính sách không chú trọng trách nhiệm giải thích chính sách một cách thuyết phục. Ngoài ra, ngoại giao công chúng là cách tiếp cận đa

* Nội dung chương này đã được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, số, (76), tháng 3/2009.

văn hóa và là quá trình hai chiều, học hỏi lẫn nhau dựa trên đối thoại.

Tuy “ngoại giao công chúng” là một khái niệm mới của quan hệ quốc tế hiện đại nhưng những hoạt động theo hình thức ngoại giao này đã được tiến hành từ xa xưa. Hoàng đế La Mã từng nhận dạy dỗ con trai của các vị hoàng đế láng giềng thân thiện; người Hy Lạp cổ đại đã xây dựng thư viện khổng lồ Alexandria như một hình thức truyền bá tri thức; Hoàng đế La Mã Frederick II đã phân phát các bản tin sang các khu vực lân bang. Trong Chiến tranh thế giới thứ hai và Chiến tranh lạnh, Liên Xô và Mỹ rất chú trọng hình thức ngoại giao này nhằm tập hợp lực lượng (hay còn gọi là “thu phục con tim và khối óc”) trong cuộc đối đầu ý thức hệ của trật tự hai cực. Năm 1941, Liên Xô thành lập Cục Thông tin Xôviết (Sovinformburo). Năm 1942, Mỹ thành lập Văn phòng Thông tin Chiến tranh và năm 1953 thành lập Cục Thông tin Mỹ (USIA)¹. Một trong những thành công nổi bật nhất của kênh ngoại giao này là sự ra đời vào năm 1951 của Cộng đồng Than và Thép châu Âu (tiền thân của Liên minh châu Âu ngày nay) dựa trên thiện chí và những nỗ lực hòa giải giữa hai cựu thù Pháp và Đức.

Giới học thuật cơ bản nhất trí rằng, khái niệm “ngoại giao công chúng” (public diplomacy) được nhà ngoại giao chuyên nghiệp của Mỹ Edmund Gullion sử dụng lần đầu tiên vào năm 1965 khi ông thành lập Trung tâm Ngoại giao

1. Năm 1999, Cục này được sát nhập vào Bộ Ngoại giao Mỹ.

công chúng Edward R. Murrow thuộc Trường Luật và Ngoại giao Fletcher, Đại học Tổng hợp Tufts, Mỹ. Theo định nghĩa của Edmund Gullion, “ngoại giao công chúng xử lý những vấn đề liên quan tới tác động của công luận đối với quá trình hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại. Ngoại giao công chúng đề cập những phương diện quan hệ quốc tế bên ngoài khuôn khổ ngoại giao truyền thống; về định hướng dư luận của chính phủ ở các nước khác; về mối quan hệ giữa các nhóm lợi ích phi chính phủ của nước này với những nước kia; về thông tin tuyên truyền đối ngoại và tác động chính sách; về thông tin, tiếp xúc giữa các nhà ngoại giao và giới truyền thông nước ngoài; và về các quá trình thông tin, giao lưu giữa các nền văn hóa. Trọng tâm của ngoại giao công chúng là luồng thông tin và ý tưởng xuyên quốc gia”¹. Trong mạch lập luận nổi tiếng về “sức mạnh mềm” từ đầu thập niên 1990, Joseph Nye coi ngoại giao công chúng là công cụ được các chính phủ sử dụng để huy động các nguồn lực, tạo nên sức mạnh mềm nhằm giao tiếp và lôi cuốn công chúng ở các nước khác chứ không chỉ dừng lại đơn thuần là quan hệ giữa các chính phủ với nhau. Sức mạnh mềm của một quốc gia được tạo nên dựa trên ba nguồn lực chủ yếu là văn hóa, giá trị chính trị và chính sách đối ngoại. Nye nhấn mạnh ngoại giao công chúng với tư cách là công cụ chuyển tải thông điệp và huy động nguồn lực chỉ có thể tạo nên sức mạnh mềm với điều kiện bản thân các nguồn lực đó phải

1. Hội cựu thành viên USIA. Truy cập tại www.publicdiplomacy.org.

hấp dẫn, lôi cuốn (văn hóa, giá trị) hay chính danh, hợp lệ (chính sách)¹.

Từ năm 2009, Trung Quốc đã bắt đầu xây dựng quan niệm về ngoại giao công chúng mang đặc sắc Trung Quốc dựa trên sự kết hợp giữa các lý thuyết chính trị của Trung Quốc (tư tưởng Đặng Tiểu Bình, thuyết Ba đại diện của Giang Trạch Dân và quan điểm phát triển khoa học, xây dựng thế giới hài hòa của Hồ Cẩm Đào) và kế thừa một số quan niệm lý luận của phương Tây. Bộ trưởng Ngoại giao Trung Quốc Dương Khiết Trì trong bài viết mang tính định hướng lý luận về ngoại giao công chúng với nhan đề “Nỗ lực mở ra một chân trời mới của ngoại giao công chúng mang đặc sắc Trung Quốc” đã nêu rõ: ngoại giao công chúng là sự tiếp nối, kéo dài của ngoại giao truyền thống để chuyển tải, giải thích thông tin về một quốc gia, thông điệp chính sách và các biện pháp triển khai của chính phủ nước đó đến công luận nước ngoài và trong nước nhằm nâng cao nhận thức, thừa nhận và ủng hộ của công luận trong và ngoài nước, xây dựng hình ảnh tích cực của đất nước và của chính phủ, tạo môi trường truyền thông thuận lợi để phục vụ những lợi ích cơ bản

1. Xem Joseph Nye: “Public Diplomacy and Soft Power”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.616, March 2008, p.95; Joseph Nye: “The New Public Diplomacy”, Project Syndicate, 10 February 2010; Joseph Nye: “Soft Power Public Diplomacy in the 21st Century”, British Council Parliamentary Lecture, 20 January 2010.

của đất nước; ngoại giao công chúng là một công cụ quan trọng để phát triển sức mạnh mềm, phục vụ đắc lực, lâu dài cho chiến lược “phát triển hòa bình” của Trung Quốc¹. Như vậy, quan niệm của Trung Quốc về ngoại giao công chúng có sự kế thừa quan niệm về sức mạnh mềm và ngoại giao công chúng của phương Tây nhưng khác biệt ở chỗ có sự kết hợp chặt chẽ giữa ngoại giao công chúng với quan hệ công chúng, hướng tới phục vụ cả các đối tượng phi nhà nước ở ngoài nước và trong nước.

Tuy định nghĩa về ngoại giao công chúng đã có từ lâu nhưng trên thực tế vẫn có sự nhầm lẫn, đánh đồng khá phổ biến giữa khái niệm ngoại giao công chúng với ngoại giao văn hóa (cultural diplomacy), xây dựng thương hiệu quốc gia (nation branding), thông tin tuyên truyền đối ngoại (propaganda), quan hệ công chúng (public affairs/public relations) hay đối ngoại/ngoại giao nhân dân (people diplomacy). Sự nhầm lẫn này dẫn đến nhận thức sai lầm về tầm quan trọng chiến lược dài hạn và tính tổng hợp, toàn diện của ngoại giao công chúng, từ đó hạn chế không nhỏ hiệu quả triển khai chính sách đối ngoại tổng thể của một quốc gia.

Trước hết, ngoại giao công chúng không phải là một “phiên bản” ngoài nước của quan hệ công chúng vì quan hệ

1. Yang Jiechi: “Endeavour to open o new horizon of public diplomacy with Chinese characteristics”, *Qiushi Journal*, Issue 4, 16/2/2011.

công chúng chủ yếu xử lý mối quan hệ với giới truyền thông trong nước (cung cấp và giải thích thông tin cho công chúng), mang tính phản ứng thụ động trong những vụ việc hay tình huống cụ thể nên thiếu tầm chiến lược dài hạn. Trái lại, với tư cách là một bộ phận cấu thành của chính sách đối ngoại, ngoại giao công chúng mang tính chủ động, tích cực cao. Hình thức ngoại giao này không chỉ thực hiện các chiến dịch quan hệ công chúng (PR) hay cung cấp thông tin đối ngoại mà còn chú trọng xây dựng và vun đắp các mối quan hệ lâu dài không chỉ với giới truyền thông mà còn với nhiều chủ thể nhà nước và phi nhà nước rất đa dạng của nước sở tại. Do đó, ngoại giao công chúng mang tầm chiến lược dài hạn.

Ngoại giao công chúng cũng không đơn thuần là công tác thông tin tuyên truyền đối ngoại. Tùy từng thời điểm, địa điểm và vấn đề cụ thể, ngoại giao công chúng được sử dụng như một hình thức tuyên truyền hiệu quả bởi điểm chung giữa hai loại hình này là nhằm chuyển tải, giải thích thông điệp chính sách, qua đó huy động sự ủng hộ và phát huy ảnh hưởng của quốc gia ra bên ngoài. Khái niệm này được USIA (nay được sát nhập vào Bộ Ngoại giao Mỹ) sử dụng rộng rãi trong thời kỳ Chiến tranh lạnh nhưng chịu nhiều chỉ trích do bị cơ quan này dùng làm “bức bình phong” che đậy cho những hoạt động thông tin “tuyên truyền” trong cuộc chiến ý thức hệ với phe xã hội chủ nghĩa (ví dụ thông qua Đài Tiếng nói Hoa kỳ VOA). Tuy nhiên, nội hàm “tuyên truyền” trong ngoại giao công chúng hiện nay không nhất

thiết phải theo kiểu Chiến tranh lạnh hay chiến tranh thông tin khi thông tin chỉ mang tính một chiều (không có đối thoại) và yếu tố sự thật không được phản ánh một cách đầy đủ. Với sự hỗ trợ của công nghệ thông tin với nhiều công cụ truyền thống và hiện đại, ngoại giao công chúng thực hiện chức năng thông tin tuyên truyền đối ngoại theo hướng giải thích, thuyết phục, lôi cuốn hấp dẫn thông qua đối thoại mang tính thông tin hai chiều (coi công chúng nước sở tại là chủ thể tham gia tích cực) trên cơ sở xây dựng các chính sách chính danh, hợp lệ, tôn trọng đến mức có thể yếu tố sự thật, tính khách quan nhằm phục vụ những mục tiêu chiến lược lâu dài¹.

Ngoại giao công chúng cũng không đơn thuần là ngoại giao văn hóa, xây dựng và quảng bá thương hiệu quốc gia mà bao trùm lên tất cả những phương thức hoạt động đó². Ngoại giao văn hóa, xây dựng và quảng bá thương hiệu cũng như các sản phẩm văn hóa của một quốc gia là một trong nhiều phương thức được sử dụng

1. Xem Joseph Nye: "Public Diplomacy and Soft Power", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.616, March 2008, pp.94-109.

2. Xem Christopher Ross: "Pillars of Public Diplomacy", *Harvard International Review*, Vol.25, No.2, Summer 2003, pp.22-27; Joseph Nye: "Public Diplomacy and Soft Power", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.616, March 2008, pp.94-109; Premarani Somasundram: "Public Diplomacy: An Emerging New Normal in Foreign Policy", *Ethos*, Issue 11, August 2012.

trong ngoại giao công chúng nhằm phục vụ mục tiêu, lợi ích chung lớn hơn là chuyển tải, giải thích thông điệp chính sách của quốc gia (trong đó có chính sách đối ngoại) đến các chủ thể phi nhà nước ở các quốc gia khác (mở rộng độ lan tỏa của chính sách), qua đó tạo sự hiểu biết và ở mức độ cao hơn là sự ủng hộ của dư luận công chúng khu vực, quốc tế, góp phần tạo dựng, duy trì môi trường thuận lợi, ổn định để triển khai các hoạt động đối ngoại một cách hiệu quả nhất, nâng cao vị thế, hình ảnh quốc tế của quốc gia.

Cuối cùng, ngoại giao công chúng không phải là ngoại giao/đối ngoại nhân dân dù có bao hàm cả các hoạt động giao lưu nhân dân do nhà nước (các bộ ngành, chính quyền địa phương, các quỹ và cơ quan truyền thông, báo chí của nhà nước...) bảo trợ, tài trợ. Về mặt khái niệm, ngoại giao nhân dân khác ngoại giao công chúng về chủ thể và bao gồm các hoạt động trao đổi, giao lưu giữa các chủ thể phi nhà nước của một quốc gia với các chủ thể phi nhà nước của các quốc gia khác.

Tóm lại ngoại giao công chúng có những *đặc điểm nhận dạng* cơ bản như sau:

(i) *Chủ thể* thực hiện là nhà nước với cơ quan trực tiếp quản lý, thường là Bộ Ngoại giao với một đơn vị trực tiếp phụ trách, quản lý tất cả các hoạt động ngoại giao công chúng;

(ii) *Đối tượng* hướng tới là các chủ thể phi nhà nước ở các quốc gia khác; tuy nhiên, thực tiễn phổ biến ở nhiều nước cho thấy, đối tượng của ngoại giao công chúng ở cả trong và

ngoài nước, tức là có sự kết hợp tự nhiên giữa ngoại giao công chúng và quan hệ công chúng;

(iii) *Mục tiêu* bao trùm là hỗ trợ chính sách (policy advocacy) và ngoại giao nhà nước, tức là phối hợp xây dựng thông điệp chính sách quốc gia (trong đó có chính sách đối ngoại) nhất quán, đáng tin cậy, chính danh/hợp lệ và chuyển tải, giải thích những thông điệp đó (cùng các biện pháp triển khai), tạo sự hiểu biết và ở mức độ cao hơn là sự ủng hộ của dư luận công chúng khu vực, quốc tế, góp phần tạo dựng, duy trì môi trường thuận lợi, ổn định để triển khai các hoạt động đối ngoại một cách hiệu quả, nâng cao vị thế, hình ảnh quốc tế của quốc gia;

(iv) *Phương thức triển khai* gồm 4 mảng chính: *quản lý thông tin* (trực tiếp cung cấp, giải thích thông điệp chính sách thường nhật hoặc trong tình huống khủng hoảng với giới truyền thông thông qua họp báo, lãnh đạo trả lời phỏng vấn hoặc viết báo, tổ chức diễn đàn theo chủ đề, thông tin trên website và các mạng xã hội...); *truyền thông chiến lược* (các chiến dịch hoạt động, sự kiện, các dự án dài hạn để thu hút sự chú ý của công luận và chuyển tải thông điệp chính sách một cách gián tiếp); *các hoạt động hợp tác, trao đổi, giao lưu* (thành lập, mở rộng mạng lưới các quỹ/hội đồng/trung tâm/viện để tài trợ/bảo trợ cho các hoạt động ngoại giao văn hóa - nghệ thuật (tổ chức lễ hội, liên hoan văn hóa nghệ thuật, ngày/tuần/tháng/năm văn hóa, hữu nghị, triển lãm, hội chợ...), thúc đẩy hợp tác/trao đổi học thuật, khoa học,

giáo dục, truyền thông, thể thao, cung cấp học bổng, giao lưu nhân dân, giao lưu/kết nghĩa địa phương...); *xây dựng quan hệ và lòng tin* (thiết lập, vun đắp các quan hệ hợp tác, đối tác lâu dài với các cá nhân có khả năng hay triển vọng giúp quảng bá chính sách/hình ảnh quốc gia hay tác động tăng cường quan hệ hai nước (cá nhân lãnh đạo, nhân vật nổi tiếng, cá nhân xuất sắc trong các lĩnh vực, cá nhân có tiềm năng lãnh đạo), với giới truyền thông báo chí, giới học giả, cộng đồng doanh nghiệp...).

Bên cạnh những đặc điểm nhận dạng nói trên, ngoại giao công chúng có một số *tính chất đặc thù về mặt chính sách* như sau:

(i) *Tính đáng tin cậy*: Hiệu quả của ngoại giao công chúng trước hết phụ thuộc vào mức độ minh bạch, tin cậy/trung thực, hợp lệ/không định kiến và nhất quán của thông điệp chính sách. Theo Joseph Nye, trong thời đại thông tin ngày nay, uy tín trở thành một nguồn sức mạnh mềm rất quan trọng. Thông tin tuyên truyền vẫn cần thiết nhưng nếu lạm dụng hoặc sử dụng không khéo léo sẽ dễ trở thành con dao hai lưỡi và có thể làm giảm uy tín, vị thế của một quốc gia. Theo quan điểm của một số nước châu Á (như Trung Quốc, Ấn Độ), tính đáng tin cậy của ngoại giao công chúng không chỉ đến từ công luận ngoài nước mà cả ở trong nước do quan hệ biện chứng giữa quan hệ đối ngoại và chính trị đối nội. Do đó, chính phủ và đội ngũ cán bộ phải thể hiện tính chuyên

nghiệp, trách nhiệm cao để bảo đảm tính đáng tin cậy của chính sách¹.

(ii) *Tính hỗ trợ*: Ngoại giao công chúng đóng vai trò hỗ trợ cho ngoại giao nhà nước và các hình thức ngoại giao khác dựa trên cơ sở dung hòa các nguyên tắc và hành vi ứng xử đặc thù của từng “kênh” (sự tiếp tục và nối dài của ngoại giao truyền thống). Như vậy, ngoại giao công chúng cũng góp phần phục vụ mục tiêu chung của chính sách đối ngoại (policy advocacy), đó là an ninh, phát triển và nâng cao vị thế². Nhìn chung, thực tiễn hiện nay cho thấy, nhiều quốc gia trên thế giới lồng ghép chính sách/chiến lược ngoại giao công chúng như là một bộ phận không thể tách rời trong tổng thể chính sách/chiến lược đối ngoại chung; ngoại giao công chúng được xem là mẫu chung, bao trùm lên một số nhiệm vụ của Bộ Ngoại giao hay một số phương thức ngoại giao như ngoại giao văn hóa, ngoại giao kinh tế, công tác về kiều bào ở nước ngoài, công tác thông tin báo chí...³.

1. Anak Agung Banyu Perwita: “Fixing Indonesia’s image problem”, *The Jakarta Post*, ngày 22/12/2008. Truy cập tại www.thejakartapost.com/news/2008/12/22/fixing-indonesia039s-image-problem.html.

2. Vũ Khoan: “An ninh, phát triển và ảnh hưởng trong hoạt động đối ngoại” trong *Hội nhập quốc tế và giữ vững bản sắc*, *Sđd*, tr.205.

3. Bộ Ngoại giao các nước trên thế giới thực hiện những nhiệm vụ chính sau: cung cấp cán bộ và hỗ trợ hoạt động của các cơ quan đại diện ở nước ngoài; tham mưu và thực thi chính sách, phối hợp chính sách; giao thiệp với các nhà ngoại giao nước ngoài; và ngoại giao công chúng. Như vậy, theo quan điểm truyền thống và Công ước Viên về Quan hệ Ngoại giao năm 1961, mục tiêu của ngoại giao, bao gồm cả ngoại giao công chúng, là nhằm tác động đến chính sách, quan điểm và hành động của các quốc gia khác.

(iii) *Tính gián tiếp, không chính thức*: Ngoại giao công chúng (hay ngoại giao lấy nhân dân/công chúng làm trọng tâm) khác với các hình thức ngoại giao còn lại ở tính chất “gián tiếp” và “không chính thức”. Tính gián tiếp thể hiện ở việc chính phủ thường đóng vai trò người tổ chức, điều phối, hỗ trợ, còn những chủ thể chính là giới truyền thông, các tổ chức phi chính phủ, các cơ sở nghiên cứu, học thuật, các cá nhân xuất sắc và các tầng lớp nhân dân. Bên cạnh đó, tính “không chính thức” đang dần được thay đổi và vận dụng một cách linh hoạt hơn nhằm phản ánh thực tiễn ngày càng đa dạng và phức tạp. Đối với một số quốc gia, trọng tâm của ngoại giao công chúng ngày nay không chỉ giúp tác động đến chính sách, hành vi của một quốc gia khác mà còn là thay đổi cách nhìn, tình cảm và xây dựng những mối quan hệ lâu dài, tin cậy với các chủ thể phi nhà nước ở các xã hội khác¹. Ví dụ, năm 2005, Chính phủ Anh định nghĩa ngoại giao công chúng nhằm “cung cấp thông tin và hợp tác với các cá nhân và tổ chức ở nước ngoài với mục đích nâng cao hiểu biết về nước Anh và phát huy ảnh hưởng của nước Anh, phù hợp với những mục tiêu trung và dài hạn của Chính phủ Anh”². Theo báo cáo năm 2005 của Hội đồng Ngoại giao công chúng Mỹ, “ngoại giao công chúng nhằm phục vụ lợi ích quốc gia và an ninh quốc gia của Mỹ thông qua việc hiểu biết, cung cấp thông tin và tác động đến công

1. Alan K.Henrikson: *What Can Public Diplomacy Achieve?*, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations, 2006, p.8.

2. Lord Carter of Coles: *Public Diplomacy Review*, 12/2005, p.8.

chúng ngoài nước cũng như mở rộng đối thoại giữa công chúng và các tổ chức ở Mỹ với công chúng, tổ chức ở các nước khác”¹. Rõ ràng, đối tượng giao tiếp ở nước ngoài của ngoại giao đã được mở rộng và về lâu dài, những sợi dây liên hệ “không chính thức” này sẽ có tác động không nhỏ đến quan hệ “chính thức” giữa các chính phủ. Đáng chú ý là một số nước phương Tây từ cuối thập niên 80 của thế kỷ XX đã đẩy mạnh thực hiện chiến lược “Diễn biến hòa bình”, trong đó đề cao việc sử dụng kênh ngoại giao gián tiếp, không chính thức này dưới các chiêu bài “dân chủ hóa về chính trị” (nhân quyền, tôn giáo, đa nguyên, đa đảng,...) và “tự do hóa về kinh tế” trong quan hệ với các nước có khuynh hướng phát triển phi tư bản chủ nghĩa, về lâu dài nhằm thâm nhập, thâm thấu và kích động sự chống đối từ bên trong, từng bước chuyển hóa chế độ chính trị các nước này theo con đường phát triển tư bản chủ nghĩa².

(iv) *Tính chiến lược, dài hạn và tiệm tiến*: Ngoại giao công chúng được triển khai theo bốn nhóm hoạt động chính là (i) quản lý thông tin, (ii) truyền thông chiến lược, (iii) các hoạt động hợp tác, trao đổi, giao lưu, và (iv) xây dựng quan hệ và lòng tin. Bốn nhóm hoạt động này cần được triển khai liên tục, thường xuyên và lâu dài theo các bước tiệm tiến, đi từ nhỏ đến lớn để tạo nên hiệu ứng thực sự của ngoại giao công chúng trong việc nâng cao hình ảnh, vị thế

1. *A Call for Action on Public Diplomacy*, A Report of The Public Diplomacy Council, The Public Diplomacy Council, Washington DC, 01/2005, p.4.

2. Từ điển Bách khoa Việt Nam. Truy cập tại <http://dictionary.bachkhoatoanhu.gov.vn/>.

của quốc gia, tạo môi trường thuận lợi để triển khai chính sách đối ngoại của quốc gia. Đầu tư cho ngoại giao công chúng là đầu tư chiến lược, dài hạn, vì vậy yêu cầu tất yếu là các quốc gia phải xây dựng một chiến lược ngoại giao công chúng, trong đó vạch ra tầm nhìn, mục tiêu, lộ trình, nguyên tắc và phương châm chỉ đạo, tổng hợp các biện pháp từ cơ chế, bộ máy, nguồn lực, nhân lực, công cụ, phương thức triển khai. Chiến lược đó phải được lồng ghép và có vị trí ưu tiên xứng đáng trong tổng thể chiến lược đối ngoại chung của quốc gia.

(v) *Tính tương tác hai chiều*: Theo Joseph Nye, ngoại giao công chúng là quá trình đối thoại, tương tác hai chiều giữa nhà nước và các chủ thể phi nhà nước ở nước ngoài¹. Trong ngoại giao công chúng, chính phủ muốn tác động đến dư luận và dư luận cũng ngày càng có tác động lớn hơn đến quá trình hoạch định chính sách. Các đối tượng phi nhà nước của ngoại giao công chúng rất đa dạng, tạo nên tính bao quát, đa đối tượng. Vì vậy, tính hai chiều và tính đa đối tượng nói trên đòi hỏi các quốc gia và Bộ Ngoại giao phải lắng nghe, thăm dò, điều tra, nghiên cứu và hiểu từng nhóm đối tượng phi nhà nước của ngoại giao công chúng (target audience), từ đó xác định cách tiếp cận và xây dựng những thông điệp chính sách phù hợp (ví dụ về hàm lượng thông tin, về điểm nhấn, độ đậm nhạt, phương thức chuyển tải). Dĩ nhiên không có sự mâu thuẫn giữa tính nhất quán,

1. Joseph Nye: "Public Diplomacy and Soft Power", Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.616, March 2008, p.103.

tin cậy và tính phù hợp trong thông điệp chính sách của ngoại giao công chúng.

(vi) Tính đa lĩnh vực, đa chức năng, liên ngành: Ngoại giao công chúng là một phương thức không thể tách rời của ngoại giao toàn diện, được áp dụng khá phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế giới hiện nay. Bản thân ngoại giao công chúng đã mang tính toàn diện, tổng hợp, đa chức năng, được xem là mẫu chung, bao trùm lên một số nhiệm vụ chủ yếu của Bộ Ngoại giao như ngoại giao văn hóa, ngoại giao kinh tế, công tác về kiều bào ở nước ngoài, công tác thông tin báo chí... Do đó, các quốc gia cần phải xây dựng một chiến lược tổng thể nhằm tăng cường sự quản lý và phối hợp giữa các chủ thể tham gia, hoàn thiện thể chế/bộ máy, kết nối các phương thức triển khai, huy động tối đa nguồn lực để phục vụ tốt nhất các mục tiêu đối ngoại chung.

(vii) Tính phối hợp, kết nối: Tính đa lĩnh vực, đa chức năng của ngoại giao công chúng gắn liền với tính phối hợp, kết nối theo chủ thể tham gia (ví dụ giữa ngoại giao Chính phủ với ngoại giao nghị viện, đối ngoại Đảng, đối ngoại nhân dân; giữa các cơ quan nhà nước với các chủ thể phi nhà nước trong nước như cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức phi chính phủ, các cơ quan truyền thông tư nhân; giữa Bộ Ngoại giao với các Bộ, ban, ngành, cơ quan liên quan) hoặc theo phương thức, nhiệm vụ (ví dụ giữa ngoại giao chính trị với ngoại giao kinh tế, ngoại giao văn hóa, công tác kiều bào, công tác thông tin báo chí...). Tính phối hợp, kết nối này cũng đòi hỏi phải hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và cơ chế/bộ máy quản lý, điều phối, triển khai ngoại giao công chúng trong Bộ Ngoại giao (ví dụ thành lập mới hoặc sát nhập

thành một vụ/phòng Ngoại giao công chúng) để đáp ứng những nhiệm vụ đặc thù của ngoại giao công chúng.

2. Tầm quan trọng của ngoại giao công chúng

Từ sau sự kiện khủng bố ngày 11/9/2001, cuộc tranh luận về ngoại giao công chúng trở nên sôi nổi và gây sự chú ý lớn với công luận bằng việc chính quyền Mỹ đề cao hình thức ngoại giao này (như một bộ phận trong sức mạnh tổng thể và còn được gọi là “sức mạnh mềm” (soft power)) nhằm khôi phục hình ảnh, uy tín chính trị quốc tế của một siêu cường toàn cầu trong con mắt của cộng đồng quốc tế nói chung và thế giới Hồi giáo nói riêng, qua đó giúp loại trừ tận gốc nguy cơ của chủ nghĩa khủng bố đang đe dọa hòa bình, an ninh, phát triển của nhiều quốc gia¹.

Thực tế, từ sau Chiến tranh lạnh ngày càng nhiều quốc gia chú trọng và đầu tư nguồn lực cho ngoại giao công chúng cả trong xu hướng ngắn hạn (mang tính tình thế,

1. Theo giới phân tích, có 3 nguyên nhân chính khiến Mỹ mất dần uy tín chính trị quốc tế cũng như vai trò của mình. Đó là sự bất lực (incompetence), sự thiếu hiểu biết về thế giới bên ngoài (ignorance), và lối hành xử đạo đức giả (hypocrisy). Theo William Kiehl, thất bại của chính sách ngoại giao công chúng của Mỹ là do 4 nguyên nhân: không nhận thức được rằng ngoại giao công chúng không chỉ là một hình thức quan hệ công chúng ở nước ngoài; không kết hợp được ngoại giao công chúng với ngoại giao truyền thống; thiếu sự quản lý tập trung đối với các hoạt động ngoại giao công chúng; không đủ ngân sách cho các chương trình ngoại giao công chúng.

William P.Kiehl: *American Public Diplomacy and Foreign Policy at a Crossroads*, Young Europeans For Security, 3/2005.

đối phó) và dài hạn (mang tính hệ thống, căn bản) của quan hệ quốc tế hiện nay. Về ngắn hạn, một số quốc gia coi ngoại giao công chúng là biện pháp khắc phục những khiếm khuyết trong chính sách đối ngoại hiện tại hoặc của chính quyền tiền nhiệm, đồng thời là sự bổ sung cần thiết cho các công cụ sức mạnh “cứng” (như quân sự, bao vây, cấm vận, trừng phạt) vốn không phát huy hiệu quả trong việc xử lý các thách thức an ninh quốc gia. Việc chính quyền G.W. Bush và chính quyền Obama sau này buộc phải chú trọng ngoại giao công chúng để xử lý hiệu quả nguy cơ chủ nghĩa khủng bố là một ví dụ điển hình.

Tuy nhiên, sự quan tâm ngày càng tăng của quốc tế đối với ngoại giao công chúng phản ánh nhiều hơn những xu hướng chủ quan và khách quan dài hạn. Thứ nhất, yêu cầu khắc phục những khiếm khuyết và nâng cao hiệu quả triển khai đối ngoại đòi hỏi các chính phủ phải có những thay đổi lớn mang tính chiến lược, dài hạn trong tư duy cũng như cách thức triển khai đối ngoại. Chính quyền Obama đã dành nhiều công sức trong nhiệm kỳ đầu để xây dựng và triển khai thử nghiệm chiến lược đối ngoại “sức mạnh thông minh” mà ngoại giao công chúng là một trong những công cụ/phương thức ngoại giao rất quan trọng để vừa huy động thêm và vừa quảng bá sức mạnh mềm của Mỹ ra bên ngoài¹. Một số nước phương Tây

1. Bộ Ngoại giao Mỹ có riêng một thứ trưởng phụ trách ngoại giao công chúng và quan hệ công chúng. Hillary Clinton chủ trương sử dụng “sức mạnh thông thái”, tức là kết hợp các sức mạnh ngoại giao, kinh tế, quân sự, chính trị, pháp lý và văn hóa, kết hợp nhuần nhuyễn giữa các nguyên tắc và chủ nghĩa thực dụng.

khác, điển hình là Anh, Pháp, Tây Ban Nha, Đức từ lâu đã sử dụng rất hiệu quả phương thức ngoại giao công chúng để phục vụ những mục tiêu đối ngoại lớn, góp phần nâng cao vị thế, hình ảnh quốc tế của đất nước trên thế giới.

Ở châu Á, từ năm 2003, Trung Quốc đã đưa ra chiến lược “phát triển hòa bình”, trong đó ưu tiên phát huy sức mạnh mềm nói chung và ngoại giao công chúng nói riêng trên phạm vi toàn thế giới nhằm thu hút sự chú ý và thuyết phục dư luận nước ngoài thông qua các yếu tố như hình ảnh, uy tín, năng lực giao tiếp, mức độ cởi mở của xã hội, tính gương mẫu của chính quyền và sức hấp dẫn của nền văn hóa¹. Tháng 7/2009, tại Hội nghị các trường cơ quan đại diện ở nước ngoài lần thứ 11, Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào đã nhấn mạnh tầm quan trọng mang tính chiến lược của ngoại giao công chúng trong tổng thể nền ngoại giao Trung Quốc trước tình hình mới nhằm nâng cao ảnh hưởng chính trị, sức cạnh tranh kinh tế, sức hấp dẫn về văn hóa và sự ủng hộ của dư luận quốc tế². Về bộ máy, Bộ Ngoại giao Trung Quốc đã thành lập Phòng Ngoại giao công chúng trong Vụ Thông tin, lập Ủy ban Tư vấn về ngoại giao công chúng.

1. Xem “Trung Quốc mở rộng mạng lưới truyền thông toàn cầu”, *Tin tức*, ngày 06/02/2009, tr.16; Nguyễn Đức Tuyên: “Về sức mạnh mềm của Trung Quốc ở châu Á”, *Tạp chí Nghiên cứu quốc tế*, 1(72), tháng 3/2008, tr.68-76.

2. Dương Khiết Trì: “Endeavour to open o new horizon of public diplomacy with Chinese characteristics”, *Qiushi Journal*, Issue 4, ngày 16/02/2011. Nửa đầu năm 2020, Trung Quốc phát động chiến dịch ngoại giao công chúng hay còn gọi là ngoại giao COVID-19, ngoại giao khẩu trang để tuyên truyền về thành công kiểm soát dịch COVID-19 và đẩy mạnh hỗ trợ các nước để nâng cao uy tín quốc tế trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược với Mỹ đang leo thang và mở rộng.

Ngày 31/12/2012, Hiệp hội ngoại giao công chúng với tư cách là một tổ chức xã hội phi lợi nhuận do ông Lý Triệu Tinh làm Chủ tịch đã ra đời với nhiệm vụ đẩy mạnh hơn nữa các hoạt động ngoại giao công chúng theo tinh thần của Đại hội Đảng Cộng sản Trung Quốc lần thứ XVIII¹. Chính phủ Ôxtrâyliya đề cao ngoại giao công chúng trong chiến lược ngoại giao “toàn chính phủ” (whole-of-government) nhằm quảng bá hình ảnh đất nước và chính sách đối ngoại, tăng cường hợp tác kinh tế và giao lưu nhân dân. Niu Dilân thành lập Quỹ Ngoại giao công chúng. Các nước Hàn Quốc, Nhật Bản triển khai chiến lược ngoại giao công chúng rất thành công, góp phần nâng cao vị thế đối ngoại, quảng bá thương hiệu quốc gia (nation-branding) và tạo nên những làn sóng văn hóa có ảnh hưởng lớn ở khu vực và trên thế giới như K-pop và J-pop. Ở Đông Nam Á, Bộ Ngoại giao Ấnđônêxia từ năm 2002 đã thành lập Tổng Vụ Thông tin và Ngoại giao công chúng; Bộ Ngoại giao Xingapo cũng có riêng một Vụ Quan hệ công chúng.

Như vậy, sự thay đổi quan niệm về sức mạnh quốc gia theo hướng đề cao sức mạnh mềm và tính toàn diện, liên ngành trong các hoạt động ngoại giao, mà ngoại giao công chúng là một trong những công cụ chiến lược, đang trở thành xu thế lớn phổ biến ở khu vực và trên thế giới.

Thứ hai, toàn cầu hóa và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 đã và đang tạo ra những điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của ngoại giao công chúng. Toàn cầu hóa đã thúc đẩy nhanh hơn, thuận lợi hơn các dòng chu chuyển về hàng hóa,

1. “China Public Diplomacy Association Established in Beijing”. Truy cập tại www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t1003792.shtml.

dịch vụ, vốn, con người, thông tin... trên phạm vi toàn thế giới, qua đó tăng cường liên kết, kết nối giữa các dân tộc, xã hội, nền kinh tế. Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, đặc biệt là công nghệ thông tin và công nghệ số, đã biến thông tin cũng trở thành một phần của sức mạnh quốc gia và nâng cao khả năng tiếp cận thông tin của công chúng hay các tầng lớp xã hội ở các nước đến một mức độ và tốc độ chưa từng có. Thời gian và không gian ngày càng bị thu hẹp do sự phát triển của các phương tiện vận tải, truyền thông (như những công cụ liên kết của thế giới toàn cầu hóa), và đặc biệt là sự nổi lên của một “thế giới ảo”, “cộng đồng ảo” với phạm vi kết nối rộng rãi các trang web, mạng xã hội, blog, diễn đàn... Do đó, kênh giao tiếp và đối tượng giao tiếp của ngoại giao nhà nước cũng trở nên đa dạng và phức tạp hơn.

Thứ ba, trong bối cảnh sau Chiến tranh lạnh, vai trò của chủ thể chính trong quan hệ quốc tế là các quốc gia - dân tộc cũng như ngoại giao chuẩn mực truyền thống đang phải đối mặt với những thách thức không nhỏ. Với xu thế hội nhập, liên kết, mở cửa ngày càng sâu rộng, các quốc gia ngày nay phải xử lý một mạng lưới các mối quan hệ chằng chịt, phức tạp, đa chiều: mối quan hệ giữa các quốc gia với nhau (chiều ngang), giữa các quốc gia và các cơ chế/tổ chức đa phương, liên chính phủ (chiều lên), và giữa các quốc gia và các chủ thể phi nhà nước (chiều xuống). Trong đó, hiện tượng mới đáng chú ý là sự nổi lên của các chủ thể phi nhà nước (ví dụ như các tổ chức phi chính phủ (NGO), các công ty đa quốc gia (MNC), cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức/viện nghiên cứu, giáo dục - đào tạo, giới báo chí truyền thông,

thậm chí các cá nhân trong cộng đồng mạng xã hội) có khả năng tiếp cận thông tin nhiều và nhanh hơn, qua đó có ảnh hưởng ngày càng tăng đối với quá trình hoạch định chính sách và triển khai đối ngoại của các quốc gia. Các chủ thể này góp phần quan trọng vào việc giải quyết các vấn đề toàn cầu như khủng bố, biến đổi khí hậu, đói nghèo, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, môi trường,... Thực tế cho thấy, bản thân từng quốc gia, dù lớn hay nhỏ, mạnh hay yếu, đều không thể tự mình giải quyết hiệu quả các thách thức này mà cần có sự hợp tác với nhau cũng như sự ủng hộ và hợp tác của công chúng, giới truyền thông, các NGO, cộng đồng doanh nghiệp, giới trí thức, giới học giả,... Họ không chỉ là đối tượng giao tiếp của ngoại giao nhà nước mà còn là kênh giúp chuyển tải thông điệp chính sách, quảng bá hình ảnh quốc gia khá hiệu quả, góp phần thắt chặt hơn quan hệ tổng thể giữa các quốc gia với nhau. Tóm lại, trong bối cảnh toàn cầu hóa thời kỳ sau Chiến tranh lạnh, khó có một chính sách hay hoạt động đối ngoại nào của quốc gia có thể thành công nếu thiếu sự hiểu biết và ủng hộ của công chúng, dư luận quốc tế và các chủ thể phi nhà nước khác.

Thứ tư, song song với xu hướng hội nhập, hợp tác, liên kết nói trên, thế giới sau Chiến tranh lạnh còn chứng kiến xu hướng độc lập, tự chủ của các quốc gia - dân tộc trong việc xác lập, tạo dựng cho mình các giá trị, bản sắc nhằm chống lại những tác động, hệ lụy tiêu cực của tiến trình toàn cầu hóa. Nếu được hiểu một cách đầy đủ và được dành một vị trí xứng đáng trong chính sách đối ngoại của một quốc gia, ngoại giao công chúng sẽ có đóng góp rất quan trọng trong việc xây dựng bản sắc, hình ảnh, nâng cao uy tín và ảnh

hường (tức là sức mạnh mềm) của quốc gia đó trên trường quốc tế. Trên thực tế đã có nhiều nước thành công trên phương diện này; một số nước thậm chí còn thành công hơn khi giá trị, bản sắc, các sản phẩm văn hóa của họ được tiếp nhận rộng rãi ở cấp độ khu vực và quốc tế.

Có thể thấy rằng, những mục tiêu cơ bản trong hoạt động đối ngoại của các quốc gia - dân tộc từ hàng thế kỷ nay vẫn không thay đổi¹, nhưng những vấn đề phải xử lý, những đối tượng phải hướng tới và những công cụ/phương thức phải sử dụng của hoạt động đối ngoại đã có những thay đổi lớn, đặc biệt dưới tác động của tiến trình toàn cầu hóa và cách mạng khoa học công nghệ 4.0. Trong bối cảnh như vậy, ngoại giao truyền thống nếu không chú trọng ngoại giao công chúng thì sẽ không vươn tới được và không chuyển được thông điệp chính sách đến một bộ phận lớn công chúng/các chủ thể phi nhà nước ở các nước trên thế giới, do đó sẽ hạn chế rất nhiều hiệu quả chính sách và hoạt động đối ngoại nhằm phục vụ tốt nhất lợi ích quốc gia - dân tộc là an ninh, phát triển, nâng cao vị thế.

3. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Ngoại giao công chúng đã từng là thực tiễn và câu chuyện thành công của ngoại giao Việt Nam trong thời kỳ đấu tranh giành độc lập dân tộc. Trong các cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp và đế quốc Mỹ, ngành Ngoại giao

1. Vũ Khoan: “An ninh, phát triển và ảnh hưởng trong hoạt động đối ngoại” trong *Hội nhập quốc tế và giữ vững bản sắc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995, tr.205.

Việt Nam đã góp phần hình thành nên phong trào nhân dân thế giới rộng rãi ủng hộ công cuộc giải phóng dân tộc và thống nhất đất nước của nhân dân Việt Nam. Chủ tịch Hồ Chí Minh, người đầu tiên đặt nền móng cho nền Ngoại giao Việt Nam trong thời kỳ hiện đại, đã từng vận dụng rất thành công ngoại giao tâm công nhằm đánh vào lòng người, thu phục lòng người bằng chính nghĩa, bằng tính nhân văn, giành sự ủng hộ quý báu của nhân dân trên toàn thế giới đối với sự nghiệp cách mạng Việt Nam. Ngoại giao tâm công vẫn còn nguyên giá trị trong thời đại thông tin và toàn cầu hóa. Lãnh đạo và chính phủ các nước vẫn rất coi trọng các hình thức ngoại giao cổ điển thông qua thiết lập các mối quan hệ không chính thức như quan hệ cá nhân lãnh đạo, quan hệ với các tầng lớp, thành phần trong các xã hội khác.

Qua phân tích khái niệm ở trên, có thể thấy ngoại giao công chúng bao trùm cả các khái niệm ngoại giao văn hóa và thông tin, tuyên truyền đối ngoại,... Tuy chưa định hình thật rõ, nhưng nhiều năm qua, đặc biệt là trong quá trình hội nhập quốc tế, ngoại giao công chúng đã và đang được triển khai hiệu quả ở Việt Nam. Cùng với ngoại giao chính trị, ngoại giao kinh tế, công tác ngoại giao văn hóa và thông tin, tuyên truyền đối ngoại luôn được Đảng, Nhà nước và Chính phủ Việt Nam quan tâm, thúc đẩy, với sự tham gia phối hợp của các bộ, ban, ngành và địa phương, đạt được những kết quả đáng khích lệ, thể hiện qua số lượng khách du lịch nước ngoài tới Việt Nam tăng đều qua từng năm, dư luận báo chí nước ngoài về Việt Nam luôn ở mức tích cực trên nhiều lĩnh vực,...

Tuy nhiên, trong môi trường thông tin đang thay đổi nhanh chóng dưới tác động của cách mạng công nghiệp 4.0, các phương thức triển khai ngoại giao văn hóa và thông tin đối ngoại đã bộc lộ “giới hạn”. Các hình thức truyền thống như xuất bản báo chí đối ngoại, ấn phẩm tuyên truyền, tổ chức các tuần/ngày văn hóa... ngày càng tỏ ra không gần gũi, thiếu hấp dẫn và tin cậy đối với công chúng, đôi khi còn bị coi là hình thức tuyên truyền (propaganda). Sự phát triển của các phương thức truyền thông mới trên nền tảng công nghệ số, nhất là mạng xã hội đang tạo ra những cơ hội lớn cho ngoại giao công chúng ở nhiều nước; tạo điều kiện cho việc thực hiện nhiều hình thức tuyên truyền khác nhau, với dung lượng thông tin lớn hơn, dễ chia sẻ, dễ tiếp cận đối tượng mục tiêu; tạo ra sự tương tác hai chiều thuận tiện, đồng thời hỗ trợ đắc lực cho sự phối hợp giữa cơ quan đối ngoại của Nhà nước với các tổ chức phi chính phủ, giữa Nhà nước với nhân dân diễn ra dễ dàng, hiệu quả hơn. Do đó, việc tìm những phương thức, cách thức mới, ứng dụng công nghệ thông tin hiện đại, có hiệu quả hơn là vấn đề cấp thiết. Nếu không theo kịp sự phát triển của công nghệ số, vẫn giữ nguyên tư duy, phương thức cũ trong thông tin đối ngoại thì công tác đối ngoại sẽ dần mất đi sự tin cậy, xa rời nhu cầu của công chúng trong và ngoài nước.

Bên cạnh đó, sau hơn 30 năm đổi mới, Việt Nam đang trở thành một quốc gia tầm trung, xét cả về thực lực và vị thế. Nói cách khác, Việt Nam đã bước sang giai đoạn có

nguồn lực, năng lực và nhu cầu cần phải triển khai ngoại giao công chúng. Vì vậy, để công tác ngoại giao công chúng được triển khai cụ thể, hiệu quả, thiết thực trong thời gian tới, không thể chỉ dựa vào những hiệu ứng truyền thông và cách làm dựa trên kinh nghiệm như thời gian qua. Ngoại giao công chúng cần được xây dựng trở thành một hình thức ngoại giao chuyên biệt song hành cùng với các hình thức ngoại giao truyền thống khác. Cụ thể:

Thứ nhất, nghiên cứu để có chiến lược/chính sách ngoại giao công chúng, trong đó xác định nội hàm của ngoại giao công chúng của Việt Nam, cũng như các phương thức thực hiện ngoại giao công chúng và phải được thể chế hóa bằng văn bản. Các nước có nền ngoại giao công chúng mạnh đều đưa nội hàm ngoại giao công chúng vào văn kiện về chính sách đối ngoại. Ngoại giao công chúng của Việt Nam có thể bao gồm hai thành tố chính là *thông tin đối ngoại* và *văn hóa đối ngoại*, tạo ra các phương thức để giao tiếp và tác động đối với công chúng cũng như các chủ thể phi nhà nước của các quốc gia khác, truyền tải thông điệp, câu chuyện (narrative), các giá trị và xây dựng hình ảnh quốc gia của Việt Nam theo hướng tích cực nhằm triển khai các mục tiêu đối ngoại và phục vụ lợi ích quốc gia - dân tộc. Theo đó, cần sớm xác định được thông điệp quốc gia, các giá trị cần được tôn vinh và định vị được hình ảnh quốc gia.

Thứ hai, việc triển khai nghiên cứu về ngoại giao công chúng không chỉ bó hẹp trong phạm vi các cơ quan nhà nước mà còn cần sự phối hợp với các chủ thể phi nhà nước

và các đối tượng khác, như các doanh nghiệp, các cơ quan truyền thông, giới học giả...; cần có sự trao đổi học thuật và thực tiễn với các đối tác bên ngoài. Ngoại giao công chúng sẽ thực sự hiệu quả và lan tỏa nếu có các chủ thể khác cùng tham gia, lấy người dân và doanh nghiệp làm trung tâm. Trên thực tế, ngoại giao công chúng của Mỹ không phải chỉ do chính phủ thực hiện mà nó còn không thể tách rời những giá trị văn hóa được các doanh nghiệp tư nhân trong lĩnh vực điện ảnh, truyền thông, thời trang của Mỹ thúc đẩy. So với các quốc gia khác, ngoại giao công chúng đối với Việt Nam còn khá mới mẻ, những gì chúng ta đã triển khai chủ yếu dựa vào kinh nghiệm chủ quan. Thành công và thất bại của các quốc gia, nhất là những nước có xuất phát điểm, điều kiện tương đồng với Việt Nam là những kinh nghiệm quý để chúng ta có thể tham khảo, học hỏi.

Thứ ba, cần nghiên cứu, đầu tư, áp dụng hiệu quả công nghệ thông tin, công nghệ số. Bên cạnh các hình thức ngoại giao công chúng, truyền thông truyền thống như ấn phẩm tuyên truyền, phim ảnh, các tuần văn hóa Việt Nam ở nước ngoài..., cần nghiên cứu, triển khai việc sử dụng các phương tiện truyền thông mới, trong đó đặc biệt là mạng xã hội như Facebook, Twitter, YouTube và Instagram, qua đó tăng cường tính tương tác với đối tượng, mục tiêu, kịp thời nắm bắt và điều chỉnh nội dung phù hợp với từng nhóm đối tượng, từng khu vực cụ thể. Cũng cần tính đến việc nghiên cứu sử dụng KOL - người có ảnh hưởng/người dẫn dắt dư luận chủ chốt

(key opinion leaders), ngoại giao Twitter (Twiplomacy) để gia tăng ảnh hưởng với công chúng.

Thú tư, cần đầu tư thích đáng về nhân lực và vật lực cho ngoại giao công chúng. Ngoại giao công chúng đòi hỏi nguồn nhân lực và cơ sở vật chất đáp ứng những yêu cầu của thời kỳ hiện đại. Việc chú trọng đào tạo, bồi dưỡng lớp cán bộ mới có hiểu biết đúng về ngoại giao công chúng, có kỹ năng làm việc hiện đại, chuyên nghiệp, nhất là các kỹ năng mềm, cùng với việc trang bị các công cụ hiện đại để thực hiện công tác ngoại giao công chúng là hai nhiệm vụ cần thiết, cần sớm được triển khai. Ngoài việc chuẩn hóa chương trình đào tạo về ngoại giao công chúng, cần mời hoặc thuê các chuyên gia nước ngoài trong lĩnh vực này trực tiếp tham gia đào tạo và trao đổi học thuật, kinh nghiệm, tư vấn.

Tóm lại, với điều kiện và những chuyển biến của tình hình thế giới và trong nước như hiện nay, để thực hiện được những mục tiêu đối ngoại lớn, việc đẩy mạnh ngoại giao công chúng một cách bài bản, hiệu quả là một đòi hỏi mang tính cấp thiết. Thêm vào đó, việc nghiên cứu và triển khai ngoại giao công chúng cùng ngoại giao số là bước đi tất yếu trong xây dựng một nền ngoại giao Việt Nam hiện đại, tiệm cận đến những cách làm chung, tiêu chuẩn chung của ngoại giao thế giới.

CHƯƠNG 6

NGOẠI GIAO NĂNG LƯỢNG*

Năng lượng là nguồn lực đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển toàn diện và bền vững của bất kỳ quốc gia nào. Năng lượng cũng là nguồn lực khác biệt đặc trưng so với các nguồn lực khác về tính thiết yếu, tính hữu hạn và tính chiến lược. Do đó, năng lượng luôn là tâm điểm trong chính sách đối ngoại và quan hệ quốc tế. Trong đó, các nước vừa thúc đẩy hợp tác, vừa cạnh tranh nhau để bảo đảm an ninh năng lượng phục vụ phát triển kinh tế. Giờ đây, khi nguy cơ cạn kiệt nguồn dầu mỏ có thể trở thành hiện thực trong vài chục năm tới, thì nguồn cung và nhu cầu về tài nguyên thiên nhiên, nhất là tài nguyên làm nguyên liệu công nghiệp và sản xuất năng lượng, đang và sẽ ngày càng có sức nặng hơn trong việc hoạch định chính sách đối ngoại của mọi quốc gia. Chưa bao giờ hoạt động ngoại giao gắn liền với các hợp đồng khai thác tài nguyên khoáng sản lại có sự chuyển động phức tạp và mạnh mẽ như hiện nay. Cùng với đó, những

* Nội dung chương này đã được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, số 1 (120), tháng 6/2020.

vận động mới của thị trường năng lượng thế giới như sự phát triển mạnh mẽ của năng lượng tái tạo, cạnh tranh chiến lược về năng lượng, xu hướng phát triển năng lượng sạch, năng lượng bền vững, vai trò của các chủ thể phi nhà nước, các diễn đàn đa phương đang là những nhân tố chi phối ngày càng rõ nét đến việc xây dựng chính sách năng lượng và ngoại giao năng lượng của các quốc gia. Ngoại giao năng lượng vì thế sẽ luôn là một câu chuyện mang tính thời sự. Chương này sẽ trình bày vấn đề chính trị năng lượng và ngoại giao năng lượng từ cả góc độ lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn, từ đó đưa ra những hàm ý cho việc tiếp cận, xây dựng và triển khai ngoại giao năng lượng ở Việt Nam.

1. Ngoại giao năng lượng trong lý thuyết quan hệ quốc tế

Hai cuộc khủng hoảng dầu mỏ quy mô toàn cầu vào những năm 1970 đã khiến giá dầu thế giới tăng mạnh, dẫn đến tình trạng kinh tế “lạm phát kèm suy thoái” (stagflation) ở các nước phát triển phương Tây và suy thoái kinh tế ở nhiều nền kinh tế trên thế giới. Có thể nói, hậu quả của cuộc khủng hoảng đã gợi mở nghiên cứu về vai trò và tác động của năng lượng đối với các nền kinh tế, thương mại và ngoại giao khi mà đại đa số các quốc gia dựa vào nguồn tài nguyên này để bảo đảm an ninh kinh tế, xã hội và quân sự. Các nước phương Tây đã phải nâng mức ưu tiên của việc bảo đảm nguồn cung dầu ổn định trong vấn đề an ninh quốc gia. Cùng thời điểm, Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) thành lập Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA), với đặc trưng là hệ thống

an ninh năng lượng tập thể và thực hiện cơ chế tiêu thụ năng lượng với khuôn khổ hợp tác năng lượng quốc tế, khái niệm an ninh năng lượng cũng bắt đầu xuất hiện trong chính trị, kinh tế, xã hội và giới học thuật phương Tây.

Mason Willrich, một học giả phương Tây đã sớm đưa ra các phân tích về vấn đề năng lượng từ quan điểm chính trị. Trong cuốn sách *Energy and world politics* (Năng lượng và chính trị thế giới) xuất bản năm 1975, Mason cho rằng, an ninh năng lượng là mối quan tâm quan trọng nhất trong chính trị năng lượng quốc tế, trong đó năng lượng rất quan trọng đối với cả các nước công nghiệp và đang phát triển. Mason cũng đề cập sự bất bình đẳng lớn trong phân bố công nghệ và vốn tài nguyên năng lượng giữa các quốc gia và việc thiếu cơ quan tập trung có khả năng phân bổ nguồn lực năng lượng trong cấu trúc chính trị quốc tế¹. Do đó, vấn đề năng lượng sẽ trở thành ưu tiên hàng đầu trong chính sách đối ngoại và quốc phòng của mỗi quốc gia. Nói cách khác, để đưa ra quyết định về an ninh quốc gia và an ninh chiến lược, cần phải xem xét kỹ lưỡng hơn không chỉ nguồn cung năng lượng trong nước mà còn cả nguồn cung năng lượng nước ngoài cũng như khả năng tiếp cận nguồn cung này². Kể từ đó, năng lượng dưới góc nhìn chính trị quốc tế đã trở

1. Mason Willrich: *Energy and world politics*, The Free Press, New York, 1975, p.65.

2. Bo Heinebäck: *Oil and Security*, Humanities Press, New York, 1976, p.10.

thành một chủ đề phổ biến. Tuy nhiên, khái niệm an ninh năng lượng không có sự thống nhất tuyệt đối mà liên tục thay đổi dựa theo quan điểm lý luận và bối cảnh thực tiễn. Do đó, một loạt các khái niệm chính trị năng lượng và an ninh năng lượng được hình thành theo lý thuyết đa chiều về quan hệ quốc tế. Đây cũng là những nền tảng cơ bản trong phân tích chính sách ngoại giao năng lượng.

1.1. An ninh năng lượng: từ truyền thống đến phi truyền thống

Cùng với những thay đổi của bối cảnh quốc tế, khái niệm an ninh năng lượng cũng trải qua một sự phát triển từ khái niệm an ninh truyền thống sang khái niệm an ninh phi truyền thống. An ninh năng lượng truyền thống tập trung vào các mối đe dọa an ninh gây ra bởi sự gián đoạn đột ngột, sự tan rã và biến động giá cả từ các thao túng của thỏa thuận cung cấp năng lượng hiện có. Theo đó, các mối đe dọa an ninh tiềm tàng của tình trạng bất ổn chính trị, mối đe dọa kinh tế, xung đột quân sự và các cuộc tấn công khủng bố là mối quan tâm quan trọng nhất trong an ninh năng lượng truyền thống¹. Cụ thể, an ninh năng lượng của các nước nhập khẩu năng lượng bao gồm ba cấp độ. Thứ nhất, theo nghĩa hẹp, an ninh năng lượng có nghĩa là bảo đảm cung cấp năng lượng đầy đủ để duy trì sản xuất quốc gia trong chiến

1. Paul B. Stares: "Rethinking energy security in East Asia", *The Japan Center for International Exchange*, Tokyo, 2000, p.19.

tranh. Thứ hai, theo nghĩa rộng, an ninh năng lượng là bảo đảm cung cấp năng lượng đầy đủ để bảo đảm nền kinh tế quốc gia đang hoạt động ở mức bình thường. Thứ ba, an ninh năng lượng cũng có nghĩa là nguồn cung cấp năng lượng đủ để giữ cho nền kinh tế của nước này phát triển mạnh ở dạng chính trị có thể chấp nhận được. Đối với các nước xuất khẩu năng lượng, an ninh năng lượng trước hết và quan trọng nhất là bảo đảm chủ quyền quốc gia đối với tài nguyên thiên nhiên, không bị quân đội nước ngoài can thiệp và áp đặt kiểm soát quá trình khai thác và sử dụng tài nguyên năng lượng. Thứ hai là bảo đảm khả năng tiếp cận thị trường nước ngoài. Thứ ba là bảo đảm an ninh tài chính của nguồn thu từ xuất khẩu năng lượng không bị chính phủ lãng phí hoặc bị lạm phát nuốt chửng¹.

Sự kết thúc của Chiến tranh lạnh và những thay đổi sâu sắc của quan hệ quốc tế sau Chiến tranh lạnh cho thấy những hạn chế của chủ nghĩa hiện thực và chủ nghĩa tự do mới trong việc giải thích và dự đoán chính trị quốc tế. Những thay đổi trong nhận thức và mở rộng phạm vi nghiên cứu về an ninh đồng thời cũng mở ra một góc nhìn mới đối với vấn đề an ninh năng lượng. Theo đó, khái niệm an ninh năng lượng phi truyền thống quan tâm nhất đến ảnh hưởng của chính sách năng lượng hiện tại đối với phúc lợi của con người và hệ sinh thái của hành tinh. An ninh năng lượng được xem xét trong một viễn cảnh rộng hơn, bao gồm

1. Mason Willrich: *Energy and World Politics, Ibid*, p.36.

việc tiêu thụ, sự khan hiếm và phân bổ tài nguyên năng lượng không cân bằng, cũng như việc xử lý các thảm họa và tai nạn năng lượng. Bên cạnh đó, an ninh sinh thái do các vấn đề năng lượng như biến đổi khí hậu, suy giảm đa dạng sinh học, ô nhiễm, xói mòn cũng được phân tích. Trong bối cảnh mới này, để duy trì an ninh năng lượng, quốc gia phải tuân thủ bốn nguyên tắc: đa dạng nguồn cung, chuẩn bị nguồn lực phục hồi hậu khủng hoảng, bảo đảm hoạt động ổn định của thị trường, nắm bắt thông tin cung cầu chính xác và kịp thời¹.

Do đó, chúng ta có thể thấy tầm quan trọng của hợp tác giữa các nước trong việc bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia. Hợp tác năng lượng không chỉ bao gồm sự hợp tác giữa những người tiêu dùng năng lượng mà còn là sự hợp tác giữa các nhà cung cấp năng lượng và người tiêu dùng năng lượng. Rõ ràng, trong một thế giới ngày càng phụ thuộc lẫn nhau, an ninh năng lượng chủ yếu phụ thuộc vào cách giải quyết mối quan hệ giữa các quốc gia và hợp tác năng lượng quốc tế nhằm thoát khỏi thế tiến thoái lưỡng nan về an ninh năng lượng quốc tế.

1.2. Địa - chính trị năng lượng

Trong nghiên cứu về chính trị năng lượng và an ninh năng lượng, nhiều học giả tập trung vào quan điểm địa -

1. Xem Daniel Yergin: "Ensuring energy security", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No.2, 2006, pp.69-82.

chính trị, xem địa - chính trị là một khung lý thuyết để phân tích chính trị năng lượng và an ninh năng lượng. Theo đó, sự khan hiếm và phân phối năng lượng không đồng đều đã tạo ra thuộc tính địa - chính trị của an ninh năng lượng. Hợp tác, cạnh tranh, xung đột và thậm chí là chiến tranh giữa các quốc gia và khu vực khác nhau trong các vấn đề sản xuất và tiêu thụ năng lượng sẽ xảy ra một cách tự nhiên. Do đó, địa - chính trị đã trở thành một trong những cơ sở lý thuyết quan trọng để chính phủ và các công ty dầu mỏ lớn phát triển các chính sách năng lượng.

Ngay từ những nghiên cứu ban đầu về vấn đề năng lượng từ góc độ địa - chính trị, các học giả đã chỉ ra rằng, tiếp cận các nguyên liệu thô, đặc biệt là năng lượng, là ưu tiên hàng đầu của quan hệ chính trị quốc tế. Khả năng có được các mặt hàng thiết yếu này không còn phụ thuộc vào quan hệ thực dân truyền thống hoặc công cụ quân sự, mà phụ thuộc vào các yếu tố địa lý và quyết định chính trị của các chính phủ trên cơ sở các điều kiện chính trị khác nhau. Quốc gia có quyền kiểm soát tài nguyên sẽ kiểm soát những chủ thể dựa vào tài nguyên¹. Lý thuyết địa chính trị năng lượng đã có tác động đáng kể đến giới chính trị và chiến lược quốc tế ở phương Tây cũng như toàn bộ hệ thống quan hệ quốc tế hiện đại. Ví dụ, Kissinger, Brzezinski, Huntington đã thực hiện phân tích về chính sách năng lượng của Mỹ từ

1. Conant M. & Gold F.: *The Geopolitics of Energy*, Westview Press, Boulder Colorado, 1978, p.3.

quan điểm địa - chính trị. Tất cả đều rất coi trọng việc kiểm soát năng lượng của thế giới và nhấn mạnh rằng Mỹ sử dụng địa - chính trị năng lượng làm quan điểm để xem xét tình hình địa - chính trị của thế giới và xác định chiến lược địa - chính trị của Mỹ.

Vai trò của địa - chính trị năng lượng trong ngoại giao năng lượng có thể thấy rõ trên hai khía cạnh sau:

Thứ nhất, vị trí địa lý tạo lợi thế nguồn cung năng lượng chiến lược. Điều này được thể hiện rõ với hầu hết các nguồn năng lượng quan trọng nhất hiện nay, bao gồm cả năng lượng không tái tạo như khí đốt, than đá, dầu mỏ lẫn năng lượng tái tạo như thủy điện, điện gió, điện mặt trời. Trong đó, dầu mỏ, khí đốt là những dạng năng lượng mang yếu tố chính trị đặc biệt và có tác động trực tiếp tới môi trường quan hệ quốc tế vì đây là nguồn nguyên liệu thô truyền thống, đáp ứng tới 40% tổng cầu năng lượng thô của thế giới và dự báo đến năm 2030, nguồn năng lượng này vẫn chiếm khoảng 35% tổng cầu năng lượng. Đây có thể coi là những nguồn nguyên liệu thô có tính chiến lược. Thực tế cũng cho thấy, các quốc gia và khu vực có trữ lượng dầu mỏ và khí đốt lớn như Nga, khu vực Trung Đông - Tây Phi, Venêxuêla, Biển Đông, Bắc Mỹ... đều là các khu vực có những tương tác, va chạm chính trị mạnh mẽ. Các quốc gia này cũng tận dụng khả năng cung cấp năng lượng của mình để tạo lợi thế trong việc thực hiện các mục tiêu chính trị - an ninh - đối ngoại.

Ngoài năng lượng truyền thống, các dạng năng lượng tái tạo đang phát triển mạnh cũng tạo ra một làn sóng địa - chính trị năng lượng mới, đa dạng hơn. Các nguồn năng lượng tái tạo tồn tại khắp nơi trên nhiều vùng địa lý, ngược lại với các nguồn năng lượng không tái tạo chỉ tồn tại ở một số quốc gia. Việc đưa vào sử dụng năng lượng tái tạo nhanh và hiệu quả có ý nghĩa quan trọng trong an ninh năng lượng, giảm thiểu biến đổi khí hậu, và có lợi ích về kinh tế. Các nguồn năng lượng gió, mặt trời, thủy điện, thủy triều dù xuất hiện và phát triển mạnh nhờ sự phát triển của khoa học công nghệ nhưng vẫn phụ thuộc nhiều vào yếu tố địa lý tự nhiên. Ví dụ, các nước có năng lực sản xuất thủy điện là các nước ở thượng nguồn sông, các nước ở các vùng xích đạo có lợi thế lớn hơn trong việc sản xuất năng lượng mặt trời, các vùng có lưu chuyển không khí lớn có thể tận dụng để sản xuất năng lượng gió,... Do đó có thể khẳng định, địa - chính trị năng lượng với các nước sản xuất ngày nay mở rộng hơn về phạm vi địa lý, bên cạnh những chủ thể truyền thống còn nhiều quốc gia có tiềm năng nổi lên như một người chơi chiến lược mới, kéo theo đó là những vấn đề cạnh tranh chính trị và ngoại giao năng lượng đa dạng, phức tạp hơn.

Thứ hai, vị trí địa chiến lược trong vấn đề trung chuyển năng lượng. Việc khai thác và sản xuất tài nguyên năng lượng sẽ thực sự chỉ tạo nên lợi thế chính trị trên trường quốc tế nếu các quốc gia đưa sản phẩm năng lượng ra thị trường quốc tế và đáp ứng được nhu cầu năng lượng bên ngoài lãnh thổ quốc gia mình. Yếu tố này đã tạo ra vị

thế địa - chính trị năng lượng cho cả các quốc gia không có thế mạnh tự nhiên về năng lượng. Điều này thể hiện rõ nét nhất qua việc xây dựng, duy trì vận hành các đường ống dẫn dầu và dẫn khí xuyên quốc gia. Đã và đang có hàng loạt các dự án xây dựng các đường ống siêu dài được xúc tiến ở các trung tâm nguồn cung dầu khí như: Trung Đông, Trung Á, Nga và châu Phi... Ngoài mục tiêu cạnh tranh kinh tế - dầu mỏ, các quốc gia có liên quan còn sử dụng công cụ này để phục vụ mục tiêu địa - chính trị. Có nhiều tính toán chiến lược trong quá trình này, từ cả nước xuất khẩu lẫn nước trung chuyển, cụ thể như chi phí xây dựng và vận hành, vận động hành lang và quan hệ chính trị giữa nước xuất khẩu và nước trung chuyển, tình hình chính trị - xã hội ở các nước và vùng trung chuyển năng lượng, khả năng gây ảnh hưởng chính trị bằng tiếp cận năng lượng... Ví dụ, Thổ Nhĩ Kỳ không phải là nước xuất khẩu năng lượng, nhưng đã nằm trên mắt xích chính trị - năng lượng của thế giới nên Thổ Nhĩ Kỳ đã ráo riết vận động để phần lớn các tuyến đường ống dẫn dầu khí chảy qua nước mình, hiện kiểm soát 3.636 km đường ống dẫn dầu và 10.630 km đường ống dẫn khí đốt¹. Một ví dụ khác là Nga đầu tư rất lớn cho các dự án đường ống dẫn dầu khí nhằm kết nối và kiểm soát, chi phối nguồn cung thông suốt cho châu Âu bằng các đường ống do mình

1. Nguyễn Nhân: “Đường ống dẫn khí đốt: Công cụ cạnh tranh chiến lược”, *Petrotimes*, ngày 11/10/2011. Truy cập tại petrotimes.vn/duong-ong-dan-khi-dot-cong-cu-cananh-tranh-chien-luoc-45099.html.

kiểm soát. Các nhà phân tích quốc tế cho rằng, các tuyến đường ống này có vai trò quan trọng trong cuộc cạnh tranh chiến lược dầu mỏ, khí đốt và ảnh hưởng sâu sắc đến quan hệ địa - chính trị tại khu vực Á - Âu, quan hệ xuyên Đại Tây Dương và quan hệ Nga - EU. Với năng lượng tái tạo, do còn đang trong giai đoạn đầu phát triển nên khả năng cung ứng quốc tế vẫn chưa được quan tâm nhiều. Tuy nhiên, trong thời gian tới, khi năng lượng không tái tạo ngày càng khan hiếm, vai trò của năng lượng tái tạo ngày càng lớn thì bài toán xây dựng các cung đường vận chuyển năng lượng tái tạo cũng sẽ sớm trở thành bài toán địa chiến lược trong quan hệ quốc tế.

Nhìn chung, có thể nói, yếu tố địa chiến lược năng lượng đặc biệt quan trọng khi phân tích chính trị năng lượng và ngoại giao năng lượng. Nó không chỉ quan trọng về mặt kinh tế, mà còn đóng vai trò đòn bẩy chính trị thiết yếu. Tuy nhiên, ảnh hưởng của các yếu tố địa lý đối với an ninh năng lượng không tĩnh mà thay đổi theo thời gian, sự tiến bộ của công nghệ, nhu cầu sử dụng, mục tiêu chính trị trong nước và quốc tế. Đồng thời, tầm quan trọng của các yếu tố địa lý cũng sẽ thay đổi do sự phát triển của chính hệ thống quốc tế. Môi trường quốc tế thay đổi như sự xuất hiện của các chủ thể quốc tế mới, sự phân cấp, và phụ thuộc quyền lực, hay thậm chí cả những sự kiện quốc tế lớn đều có thể dẫn đến những thay đổi về địa - chính trị và các công cụ để tiếp cận nguồn năng lượng cũng như cách tiến hành ngoại giao năng lượng.

1.3. Lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau và cơ chế hợp tác năng lượng quốc tế

Lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau dựa trên thực tế là mối liên kết và ảnh hưởng giữa các quốc gia trong kinh tế thế giới đã được tăng cường đáng kể sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Vào những năm 1970, cuộc khủng hoảng dầu mỏ đầu tiên đã khiến các nước phương Tây nhận ra sự hiện diện của một sự phụ thuộc lẫn nhau ít mong muốn hơn nhưng đối xứng hơn¹ và lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau đã trở thành công cụ lý thuyết chính để hiểu được cuộc khủng hoảng dầu mỏ và bản chất của an ninh năng lượng, cơ sở hoạch định chính sách ngoại giao năng lượng cũng như có tác động sâu sắc đến hợp tác năng lượng quốc tế hiện nay.

Năm 1976, Nazli Choucri trong cuốn sách *International Politics of Energy Interdependence (Chính trị quốc tế về sự phụ thuộc lẫn nhau về năng lượng)* đã phân tích sâu sắc về sự phụ thuộc lẫn nhau trong lĩnh vực năng lượng quốc tế. Giao dịch năng lượng bất đối xứng cung cấp một nền tảng để thúc đẩy sự phụ thuộc lẫn nhau, tạo thành đòn bẫy của sự tương tác và ràng buộc lẫn nhau giữa các nước nhập khẩu và xuất khẩu. Ở các nước công nghiệp phương Tây, nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào nhập khẩu dầu, trong khi nền kinh tế của các nước xuất khẩu dầu cũng dựa vào phương Tây để có được các sản phẩm công nghiệp, công nghệ và dịch vụ tiên tiến.

1. Conant M. & Gold F.: *The Geopolitics of Energy*, *Ibid*, p.38.

Sự phụ thuộc lẫn nhau làm cho hai bên nhận ra rằng có những lợi ích chung trong việc duy trì sự ổn định kinh tế và quân sự của xã hội quốc tế, do đó hình thành cơ sở thể chế hóa cho hành động tập thể¹.

Các nhà lý thuyết Tân Tự do như Robert Keohane và Joseph Nye nhấn mạnh tầm quan trọng của các tổ chức quốc tế đối với việc xây dựng hệ thống năng lượng quốc tế từ sự phát triển toàn cầu hóa và lý thuyết phụ thuộc lẫn nhau của cộng đồng quốc tế. Họ tin rằng các thể chế quốc tế đóng một vai trò quan trọng trong hợp tác quốc tế bằng cách điều chỉnh các hành vi của nhà nước. Trong chính trị năng lượng, đặc biệt là về vấn đề an ninh năng lượng, các tổ chức quốc tế không những có thể ngăn chặn tình trạng hỗn loạn trong quan hệ năng lượng quốc tế, mà còn có thể thúc đẩy hiệu quả hợp tác quốc tế giữa một thế giới phụ thuộc lẫn nhau về năng lượng. Nhiều học giả thậm chí coi việc thành lập các tổ chức hợp tác năng lượng là một lối thoát cho an ninh năng lượng của khu vực. Thay vì coi năng lượng là nguồn gốc của xung đột, tốt hơn là coi trọng khả năng năng lượng có thể thúc đẩy gắn kết và tạo ra một không gian lợi ích chung và hợp tác rộng hơn, hay nói cách khác, là ý nghĩa chiến lược của năng lượng đối với kinh tế và an ninh quốc gia.

1. Nazli Choucri: *International Politics of Energy Interdependence*, Lexington: Lexington Books, Lexington, 1976, p.194.

Trên thực tế, sự phụ thuộc lẫn nhau về năng lượng là rất rõ ràng và cả hai chiều. Nước có năng lượng cần có thị trường tiêu thụ và ngược lại, nước thiếu năng lượng cần nhập từ nước khác. Thông thường, các nước có tiềm lực khai thác và sản xuất có lợi thế mặc cả hơn nhưng trong nhiều tình huống như dịch bệnh lan rộng, chiến tranh, suy thoái khiến tổng cầu năng lượng giảm nghiêm trọng thì các nước sản xuất và xuất khẩu lại rơi vào thế khó do chi phí đầu tư ban đầu, phí duy trì hoạt động, phí lưu kho lớn. Do đó, nhìn ở một góc độ rộng, trong sân chơi ngoại giao năng lượng, mỗi nước đều có cả thế mạnh và điểm bất lợi.

Bên cạnh đó, trước những diễn biến ngày càng phức tạp của vấn đề an ninh năng lượng và tác động của việc khai thác sử dụng năng lượng đến môi trường và biến đổi khí hậu gây ảnh hưởng tới không chỉ một quốc gia riêng lẻ và đòi hỏi sự chung tay giải quyết của nhiều bên, sự phụ thuộc lẫn nhau về mặt ngoại giao năng lượng của các nước lại càng rõ nét. Hiện nay, hầu hết các diễn đàn khu vực và quốc tế đã đưa vào và nâng mức độ ưu tiên của vấn đề này trong chương trình nghị sự của mình.

Liên hợp quốc đã tuyên bố “bảo đảm việc tiếp cận năng lượng với giá cả hợp lý, tin cậy, bền vững và hiện đại cho tất cả mọi người” là một trong 17 mục tiêu phát triển bền vững của thế giới cho giai đoạn 2015-2030. Trong đó nhấn mạnh 3 mục tiêu là: (i) bảo đảm cho mọi người đều có thể tiếp cận với các dịch vụ năng lượng hiện đại; (ii) tăng gấp

đôi hiệu quả sử dụng năng lượng toàn cầu; và (iii) tăng gấp đôi tỷ trọng năng lượng tái tạo trong tổng cung năng lượng của thế giới.

Các tổ chức lớn về năng lượng như Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA), Tổ chức các nước xuất khẩu dầu mỏ thế giới (OPEC) đang đóng vai trò lớn trong việc bình ổn thị trường năng lượng thế giới, tư vấn chính sách cho các quốc gia nhằm làm hài hòa an ninh năng lượng, phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường.

Các diễn đàn đa phương như G20, APEC, ASEAN xác định vấn đề an ninh năng lượng chung là yếu tố then chốt đối với tăng trưởng của cả khối và cũng triển khai nhiều cuộc đối thoại, dự án hợp tác với trọng tâm là phát triển năng lượng bền vững. Ví dụ, một nghiên cứu chung giữa Trung tâm Năng lượng ASEAN, Tổ chức Hợp tác và phát triển năng lượng toàn cầu đa kết nối (GEIDCO) và Ủy ban Kinh tế và xã hội châu Á - Thái Bình Dương của Liên hợp quốc với chủ đề “Đa kết nối năng lượng ở ASEAN vì xã hội bền vững và tự cường” đã chỉ ra rằng xây dựng nền tảng đa kết nối năng lượng ở ASEAN và kết nối với bên ngoài là chìa khóa để thúc đẩy sự phát triển của năng lượng sạch.

Có thể nói, những nỗ lực xử lý các vấn đề năng lượng tại các diễn đàn đa phương như trao đổi, chia sẻ chính sách an ninh năng lượng bền vững, duy trì sự an toàn của các tuyến đường vận chuyển năng lượng và các vấn đề khác đã thể

hiện rõ yếu tố phụ thuộc lẫn nhau và xu thế, vai trò của hợp tác năng lượng trên thế giới hiện nay.

1.4. Ngoại giao năng lượng

Như đã phân tích ở trên, năng lượng là một trong những phần cơ bản của địa cầu, giúp cho nhân loại sống, tồn tại và phát triển, động lực tăng trưởng kinh tế trong xã hội công nghiệp hiện đại và là nguồn lực chiến lược không thể thay thế của chính trị quốc tế, an ninh quốc gia và ngoại giao. Do đó, ngoại giao năng lượng nhanh chóng trở thành chủ đề cơ bản của ngoại giao đương đại. Mặc dù không có định nghĩa chính xác cho ngoại giao năng lượng nhưng có thể hiểu *ngoại giao năng lượng liên quan đến các hoạt động đối ngoại nhằm bảo đảm an ninh năng lượng của một quốc gia, đồng thời thúc đẩy các cơ hội kinh doanh liên quan đến ngành năng lượng cũng như thúc đẩy các cơ hội hợp tác song phương và đa phương nói chung*. Cụ thể, ngoại giao năng lượng là một nhánh quan trọng của hoạt động đối ngoại, thông qua các hoạt động trên lĩnh vực xuất - nhập khẩu, vận chuyển năng lượng với các nước khác để làm cơ sở giúp tối đa hóa lợi ích quốc gia¹. Hay theo quan niệm của Thủ tướng Malaixia Abdullah Ahmad Badawi,

1. Xem “Ngoại giao năng lượng - Trụ cột mới trong chính sách đối ngoại của nhiều quốc gia”. Truy cập tại http://www.fad.danang.gov.vn/default.aspx?id_NgonNgu=VN&id-ThucDon_Sub=200&TinChinh=0&id_TinTuc=2846&TrangThai=BanTin.

*ngoại giao năng lượng là làm giảm bớt mức độ phụ thuộc vào các nguồn cung cấp dầu và khí đốt bên ngoài nhằm bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia*¹.

Mục tiêu chiến lược của ngoại giao năng lượng nói chung là theo đuổi lợi ích kinh tế và chính trị - an ninh trong phân bố, tiếp cận nguồn năng lượng toàn cầu, bảo đảm sự phát triển kinh tế và vị thế quốc gia trên trường quốc tế. Để tránh các cuộc cạnh tranh gia tăng sự hủy diệt và hỗn loạn trên thị trường năng lượng thế giới, bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia, khu vực và toàn cầu, tận dụng các lợi thế địa - chiến lược về mặt năng lượng như đã phân tích ở trên, các quốc gia đã tăng cường xây dựng chiến lược phát triển năng lượng và triển khai các hoạt động ngoại giao năng lượng ngày càng mạnh mẽ. Trong đó, các vấn đề an ninh - kinh tế chiến lược là trọng tâm và ưu tiên hàng đầu.

Trong thế giới đương đại, có thể nhận thấy hai loại ngoại giao năng lượng chính là ngoại giao cho mục đích năng lượng và ngoại giao bằng năng lượng. Ngoại giao chính thức ngày càng liên quan nhiều hơn đến việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị năng lượng quốc tế. Trong thực tiễn ngoại giao năng lượng, lợi ích của các quốc gia trong quan hệ quốc tế có thể được chia thành lợi ích kinh tế và lợi ích chính trị - an ninh. Theo đó, ngoại giao năng lượng có hai khía cạnh

1. “Thủ tướng Malaysia kêu gọi ngoại giao năng lượng”. Truy cập tại <http://vietbao.vn/The-gioi/Thu-tuong-Malaysia-keu-goi-ngoai-giao-nang-luong/70014033/159>.

cụ thể: (i) mục đích của các hoạt động chính trị bên ngoài là bảo đảm lợi ích kinh tế của đất nước trong lĩnh vực phát triển, vận chuyển và tiêu thụ năng lượng; và (ii) có những động cơ chính trị trong ngoại giao năng lượng, tức là đạt được các mục đích chính trị cụ thể thông qua việc tận dụng lợi thế về năng lượng.

Từ việc kiểm tra và khám phá một cách có hệ thống cả thực tiễn và lý thuyết trong ngoại giao năng lượng của các quốc gia, có thể khái quát một số nhân tố tác động đến việc xây dựng chiến lược năng lượng quốc gia và triển khai ngoại giao năng lượng của một quốc gia bao gồm:

Thứ nhất, lợi thế tự nhiên và nhu cầu về năng lượng của mỗi quốc gia trong chiến lược an ninh - kinh tế - chính trị tổng thể. Theo đó: (i) nhiệm vụ cơ bản của ngoại giao năng lượng của các nước phụ thuộc nguồn cung năng lượng bên ngoài là thúc đẩy đa dạng hóa nguồn năng lượng từ nhập khẩu và phát triển khả năng tự cung ứng bằng các dạng thức năng lượng mới, bảo đảm cung ứng đủ năng lượng cho các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh, cho nhu cầu sinh hoạt nội địa, nghiên cứu và thực hiện các biện pháp kinh tế và ngoại giao nhằm bảo đảm nguồn cung năng lượng dài hạn và bền vững; (ii) mục tiêu của các nước có lợi thế xuất khẩu năng lượng là duy trì mức giá cao của các sản phẩm năng lượng trong phạm vi hợp lý và tránh biến động giá, bảo đảm duy trì khả năng cung ứng thông suốt cho các đối tác có nhu cầu để thu lợi kinh tế, tạo thế đan xen lợi ích để tạo dựng ảnh hưởng; và (iii) đối

với các nước có lợi thế trung chuyển, mục tiêu chính là trở thành một mắt xích trong hệ thống năng lượng quốc tế, bảo đảm an ninh an toàn và tính thông suốt cho các tuyến vận chuyển, tạo đòn bẩy thực hiện các mục tiêu chính trị - an ninh - kinh tế.

Thứ hai, sự thay đổi trong cơ cấu thị trường năng lượng. Nếu như trước đây, năng lượng tự nhiên sẵn có như dầu mỏ, khí đốt, than đá gần như là dạng năng lượng duy nhất và có vai trò chi phối hoàn toàn thị trường năng lượng thế giới thì cùng với sự phát triển của khoa học công nghệ, các dạng năng lượng tái tạo đang ngày càng được ưa chuộng và gia tăng thị phần. Điều này sẽ tác động đến vị thế chiến lược của các quốc gia trong hệ thống năng lượng quốc tế và chính sách ngoại giao năng lượng của các nước.

Thứ ba, tác động của các chủ thể phi nhà nước như các thể chế đa phương, các tập đoàn đa quốc gia trong hệ thống năng lượng quốc tế... Quá trình tăng cường quốc tế hóa và toàn cầu hóa năng lượng thế giới và sự phụ thuộc lẫn nhau ngày càng tăng đã làm nổi bật vai trò của các thể chế đa phương. Các thể chế này tạo ra sân chơi để các nước đối thoại, củng cố lòng tin chiến lược, hài hòa lợi ích vì mục tiêu phát triển bền vững chung. Vai trò của các tập đoàn đa quốc gia cũng ngày càng lớn trong nền kinh tế năng lượng thế giới. Mỗi quan hệ giữa chúng có liên quan đến an ninh năng lượng đa quốc gia, vì vậy duy trì hợp tác giữa các công ty năng lượng đa quốc gia lớn trên thế giới có ý nghĩa rất quan trọng. Sự hợp tác này tồn tại ở cấp độ ngoại giao năng lượng

của công ty và cũng có thể có chi phối đến ngoại giao năng lượng của các chính phủ.

Thứ tư, các vấn đề an ninh phi truyền thống đều có thể tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến vấn đề năng lượng, an ninh năng lượng và triển khai ngoại giao năng lượng. Quy mô của thương mại năng lượng thế giới trong thế kỷ XXI sẽ mở rộng đáng kể. Cùng với đó, các vấn đề vận chuyển quá cảnh quốc tế sẽ thường xuyên xuất hiện trong thực tiễn ngoại giao năng lượng. Trong đó, tình hình chính trị - xã hội nội bộ và vấn đề tội phạm xuyên quốc gia như cướp biển đang nổi lên rõ nét. Thực tiễn này sẽ đòi hỏi một nền tảng luật pháp quốc tế có liên quan trong khuôn khổ song phương và đa phương nhằm bảo đảm hoạt động xuyên suốt của các tuyến vận tải năng lượng quốc tế. Ngoài ra, tình hình biến đổi khí hậu, ô nhiễm môi trường, biến đổi hệ sinh thái ngày càng nghiêm trọng, trong đó khai thác và sử dụng năng lượng cũng là những nguyên nhân chính ảnh hưởng đến chính sách năng lượng của các quốc gia. Bên cạnh đó, các yếu tố, sự kiện bất ngờ đều có khả năng lan rộng trên quy mô toàn cầu một cách nhanh chóng do mức độ toàn cầu hóa, giao lưu quốc tế và phụ thuộc lẫn nhau đã ở mức độ tương đối cao. Năng lượng, với tư cách là một loại hàng hóa đặc thù trên thị trường quốc tế, do đó càng dễ bị ảnh hưởng. Các chính phủ, do nhận thức được tính nghiêm trọng của các khía cạnh phi truyền thống, sẽ phải để tâm hơn đến việc xử lý các vấn đề này,

kịp thời nắm bắt và điều chỉnh nếu không muốn bị tác động tiêu cực nghiêm trọng.

Tóm lại, năng lượng là tài nguyên cơ bản cho phát triển kinh tế, xã hội quốc gia, gắn liền với chính trị quốc tế, ngoại giao và an ninh quốc gia, và đã trở thành nhân tố chủ chốt trong quan hệ quốc tế luôn thay đổi. Nhìn chung, có thể thấy trong bất cứ hoàn cảnh nào, các chính phủ đóng vai trò chỉ huy và gần như đã thay thế các doanh nghiệp trong cuộc chiến năng lượng. Tăng cường hợp tác năng lượng quốc tế và xây dựng trật tự năng lượng quốc tế mới là cách duy nhất để tránh thảm họa xung đột toàn cầu phát sinh khi cạnh tranh năng lượng trở nên mất kiểm soát. Do đó, cộng đồng quốc tế ngày càng nhấn mạnh rằng, cần đạt được an ninh năng lượng thông qua hợp tác và phối hợp quốc tế, việc duy trì an ninh năng lượng phải gắn liền với mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội bền vững, cũng như quan hệ kinh tế, chính trị đối ngoại của đất nước.

2. Kinh nghiệm của một số nước trong triển khai ngoại giao năng lượng

2.1. Chính sách ngoại giao năng lượng của Mỹ

Trong một phiên điều trần năm 2014, David Goldwyn, người từng là đặc phái viên và điều phối viên của Bộ Ngoại giao Mỹ về các vấn đề năng lượng quốc tế từ năm 2009 đến 2011, đã đưa ra một cái nhìn tổng quan về các công cụ mà chính phủ Mỹ xử lý để giảm thiểu sự gián đoạn cung cấp năng lượng, tăng cường an ninh năng lượng và giảm thiểu

hậu quả của biến đổi khí hậu¹. Theo đó, các biện pháp Mỹ sử dụng bao gồm tuyên truyền cho các chính phủ nước ngoài về các tư tưởng Mỹ theo đuổi như cải cách thị trường và thương mại tự do, cung cấp hỗ trợ kỹ thuật như chia sẻ các kinh nghiệm về khai thác khí đá phiến, và thúc đẩy xuất khẩu năng lượng của các công ty, từ đó gây áp lực giảm giá và buộc các đối tác phải thích nghi. Quan chức Bộ Năng lượng George Person cũng cho biết, các cuộc đàm phán năng lượng luôn tiếp diễn, là phương tiện tốt nhất trong tương tác của Mỹ với các nước sản xuất, cho phép Mỹ trao đổi thẳng thắn quan điểm về sự phát triển của thị trường dầu mỏ và thúc đẩy hiểu biết sâu hơn về các vấn đề trọng điểm khác². Có thể thấy trong một giai đoạn tương đối ngắn, ngoại giao Mỹ đã chuyển đổi phương thức từ ngoại giao năng lượng thầm lặng sang công khai thúc đẩy sức mạnh năng lượng cho các mục đích đối ngoại.

Trong hai nhiệm kỳ, chính quyền Obama đã đưa ra nhiều khuôn khổ rõ ràng để đạt được mục tiêu bảo đảm an ninh năng lượng và gia tăng lợi ích quốc gia bằng năng lượng.

1. D. Goldwyn: "The Role of Natural Gas Exports in U.S. Foreign Policy", báo cáo tại phiên điều trần trước Thượng viện Mỹ về tài nguyên năng lượng và thiên nhiên, 2014. Truy cập tại https://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=58df6eae-1a16-4fbd-9763-3522dbce05e0

2. Tuyên bố của Tiểu ban George Person tại Thượng viện Mỹ về các vấn đề quan hệ đối ngoại ở Nam Á và Viễn Đông ngày 20/10/2005. Truy cập tại <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/PersonTestimony051020.pdf>.

Chính Tổng thống Obama đã hợp thức hóa quy trình cấp phép xuất khẩu khí thiên nhiên hóa lỏng (LNG) sang các nước không có thỏa thuận thương mại tự do (xuất khẩu sang các nước có FTA luôn ít thủ tục hơn) và đã đạt thỏa thuận với Quốc hội Mỹ vào cuối năm 2015 để dỡ bỏ lệnh cấm xuất khẩu dầu thô¹. Vị thế của Mỹ trong thị trường năng lượng toàn cầu đã có sự chuyển mình đáng kể. Năm 2011, Mỹ đã lần đầu vượt qua Nga trở thành nhà sản xuất khí đốt lớn nhất thế giới và trở thành nhà sản xuất dầu thô lớn nhất thế giới vào năm 2018.

Dưới thời Tổng thống Trump, năng lượng tiếp tục đóng một vai trò lớn trong chính sách đối ngoại. Trong chiến dịch vận động tranh cử, Trump đã cam kết sẽ phục hưng nước Mỹ và một trong số các biện pháp là khôi phục ngành than trong nước. Kết quả là sau khi đắc cử, Tổng thống Trump đã đưa than trở lại ưu tiên trong chương trình nghị sự ngoại giao, cùng với dầu mỏ và khí hóa lỏng để “trả ơn” cử tri bỏ phiếu ủng hộ. Khi Ucraina đồng ý nhập khẩu than (trong trường hợp không có lựa chọn nhập khẩu khí đốt tự nhiên) từ Mỹ để thay thế các nguồn cung cấp từ Nga, số ít những người tin rằng tiếp tục khai thác năng lượng than là chiến lược thông minh đã rất vui mừng². Trong

1. Tim Boesma và Corey Johnson: *U.S. Energy Diplomacy*, Columbia, New York, 2018, p.10.

2. Bộ Năng lượng Mỹ: “Secretary Perry and Secretary Ross Hail New Coal Deal with Ukraine”, 2017. Truy cập tại <https://energy.gov/articles/secretary-perry-and-secretary-ross-hail-new-coaldeal-ukraine>.

suốt gần một nhiệm kỳ vừa qua, Tổng thống Trump đã nhiều lần phát biểu bày tỏ thẳng thắn chính sách tận dụng nguồn tài nguyên năng lượng hóa thạch của Mỹ để hưởng lợi từ việc xuất khẩu năng lượng và đồng thời tạo đòn bẩy để mặc cả các ván bài chính trị, thực hiện các mục tiêu chiến lược của Mỹ.

Tuy nhiên, sự phát triển mạnh mẽ của ngành năng lượng Mỹ thời gian vừa qua không phải không đối diện với những khó khăn. Dưới tác động của những căng thẳng giữa OPEC - Nga - Mỹ, giá dầu thế giới đã giảm kỷ lục. Ngay sau đó, đại dịch COVID-19 xảy ra bất ngờ khiến nhu cầu sử dụng năng lượng toàn cầu giảm ở mức thấp chưa từng có (thậm chí có lúc ở mức dưới 0), gây ra tình trạng khủng hoảng thừa. Các ngành công nghiệp dầu mỏ, khí đá phiến của Mỹ rơi vào tình trạng chao đảo, nhiều công ty rơi vào nguy cơ phá sản. Dù mức độ ảnh hưởng cho đến nay vẫn thiên về mặt kinh tế và tác động đến chính sách kinh tế nhiều hơn nhưng trong dài hạn, những nhận định về lợi thế của năng lượng trong chính sách ngoại giao Mỹ nhiều khả năng sẽ có những điều chỉnh. Sự kiện này cũng cho thấy có những bước ngoặt luôn tiềm ẩn có thể tác động trực tiếp và gián tiếp đến chính sách năng lượng, ngoại giao năng lượng của Mỹ.

Nhìn chung, chính sách năng lượng của Mỹ hiện nay nổi lên một số nét chính sau:

(i) An ninh năng lượng cùng với an ninh kinh tế là hai lĩnh vực quan trọng hàng đầu đối với an ninh quốc gia của Mỹ. Theo đó, để bảo đảm an ninh năng lượng, Mỹ tập trung vào các biện pháp tự chủ năng lượng, hạn chế sự phụ thuộc bên ngoài. Hơn thế nữa, ngoài việc bảo đảm ổn định nguồn cung cho nhu cầu nội địa, Mỹ tham vọng đẩy mạnh chính sách năng lượng “nước Mỹ trên hết” nhằm xác lập một vị thế mới cho Mỹ trên thị trường năng lượng thế giới, góp phần bảo đảm lợi ích và an ninh tổng thể của quốc gia. Mỹ cũng phản đối các hành động cản trở các quốc gia tiếp cận hợp pháp các nguồn tài nguyên, năng lượng.

(ii) Cơ cấu năng lượng dưới thời Tổng thống Trump tập trung chủ yếu vào khai thác các năng lượng sẵn có và Mỹ có thế mạnh, đồng thời vẫn nghiên cứu phát triển các dạng năng lượng tái tạo với mục đích dự phòng. Năm 2018, khoảng 79% sản lượng năng lượng của Mỹ đến từ nhiên liệu hóa thạch và 80% năng lượng tiêu thụ của nước này có nguồn gốc từ nhiên liệu hóa thạch¹. Các sản phẩm năng lượng tái tạo không được chính quyền Trump đề cao nhưng vẫn duy trì phát triển cầm chừng. Bên cạnh đó, chính quyền Trump cũng đang tìm cách khôi phục ngành năng lượng hạt nhân của Mỹ bằng cách đưa ra các chính sách giúp loại năng

1. Thanh Hải: “80% năng lượng tiêu thụ của Mỹ là từ nhiên liệu hóa thạch”, 2019. Truy cập tại <https://www.vietnamplus.vn/80-nang-luong-tieu-thu-cua-my-la-tu-nhien-lieu-hoa-thach/596144.vnp>.

lượng này tăng tính cạnh tranh với khí tự nhiên, năng lượng tái tạo cũng như giải quyết tốt vấn đề chất thải hạt nhân.

(iii) Tăng cường sức mạnh năng lượng trong cuộc chơi trên chính trường quốc tế. Tham vọng của Mỹ hiện nay là đạt được vị thế đi đầu trong ngành năng lượng thế giới và khẳng định tầm ảnh hưởng thông qua xuất khẩu năng lượng. Trong đó, các biện pháp bao gồm dỡ bỏ hạn chế đối với ngành khai thác dầu khí, giảm hạn chế đối với xuất khẩu năng lượng, tăng cường xuất khẩu khí tự nhiên hóa lỏng sang thị trường châu Á, xuất khẩu than sang Ucraina, mở rộng hợp tác với các nước theo đuổi năng lượng nguyên tử, tăng đầu tư cho việc xây dựng kết cấu hạ tầng, đặc biệt là các đường ống dẫn dầu và khí. Việc Mỹ đầu tư gần 50 triệu USD cho chương trình Thúc đẩy phát triển và tăng trưởng thông qua năng lượng ở châu Á (Asia EDGE) nói riêng và nhấn mạnh trụ cột năng lượng (cùng với hạ tầng, kinh tế số) trong khuôn khổ Chiến lược Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương tự do và rộng mở (IPS) nói chung phần nào cho thấy Mỹ đang và sẽ sử dụng năng lượng như một đòn bẩy quan trọng. Đây cũng là đặc điểm nổi bật của ngoại giao năng lượng Mỹ thời gian tới.

(iv) Chính sách năng lượng “nước Mỹ trên hết” của chính quyền Trump khiến các khía cạnh an ninh phi truyền thống của năng lượng bị coi nhẹ hơn. Tổng thống Trump đã rút Mỹ khỏi Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu (COP 21) nhằm thực hiện cam kết thúc đẩy ngành công

nghiệp dầu khí và than. Chính quyền Mỹ khẳng định rằng họ có cách tiếp cận thực tế khi sử dụng hỗn hợp tất cả các loại năng lượng một cách sạch sẽ và hiệu quả nhất, trong đó có cả nhiên liệu hóa thạch, năng lượng hạt nhân và năng lượng tái tạo.

Tóm lại, chính sách ngoại giao năng lượng được coi là một trong những đòn bẩy quan trọng của Mỹ trên chính trường quốc tế. Qua nhiều thế hệ lãnh đạo, bằng nhiều cách tiếp cận và biện pháp khác nhau, Mỹ đã chứng tỏ khả năng củng cố năng lực năng lượng để làm lợi cho nền kinh tế và thu được lợi ích ngoại giao có ý nghĩa. Việc triển khai khéo léo và quyết liệt các chính sách năng lượng có thể giúp Mỹ bảo vệ và gây ảnh hưởng hơn với các nước đồng minh, đối tác, kiềm chế các đối thủ trong khi đem lại nguồn lợi cho các nhà sản xuất trong nước. Dù có những chao đảo nhất định trong thời gian đầu năm 2020 dưới tác động bất khả kháng, nhiều khả năng Mỹ sẽ có những điều chỉnh chính sách năng lượng theo hướng thận trọng hơn nhưng vẫn tiếp tục sử dụng cách tiếp cận ngoại giao năng lượng để tăng cường lợi ích chính trị và kinh tế trong thời gian tới.

2.2. Chính sách ngoại giao năng lượng của Nga

Năng lượng là nền tảng trong chính sách đối ngoại của Nga và là yếu tố quan trọng quyết định sức mạnh chính trị và vị thế quốc tế của quốc gia này. Nga có trữ lượng khí đốt tự nhiên lớn nhất, trữ lượng than lớn thứ hai và trữ lượng

dầu lớn thứ bảy thế giới. Trước đây, Liên Xô đã dựa vào việc cung cấp năng lượng để tăng thu ngân sách, giảm căng thẳng chính trị và tham gia giao thương với Tây Âu, đặc biệt là Cộng hòa Liên bang Đức. Hiện nay, khi sức mạnh quân sự của Nga suy giảm so với thời Liên Xô, quan hệ năng lượng càng chứng tỏ là một công cụ ảnh hưởng quan trọng và linh hoạt hơn nhiều. Nga có thể sử dụng các mối quan hệ năng lượng theo những cách khác nhau để gây ảnh hưởng với các mức độ khác nhau. Nếu không có khả năng sản xuất và cung cấp năng lượng, Nga sẽ khó có được vị thế như ngày nay.

Kể từ khi lên nắm quyền, Tổng thống Putin đã cân nhắc việc tích hợp chính sách đối ngoại và chính sách năng lượng để tận dụng lợi thế vừa là nước nắm giữ nguồn tài nguyên hydrocarbon, vừa là một nước sản xuất năng lượng quan trọng. Chiến lược năng lượng xuyên suốt nhiều năm của Nga đã phản ánh rõ nhận thức và định hướng này của Nga, trong đó “nguồn tài nguyên năng lượng quan trọng và tổ hợp năng lượng - nhiên liệu phong phú” của Nga là “một công cụ để thực hiện chính sách đối nội và đối ngoại” và “vai trò của Nga trên thị trường năng lượng toàn cầu sẽ xác định tầm ảnh hưởng địa - chính trị của quốc gia”.

Nhìn một cách khái quát, năng lượng đang đóng ba vai trò trong chính sách đối ngoại và phát triển của Nga: (i) nguồn thu hút kinh tế từ các nước láng giềng và đối tác; (ii) yếu tố quan trọng trong quan hệ song phương với các nước láng giềng

nhằm đổi lấy các lợi ích kinh tế và chính trị, thậm chí đôi khi là quân bài chiến lược để gây sức ép; và (iii) phương tiện để đạt được ảnh hưởng kinh tế và chính trị thông qua các cơ chế phi truyền thống¹.

Có thể nói, những nhạy bén về chính sách ngoại giao năng lượng cùng với những lo ngại của các nước về cân bằng năng lượng trong tương lai đã tạo cho Nga một bàn đạp để chiếm ưu thế trên trường quốc tế. Giai đoạn giá dầu đạt đỉnh năm 2008 cũng là thời điểm đỉnh cao trong ảnh hưởng đối ngoại của Nga trên trường quốc tế, được thể hiện rõ nét qua bài phát biểu của Tổng thống Putin tại Hội nghị thượng đỉnh NATO ở Bucharest (Rumani) và sự kiện Nga đưa quân vào Grudia vài tháng sau đó. Cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế toàn cầu những năm 2008-2009 dù khiến giá dầu lao dốc và gây không ít khó khăn đối với cách tiếp cận sử dụng đòn bẩy năng lượng trong quan hệ đối ngoại của Nga nhưng cũng là dấu mốc giúp Nga nhận diện và điều chỉnh chính sách ngoại giao năng lượng của mình. Đặc điểm quan trọng trong chính sách xuất khẩu năng lượng của Nga trong giai đoạn đến năm 2030 là đa dạng hóa thị trường theo các dạng nguồn năng lượng và theo khu vực. Trong tương lai, Nga sẽ vẫn giữ lại thị trường Tây và Trung Âu, còn nguồn năng lượng chiếm ưu thế vẫn là dầu mỏ. Phân

1. John Lough: "Russia's Energy Diplomacy", *Chatham House Briefing Paper*, 2011, pp.2-3.

khúc năng động nhất của thị trường châu Âu sẽ là khí đốt, ở đây Nga là nước cung cấp truyền thống và thể hiện sức mạnh năng lượng để gây ảnh hưởng chính trị. Thế nhưng mục tiêu chính trong chiến lược đa dạng hóa xuất khẩu lại là các thị trường mới ở châu Á - Thái Bình Dương. Nga cũng đã thể hiện sự quan tâm trong việc phát triển hợp tác năng lượng (bao gồm cả hạt nhân) với một số quốc gia ở châu Phi như Ăngôla, Ai Cập, Namibia, Nigêria và Nam Phi. Trong đó, chiến lược năng lượng nằm trong tổng thể Chiến lược hướng Đông của Nga có thể coi là những điều chỉnh nổi bật và quan trọng, là định hướng dài hạn mới của đối ngoại năng lượng Nga.

Trong Chiến lược hướng Đông của Nga cũng đề cập một số nội dung liên quan ngoại giao năng lượng: (i) hình thành các tổ hợp năng lượng trên vùng Viễn Đông của Nga nối liền với khu vực Đông Á đến châu Á - Thái Bình Dương và trên bờ biển, thềm lục địa biển phía Bắc nước Nga; (ii) đến năm 2030 cần phải đạt 26-27% xuất khẩu tài nguyên năng lượng, 22-25% xuất khẩu dầu thô và 19-20% xuất khẩu khí thiên nhiên của Nga sang khu vực châu Á - Thái Bình Dương¹; (iii) đẩy mạnh hợp tác trong lĩnh vực công nghệ năng lượng, đặc biệt là công nghệ nguồn năng lượng tái tạo

1. “Chiến lược năng lượng hướng Đông của Nga”. Truy cập tại <http://tapchicongthuong.vn/bai-viet/chien-luoc-nang-luong-huong-dong-cua-nga-36780.htm>.

và tiết kiệm năng lượng; (iv) thúc đẩy thành lập một số cơ chế đối thoại và hợp tác mới với các nước trong khu vực để bảo đảm về vấn đề an ninh năng lượng khu vực, trong đó có cân nhắc đến lợi ích lâu dài của Nga như là nhà cung cấp năng lượng chính trong khu vực; và (v) đưa ra thảo luận trong khu vực các vấn đề an ninh năng lượng trọng yếu, trong đó tập trung vào phát triển hạ tầng năng lượng và các chính sách năng lượng, an ninh năng lượng của các nước và toàn khu vực.

Có thể nói, Nga đã triển khai khá thành công chính sách ngoại giao năng lượng, một phần do sự tham gia tích cực của cá nhân các lãnh đạo cấp cao. Tuy nhiên, hiện nay, chiến lược năng lượng của Nga vẫn dựa chủ yếu trên lợi thế tự nhiên sẵn có là các dạng năng lượng không tái tạo và hệ thống đường ống dẫn dầu, khí đốt vượt trội. Thực tế này khiến Nga phụ thuộc nhiều vào giá dầu thế giới, vốn không ổn định do sự cạnh tranh ngày càng mạnh từ các đối tác mới nổi khác như Mỹ, sự bất ổn của tình hình chính trị - xã hội ở các vùng địa - chiến lược năng lượng cũng như xu hướng phát triển của năng lượng tái tạo. Do đó, tính bền vững trong đối ngoại năng lượng Nga cũng bấp bênh và tiềm ẩn nhiều rủi ro hơn.

2.3. Chính sách ngoại giao năng lượng của Trung Quốc

Sự trỗi dậy mạnh mẽ của Trung Quốc từ đầu thế kỷ XXI là một trong những lý do dẫn đến nhu cầu năng lượng phục

vụ cho phát triển kinh tế, quốc phòng và đời sống người dân ở Trung Quốc gia tăng, kéo theo tình trạng mất cân bằng cung cầu dầu khí cũng như mức độ phụ thuộc năng lượng của Trung Quốc vào bên ngoài ngày càng lớn. Giải quyết bài toán năng lượng đã, đang và sẽ trở thành câu chuyện quan trọng hàng đầu, không chỉ liên quan tới phát triển mà còn liên quan tới nhiều vấn đề chiến lược khác như ổn định, an ninh, chính sách đối ngoại của Trung Quốc. Trước nhu cầu thực tiễn, việc tìm kiếm các nguồn cung năng lượng được xác định, tận dụng thế mạnh của công tác đối ngoại và tầm quan trọng của ngoại giao năng lượng ngày càng tăng trong tổng thể chính sách đối ngoại của Trung Quốc, trở thành khâu then chốt thứ ba sau “ngoại giao nước lớn” và “ngoại giao láng giềng”. Vì vậy, trong thời gian qua, Chính phủ Trung Quốc đã triển khai chính sách ngoại giao năng lượng rộng khắp các châu lục bằng nhiều hình thức triển khai nhằm tìm kiếm nguồn cung, bảo đảm an ninh các tuyến đường cung cấp trên biển, trên bộ.

Ngoại giao năng lượng Trung Quốc có thể chia làm hai giai đoạn chính: (i) giai đoạn đơn phương tìm kiếm nguồn năng lượng (2001-2005); và (ii) thời kỳ hợp tác nhiều bên về năng lượng.

Trong giai đoạn đầu, Chính phủ Trung Quốc đã đề ra chính sách “đi ra ngoài” và “đa dạng hóa nguồn cung”, tiến hành hợp tác và đặt mối quan hệ chiến lược với các quốc gia có trữ lượng dầu mỏ lớn. Theo đó, chính sách ngoại giao

năng lượng dần hình thành với một số đặc trưng. *Thứ nhất*, Trung Quốc theo đuổi mục tiêu đa dạng hóa nguồn cung năng lượng bao gồm việc bảo đảm các yếu tố như các tuyến đường vận chuyển dầu mỏ chiến lược, phương pháp có được nguồn năng lượng và đa dạng hóa các sản phẩm năng lượng. Trung Quốc bắt đầu mở rộng đầu tư và quan hệ với các nước châu Phi và Mỹ Latinh thay vì tập trung vào khu vực Trung Đông. *Thứ hai*, thực hiện chính sách “đi ra ngoài”. Thông qua các phương thức ngoại giao chính trị, viện trợ kinh tế, mua bán thiết bị quân sự, Bắc Kinh dần tạo ra các mối quan hệ hợp tác năng lượng với các nước có tiềm năng năng lượng lớn. *Thứ ba*, đẩy mạnh hoạt động ngoại giao song phương và đa phương. Đối tượng chính mà Trung Quốc hướng tới là các quốc gia xuất khẩu dầu và các nước có tuyến vận chuyển dầu đi qua. Song song với đó, Trung Quốc đẩy mạnh quan hệ với Cơ quan Năng lượng Quốc tế với tư cách là một trong những quốc gia tiêu thụ năng lượng hàng đầu thế giới. Ngoài ra, Trung Quốc còn đẩy vấn đề năng lượng trong các khuôn khổ đa phương khác như APEC, G8, v.v..

Sau giai đoạn đơn phương tìm kiếm nguồn năng lượng, từ năm 2006, Trung Quốc tích cực tham gia một số cơ chế hợp tác đa phương về lĩnh vực này, thành lập cơ chế đối thoại năng lượng song phương và đa phương với các tập đoàn dầu mỏ lớn của Mỹ, Anh, Nga, Nhật Bản. Một tiêu chí mới về an ninh năng lượng được hình thành, đưa Trung Quốc vào thời kỳ mới của ngoại giao

năng lượng - thời kỳ hợp tác đa nguyên¹. Giai đoạn này, chính sách ngoại giao năng lượng của Trung Quốc cũng có những bước chuyển mới.

(i) Trung Quốc tăng cường hợp tác quốc tế, tích cực triển khai hợp tác toàn diện và ngoại giao năng lượng đa phương. Hợp tác đa phương giúp Trung Quốc giảm bớt những “cọc xát” về chính trị và “đánh đổi” về kinh tế khi tiến hành tìm kiếm năng lượng đơn phương. Trung Quốc đang đẩy mạnh các vấn đề an ninh năng lượng tại các cơ chế đa phương, thể hiện vai trò tiên phong trong việc thảo luận, thúc đẩy phát triển năng lượng tái tạo, xác định đây là định hướng dài hạn trong phát triển năng lượng quốc gia nói riêng và khu vực, thế giới nói chung.

(ii) Ngoại giao năng lượng tiến hành song song với ngoại giao môi trường và ngoại giao kỹ thuật. Biện pháp này được đưa ra nhằm đối phó với những tác động tiêu cực đối với môi trường khi sử dụng than đá và dầu mỏ ở cường độ cao. Trung Quốc đang cố gắng giảm bớt khí thải độc hại ra môi trường bằng cách tiết kiệm năng lượng và sử dụng các nguồn năng lượng sạch, năng lượng tái tạo. Chiến lược năng lượng của Trung Quốc trong tương lai có sự chuyển

1. Nguyễn Minh Mẫn: “Chính sách ngoại giao năng lượng của Trung Quốc trong những năm đầu thế kỷ XXI”, 2016. Truy cập tại <http://ttbiendao.hcmussh.edu.vn/Resources/Docs/SubDomain/ttbiendao/VK-PL/526.pdf>.

hướng đầu tư mạnh mẽ sang các dạng năng lượng tái tạo và năng lượng sạch (gồm thủy điện, năng lượng gió, điện mặt trời, năng lượng sinh học). Chiến lược này được chia thành ba giai đoạn: giai đoạn đầu (2005-2010): Năng lượng tái tạo đóng vai trò phụ trợ; giai đoạn hai (2010-2020): Nguồn năng lượng thay thế dần dần cho các loại năng lượng khác; giai đoạn ba (2020-2030): Năng lượng tái tạo sẽ vươn lên chiếm lĩnh¹.

(iii) Chú trọng trách nhiệm quốc gia với an ninh năng lượng toàn cầu. Trước những chỉ trích của cộng đồng quốc tế về các hoạt động ngoại giao năng lượng không lành mạnh của mình, Trung Quốc đang cố gắng điều tiết nhu cầu năng lượng và quan hệ với các quốc gia có liên quan. Trung Quốc đã tiến hành một loạt biện pháp tiết kiệm năng lượng để hạn chế sự gia tăng nhập khẩu năng lượng: thực hiện nghiêm ngặt tiết kiệm dầu mỏ trong nước, khuyến khích sản xuất các sản phẩm tiết kiệm năng lượng, các sản phẩm công nghệ mới ít tiêu hao năng lượng; cử các chuyên gia đi học tập kinh nghiệm tiên tiến nước ngoài... Mục tiêu là bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia nhưng không làm mất hình tượng trên chính trường quốc tế.

1. PGS.TS. Phạm Thị Thanh Bình: "Các giải pháp bảo đảm an ninh năng lượng của Trung Quốc", 2017. Truy cập tại <http://dangcongsan.vn/kinh-te-va-hoi-nhap/cac-giai-phap-bao-dam-an-ninh-nang-luong-cua-trung-quo-455325.html>.

(iv) Trung Quốc thực hiện chiến lược phát triển biển ở khu vực ven biển miền Đông, lấy các tỉnh (thành phố trực thuộc, khu tự trị) làm chủ thể, lấy tài nguyên biển làm đối tượng khai thác, lấy sáng tạo thể chế, chế độ làm trọng điểm. Từ năm 2020 đến giữa thế kỷ XXI, nhiều khả năng Trung Quốc sẽ thực hiện toàn diện chiến lược phát triển biển, khai thác với quy mô lớn tài nguyên và năng lượng biển, xây dựng Trung Quốc trở thành cường quốc kinh tế biển.

Tóm lại, trong chính sách ngoại giao năng lượng, Trung Quốc chú trọng lấy hợp tác khu vực làm nền tảng mà mục tiêu chiến lược là xây dựng “Cộng đồng năng lượng Đông Bắc Á”. Trung Quốc sẽ tiếp tục áp dụng chính sách ngoại giao năng lượng với các quốc gia, các khu vực để nắm sự chủ động trong việc bảo đảm an ninh năng lượng. Ngoại giao năng lượng của Trung Quốc được ví như “vết dầu loang”, không đơn thuần chỉ phục vụ cho mục tiêu bảo đảm an ninh năng lượng, phát triển kinh tế, mà còn là cách thức để nước này đạt được những mục tiêu chiến lược cao hơn. Ở một mức độ nhất định, chính sách ngoại giao năng lượng của Trung Quốc đã thúc đẩy mối quan hệ hợp tác kinh tế quốc tế và xu thế toàn cầu hóa kinh tế giữa các nước, nhưng ngược lại chính sách này cũng mang đến những bất ổn tiềm tàng cho nền chính trị khu vực châu Á - Thái Bình Dương nói riêng và thế giới nói chung. Do đó, hoạt động ngoại giao năng lượng của Trung Quốc sẽ làm cho quan hệ quốc tế trở nên phức tạp và khó dự đoán.

2.4. Chính sách ngoại giao năng lượng của Nhật Bản

Với đặc điểm là quốc gia nghèo tài nguyên, Nhật Bản phụ thuộc nhiều vào các nguồn cung nước ngoài để đáp ứng nhu cầu năng lượng trong nước. Vì vậy, chiến lược phát triển năng lượng và ngoại giao năng lượng đóng vai trò hết sức quan trọng đối với sự phát triển của Nhật Bản. Chính sách ngoại giao năng lượng của Nhật Bản với mục tiêu bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia có một số đặc điểm nổi bật sau: (i) duy trì và tăng cường mối quan hệ thân thiện với các nước Trung Đông, các quốc gia sản xuất năng lượng khác và các quốc gia dọc theo các tuyến vận chuyển quốc tế; (ii) đa dạng hóa các nguồn cung năng lượng; (iii) đa dạng hóa các dạng năng lượng; (iv) thúc đẩy tiết kiệm năng lượng, sử dụng hiệu quả năng lượng, phát triển và sử dụng năng lượng thay thế và ứng phó với các vấn đề môi trường; (v) tạo môi trường để tăng cường an ninh năng lượng toàn cầu, duy trì và nâng cấp các biện pháp ứng phó với tình huống khẩn cấp¹.

Năm 2018, Chính phủ Nhật Bản thông qua kế hoạch phát triển năng lượng dài hạn lần thứ 5. Theo đó, mục tiêu hàng đầu là đa dạng hóa để bảo đảm an ninh năng lượng và phát triển bền vững. Về mặt cơ cấu năng lượng,

1. Bộ Ngoại giao Nhật Bản: “Chiến lược và cách tiếp cận về ngoại giao năng lượng của Nhật Bản”, tại <https://www.mofa.go.jp/policy/energy/diplomacy.html>.

mục tiêu đến năm 2030, cơ cấu năng lượng của Nhật Bản sẽ là 56% từ nhiên liệu hóa thạch, 22-24% từ năng lượng tái tạo và 20-22% từ năng lượng hạt nhân¹. Chính phủ Nhật Bản cũng khẳng định, các dạng năng lượng truyền thống như dầu mỏ, khí đốt vẫn đóng vai trò chủ chốt với an ninh năng lượng, kinh tế và khí hậu của nước này. Bên cạnh đó, Nhật Bản tái khẳng định mối quan tâm của mình trong việc tăng cường thanh khoản trên thị trường khí hóa lỏng (LNG) toàn cầu thông qua việc tạo điều kiện cạnh tranh cũng như cung cấp các biện pháp xây dựng năng lực để giúp tăng nhu cầu LNG ở các nền kinh tế đang phát triển. Điểm mới trong kế hoạch của Nhật Bản là kêu gọi loại bỏ các công nghệ sản xuất nhiệt điện có hiệu suất thấp, phát thải lớn và hạn chế xuất khẩu công nghệ điện than của Nhật Bản nhằm chuyển đổi sang các công nghệ tiên tiến, phát thải thấp, hiệu quả cao. Ngoài ra, Nhật Bản cũng ưu tiên và đầu tư hơn cho năng lượng tái tạo nhằm hiện thực hóa nỗ lực giảm phát thải cacbon, thúc đẩy năng lượng xanh, năng lượng bền vững.

Để triển khai chính sách này, Nhật Bản áp dụng đồng thời nhiều nhóm biện pháp, vừa thúc đẩy nghiên cứu đầu tư

1. Jane Nakano: "Japan Releases Its Triennial Energy Plan - Something Old, Something New, Something Borrowed, and Something "Gree"", CSIS, 2018. Truy cập tại <https://www.csis.org/analysis/japan-releases-its-triennial-energy-plan-something-old-something-new-something-borrowed-and>.

phát triển trong nước, vừa củng cố quan hệ với các quốc gia có liên quan bằng các đòn bẩy kinh tế chính trị, vừa đẩy mạnh đối thoại tại các diễn đàn, cơ chế đa phương. Cụ thể, tại các cơ chế đa phương, Nhật Bản nhấn mạnh việc cải thiện và tăng cường các hệ thống ứng phó khẩn cấp quốc tế, bảo đảm hài hòa tăng trưởng kinh tế - an ninh năng lượng - bảo vệ môi trường, thúc đẩy hợp tác quốc tế về tiết kiệm năng lượng, sử dụng hiệu quả năng lượng, sử dụng các nguồn năng lượng thay thế và tái tạo. Ở cấp độ song phương, Nhật Bản tăng cường củng cố quan hệ đối tác chiến lược với các nước xuất khẩu năng lượng, các nước trên tuyến vận chuyển, các đối tác có ảnh hưởng đến thị trường năng lượng thế giới. Có thể nói, mục tiêu chính của chính sách phát triển và ngoại giao năng lượng của Nhật Bản vẫn là bảo đảm an ninh năng lượng, cả khía cạnh truyền thống và phi truyền thống, thúc đẩy hiểu biết về các chính sách năng lượng của từng quốc gia và đẩy mạnh hợp tác quốc tế hướng tới sự phát triển năng lượng cân bằng và bền vững.

2.5. Chính sách ngoại giao năng lượng của Indônêxia

Indônêxia là một quốc đảo giàu tài nguyên với dân số trẻ và đông đảo, nền kinh tế đang phát triển nhưng chính sách năng lượng lại chưa khai thác được lợi thế tự nhiên để mang lại lợi ích an ninh - kinh tế - chính trị cho quốc gia này. Trữ lượng dầu của nước này đạt khoảng 22 tỷ thùng, tương đương với khoảng 10 năm sản xuất dầu và 50 sản xuất khí đốt. Trữ lượng than, tiềm năng năng lượng mặt trời,

năng lượng gió, sinh khối và nhiên liệu sinh học cũng rất dồi dào¹. Tuy nhiên, theo dự báo, với mức tiêu thụ năng lượng tăng khoảng 5-6%/năm như hiện nay, đến năm 2030, Ấn Độ sẽ phải nhập khẩu khoảng 75% nhu cầu năng lượng. Điều này sẽ khiến nước này ngày càng dễ tổn thương hơn trước những biến động trên thị trường năng lượng thế giới.

Nhận thức được vấn đề này, chính phủ Ấn Độ đã có những điều chỉnh chiến lược phát triển năng lượng nhằm bảo đảm an ninh năng lượng và định hướng phát triển bền vững trong dài hạn theo Mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc (SDGs). Mục tiêu chính gồm: (i) bảo đảm năng lượng cho nhu cầu nội địa; (ii) bảo đảm nguồn cung năng lượng bền vững trong dài hạn; (iii) bảo đảm năng lượng cho các mục đích xuất khẩu; và (iv) cải thiện chất lượng dịch vụ và bảo vệ môi trường.

Cụ thể, chính phủ Ấn Độ đã ban hành ba văn bản pháp quy gồm: (i) Luật số 16 năm 2016 về phê chuẩn Hiệp định Paris về biến đổi khí hậu hướng dẫn đạt được các mục tiêu quốc gia về giảm phát thải của mỗi ngành; (ii) Quy định số 22 năm 2017 về kế hoạch năng lượng quốc gia đưa ra định hướng quản lý năng lượng quốc gia nhằm đạt được sự độc

1. McKinsey Company: "Ten ideas to reshape Indonesia's Energy sector", 2014. Truy cập tại https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Locations/Asia/Indonesia/Our%20Insights/Ten%20ideas%20to%20reshape%20Indonesias%20energy%20sector/Ten_ideas_to_reshape_Indonesias_energy_sector.ashx.

lập về năng lượng và an ninh năng lượng quốc gia nhằm hỗ trợ sự phát triển bền vững của quốc gia; và (iii) Quy định số 59 năm 2017 về thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), trong đó định hướng các biện pháp nhằm đạt mục tiêu tiếp cận năng lượng toàn cầu, gia tăng hiệu quả sử dụng năng lượng và thúc đẩy sử dụng năng lượng tái tạo. Theo đó, các mục tiêu an ninh quốc gia cơ bản của Ấn Độ là tăng tỷ lệ điện khí hóa lên mức gần 100% vào năm 2020, hoàn thành xây dựng một mạng lưới khí gas cho 4,7 triệu hộ gia đình kết nối và hầm khí ga cho 1,7 triệu hộ vào năm 2025; nâng tỷ lệ sử dụng năng lượng mới và năng lượng tái tạo lên mức 23% vào năm 2025 và ít nhất là 31% vào năm 2050; về sử dụng hiệu quả năng lượng, Ấn Độ đặt mục tiêu giảm hao tổn năng lượng cuối cùng là 1%/năm và đạt độ co giãn năng lượng dưới 1 vào năm 2025, phù hợp với mục tiêu tăng trưởng kinh tế¹.

Có thể nói, an ninh năng lượng là một trong những vấn đề quan trọng mà chính sách đối ngoại và ngoại giao của Ấn Độ ưu tiên. Tuy là một quốc gia giàu tài nguyên thiên nhiên nhưng Ấn Độ vẫn chưa đánh giá đúng mức tính chiến lược của tiềm năng năng lượng của mình,

1. Bộ Năng lượng và tài nguyên khoáng sản Ấn Độ: “Chính sách năng lượng quốc gia Ấn Độ và hướng đến Mục tiêu phát triển bền vững số 7 (SDGs 7) và Hiệp định Paris”, 2019. Truy cập tại <https://www.unescap.org/sites/default/files/UN%20ESCAP%20Workshop%20Indonesia%20Mr.%20Budi%20Cahyono.pdf>.

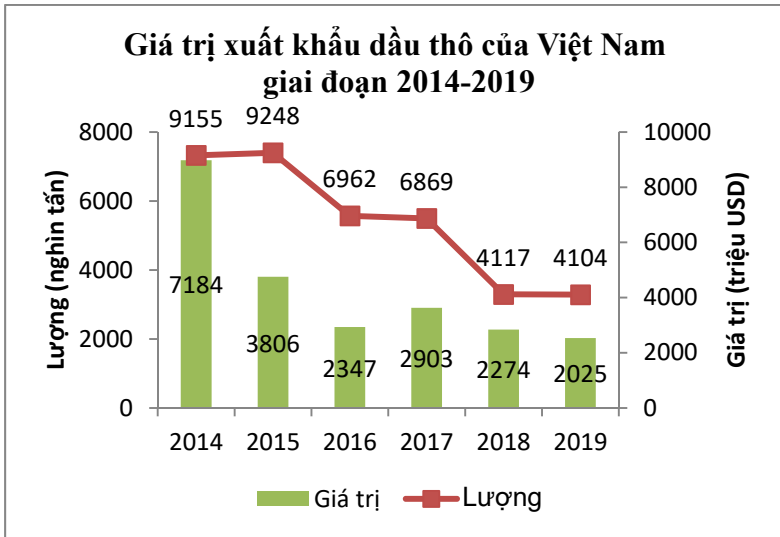
quản lý và sử dụng các nguồn tài nguyên chưa hợp lý vì thiếu công nghệ tiên tiến, nguồn nhân lực có khả năng và ý chí chính trị. Những động thái gần đây của Ấn Độ đang cho thấy chuyển biến trong đánh giá tình hình. Trong một thế giới mà nhu cầu năng lượng đang tiếp tục xu hướng gia tăng và nhiều quốc gia tích cực bảo đảm các nguồn năng lượng quốc tế, Ấn Độ đang thay đổi chiến lược phát triển năng lượng và ngoại giao năng lượng của mình để bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia trong dài hạn. Hơn thế nữa, nếu nhận thức được tiềm năng năng lượng trong chính sách đối ngoại, Ấn Độ có thể nâng cao vị thế của mình ở sân chơi chính trị khu vực và quốc tế¹.

3. An ninh năng lượng và ngoại giao năng lượng Việt Nam

Theo Báo cáo triển vọng năng lượng Việt Nam năm 2019, từ năm 2020 đến 2030 nhập khẩu nhiên liệu sẽ tăng gấp 3 và đến năm 2050 sẽ tăng gấp 8 lần so với hiện nay. Việt Nam dù có lượng xuất khẩu dầu thô tương đối lớn nhưng vẫn bị phụ thuộc nhiều vào nhập khẩu xăng dầu đã qua xử lý từ nước ngoài. Trong khi đó, nhu cầu về năng lượng

1. Ấn Độ có 4 tỷ thùng trữ lượng dầu đã được xác thực và tiềm năng là nhà xuất khẩu than lớn thứ hai thế giới và xuất khẩu khí đốt hóa lỏng lớn thứ ba. Trong ASEAN, do chiếm đến 40% mức tiêu thụ năng lượng của ASEAN, cùng với quy mô thị trường lớn nhất, Ấn Độ đóng vai trò rất lớn trong hợp tác năng lượng của khối.

phục vụ phát triển kinh tế của Việt Nam vẫn sẽ tiếp tục tăng cao trong những năm tới. Do vậy, từng bước đa dạng hóa nguồn cung năng lượng, nguồn điện dựa trên các nguồn năng lượng tái tạo mà Việt Nam có tiềm năng, đặc biệt là các nguồn sinh khối, gió, năng lượng mặt trời... được coi là một trong những giải pháp phát triển bền vững. Ví dụ, căn cứ vào các báo cáo đánh giá gần đây nhất, thì hiện nay nước ta có trên 1.000 địa điểm đã được xác định có tiềm năng phát triển thủy điện nhỏ, vốn được đánh giá là dạng năng lượng tái tạo khả thi nhất về mặt kinh tế - tài chính. Ước tính quy mô của thủy điện nhỏ tại Việt Nam có thể đạt từ 100 kW tới 30 MW, gấp 3 lần so với mức trung bình của thế giới, với tổng công suất đạt trên 7.000 MW (đứng đầu các nước ASEAN). Việt Nam cũng là nước có tiềm năng gió lớn nhất Đông Nam Á, với hơn 39% tổng diện tích của Việt Nam được ước tính là có tốc độ gió trung bình hằng năm lớn hơn 6m/s, ở độ cao 65m, tương đương với tổng công suất 512 GW. Theo kết quả nghiên cứu đánh giá sơ bộ của Chương trình Trợ giúp năng lượng MOIT/GIZ thì tổng tiềm năng kinh tế của các dự án điện mặt trời trên mặt đất, nổi lưới tại Việt Nam khoảng 20 GW. Việt Nam cũng có thể tận dụng lợi thế là nước mạnh về nông nghiệp để phát triển năng lượng sinh khối như gỗ năng lượng, phế thải - phụ phẩm từ cây trồng, chất thải chăn nuôi, rác thải ở đô thị và các chất thải hữu cơ khác. Vì vậy, dựa trên thực tiễn tiềm năng và nhu cầu năng lượng của mình, Việt Nam cần quan tâm xử lý vấn đề an ninh và ngoại giao năng lượng một cách khéo léo.



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo của Tổng cục Thống kê.

Với tầm vóc của một quốc gia tầm trung có mức thu nhập trung bình và tốc độ tăng trưởng GDP nhiều năm liền thuộc nhóm nhanh nhất thế giới (7,02% năm 2019), việc bảo đảm vững chắc, lâu dài an ninh năng lượng quốc gia mang tầm quan trọng chiến lược hàng đầu đối với phát triển kinh tế - xã hội (trước mắt cho các mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030), công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa của đất nước. Vì lý do đó, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11/02/2020 về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 gồm mục tiêu tổng quát và 7 mục tiêu cụ thể, 5 quan điểm chỉ đạo và 10 nhóm nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu. Đáng chú ý, mục tiêu tổng quát nhấn mạnh “bảo đảm vững chắc an ninh năng

lượng quốc gia; cung cấp đầy đủ năng lượng ổn định, có chất lượng cao với giá cả hợp lý cho phát triển kinh tế - xã hội nhanh và bền vững, bảo đảm quốc phòng, an ninh, nâng cao đời sống của nhân dân, góp phần bảo vệ môi trường sinh thái”.

Với cách tiếp cận liên ngành, toàn chính phủ (whole-of-government approach), Nghị quyết số 55-NQ/TW coi trọng vai trò của ngoại giao và đối ngoại năng lượng. Cụ thể, nhiệm vụ số 8 nêu:

(i) Đẩy mạnh hợp tác quốc tế, tích cực, chủ động xây dựng các đối tác chiến lược để thực hiện mục tiêu nhập khẩu năng lượng trong dài hạn và đầu tư tài nguyên năng lượng ở nước ngoài.

(ii) Thực hiện chính sách đối ngoại năng lượng linh hoạt, hiệu quả, bình đẳng, cùng có lợi. Mở rộng và làm sâu sắc hơn hợp tác năng lượng với các đối tác chiến lược, đối tác quan trọng. Tăng cường quan hệ quốc tế về năng lượng trong tất cả các phân ngành, lĩnh vực phù hợp với xu thế hội nhập, tận dụng cơ hội từ các hiệp định thương mại, các quan hệ chính trị - ngoại giao thuận lợi để phát triển năng lượng.

(iii) Khẩn trương xây dựng chiến lược nhập khẩu năng lượng dài hạn song song với khuyến khích đầu tư, khai thác tài nguyên năng lượng ở nước ngoài để góp phần bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia; có cơ chế hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam đầu tư dự án năng lượng ở nước ngoài, trước hết là với các dự án nguồn điện tại một số nước láng giềng để chủ động nhập khẩu điện về Việt Nam. Mở rộng

quan hệ đối tác với các công ty đầu tư năng lượng, phát triển công nghệ năng lượng tiên tiến.

(iv) Tích cực tham gia hợp tác năng lượng tại tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMS) và khu vực Đông Nam Á (ASEAN); liên kết lưới điện, hoàn thiện cơ chế mua bán điện với Trung Quốc, Lào và Campuchia. Tiếp tục nghiên cứu kết nối hệ thống khí trong khu vực, triển khai thực hiện khi điều kiện cho phép.

Như vậy, so với Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2007 của Bộ Chính trị khóa X về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050, Nghị quyết số 55-NQ/TW là văn kiện chính thức đầu tiên đề cập đến khái niệm “đối ngoại năng lượng”, thể hiện sự thay đổi về nhận thức của Việt Nam về vai trò gia tăng của đối ngoại nói chung, ngoại giao nói riêng trong bảo đảm an ninh năng lượng và là bước phát triển quan trọng của tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, chủ động, tích cực. Theo đó, đối ngoại năng lượng có mối liên hệ chặt chẽ, hỗ tương với ngoại giao trên các phương diện: (i) chiến lược, ngoại giao chính trị (góp phần tạo dựng, duy trì môi trường hòa bình, ổn định, mở rộng mạng lưới đối tác), (ii) hội nhập quốc tế (đẩy mạnh đối ngoại năng lượng tại các cơ chế, diễn đàn đa phương, khu vực, nâng cao vị thế đất nước), (iii) an ninh quốc gia (góp phần bảo vệ chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, duy trì các hoạt động kinh tế bình thường trong vùng đặc quyền kinh tế trên biển, bảo vệ an ninh nguồn nước ở

tiểu vùng Mê Công), (iv) ngoại giao kinh tế (góp phần thực hiện mục tiêu nhập khẩu năng lượng và đầu tư tài nguyên năng lượng ở nước ngoài).

Để cụ thể hóa và triển khai hiệu quả Nghị quyết số 55-NQ/TW, trên cơ sở kinh nghiệm thực tiễn các nước về ngoại giao năng lượng và xu thế an ninh năng lượng trên thế giới, ngoại giao Việt Nam trên vị thế là một quốc gia tầm trung có thể đẩy mạnh ngoại giao và đối ngoại năng lượng theo các trọng tâm sau:

Thứ nhất, xác định ngành ngoại giao và hệ thống các cơ quan đại diện ở nước ngoài là một trong những “binh chủng” quan trọng trên “mặt trận” đối ngoại năng lượng, đóng vai trò *đồng hành, hỗ trợ, xúc tác, kết nối*, cùng các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp tìm kiếm, mở rộng cơ hội nhập khẩu, thu hút đầu tư trong nước và thúc đẩy đầu tư năng lượng ra nước ngoài.

Thứ hai, quán triệt và cụ thể hóa Nghị quyết số 55-NQ/TW bằng kế hoạch hành động, lồng ghép đối ngoại năng lượng trong tổng thể chiến lược đối ngoại và trong triển khai Nghị quyết số 22-NQ/TW của Bộ Chính trị về hội nhập quốc tế, Chỉ thị số 25-CT/TW của Ban Bí thư về đẩy mạnh và nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030, coi ngoại giao năng lượng là một trong những ưu thế và ưu tiên ngoại giao mới (niche diplomacy) của một quốc gia tầm trung.

Thứ ba, chú trọng đưa vấn đề năng lượng, an ninh năng lượng vào các chương trình nghị sự song phương với các

đối tác phù hợp, đối tác quan trọng, coi đây là chất keo dính gia tăng đan xen lợi ích, mang ý nghĩa chiến lược; thiết lập và mở rộng mạng lưới đối tác về năng lượng (ví dụ Đối tác chiến lược với Đan Mạch trong lĩnh vực Biến đổi khí hậu, Môi trường, Năng lượng và Tăng trưởng xanh); thúc đẩy hình thức đối thoại năng lượng liên chính phủ với các đối tác.

Thứ tư, tích cực tham gia hợp tác, hội nhập quốc tế về năng lượng, phát huy vai trò dẫn dắt ý tưởng, sáng kiến về năng lượng, an ninh năng lượng gắn với phát triển bền vững, bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu (phù hợp với Mục tiêu 7 của Các mục tiêu phát triển bền vững đến năm 2030 của Liên hợp quốc) tại các diễn đàn, cơ chế đa phương, khu vực (Liên hợp quốc, ASEAN, tiểu vùng Mê Công...); vận động đưa người tham gia vị trí lãnh đạo của các tổ chức chuyên môn quốc tế về năng lượng; tổ chức các sự kiện, diễn đàn quốc tế về năng lượng, an ninh năng lượng, phát triển năng lượng bền vững, ứng dụng cách mạng công nghiệp 4.0...¹.

Thứ năm, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà đầu tư nước ngoài vào nghiên cứu, thăm dò, khai thác, phát triển các loại hình năng lượng không tái tạo và năng lượng tái tạo,

1. Ngày 22/7/2020, tại Hà Nội, Ban Kinh tế Trung ương tổ chức Hội nghị Thượng đỉnh Năng lượng Việt Nam 2020 nhằm phổ biến nội dung Nghị quyết số 55-NQ/TW và thúc đẩy triển khai Kế hoạch hành động của Chính phủ.

sạch mà Việt Nam có thể mạnh (như dầu mỏ, khí hóa lỏng, thủy điện, điện mặt trời, điện gió, năng lượng biển...); đồng hành hỗ trợ các doanh nghiệp, địa phương trong nước kết nối, hợp tác với các nhà đầu tư tiên tiến, công nghệ cao, tìm kiếm cơ hội xúc tiến đầu tư ra nước ngoài.

Thứ sáu, đẩy mạnh công tác nghiên cứu, dự báo về chiến lược năng lượng, thế mạnh năng lượng của các đối tác, nhất là các đối tác lớn, về các xu thế năng lượng, thị trường năng lượng thế giới, về chủ đề an ninh năng lượng tại các diễn đàn đa phương để kịp thời tham mưu trong nước triển khai hiệu quả Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

CHƯƠNG 7

NGOẠI GIAO NƯỚC

Từ ngàn đời nay, các dòng sông luôn là trung tâm phát triển của các dân tộc bởi nó đem lại nguồn sống nuôi dưỡng con người cùng những giá trị văn minh và văn hóa vô cùng to lớn. Ở nhiều nơi, dòng sông còn được coi như những vị thần linh thiêng, chứa đựng những giá trị vật chất và tinh thần không thể thay thế được. Chính vì vậy, từ khi có các đường biên giới cắt ngang các con sông, vấn đề sử dụng chung nguồn nước đã trở thành một trong những nội dung của quan hệ quốc tế giữa các quốc gia liên quan. Thực tiễn cho thấy, các dòng sông quốc tế có thể là nhân tố tạo nên căng thẳng giữa các quốc gia ven sông liên quan tới chủ quyền, an ninh và lợi ích kinh tế. Ngoại giao nước được lý giải một cách khá đầy đủ thông qua các lý thuyết về quan hệ quốc tế như chủ nghĩa Hiện thực, chủ nghĩa Tự do, chủ nghĩa Kiến tạo hay các thuyết chức năng, thuyết địa - chính trị. Hợp tác về nguồn nước cũng là chủ đề tại nhiều diễn đàn khu vực, quốc tế, Liên hợp quốc. Trong bối cảnh gia tăng dân số, biến đổi khí hậu, sức ép kinh tế và sự tăng cường chủ nghĩa đơn phương, vấn đề hợp tác về nước giữa các quốc gia

càng trở nên cấp bách, ngoại giao nước càng trở thành một lĩnh vực được nhiều quốc gia chú trọng. Chương này sẽ đưa ra góc nhìn cả về lý thuyết lẫn thực tiễn về ngoại giao nước, từ đó gợi mở một số kiến nghị chính sách cho việc triển khai ngoại giao nước ở Việt Nam.

1. Một số vấn đề lý luận về ngoại giao nước

Không ai biết những con sông trên thế giới có từ khi nào, nhưng chắc chắn chúng có trước khi những nhà nước và những đường biên giới được hình thành. Những con sông vẫn chảy từ thượng nguồn ra đến biển khơi, cho dù có những đường biên giới chia cắt. Tuy nhiên, việc xuất hiện các đường biên giới đặt ra những yêu cầu mới, buộc các quốc gia phải thỏa thuận với nhau về việc sử dụng nước từ những con sông chung. Đặc biệt, quá trình đô thị hóa, công nghiệp hóa trong thế kỷ XX và XXI đã gia tăng sức ép về nhu cầu sử dụng nước cho các ngành công nghiệp, nông nghiệp, năng lượng..., đặt ra những vấn đề mới trong ngoại giao, đưa vấn đề “nước” trở thành một trong những nội dung của chương trình nghị sự đối ngoại của các quốc gia liên quan.

Từ đầu thế kỷ XXI, vấn đề nguồn nước nói chung và ngoại giao nước nói riêng đã nhận được sự chú ý trên các diễn đàn toàn cầu. Một trong bảy thách thức được đề cập trong Tuyên bố liên chính phủ đầu tiên tại Diễn đàn Nước thế giới lần thứ hai ở La Haye (2000) là bảo đảm quản trị nguồn nước hiệu quả thông qua sự tham gia của các bên liên quan. Theo Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) Davos (2014),

khủng hoảng về nước và việc không thích ứng thành công với biến đổi khí hậu là hai mối đe dọa nghiêm trọng nhất đối với toàn cầu. Theo Tổng Thư ký Liên hợp quốc Kofi Annan, cạnh tranh gay gắt giữa các quốc gia về nguồn nước dấy lên lo sợ rằng: các vấn đề về nước tiềm tàng những mầm mống của xung đột trong tương lai¹. Sau khi các cuộc xung đột vũ trang leo thang ở Xyri và Irắc năm 2011 và 2014, có nhiều tranh luận về việc liệu tác động của biến đổi khí hậu, nhất là việc không tiếp cận được với nguồn nước có phải là tác nhân gây nên xung đột vũ trang. Nguồn nước quyết định sự sống, thịnh vượng và ổn định của xã hội². Vì nước ngọt ngày càng khan hiếm và không được phân bổ đồng đều, căng thẳng về vấn đề sử dụng nước đang hiển hiện rõ trong cuộc sống thường ngày. An ninh nguồn nước và sự phân bổ nước công bằng là một vấn đề rất quan trọng trong chương trình nghị sự quốc tế.

Việc đưa ra các giải pháp khả thi là khó khăn do sự xung đột về giá trị và lợi ích. Để giải quyết những khác biệt này đòi hỏi một tiến trình ngoại giao hiệu quả. Nguồn nước vừa

1. "Fierce competition for fresh water may well become a source of conflict and waters in the future". Kofi Annan: Speech, 97th Meeting of the Association of American Geographers.

2. Xem Peter H. Gleick: "Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria", *Weather, Climate, and Society* 6, No. 3, 2014, pp.331-340; Jan Selby: "Climate Change and the Syrian Civil War, Part II: The Jazira's Agrarian Crisis", *Geoforum* 101, 2019, pp.260-274. Truy cập tại <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.06.010>.

có thể là gốc rễ cho xung đột, vừa là chất xúc tác cho hợp tác. Do đó, ngoại giao nước dựa trên cách tiếp cận cùng có lợi có thể đóng vai trò ngày càng quan trọng trong việc quản trị nguồn nước xuyên biên giới.

1.1. Khái niệm ngoại giao nước

Có nhiều cách định nghĩa về ngoại giao nước, nhưng nhìn chung đều nhấn mạnh tầm quan trọng của hợp tác liên ngành và đa chủ thể. Theo Diễn đàn Nước thế giới, ngoại giao nước (water diplomacy/hydrodiplomacy) được định nghĩa là việc sử dụng các công cụ ngoại giao để giải quyết các bất đồng và xung đột hiện có hoặc đang nổi lên đối với các nguồn nước xuyên biên giới, với mục tiêu giải quyết hoặc giảm thiểu những căng thẳng, vì hợp tác, ổn định và hoà bình của khu vực¹. Theo Jan Jaap de Graeff (Trung tâm Quản trị nguồn nước), ngoại giao nước là vấn đề quan hệ giữa các quốc gia và bên trong quốc gia, liên quan đến việc hoạch định chính sách chung và sự tham gia của các chủ thể liên quan. Marius Enthoven (Đại học Hòa Bình Liên hợp quốc, Costa Rica - University for Peace) cho rằng, ngoại giao nước là một cách tiếp cận tương đối mới thông qua việc kết hợp một loạt các công cụ chính trị, kinh

1. Susanne Schmeier: "What Is Water Diplomacy and Why, Should You Care?", *Global Water Forum* (blog), August 31, 2018. Truy cập tại <https://globalwaterforum.org/2018/08/31/what-is-water-diplomacy-and-why-should-you-care/>.

tế, pháp lý, kỹ thuật,... để giải quyết các xung đột phát sinh do nguồn nước, cho phép các nhà ngoại giao và các tầng lớp công chúng có không gian chiến lược để đưa ra các giải pháp hiệu quả cho các cuộc xung đột¹.

Tựu trung lại, ngoại giao nước là cách tiếp cận cho phép nhiều bên liên quan đánh giá các biện pháp để góp phần tìm kiếm giải pháp quản lý chung các nguồn nước ngọt chung. Đó là một quá trình năng động, đưa ra các giải pháp hợp lý, bền vững và hòa bình để quản lý nước, đồng thời thúc đẩy hợp tác giữa các nước tại lưu vực các dòng sông. Một trong những phương thức chính của ngoại giao nước là tạo thuận lợi cho việc đối thoại, tìm ra những giải pháp sáng tạo để xây dựng lòng tin và tăng cường hợp tác giữa các bên liên quan. Điều này không chỉ giới hạn trong các chủ thể nhà nước. Các chủ thể phi quốc gia và các đơn vị dưới quốc gia cũng đóng vai trò quan trọng trong ngoại giao nước. Đáng lưu ý, thuật ngữ ngoại giao nước và hợp tác về nước thường được sử dụng thay thế nhau.

Ngoại giao nước thường đòi hỏi việc sử dụng nhiều dữ liệu khoa học, đánh giá và kiến thức làm cơ sở để đàm phán

1. "Spotlight: Water Diplomacy - Making Water Cooperation Work - The Hague Institute for Global Justice", The Hague Institute for Global Justice, September 7, 2016. Truy cập tại <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/news-brief/the-water-diplomacy-team-solving-conflicts-around-the-world/>.

các giải pháp thông qua các cơ chế pháp lý, thể chế và chiến lược của các công cụ ngoại giao. Thực tiễn cho thấy, phòng ngừa và giải quyết xung đột liên quan đến nước phần lớn là kết quả của quá trình nghiên cứu và tìm hiểu thực tế, đàm phán, hòa giải, và hòa giải chỉ có thể bắt nguồn từ sự hiểu biết sâu sắc về các điều kiện xã hội/văn hóa/kinh tế/môi trường và bối cảnh chính trị.

Tiếp cận từ góc độ quốc gia - dân tộc, ngoại giao nước đóng vai trò là ngoại giao phòng ngừa (preventive diplomacy). Những bất đồng và xung đột không chỉ là những tranh chấp chính thức mà còn bao gồm các tình huống trong đó việc sử dụng một nguồn tài nguyên khan hiếm có thể dẫn đến những bất đồng gây mất ổn định cho cộng đồng, quốc gia hoặc khu vực. Nhiệm vụ của ngoại giao là phải giải quyết những bất đồng đó trước khi chúng biến thành xung đột.

1.2. Một số đặc điểm của ngoại giao nước

a) Mục tiêu của ngoại giao nước

Ngoại giao nước giúp cải thiện vấn đề quản trị nước xuyên biên giới, ngăn chặn xung đột, thúc đẩy phát triển bền vững, qua đó góp phần hiện thực hóa các mục tiêu của chính sách đối ngoại.

Thứ nhất là tối đa hóa việc sử dụng nguồn nước vì lợi ích chung của các bên liên quan. Tại Hội nghị về môi trường nhân loại của Liên hợp quốc năm 1972 tại Stockholm, các nguồn tài nguyên tự nhiên, bao gồm nguồn nước, cần được

“bảo vệ vì lợi ích của thế hệ hiện nay và tương lai thông qua việc quy hoạch và quản lý cẩn thận”¹. Do đó, một trong những nguyên tắc thông lệ quan trọng của thực tiễn hợp tác quản lý nguồn nước quốc tế là “sử dụng công bằng”, theo đó các quốc gia có quyền sử dụng tài nguyên nước của mình, nhưng có nghĩa vụ tránh không gây tổn hại cho quốc gia khác².

Thứ hai là phòng ngừa xung đột giữa các quốc gia lưu vực. Thực tiễn quan hệ quốc tế cho thấy, các dòng sông quốc tế là một trong những nhân tố tạo nên lịch sử quan hệ căng thẳng giữa các quốc gia ven sông liên quan tới chủ quyền, an ninh, lợi ích kinh tế và đôi khi là cả uy tín, vị thế quốc gia. Do đó, việc ký kết các thỏa thuận và thành lập các ủy ban lưu vực có vai trò rất quan trọng trong việc ngăn ngừa xung đột bạo lực và giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia. Ở các lưu vực sông có các ủy ban lưu vực và các thỏa thuận hợp tác quản lý nguồn nước, khả năng xảy ra xung đột bạo lực liên quan tới tài nguyên nước là thấp hơn. Tuy các khuôn khổ hợp tác này không thể ngăn ngừa tất cả những tranh chấp nhưng là nền tảng quan trọng để xác định “luật chơi”, qua đó giảm nguy cơ tranh chấp giữa các quốc gia. Đáng chú ý, một số ủy ban lưu vực như Ủy ban

1. United Nations: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972.

2. Claudia S., Thomas G., Mark Smith & Ger B.: “Chia sẻ quản lý nước xuyên biên giới”, *Water & Nature Initiative*, (WWF), 2012.

quốc tế Canada - Mỹ về nguồn nước được giao chức năng giải quyết tranh chấp để tránh việc các nước thành viên phải đưa tranh chấp ra các tòa án hay trọng tài quốc tế vốn rất phức tạp, tốn thời gian và chi phí.

Thứ ba là duy trì bền vững môi trường sinh thái. Để đạt được mục tiêu này, một điều kiện tiên quyết là tất cả các quốc gia ven sông, hồ liên quan (nước gây ô nhiễm và nước chịu ô nhiễm) đều phải tham gia vào quá trình hợp tác. Thực tiễn quốc tế cho thấy nhiều cơ chế hợp tác về nguồn nước xuyên biên giới đều có khởi điểm là hợp tác bảo vệ môi trường liên quan đến nguồn nước. Ví dụ, Ủy ban quốc tế bảo vệ sông Rhine được thành lập năm 1950 có mục tiêu thúc đẩy hợp tác để kiểm soát ô nhiễm nguồn nước của một trong những con sông lớn và quan trọng ở châu Âu (ICPR). Ủy ban về hợp tác môi trường nước biên giới khu vực giữa Mỹ và Mêhicô đóng vai trò quan trọng là cơ chế để hai nước này giải quyết tranh chấp về vấn đề ô nhiễm môi trường nước biên giới trên cơ sở Hiệp định 1972.

b) Chủ thể của ngoại giao nước

Một đặc điểm quan trọng của ngoại giao nước là tính đa chủ thể. Bên cạnh chủ thể chính là nhà nước, nhóm chủ thể phi nhà nước có vai trò rất quan trọng. Tính đa chủ thể này góp phần tạo nên một mạng lưới ngoại giao gồm các kênh chủ yếu: (i) kênh 1: đối thoại hoặc đàm phán chính thức giữa các chính phủ; (ii) kênh 1.5: các hoạt động và sáng kiến ngoại giao kết hợp giữa kênh chính thức và không chính thức, học giả; (iii) kênh 2: kênh tương tác không chính thức để phát

triển chiến lược, hợp tác trong nghiên cứu, định hướng dư luận xã hội và tổ chức nguồn lực vật chất và con người theo những cách có thể giúp giải quyết xung đột; và (iv) kênh 3: ngoại giao nhân dân hoặc ngoại giao cấp cơ sở, do các cá nhân, các tổ chức phi chính phủ và tư nhân thúc đẩy để khuyến khích tương tác và gia tăng hiểu biết về cộng đồng¹. Nhận thức về lợi ích của các chủ thể có thể khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau nên hợp tác và phối hợp giữa tất cả các bên liên quan dù lý tưởng nhưng cũng không đơn giản để đạt được sự phối hợp đồng bộ.

c) Công cụ của ngoại giao nước

Các công cụ của ngoại giao nước bao gồm: đàm phán, cơ chế giải quyết tranh chấp, thiết lập các nền tảng tham vấn và tổ chức các nhiệm vụ tìm hiểu thực tế chung. Cụ thể, theo Hiệp hội Ngoại giao nước, các biện pháp này bao gồm cảnh báo sớm về xung đột tiềm tàng, phòng ngừa xung đột thông qua quản lý nước hiệu quả hơn, tạo thuận lợi cho ngoại giao kênh 2, hòa giải chính thức, thủ tục pháp lý, đào tạo và nâng cao năng lực, nâng cao hiểu biết và thực thi hiệu quả².

1. Anamika Barua: “Re-Interpreting Cooperation in Transboundary Waters: Bringing Experiences from the Brahmaputra Basin”, *Water* 11, No. 12, December 2019, p.2. Truy cập tại <https://doi.org/10.3390/w11122589>.

2. “Past Initiative: Water Diplomacy Consortium”, *The Hague Institute for Global Justice*. Truy cập tại <https://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/projects/water-diplomacy-consortium/>.

Các công cụ kỹ thuật, chẳng hạn như thiết lập các quy hoạch quản lý toàn lưu vực hoặc mạng lưới giám sát chung, không phải là một phần của ngoại giao nước¹.

d) Hình thức của ngoại giao nước

Ngoại giao nước có thể diễn ra ở cấp độ song phương hoặc đa phương (tiểu vùng, khu vực và toàn cầu). Sản phẩm của ngoại giao nước ở mức cao nhất thường là các thể chế quốc tế và các điều ước quốc tế. Đây vừa là kết quả, vừa là nền tảng để các bên liên quan, đặc biệt là các quốc gia tiếp tục tiến hành các hoạt động ngoại giao nhằm quản trị nguồn nước chung. Tuy nhiên, trong đa số các trường hợp, kết quả các hoạt động ngoại giao nước là việc đạt được nhận thức chung, thể hiện qua các văn bản chung của các hội nghị, hoặc các hoạt động.

đ) Môi quan hệ giữa an ninh nguồn nước - an ninh năng lượng - an ninh lương thực

Cũng như nhiều lĩnh vực ngoại giao chuyên biệt, ngoại giao nước mang tính liên ngành, đa lĩnh vực do vấn đề an ninh nguồn nước bị chi phối và có quan hệ nhân - quả với những vấn đề khác, đặc biệt là an ninh năng lượng và an ninh lương thực trong tổng thể an ninh toàn diện, phát triển bền vững. Nước là đầu vào quan trọng nhất để sản xuất thủy điện và sản xuất lương thực. Không có nước,

1. Susanne Schmeier: "What is Water Diplomacy and Why Should You Care?", *Global Water Forum, Ibid.*

không có thủy điện và lương thực. Ở một chiều khác, năng lượng cũng là đầu vào để tạo ra lương thực và giúp xử lý nước. Nhưng thủy điện và nông nghiệp, nếu không được quản lý một cách khoa học, bền vững thì sẽ có thể hủy hoại môi trường, ảnh hưởng tiêu cực đến nguồn nước. Ba yếu tố này có mối quan hệ biện chứng, bổ trợ và liên kết chặt chẽ, do đó cần được quản lý một cách tổng hợp, toàn diện mới tạo ra được sự phát triển bền vững, nhất là trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Vì vậy, việc hoạch định và triển khai ngoại giao nước, bảo đảm an ninh nguồn nước cần được lồng ghép, đặt trong tổng thể mục tiêu, chính sách phát triển bền vững của quốc gia và quốc tế, phối hợp chặt chẽ với các phương thức ngoại giao chuyên biệt khác như ngoại giao năng lượng, ngoại giao lương thực, ngoại giao môi trường, qua đó triển khai hiệu quả chính sách đối ngoại của quốc gia.

2. Thực tiễn triển khai ngoại giao nước của quốc tế

Thực tiễn triển khai của các nước cho thấy có nhiều mô hình phong phú, đa dạng đã được triển khai trong hợp tác quản lý nguồn nước quốc tế vì mục tiêu bảo đảm an ninh nguồn nước giữa các quốc gia. Những nỗ lực ngoại giao và những thỏa thuận đạt được phần nào đã giúp ngăn chặn xung đột tại nhiều khu vực. Tuy nhiên, tranh chấp và căng thẳng về nguồn nước vẫn tiếp tục diễn biến phức tạp tại nhiều điểm nóng về nguồn nước trên thế giới.

2.1. Ngoại giao nước giữa Ấn Độ với Pakixtan

Ấn Độ có vị trí đặc biệt, nằm trong cả 3 nhóm là nước thượng nguồn, trung nguồn và hạ nguồn, có lợi ích trực tiếp trên tất cả các châu thổ sông quan trọng trong khu vực. Ấn Độ có nguy cơ bị ảnh hưởng bởi các hành động liên quan đến nguồn nước ở thượng nguồn thuộc Trung Quốc và Népan. Thực tế, Ấn Độ là nước dễ bị tổn thương trước những thay đổi dòng chảy xuyên biên giới từ Trung Quốc bởi chỉ riêng nước này tiếp nhận (trực tiếp hoặc gián tiếp qua các con sông chảy qua Népan) đến hơn một nửa các lượng nước tất cả các sông chảy ra khỏi Trung Quốc. Trong khi đó là nước thượng nguồn, Ấn Độ đã có những thỏa thuận với các nước hạ nguồn là Pakixtan và Băngladét về sông Indus (sông Ấn 3.180 km) và Gangus (sông Hằng 2.601 km).

Quan hệ nguồn nước giữa Ấn Độ và Pakistan có nguồn gốc lịch sử lâu đời và phức tạp do quan hệ chính trị căng thẳng giữa hai nước. Năm 1960, Hiệp ước nước Indus (Indus Water Treaty - IWT) được ký giữa Ấn Độ và Pakixtan. Việc hình thành được một cơ chế pháp lý rõ ràng đã tạo cơ sở quan trọng cho việc duy trì kênh thông tin liên lạc và hoạt động hợp tác quản lý nguồn nước sông Indus giữa Ấn Độ và Pakixtan trong gần 70 năm, bất chấp những căng thẳng về địa - chính trị và xung đột vũ trang. Trên cơ sở hiệp ước, Ủy ban thường trực sông Indus đã được thành lập với nhiệm vụ triển khai các hoạt động chia sẻ thông tin về tình trạng của dòng sông, thông báo về kế hoạch phát triển sông và thiết lập cơ chế giải quyết xung đột.

Ngân hàng Thế giới được chọn làm bên trung gian, tiến hành tham vấn và đưa ra đề xuất giải pháp phân chia hệ thống sông giữa hai nước. Theo đó, phần phía tây của sông Indus được phân chia cho Pakixtan và phần phía đông được phân chia cho Ấn Độ. Việc bảo đảm chia sẻ công bằng lượng nước cần rất nhiều tài chính đầu tư cho kết cấu hạ tầng về kết nối, dẫn dòng nước và các con đập. Ngân hàng Thế giới đã thúc đẩy hai bên đàm phán một thỏa thuận về chia sẻ kinh phí và gây quỹ 900 triệu USD từ cộng đồng quốc tế, 174 triệu USD cam kết của Ấn Độ, qua đó giúp tháo gỡ các lo ngại của Pakixtan để đưa hiệp ước vào triển khai trên thực tế.

Điểm nổi bật đóng góp vào sự thành công của Hiệp ước nước Indus là vai trò trung gian của Ngân hàng Thế giới, giúp tạo sự tin cậy về chính trị giữa Ấn Độ và Pakixtan, hai quốc gia láng giềng có quan hệ chính trị phức tạp. Ngân hàng Thế giới cũng đã đóng vai trò quan trọng trong việc huy động nguồn tài chính quốc tế cần thiết để triển khai hiệp ước. Bên cạnh đó, với số lượng các bên liên quan ít (chỉ gồm hai quốc gia) giúp hạn chế những vấn đề phức tạp trong việc phân chia lợi ích, quyền sử dụng và quản lý nguồn nước liên quan.

Dù đạt được thỏa thuận quan trọng này nhưng chính phủ Ấn Độ chịu nhiều chỉ trích trong nước do bị cho là đã không coi trọng đúng mức nguồn nước và sử dụng ngoại giao nước như một công cụ quan trọng trong chính sách

đối ngoại. Theo ông Niranjan Gulhati, nhà đàm phán hiệp định của Ấn Độ, nước này đã không quan tâm đúng mức đến nước như một nguồn tài nguyên chiến lược và chú trọng ngoại giao nước như một công cụ để cân bằng quan hệ song phương. Hiệp ước nước Indus mà Ấn Độ đã ký với Pakixtan là một hiệp ước chia sẻ nguồn nước hào phóng nhất thế giới¹, được ký kết mà không dựa trên những nghiên cứu về tác động dài hạn tiềm tàng với tình trạng nước của Ấn Độ. Nhiều tiếng nói trong nước kêu gọi chính phủ Ấn Độ đơn phương rút khỏi hiệp ước. Trong bối cảnh chủ nghĩa đơn phương gia tăng cùng những căng thẳng tại khu vực, việc chính phủ Ấn Độ sử dụng nước như một công cụ đối ngoại đang có xu hướng tăng lên. Tháng 02/2019, sau cuộc tấn công khủng bố làm chết hơn 40 cảnh sát Ấn Độ tại Kashmir do một lực lượng ly khai Pakixtan thực hiện, Ấn Độ đã quyết định trả đũa bằng cách cắt một phần lượng nước sông chảy xuống Pakixtan. Cùng với đó, quyết định xây đập trên sông Ravi thuộc phần nước được chia cho Ấn Độ theo hiệp ước, làm gia tăng căng thẳng hai nước. Sự việc trên cho thấy dù đã có hiệp ước nhưng việc sử dụng nước như một công cụ gây sức ép ngoại giao vẫn luôn là lựa chọn mở. Ngoài ra, do còn là một nước hạ nguồn trong quan hệ với Trung Quốc, Ấn Độ phải cân bằng những biện pháp ngoại giao nước

1. Truy cập tại <https://foreignpolicy.com/2019/02/25/are-india-and-pakistan-on-the-verge-of-a-water-war-pulwama-kasmir-ravi-indus/>.

với Pakixtan và những tác động mang tính lâu dài trong ngoại giao nước với Trung Quốc.

2.2. Ngoại giao nước của Thái Lan và cách tiếp cận đa chủ thể

Thái Lan là một trong những nước thuộc hạ nguồn sông Mê Công. Sông Mê Công có tầm quan trọng lớn trong việc cung cấp nước cho các tỉnh phía Bắc Thái Lan. Chính vì vậy, bảo đảm nguồn nước từ sông Mê Công là một ưu tiên trong chính sách ngoại giao nước của Thái Lan.

Với trình độ phát triển cao nhất trong các nước hạ nguồn, Thái Lan tích cực hoạt động ngoại giao nước ở các cấp độ khác nhau. Về đa phương, Thái Lan là thành viên của tất cả các cơ chế tiểu vùng Mê Công trong khu vực về hợp tác quản lý nguồn nước như Ủy hội sông Mê Công (MRC), chương trình Tiểu vùng Mê Công mở rộng (GMS), Cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương (MLC), Sáng kiến Hạ nguồn Mê Công (LMI),... Thái Lan cũng là nước khởi xướng và đóng vai trò nòng cốt trong Cơ chế hợp tác kinh tế Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong (ACMECS) (gồm 5 nước tiểu vùng Mê Công) với nhiều cơ chế và đối tác khác.

Điểm đáng chú ý trong ngoại giao nước của Thái Lan là tính đa chủ thể với sự tham gia tích cực của các học giả, các tổ chức/nhóm bảo vệ môi trường như Thai People's Network for Mekong, Palang Thai, Living Rivers Siam, Chiang Khong Conservation Group... Một sự kiện gần đây

thể hiện vai trò quan trọng của các tổ chức này trong ngoại giao nước là việc chính phủ Thái Lan tháng 02/2020 đã tuyên bố hủy bỏ dự án mở rộng sông Mê Công do Trung Quốc tài trợ. Kế hoạch phá đá và nạo vét mở rộng sông Mê Công đoạn dọc biên giới Thái Lan - Lào được khởi động từ năm 2000 nhằm giúp tàu có tải trọng 300 tấn có thể đi qua đoạn sông giữa Vân Nam và Luông Phabang. Tuy nhiên, kế hoạch vấp phải sự phản đối của cộng đồng dân cư và các nhóm hoạt động môi trường Thái Lan do lo ngại tác động có thể xảy ra đối với hệ sinh thái của dòng sông. Sự phản đối đã khiến Trung Quốc không thể triển khai phá đá trên lãnh thổ Lào và Thái Lan. Cuối tháng 12/2019, Trung Quốc tuyên bố hạn chế qua lại đối với tất cả các loại tàu thuyền vô thời hạn trên một đoạn dài 60 km thuộc sông Mê Công để thực hiện nổ mìn đá trên bờ, mở rộng sông phục vụ cho các hoạt động vận chuyển thương mại¹. Kế hoạch này một lần nữa vấp phải sự phản đối lớn từ cộng đồng và các nhóm hoạt động môi trường và kết quả là chính phủ Thái Lan chính thức tuyên bố hủy bỏ dự án.

Quyết định của Thái Lan từ bỏ dự án nạo vét lòng sông Mê Công cho thấy những khía cạnh mới trong ngoại giao nước của Thái Lan. Chính phủ Thái Lan trong những năm gần đây ngày càng chú ý đến sự tham gia của cộng đồng vào chính sách đối ngoại nói chung và ngoại giao nước nói riêng.

1. Truy cập tại <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1816094/china-closes-mekong-river-stretch>.

Thái Lan đã vận dụng một quy định của pháp luật yêu cầu phải tổ chức tham vấn về các thỏa thuận quốc tế có tác động đến lãnh thổ và các quyền lợi kinh tế, xã hội, sau đó đã sử dụng những kết quả tham vấn này để củng cố quan điểm trong đàm phán, thuyết phục Trung Quốc dừng dự án.

2.3. Ngoại giao nước của EU

Sông Danube (Đanuyép) chảy qua 10 nước, là con sông dài thứ hai ở châu Âu (2.850 km). Đây là con sông có sự hợp tác quốc tế chặt chẽ và toàn diện giữa các bên liên quan, đặc biệt là sự tham gia của tổ chức khu vực Liên minh châu Âu (EU) với tư cách là một chủ thể. Sự tham gia của EU vào Hiệp ước bảo vệ sông Danube có thể là một mô hình tham khảo tốt cho các khu vực khác trên thế giới (như ASEAN) trong các hoạt động ngoại giao đa phương về nước.

Hiệp ước bảo vệ sông Danube được ký vào tháng 6/1994 giữa 14 quốc gia ở châu Âu và EU tham gia như một bên ký kết. Các bên nhất trí thành lập Ủy ban quốc tế bảo vệ sông Danube (ICPDR), Ban thư ký thường trực và các nhóm công tác. Việc tất cả các nước thuộc lưu vực sông đều là thành viên EU, mang lại cho EU vai trò quan trọng trong ngoại giao nước tại khu vực thông qua việc hình thành khuôn khổ pháp lý về nước giữa các nước thành viên.

Năm 2000, EU thông qua Hướng dẫn khung về nước (WFD) áp dụng đối với tất cả các thành viên. Mục tiêu của WFD là bảo đảm chất lượng nước bề mặt và nước ngầm cũng như bảo vệ các vùng nước ven biển. WFD ràng buộc

các quốc gia thành viên phải cam kết để đạt được các mục tiêu đã định trên cơ sở các công cụ và cách thức do quốc gia đó lựa chọn. Ủy ban châu Âu (EC) chịu trách nhiệm theo dõi quá trình luật hóa các quy định của WFD vào hệ thống pháp luật của các quốc gia thành viên. Nếu có quốc gia vi phạm, EC có thể tiến hành thủ tục xử lý vi phạm theo một quy trình định sẵn, bao gồm đưa vụ việc lên Tòa án Tư pháp.

Điểm nổi bật của việc hình thành triển khai Hướng dẫn khung về nước là vai trò của EC như một tổ chức “siêu quốc gia” có khả năng giám sát, theo dõi và thậm chí xử lý vi phạm của các nước thành viên. Hầu hết các thể chế quản lý nước đa phương ở khu vực đều không có cơ chế này. Sự khác biệt của WFD là đề ra được các mục tiêu cụ thể, lộ trình triển khai, cơ chế triển khai, quy trình xử lý các tranh chấp và vi phạm trên cơ sở tính ràng buộc đối với các quốc gia. Báo cáo năm 2019 cho thấy việc tiến tới các mục tiêu đề ra ngày càng đạt kết quả tiến bộ. Các thông tin liên quan tới việc triển khai do các nước thành viên cung cấp được đánh giá là tương đối toàn diện, phù hợp và đáng tin cậy.

Bên cạnh sự tham gia của EU, một trong những đặc điểm nổi bật của cơ chế hợp tác này là việc thúc đẩy sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan qua các kênh khác nhau: (i) quan sát viên bao gồm các tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức liên chính phủ tham gia vào hoạt động của ICPDR, bao gồm Diễn đàn Môi trường Danube, Chương trình Đối tác nước toàn cầu cho khu vực Trung Đông Âu, Hiệp hội quốc tế nghiên cứu Danube,

UNESCO, Hiệp hội du lịch Danube...; (ii) xây dựng chiến lược tham gia của người dân tại lưu vực sông Danube giai đoạn 2003-2009. Đây là lần đầu tiên một thể chế hợp tác lưu vực xây dựng một chiến lược tham gia của người dân. Đồng thời, Diễn đàn các bên liên quan của lưu vực sông Danube lần đầu tiên được tổ chức vào năm 2005, với sự tham gia của hơn 100 các tổ chức khác nhau, bao gồm chính phủ và các tổ chức phi chính phủ về môi trường.

Hợp tác quản lý nguồn nước tại lưu vực sông Danube là ví dụ điển hình cho thấy một nhóm các quốc gia có tính đa dạng tương đối cao có thể nhất trí về một chiến lược tham gia của các bên liên quan. Một số nhân tố quan trọng đã đóng góp vào sự thành công này. *Thứ nhất* là hầu hết các nước thành viên của ICPDR đều là thành viên của EU, do đó việc EU thông qua Khung hướng dẫn nước và các văn bản luật liên quan đã tạo ra cơ sở pháp lý mạnh mẽ để thúc đẩy sự tham gia của các bên liên quan vào hợp tác quản lý nguồn nước. *Thứ hai*, ICPDR có vai trò trung tâm trong việc thúc đẩy và điều phối sự tham gia của các bên liên quan thông qua việc cho phép các đối tác đăng ký tư cách quan sát viên của Ủy ban, thúc đẩy các doanh nghiệp và người dân tham gia vào các hoạt động của Ủy ban, và xây dựng chiến lược cho sự tham gia của các bên liên quan.

2.4. Hợp tác về nguồn nước tại Tiểu vùng Mê Công

Với chiều dài 4.350 km, Mê Công là con sông dài nhất ở Đông Nam Á, bắt nguồn từ Trung Quốc và chảy qua 5 nước

Mianma, Lào, Thái Lan, Campuchia và Việt Nam. Lưu vực sông Mê Công có nhiều tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên và vị trí địa lý kết nối các tỉnh phía nam Trung Quốc với các nước Đông Nam Á lục địa. Tuy nhiên, thời gian gần đây, các quốc gia lưu vực sông Mê Công phải đối mặt với tình trạng hạn hán, tài nguyên nước suy giảm, mất cân bằng sinh thái, biến đổi khí hậu, đe dọa sự phong phú của nghề thủy sản và đa dạng sinh học, và việc xây dựng đập thiếu kiểm soát¹. Bên cạnh đó, sự phát triển và gia tăng ảnh hưởng của Trung Quốc biến tiểu vùng sông Mê Công trở thành một không gian chiến lược quan trọng trong chính sách đối ngoại của các nước ngoài khu vực. Những thách thức này đòi hỏi sự chung tay hợp tác của tất cả các bên để có những chính sách ứng phó phù hợp.

Đến nay, đã có hơn 15 cơ chế hợp tác tồn tại ở khu vực sông, bao gồm (i) các cơ chế hợp tác giữa các nước tiểu vùng sông Mê Công (Ủy hội sông Mê Công, Hợp tác tiểu vùng sông Mê Công mở rộng, Cơ chế hợp tác kinh tế Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong, Cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương,...) và (ii) các cơ chế hợp tác giữa các nước thuộc hạ lưu sông Mê Công và đối tác bên ngoài (Sáng kiến hạ nguồn Mê Công được nâng cấp lên quan hệ đối tác Mỹ - Mê Công, Hợp tác Mê Công - Nhật Bản,

1. Tom Fawthrop: "Something Is Very Wrong on the Mekong River", *The Diplomat*, August 26, 2019. Truy cập tại <https://thediplomat.com/2019/08/something-is-very-wrong-on-the-mekong-river/>.

Hợp tác Mê Công - Hàn Quốc,...). Các cơ chế này trải rộng trên nhiều lĩnh vực nhằm phát triển kinh tế, giải quyết các vấn đề xã hội, xóa đói giảm nghèo, là diễn đàn để các nước tiểu vùng sông Mê Công củng cố lòng tin, tăng cường đối thoại, cùng nhau xử lý các thách thức chung trên cơ sở hài hoà lợi ích các bên.

Tuy nhiên, các cơ chế hiện tại cho thấy không có nhiều tác động đáng kể đến chính sách về nguồn nước ở khu vực¹. Ủy hội sông Mê Công (MRC), tổ chức duy nhất có chức năng xây dựng khung pháp lý cho quản lý nguồn nước², đã thông qua nhiều quy định và tiến trình, tư vấn, cung cấp thông tin cho nhiều lĩnh vực như nghề cá, giao thông thủy, quản lý lũ lụt và hạn hán, môi trường và phát triển thủy điện. Tuy nhiên, MRC hoạt động không thực sự hiệu quả bởi đây không phải là tổ chức ra quyết sách và không có quyền lực thực thi, cưỡng chế với các quốc gia thành viên. Hiệp định Mê Công (năm 1995) chỉ điều chỉnh việc sử dụng nước trong khu vực hạ lưu của sông Mê Công. Các hạn chế trong hiệp định này là: (i) các thành viên hiệp định không có quyền phủ quyết (veto) dự án của các nước thành viên khác; (ii) MRC không có thẩm quyền về mặt pháp lý ra quyết định chống lại một nước thành viên; (iii) MRC chỉ có quyền thẩm quyền bắt

1. Le: "Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River", *Ibid*, p.187.

2. Minh Thu To & Dinh Tinh Le: "Vietnam and Mekong Cooperative Mechanisms", *Southeast Asian Affairs*, 2019, p.396.

buộc các nước có dự án khai thác nước trên dòng chính sông Mê Công phải cung cấp đầy đủ thông tin về các tác động của dự án; và (iv) những thông tin này có thể được cộng đồng sử dụng để vận động việc nghiên cứu thêm các tác động xuyên quốc gia hoặc yêu cầu dừng dự án. Hiệp định chỉ có giá trị điều chỉnh những hoạt động trên dòng chính sông Mê Công, không điều chỉnh những hoạt động trên các dòng nhánh.

Có thể thấy, tính ràng buộc về mặt pháp lý của hiệp định tương đối lỏng lẻo, không đủ ngăn chặn các công trình trên dòng chính sông Mê Công có khả năng ảnh hưởng tới sự phát triển của các nước hạ lưu sông. Bên cạnh đó, hai quốc gia thượng nguồn là Trung Quốc và Mianma chỉ tham gia với tư cách là quan sát viên. Một vấn đề khác tồn tại trong các cơ chế này là tính minh bạch. Thiếu thông tin về hoạt động của các đập thủy điện đe dọa đến việc sử dụng nguồn nước một cách bền vững và công bằng bởi vì các quốc gia hạ nguồn ở vị trí yếu thế hơn trong triển khai các dự án chung¹.

3. Một số kinh nghiệm và hàm ý chính sách cho Việt Nam

3.1. Một số kinh nghiệm

Qua phân tích những vấn đề lý thuyết về ngoại giao nước và kinh nghiệm triển khai của các nước và khu vực, có thể thấy:

Thứ nhất, sự tin cậy chính trị giữa các quốc gia có vai trò then chốt để hợp tác quản lý nguồn nước thành công.

1. Le: "Enhancing Water Security in Southeast Asia: The Case of the Mekong River" *Ibid*, p.188.

Các dòng sông quốc tế chảy qua biên giới chính trị giữa các quốc gia; các nhà chính trị là người đưa ra quyết định về nguồn nước xuyên quốc gia; thể chế chính trị của các quốc gia ảnh hưởng tới khả năng hợp tác giữa các bên¹. Bên cạnh đó là vấn đề “chính trị thủy điện” (hydropolitics) do thủy điện ngày càng trở thành một trong những nguyên nhân chính gây mâu thuẫn giữa các quốc gia trong quản lý và sử dụng nguồn nước xuyên biên giới. Sự hợp tác giữa các nước có sự tin cậy chính trị thường dễ dàng hơn so với các trường hợp sự tin cậy ở mức thấp.

Thứ hai, sự tham gia của bên trung gian có vai trò quan trọng, đặc biệt khi có sự bất đối xứng về sức mạnh giữa các nước ven sông. Khi đó, nước có sức mạnh vượt trội ở lưu vực sẽ đóng vai trò dẫn dắt chương trình nghị sự về hợp tác nguồn nước. Điều này có thể khiến các quốc gia ven sông khác cảm thấy việc quản lý nguồn nước thiếu sự công bằng, do đó khiến môi trường hợp tác trở nên khó khăn hơn. Trên thực tế, việc quản lý và chia sẻ nguồn nước xuyên biên giới được thực hiện thông qua đàm phán về chia sẻ nguồn nước. Việc đàm phán này luôn mang màu sắc chính trị do việc sử dụng, chia sẻ lợi ích nguồn nước được coi là phương tiện để một quốc gia tìm kiếm các lợi ích về phát triển, an ninh, ảnh hưởng. Do đó, sự tham gia của một bên trung gian có vai trò quan trọng

1. Earle, A., Jägerskog, A. & Öjendal, J.: “Transboundary Water Management: Principles and Practice”, *Earthscan*, 2010.

trong việc gia tăng sự tin cậy lẫn nhau giữa các nước ở lưu vực sông.

Thứ ba, việc tiến hành hợp tác cần được đặt trong một môi trường chính trị lưu vực sông. Hợp tác quản lý nguồn nước quốc tế không chỉ là vấn đề kỹ thuật hay pháp lý mà cần được đặt trong bối cảnh chính trị cụ thể, cân nhắc đầy đủ sự đan xen giữa yếu tố chính trị với kinh tế, môi trường, dân sinh trong quá trình tìm được giải pháp có thể chấp nhận được cho tất cả các bên.

Thứ tư, tính thể chế hóa và ràng buộc của các thỏa thuận hợp tác càng cao thì càng tạo điều kiện thuận lợi cho hiệu quả hợp tác. Theo đó, các thỏa thuận hợp tác cần có điều khoản đòi hỏi việc phê chuẩn thỏa thuận ở các quốc gia thành viên và quan trọng hơn là đưa các quy tắc và thủ tục của hiệp định vào hệ thống luật và thể chế của các quốc gia tham gia ký kết. Tại Tiểu vùng Mê Công, việc thiếu những điều khoản như vậy trong Hiệp định Mê Công năm 1995 được coi là một trong những hạn chế chủ yếu ảnh hưởng tới tính tương thích và hiệu quả của các cơ quan thẩm quyền ở các quốc gia thành viên trong việc thực thi hiệp định.

Thứ năm, mức độ tham gia rộng rãi của các bên liên quan, bao gồm chính phủ, nhà khoa học, các tổ chức phi chính phủ và các nhóm chịu tác động trong quản lý nguồn nước trở thành xu thế chung. Sự tham gia này bắt đầu từ khâu xây dựng kế hoạch, triển khai và giám sát các hoạt động hợp tác phát triển nguồn nước. Sự tham gia rộng rãi của các bên liên quan giúp bảo đảm: (i) nâng cao chất lượng

và hiệu quả của quy trình hoạch định chính sách, nhất là cung cấp thông tin cho các cơ quan chính phủ liên quan tới tác động của việc sử dụng nguồn nước tới đời sống kinh tế - xã hội và môi trường của các bên liên quan; (ii) nâng cao uy tín của các chính phủ tham gia và quản lý nguồn nước quốc tế, bảo đảm sự ủng hộ của người dân do quá trình tham vấn sẽ giúp tạo đồng thuận xã hội và giảm thiểu các mâu thuẫn lợi ích; (iii) giúp cảnh báo sớm về các thách thức có thể phát sinh, qua đó tiết kiệm nguồn lực tài chính và thời gian trong quản lý nguồn nước quốc tế trong dài hạn.

3.2. Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Sông Mê Công có vị trí đặc biệt quan trọng cả về môi trường, kinh tế, chính trị và xã hội đối với Việt Nam. Lưu vực sông Mê Công ở Việt Nam (với nhiều con sông được gọi chung là sông Cửu Long) có diện tích khoảng 71.000 km², chiếm hơn 8% diện tích toàn lưu vực và 20% diện tích Việt Nam. Tại Việt Nam, các nhánh sông ở Tây Nguyên (như Sê San, Sê Kông, Srêpôk) nằm ở phần thượng nguồn đối với Campuchia, trong khi đồng bằng sông Cửu Long là hạ nguồn cuối cùng của lưu vực sông Mê Công¹. Đồng bằng sông Cửu Long ở phía nam Việt Nam có diện tích trên 40.000 km², chiếm 12% tổng diện tích tự nhiên cả nước, là vựa lúa lớn nhất của Việt Nam và là nơi sinh sống của

1. Truy cập tại <http://vnmc.gov.vn/newsdetail/101/luu-vuc-song-me-cong-tai-viet-nam.aspx>.

khoảng 20 triệu dân. Những năm gần đây, hạ nguồn sông Mê Công, đặc biệt là đồng bằng sông Cửu Long, đang phải đối mặt với những thách thức lớn về an ninh nguồn nước, đặc biệt là việc thiếu nước trầm trọng¹ và kéo dài do nhiều nguyên nhân đã dẫn tình trạng hạn hán, xâm nhập mặn ở mức chưa từng có trong lịch sử, sự sụt giảm nước ngầm và sụt giảm phù sa kéo theo mất cân bằng sinh thái và nhiều vấn đề môi trường khác.

Từ những phân tích về lý thuyết và thực tiễn, với vị trí là một nước hạ nguồn của sông Mê Công, việc tham gia vào các cơ chế hợp tác tiểu vùng về nguồn nước, và thúc đẩy ngoại giao nước trong tổng thể chính sách đối ngoại của Việt Nam là rất quan trọng, giúp bảo đảm an ninh nguồn nước. Để làm được điều này, Việt Nam cần có một chiến lược tổng thể về nguồn nước và ngoại giao nước dựa trên cách tiếp cận toàn diện, đa ngành, đa lĩnh vực, đa tầng nấc. Để quản trị vấn đề an ninh nguồn nước một cách hiệu quả, cần sự phối hợp của các biện pháp chính trị - ngoại giao, luật pháp quốc tế cũng như sự tham gia của các chủ thể quốc gia và phi quốc gia. Cụ thể:

Thứ nhất, cần xác định ngoại giao nước là một phương thức ngoại giao chuyên biệt trong tổng thể chính sách đối ngoại Việt Nam, song hành cùng các phương thức ngoại

1. Theo Ủy hội sông Mê Công, mức nước tại các trạm quan trắc ở hạ nguồn sông Mê Công trong đợt hạn hán năm 2019 ở mức thấp nhất đo được trong lịch sử.

giao khác như ngoại giao môi trường, ngoại giao năng lượng, ngoại giao lương thực để cùng đóng góp vào hiện thực hóa thành công Mục tiêu 6 (đảm bảo sự sẵn có và quản lý bền vững nguồn nước và cải thiện các điều kiện vệ sinh cho tất cả mọi người) cũng như các mục tiêu liên quan của các Mục tiêu phát triển Bền vững đến 2030 của Liên hợp quốc. Một mặt, ngành ngoại giao cần đóng vai trò *chủ động, tiên phong* trong ngoại giao nước thông qua: (i) thúc đẩy các tiến trình xây dựng lòng tin, ngoại giao phòng ngừa, tạo môi trường chính trị thuận lợi và đưa quan hệ với các nước đi vào chiều sâu để tăng thiện chí, xây dựng trong trao đổi, đàm phán, hợp tác bảo đảm an ninh nguồn nước; (ii) phát huy vai trò tích cực, chủ động, dẫn dắt sáng kiến tại các cơ chế, diễn đàn đa phương, lồng ghép vấn đề an ninh nguồn nước với các vấn đề kinh tế - xã hội khác theo cách tiếp cận an ninh toàn diện, phát triển bền vững, gắn sự phát triển bền vững của Tiểu vùng Mê Công với sự phát triển bền vững của Cộng đồng ASEAN; (iii) điều phối, thu hút sự hỗ trợ kỹ thuật, nâng cao năng lực của các đối tác, các tổ chức quốc tế và tổ chức phi chính phủ. Mặt khác, ngành ngoại giao cần tiếp tục vai trò *phôi hợp, hỗ trợ* với các bộ, ngành, địa phương liên quan đẩy mạnh hợp tác quốc tế về bảo đảm an ninh nguồn nước, cùng các nước tăng cường thể chế hóa và tính ràng buộc của các khuôn khổ, định chế hợp tác về nguồn nước.

Thứ hai, cần tiếp tục chú trọng nâng cao vai trò của các cơ chế khu vực, bao gồm các cơ chế hợp tác tiểu vùng, hợp

tác nhóm (3-4 bên) và các cơ chế khu vực do ASEAN dẫn dắt. Một mặt, Việt Nam cần tăng cường sự phối hợp, nâng cao hiệu quả của các cơ chế hợp tác tiểu vùng, đặc biệt là Ủy hội sông Mê Công (MRC), cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương (LMC), Quan hệ đối tác Mỹ - Mê Công (MUSP) tranh thủ nguồn lực từ các cơ chế hợp tác với các đối tác của tiểu vùng như với Trung Quốc, Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, EU, Ôxtrâyliya, Niu Dilân. Mặt khác, tận dụng các diễn đàn do ASEAN dẫn dắt để thúc đẩy trao đổi, hợp tác về vấn đề an ninh nguồn nước.

Thứ ba, ở khía cạnh luật pháp, ngoại giao nước của Việt Nam cần được xây dựng trên cơ sở tôn trọng và thúc đẩy sử dụng các nguyên tắc, tập quán và luật pháp quốc tế về sử dụng nước ở những con sông quốc tế. Cần thúc đẩy các nước hướng tới thiết lập một khuôn khổ điều chỉnh nguồn nước sông Mê Công, thông qua: (i) xác định các nguyên tắc của luật tập quán quốc tế điều chỉnh nguồn nước sông Mê Công, cụ thể là “nguyên tắc sử dụng công bằng và hợp lý”, “nghĩa vụ không làm hại đến quốc gia ven sông khác”, “nghĩa vụ bảo vệ môi trường nước” và “nghĩa vụ thông báo trước và tham vấn”; (ii) củng cố khuôn khổ pháp lý khu vực để bảo đảm việc phát triển bền vững nguồn nước sông Mê Công thông qua khuyến khích tất cả các quốc gia lưu vực sông Mê Công chưa là thành viên tham gia Công ước nguồn nước 1997 của Liên hợp quốc. Bên cạnh nhấn mạnh các nguyên tắc của luật tập quán quốc tế có giá trị ràng buộc với tất cả các quốc gia, cần đồng thời thúc đẩy việc xây dựng khuôn khổ

pháp lý khu vực, đàm phán để ký kết một văn kiện pháp lý khu vực mới về nguồn nước sông Mê Công; (iii) nâng cao nhận thức và hiểu biết trong khu vực về quy định của luật pháp quốc tế liên quan đến việc sử dụng nguồn nước sông Mê Công và lựa chọn cơ chế để củng cố khuôn khổ pháp lý khu vực. Việc nghiên cứu kỹ lưỡng Hiệp định hợp tác phát triển bền vững lưu vực sông Mê Công (Hiệp định Mê Công năm 1995) và những văn bản thực thi kèm theo để trên cơ sở đó đưa ra những kiến nghị về củng cố những văn bản pháp lý này; và việc xây dựng các lập luận chứng minh sự tồn tại của các nguyên tắc của luật pháp quốc tế có giá trị pháp lý ràng buộc các quốc gia cùng chia sẻ nguồn nước quốc tế có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với những quốc gia hạ nguồn như Việt Nam. Trong tương lai, cần tiến tới xây dựng Bộ Quy tắc ứng xử (COC) trong việc khai thác sử dụng nguồn nước sông Mê Công - Lan Thương.

Thứ tư, phối hợp trong trao đổi thông tin cần trở thành một trong những trọng tâm của ngoại giao nước, trên các nội dung: (i) chia sẻ thông tin, số liệu khí tượng thủy văn, tình hình diễn biến lưu lượng và việc khai thác tài nguyên nước trong mùa mưa và mùa khô. Đây là bước đầu tiên quan trọng của quá trình xây dựng lòng tin, giúp cải thiện dự báo dòng chảy, phối hợp kế hoạch phát triển dòng sông của mỗi nước, tạo cơ sở nghiên cứu khả năng xây dựng và thực hiện các dự án phát triển chung; (ii) hợp tác ứng phó với lũ lụt, hạn hán; triệt để tận dụng kênh liên lạc (đường dây nóng) trong hợp tác xử lý các tình huống khẩn cấp trên sông

Mê Công; xây dựng cơ chế tài chính bảo hiểm rủi ro thiên tai và hỗ trợ tái thiết, khắc phục hậu quả; (iii) hợp tác nghiên cứu khoa học chung (iv) hợp tác nghiên cứu xây dựng Quy chế vận hành liên hồ chứa nước dọc theo dòng chảy Lan Thương - Mê Công nhằm bảo đảm lưu lượng dòng chảy ổn định, dự báo được cho sinh kế và phát triển của khu vực hạ lưu. Bên cạnh đó, Việt Nam nên tham gia tích cực vào các diễn đàn khu vực, thế giới về tài nguyên nước, tính đến việc đăng cai tổ chức các hoạt động về nước trong các khuôn khổ hợp tác về nước ở cấp toàn cầu và khu vực; (v) cần hợp tác với các bên theo hướng khuyến khích sự kết nối giữa các cơ chế khu vực hiện có có nội dung về hợp tác quản lý nguồn nước Mê Công như Ủy hội sông Mê Công, Cơ chế hợp tác Mê Công - Lan Thương, Đối tác Mỹ - Mê Công...

Thứ năm, kêu gọi và tranh thủ sự tham gia của các đối tác bên ngoài, các nhà tài trợ (Ngân hàng Thế giới, Liên hợp quốc, Ngân hàng Phát triển châu Á...), các tổ chức phi chính phủ, khối tư nhân vào việc khai thác và sử dụng nước, đầu tư kết cấu hạ tầng... một cách hiệu quả và có trách nhiệm. Về cách tiếp cận, nên bắt đầu vận động các đối tác tài trợ các dự án nghiên cứu khoa học, xây dựng cơ sở dữ liệu, nâng cao năng lực liên quan đến tiểu vùng Mê Công.

CHƯƠNG 8

NGOẠI GIAO Y TẾ

Đại dịch COVID-19 bùng phát trên phạm vi toàn cầu là chuỗi nối dài các khủng hoảng y tế mà nhân loại phải đối mặt từ khi bước vào thế kỷ XXI. Việc thiếu hụt nghiêm trọng vắcxin, các vật tư, trang thiết bị đối phó với dịch bệnh buộc các nước phải vận dụng nhiều phương thức, biện pháp nhằm bổ sung, trang trải, trong đó thông qua con đường tiếp xúc, vận động ngoại giao giữ vị trí đáng kể. Lĩnh vực y tế từ lâu đã là một nhân tố được các nước tính đến khi hoạch định chính sách đối ngoại tổng thể, đồng thời đây cũng là một trong nhiều vấn đề toàn cầu dành được sự quan tâm đáng kể của các thể chế quốc tế. Tuy nhiên, chỉ thông qua các cuộc khủng hoảng dịch bệnh, từ SARS năm 2003, Ebola năm 2014 cho đến COVID-19 từ cuối năm 2019 đến nay, ngoại giao y tế mới thu hút được sự chú ý. Và cũng chỉ thông qua những sự kiện tương tự, các nước nhỏ mới đang thực sự cho thế giới thấy được sức mạnh ngoại giao y tế của mình. Câu chuyện thành công của Việt Nam trong kiểm soát dịch COVID-19 và hỗ trợ, hợp tác các nước đang mở ra cơ hội thúc đẩy ngoại giao y tế như một hình thức ngoại giao chuyên biệt nhằm

góp phần thực hiện các mục tiêu đối ngoại, nâng cao vị thế quốc tế của đất nước.

1. Ngoại giao y tế: cách tiếp cận lý thuyết

1.1. Lịch sử phát triển khái niệm ngoại giao y tế

Peter Bourne, trợ lý đặc biệt của Tổng thống Mỹ về các vấn đề y tế dưới thời Chính quyền Carter, đã mở ra khái niệm ngoại giao y tế (medical diplomacy) trong quan hệ quốc tế. Trong bài viết “Một quan hệ đối tác cho vấn đề chăm sóc sức khỏe quốc tế” công bố năm 1978, Peter Bourne đã khẳng định ngoại giao y tế là “một công cụ để cải thiện quan hệ quốc tế” và các vấn đề y tế “có thể trở thành nền tảng cho việc mở ra đối thoại và xóa nhòa các rào cản về ngoại giao”¹. Nói cách khác, ngoại giao y tế có thể trở thành phương tiện thiết lập các kênh liên lạc giúp hòa giải giữa các quốc gia khi quan hệ trở nên căng thẳng hay bị cắt đứt. Do đó, vấn đề y tế trong đối ngoại dần đã trở thành lĩnh vực có thể giúp giải quyết lợi ích chung giữa các quốc gia một cách hiệu quả.

Trải qua nhiều thập kỷ, y tế trong công tác nghiên cứu, hoạch định chính sách, triển các khai chương trình nghị sự đối ngoại đã trở nên phổ biến. Điều này kéo theo sự hình thành của một loạt các khái niệm đương đại về ngoại giao y tế theo lý thuyết đa nguyên trong quan hệ quốc tế, mà ở đó,

1. Peter Bourne: “A partnership for international health care”, *Public Health Reports*, 93 (2), 1978, pp.114-123.

sự đa dạng về tính chất thách thức, chủ thể tham gia, phạm vi và mức độ tác động của vấn đề y tế nói riêng và các vấn đề toàn cầu nói chung đòi hỏi sự tham gia của tất cả các hình thức ngoại giao song phương và đa phương¹.

Dù xuất hiện từ sớm song các nghiên cứu về vai trò của y tế trong ngoại giao mới chỉ thực sự thu hút quan tâm của giới chính khách và học giả trong khoảng một thập niên gần đây. Trong báo cáo “Cơ hội và thách thức chiến lược trong mối tương quan giữa y tế toàn cầu và chính sách đối ngoại” trình lên Liên hợp quốc năm 2009 theo yêu cầu tại Nghị quyết 63/33 của Đại hội đồng, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) đã nhấn mạnh sự chuyển đổi của y tế từ “một lĩnh vực chuyên môn đơn thuần sang sự ghi nhận về vai trò trung tâm đối với sự tồn tại, tăng trưởng kinh tế và gia tăng phụ thuộc lẫn nhau với các lĩnh vực khác”².

Tại Hội nghị về Ngoại giao y tế toàn cầu do Quỹ Rockefeller và WHO tổ chức năm 2009, một định nghĩa cụ thể về ngoại giao y tế toàn cầu (global health diplomacy) cũng đã được phát triển. Theo đó, đây là một loại hình hoạt động ngoại giao được thực hiện thông qua “quá trình hoạch định chính sách với sự tham gia đàm phán của các quốc gia, tổ chức liên chính phủ và chủ thể phi nhà nước về các biện

1. Ilona Kickbusch: *Global Health Diplomacy*, Springer, 2013.

2. The Secretary-General A/64/365: “Global Health and Foreign Policy: Strategic Opportunities and Challenges”, 2009. Truy cập tại www.who.int/trade/foreignpolicy/en/.

pháp đối phó với các thách thức về y tế”, hoặc “sử dụng các khái niệm hoặc cơ chế y tế trong các chiến lược đàm phán và hoạch định chính sách để đạt được các mục tiêu chính trị, kinh tế, hoặc xã hội”¹. Sau này D. Fidler đã đưa ra giải thích cho định nghĩa trên, xác định ngoại giao y tế có thể được triển khai thông qua hai kịch bản. *Một là để đối phó trực tiếp với các thách thức về y tế, ví dụ như bệnh truyền nhiễm. Hai là vấn đề y tế được sử dụng như một công cụ nhằm đạt được các mục tiêu đối ngoại khác*², mà qua lăng kính của Joseph Nye, còn được gọi là công cụ triển khai “sức mạnh mềm” hoặc “sức mạnh thông minh”. Nhìn chung, hai bối cảnh trên cũng giúp giới hạn phạm vi điều chỉnh và xác định các chủ thể tham gia trong lĩnh vực ngoại giao y tế.

Mặt khác, giai đoạn này cũng chứng kiến sự xuất hiện của nhiều nghiên cứu có cách tiếp cận ngoại giao y tế khác nhau. *Thứ nhất* là sự khác biệt trong cách sử dụng tên gọi. Một số học giả (Ilona Kickbusch, Gaudenz Silberschmidt, Paulo Buss, Christian Erk...) sử dụng khái niệm “ngoại giao y tế toàn cầu”, trong khi một số khác (Buss, Faid, Feldbaum, Michaud, Fidler, Lee và Smith) sử dụng thuật ngữ “ngoại giao y tế”. Đây là hai thuật ngữ phổ biến bên cạnh một loạt các thuật ngữ tương tự song có nội hàm cụ thể hơn như

1. Celia Almeida: *Global Health Diplomacy: A Theoretical and Analytical Review*, Oxford Research Encyclopedia, 2020.

2. David Fidle: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, OUP Oxford, 2013.

“ngoại giao dịch bệnh” (disease diplomacy) của nhóm tác giả Sara E. Davies, Adam Kamradt - Scott và Simon Rushton), “ngoại giao vắc-xin” (vaccine diplomacy) của tác giả Peter Hotez hay “ngoại giao khẩu trang” (mask diplomacy) nổi lên trong đại dịch COVID-19 hiện nay của tác giả Brian Wong¹.

1.2. Nội hàm khái niệm ngoại giao y tế

Qua phân tích nội dung trên đây, có thể thấy khái niệm ngoại giao y tế bao gồm hai nội hàm chủ yếu: ngoại giao y tế toàn cầu (global health diplomacy) và ngoại giao y tế quốc gia. *Nội hàm thứ nhất* liên quan đến việc phòng, chống dịch bệnh và bảo vệ sức khỏe người dân, với tư cách là một vấn đề toàn cầu. Trong lịch sử, các đợt bùng phát dịch bệnh đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến tính mạng và sức khỏe người dân - một thành tố quan trọng của sức mạnh quốc gia (chẳng hạn dịch bệnh than “Cái chết đen” trong thế kỷ XIV làm chết đến khoảng 200 triệu người), cũng như gây thiệt hại to lớn cho nền kinh tế (như dịch COVID-19 hiện nay). Sau khi Chiến tranh lạnh kết thúc, quá trình toàn cầu hóa được đẩy mạnh cả về lượng lẫn về chất đã kéo theo hệ quả là sự nổi lên của một loạt các vấn đề toàn cầu, trong đó có dịch bệnh. Các đợt bùng phát dịch bệnh xảy ra trong thế kỷ XXI có đặc điểm ở tính xuyên quốc gia và quốc tế chưa từng có, trải

1. Brian Wong: “China’s Mask Diplomacy”, *The Diplomat Magazine*, 2020. Truy cập tại <https://thediplomat.com/2020/3/chinas-mask-diplomacy/>.

khắp các châu lục như dịch SARS năm 2003, đại dịch cúm năm 2009, dịch Ebola năm 2014, dịch COVID-19 bắt đầu từ cuối năm 2019... Đặc tính “toàn cầu” có nghĩa rằng, không một quốc gia riêng lẻ nào có thể tự mình xử lý vấn đề dịch bệnh, mà cần đến sự quản trị toàn cầu.

Như vậy, ngoại giao y tế toàn cầu là một bộ phận của quản trị toàn cầu về y tế. Điều này được thể hiện trong cách tiếp cận đối với thuật ngữ “ngoại giao y tế toàn cầu”. Nếu như nhóm tác giả Kickbusch, Gaudenz Silberschmidt, Paulo Buss và Christian Erk định nghĩa ngoại giao y tế toàn cầu phản ánh quá trình đàm phán của nhiều loại chủ thể ở nhiều cấp độ khác nhau, giúp định hình và quản lý môi trường chính sách toàn cầu cho y tế¹, thì nhóm tác giả Adams, Novotny và Leslie lại cho rằng đây là hoạt động ngoại giao giúp cải thiện y tế toàn cầu và khiến môi trường quan hệ quốc tế trở nên tốt hơn. Trong khi đó, các tác giả Horton và Fauci cho rằng ngoại giao y tế toàn cầu “giúp dịch chuyển chính sách đối ngoại từ các tranh luận lợi ích quốc gia sang chủ nghĩa vị tha toàn cầu (global altruism), từ đó giành được thiện cảm của người dân ở các nước nghèo hơn...”².

Với *nội hàm thứ hai*, ngoại giao là một công cụ để ứng phó với các vấn đề y tế của quốc gia. Từ năm 2007, các tác giả Susan Blumenthal và Elise Schlissel trong bài viết

1. Ilona Kickbusch: *Global Health Diplomacy, Ibid.*

2. Fauci AS.: *The expanding global health agenda: a welcome development*, Nat Med, 2007.

“Ngoại giao y tế: liều thuốc cho nền hòa bình” đã giới thiệu ba nội dung chính của ngoại giao y tế quốc gia. Hai tác giả cho rằng, ngoại giao y tế trước hết là công cụ tự vệ trong bối cảnh toàn cầu hóa, các quốc gia ngày càng gia tăng kết nối với nhau cũng như sự gia tăng các mối đe dọa từ dịch bệnh, sau đó là một công cụ giúp triển khai sức mạnh thông minh, và cuối cùng là phương tiện tạo cầu nối hợp tác giữa các loại hình chủ thể khác nhau trong việc cải thiện y tế công (public health)¹. Tương tự, HEALTH Diplomats, một tổ chức tư vấn trong lĩnh vực y tế, dinh dưỡng và sức khỏe, từ năm 2009 đã cho rằng ngoại giao y tế là “hoạt động có sự tham gia của các chủ thể nhằm chọn ra các công cụ y tế công và chính trị cho mục đích đại diện, hợp tác, giải quyết tranh chấp, cải thiện hệ thống y tế và bảo đảm quyền được chăm sóc sức khỏe cho nhóm người dễ bị tổn thương”². Cách tiếp cận này sau cũng được nhóm tác giả Kelley Lee và Richard Smith ủng hộ trong một nghiên cứu về ngoại giao y tế toàn cầu năm 2011³.

Hoạch định và triển khai tốt ngoại giao y tế ở cả hai nội hàm sẽ mang lại hệ quả tích cực là nâng cao hình ảnh quốc gia và tầm ảnh hưởng của đất nước trên trường quốc tế.

1. Susan J. Blumenthal & Elise Schlissel: “Health Diplomacy: A Prescription for Peace”, *Huffpost*, 2011. Truy cập tại https://www.huffpost.com/entry/health-diplomacy-a-prescr_b_73267.

2. Truy cập tại https://healthdiplomats.com/index.php?page=31_health_overview.

3. Kelley Lee & Richard Smith: *What is “Global Health Diplomacy”?* A conceptual review, 2011.

Tham gia và đóng góp tích cực vào quản trị toàn cầu trong lĩnh vực y tế, một quốc gia có thể nâng cao vai trò lãnh đạo của mình đối với các vấn đề toàn cầu. Đây là điều mà Nhật Bản hướng đến khi ban hành “Chiến lược về ngoại giao y tế toàn cầu” năm 2013. Bên cạnh đó, thực hiện tốt công tác chăm sóc sức khỏe và phòng chống bệnh dịch cho người dân cũng là một cách để nâng cao hình ảnh quốc gia trong mắt bạn bè quốc tế. Đây là một cách triển khai sức mạnh thông minh trong điều kiện nguồn lực hạn chế như trường hợp Cuba hay Việt Nam trong cuộc chiến chống COVID-19 gần đây.

Nhìn chung, cho tới nay chưa có một khái niệm nào có thể khái quát, hệ thống và đồng nhất được toàn bộ các nội hàm của “ngoại giao y tế” cũng như “ngoại giao y tế toàn cầu”. Các diễn giải đối với hai thuật ngữ trên cơ bản đều tồn tại song song và được đông đảo giới học giả nghiên cứu về y tế chấp nhận. Trong giới hạn nghiên cứu về đặc thù triển khai hoạt động ngoại giao y tế của chủ thể nhà nước và tổ chức khu vực, cũng như phục vụ đánh giá hiệu quả của các hoạt động triển khai đó, nhất là trong ứng phó với đại dịch COVID-19 hiện nay, có thể hiểu *ngoại giao y tế liên quan đến các hoạt động đối ngoại giữa các nước, nhằm trực tiếp giải quyết các thách thức về y tế trong nước, bao gồm việc bảo đảm sức khỏe cho người dân, đồng thời thông qua các hoạt động từ viện trợ nhân đạo cho đến mua bán, trao đổi các vật tư thiết yếu giúp gia tăng vị thế và ảnh hưởng của một quốc gia*. Cách tiếp cận này cơ bản phù hợp với khung phân tích mà Fidler đã đưa ra, và

cũng đã được nhiều học giả sử dụng trong các nghiên cứu về ngoại giao y tế gần đây. Điển hình là tác giả Paulo Buss và Sebastián Tobar trong bài viết về ngoại giao y tế tại khu vực Mỹ Latinh và Caribê năm 2018 cũng đã cho rằng, *ngoại giao y tế là một hoạt động thay đổi chính trị của một quốc gia nhằm đồng thời cải thiện/giải quyết vấn đề y tế bên trong mà vẫn củng cố và duy trì được quan hệ quốc tế ở bên ngoài*¹.

1.3. Nội dung hoạt động ngoại giao y tế

Các nghiên cứu về ngoại giao y tế dù chưa nhiều và đầy đủ, song phần nào đó đã khái quát và hệ thống hóa được khung phân tích về lĩnh vực này.

Về hình thức, nhóm tác giả Rebecca Katz, Sarah Kornblet, Grace Arnold, Eric Lief và Julie E. Fischer trong bài viết “Định nghĩa ngoại giao y tế: Nhu cầu thay đổi trong kỷ nguyên toàn cầu hóa” công bố năm 2011 cho rằng hoạt động ngoại giao y tế cơ bản sẽ nằm trong 3 loại hình chính. *Hình thức đầu tiên* là ngoại giao cốt lõi, nhằm nói tới các hoạt động đàm phán chính thức giữa các chủ thể nhà nước. *Hình thức thứ hai* là ngoại giao đa chủ thể, nói tới hoạt động đàm phán giữa các quốc gia với các chủ thể khác, song các chủ thể không bị ràng buộc bởi một thỏa thuận. *Hình thức thứ ba* là ngoại giao không chính thức, hoạt động đối ngoại được thực

1. Paulo Buss & Sebastián Tobar: *Health Diplomacy in the Political Process of Integration in Latin America and the Caribbean*, Oxford Research Encyclopedia, 2018.

hiện giữa nhiều loại hình chủ thể khác nhau trong hệ thống quốc tế¹. Đối chiếu với thực tiễn các hoạt động đối ngoại trong đối phó với các thách thức y tế hiện nay, bao gồm triển khai quan hệ đối tác giữa cơ quan y tế chính phủ các nước, ví dụ Trung tâm kiểm soát dịch bệnh (CDC) của Mỹ với CDC các nước, giữa chủ thể nhà nước với thể chế khu vực như điện đàm Mỹ - ASEAN trong ứng phó với dịch COVID-19..., hình thức thứ hai có thể coi là nội hàm phù hợp để tiếp cận và phát triển nghiên cứu về ngoại giao y tế.

Về mục đích, theo tác giả Fidler, các hoạt động ngoại giao y tế diễn ra chủ yếu nhằm: đối phó với các thách thức y tế cụ thể và là công cụ thực thi “sức mạnh mềm” nhằm đạt được các mục tiêu đối ngoại khác². Trong đối phó với các thách thức y tế cụ thể, Fidler chỉ ra 4 loại hình thách thức y tế khác nhau: (i) các bệnh truyền nhiễm; (ii) các bệnh không lây nhiễm; (iii) năng lực hệ thống y tế của một quốc gia; (iv) các tác nhân xã hội có thể ảnh hưởng tới y tế. Đối với kịch bản ngoại giao y tế được sử dụng như một công cụ đối ngoại, Fidler nhấn mạnh bối cảnh các chủ thể nhà nước coi y tế như một thứ vũ khí được sử dụng nhằm phục vụ việc tranh giành quyền lực, ảnh hưởng và lợi thế trong chính trị quốc tế³, và kịch bản này

1. Rebecca Katz, Sarah Kornblet, Grace Arnold, Eric Lief & Julie E. Fischer: *Defining Health Diplomacy: Changing Demands in the Era of Globalization*, George Washington University, 2011.

2, 3. David Fidler: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, OUP Oxford, 2013.

thường gặp trong ngoại giao song phương. Điều này cũng góp phần lý giải nguyên nhân các nước cho viện trợ thường ưa thích việc chủ động kết nối với nước nhận viện trợ, hơn là thông qua một tổ chức đa phương.

Qua đây, có thể thấy, mục tiêu cơ bản có thể đặt ra của ngoại giao y tế là việc theo đuổi mục đích y tế cũng như củng cố và cải thiện quyền lực chính trị thông qua một loạt các hoạt động nhằm đạt được cam kết và đồng thuận giữa các chủ thể tham gia trong đối phó với các thách thức y tế có tầm ảnh hưởng vượt ra ngoài biên giới của một nước. Tuy nhiên, do từ trước đến nay, vấn đề y tế không đóng vai trò trung tâm trong ưu tiên hoạch định chính sách, song khi nổi lên lại có mức độ, phạm vi ảnh hưởng chi phối và bao trùm lên khắp các lĩnh vực, nhất là trong các vấn đề đối ngoại, thương mại, chính trị và các vấn đề toàn cầu khác. Các nước do đó sẽ tùy thuộc vào mục tiêu bảo đảm an ninh y tế quốc gia, khu vực và toàn cầu, cũng như tiềm lực sẵn có bên trong để xây dựng và triển khai các hoạt động ngoại giao y tế tương ứng.

Dựa trên mục tiêu cơ bản, nhu cầu chiến lược và tiềm lực kinh tế của một nước, ngoại giao y tế từ đó cũng sẽ có hai cách thức triển khai cụ thể: (i) *ngoại giao y tế phòng bệnh* là việc đặt ra một chiến lược dài hơi, trong đó đề ra nhiều kịch bản dự phòng, huy động được nhiều nguồn lực to lớn để vừa giải quyết các thách thức y tế trong nước vừa bảo đảm duy trì và củng cố vị thế, tầm ảnh hưởng thông qua các khoản viện trợ y tế, nhân đạo, cũng như thông qua thúc đẩy

các cơ chế dẫn dắt trong hệ thống quan hệ quốc tế. (ii) *ngoại giao y tế chữa bệnh* là việc đặt ra các kịch bản đối phó dựa trên kinh nghiệm thực tiễn lịch sử để lại, vận dụng hiệu quả nguồn lực hữu hạn trong các biện pháp chủ động ứng phó với thách thức y tế, đồng thời có khả năng đóng góp, cung ứng một phần lợi thế ngách vượt trội đó giúp chiếm lòng tin quốc tế, nâng tầm vị thế quốc gia.

Tóm lại, y tế ngày càng trở thành một vấn đề then chốt đối với triển khai đối ngoại tổng thể, và cũng là một khía cạnh quan trọng trong hoạt động quản trị toàn cầu. Trong bối cảnh an ninh y tế đang ngày càng được quan tâm và có thể được đặt ngang hàng với các mũi nhọn về an ninh kinh tế, an ninh quân sự, thậm chí có tác động trực tiếp tới sức mạnh cứng của một quốc gia, việc các chính phủ cần phát huy và nâng cao vai trò dẫn dắt nhằm đối phó và tránh được các thảm họa y tế trên phạm vi toàn cầu đang ngày càng là điều cần được lưu tâm.

2. Thực tiễn và kinh nghiệm triển khai ngoại giao y tế của một số nước

2.1. Mỹ

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, lợi thế của phe thắng trận đã giúp Mỹ sớm triển khai nhiều biện pháp hỗ trợ nhân đạo quốc tế và y tế toàn cầu, trong đó có việc thúc đẩy viện trợ nhân đạo. Mỹ từ cuối thập niên 1950 đã cung cấp viện trợ y tế quốc tế lên tới 40 triệu USD cho các nước đang phát triển. Tại thời điểm thành lập Cơ quan phát triển quốc tế Mỹ (USAID) năm 1961, Tổng thống John Kennedy đã nhấn

mạnh việc tiếp cận các nước thông qua viện trợ y tế và một số lĩnh vực khác sẽ giúp nước Mỹ thúc đẩy lợi ích quốc gia cũng như hỗ trợ các mục tiêu chính sách đối ngoại quan trọng¹. Sau này, cựu Bộ trưởng Y tế và Dịch vụ nhân sinh dưới thời Tổng thống George.W. Bush, Tommy Thompson, cũng đã có nhận định tương tự, khẳng định việc viện trợ y tế và nhân đạo cho các quốc gia dễ bị tổn thương đã giúp nước Mỹ đánh bại và chiến thắng chủ nghĩa khủng bố.

Có thể nói, viện trợ nhân đạo là một trong những biểu hiện đầu tiên, xuyên suốt của ngoại giao y tế Mỹ. Cho tới nay, Mỹ vẫn là cường quốc đi đầu trong việc tài trợ chính cho các nỗ lực viện trợ y tế trên phạm vi toàn cầu. Số liệu của Quỹ Gia đình Kaiser (Kaiser Family Foundation), một tổ chức phi chính phủ của Mỹ chuyên nghiên cứu về các vấn đề y tế, cho thấy các khoản ngân sách hỗ trợ của Mỹ cho nỗ lực trên đã tăng từ 5,4 tỷ USD năm 2006 lên 11 tỷ USD vào năm 2019 (mức cao nhất Mỹ từng viện trợ là 11,4 tỷ USD năm 2015)². Theo Kaiser, các khoản viện trợ do

1. Josh Michaud & Jen Kates: "Raising the profile of diplomacy in the U.s. Global health response: a backgrounder on global health diplomacy", *the Kaiser Family Foundation*, September 2012; Kennedy JF: *Special Message to the Congress on Foreign Aid [speech transcript]*, March 22, 1961. Truy cập tại <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=8545#axzz1zrkDbM1d>.

2. *The U.S. Government and Global Health*, 2019. Truy cập tại <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-global-health/>.

Chính phủ Mỹ triển khai có một số đặc điểm và xu hướng đáng chú ý: (i) phần lớn khoản tiền viện trợ được Quốc hội phê chuẩn và phân bổ cho các cơ quan chính phủ liên bang như Bộ Ngoại giao, bao gồm cả USAID, Bộ Y tế và Bộ Quốc phòng; (ii) hơn 80% giá trị các khoản viện trợ được cung cấp theo con đường song phương, trong đó phân bổ lớn nhất cho các nước khu vực châu Phi, tiếp đến là các khu vực châu Á - Thái Bình Dương¹.

Một bộ phận cấu thành quan trọng trong nỗ lực triển khai ngoại giao y tế của Mỹ là việc tham gia thành lập, vận hành, dẫn dắt các tổ chức đa phương cũng như các sáng kiến, chương trình y tế toàn cầu. Từ cuối thế kỷ XIX, Mỹ đã tích cực tham gia Hội nghị quốc tế về y tế của các nước châu Âu. Trong thế kỷ XX, Mỹ là nước thúc đẩy thành lập các thể chế quốc tế về y tế, trong đó có Tổ chức Y tế thế giới (WHO) năm 1948 và Tổ chức Y tế châu Mỹ (PAHO) năm 1949. Sang đầu thế kỷ XXI, các sáng kiến trong lĩnh vực y tế quốc tế của Mỹ trong việc đối phó dịch bệnh và các thách thức y tế trên phạm vi toàn cầu đã tăng mạnh. Năm 2002, Mỹ đã giúp đỡ thành lập Quỹ toàn cầu đối phó với các bệnh AIDS, lao và sốt rét. Năm 2003, việc thành lập Kế hoạch cứu trợ khẩn cấp của Tổng thống G.W. Bush trong cứu trợ bệnh AIDS (PEPFAR) cùng với Văn phòng điều phối toàn cầu ứng phó với bệnh AIDS trực thuộc Bộ

1. *The U.S. Government and Global Health*, 2019. Truy cập tại <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-global-health/>.

Ngoại giao Mỹ đã giúp Mỹ tăng cường giám sát các nỗ lực phòng chống AIDS trên phạm vi toàn cầu. Một nỗ lực tương tự nhằm đối phó với bệnh sốt rét cũng đã được thúc đẩy thông qua Sáng kiến đẩy lùi bệnh sốt rét của Tổng thống vào năm 2005. Giai đoạn 2006-2008, thông qua USAID và CDC, Mỹ cũng đã thúc đẩy chương trình và sáng kiến nhằm đối phó với các căn bệnh truyền nhiễm nhiệt đới dễ bị bỏ qua (Neglected Tropical Diseases). Dưới thời Tổng thống Obama, Cơ quan an ninh y tế và phòng vệ sinh học toàn cầu trực thuộc Hội đồng An ninh quốc gia Mỹ cũng đã được thành lập (từ năm 2015) nhằm thúc đẩy các nỗ lực chuẩn bị đối phó cho các đại dịch tương tự như dịch Ebola năm 2014 trong tương lai. Trong hỗ trợ an ninh y tế toàn cầu, Mỹ cũng đóng vai trò quan trọng trong sự phát triển của chương trình An ninh y tế toàn cầu (GHSA) - diễn đàn quốc tế về y tế được thành lập từ năm 2014 với thành viên gồm 67 quốc gia, các tổ chức quốc tế, phi chính phủ và khu vực tư nhân. Thông qua cơ chế của GHSA, Bộ Ngoại giao, USAID, Bộ Quốc phòng và CDC của Mỹ đã cùng chính phủ các nước đối tác nâng cao năng lực ứng phó với các đợt dịch bệnh, cũng như đạt được các mục tiêu đề ra về bảo đảm an ninh y tế toàn cầu¹.

1. *The U.S. Government and Global Health*, 2019. Truy cập tại <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-global-health/>.

Để có thể vận hành và triển khai các nỗ lực đáng kể về ngoại giao y tế như trên, Mỹ qua nhiều thời kỳ tổng thống cũng đã xây dựng và phát triển một cách có hệ thống từ văn bản chiến lược cho tới bộ máy tổ chức, đội ngũ nhân sự cũng như đẩy mạnh nghiên cứu phát triển trong lĩnh vực liên quan. Về xây dựng chiến lược, từ những năm cuối thế kỷ XX, Mỹ đã dần ý thức được tác động và ảnh hưởng to lớn của các thách thức y tế đối với cả đời sống chính trị, kinh tế và xã hội. Chiến lược An ninh quốc gia của Mỹ năm 1996 và Tuyên bố của Tổng thống Bill Clinton năm 2000 đã chính thức thừa nhận dịch bệnh (HIV/AIDS) là một trong các mối nguy cơ đe dọa an ninh quốc gia đối với Mỹ¹. Các văn bản chiến lược của chính quyền Mỹ sau này, bao gồm chiến lược phòng vệ sinh học quốc gia, luôn dành ưu tiên nhất định cho nỗ lực xây dựng năng lực an ninh y tế toàn cầu, tạo điều kiện hợp tác với các nước trong đối phó với các dịch bệnh, đặc biệt là các bệnh truyền nhiễm như HIV/AIDS, Ebola, Zika, sốt rét và các bệnh cúm².

Về tổ chức bộ máy, các nỗ lực thúc đẩy ngoại giao y tế của Mỹ có sự tham gia chủ yếu của các cơ quan trực thuộc Bộ Ngoại giao, Bộ Y tế nhằm điều phối các nhiệm vụ triển

1. Gellman B: *AIDS is declared a threat to US national security*, Washington Post, April 30, 2000, p. A1.

2. Josh Michaud & Jen Kates: "Raising the profile of diplomacy in the U.S. Global health response: a backgrounder on global health diplomacy", *Ibid.*

khai cụ thể. Một số cơ quan đáng chú ý có Văn phòng Điều phối toàn cầu về AIDS và Ngoại giao y tế (OGAC), Cơ quan Phát triển quốc tế Mỹ (USAID) thuộc Bộ Ngoại giao cùng với các văn phòng điều hành của Bộ Y tế và Dịch vụ Nhân sinh (HHS), Trung tâm Kiểm soát và phòng ngừa dịch bệnh (CDC). Ngoài ra còn có Văn phòng các vấn đề toàn cầu của Bộ Y tế chịu trách nhiệm quản lý sự tham gia của các cơ quan trong cả hoạt động song phương và đa phương. Đáng chú ý, Bộ Quốc phòng cũng đóng vai trò nhất định, thông qua việc thúc đẩy sáng kiến Can dự y tế toàn cầu (Global Health Engagement) giúp cải thiện năng lực của hệ thống y tế quân đội hoặc của các nước đối tác. Bên cạnh đó cũng phải kể đến đội ngũ tùy viên y tế, là nhóm viên chức ngoại giao chủ yếu do Bộ Y tế chỉ định, chịu trách nhiệm làm đầu mối liên lạc y tế chính của Mỹ với các đối tác bên ngoài. Vai trò của các vị trí tùy viên y tế tại các đại sứ quán Mỹ đang ngày càng trở nên quan trọng không chỉ trong việc triển khai chính sách y tế mà còn liên quan tới một số lĩnh vực khác như an ninh, thương mại và môi trường.

Nghiên cứu và phát triển (R&D) trong lĩnh vực y tế cũng đóng góp vai trò quan trọng trong triển khai ngoại giao y tế. Sự phát triển về khoa học - công nghệ từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai đã liên tục giúp Mỹ duy trì lợi thế dẫn đầu so với các đối thủ cạnh tranh. Một mặt, các ưu thế về nghiên cứu phát triển giúp Mỹ có ưu thế trong rút ngắn thời gian sáng chế công nghệ mới hỗ trợ y tế, phát triển thuốc và vắc xin chữa bệnh, mặt khác giúp tạo ra lĩnh vực kinh doanh,

thương mại tiềm năng mà Mỹ gần như không có đối thủ. Đây là yếu tố quan trọng góp phần duy trì vị thế và tầm ảnh hưởng của Mỹ so với phần còn lại của thế giới. Theo nghiên cứu của Viện Sáng kiến Vaccine AIDS quốc tế, R&D trong lĩnh vực y tế toàn cầu đã tạo ra rất nhiều cơ hội việc làm trong các trung tâm nghiên cứu, viện hàn lâm, công ty công nghệ sinh học tại Mỹ. Vào thời điểm năm 2007, Viện quốc gia về Y tế (NIH) Mỹ với mỗi 1 triệu USD đầu tư vào R&D trong lĩnh vực y tế đã tạo ra 2,21 triệu USD doanh thu từ các hoạt động kinh doanh tương ứng¹. Với việc được cấp ngân sách phát triển hằng năm lên tới 40 tỷ USD như hiện nay², đây rõ ràng là lợi thế không thể bàn cãi của Mỹ trong triển khai ngoại giao y tế công nghệ cao, chuyển giao, hỗ trợ kỹ thuật và bán công nghệ y tế cho các nước khác.

Tổng thống Donald Trump từ khi lên nhậm chức vào năm 2017 tiếp tục thể hiện quan tâm tới các nỗ lực y tế toàn cầu, cơ bản vẫn triển khai đầy đủ các trọng tâm trong ngoại giao y tế như các chính quyền tiền nhiệm. Tuy nhiên, với chủ trương “Nước Mỹ trên hết”, Chính quyền Trump đã rà soát lại và cắt giảm các cam kết quốc tế trong đối phó với vấn đề

1. Staff Person: *How Global Health R&D Can Be a Bipartisan Tool for Economic Development & Diplomacy*, 2011. Truy cập tại <http://modernizeaid.net/2011/01/how-global-health-rd-can-be-a-bipartisan-tool-for-economic-development-diplomacy/>.

2. *The U.S. Government and Global Health*, 2019. Truy cập tại <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-u-s-government-and-global-health/>.

toàn cầu, nhất là trong các cơ chế đa phương mà Mỹ cho là ít có lợi ích.

Về tổ chức bộ máy, Tổng thống Trump đã cho tái cơ cấu, thành lập Cơ quan chống phổ biến vũ khí và phòng vệ sinh học tại Hội đồng An ninh quốc gia trên cơ sở hợp nhất ba cơ quan dưới thời Obama trước đây là Cơ quan an ninh y tế và phòng vệ sinh học toàn cầu, Cơ quan kiểm soát vũ khí và phi hạt nhân hóa và Cơ quan chống vũ khí hủy diệt hàng loạt của chủ nghĩa khủng bố. Về chính sách, trong Chiến lược An ninh quốc gia năm 2017, Chiến lược phòng vệ sinh học quốc gia năm 2018 và Chiến lược về An ninh y tế toàn cầu năm 2019, chính quyền Trump đều nhấn mạnh vai trò quan trọng của việc phát hiện và ngăn chặn các mối đe dọa sinh học và sự bùng phát của các đại dịch trong tương lai, khẳng định sự bùng phát của các chủng virus gây bệnh SARS hay Ebola là các mối đe dọa sinh học có thể gây tổn hại tới an ninh quốc gia¹. Mỹ do đó cần thúc đẩy các nỗ lực hợp tác quốc tế trong việc ứng phó chung với dịch bệnh.

1. Xem *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, December 2017. Truy cập tại <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>; *National Biodefense Strategy*, The White House, September 2018. Truy cập tại <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>; *United States Government Global Health Security Strategy*, The White House, May 2019. Truy cập tại <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/05/GHSS.pdf>.

Về viện trợ và phát triển, đề xuất ngân sách của Tổng thống năm 2021 cũng tiếp tục thể hiện sự quan tâm của chính quyền Trump trong tăng cường năng lực ứng phó với dịch bệnh cũng như các thách thức an ninh y tế toàn cầu. Theo đó, Mỹ sẽ tăng ngân sách cho Bộ Y tế và Dịch vụ Nhân sinh nhằm bảo đảm năng lực mua sắm trang thiết bị y tế bổ sung cho Kho dự trữ chiến lược quốc gia, đồng thời tăng ngân sách cho Trung tâm Phòng ngừa và kiểm soát dịch bệnh CDC (từ 125 triệu USD năm 2020 lên 175 triệu USD năm 2021) nhằm hỗ trợ các hoạt động y tế trên phạm vi quốc tế¹.

Tuy nhiên, đại dịch COVID-19 đang đặt ra thách thức lớn chưa từng có với năng lực y tế của Mỹ nói chung và ngoại giao y tế nói riêng. Chính quyền Trump gặp nhiều khó khăn trong kiểm soát dịch, Mỹ dẫn đầu thế giới về số ca lây nhiễm và tử vong (tính đến 9 giờ ngày 05/8/2020 là 4.918.420 ca mắc và 160.290 ca tử vong)² trong bối cảnh kinh tế suy thoái, thất nghiệp và bất ổn xã hội gia tăng. Mỹ dốc toàn lực vào chạy đua nghiên cứu sản xuất vắc xin, đồng thời đẩy mạnh ngoại giao y tế để một mặt kêu gọi hỗ trợ, hợp tác sản xuất trang thiết bị y tế bù đắp thiếu hụt tạm thời trong nước, mặt khác duy trì cam kết hỗ trợ

1. *A budget for America's Future*, The White House, Feb 2020. Truy cập tại https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/budget_fy21.pdf.

2. Theo bachmai.gov.vn/thông-tin-dịch-sars-cov2/6486-benh-nhan-thu-672-cap-nhat-luc-09gio00-ngay-05-8-2020.html.

cộng đồng quốc tế đối phó với dịch COVID-19, tăng cường chia sẻ thông tin, duy trì và khôi phục các chuỗi cung ứng và thương mại toàn cầu, hợp tác phục hồi kinh tế trong và sau dịch bệnh. Về ngoại giao cấp cao, Tổng thống Trump trực tiếp tham gia họp cấp cao trực tuyến của các tổ chức G20, G7, điện đàm song phương với lãnh đạo các nước (Trung Quốc, Nga, Nhật Bản, Ấn Độ, Ôxtrâyliya, Malaixia, Việt Nam); Ngoại trưởng Pompeo tham gia họp trực tuyến Mỹ - ASEAN, Mỹ - Bộ Tứ cộng (Nhật Bản, Hàn Quốc, Ấn Độ, Ôxtrâyliya, Braxin, Ixraen), điện đàm với Trung Quốc, Inđônêxia, Việt Nam. Năm tài khóa 2020, Mỹ chi 9,2 tỷ USD cho các chương trình y tế toàn cầu, và từ khi dịch COVID-19 bùng phát, Mỹ đã hỗ trợ 1 tỷ USD cho 120 nước trên thế giới thông qua Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, USAID, CDC (trong đó hỗ trợ 9,5 triệu USD cho Việt Nam)¹. Đáng chú ý, trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung đang mở rộng trên nhiều lĩnh vực, chiến dịch ngoại giao y tế của Mỹ được đẩy mạnh nhằm đối trọng với chiến dịch ngoại giao y tế, ngoại giao khẩu trang của Trung Quốc, trong đó Mỹ chú trọng thúc đẩy minh bạch, chia sẻ thông tin, sắp xếp lại chuỗi cung về thuốc và trang thiết bị y tế để giảm bớt phụ thuộc vào thị trường Trung Quốc, đồng thời ra quyết định tranh cãi (ngày 29/5/2020) về việc chấm dứt quan hệ với

1. Truy cập tại <https://www.state.gov/update-the-united-states-continues-to-lead-the-global-response-to-covid-19-2/>.

Tổ chức Y tế thế giới (WHO) và chuyển hỗ trợ của Mỹ sang các hoạt động y tế cộng đồng toàn cầu khác xứng đáng và cấp bách hơn.

Tóm lại, qua các thực tế nêu trên, chính sách ngoại giao y tế đã trở thành một mũi nhọn căn bản trong triển khai đối ngoại của Mỹ đối với phần còn lại của thế giới. Qua nhiều nhiệm kỳ Tổng thống, dù là của Đảng Dân chủ hay Đảng Cộng hòa với các cách tiếp cận và biện pháp thực thi khác nhau, triển khai ngoại giao y tế của Mỹ vẫn liên tục được bồi đắp, củng cố. Trong các nỗ lực duy trì và cạnh tranh ảnh hưởng từ các nền kinh tế mới nổi, việc triển khai chính sách ngoại giao y tế sẽ là một mũi triển khai chiến lược không thể thiếu trong chương trình nghị sự đối ngoại của chính quyền Mỹ. Với ưu thế vượt trội của một cường quốc dẫn đầu cả về tiềm lực tài chính và công nghệ, Mỹ đã xây dựng và vận hành đầy đủ, toàn diện và song song các yếu tố có thể được gọi là ngoại giao y tế nước lớn. *Thứ nhất*, có năng lực dự đoán chiến lược và lên kịch bản ứng phó đối với các mối nguy cơ an ninh y tế. *Thứ hai*, tổ chức và quản trị một cách có hệ thống bộ máy chuyên biệt, đồng thời giữ vai trò triển khai và dẫn dắt được các sáng kiến lớn về y tế toàn cầu. *Thứ ba*, có tiềm lực tài chính và sức mạnh kinh tế, quân sự, ngoại giao vượt trội để vừa thúc đẩy phát triển công nghệ, vừa duy trì khả năng viện trợ nhân đạo trên quy mô toàn cầu.

2.2. Nhật Bản

Các hoạt động đầu tiên liên quan tới ngoại giao y tế của Nhật Bản xuất hiện từ đầu những năm 1950 thông qua các

hoạt động viện trợ quốc tế nhằm bồi thường, trang trải cho các thiệt hại gây ra trong Chiến tranh thế giới thứ hai, nhất là đối với các nước châu Á¹. Hình thức triển khai viện trợ tiêu biểu nhất của Nhật Bản trong giai đoạn này là hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Việc sử dụng kênh ngoại giao ODA đã giúp Nhật Bản xây dựng lòng tin, cải thiện và phát triển mối quan hệ tốt đẹp với các cựu thù trong khu vực, nhất là về kinh tế, thương mại.

Tuy nhiên, kênh viện trợ ODA của Nhật Bản được góc độ ngoại giao y tế có hạn chế nhất định. Cho dù sau khi Chiến tranh lạnh kết thúc, ngân sách dành cho ODA của Nhật Bản có bước tăng vọt (từ 351,6 tỷ Yên vào năm 1980 lên 817,5 tỷ Yên năm 1990), song các khoản viện trợ chủ yếu tập trung dành cho xây dựng kết cấu hạ tầng và thúc đẩy kinh tế. Các phần viện trợ dành cho y tế cơ bản thấp, chỉ chiếm khoảng 2% của tổng ngân sách ODA Nhật Bản, trong đó phần lớn đã dành chi cho việc xây dựng các cơ sở y tế, bệnh viện...².

Tới đầu thế kỷ XXI, các nỗ lực thúc đẩy ngoại giao y tế của Nhật Bản được cộng đồng quốc tế ghi nhận rõ hơn thông qua một loạt các sáng kiến đa phương. Năm 1997, tại Hội nghị thượng đỉnh G7 ở Denver (Colorado, Mỹ), Nhật Bản đã đề xuất Sáng kiến Hashimoto nhằm nỗ lực kiểm soát sự lây lan của ký sinh trùng trên phạm vi toàn cầu.

1, 2. Hisashi Kato, Tim K. Mackey & Yee K. Heng: "Japan's Health Diplomacy: Projecting Soft Power in the Era of Global Health", *Global Health Governance*, Volume Xiii, No. 1, Spring 2019.

Năm 2000, tại Hội nghị thượng đỉnh G8 tại Kyushu-Okinawa, Nhật Bản cũng đã đề xuất việc nghiên cứu các biện pháp chống lại các căn bệnh truyền nhiễm, trong đó có AIDS, thông qua việc thành lập một quỹ toàn cầu. Bước đi này đã thể hiện việc sử dụng khéo léo các cơ hội nhằm xây dựng sự đồng thuận tại Hội nghị G8, cũng như liên kết các sáng kiến của Nhật Bản với các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Liên hợp quốc (MDGs), từ đó giúp Nhật Bản mở rộng vai trò đối với vấn đề y tế trên phạm vi toàn cầu. Bên cạnh đó, Nhật Bản cũng tăng cường đóng góp viện trợ vào các sáng kiến liên quan tới các bệnh truyền nhiễm tại Hội nghị nói trên, cũng như Sáng kiến sức khỏe và phát triển năm 2005¹.

Tuy nhiên, trong bối cảnh thế giới ngày càng xuất hiện nhiều thách thức và nguy cơ, việc thiếu vắng một chiến lược, chính sách nhất quán khiến Nhật Bản chưa phát huy được các thế mạnh trong nỗ lực thúc đẩy ngoại giao y tế toàn cầu. Từ những năm 2010 trở đi, dưới thời Thủ tướng Kan Naoto, các chính sách cụ thể về ngoại giao y tế của Nhật Bản mới dần được xây dựng và thúc đẩy. Vào năm 2010, chính quyền Thủ tướng Kan Naoto đã công bố Chính sách y tế toàn cầu của Nhật Bản giai đoạn 2011-2015 nhằm tham gia các vấn đề y tế nằm thuộc MDGs, trong đó có vấn đề tỷ lệ tử vong ở trẻ em, nỗ lực đối phó với các bệnh truyền nhiễm như HIV/AIDS, lao và

1. Xem Keizo Takemi: "Japan's Global Health Strategy: Connecting Development and Security", *Asia-Pacific Review*, 23:1, 2016, pp.21-23.

sốt rét¹. Các nỗ lực thúc đẩy hình thành và triển khai chính sách tiếp tục được tăng tốc dưới thời Thủ tướng Shinzo Abe. Trong bài viết “Chiến lược của Nhật Bản đối với ngoại giao y tế toàn cầu” đăng trên tạp chí y khoa *Lancet* năm 2013, Thủ tướng Shinzo Abe đã khẳng định, chiến lược của Nhật Bản về ngoại giao y tế toàn cầu nhằm thích ứng đối với môi trường chiến lược đang thay đổi. Các nước lớn giai đoạn này bên cạnh phong cách kỹ trị của thế kỷ XX, cần phải thể hiện vai trò lãnh đạo của mình trong việc đối phó các thách thức lớn đối với cộng đồng quốc tế. Xu hướng này có thể được xem như là sự bắt đầu nở rộ của thời đại sức mạnh thông minh, và Nhật Bản có đủ năng lực và quyết tâm theo đuổi mô hình lãnh đạo kiểu mới như vậy².

Trong cùng năm, chính quyền Shinzo Abe đã công bố “Chiến lược của Nhật Bản về ngoại giao y tế toàn cầu”, theo đó đặt ưu tiên cao cho vấn đề y tế trong tổng thể chính sách đối ngoại; thúc đẩy các nỗ lực nhằm phổ biến dịch vụ bảo hiểm y tế cơ bản và bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân (Universal Health Coverage - UHC) nhằm góp phần hoàn thành các chỉ dẫn trong MDGs của Liên hợp quốc³.

1. Hisashi Kato, Tim K. Mackey & Yee K. Heng: “Japan’s Health Diplomacy: Projecting Soft Power in the Era of Global Health”, *Global Health Governance*, Volume Xiii, No. 1, Spring 2019.

2. Shinzo Abe: “Japan’s strategy for global health diplomacy: why it matters”, *The Lancet*, Vol 382, September 2013. Truy cập tại <https://www.mofa.go.jp/files/000014304.pdf>.

3. Japan's Strategy on Global Health Diplomacy, Government of Japan, June 2013. Truy cập tại <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005946.pdf>.

Nhằm cụ thể hóa các nội dung trong chiến lược trên, Nhật Bản dưới thời Thủ tướng Abe đã thúc đẩy nhiều sáng kiến, trong đó đáng chú ý nhất là thành lập Quỹ Công nghệ sáng tạo sức khỏe toàn cầu (GHIT), hoạt động thông qua các khoản đầu tư ban đầu của chính phủ vào các công ty dược phẩm tư nhân để nghiên cứu và phát triển công nghệ y tế và các loại thuốc mới. GHIT ra đời nhằm triển khai các biện pháp giải quyết vấn đề bệnh nhiệt đới bị bỏ qua (NTD), căn bệnh thường phổ biến tại các nước nghèo và kém phát triển. Từ đầu năm 2015, nhiều đối tác y tế lớn như MHLW, Astellas Pharma, Eisai, Shionogi, Daiichi - Sankyo, Takeda, Chugai - Pharma và Quỹ Gates đã tham gia GHIT để phát triển các loại thuốc, vắc-xin, các biện pháp điều trị NTD. Các đối tác trên đã đóng góp tới 10,5 tỷ Yên cho công tác nghiên cứu và phát triển của GHIT, trong đó đã giải ngân được khoảng 7 tỷ Yên¹. Có thể thấy, thông qua GHIT, Nhật Bản đã tích cực triển khai thêm một nhánh mới trong tổng thể chiến lược ngoại giao y tế của mình thông qua việc đầu tư vào công nghệ y tế và đã đạt được nhiều thành tựu đáng kể.

Bên cạnh mũi triển khai ngoại giao trên, việc hiện thực hóa mục tiêu bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân (UHC) cũng được chính quyền Thủ tướng Shinzo Abe chú trọng và đẩy mạnh trong chiến lược ngoại giao y tế toàn cầu của

1. Hisashi Kato, Tim K. Mackey & Yee K. Heng: "Japan's Health Diplomacy: Projecting Soft Power in the Era of Global Health", *Global Health Governance*, Volume Xiii, No.1, Spring 2019.

Nhật Bản. Tại Hội nghị quốc tế Tôkyô năm 2016 về Phát triển châu Phi lần thứ 6, Nhật Bản đã công bố một khuôn khổ mới để thực hiện UHC, được gọi là UHC cho châu Phi¹, vừa giúp thiết lập mạng lưới bảo hiểm y tế mạnh mẽ, vừa giúp xây dựng cấu trúc kinh tế và nhà nước bền vững cho các nước trong khu vực trong dài hạn. Nỗ lực thúc đẩy UHC của Nhật Bản tiếp tục được ghi nhận, khi vào năm 2017, Nhật Bản đã cam kết cung cấp số tiền lên tới 2,9 tỷ USD cho các nước tham gia. Cuối năm đó, Nhật Bản cùng với Ngân hàng Thế giới (WB), Tổ chức Y tế thế giới (WHO) và Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF) đã đồng tổ chức Diễn đàn UHC nhằm thảo luận các biện pháp cụ thể triển khai UHC, đồng thời ra Tuyên bố Tôkyô về chương trình bao phủ chăm sóc sức khỏe toàn dân. Các nỗ lực triển khai UHC của Nhật Bản được đánh giá là đã mang lại lợi ích kép cả về y tế, chính trị và kinh tế. Như nhóm tác giả Hisashi Kato, Tim K. Mackey, Yee K. Heng nhận xét trong bài viết “Ngoại giao y tế của Nhật Bản: Triển khai sức mạnh mềm trong kỷ nguyên y tế toàn cầu”, chiến lược thúc đẩy chương trình UHC của Nhật Bản có thể xem là một ví dụ tiêu biểu của việc một quốc gia sử dụng ngoại giao y tế nhằm phát triển sức mạnh mềm của mình². Sự hiện diện và việc thể hiện vai trò lãnh đạo mạnh mẽ của Nhật Bản trong các sáng kiến về ngoại

1, 2. Hisashi Kato, Tim K. Mackey & Yee K. Heng: “Japan’s Health Diplomacy: Projecting Soft Power in the Era of Global Health”, *Global Health Governance*, Volume Xiii, No.1, Spring 2019.

giao y tế như trên rõ ràng đã, đang và sẽ có tác động rõ rệt tới nền quản trị y tế toàn cầu nói chung, đồng thời giúp nâng cao vị thế của Nhật Bản nói riêng trong cộng đồng hỗ trợ phát triển quốc tế.

Nhìn chung, với xuất phát điểm từ một nước bại trận trong Chiến tranh thế giới thứ hai, chịu sự giới hạn trong triển khai sức mạnh quân sự, song với tiềm lực và vị thế nước lớn, Nhật Bản đã dần tự xây dựng cho mình một chiến lược triển khai đối ngoại y tế đặc trưng, trong đó vận dụng hiệu quả con đường ngoại giao sử dụng sức mạnh mềm và sức mạnh thông minh. *Thứ nhất*, sử dụng kênh viện trợ ODA, dù không nhiều, song đã góp phần thiết lập các hạ tầng cứng về y tế tại các nước. *Thứ hai*, chú trọng nghiên cứu và phát triển, thúc đẩy y tế công nghệ cao thông qua phối hợp với các quỹ cũng như các đối tác y tế trong khối tư nhân. Hai mũi triển khai trên đã giúp tạo cơ sở cho việc triển khai các kênh ngoại giao y tế. Mục tiêu thúc đẩy thành lập và tham gia vận hành có hiệu quả các sáng kiến đa phương về y tế, từ đó giúp nâng cao vai trò và vị thế lãnh đạo nước lớn của Nhật Bản trong lĩnh vực y tế toàn cầu; hình thành chiến lược ngoại giao y tế đặc trưng, đồng thời cụ thể hóa được các nội hàm trong chiến lược đó một cách hiệu quả.

Trong bối cảnh dịch COVID-19 bùng phát mạnh mẽ, mặc dù là nước chịu ảnh hưởng khá nặng nề, theo nhiều đánh giá là nước đầu tiên bị suy thoái kỹ thuật do tác động của dịch bệnh, song Nhật Bản cũng đã nỗ lực triển khai nhiều biện pháp ngoại giao y tế đặc thù của mình. Tới đầu

tháng 4/2020, Nhật Bản đã triển khai chương trình viện trợ trị giá 136 triệu USD cho các nước đang phát triển và các tổ chức quốc tế (WHO, UNICEF). Đầu tháng 5/2020, Thủ tướng Shinzo Abe đã tuyên bố Nhật Bản sẽ viện trợ hơn 800 triệu USD cho hoạt động phát triển thuốc và vắc xin phòng chống virus SARS-CoV-2, trong đó 234 triệu USD sẽ được viện trợ thông qua Liên minh đổi mới sáng tạo sẵn sàng cho dịch bệnh (CEPI). Thủ tướng Shinzo Abe cho rằng việc hợp tác quốc tế là không thể thiếu trong cuộc chiến chống lại dịch COVID-19, về ngắn hạn cần ưu tiên tìm ra thuốc đặc trị, nhưng về dài hạn cần ưu tiên phát triển vắc xin, cho biết thêm bên cạnh hoạt động cung cấp cho 80 quốc gia thuốc Avigan được cho là có hiệu quả trong việc điều trị bệnh viêm đường hô hấp cấp do virus SARS-CoV-2 gây ra, Nhật Bản cũng quyết định viện trợ hơn 1,54 tỷ USD cho các nước phát triển để đối phó với dịch bệnh.

2.3. Cuba

Những ý tưởng đầu tiên về chiến lược ngoại giao y tế của Cuba được hình thành từ sau Cách mạng Cuba thành công năm 1959. Chính phủ Cuba khi đó do Fidel Castro lãnh đạo đã rất mực coi trọng việc đối phó các thách thức an ninh y tế, trong đó coi chăm sóc y tế miễn phí là một phần trong quyền con người¹. Do đó, Cuba giai đoạn này đã sớm triển

1. Christina Kelly: *Global Health Diplomacy Cuba's Soft Power Foreign Policy*, Leiden University, January 2015.

khai được chính sách xuất khẩu chuyên gia y tế phục vụ cứu trợ thiên tai. Từ năm 1960, Cuba đã cử nhóm nhân viên y tế đầu tiên ra nước ngoài, thực hiện các hoạt động cứu trợ thảm họa động đất tại Chilê. Trong các năm sau đó, Cuba tiếp tục gửi các nhóm nhân viên y tế đến Angiêri (1963) và Tandania (1965).

Đặc điểm đáng chú ý trong triển khai ngoại giao y tế của Cuba thời kỳ đầu này là các nỗ lực đều là tự nguyện và không mất phí, và đối tượng Cuba hướng tới là các nước đang phát triển, khu vực có cộng đồng nghèo khó, dễ bị tổn thương. Có ý kiến giải thích do trong lịch sử đấu tranh, Cuba đã nhận được nhiều ủng hộ từ các quốc gia trong những ngày đầu của cuộc cách mạng, do đó Chính phủ Cuba nhận thức rõ ràng việc giúp các quốc gia có điều kiện y tế khó khăn và kém phát triển hơn là nghĩa vụ đóng góp của mình. Tuy nhiên, các nỗ lực miễn phí cứu trợ này chỉ kéo dài tới gần cuối thập niên 70 thế kỷ XX.

Từ năm 1977 trở đi, Cuba đã tái định hướng chiến lược ngoại giao y tế. Cụ thể, kể từ giai đoạn này, Chính phủ Cuba đã phân chia các hoạt động hỗ trợ theo hai hướng riêng biệt. *Thứ nhất* là ngoại giao viện trợ (aid diplomacy), dành cho đối tượng là các quốc gia không có khả năng chi trả phí y tế, thay vào đó chỉ cần chịu trách nhiệm đối với chi phí sinh hoạt của nhân viên y tế Cuba. Hai hoạt động chính thuộc phạm trù lĩnh vực ngoại giao y tế này là hợp tác với các nước đang phát triển và cứu trợ thảm họa thiên tai. *Thứ hai* là ngoại giao y tế trả phí (paid

diplomacy), nhằm vào các quốc gia giàu có hơn và có khả năng chi trả toàn bộ chi phí của đội ngũ nhân viên y tế¹. Hoạt động điển hình thường được nhắc đến là chương trình “đổi đầu lấy bác sĩ” giữa Venêxuêla và Cuba những năm đầu thế kỷ XXI. Bên cạnh đó, Chính phủ Cuba vẫn sẽ viện trợ miễn phí cho cả các quốc gia giàu có trong tình huống xảy ra thảm họa thiên nhiên.

Nhìn chung, các đánh giá đều nhận định mục đích nổi bật của việc Cuba thực thi các biện pháp ngoại giao y tế như trên là để nhằm phục vụ các mục tiêu đối ngoại quan trọng của Cuba. Các mục tiêu đó bao gồm việc thúc đẩy đoàn kết con người, đồng thời giúp cải thiện quan hệ ngoại giao với các nước trong bối cảnh Mỹ siết chặt bao vây cấm vận, đồng thời mở ra một lĩnh vực kinh tế tiềm năng mới mà Cuba có ưu thế tương đối vượt trội. Tuy nhiên, một số ý kiến cũng cho rằng cải thiện chăm sóc y tế cho các cá nhân và cộng đồng trên toàn thế giới mới là một trong những mục tiêu chính sách đối ngoại cốt lõi của Cuba.

Có thể thấy, các biện pháp triển khai ngoại giao y tế của Cuba đã đạt hiệu quả cao và được cộng đồng quốc tế ghi nhận. Trong gần 60 năm, Cuba đã gửi hơn 600.000 bác sĩ đến 164 quốc gia trên thế giới. Theo Tổ chức Y tế châu Mỹ (PAHO), chỉ riêng trong giai đoạn từ năm 2005 đến 2017, đội ngũ y tế của Cuba cũng đã hỗ trợ được cho 21 quốc gia

1. Christina Kelly: *Global Health Diplomacy Cuba's Soft Power Foreign Policy*, Leiden University, January 2015.

bị ảnh hưởng bởi thiên tai và dịch bệnh. Đáng chú ý, giai đoạn dịch Ebola bùng phát năm 2014, các hoạt động viện trợ của bác sĩ Cuba tại Tây Phi đã thu hút sự chú ý của cộng đồng quốc tế với việc gửi hơn 460 nhân viên y tế tới các nước như Xiêra Lêôn, Libêria và Ghinê, trong đó có 165 nhân viên được Tổ chức Y tế thế giới (WHO) trực tiếp cử đi. Thành công trong triển khai hoạt động ngoại giao y tế một cách có hệ thống và bài bản của Cuba bên cạnh việc nhận được phản hồi tích cực từ cộng đồng quốc tế, còn được cho là đã có tầm ảnh hưởng và tác động lớn tới việc cộng đồng quốc tế đưa ra áp lực đòi hỏi lệnh cấm vận kinh tế với Cuba phải được dỡ bỏ¹.

Triển khai ngoại giao y tế thông qua xuất khẩu chuyên viên y tế còn mang lại một số lợi ích khác cho Cuba. Về chuyên môn, giúp giới chuyên gia y tế cũng như Chính phủ Cuba nguồn kiến thức đáng kể về nhu cầu, và cả các thách thức y tế hiện hành mà các quốc gia khác đang phải đối mặt và giải quyết. Về củng cố hình ảnh và vị thế, giúp Cuba củng cố các liên minh, bạn bè có thể giúp ích tại các thời điểm chính trị quan trọng (như những kỳ bỏ phiếu tại Liên hợp quốc). Về kinh tế, tạo ra cho Cuba một ngành công nghiệp đặc biệt, tạo ra thị trường giàu tiềm năng và lợi nhuận cho

1. Thu Thủy: “Đi đầu trong hỗ trợ chống dịch COVID-19, Cuba thực hiện “ngoại giao y tế””, *Viettimes*, ngày 03/4/2020. Truy cập tại <https://viettimes.vn/di-dau-trong-ho-tro-chong-dich-covid19-cuba-thuc-hien-ngoai-giao-y-te-385772.html>.

các nhà đầu tư sản xuất trang thiết bị, dụng cụ khám, xét nghiệm, cũng như các loại thuốc giá trị cao.

Lý giải thành công của Cuba, tác giả Feinsilver cho rằng có bốn yếu tố chính giúp Cuba triển khai được chương trình y tế của mình. *Thứ nhất*, Chính phủ Cuba xác định ý chí chính trị và tầm nhìn tập trung vào vấn đề sức khỏe như là một quyền cơ bản của con người. *Thứ hai*, tập trung đạt được các chỉ số sức khỏe như các nước phát triển là ưu tiên quốc gia, nhất là với Mỹ. *Thứ ba*, Cuba đã thiết lập được hệ thống chăm sóc y tế miễn phí, bao trùm và được ghi nhận rộng rãi trong giới y tế quốc tế. *Thứ tư*, tăng cường đào tạo đội ngũ nhân viên y tế, nhất là lực lượng bác sĩ phục vụ cho các hoạt động viện trợ nhân lực và chuyên môn¹.

Trong bối cảnh dịch COVID-19 đang bùng phát mạnh mẽ, nhiều nước phát triển phương Tây đang gặp khó khăn trong đối phó với dịch bệnh, hoạt động xuất khẩu chuyên viên y tế của Cuba lại tiếp tục được phát huy hiệu quả. Tính đến tháng 7/2020, Cuba đã gửi tổng cộng 1.940 chuyên gia, bác sĩ, y tá tới các nước tại khu vực châu Á, châu Phi, châu Âu và Mỹ Latinh² nhằm hỗ trợ đối phó chống dịch. Đáng chú ý, đây là lần đầu tiên Cuba gửi một đội ngũ chuyên gia

1. Xem Julie M. Feinsilver: "Cuba's Medical Diplomacy" in Mauricio, John Arias & Jackie Slater A.Font: *A Changing Cuba in a Changing World*, Bildner Center for Western Hemisphere Studies, New York, 2008, pp.273-286.

2. Theo <http://english.elpais.com>.

tới hỗ trợ các quốc gia tại châu Âu. Cuba cũng đồng thời triển khai phối hợp với hơn 59 quốc gia trên thế giới trong sản xuất thuốc Interferon Alfa 2B, được cho là có hiệu quả ngăn chặn lây lan của virus corona.

Có thể nói, Cuba đã triển khai thành công chính sách ngoại giao y tế của mình. Ngoại giao y tế của Cuba trở nên đặc biệt hiệu quả do Chính phủ Cuba đã triển khai nhất quán và gắn liền các mục tiêu phát triển hệ thống y tế trong nước cùng với mục tiêu đối ngoại cốt lõi là nhằm thúc đẩy lý tưởng nhân đạo sang các nước đang phát triển và yếu kém. Sự nhạy bén, linh hoạt và thực tiễn trong triển khai ngoại giao y tế của Cuba là điều ít thấy ở các nước khác, góp phần hình thành một chính sách ngoại giao y tế xuyên suốt hợp lý và thành công trong hơn nửa thế kỷ qua.

3. Truyền thống, tiềm năng và triển vọng ngoại giao y tế Việt Nam

Từ lý thuyết và thực tiễn quốc tế có thể thấy ngoại giao y tế ngày càng được chú trọng trong tổng thể chính sách đối ngoại quốc gia, là phương thức, công cụ chính sách hữu hiệu giúp các quốc gia thiết lập cầu nối hữu nghị, đan xen lợi ích và đưa quan hệ đi vào chiều sâu; mở rộng hợp tác, trao đổi, tranh thủ các nguồn lực từ bên ngoài phục vụ phát triển ngành y tế nói riêng và kinh tế - xã hội trong nước nói chung, tăng cường thương mại y tế, mở rộng thị trường xuất khẩu; đẩy mạnh hội nhập quốc tế, hợp tác đa phương trong lĩnh vực y tế, góp phần nâng

cao vị thế, uy tín quốc tế của y tế nói riêng và đối ngoại nói chung. Việt Nam với thế và lực đang gia tăng của một quốc gia tầm trung có nhiều thế mạnh, tiềm năng và cơ hội để nâng tầm, phát huy ngoại giao y tế như một phương thức ngoại giao chuyên biệt, góp phần tạo dấu ấn và thương hiệu Việt Nam như đã thể hiện trong ứng phó với đại dịch COVID-19 vừa qua.

Nhìn lại lịch sử, các hoạt động ngoại giao y tế sôi động, đặc biệt với các nước trong khối xã hội chủ nghĩa, đã giúp tăng cường cầu nối hữu nghị, mở rộng mặt trận quốc tế ủng hộ Việt Nam, thúc đẩy giao lưu, hợp tác y tế, góp phần làm nên thắng lợi của các cuộc kháng chiến cứu nước, giải phóng dân tộc. Các nước bạn bè truyền thống như Liên Xô và các nước xã hội chủ nghĩa Đông Âu, Cuba, Trung Quốc đã điều động nhiều chuyên gia, bác sĩ đến Việt Nam, cấp học bổng chính phủ cho nhiều sinh viên ngành y sang nước ngoài học tập, đồng thời, viện trợ thuốc men, trang thiết bị y tế và xây dựng các bệnh viện hữu nghị cho Việt Nam như Bệnh viện Hữu nghị Việt - Xô (1958, nay là Bệnh viện Hữu nghị), Bệnh viện Hữu nghị Việt Nam - Cộng hòa dân chủ Đức (1958, nay là Bệnh viện Việt - Đức), hai Bệnh viện Hữu nghị Việt Nam - Cuba tại Hà Nội (1969) và Đồng Hới (1974). Việt Nam cũng cử nhiều chuyên gia y tế sang hỗ trợ một số nước khu vực (Lào, Campuchia từ thời kháng chiến chống Pháp), châu Phi (đặc biệt tại Ăngôla từ cuối những năm 1980). Giai đoạn sau khi chiến tranh kết thúc, Việt Nam gặp nhiều

khó khăn do vừa phải giải quyết hậu quả nặng nề của chiến tranh, vừa phải từng bước khôi phục nền kinh tế nên tiếp tục chủ yếu nhận viện trợ từ các nước bạn bè truyền thống, đồng thời mở rộng thiết lập quan hệ hợp tác và tiếp nhận hỗ trợ liên quan đến y tế từ các tổ chức của Liên hợp quốc như Cao ủy Liên hợp quốc về người tị nạn (UNHCR) năm 1974, Quỹ Nhi đồng Liên hợp quốc (UNICEF) năm 1975, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) và Quỹ Dân số Liên hợp quốc (UNFPA) năm 1977, Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) năm 1978. Các tổ chức này đã hỗ trợ đáng kể cho đầu tư của Chính phủ Việt Nam về các hạng mục phát triển xã hội, tập trung vào y tế, chăm sóc sức khỏe bà mẹ và trẻ em, dân số và kế hoạch hóa gia đình.

Trong thời kỳ đổi mới, công tác hợp tác và hội nhập quốc tế trong lĩnh vực y tế ngày càng được đẩy mạnh, từng bước nâng cao vai trò và vị thế quốc tế của ngành y tế Việt Nam. Theo định hướng lớn của Nghị quyết số 22-NQ/TW ngày 10/4/2013 của Bộ Chính trị về Hội nhập quốc tế và Nghị quyết số 31/NQ-CP ngày 13/5/2014 của Chính phủ triển khai Nghị quyết 22, Ban Chấp hành Trung ương 6 khóa XII tháng 10/2017 đã thông qua Nghị quyết số 20-NQ/TW về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới, trong đó đề ra nhóm biện pháp số 9 về chủ động, tích cực hội nhập và nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế với 3 trọng tâm: (i) tăng cường hợp tác và chủ động hội nhập, tranh thủ hỗ trợ kỹ thuật, đào tạo và tài chính của

các nước, các tổ chức quốc tế; (ii) chủ động đàm phán và thực hiện có hiệu quả các hiệp định hợp tác song phương và đa phương về y tế; tích cực tham gia xây dựng các chính sách, giải quyết các vấn đề y tế khu vực và toàn cầu, nâng cao vai trò, vị thế quốc tế của y học Việt Nam; (iii) làm hài hoà các thủ tục, quy trình với ASEAN và thế giới về y tế; tăng cường xây dựng và áp dụng các chuẩn mực y tế trong nước theo hướng cập nhật với thế giới và khu vực; phấn đấu hoàn thành các mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc về sức khoẻ và đã hoàn thành trước thời hạn một số mục tiêu.

Câu chuyện thành công của Việt Nam được thế giới biết đến là một trong những nước đi đầu trên thế giới trong việc hoàn thành các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs) liên quan đến y tế, nhất là về giảm tỷ lệ suy dinh dưỡng trẻ em, giảm tỷ suất tử vong ở trẻ dưới 5 tuổi, giảm tỷ lệ người dân không được tiếp cận nước an toàn và điều kiện vệ sinh cơ bản... Với tầm nhìn không chỉ về các vấn đề y tế quốc gia mà mở rộng ra cả các vấn đề y tế của khu vực và toàn cầu, với đội ngũ chuyên gia y tế có trình độ chuyên môn, nhiều kinh nghiệm quốc tế trong các lĩnh vực như phòng chống dịch bệnh, phòng chống lao, HIV, sốt rét..., Việt Nam đã đóng góp tích cực vào bảo đảm an ninh y tế, tăng cường hợp tác với các nước trong khối chế thành công các đại dịch toàn cầu, hợp tác kỹ thuật và chuyển giao khoa học công nghệ y tế hiện đại, trao đổi chuyên gia với các nước khu vực và châu Phi, đào tạo bác sĩ và cán bộ y tế cho các nước láng

giềng¹. Về đa phương, Việt Nam đã đảm nhận thành công vị trí Chủ tịch Hội nghị WHO khu vực Tây Thái Bình Dương lần thứ 63 năm 2012, Chủ tịch Hội nghị Bộ trưởng Y tế ASEAN năm 2015, Phó Chủ tịch Nhóm công tác Y tế APEC năm 2017, thành viên Hội đồng Chấp hành Đại hội đồng Y tế thế giới của WHO nhiệm kỳ 2016-2019, lần đầu tiên cử 2 bệnh viện dã chiến cấp II tham gia Phái bộ gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc tại Nam Xudăng (từ năm 2018).

Mới đây, Việt Nam lại làm nên một câu chuyện thành công ấn tượng khác trên trường quốc tế về khả năng kiểm soát và đẩy lùi dịch COVID-19, qua đó cho thấy tiềm năng và mở ra cơ hội lớn để Việt Nam đầu tư và thúc đẩy ngoại giao y tế một cách bài bản, dài hạn như một phương thức ngoại giao chuyên biệt của quốc gia tầm trung. Là một trong số ít lãnh đạo được Tổng Giám đốc WHO mời phát biểu tại cuộc họp khóa 73 Đại hội đồng Y tế thế giới năm 2020, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc chia sẻ Chính phủ Việt Nam đã nhận thức được sự nguy hiểm của dịch COVID-19 từ rất sớm với phương châm “chống dịch như chống giặc”; đã huy động sự tham gia của chính quyền các cấp, hệ thống y tế quốc gia, các nhà khoa học, sự hỗ trợ của lực lượng quân đội; kiên quyết thực hiện cách ly tập trung, kết hợp giữa kiểm soát nguồn lây, truy tìm tiếp xúc, xét nghiệm và điều trị;

1. Yến Châu: “Y tế Việt Nam hội nhập thế giới”, *Sức khỏe & Đời sống*, ngày 16/01/2017. Truy cập tại <https://suckhoedoisong.vn/y-te-viet-nam-hoi-nhap-the-gioi-n126927.html>.

chấp nhận hy sinh lợi ích kinh tế trong ngắn hạn để bảo vệ sức khỏe, sự an toàn của người dân, được toàn dân tham gia, ủng hộ; Việt Nam đã bước sang trạng thái “bình thường mới”, vừa tập trung phục hồi, phát triển kinh tế, vừa không chủ quan trong phòng chống dịch hiệu quả¹.

Dưới sự chỉ đạo của Ban Chỉ đạo quốc gia về phòng, chống dịch COVID-19 và phối hợp chặt chẽ với Bộ Y tế và các bộ, ngành khác, Bộ Ngoại giao đã triển khai một chiến dịch ngoại giao y tế (kết hợp với ngoại giao số) sôi động, hiệu quả với hình thức đa dạng, linh hoạt cả về song phương và đa phương, góp phần thiết thực phục vụ các mục tiêu chính trị, kinh tế và nâng cao vị thế của đất nước. *Thứ nhất*, lãnh đạo Việt Nam đã thăm hỏi, điện đàm (cấp cao, cấp Bộ

1. Xem Bình An: “Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc nhấn mạnh ‘chống dịch như chống giặc’ trước WHO”, *Tuổi Trẻ Online*, ngày 19/5/2020. Truy cập tại <https://tuoitre.vn/thu-tuong-nguyen-xuan-phuc-nhan-manh-chong-dich-nhu-chong-giac-truoc-who-20200519205739925.htm>. Tại Hội nghị trực tuyến Bộ trưởng Y tế ASEAN - Mỹ về COVID-19 ngày 30/4/2020, các nước đánh giá cao Thứ trưởng Thường trực Bộ Y tế Nguyễn Thanh Long chia sẻ kinh nghiệm Việt Nam áp dụng chiến lược Chủ động phòng ngừa - Phát hiện sớm - Cách ly và điều trị theo phương châm “4 tại chỗ” gồm Chỉ đạo tại chỗ - Lực lượng tại chỗ - Phương tiện tại chỗ - Vật tư và hậu cần tại chỗ. “Hội nghị trực tuyến Bộ trưởng Y tế ASEAN - Mỹ: Đẩy mạnh hợp tác trong cuộc chiến chống COVID-19”, *Công thông tin điện tử Bộ Y tế*, ngày 01/5/2020. Truy cập tại https://moh.gov.vn/tin-noi-bat/-/asset_publisher/3Yst7YhbKA5j/content/hoi-nghi-truc-tuyen-bo-truong-y-te-asean-my-ay-manh-hop-tac-trong-cuoc-chien-chong-covid-19.

trưởng Ngoại giao) với hơn 30 nước và tổ chức quốc tế về dịch COVID-19. Lãnh đạo các nước, vùng lãnh thổ trên thế giới đều bày tỏ khâm phục trước thành tích chống dịch của Việt Nam, cảm kích đối với sự tương trợ, ủng hộ của Việt Nam về vật chất lẫn tinh thần¹, về bảo hộ công dân. *Thứ hai*, Việt Nam đã chủ trì và tham gia hơn 20 hội nghị trực tuyến khu vực và quốc tế (Thủ tướng Chính phủ, cấp Bộ trưởng và Thứ trưởng), trong đó có nhiều hội nghị trong khuôn khổ ASEAN, Liên hợp quốc, G20 để chia sẻ kinh nghiệm kiểm soát dịch COVID-19 và tích cực đóng góp sáng kiến, ý tưởng về hợp tác chống dịch, mở cửa, phục hồi kinh tế trong và sau dịch, duy trì thương mại, sắp xếp lại các chuỗi cung ứng, sản xuất... *Thứ ba*, Chính phủ Việt Nam, các tổ chức, doanh nghiệp và người dân Việt Nam đã hỗ trợ thiết thực, kịp thời về khẩu trang, thiết bị y tế do Việt Nam sản xuất cho những nước bị ảnh hưởng nặng nề bởi đại dịch². Đồng thời, gần 10 nước, tổ chức đã hỗ trợ Việt Nam phòng chống dịch COVID-19 dưới các hình thức. Sự giúp đỡ nhau kịp thời trong hoàn cảnh khó khăn đã tạo ấn tượng tốt đẹp về Việt Nam trong lòng bạn bè

1. Việt Chung: “Cuộc chiến chống đại dịch COVID-19: Tự hào Việt Nam”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 05/6/2020. Truy cập tại <https://baoquocte.vn/cuoc-chien-chong-dai-dich-covid-19-tu-hao-viet-nam-116902.html>.

2. Ta đã viện trợ tài chính, khẩu trang, trang thiết bị y tế cho 16 nước và 2 tổ chức quốc tế (Quỹ Ứng phó WHO, Hiệp hội Chữ thập đỏ và Trăng lưỡi liềm quốc tế). Xem Việt Chung: “Cuộc chiến chống đại dịch COVID-19: Tự hào Việt Nam”, *Tlđđ*.

quốc tế, tạo thêm sự tin cậy đưa quan hệ đối tác với các nước đi vào chiều sâu. *Thứ tư*, công tác bảo hộ công dân Việt Nam được triển khai tích cực, hiệu quả, hàng chục chuyến bay đã đưa hàng nghìn công dân về nước an toàn. Đồng thời, Việt Nam cũng tiếp nhận điều trị và chữa khỏi bệnh cho nhiều công dân nước ngoài, tích cực hỗ trợ các nước đưa công dân về nước, được bạn bè, đối tác đánh giá cao. *Thứ năm*, ngoại giao y tế tạo thêm chất keo dính đan xen lợi ích với các nước thông qua mở rộng hợp tác y tế (chia sẻ thông tin, ứng phó dịch bệnh, nghiên cứu và phát triển vắc xin phòng ngừa COVID-19, thuốc điều trị, xây dựng mô hình kiểm soát bệnh tật), thúc đẩy thương mại y tế (xuất khẩu khẩu trang, máy thở, thiết bị bảo hộ, dược phẩm...), đồng thời phối hợp tăng cường xúc tiến đầu tư, du lịch, góp phần thiết thực vào nỗ lực mở cửa, phục hồi kinh tế sau dịch. *Thứ sáu*, công tác thông tin, tuyên truyền đối ngoại là một mắt xích quan trọng của ngoại giao y tế, góp phần nâng cao vị thế, hình ảnh của Việt Nam với mô hình kiểm soát dịch COVID-19 thành công và sớm mở cửa, phục hồi nền kinh tế, là điểm đến hấp dẫn, an toàn, thân thiện thu hút đầu tư và du lịch khu vực và quốc tế.

Để tiếp tục triển khai Nghị quyết số 20-NQ/TW ngày 25/10/2017 của Ban Chấp hành Trung ương về tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới và Nghị quyết số 31/NQ-CP ngày 13/5/2014 của Chính phủ về hội nhập quốc tế, phát huy thành công của chiến dịch chống dịch COVID-19, Việt Nam

cần chú trọng thúc đẩy ngoại giao y tế như một bộ phận cấu thành quan trọng của đối ngoại Việt Nam và là một phương thức ngoại giao chuyên biệt hiệu quả trong bối cảnh nhu cầu hợp tác quốc tế ngày càng cao nhằm ứng phó thành công với các thách thức an ninh phi truyền thống, an ninh con người nói chung, với các dịch bệnh truyền nhiễm mới nổi như COVID-19 nói riêng. Cụ thể:

Thứ nhất, lồng ghép nội dung Nghị quyết số 20-NQ/TW và các trọng tâm hợp tác, hội nhập quốc tế về y tế trong tổng thể Chiến lược đối ngoại của Việt Nam đến năm 2030, coi ngoại giao y tế là một phương thức ngoại giao chuyên biệt được triển khai cùng với các phương thức ngoại giao trong một số lĩnh vực ưu tiên khác. Xây dựng thông điệp và câu chuyện thành công của y tế Việt Nam, nhất là trong phòng chống dịch COVID-19 vừa qua.

Thứ hai, tăng cường đan xen lợi ích về hợp tác y tế với các nước lớn, phát triển, các nước tầm trung, trong khu vực ASEAN, các đối tác bạn bè truyền thống; xác định trọng tâm hợp tác phù hợp với thế mạnh của Việt Nam và thế mạnh của từng đối tác (ví dụ với các nước phát triển, các nước tầm trung là hợp tác chuyển giao công nghệ y tế hiện đại, ứng dụng thành tựu cách mạng công nghiệp 4.0, xây dựng kết cấu hạ tầng như bệnh viện, phòng thí nghiệm, trao đổi chuyên gia, đào tạo và nghiên cứu khoa học; với các nước bạn bè truyền thống là phát triển các mô hình chăm sóc sức khỏe toàn dân, trao đổi nhân lực y tế, đào tạo và nghiên cứu khoa học; với các nước láng giềng, ASEAN là kiểm soát và

phòng ngừa bệnh tật, dược phẩm và trang thiết bị y tế, dịch vụ y tế, y tế công cộng, nghiên cứu khoa học và đào tạo, y học cổ truyền); tăng cường thương mại y tế, tham gia sâu vào các chuỗi cung về dược phẩm, thiết bị y tế và thị trường nhân lực y tế, nhân rộng mô hình du lịch chữa bệnh¹, dịch vụ chăm sóc sức khỏe người già cho người nước ngoài tại Việt Nam.

Thứ ba, tiếp tục đẩy mạnh hội nhập quốc tế về y tế tại ASEAN² và các tổ chức, diễn đàn quốc tế, Liên hợp quốc, tranh thủ vai trò Chủ tịch ASEAN 2020 và Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc 2020-2021; nâng cao tính tích cực, chủ động và vai trò nòng cốt, dẫn dắt trong một số sáng kiến hợp tác y tế đa phương, đóng góp thiết thực vào các phái bộ gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, các hoạt động tái thiết hậu xung đột, vận động ứng cử vào các vị trí chủ chốt của các tổ chức, diễn đàn hợp tác về y tế; đăng cai các sự kiện y tế quốc tế lớn, vận động đặt các trung tâm hợp tác y tế khu vực tại Việt Nam.

1. Chuyên mục “Du lịch chữa bệnh tại Việt Nam: Bền đổ đang sẵn sàng”, *Nhân Dân hàng tháng*, số 277, tháng 5/2020, tr.12-19.

2. Ưu tiên hợp tác y tế trong ASEAN hiện nay là triển khai Chương trình phát triển y tế ASEAN sau năm 2015, xây dựng các chương trình hành động, dự án mới giai đoạn 2021-2025; hợp tác ngăn ngừa và kiểm soát các bệnh không lây nhiễm, các bệnh truyền nhiễm, mới nổi và tái bùng phát; ứng phó và quản lý thảm họa trong y tế; bảo đảm an toàn thực phẩm; chăm sóc sức khỏe ban đầu và sức khỏe toàn dân; già hóa tích cực.

Thứ tư, ngành ngoại giao và mạng lưới các cơ quan đại diện ở nước ngoài chú trọng phối hợp, hỗ trợ, đồng hành cùng Bộ Y tế và các bộ, ngành, bệnh viện, trường đại học, viện nghiên cứu, doanh nghiệp thúc đẩy kết nối hợp tác, kinh doanh, kêu gọi hỗ trợ... Các cán bộ ngoại giao cần mở rộng kiến thức, trang bị kỹ năng về các phương thức ngoại giao chuyên biệt nói chung, ngoại giao y tế nói riêng.

CHƯƠNG 9

NGOẠI GIAO VÌ BÌNH ĐẲNG GIỚI VÀ TRAO QUYỀN CHO PHỤ NỮ*

1. Lý thuyết về giới trong quan hệ quốc tế

1.1. Phụ nữ và lý thuyết quan hệ quốc tế: chủ nghĩa vị nữ

Bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ đã và đang trở thành một chủ đề thu hút được nhiều sự quan tâm trên trường quốc tế. Phụ nữ - một nửa của nhân loại - nắm giữ một nửa sức lao động thế giới và có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của các nước. Tuy nhiên, ở nhiều nước và trên nhiều lĩnh vực, phụ nữ vẫn phải chịu nhiều hình thức phân biệt và bất bình đẳng giới. Chủ nghĩa nữ quyền hay còn gọi là chủ nghĩa vị nữ (feminism) đã chỉ rõ sự bất bình đẳng cũng như sự vắng mặt của nữ giới trên trường quốc tế. Thiếu sót đó khiến chúng ta không thể nhận thức được ảnh hưởng của cơ cấu quyền lực quan hệ quốc tế

* Nội dung chính của chương này đã được đăng trên Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, số 3 (122), tháng 9/2020.

đối với phụ nữ cũng như tác động của cách tiếp cận của nữ giới đối với quan hệ quốc tế.

Cynthia Enloe đã nêu vấn đề “Phụ nữ ở đâu trong chính trị quốc tế?”¹. Nghiên cứu của Enloe đã chỉ ra tác động của căn cứ quân sự lên những phụ nữ sống, làm việc bên trong cũng như xung quanh căn cứ. Phụ nữ có nhiều vai trò có liên quan: binh lính, vợ binh lính, phục vụ, giải trí, mại dâm. Dù ở vai trò nào thì họ vẫn chịu ảnh hưởng bởi vị trí đặt căn cứ cũng như chính sách đối với căn cứ quân sự. Enloe lập luận rằng, nhiều vấn đề được xem là “riêng tư” như quan hệ giữa sĩ quan và vợ sĩ quan, lạm dụng tình dục trong căn cứ và quan hệ giữa binh lính với phụ nữ quanh căn cứ đều chịu tác động bởi cơ cấu quyền lực giữa nước đặt căn cứ quân sự và nước sở tại².

Việc thiếu vắng phụ nữ giữ vị trí lãnh đạo chính trị khiến quan hệ quốc tế thiếu đi một cách tiếp cận “mềm mỏng” hơn. Nữ học giả Ann Tickner đã phân tích các đặc điểm của chủ nghĩa hiện thực chính trị của Morgenthau và phê phán cách tiếp cận này là phản ánh thiên lệch bản tính của con người do bỏ qua cái nhìn của nữ giới. Cách tiếp cận vị nữ (feminist) có thể “cứu rỗi” nhân loại, nhất là trong bối cảnh Chiến tranh lạnh với mối đe dọa hạt nhân³.

1. Cynthia Enloe: *Bananas, Beaches & Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, University of California Press, 2014.

2. Chẳng hạn vấn đề binh lính Mỹ ở căn cứ quân sự Mỹ tại Nhật Bản.

3. J. Ann Tickner: “Hans Morgenthau’s Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation”, *Millennium* 17, No. 3, December 1, 1988, pp.429-440. Truy cập tại <https://doi.org/10.1177/03058298880170030801>.

Chủ nghĩa hiện thực nhìn nhận quan hệ quốc tế là trò chơi “tổng bằng không”, và định nghĩa quyền lực là sự kiểm soát của A đối với B. Định nghĩa này phản ánh tính nam trong quan hệ quốc tế. Cách tiếp cận vị nữ của Tickner định nghĩa quyền lực là khả năng phối hợp hành động. Điều này cho phép xem xét quan hệ quốc tế dưới nhiều khía cạnh khác ngoài xung đột. An ninh, theo Tickner, là “được bảo đảm nhu cầu vật chất cơ bản”. Định nghĩa này mở rộng an ninh sang những lĩnh vực khác như kinh tế, môi trường... và cho phép bảo đảm an ninh thông qua hợp tác, thay vì xung đột theo cách định nghĩa truyền thống¹.

Chủ nghĩa vị nữ là phân tích tính kiến tạo xã hội của giới và tác động của khái niệm này đối với quan hệ quốc tế. Nếu như “giới tính” (sex) là đặc tính sinh học thì “giới” (gender) là một loại bản sắc xã hội. Bản sắc giới, như mọi loại bản sắc xã hội khác, bao hàm những chuẩn mực và quy tắc hành vi đúng đắn được quy định riêng cho người nam và người nữ. Bản sắc này được kiến tạo xã hội và có tính bền vững, lâu dài qua nhiều thế hệ.

Tính nam (masculinity) thường được liên hệ với tính duy lý (rationality), quyền lực, tự chủ và thực hiện công việc xã hội (lĩnh vực công). Tính nữ (femininity) được gắn với tính duy tình, phụ thuộc (vào đàn ông) và chăm sóc nhà cửa

1. J. Ann Tickner: “You Just Don’t Understand: Troubled Engagements between Feminists and IR Theorists”, *International Studies Quarterly* 41, No. 4, 1997, pp.611-632.

(lĩnh vực tư). Phân biệt giới như vậy có hệ quả tạo nên cơ cấu quyền lực phụ hệ trong chính trị quốc tế¹.

Chẳng hạn, Enloe chỉ ra rằng chiến tranh và hoạt động quân sự từ lâu được gắn với tính nam, rằng đàn ông được xem là chiến binh cần phải bảo vệ xã hội và gia đình (bao gồm phụ nữ và trẻ em). Điều này có hệ quả là đóng góp cũng như trải nghiệm của phụ nữ về chiến tranh bị gạt sang bên lề. Điển hình là vấn đề bạo lực tình dục trong xung đột chỉ mới được cộng đồng quốc tế quan tâm trong thời gian gần đây, trong khi vấn đề này thường xuyên diễn ra và ít khi bị trừng trị².

Về vấn đề bạo lực tình dục trong xung đột vũ trang, Lori Handrahan lập luận rằng hành vi bạo lực đối với phụ nữ phe đối phương biểu hiện cho “sự mở rộng lãnh thổ” của phe chiến thắng. Cụ thể, phụ nữ gắn với sự phụ thuộc vào nam giới và là đối tượng cần bảo vệ của nam giới. Vì thế, hành vi bạo lực tình dục đối với phụ nữ là sự sỉ nhục phe bại trận, là biểu tượng của sức mạnh và sự thống trị của phe chiến thắng³.

1. Sarah Smith: “Introducing Feminism in International Relations Theory”, *E-International Relations* (blog), 2018. Truy cập tại <https://www.e-ir.info/2018/01/04/feminism-in-international-relations-theory/>.

2. Enloe: *Bananas: Beaches and Bases, 2nd Edition*, University of California Press, 2014.

3. Lori Handrahan: “Conflict, Gender, Ethnicity and Post-Conflict Reconstruction”, *Security Dialogue*, June 29, 2016, p.437. Truy cập tại <https://doi.org/10.1177/0967010604049521>.

Do được kiến tạo xã hội, bản sắc giới rất khó bị thay đổi. Thực tiễn hàng ngày của đời sống xã hội và quan hệ quốc tế cũng góp phần duy trì và tái tạo bản sắc giới¹. Đóng góp của thuyết vị nữ trong quan hệ quốc tế là đã làm rõ nội hàm bản sắc giới (bao gồm tính nam và tính nữ) cũng như việc bị gạt ra ngoài lề tiến trình quan hệ quốc tế của nữ giới, bất chấp đóng góp và trải nghiệm của họ².

1.2. Phụ nữ và phát triển

a) Cách tiếp cận WID

Ngày 08/3/1899, tại hai thành phố Chicago và New York (Mỹ) đã nổ ra cuộc đấu tranh mạnh mẽ của nữ công nhân ngành dệt may, đòi tăng lương, giảm giờ làm. Ngày 26 và 27/8/1910, Đại hội lần thứ hai của phụ nữ thế giới đã họp ở Copenhagen (Đan Mạch), với 100 nữ đại biểu của 17 nước, quyết định lấy ngày 8 tháng 3 hằng năm làm ngày Quốc tế phụ nữ. Sau một giai đoạn trầm lắng do hai cuộc chiến tranh thế giới, phong trào phụ nữ phát triển mạnh mẽ trở lại từ cuối thập niên 1960. Tại Pháp, phong trào giải phóng phụ nữ được thành lập với sự tham gia của các nhà hoạt động vì

1. Xem Nguyễn Vũ Tùng và Nguyễn Hoàng Như Thanh: Alenxander Wendt: “Vô chính phủ là những gì các quốc gia tạo nên: Sự kiến tạo xã hội của chính trị cường quyền”, *Lý luận quan hệ quốc tế*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2018.

2. Jan Pettman: “Gendering International Relations”, *Australian Journal of International Affairs*, 47, No. 1, May 1, 1993, pp.47-62. Truy cập tại <https://doi.org/10.1080/10357719308445097>.

phụ nữ như Christiane Rochefort, Christine Delphy, Anne Tristan và Simone de Beauvoir¹.

Từ thập niên 1970 đến nay đã có 4 hội nghị thế giới về phụ nữ do Liên hợp quốc tổ chức:

- Hội nghị lần thứ nhất tổ chức tại Mêhicô năm 1975, mở đầu thập kỷ phụ nữ.
- Hội nghị lần thứ hai tổ chức tại Copenhagen (Đan Mạch) năm 1980.
- Hội nghị lần thứ ba tổ chức tại Nairobi (Kênia) năm 1985, thông qua “Chiến lược nhìn về phía trước vì sự tiến bộ của phụ nữ”.
- Hội nghị lần thứ tư tổ chức tại Bắc Kinh (Trung Quốc) năm 1995.

Cũng từ thập niên 1970, vấn đề phụ nữ bắt đầu được gắn với phát triển kinh tế, đặc biệt là tiến trình công nghiệp hóa - hiện đại hóa ở các nước thuộc thế giới thứ ba. Trong cuốn *Women's Role in Economic Development (Vai trò của phụ nữ trong phát triển kinh tế)*, Ester Boserup đã nghiên cứu tác động của các dự án phát triển đối với phụ nữ. Nghiên cứu của Boserup thách thức quan điểm đánh đồng dự án phát triển với quyền của phụ nữ và các nhóm yếu thế khác trong xã hội².

1. Nữ triết gia hiện sinh Pháp. Tác phẩm *Giới tính thứ hai (Le second sex)* viết năm 1949 và dịch sang tiếng Anh năm 1953 của bà có ảnh hưởng mạnh mẽ đối với phong trào nữ quyền trên thế giới.

2. Xem Ester Boserup: *Woman's Role in Economic Development*, Sterling, VA: Routledge, 2007.

Nhiều nhóm đấu tranh vì quyền phụ nữ tại Mỹ bắt đầu vận động hành lang chống lại quan điểm cho rằng hiện đại hóa - công nghiệp hóa sẽ “tự động” nâng cao bình đẳng giới. Kết quả là năm 1973, Tu chính án Percy được ban hành quy định mọi dự án phát triển phải có nghiên cứu tác động xã hội về giới với mục đích tích hợp phụ nữ vào nền kinh tế quốc gia nước nhận viện trợ. Các nhà hoạt động vì phụ nữ bắt đầu sử dụng khái niệm *Women in Development - WID* (Phụ nữ trong phát triển) để chỉ cách tiếp cận này với bốn nội dung chính:

- Theo Chiến lược phát triển quốc tế của thập kỷ phát triển thứ hai, “phát triển” có nghĩa “nâng cao một cách bền vững chất lượng cuộc sống của mỗi người vì lợi ích của mọi người”;
- Vì phụ nữ là một nửa thế giới, mục tiêu phát triển không thể đạt được nếu không có sự tham gia của họ;
- Phụ nữ và phát triển do đó là một khái niệm chỉnh thể, cái này không thể đạt được nếu không có cái kia;
- Vì vậy, phụ nữ cần phải được trao “quyền và tiếp cận mọi biện pháp hiện có để cải thiện bản thân và xã hội”¹.

b) Cách tiếp cận GAD hay trao quyền cho phụ nữ

Sang thập niên 1980, cuộc khủng hoảng năng lượng và nợ công đã làm bộc lộ khiếm khuyết cấu trúc và vấn đề quản

1. Margaret C. Snyder, Mary Tadesse & African Training and Research Centre for Women: *African Women and Development: A History*, Witwatersrand University Press, 1995, p.6.

lý kinh tế của các nước, nhất là tại các nước thế giới thứ ba. Ưu tiên hàng đầu của các quốc gia và tổ chức quốc tế không còn là nhu cầu cơ bản của người dân mà đã chuyển sang tái cấu trúc để vực dậy nền kinh tế đang bị khủng hoảng. Trong bối cảnh đó, các nhà hoạt động cũng như các học giả vì nữ quyền không còn cho rằng WID có thể giải quyết hiệu quả vấn đề bất bình đẳng giới. Họ chuyển sang khái niệm *Gender and Development - GAD* (giới và phát triển), hay còn được gọi là “cách tiếp cận trao quyền” (empowerment approach).

GAD tiếp cận vấn đề phụ nữ và phát triển qua hai khía cạnh: (i) điều kiện vật chất của phụ nữ, và (ii) cấu trúc và thể chế xã hội trọng nam quy định vai trò yếu thế của phụ nữ. GAD đặt phụ nữ trong mối quan hệ về giới, thay vì chỉ tập trung vào giới nữ như WID. Quan hệ giới được xem là yếu tố xác định vai trò, vị thế của phụ nữ trong xã hội. Quan hệ giới là mẫu hình hành vi được kiến tạo xã hội, do đó có thể thay đổi được. GAD cho rằng chính sách phát triển có tác động khác nhau đối với phụ nữ và nam giới, và xem phụ nữ là tác nhân (agent) phát triển, chứ không đơn thuần là người tiếp nhận (recipient).

Theo GAD, nhu cầu giới có hai cấp độ: (i) nhu cầu giới thực tiễn và (ii) lợi ích giới chiến lược. Nhu cầu giới thực tiễn là những nhu cầu thiết yếu cho cuộc sống như lương thực, chỗ ở, giáo dục và sức khỏe. Đáp ứng nhu cầu giới không giúp thay đổi quan hệ quyền lực giữa hai giới, do vậy cũng chưa cải thiện được bình đẳng giới. Lợi ích giới chiến lược là nhu cầu học tập, làm việc và tham gia hoạt động chính trị,

xã hội. Việc đáp ứng nhu cầu này sẽ dẫn đến thay đổi vị thế của nam và nữ trong gia đình và xã hội, góp phần tiến tới bình đẳng giới. Điều này chỉ có thể đạt được thông qua “trao quyền” cho phụ nữ, tạo điều kiện cho họ đạt được lợi ích giới chiến lược.

Khái niệm “trao quyền” có liên quan đến khái niệm “quyền lực là khả năng lựa chọn”. Như vậy, trao quyền là tiến trình tạo ra khả năng và cơ hội lựa chọn¹ cho người vốn không thể lựa chọn. Để trao quyền, nghĩa là trao khả năng và cơ hội lựa chọn, cần phải thỏa mãn những điều kiện dưới đây:

- *Phải tồn tại những lựa chọn khác.* Nghèo đói và yếu thế thường song hành với nhau. Sự nghèo đói hạn chế khả năng đáp ứng nhu cầu căn bản tối thiểu, do đó tăng sự phụ thuộc vào người có quyền lực hơn (tức có khả năng đáp ứng hơn), cuối cùng loại bỏ năng lực lựa chọn (vì không có lựa chọn nào). Điều này có tác động khác biệt lên nam và nữ, vì bất bình đẳng giới có xu hướng làm trầm trọng thêm tác động của nghèo đói.

- *Lựa chọn khác phải có khả năng tiếp cận được.* Giới là một thể chế xã hội quy định mối quan hệ quyền lực giữa các giới. Ví dụ, phụ nữ thường “nội tâm hóa” sự hy sinh chịu đựng hay chấp nhận bạo lực gia đình vì hành vi khác đơn giản là

1. Naila Kabeer: “Gender Equality and Women’s Empowerment: A Critical Analysis of the Third Millennium Development Goal”, *Gender and Development*, 13, No.1, 2005, p.13.

không tồn tại với họ. Có vẻ như họ đã lựa chọn vai trò yếu thế của mình, nhưng trên thực tế ở đây không tồn tại lựa chọn nào khác.

So sánh hai cách tiếp cận WID và GAD¹

	WID	GAD
Cách tiếp cận	Sự thiếu vắng phụ nữ trong dự án và chính sách phát triển là vấn đề	Tiếp cận phát triển trên bình diện bất bình đẳng giới
Trọng tâm	Phụ nữ	Quan hệ giới vốn được kiến tạo xã hội và đặt phụ nữ ở vị thế phụ thuộc
Chủ đề	Sự gạt bỏ phụ nữ (một nửa nguồn lực sản xuất) ra ngoài tiến trình phát triển	Quan hệ quyền lực bất bình đẳng (nghèo và giàu, nam và nữ) vốn ngăn cản phát triển công bằng và sự tham gia đầy đủ của nữ giới
Mục tiêu	Sự phát triển tích hợp phụ nữ hiệu quả hơn	Phát triển công bằng và bền vững, với vai trò ra quyết sách của cả nam và nữ

1. Jane L. Parpart, M. Patricia Connelly, and V. Eudine Barriteau: *Theoretical Perspectives on Gender and Development*, International Development Research Centre, 2000.

	WID	GAD
Giải pháp	Tích hợp phụ nữ vào tiến trình phát triển hiện hành	Trao quyền cho phụ nữ và người yếu thế nhằm biến đổi cấu trúc xã hội bất bình đẳng
Chiến lược	<ul style="list-style-type: none"> - Tập trung vào dự án của phụ nữ, vào hợp phần của phụ nữ trong dự án và vào dự án tích hợp - Cải thiện năng suất lao động và thu nhập của phụ nữ - Mở rộng lĩnh vực của phụ nữ ra ngoài giới hạn gia đình 	<ul style="list-style-type: none"> - Tái định nghĩa tiến trình phát triển nhằm bao hàm việc giải quyết bất bình đẳng giới - Xác định và giải quyết nhu cầu giới thực tiễn - Xác định và giải quyết lợi ích giới chiến lược

Cách tiếp cận GAD dần chiếm được ảnh hưởng trên toàn cầu ngay từ khi ra đời. Theo đó, quan điểm về “bình đẳng giới thực chất” lần đầu tiên được đề cập trong *Công ước về xóa bỏ tất cả các hình thức phân biệt đối xử chống lại phụ nữ* (The Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women - CEDAW) của Liên hợp quốc năm 1981. Hội nghị thế giới lần thứ tư về phụ nữ của Liên hợp quốc tổ chức tại Bắc Kinh năm 1995 đã thông qua Cương lĩnh hành động Bắc Kinh với 12 mục tiêu ưu tiên nhằm trao quyền và thúc đẩy sự tiến bộ của phụ nữ trên toàn cầu. Hội nghị thiên niên kỷ của Liên hợp quốc năm 2000 thông qua tám Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ

(MDGs), trong đó mục tiêu thứ ba là “bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ”, cụ thể là “xóa bỏ tình trạng chênh lệch về giới tính ở giáo dục tiểu học và trung học cơ sở tốt nhất là vào năm 2005 và ở mọi cấp không chậm hơn năm 2015”. Ngày 25/9/2015, Đại hội đồng Liên hợp quốc nhất trí thông qua Chương trình Nghị sự 2030 với 17 Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs), trong đó dành riêng một mục tiêu (Mục tiêu 5) nhằm đạt được bình đẳng giới và trao quyền cho tất cả phụ nữ và trẻ em gái. Việc cụ thể hóa bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ vào lĩnh vực giáo dục có vẻ khá hạn chế. Tuy nhiên, các chỉ số đánh giá việc thực hiện mục tiêu này bao phủ nhiều lĩnh vực rộng lớn hơn:

- Thu hẹp chênh lệch về giới trong giáo dục ở tất cả các cấp;
- Nâng cao tỷ lệ phụ nữ có việc làm mang lại thu nhập trong lĩnh vực phi nông nghiệp;
- Tăng tỷ lệ nữ giới trong Quốc hội.

Ba lĩnh vực nói trên - giáo dục, việc làm, chính trị - chính là các lợi ích giới chiến lược. Thúc đẩy bình đẳng giới trong các lĩnh vực này là việc trao quyền cho phụ nữ, tạo cho họ khả năng và cơ hội được lựa chọn. Trao quyền cho phụ nữ đến lượt nó sẽ giúp biến đổi cấu trúc xã hội trọng nam và thúc đẩy bình đẳng giới thực chất hơn.

1.3. Phụ nữ và chính trị quốc tế: khái niệm lồng ghép giới

Sang thế kỷ XXI, cộng đồng quốc tế ngày càng nhận thức rõ ràng hơn về vai trò của phụ nữ cũng như vấn đề bất bình

đẳng giới. Hội nghị thế giới về phụ nữ lần thứ tư tại Bắc Kinh năm 1995 đã kêu gọi lồng ghép giới vào mọi chính sách quốc gia (gender mainstreaming) và đưa lồng ghép giới thành chiến lược bảo đảm bình đẳng giới và phát triển bền vững trong Cương lĩnh Hành động Bắc Kinh năm 1995. Lồng ghép giới được định nghĩa là quá trình “tích hợp nguyên tắc bình đẳng giới vào mọi chính sách quốc gia và quốc tế... nhằm ít nhất bảo đảm việc thực thi chính sách không làm gia tăng hay duy trì bất bình đẳng giới”¹. Có thể thấy lồng ghép giới là sự kế thừa và phát triển các cách tiếp cận WID và GAD của thế kỷ XX.

Lồng ghép giới dần trở thành thực tiễn của chính trị quốc tế. Chủ đề thảo luận của lồng ghép giới trong chính sách đối ngoại và quan hệ quốc tế xoay quanh ba trục chính:

- Vai trò của phụ nữ đối với hòa bình, an ninh quốc tế;
- Sự tham gia của phụ nữ vào ngoại giao và;
- Tác động của nữ giới đối với chính sách đối ngoại.

a) Phụ nữ và hòa bình, an ninh quốc tế

Chương trình nghị sự phụ nữ, hòa bình và an ninh

Vai trò của phụ nữ đối với an ninh quốc tế dần được thừa nhận đầy đủ. Cương lĩnh hành động Bắc Kinh năm 1995 nêu mục tiêu số 5 về “phụ nữ và xung đột vũ trang”.

1. Xem Anne Sisson Runyan & V.Spike Peterson: *Global Gender Issues in the New Millennium*, 4th edition, Westview Press, Boulder, 2015, pp.39-40.

Tháng 10/2000, lần đầu tiên Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc thông qua Nghị quyết số 1325 về “phụ nữ, hòa bình và an ninh”. Đây là lần đầu tiên trong lịch sử tồn tại, Hội đồng Bảo an ra một nghị quyết chính thức liên quan đến vấn đề giới, từ đó tạo ra một khuôn khổ mới cho hoạt động của Hội đồng Bảo an nói riêng và hệ thống Liên hợp quốc nói chung.

Cụ thể, Nghị quyết số 1325 kêu gọi các nước thành viên giải quyết vấn đề an ninh liên quan tới giới bằng các biện pháp:

- Đảm bảo sự tham gia ngày càng tăng của phụ nữ vào mọi cấp độ chính sách;
- Tích hợp vấn đề giới trong chương trình đào tạo đội ngũ quân sự và dân sự tham gia gìn giữ hòa bình;
- Tích hợp vấn đề giới trong chính sách quốc gia đối với người tị nạn và di cư.

Nghị quyết số 1325 đặt viên gạch đầu tiên cho một loạt nghị quyết liên quan tới phụ nữ và trẻ em gái trong quản lý, giải quyết xung đột và tái thiết hậu xung đột. Nghị quyết số 1325 và các nghị quyết sau này: 1820 (năm 2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) và 2493 (2019) đã tạo cơ sở cho Chương trình nghị sự phụ nữ, hòa bình và an ninh (WPS). Theo kêu gọi của Nghị quyết số 1325, hơn 50 quốc gia đã công bố Chương trình hành động quốc gia về giới (NAP). Nước đầu tiên công bố NAP là Đan Mạch vào năm 2005. Trung Quốc và Nga, hai nước thường trực Hội đồng Bảo an không có NAP. Ít nhất là nước thuộc khu vực Bắc Phi/Trung Đông đầu tiên có NAP.

Sau hai thập niên triển khai WPS, các nhà phân tích chỉ ra hai xu hướng. *Thứ nhất*, thu hẹp nội dung WPS, tập trung vào nhu cầu của phụ nữ trong trường hợp khẩn cấp về an ninh và khủng hoảng, thay vì giải quyết bạo lực đối với phụ nữ vốn diễn ra hằng ngày trên thế giới. Theo WHO, 1/3 số phụ nữ có quan hệ yêu đương đã phải chịu đựng bạo lực từ phía bạn tình, 38% vụ án mạng đối với phụ nữ có thủ phạm là bạn trai hay chồng của nạn nhân. Trong khi đó, với khoảng thời gian từ năm 1989 đến 2009, có tất cả 7.331 vụ bạo lực tình dục (với cả nam và nữ) được ghi nhận đối với các cuộc xung đột¹. *Thứ hai*, xem phụ nữ là nạn nhân thay vì là tác nhân tham gia và chủ thể thay đổi².

Phụ nữ và hoạt động gìn giữ hòa bình

Đã có nhiều công trình nghiên cứu về mối liên hệ giữa phụ nữ và hòa bình với hai giả thuyết chính. Giả thuyết thứ nhất, cho rằng giới nữ có thiên hướng ôn hòa và tránh bạo lực, thiên tính vốn liên quan tới chức năng sinh sản và đặc tính sinh học của họ. Theo lập luận này, những quốc gia nơi phụ nữ có vai trò chủ chốt trong hệ thống chính trị sẽ có

1. Michelle Sieff: "Violence Against Women and International Security". Truy cập tại <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-11-28/violence-against-women-and-international-security>.

2. Alexis Leanna Henshaw: "Gender and Foreign Policy", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017. Truy cập tại <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.430>.

khuyh hướng ôn hòa hơn¹. Giả thuyết thứ hai cho rằng khác biệt giữa giới nam và giới nữ được xã hội kiến tạo thành mẫu hình giới riêng biệt. Mỗi giới có chức năng xã hội khác nhau. Đàn ông có vai trò thống trị thiên về hành vi xung đột, còn phụ nữ có vai trò phụ thuộc hơn nên có khả năng đồng cảm hơn trong xung đột².

Gizelis³ đã có nghiên cứu định lượng chỉ ra rằng, những xã hội bình đẳng giới hơn sẽ có năng lực cao hơn trong việc kiến tạo hòa bình. Lý do là những xã hội đó có nhiều nguồn lực hơn cũng như các chủ thể bên ngoài có thể hỗ trợ tiến trình trên dễ dàng hơn. Từ đó, Gizelis rút ra nhận định, phụ nữ có vai trò quan trọng bảo đảm thành công của tiến trình kiến tạo hòa bình. Xã hội nào coi trọng vai trò của phụ nữ hơn sẽ có năng lực và nguồn lực cao hơn.

Liên hợp quốc cũng bắt đầu nhận thức được vai trò của phụ nữ đối với hòa bình, giải quyết xung đột, và thông qua Nghị quyết số 1325 kêu gọi thi hành các biện pháp để phụ

1. Mary Caprioli: "Gendered Conflict," *Journal of Peace Research*, 37, No. 1, 2000, pp.51-68; Tickner: "You Just Don't Understand".

2. Xem Joshua Goldstein: *War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; Erik Melander: "Gender Equality and Intrastate Armed Conflict", *International Studies Quarterly*, 49 (4), 2005, pp. 695-714.

3. Xem Theodora - Ismene Gizelis: "Gender Empowerment and United Nations Peacebuilding", *Journal of Peace Research* 46, No. 4, 2009, pp.505-523.

nữ tham gia nhiều hơn vào các tiến trình này. Câu hỏi đặt ra không phải là phụ nữ thu được gì qua việc tham gia vào tiến trình hòa bình, mà là “tiến trình hòa bình đánh mất những gì khi không được bổ sung trải nghiệm, tri thức và tính sáng tạo của phụ nữ”¹. Nghiên cứu của DeGroot chỉ ra rằng, hoạt động đa dạng của lính mũ nồi xanh sau Chiến tranh lạnh đã cho thấy phẩm chất nữ giới được đánh giá khá cao. Các phẩm chất “dịu dàng, thái độ hòa giải và năng lực kiềm chế thái độ gây hấn” có tác động lớn tới quan hệ giữa lính mũ nồi xanh và cộng đồng địa phương. Không quan trọng phụ nữ thật sự có đặc tính chung như trên hay không, mà quan trọng là họ được cho là sở hữu phẩm chất như vậy. “Thái độ ứng xử của lính mũ nồi xanh rất quan trọng, nhưng quan trọng không kém chính là kỳ vọng về lính mũ nồi xanh của dân địa phương”².

b) Phụ nữ và ngoại giao

Trong lịch sử quan hệ quốc tế, phụ nữ đã tham gia vào hoạt động đối ngoại từ trước thế kỷ XIX, nhưng khá ít ỏi. Họ chủ yếu đóng góp vào ngoại giao thông qua vai trò hỗ trợ (với tư cách phu nhân quan chức hay phu nhân ngoại giao)

1. Sanam Narghi Anderlini: *Women at the Peace Table: Making a Difference*, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2000, p.3.

2. Gerard DeGroot: “A Few Good Men: Gender Stereotypes, the Military, and Peacekeeping”, *Women in International Peacekeeping*, Frank Cass Publishing, London, 2001, p.35.

thực hiện một số nhiệm vụ như tư vấn, thu thập tình báo, tung tin đồn và tin giả¹. Phải đến giữa thế kỷ XX, qua quá trình đấu tranh lâu dài cho nữ quyền trên thế giới, phụ nữ mới bắt đầu xuất hiện trong cơ quan ngoại giao của các nước. Braxin cho phép phụ nữ gia nhập Bộ Ngoại giao từ năm 1918 (nhưng cấm trở lại trong giai đoạn 1938-1954). Mỹ mở cửa Bộ Ngoại giao cho nữ giới từ năm 1920 và Thổ Nhĩ Kỳ từ năm 1932 (Thổ Nhĩ Kỳ cấm trở lại trong giai đoạn 1934-1957). Thụy Điển và Nhật Bản cho phép phụ nữ giữ vị trí ngoại giao chuyên nghiệp từ năm 1948 và 1949, muộn 30 năm so với những nước tiên phong. Đến những năm 1990, Thụy Điển đã đạt được cân bằng số lượng giới tính ở Bộ Ngoại giao².

Tuy vậy, cấu trúc và thể chế cơ quan ngoại giao vẫn phản ánh cơ cấu xã hội trọng nam ở đa số các nước³. Đặc biệt, đàm phán hòa bình thể hiện rõ điều này do gắn liền

1. Karin Aggestam & Ann Towns: "The Gender Turn in Diplomacy: A New Research Agenda", *International Feminist Journal of Politics*, 21, No.1, January 1, 2019, p.16. Truy cập tại <https://doi.org/10.1080/14616742.2018.1483206>.

2. Karin Aggestam & Ann Towns: "Gendering Diplomacy and International Negotiation", *Studies in Diplomacy and International Relations*, Palgrave Macmillan, 2018. Truy cập tại <https://doi.org/10.1007/978-3-319-58682-3>.

3. Ann Towns & Birgitta Niklasson: "Gender, International Status, and Ambassador Appointments", *Foreign Policy Analysis*, 13, No. 3, 2017, pp.521-540.

với an ninh và quân sự, vốn được liên kết chặt chẽ với tính nam. Một cuộc khảo sát thực hiện gần đây với sự tham gia của hơn 50 nhà đàm phán hòa bình đã cho thấy cách thức vấn đề giới chi phối khuôn khổ thể chế và tiến trình đàm phán. Một trong những kết luận rút ra được là chương trình nghị sự WPS không được các nhà đàm phán xem trọng. Họ cho rằng WPS chỉ liên quan tới nữ giới, trong khi những vấn đề “nam tính” quan trọng khác không được thảo luận ở đây¹.

Cơ cấu tổ chức các cơ quan ngoại giao cũng phản ánh sự phân chia lao động nam - nữ. Theo đó, nữ giới thường đảm nhiệm các vị trí có chức năng hỗ trợ và chính sách đối ngoại “mềm”, trong khi nam giới tập trung ở các lĩnh vực chính sách “cứng” cũng như ở vị trí lãnh đạo. Phụ nữ Na Uy khi gia nhập Bộ Ngoại giao thường làm việc tại các vị trí dân sự và văn hóa. Ở Bộ Ngoại giao Thụy Điển, tuy đã đạt cân bằng giới tính nhưng phụ nữ vẫn chủ yếu công tác tại bộ phận hành chính².

Hiện tượng “phân luồng” này có thể có một số nguyên nhân như e ngại phụ nữ không thể làm việc hiệu quả trong

1. Karin Aggestam & Ann Towns: “The Gender Turn in Diplomacy: A New Research Agenda”, *Ibid*, p.20.

2. Xem Birgitta Niklasson & Felicia Robertson: “The Swedish MFA: Ready to Live Up to Expectations?” in *Gendering Diplomacy and International Negotiations*, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2018, pp.65-86; Towns & Niklasson: “Gender, International Status, and Ambassador Appointments”.

môi trường nhiều nam giới, không thể hài hòa yêu cầu đặc thù của nghề ngoại giao với trách nhiệm gia đình, không thể kiểm soát cảm xúc và giữ bí mật... Hơn nữa, nhìn chung đặc thù ngành ngoại giao khó có thể hài hòa được yêu cầu công việc với gia đình. Điều này đặc biệt khó khăn với nữ giới, vốn có trách nhiệm nuôi dạy con cái và chăm lo cho gia đình theo quy tắc xã hội.

Tuy nhiên, không thể phủ nhận thực tế đóng góp to lớn của phụ nữ đối với ngoại giao. Nghị quyết số 1325 là sự công nhận của cộng đồng quốc tế về vai trò của phụ nữ đối với an ninh, hòa bình và giải quyết xung đột. Dù lý do có thể là ở bản chất “ôn hòa” hay bản sắc giới của phụ nữ, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra mối liên hệ giữa mức độ tham gia cao của phụ nữ với kết quả tích cực của đàm phán và thỏa thuận hòa bình. Christine Bell đã chỉ ra xu hướng bổ sung các điều khoản về bình đẳng giới trong đàm phán và thỏa thuận hòa bình tính từ thời điểm Nghị quyết số 1325 ra đời¹. Theo một nghiên cứu gần đây, sự tham gia của nữ giới giúp tăng khả năng duy trì thỏa thuận hòa bình thêm 20-35%².

1. Christine Bell: “Text and Context: Evaluating Peace Agreements for Their ‘Gender Perspective’”, UN Women, 2015. Truy cập tại <https://www.politicalsettlements.org/publications-database/text-and-context-evaluating-peace-agreements-for-their-gender-perspective/>.

2. Karin Aggestam & Ann Towns: “The Gender Turn in Diplomacy: A New Research Agenda”, *Ibid.*

Hơn nữa, ngoại giao nói chung đang chứng kiến nhiều thay đổi về chất. Nếu như ngoại giao truyền thống có đặc điểm song phương, bí mật và chuyên nghiệp, thì ngoại giao hiện đại có tính xuyên quốc gia, đa phương, đa kênh và dân chủ hóa. Nữ giới, một nửa của thế giới với tất cả những phẩm chất của mình, có thể có đóng góp to lớn và hiệu quả cho ngoại giao thế hệ mới. Các đàm phán hòa bình gần đây được thiết kế để bao gồm tất cả các kênh 1, 2, 3, và thực tế cho thấy ảnh hưởng của phụ nữ ngày càng tăng trong tiến trình này. Đàm phán về Nghị quyết số 1325 của Liên hợp quốc là minh họa rõ nét. Trên thực tế, các tổ chức nữ quyền và xã hội dân sự đã đặt nền móng cho nội dung Nghị quyết số 1325. Trong quá trình đàm phán, họ đã vận động các quốc gia “thân thiện với nữ quyền” ủng hộ về tinh thần, chính trị và tài chính cho nghị trình WPS. Trên hết, Nhóm công tác NGO về WPS đã quy tụ 16 tổ chức quốc tế về nhân quyền và quyền phụ nữ và đóng vai trò quyết định cho soạn thảo và thông qua Nghị quyết số 1325 ở Hội đồng Bảo an¹.

c) Phụ nữ và chính sách đối ngoại

Nhiều nghiên cứu về giới trong hoạch định chính sách đã chỉ ra rằng giới nam và giới nữ có cách giải quyết vấn đề khác nhau. Những nước có nhiều nữ giới hơn trong bộ máy

1. Xem Torunn Tryggestad: “Negotiations at the UN”, *Gendering Diplomacy and International Negotiations*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2018, pp.239-258.

hành pháp có xu hướng dành nhiều ngân sách hơn cho viện trợ phát triển, giảm chi tiêu quân sự và hạn chế sử dụng vũ lực khi theo đuổi mục tiêu đối ngoại¹. Ngoài ra cũng có giả thuyết cho rằng sự tham gia của nữ giới khiến đàm phán hiệu quả và thực chất hơn².

Hiện nay trên thế giới, đa phần các nước đều có lồng ghép giới trong hoạt động đối ngoại. Lồng ghép giới vào chính sách đối ngoại mang lại nhiều lợi ích về an ninh, phát triển và ảnh hưởng.

Về an ninh

Theo Hội đồng Đối ngoại Mỹ (CFR), sự tham gia của phụ nữ có nhiều tác động tích cực đối với hòa bình và an ninh quốc tế³. Cụ thể như:

1. Xem Kelan Lu & Marijke Breuning: “Gender and Generosity: Does Women’s Representation Affect Development Cooperation?”, *Politics, Groups, and Identities*, 2, No. 3, July 3, 2014, pp.313-330. Truy cập tại <https://doi.org/10.1080/21565503.2014.927776>; Caprioli: “Gendered Conflict”; Michael T. Koch & Sarah A. Fulton: “In the Defense of Women: Gender, Office Holding, and National Security Policy in Established Democracies”, *The Journal of Politics*, 73, No. 1, January 1, 2011, pp.1-16. Truy cập tại <https://doi.org/10.1017/S0022381610000824>.

2. Xem Mark A.Boyer: “Gender and Negotiation: Some Experimental Findings from an International Negotiation Simulation”, *International Studies Quarterly*, 53, No.1, 2009, pp.23-47.

3. Council on Foreign Relations: “What Research Shows. Statistical Findings on Gender Equality and the Security of States”, *Council on Foreign Relations*. Truy cập tại <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>.

- Giảm 64% nguy cơ thất bại của thỏa thuận hòa bình;
- Tăng 35% khả năng tồn tại tối thiểu 15 năm của thỏa thuận hòa bình;
- Bình đẳng giới giảm nguy cơ xung đột giữa các quốc gia và bên trong quốc gia;
- Cân bằng giới trong hoạt động gìn giữ hòa bình, giảm bạo lực tình dục;
- Sự tham gia hoạt động chính trị của nữ giới làm tăng ổn định;
- Sự tham gia của nữ giới tăng khả năng hồi phục hậu xung đột;
- Quốc gia ổn định hơn khi phụ nữ được trao quyền;
- Bất bình đẳng giới và bạo lực đối với phụ nữ làm tăng nguy cơ bất ổn và khủng bố.

Về phát triển

Lógica ở đây khá đơn giản: nếu nữ giới - một nửa lực lượng lao động của thế giới - không được trao quyền để phát triển hết tiềm năng của mình, thì nền kinh tế thế giới sẽ chịu thiệt hại đáng kể. Nghiên cứu định lượng của Viện McKinsey toàn cầu (MGI) cũng ủng hộ quan điểm này. Theo báo cáo của MGI, việc thúc đẩy bình đẳng giới trong lao động sẽ giúp tăng GDP toàn cầu lên 12 nghìn tỷ USD vào năm 2025.

Theo kịch bản 1, nếu các quốc gia đạt được mức độ cải thiện bất bình đẳng giới tốt nhất trong khu vực của mình, thì kinh tế toàn cầu sẽ tăng thêm 12 nghìn tỷ USD hay 11% GDP vào năm 2025. Theo kịch bản 2, nếu đạt được bình đẳng giới

trong lao động, mức tăng trưởng kinh tế thế giới sẽ là 28 nghìn tỷ USD hay 26% GDP vào năm 2025. Mức tăng trưởng này làm lợi cho tất cả các nước phát triển và đang phát triển. Tăng trưởng cao nhất là Ấn Độ (16%), thấp nhất ở Đông Á (trừ Trung Quốc) và Đông Nam Á với 8%¹.

Hiện nay, bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ ngày càng trở thành một tiêu chí quan trọng của viện trợ phát triển. Chẳng hạn, kể từ năm 2000, Ủy ban châu Âu (EC) đã quy định mọi yêu cầu tài trợ đối với Quỹ xã hội châu Âu phải có báo cáo đánh giá tác động về giới. Do đó, lồng ghép giới trong chính sách đối ngoại sẽ giúp tăng khả năng huy động ngoại lực để phục vụ quá trình phát triển đất nước.

Về ảnh hưởng

Một mặt, bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ là một trong các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ của Liên hợp quốc, một chủ đề thu hút được sự quan tâm của dư luận quốc tế. Triển khai tốt mục tiêu này cũng như tích hợp chủ đề giới trong chính sách đối ngoại, tích cực đóng góp sáng kiến, chủ trì/đăng cai các diễn đàn/hội nghị sẽ góp phần nâng cao hình ảnh và tầm ảnh hưởng của quốc gia trên trường quốc tế. Điển hình là Pháp, quốc gia rất chú trọng nâng cao hình ảnh và đã có nhiều sáng kiến ngoại giao nhằm

1. MGI: "How Advancing Women's Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth McKinsey". Truy cập tại <https://www.mckinsey.com/featured-insights/employment-and-growth/how-advancing-womens-equality-can-add-12-trillion-to-global-growth>.

nâng cao ảnh hưởng của mình. Năm 2019, nước này đã công bố Chính sách đối ngoại vị nữ (Feminist Foreign Policy), qua đó trở thành một trong số ít quốc gia đầu tiên trên thế giới công bố chính sách đối ngoại với bình đẳng giới là mục tiêu tự thân (intrinsic).

Mặt khác, viện trợ phát triển sẽ hiệu quả hơn khi được lồng ghép giới. Thực tế chỉ ra rằng, chính sách viện trợ phát triển thời gian đầu gặp nhiều khó khăn và thất bại do không tính đến đặc điểm xã hội - văn hóa, trong đó có vấn đề bất bình đẳng giới, của nước tiếp nhận. Hoặc có tính đến điều này nhưng trên cơ sở “nguyên mẫu” giới nữ ở nước mình (stereotype) mà không xét đến đặc điểm kiến tạo xã hội của giới nữ trong cộng đồng sở tại. Lồng ghép sẽ giúp tăng hiệu quả của viện trợ phát triển đối với nước tiếp nhận, qua đó nâng cao uy tín và hình ảnh của nước tài trợ.

2. Thực tiễn triển khai vấn đề giới trong chính sách đối ngoại

2.1. Vấn đề giới trong chính sách đối ngoại: Trường hợp Mỹ

Đấu tranh vì bình đẳng giới phù hợp với hệ giá trị cũng như có vai trò thúc đẩy lợi ích quốc gia của Mỹ. Báo cáo Ngoại giao và Phát triển 2006-2010 của Bộ Ngoại giao Mỹ đã nhấn mạnh: “Bảo vệ và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái là chìa khóa cho chính sách đối ngoại và an ninh Mỹ”. Chính vì vậy, chính quyền Obama đã có nhiều biện pháp lồng ghép giới trong chính sách đối ngoại. Điều này còn cộng hưởng với vai trò Ngoại trưởng của Hillary Clinton,

một người quan tâm đến bình đẳng giới¹. Trong một sự kiện năm 2010, Ngoại trưởng Clinton đã phát biểu: “Trao quyền bình đẳng cho phụ nữ, cả quốc gia sẽ an ninh và ổn định hơn. Tước đoạt quyền bình đẳng của họ, đất nước chắc chắn sẽ bất ổn. Bất bình đẳng đối với phụ nữ do đó là mối đe dọa cho an ninh chung của thế giới và cho an ninh quốc gia của chúng ta”².

Tháng 3/2011, Ngoại trưởng Clinton công bố bản Định hướng của Bộ trưởng về thúc đẩy bình đẳng giới nhằm bảo đảm an ninh quốc gia và thực thi mục tiêu chính sách đối ngoại. Chính sách này yêu cầu các đại sứ quán và cơ quan ngoại giao Mỹ trên thế giới đẩy mạnh sự tham gia và lãnh đạo của nữ giới trong tiến trình chính trị khu vực và quốc gia; khai thác và giải phóng tiềm năng kinh tế của phụ nữ bằng cách xóa bỏ những rào cản xã hội và cấu trúc; và bảo đảm sự tham gia đầy đủ của nữ giới và nam giới đối với hoạt động gìn giữ và kiến tạo hòa bình.

Tháng 12/2011, Tổng thống Obama công bố Chương trình hành động quốc gia (NAP) nhằm triển khai Nghị quyết số 1325 của Liên hợp quốc. Mục tiêu của NAP cũng như Nghị quyết số 1325 là trao quyền cho phụ nữ với tư cách tác

1. Truy cập tại <https://zingnews.vn/hillary-clinton-hanh-trinh-nua-the-ky-cua-nu-quyen-post691723.html>.

2. Corinne L. Mason: “Global Violence Against Women as a National Security ‘Emergency’”, *Feminist Formations*, 25, No. 2, September 5, 2013, pp.55-80. Truy cập tại <https://doi.org/10.1353/ff.2013.0016>.

nhân bình đẳng trong ngăn ngừa, giải quyết xung đột và kiến tạo hòa bình. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng việc lồng ghép giới giúp tăng khả năng thành công và tính hiệu quả của tiến trình hòa bình tại những nơi xảy ra xung đột. Dưới thời Ngoại trưởng John Kerry, Bộ Ngoại giao Mỹ cũng soạn thảo một số chính sách ngoại giao về giới như Chiến lược ngăn ngừa và phản ứng toàn cầu với bạo lực giới và Chiến lược toàn cầu trao quyền cho trẻ em gái.

Đến thời Tổng thống Trump, bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ không còn là trọng tâm như trước. Nếu như dưới thời Obama, vấn đề giới là mục tiêu quan trọng, gần như là tự thân (intrinsic) của chính sách đối ngoại, thì với Tổng thống Trump đây chỉ còn là mục tiêu thứ yếu, là công cụ của chính sách đối ngoại. Chẳng hạn năm 2018, chính quyền Trump cắt giảm ngân sách của các chương trình vì quyền lợi của phụ nữ, bao gồm 350 triệu USD của chương trình vì sức khỏe sinh sản phụ nữ. Chính quyền Trump cũng không bố trí biên chế cho Cơ quan vấn đề phụ nữ toàn cầu của Bộ Ngoại giao Mỹ và tái cấu trúc ngân sách viện trợ phát triển theo hướng giảm ưu tiên cho các chương trình vì phụ nữ¹.

Chính quyền Trump cũng tuyên bố rằng Mỹ sẽ không thừa nhận các quyền sinh sản, vốn đã được các chính phủ thuộc cả hai đảng Dân chủ và Cộng hòa cam kết theo đuổi

1. Lyric Thompson & Christina Asquith: "One Small Step for Feminist Foreign Policy", *Foreign Policy*, September 20, 2018.

kể từ Hội nghị dân số Cairo đầu thập niên 1990. Tại Hội nghị G7 năm 2018, đại diện Mỹ từ chối thảo luận về “các quyền và sức khỏe sinh sản”, trong đó bao gồm quyền tiếp cận các biện pháp phòng tránh thai và phá thai, quyền của cộng đồng LGBT (người đồng tính luyến ái nữ, đồng tính luyến ái nam; song tính luyến ái; chuyển giới) vốn đã được công nhận dưới thời Obama. Cùng năm, Tổng thống Trump đã rút mọi mục liên quan đến các quyền trên trong Báo cáo nhân quyền của Bộ Ngoại giao Mỹ, hàm ý rằng giới kinh tế không còn phải tính đến yếu tố này khi đầu tư ra nước ngoài¹.

Đặc điểm nói trên của nhiệm kỳ Tổng thống Trump được giảm nhẹ phần nào với hình tượng “đấu tranh vì nữ quyền” của Cố vấn Nhà trắng và cũng là con gái của ông, bà Ivanka Trump. Tháng 10/2017, Ivanka Trump ra mắt Quỹ khởi nghiệp mới dành cho phụ nữ cùng Ngân hàng Thế giới và 13 quốc gia khác nhằm hỗ trợ hơn một tỷ USD cho các doanh nghiệp do phụ nữ lãnh đạo. Đồng thời, quỹ sẽ làm việc với các chính phủ để giải quyết rào cản pháp lý kìm hãm các nữ doanh nhân².

Tháng 02/2019, Ivanka Trump đã công bố Sáng kiến phần thịnh và phát triển dành cho phụ nữ (W-GDP) nhằm

1. Lyric Thompson & Christina Asquith: “One Small Step for Feminist Foreign Policy” *Ibid*.

2. Truy cập tại <https://vnexpress.net/ivanka-hung-chi-trich-vi-phat-bieu-ve-nu-quyen-3999468.html>.

hỗ trợ 50 triệu phụ nữ trên toàn thế giới biến tiềm năng kinh tế của họ thành hiện thực đến năm 2025. Mục tiêu của sáng kiến này là kêu gọi tất cả các cơ quan hỗ trợ nước ngoài của Mỹ, trong đó có Bộ Ngoại giao và Cơ quan phát triển quốc tế Mỹ (USAID), ưu tiên thúc đẩy phát triển kinh tế cho phụ nữ¹.

Nhìn chung, việc lồng ghép giới trong chính sách của Mỹ có một đặc điểm xuyên suốt là “độ vênh” giữa tình hình trong nước và chính sách đối ngoại. Cụ thể, Mỹ không phải là một nước dẫn đầu về bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ. Theo Báo cáo về giới của Diễn đàn Kinh tế thế giới Davos năm 2020, Mỹ đứng thứ 53 trên tổng số 152 quốc gia có số liệu về bình đẳng giới, đứng dưới một số nước như Bắnglắđét (50) hay Lào (43). Mỹ cũng xếp thứ 86 trong lĩnh vực chính trị, với tỷ lệ nữ giới trong quốc hội chỉ đạt 23,6%, tỷ lệ nữ bộ trưởng là 21,7%².

Hơn nữa, chỉ số bất bình đẳng giới của Mỹ gia tăng trong 5 năm trở lại đây. Nếu như năm 2015, Mỹ đứng thứ 28 về bình đẳng giới, thì sang năm 2016 tụt xuống hạng 45, năm 2017 (thời điểm Trump nhậm chức tổng thống) xếp hạng 49 và 53 cho năm 2020. Tương tự, về bình đẳng giới trong chính trị, thứ hạng của Mỹ cho các năm 2015, 2016, 2017 và 2020

1. Truy cập tại <https://thanhnien.vn/the-gioi/con-gai-tong-thong-trump-neu-van-de-nu-quyen-neu-muon-lam-an-voi-my-1138739.html>.

2. WEF: “Global Gender Gap Report 2020”, *Insight Report*, Geneva: World Economic Forum, 2019.

lần lượt là 72, 73, 96 và 86¹. Chưa kể việc Tổng thống Trump đã đảo ngược một vài thành tựu của người tiền nhiệm về sức khỏe sinh sản và nạo phá thai, do mâu thuẫn với quan điểm bảo thủ của mình. Điều này làm cho chính sách ngoại giao về giới của Mỹ vấp phải nhiều hoài nghi và chỉ trích².

2.2. Bình đẳng giới và trao quyền phụ nữ - trường hợp Thụy Điển, Canada và Pháp

Đặc điểm của vấn đề giới trong quan hệ quốc tế hiện nay là được lồng ghép trong nhiều mục tiêu kinh tế - xã hội lớn hơn, nhiều khi trở thành công cụ chính sách như thúc đẩy thương mại, nâng cao hình ảnh và ảnh hưởng. Có rất ít quốc gia xác định chính sách đối ngoại vị nữ (Feminist Foreign Policy - FFP) và điều này cũng chỉ mới xảy ra gần đây tại Thụy Điển, Canada, Pháp. Trong thời gian tới có thể có thêm nhiều quốc gia nối tiếp ba nước trên như Aixolen, Mêhicô, Ôxtrâyliya và Anh³. Đây cũng là những nước có xếp hạng cao về chỉ số bình đẳng giới trên thế giới.

1. Truy cập tại http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/usa-transatlantic+dialogue/ari38-2018-solanas-gender-equality-trumps-america.

2. Truy cập tại <https://vnexpress.net/ivanka-hung-chi-trich-vi-phat-bieu-ve-nu-quyen-3999468.html>.

3. Lyric Thompson & Rachel Clement: "Defining Feminist Foreign Policy", *International Center for Research on Women*, 2019, p.1. Truy cập tại <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/>.

Do FFP là một chủ đề mới mẻ về thực tiễn nên chưa có nhiều nghiên cứu đầy đủ và chuyên sâu. Gần đây Viện Nghiên cứu quốc tế về phụ nữ đã đề xuất một định nghĩa về FFP là: “Chính sách của một quốc gia trong quan hệ với quốc gia và chủ thể khác đặt ưu tiên về bình đẳng giới và quyền của phụ nữ cũng như những nhóm yếu thế khác. Chính sách dành nguồn lực quan trọng hướng tới mục tiêu trên nhằm phá bỏ cấu trúc quyền lực trọng nam bằng mọi phương tiện (viện trợ phát triển, thương mại, quốc phòng và ngoại giao). Chính sách này được sự tư vấn của các phong trào hoạt động vì phụ nữ”¹.

Thụy Điển

Thụy Điển là quốc gia hàng đầu thế giới về bình đẳng giới. Theo xếp hạng của Diễn đàn Kinh tế thế giới năm 2020, nước này thuộc nhóm 5 nước hàng đầu về bình đẳng giới và cơ hội kinh tế, giáo dục, sức khỏe và chính trị. Có thể nói, chính sách về giới của Thụy Điển khá nhất quán từ đối nội sang đối ngoại. Đây cũng là quan điểm của chính phủ Thụy Điển: “Chính sách đối ngoại (về giới) của Thụy Điển có nền tảng tư tưởng về bình đẳng giới trong nước, cũng như sự ủng hộ tuyệt đối của giới lãnh đạo. Những điều kiện này trang bị cho chúng tôi các công cụ

1. Lyric Thompson & Rachel Clement: “Defining Feminist Foreign Policy”, *Ibid*, p.7.

cần thiết để theo đuổi vấn đề bình đẳng giới qua nhiều kênh khác nhau”¹.

FFP của Thụy Điển có tính toàn diện nhất, bao hàm mọi lĩnh vực đối ngoại với mục tiêu nhất quán về bình đẳng giới, gồm ba lĩnh vực chính: (i) chính sách đối ngoại và chính sách an ninh quốc gia; (ii) hợp tác phát triển; và (iii) chính sách thương mại và xúc tiến hình ảnh². Nguyên tắc FFP của Thụy Điển là 3R: quyền của phụ nữ (Right), với nguồn lực hỗ trợ (Resources) và thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ (Representation).

Về quyền của phụ nữ, Thụy Điển bị đánh giá có phần quá thiên về nữ quyền mà bỏ qua quyền của một số nhóm dễ tổn thương khác như cộng đồng LGBT. Về nguồn lực, 90% ODA của Thụy Điển được dành riêng cho các mục tiêu về bình đẳng giới³. Về sự tham gia của nữ giới, Thụy Điển có cơ cấu chính phủ và quốc hội khá cân bằng về số lượng nam - nữ, và cũng hướng tới mục tiêu này trong quan hệ với các nước và tổ chức quốc tế.

Tuy nhiên, FFP của Thụy Điển cũng vấp phải một số phê phán. *Thứ nhất*, Thụy Điển có nguồn thu lớn từ xuất khẩu vũ khí, và khách hàng của Thụy Điển bao gồm một số quốc gia Hồi giáo, nơi quyền của phụ nữ không được bảo đảm theo tiêu chí FFP, điển hình là Ả-rập Xê-út. Trước chỉ trích này, năm 2017 Chính phủ Thụy Điển ban hành một số điều chỉnh về xuất

1, 2, 3. Swedish Ministry for Foreign Affairs: *Handbook of Sweden's Feminist Foreign Policy*, Swedish Ministry for Foreign Policy, Sweden, 2018.

khẩu vũ khí, hàm ý tiêu chí dân chủ của nước mua sẽ quyết định việc ký kết hợp đồng¹. Tuy nhiên, doanh số xuất khẩu vũ khí sang Ả-rập Xê-út năm 2018 vẫn tăng 2%. *Thứ hai*, chưa có con số tài chính cụ thể về viện trợ phát triển cho bình đẳng giới của Thụy Điển. Nước này cũng chưa có được cơ chế hay bộ chỉ số đánh giá mức độ hiệu quả thực thi FFP².

Canada

Tháng 6/2017, Canada tuyên bố Chính sách viện trợ quốc tế về giới (FIAP). Giống như Thụy Điển, FIAP của Canada dựa trên niềm tin vào giá trị nền tảng của dân tộc: sự khác biệt. Thủ tướng Justin Trudeau cho rằng: “Có lẽ Canada là đất nước duy nhất trên thế giới mạnh mẽ vì, chứ không phải bất chấp, sự khác biệt của mình. Khác biệt là bản chất của chúng ta, là thứ khiến chúng ta là một quốc gia đặc biệt”³.

FIAP có sáu chủ đề ưu tiên: (i) bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái; (ii) “phẩm giá con người”, bao gồm chăm sóc y tế, giáo dục, dinh dưỡng và hỗ trợ nhân đạo kịp thời; (iii) trao quyền kinh tế cho phụ nữ, bao gồm tiếp cận và kiểm soát đối với nguồn lực và dịch vụ;

1. Swedish Ministry for Foreign Affairs: *Handbook of Sweden's Feminist Foreign Policy*, *Ibid*.

2. Lyric Thompson & Rachel Clement: “Defining Feminist Foreign Policy”, *Ibid*, p.2.

3. Justin Trudeau: *Common Ground*, Reprint edition, St. John's, HarperCollins Publishers, 2015, p.195.

(iv) chống biến đổi khí hậu; (v) sự tham gia chính trị của phụ nữ; (vi) phụ nữ, hòa bình và an ninh. Về tổng thể, thông qua FIAP, Canada cam kết đóng góp 95% ODA cho các dự án có bình đẳng giới là mục tiêu chính hoặc quan trọng. Theo số liệu của OECD, đây là bước tiến rất đáng kể nếu so với tỷ lệ 2,4% năm 2015-2016 và 68-75% năm 2016-2017 của các nước Ủy ban Viện trợ phát triển OECD¹.

FIAP chỉ tập trung vào lĩnh vực viện trợ phát triển, không có mục tiêu “phá vỡ cấu trúc nam quyền” như Thụy Điển. Canada đặt bình đẳng giới trong tổng thể mục tiêu kinh tế và an ninh quốc tế rộng lớn hơn. FIAP có nhiệm vụ chống đói nghèo và kiến thiết một thế giới hòa bình, bao trùm và thịnh vượng hơn. Canada tin tưởng rằng thúc đẩy bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái là cách tiếp cận hiệu quả cho mục tiêu trên².

Pháp

Năm 2018, Pháp công bố Chiến lược quốc tế về bình đẳng giới, có nội hàm tập trung vào ODA như Canada, gồm 5 trụ cột và 3 nguyên tắc. Các trụ cột của Pháp khá tương đồng với FIAP của Canada, với trọng tâm là lĩnh vực sức

1. Truy cập tại <http://www.oecd.org/development/stats/aid-in-support-of-gender-equality-and-womens-empowerment.htm>.

2. Adam Chapnick: “The Origins of Canada’s Feminist Foreign Policy”, *International Journal*, 74, No. 2, June 1, 2019, pp.191-205. Truy cập tại <https://doi.org/10.1177/0020702019850827>.

khỏe sinh sản, gồm: (i) chăm sóc sức khỏe phụ nữ và trẻ em gái, bao gồm kế hoạch hóa gia đình, tiếp cận chăm sóc sức khỏe sinh sản và giảm tỷ lệ sản phụ tử vong; (ii) tiếp cận giáo dục, bao gồm tiếp cận và nâng cao chất lượng giáo dục giới tính toàn diện; (iii) tăng độ tuổi kết hôn lên 18; (iv) đào tạo hướng nghiệp và cải thiện cơ hội việc làm; và (v) cải thiện cơ sở vật chất vùng sâu, vùng xa. Trọng tâm của chiến lược là đặt vấn đề trao quyền phụ nữ và bình đẳng giới vào trung tâm chương trình nghị sự quốc tế¹.

Chính sách đối ngoại về giới của Pháp xoay quanh ba nguyên tắc chủ đạo là bao trùm mọi lĩnh vực, quyền con người và bình đẳng giới. Cách tiếp cận giới bao trùm mọi lĩnh vực đối ngoại, từ chính trị, kinh tế, văn hóa, giáo dục đến viện trợ phát triển. Bình đẳng giới cũng là mục tiêu đối ngoại, và Pháp cũng cam kết hướng tới cân bằng giới tính trong các cơ quan ngoại giao trong và ngoài nước. Pháp cũng lồng ghép nguyên tắc quyền con người trong viện trợ phát triển và nhân đạo, chống bạo lực đối với phụ nữ².

1, 2. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères: "France's International Strategy for Gender Equality (2018-2022)", France Diplomatie - Ministry for Europe and Foreign Affairs. Truy cập tại <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/feminist-diplomacy/france-s-international-strategy-for-gender-equality-2018-2022/>.

Ngoài ra, Chiến lược của Pháp còn kèm theo khung tiêu chí để đánh giá. Chiến lược đề ra mục tiêu tăng ODA song phương cho bình đẳng giới từ 30% năm 2018 lên 50% năm 2022, với mục tiêu cụ thể cho từng năm¹.

Nhìn chung, FFP của ba quốc gia nêu trên đều có trọng tâm là viện trợ phát triển, mặc dù Thụy Điển và Pháp đã phát triển chính sách đối ngoại về giới khá toàn diện và bao trùm. Viện trợ phát triển là chỉ số định lượng duy nhất để đánh giá, trong đó phân tích chỉ tiêu cho bình đẳng giới (gender marker) của OECD là bộ chỉ số duy nhất hiện có. Về tiêu chí này, Thụy Điển, Canada và Pháp cũng là ba nước đứng đầu thế giới. Thụy Điển đứng thứ nhất với gần 90% ODA chi cho hoạt động có bình đẳng giới là mục tiêu chính hay quan trọng, Canada đứng thứ hai với 70% và Pháp đứng thứ ba với hơn 30%. Trong khi đó mức trung bình của thế giới là 4% đối với ODA chi cho hoạt động có mục tiêu chính là bình đẳng giới, và 62% dòng ODA hoàn toàn không liên quan tới vấn đề giới².

Tuy nhiên, cả ba nước này đều bị chỉ trích về vấn đề “tiêu chuẩn kép” và chính sách không nhất quán. Thụy Điển và Canada vẫn xuất khẩu vũ khí cho các quốc gia có chỉ số bình đẳng giới thấp. Nhiều người đặt câu hỏi liệu FFP có

1. Lyric Thompson & Rachel Clement: “Defining Feminist Foreign Policy”, *Ibid*, p.3.

2. Truy cập tại http://www.oecd.org/development/stats/Aid_in_support_of_gender_equality_and_womens_empowerment.htm.

phải là một dạng thức khác của chủ nghĩa hậu thực dân từ các nước phương Bắc. Điều này càng nhạy cảm trong bối cảnh Thụy Điển và Pháp từng là nước thực dân cũ, còn Canada bị cáo buộc đã “đồng hóa” các nhóm dân bản địa trong thế kỷ XIX và XX. Các nước phương Bắc thường tuyên bố tính phổ quát của nữ quyền và nghĩa vụ đạo đức phải bảo vệ nữ quyền trên toàn thế giới, áp đặt tiêu chuẩn về bình đẳng giới trong các gói viện trợ mà không tính đến đặc thù văn hóa, bản sắc giới và vai trò của người phụ nữ trong xã hội bản địa¹. Thực tiễn triển khai FFP như vậy sẽ chỉ làm gia tăng bất công và sự phụ thuộc của nước nhận viện trợ đối với nước viện trợ.

3. Ngoại giao Việt Nam và vấn đề giới

3.1. Vai trò của phụ nữ trong văn hóa - lịch sử Việt Nam

Văn hóa Việt Nam được định vị là “loại hình văn hóa gốc nông nghiệp”². Điều này đưa tới việc hình thành một tổ chức cộng đồng từ xa xưa với nguyên tắc “trọng tình” mà trong đó “trọng phụ nữ” là nguyên tắc được đề cao. Trong tư duy văn hóa Việt, người phụ nữ luôn được nhìn nhận có vai

1. Annika Bergman Rosamond: “Protection beyond Borders: Gender Cosmopolitanism and Co-Constitutive Obligation”, *Global Society*, 27, No. 3, July 1, 2013, pp.319-336. Truy cập tại <https://doi.org/10.1080/13600826.2013.790789>.

2. Trần Ngọc Thêm: *Cơ sở văn hóa Việt Nam*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2010, tr.20.

trò chính, quan trọng trong việc giữ ổn định gia đình và rộng hơn nữa là cả cấu trúc xã hội. Cũng không phải ngẫu nhiên mà nhiều nhà nghiên cứu đã gọi khu vực nông nghiệp Đông Nam Á, trong đó có Việt Nam, là “*xứ sở Mẫu hệ*” (le pays du Matriarcat).

Trong suốt chiều dài lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc ta, phụ nữ Việt Nam từ thời Bà Trưng, Bà Triệu đã và đang có những cống hiến, đóng góp to lớn, góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, tạo dựng nên truyền thống vẻ vang: Anh hùng, Bất khuất, Trung hậu, Đảm đang. Chủ tịch Hồ Chí Minh lúc sinh thời luôn quan tâm và đánh giá cao vị trí, vai trò của phụ nữ. Người từng nhấn mạnh: “Non sông gấm vóc Việt Nam do phụ nữ ta, trẻ cũng như già, ra sức dệt thêu mà thêm tốt đẹp, rực rỡ”¹. Dân tộc ta và Đảng ta đời đời biết ơn các bà mẹ Việt Nam đã sinh ra và cống hiến những người con ưu tú, đã và đang chiến đấu anh dũng tuyệt vời bảo vệ non sông, gấm vóc do tổ tiên để lại. Phát biểu tại Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ 12 (tháng 3/2017), Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đánh giá cao phụ nữ Việt Nam ngày nay “đang tiếp tục có vai trò và đóng góp quan trọng trong công cuộc đổi mới, công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc”².

1. Hồ Chí Minh: *Toàn tập, Sđd*, t.7, tr.340.

2. Phát biểu của Tổng Bí thư tại Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ XII (ngày 07/3/2017). Truy cập tại <http://hoilhpn.org.vn/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/phai-xay-dung-thai-%C4%91o-ton-trong-phong-cach-ung-xu-van-minh-van-hoa-%C4%91oi-voi-phu-nu-24671-1204.html>.

Trong lĩnh vực ngoại giao, một tấm gương phụ nữ điển hình của thời kỳ kháng chiến chống Mỹ, cứu nước là bà Nguyễn Thị Bình, Bộ trưởng Ngoại giao Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam, người được giao trọng trách Trưởng đoàn đàm phán của Chính phủ lâm thời tại Hội nghị Paris. Là đại diện nữ duy nhất trong bốn bên tham gia ký vào Hiệp định Paris ngày 27/01/1973, bà đã ghi đậm dấu ấn, bản lĩnh và tầm vóc của một nhà nữ ngoại giao có những đóng góp quan trọng trong việc đem lại hòa bình cho Việt Nam qua một trong những cuộc thương thuyết, đấu trí kéo dài và gay gắt nhất trong lịch sử thế giới - một hội nghị kéo dài 5 năm với 501 cuộc họp công khai và hơn 40 cuộc tiếp xúc bí mật, hơn 500 cuộc họp báo và 1.000 cuộc phỏng vấn¹.

3.2. Ngoại giao Việt Nam vì bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ

Phù hợp với xu thế chung của khu vực và thế giới, vấn đề bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ, trẻ em gái là một trong những mục tiêu hàng đầu và xuyên suốt của công tác phụ nữ trong thời kỳ đổi mới và hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng. Nghị quyết số 11-NQ/TW của Bộ Chính trị khóa X ngày 27/4/2007 về công tác phụ nữ đã đề ra mục tiêu: “Phấn đấu đến năm 2020, phụ nữ được nâng cao trình độ về

1. Nguyen Thi Binh: *Mémoires-Ma famille, mes amis et mon pays*, Éditions The Gioi, 2014.

mọi mặt, có trình độ học vấn, chuyên môn, nghiệp vụ đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế; có việc làm, được cải thiện rõ rệt về đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần; tham gia ngày càng nhiều hơn công việc xã hội, bình đẳng trên mọi lĩnh vực; đóng góp ngày càng lớn hơn cho xã hội và gia đình. Phấn đấu để nước ta là một trong các quốc gia có thành tựu bình đẳng giới tiến bộ nhất của khu vực". Tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TW, Chỉ thị số 21-CT/TW của Ban Bí thư ngày 20/1/2018 và Nghị quyết của Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ XII (tháng 3/2017) cũng tiếp tục nhấn mạnh tinh thần này.

Từ góc độ đối ngoại và hợp tác, hội nhập quốc tế liên quan đến công tác phụ nữ, Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam khóa XI tại Đại hội đại biểu Phụ nữ toàn quốc lần thứ XII nêu nhiệm vụ trọng tâm giai đoạn 2017-2022. Cụ thể:

- Tuyên truyền để cán bộ, hội viên, phụ nữ nắm vững đường lối, chính sách đối ngoại của Đảng, Nhà nước; các cam kết quốc tế liên quan đến phụ nữ và bình đẳng giới; nâng cao kiến thức, kỹ năng cho phụ nữ chủ động tham gia hội nhập. Đẩy mạnh công tác truyền thông, giới thiệu về phong trào phụ nữ và hoạt động Hội đến bạn bè quốc tế, người Việt Nam ở nước ngoài.

- Chủ động nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, mở rộng hoạt động hữu nghị với các tổ chức phụ nữ, tổ chức quốc tế có chung mục đích vì bình đẳng giới, vì sự tiến bộ

của phụ nữ; chú trọng quan hệ với các nước láng giềng, ASEAN và các nước phát triển. Thực hiện có trách nhiệm vai trò thành viên trong các tổ chức khu vực và quốc tế; tham gia hiệu quả và chủ trì một số diễn đàn quốc tế, kêu gọi sự ủng hộ đối với các vấn đề quan tâm của Việt Nam. Tăng cường hoạt động hợp tác với tổ chức phụ nữ của các nước láng giềng, góp phần xây dựng đường biên giới hòa bình, ổn định, hợp tác, hữu nghị và phát triển, tham gia giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội liên quan đến phụ nữ và trẻ em gái.

- Nghiên cứu để có các hình thức hỗ trợ phụ nữ tham gia các hoạt động kinh tế đối ngoại. Mở rộng quan hệ đối tác, thu hút các chuyên gia, tình nguyện viên quốc tế và người gốc Việt ở trong nước và nước ngoài. Tranh thủ các nguồn lực quốc tế cho hoạt động Hội.

- Tăng cường các hình thức kết nối, giao lưu, trao đổi kinh nghiệm với phụ nữ Việt Nam ở nước ngoài. Phối hợp với cơ quan, tổ chức liên quan để trao đổi thông tin, bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của phụ nữ trong các quan hệ và giao dịch có yếu tố nước ngoài, đặc biệt là lao động nữ, phụ nữ kết hôn và di trú ở nước ngoài.

Theo báo cáo của Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF), năm 2020 Việt Nam đứng thứ 87 về các chỉ số bình đẳng giới. Trong đó, lĩnh vực kinh tế Việt Nam xếp thứ 31, giáo dục thứ 93, sức khỏe thứ 151 và chính trị thứ 110¹.

1. WEF: "Global Gender Gap Report 2020".

Hàng năm, Chính phủ dành khoảng 2,6% tổng GDP cho các chính sách, chương trình về trợ giúp xã hội, trong đó có phụ nữ và trẻ em gái¹. Qua Báo cáo quốc gia về rà soát và kiểm điểm 25 năm thực hiện Tuyên bố và Cương lĩnh hành động Bắc Kinh, Việt Nam đạt được nhiều kết quả về bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ. Về thúc đẩy phụ nữ tham gia chính trường, lần đầu tiên Việt Nam có nữ Chủ tịch Quốc hội; đến nay Việt Nam có 1 nữ Phó Chủ tịch nước, 14/30 bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có nữ lãnh đạo chủ chốt; tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội nhiệm kỳ 2016-2021 là 27,06%, tăng 2,54% so với nhiệm kỳ trước, cao hơn mức trung bình của toàn cầu (23,4%) và của châu Á (18,6%). Về vai trò của nữ giới trong phát triển kinh tế, tỷ lệ tham gia lực lượng lao động của lao động nữ Việt Nam là 71,2%, cao hơn đáng kể so với khu vực Đông Á - Thái Bình Dương (61,1%) và thế giới (49,6%); tỷ lệ nữ làm chủ cơ sở sản xuất, kinh doanh là 26,54%. Về cải thiện sức khỏe, điều kiện học tập, từ năm 2015, Việt Nam đã đạt mục tiêu thiên niên kỷ về giảm tử vong bà mẹ xuống 49/100.000 trẻ đẻ sống, giảm tỷ lệ tử vong ở trẻ em dưới 1 tuổi xuống 14,7/100.000; cơ hội đến trường được mở rộng cho tất cả mọi người, đặc biệt là trẻ em gái. Việt Nam cũng tích cực

1. Chu An: “ASEAN 2020 thúc đẩy bình đẳng giới, chung tay nâng cao vị thế của phụ nữ”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 25/6/2020. Truy cập tại <https://baoquocte.vn/asean-2020-thuc-day-binh-dang-gioi-chung-tay-nang-cao-vi-the-cua-phu-nu-118197.html>.

phòng, chống bạo lực giới; toàn quốc có hơn 9.000 mô hình phòng, chống bạo lực gia đình, đạt gần 80% tổng số xã/phường/thị trấn trong cả nước¹.

Nhìn chung, đây vừa là câu chuyện thành công của Việt Nam, vừa cho thấy còn nhiều dư địa, tiềm năng to lớn trong hợp tác quốc tế với các nước về bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái. Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam phối hợp chặt chẽ với Bộ Ngoại giao, Ban Đối ngoại Trung ương Đảng đã tích cực đẩy mạnh hợp tác, hội nhập quốc tế sâu rộng, là một biểu hiện sinh động của công tác đối ngoại nhân dân, góp phần tăng cường, thắt chặt quan hệ với các nước đối tác, láng giềng, bạn bè truyền thống, nâng cao vị thế đất nước tại các diễn đàn khu vực, quốc tế. Hội có quan hệ chặt chẽ, phong phú với nhiều đối tác của các nước láng giềng Lào, Campuchia, Trung Quốc, tham gia tích cực vào Liên đoàn các tổ chức phụ nữ ASEAN (ACWO), Nhóm Phụ nữ ASEAN về hòa bình (AWPR); mở rộng quan hệ với các cơ quan chính phủ và các tổ chức các nước đối tác chiến lược, đối tác toàn diện, các nước phát triển vốn rất coi trọng hợp tác và có nhiều nguồn lực hỗ trợ trong vấn đề bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ; tham gia có trách nhiệm và phát huy vai trò, sáng kiến tại các diễn đàn, sự kiện, hội nghị quốc tế về phụ nữ như ACWO, Hội nghị thượng đỉnh phụ nữ toàn cầu, Diễn đàn Phụ nữ

1. Theo <https://phunuvietnam.vn/viet-nam-dat-nhieu-thanh-tuu-ve-binh-dang-gioi-2020021516572373.htm>.

và Kinh tế APEC, Liên đoàn Phụ nữ dân chủ quốc tế (WIDF)...; hợp tác chặt chẽ với các cơ quan của Liên hợp quốc, các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, Tổ chức Di cư quốc tế, Plan, Oxfam, CARE, Kế hoạch Colombo, ký Biên bản ghi nhớ với tổ chức UN Women năm 2018, tham gia Quy chế tư vấn đặc biệt tại Hội đồng Kinh tế và Xã hội Liên hợp quốc (ECOSOC); đóng góp trách nhiệm vào việc rà soát, báo cáo thực hiện các cam kết quốc tế liên quan tới phụ nữ, bình đẳng giới và phát triển như Báo cáo Cơ chế rà soát định kỳ phổ quát (UPR), thực hiện Công ước CEDAW (Việt Nam đã phê chuẩn Công ước chỉ 2 tháng sau khi được ký kết ngày 03/9/1981), Chương trình hành động Bắc Kinh, MDGs, SDGs và các công ước quốc tế mà Việt Nam tham gia.

Thời gian tới, vấn đề bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ và trẻ em gái gắn với thúc đẩy tăng trưởng bền vững, bao trùm, an ninh con người tiếp tục là xu hướng được quan tâm, ưu tiên hàng đầu trong chương trình nghị sự của các diễn đàn/tổ chức toàn cầu và khu vực, các nhà tài trợ quốc tế, trong chính sách đối ngoại của đa số các nước, đặc biệt là các nước lớn, các nước phát triển và các nước tầm trung. Tổng Thư ký Liên hợp quốc Antonio Guterres khẳng định: “bình đẳng giới là điều kiện tiên quyết để hướng tới một thế giới tốt đẹp hơn”, “việc xóa bỏ bất bình đẳng về giới đóng vai trò quan trọng trong giải quyết các thách thức nghiêm trọng trên phạm vi toàn cầu, gồm xung đột, bạo lực và khủng hoảng khí hậu..., giúp khép lại khoảng cách số,

dẫn tới một tiến trình toàn cầu hóa công bằng hơn và gia tăng tính đại diện chính trị”¹.

Việt Nam với thế và lực của một quốc gia tầm trung đang đẩy mạnh hội nhập quốc tế toàn diện, sâu rộng cũng không đứng ngoài xu thế chung đó. Theo tinh thần tầm nhìn của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và Chiến lược quốc gia bình đẳng giới giai đoạn 2021-2030, ngoại giao Việt Nam cần xác định sẽ làm gì để góp phần thúc đẩy vấn đề bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ trong hoạt động đối ngoại và hội nhập quốc tế, qua đó tạo thêm động lực và đòn bẩy tăng cường hơn nữa quan hệ với các đối tác, tranh thủ tối đa các nguồn lực bên ngoài cho phát triển kinh tế, xã hội trong nước, nâng cao vị thế của phụ nữ Việt Nam nói riêng và của đất nước nói chung ở khu vực và trên thế giới. Cụ thể:

Thứ nhất, cần chú trọng và triển khai bài bản ngoại giao bình đẳng giới như một trong những hình thức ngoại giao chuyên biệt trong tổng thể chính sách đối ngoại và đối ngoại nhân dân của Việt Nam, phù hợp với xu thế chung của thế giới và thực tiễn ngoại giao của các quốc gia tầm trung. Cần lồng ghép vấn đề giới trong Chiến lược đối ngoại đến năm 2030 và xây dựng thông điệp, “câu chuyện

1. Thu Lan: “Thúc đẩy quyền phụ nữ trong thế kỷ 21”, *Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, ngày 28/02/2020. Truy cập tại <http://dangcongsan.vn/the-gioi/tin-tuc/thuc-day-quyen-phu-nu-trong-the-ky-21-549386.html>.

Việt Nam” về bình đẳng giới, trao quyền cho phụ nữ, coi thực hiện bình đẳng giới là mục tiêu, động lực của công cuộc đổi mới nhằm phát triển bền vững và hội nhập quốc tế sâu rộng, tham gia hợp tác quốc tế về bình đẳng giới, góp phần nâng cao vị thế đất nước, quảng bá một Việt Nam tiến bộ xã hội và hội nhập¹.

Thứ hai, ngoại giao nâng cao hiệu quả vai trò phối hợp, đồng hành, hỗ trợ Ban Đối ngoại Trung ương Đảng và Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam trong hoạch định và triển khai các chủ trương, chính sách hợp tác, hội nhập quốc tế về bình đẳng giới và trao quyền, đặc biệt là việc khơi dậy tiềm năng, sáng tạo và hỗ trợ phụ nữ thích ứng tốt hơn trong kỷ nguyên số và cách mạng công nghiệp 4.0, hỗ trợ các nữ doanh nhân khởi nghiệp, tăng cường vai trò, sự tham gia của phụ nữ trong kiến tạo, giữ gìn hòa bình, an ninh thế giới, ứng phó với các thách thức của đại dịch COVID-19.

Thứ ba, chú trọng đưa vấn đề bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ vào chương trình nghị sự song phương với các đối tác phù hợp, nhất là những nước chú trọng vấn đề giới, có chính sách đối ngoại về giới và có nguồn lực cho hợp tác quốc tế về giới, qua đó làm sâu sắc thêm khuôn khổ

1. “Việt Nam giữ trọng trách kép: Cơ hội lớn trong thực hiện bình đẳng giới”, Trang web của Hội Liên hiệp Phụ nữ Việt Nam, ngày 30/10/2019. Truy cập tại <http://hoilhpn.org.vn/web/guest/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/viet-nam-giu-trong-trach-kep-co-hoi-lon-trong-thuc-hien-binh-dang-gioi-31969-4504.html>.

quan hệ với các đối tác, chia sẻ kinh nghiệm và tranh thủ hỗ trợ nguồn lực từ bên ngoài.

Thí dụ, triển khai Chỉ thị số 25-CT/TW của Ban Bí thư về đẩy mạnh, nâng tầm đối ngoại đa phương đến năm 2030 trong vấn đề bình đẳng giới và trao quyền cho phụ nữ, phát huy vai trò chủ động, dẫn dắt ý tưởng, sáng kiến về vấn đề giới tại các diễn đàn và cơ chế đa phương, khu vực, nhất là trong năm 2020, khi Việt Nam giữ trọng trách kép Chủ tịch ASEAN 2020 và Ủy viên không thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc 2020-2021, qua đó góp phần tăng cường hiệu quả cho công tác vận động, đấu tranh về quyền con người; phối hợp rà soát, báo cáo thực hiện các cam kết quốc tế như Báo cáo Cơ chế rà soát định kỳ phổ quát (UPR), Báo cáo thực hiện Công ước CEDAW, MDGs, SDGs, sớm ban hành Chương trình hành động quốc gia (National Action Plan - NAP) theo Chương trình nghị sự phụ nữ, hòa bình và an ninh (WPS) của Liên hợp quốc; trong năm 2020 đăng cai, tổ chức các sự kiện trong khuôn khổ ASEAN¹, Liên hợp quốc kỷ niệm 20 năm Nghị quyết số 1325 của Liên hợp quốc về hòa bình, an ninh và phụ nữ, 10 năm thành lập Cơ quan phụ

1. Ngày 26/6/2020, tại Hà Nội, theo sáng kiến của Việt Nam, Việt Nam đã chủ trì Phiên họp trực tuyến đặc biệt về tăng quyền năng phụ nữ trong thời đại số bên lề Hội nghị Cấp cao ASEAN 36. Minh Nhật: “Việt Nam tích cực và tiên phong trong lĩnh vực bình đẳng giới”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 26/6/2020. Truy cập tại <https://baoquocte.vn/viet-nam-tich-cuc-va-tien-phong-trong-linh-vuc-binh-dang-gioi-118316.html>.

nữ Liên hợp quốc (UN Women), 25 năm Cương lĩnh hành động Bắc Kinh, 5 năm thực hiện Chương trình Nghị sự 2030 của Liên hợp quốc vì sự phát triển bền vững; chuẩn bị và vận động đưa ứng viên nữ vào vị trí lãnh đạo các thể chế quốc tế về vấn đề giới.

Thứ năm, nâng cao vai trò và đóng góp của phụ nữ trong lĩnh vực đối ngoại, phát triển các kỹ năng cần thiết và vị trí lãnh đạo nữ trong đối ngoại thời đại số, tăng tỷ lệ nữ giới đảm nhiệm vị trí đại sứ và đứng đầu cơ quan đại diện ngoại giao¹.

1. Mạnh Hùng: “Nâng cao vai trò và đóng góp phụ nữ trong lĩnh vực đối ngoại trong kỷ nguyên số”, *Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam*, ngày 03/10/2019. Truy cập tại <http://dangcongsan.vn/thoi-su/nang-cao-vai-tro-va-dong-gop-phu-nu-trong-linh-vuc-doi-ngoai-trong-ky-nguyen-so-538153.html>.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu An: “ASEAN 2020 thúc đẩy bình đẳng giới, chung tay nâng cao vị thế của phụ nữ”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 25/6/2020.
2. Phạm Thị Thanh Bình: “Các giải pháp bảo đảm an ninh năng lượng của Trung Quốc”, *Tạp chí Đảng Cộng sản Việt Nam*, 2017.
3. Yến Châu: “Y tế Việt Nam hội nhập thế giới”, *Sức khỏe & Đời sống*, ngày 16/01/2017.
4. Bảo Chi: “Toàn văn phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại Hội nghị Ngoại giao 30”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 13/8/2018.
5. Viêt Chung: “Cuộc chiến chống đại dịch COVID-19: Tự hào Việt Nam”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 05/6/2020.
6. Nguyễn Tấn Dũng: “Xây dựng lòng tin chiến lược vì hòa bình, hợp tác, thịnh vượng của châu Á - Thái Bình Dương”, *Phát biểu đề dẫn tại Đồi thoại Shangri-La 12*, Xingapo, ngày 31/5/2013.
7. Nguyễn Thị Hạnh và Nguyễn Hoàng Như Thanh: “Vai trò của phụ nữ với đấu tranh và kiến tạo hòa bình: Tiếp

cận lý thuyết và thực tiễn văn hóa - lịch sử của Việt Nam”, Học viện Ngoại giao, Hà Nội, 2019.

8. Vũ Khoan: “An ninh, phát triển và ảnh hưởng trong hoạt động đối ngoại” trong *Hội nhập quốc tế và giữ vững bản sắc*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1995.
9. Nguyễn Minh Mẫn: “Chính sách ngoại giao năng lượng của Trung Quốc trong những năm đầu thế kỷ XXI”, *Tạp san Khoa học xã hội và Nhân văn*, số 52, tháng 12/2011.
10. Bích Ngọc: “Việt Nam: Mức độ sẵn sàng tham gia cách mạng công nghiệp 4.0”, *Con số và Sự kiện*, Tổng cục Thống kê, Bộ kế hoạch - Đầu tư, ngày 24/9/2019.
11. Minh Nhật: “Việt Nam tích cực và tiên phong trong lĩnh vực bình đẳng giới”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 26/6/2020.
12. Nguyễn Xuân Phúc: Phát biểu khai mạc tại WEF ASEAN, Hà Nội, 2018.
13. Đặng Đình Quý và Nguyễn Vũ Tùng: “Lòng tin trong quan hệ quốc tế và định hướng chiến lược xây dựng lòng tin trong quan hệ đối ngoại của Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu quốc tế*, 1 (76), tháng 3/2009.
14. Lê Đình Tĩnh: “Mục tiêu cường quốc tầm trung và viễn cảnh ngoại giao Việt Nam sau năm 2030”, *Tạp chí Nghiên cứu quốc tế*, 2 (113), tháng 6/2018.
15. Trần Ngọc Thêm: *Cơ sở văn hóa Việt Nam*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2010.
16. Lê Hoài Trung: “Đối ngoại đa phương góp phần đẩy mạnh hội nhập, tăng cường sức mạnh đất nước”, *Thế giới & Việt Nam*, ngày 16/01/2019.

17. Nguyễn Đức Tuyền: “Về sức mạnh mềm của Trung Quốc ở châu Á”, Tạp chí *Nghiên cứu quốc tế*, 1 (72), 3/2008.
18. Nguyễn Vũ Tùng và Nguyễn Hoàng Như Thanh: “Hans Morgenthau, Sáu nguyên tắc của chủ nghĩa hiện thực”, “Alexander Wendt: Vô chính phủ là những gì các quốc gia tạo nên: Sự kiến tạo xã hội của chính trị cường quyền”, *Lý luận quan hệ quốc tế*, Nxb. Lao động - Xã hội, Hà Nội, 2018.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT, Số 6/86 Duy Tân, Cầu Giấy, Hà Nội
ĐT: 080.49221, Fax: 080.49222, Email: suthat@nxbctqg.vn, Website: www.nxbctqg.vn

TÌM ĐỌC SÁCH CỦA NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA SỰ THẬT

GS.TS. Nguyễn Thái Yên Hương (Chủ biên)

- * ĐẶC TRƯNG VĂN HÓA MỸ VÀ SỰ TÁC ĐỘNG TỚI CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ**

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh - Học viện Chính trị
Khu vực I - PGS.TS. Nguyễn Thị Thúy Hà (Chủ biên)

- * GIÁO TRÌNH ĐƯỜNG LỐI ĐỐI NGOẠI CỦA VIỆT NAM**

Lê Hoài Trung (Chủ biên)

- * ĐỐI NGOẠI ĐA PHƯƠNG VIỆT NAM TRONG THỜI KỲ CHỦ ĐỘNG VÀ TÍCH CỰC HỘI NHẬP QUỐC TẾ**

ISBN 978-604-57-6127-4



9 786045 761274



8935279125975

Giá: 132.000đ