

NÂNG CAO NĂNG LỰC CHÍNH SÁCH TRONG QUẢN TRỊ AN NINH PHI TRUYỀN THỐNG

★ TS. NGUYỄN THANH BÌNH

Trưởng Khoa, Khoa Lãnh đạo học và Hành chính công,

Học viện Chính trị khu vực I,

Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

● **Tóm tắt:** Trong bối cảnh gia tăng của các mối đe dọa phi truyền thống như biến đổi khí hậu, đại dịch, tội phạm xuyên quốc gia và rủi ro công nghệ, các mô hình quản trị an ninh truyền thống, lấy nhà nước làm trung tâm, bộc lộ nhiều hạn chế. Trên cơ sở phân tích ba trụ cột cốt lõi của năng lực chính sách, gồm năng lực phân tích, năng lực hành chính và năng lực chính trị, bài viết chỉ ra sự cần thiết phải kết hợp hài hòa các trụ cột này trong quản trị an ninh phi truyền thống. Từ một số ví dụ thực tiễn, bài viết khẳng định vai trò của quản trị hợp tác, đa chủ thể, mang tính dự báo và đề xuất một số định hướng chính sách nhằm nâng cao năng lực quản trị an ninh phi truyền thống.

● **Từ khóa:** an ninh phi truyền thống; năng lực chính sách; quản trị hợp tác.

Đặt vấn đề

Mô hình quản trị an ninh truyền thống, lấy nhà nước làm trung tâm, vốn tập trung vào các mối đe dọa quân sự và toàn vẹn lãnh thổ, đã tỏ ra không đủ để giải quyết các thách thức phức tạp của thế kỷ 21 với sự trỗi dậy của các mối đe dọa an ninh phi truyền thống, xuất phát từ các nguồn phi quân sự, như biến đổi khí hậu, đại dịch và tội phạm xuyên quốc gia. An ninh phi truyền thống có thể được phân loại thành một hệ thống các mối đe dọa có liên kết với nhau, có thể làm gia tăng các lỗ hổng an ninh, thậm chí có thể leo thang thành các xung đột giữa các cộng đồng, quốc gia. Những thách thức này có tính chất xuyên quốc gia, mang tính hệ thống và

tác động trực tiếp đến sự sống còn và phúc lợi của các cá nhân và xã hội, buộc phải có một sự đánh giá lại về các khuôn khổ quản trị an ninh truyền thống. Để quản trị hiệu quả các vấn đề an ninh phi truyền thống đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện và đa chiều về năng lực chính sách - các kỹ năng và nguồn lực cần thiết để thực hiện các phản ứng chính sách phù hợp. Năng lực chính sách trong quản trị an ninh phi truyền thống có thể được xem xét trên ba trụ cột gồm: năng lực phân tích, hành chính và chính trị.

Các dẫn chứng về phản ứng với đại dịch COVID-19 trên toàn cầu và các nỗ lực ứng phó với biến đổi khí hậu trên thế giới cho thấy sự tương phản rõ rệt trong các mô hình quản trị.

Đại dịch đã cho thấy sự phụ thuộc vào các hệ thống từ trên xuống, lấy nhà nước làm trung tâm, vốn bị cản trở bởi chủ nghĩa dân tộc và thiếu sự phối hợp, dẫn đến những thất bại trên phạm vi toàn cầu. Ngược lại, các chương trình ứng phó với biến đổi khí hậu thành công thường xuất phát từ các quan hệ đối tác công-tư, liên kết, hợp tác quốc tế và khu vực. Điều này cho thấy quản trị an ninh phi truyền thống thường thành công hơn khi năng lực chính sách thể hiện trên ba trụ cột cơ bản của nó phải được nâng cao.

1. Các thách thức mới từ bối cảnh an ninh toàn cầu

(1) Sự dịch chuyển về nhận thức trong an ninh toàn cầu và an ninh phi truyền thống

Kể từ khi Chiến tranh Lạnh kết thúc, môi trường an ninh quốc tế đã trải qua một sự chuyển đổi sâu sắc. Mô hình truyền thống, chủ yếu tập trung vào xung đột quân sự giữa các quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia-dân tộc, đã mở rộng để bao trùm một thể hệ mới đe dọa mới (Indo-Pacific Defense Forum, 2022)⁽¹⁾. Sự dịch chuyển về mặt nhận thức này đã chuyển đổi trọng tâm chính của an ninh không chỉ là lợi ích của nhà nước, mà còn hướng tới phúc lợi và phẩm giá của các cá nhân (Scott, Romaniuk & Sabani, 2023)⁽²⁾. Kết quả là, các vấn đề an ninh phi truyền thống đã trở thành trung tâm của chương trình nghị sự an ninh toàn cầu. Các thách thức này, xuất phát từ các nguồn phi quân sự, bao gồm biến đổi khí hậu, bệnh truyền nhiễm, khan hiếm tài nguyên, thiên tai, di cư bất hợp pháp và tội phạm xuyên quốc gia (Caballero-Anthony, 2016)⁽³⁾.

Sự nhận thức lại này công nhận rằng các mối đe dọa có thể là tự nhiên hoặc do con người tạo ra, và tác động của chúng thường không tuân theo biên giới quốc gia và giới hạn của các

khuôn khổ an ninh truyền thống. Khung quản trị an ninh mới phải được xây dựng để đáp ứng các nghĩa vụ của tất cả các quốc gia, vì ngay cả các quốc gia có quân đội mạnh cũng thường thiếu các năng lực cụ thể cần thiết để giải quyết những thách thức an ninh phức tạp, toàn cầu này. Trong khi quan niệm truyền thống cho rằng an ninh bắt nguồn từ quốc gia-dân tộc và gắn với vai trò quản trị của nhà nước đã trở lên không còn phù hợp, thực tế là, trong bối cảnh xuyên quốc gia, các tác nhân phi nhà nước và các cá nhân có thể nổi lên như những chủ thể tham gia quan trọng, sở hữu sức mạnh và năng lực mà các quốc gia riêng biệt còn thiếu (Scott, Romaniuk & Sabani, 2023)⁽⁴⁾. Thách thức cơ bản không chỉ là xác định các mối đe dọa mới, mà còn là đối phó với các khuôn khổ thể chế và chính trị đã lỗi thời của phương thức quản trị an ninh truyền thống.

Một động lực trung tâm làm nền tảng cho những nỗ lực nâng cao năng lực quản trị an ninh phi truyền thống là áp lực của các tác nhân chính làm thay đổi quy mô quản trị từ cấp quốc gia sang các phạm vi không gian và lãnh thổ mới. Đây không phải là một quá trình chỉ mang tính diễn ngôn, mà là một sự chuyển đổi lịch sử sâu sắc của các thể chế và hoạt động của nhà nước. Sự xuất hiện của các vấn đề an ninh phi truyền thống, vốn đã vượt ra ngoài biên giới quốc gia, đã thúc đẩy việc thay đổi cách thức quản trị chúng vượt ra ngoài khuôn khổ thể chế của quản trị quốc gia đã được thiết lập, với sự tham gia của một loạt các chủ thể rộng lớn hơn. Cách thiết lập khuôn khổ quản trị mới xuất hiện, thường là kết quả của giải quyết xung đột giữa các chủ thể tìm cách thực hiện sự thay đổi quy mô lớn và những người chống lại nó (Hameiri, Shahar and Lee Jones, 2012)⁽⁵⁾. Do đó, sự nhận thức lại về quản trị an ninh phi truyền thống gắn

liền với các chuyển đổi rộng lớn hơn của nền kinh tế - chính trị toàn cầu và không gian tổ chức các quy tắc chính trị.

Các vấn đề an ninh phi truyền thống là những thách thức đối với sự sống còn và phúc lợi của các dân tộc và các quốc gia, khác với các mối đe dọa an ninh truyền thống, như xâm lược quân sự hoặc tranh chấp lãnh thổ, bằng bản chất phi quân sự, phạm vi xuyên quốc gia và tập trung vào các mối quan ngại về an ninh con người (Caballero-Anthony, 2016)⁽⁶⁾. Trong khi sự hiểu biết ban đầu về các vấn đề an ninh phi truyền thống coi chúng có mức độ đe dọa tương đối thấp hoặc không chắc chắn, và khác biệt với các vấn đề quân sự, thì hiện nay ngày càng thấy rõ sự thách thức của chúng bởi một loạt các sự kiện toàn cầu (Xiaoqiang & Liqun, 2022)⁽⁷⁾.

(2) Phân loại các mối đe dọa an ninh phi truyền thống

Các vấn đề an ninh phi truyền thống bao gồm một loạt các mối quan ngại về an ninh con người, có thể được phân thành bốn lĩnh vực chính:

Lĩnh vực sức khỏe cộng đồng: Sự lây lan của các bệnh truyền nhiễm, dịch bệnh và các mối quan ngại khác về sức khỏe cộng đồng là một mối đe dọa an ninh phi truyền thống đáng kể. Đại dịch COVID-19 đã chứng minh tác động tàn phá toàn cầu của một vấn đề như vậy về cả tính mạng con người và kinh tế (Yaacob và những người khác, 2022)⁽⁸⁾.

Lĩnh vực môi trường và khí hậu: Các mối đe dọa này bao gồm biến đổi khí hậu, biểu hiện ở mực nước biển dâng, băng tan và các hiện tượng thời tiết cực đoan. Khan hiếm tài nguyên, bao gồm thiếu hụt năng lượng, nước và lương thực, cũng thuộc về loại này (Indo-Pacific Defense Forum, 2022)⁽⁹⁾. Thiên tai,

chẳng hạn như thảm họa sóng thần ở Thái Bình dương năm 2011 tấn công Nhật Bản và 20 quốc gia khác gây ra thiệt hại kinh tế và thương vong lớn, là một ví dụ. Việt Nam, một trong những quốc gia dễ bị tổn thương nhất trước biến đổi khí hậu, minh họa thiệt hại hữu hình về người và kinh tế do bão, lũ lụt và hạn hán gây ra (Tran Van Khanh, Nguyen Xuan Truong, 2023)⁽¹⁰⁾.

Lĩnh vực chính trị và kinh tế-xã hội: Loại này bao gồm một loạt các thách thức làm suy yếu sự ổn định xã hội, chẳng hạn như di cư bất hợp pháp, buôn người và tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia. Các vấn đề về an ninh lương thực và kinh tế, cùng với sự phổ biến của đói nghèo, cũng là những mối lo ngại an ninh phi truyền thống quan trọng (Scott, Romaniuk & Sabani, 2023)⁽¹¹⁾. Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và “Mùa xuân Ả Rập” đã được liên kết với các vấn đề kinh tế - xã hội tiềm ẩn được khuếch đại bởi các yếu tố phi truyền thống này (Xiaoqiang & Liqun, 2022)⁽¹²⁾.

Lĩnh vực công nghệ: Cùng với sự phát triển của công nghệ, sự trỗi dậy của chủ nghĩa khủng bố quốc tế, tội phạm mạng và các mối đe dọa đối với an ninh thông tin đã trở thành các vấn đề an ninh phi truyền thống nổi bật (Caballero-Anthony, 2007)⁽¹³⁾. Tính chất lan nhanh, rộng của các mối đe dọa từ mạng toàn cầu (internet), chẳng hạn, đòi hỏi sự hợp tác liên ngành để tăng cường an ninh mạng (United Nations, 2024)⁽¹⁴⁾.

(3) Hiệu ứng nhân rộng mối đe dọa

Các mối đe dọa an ninh phi truyền thống khác nhau không tồn tại riêng lẻ, trái lại, chúng có liên kết sâu sắc và có thể hoạt động như “nhân tố nhân rộng mối đe dọa”. Biến đổi khí hậu, chẳng hạn, làm trầm trọng thêm các lỗ hổng tiềm ẩn và làm phức tạp thêm tình

trạng bất bình đẳng hiện có, tạo ra một áp lực bổ sung lên các chính phủ và làm sâu sắc thêm sự mong manh về kinh tế - xã hội (Environmental Migration)⁽¹⁵⁾. Ở các quốc gia mong manh hoặc bị ảnh hưởng bởi xung đột, điều này có thể làm gia tăng căng thẳng, đặc biệt là khi các chính sách quốc gia không giải quyết được nguyên nhân của cuộc xung đột hiện có, hoặc không thực hiện các cơ chế giải quyết tranh chấp cho các nhóm dễ bị tổn thương có sinh kế và tài nguyên thiên nhiên đang bị phá hủy so với các nhóm có ưu thế. Việc thiếu các lựa chọn sinh kế ở các khu vực đô thị có thể khiến giới trẻ tham gia vào các nhóm tội phạm, biến một vấn đề kinh tế thành một thách thức an ninh trực tiếp.

Những tác động hiệu ứng này cho thấy sự tồn tại một ranh giới mỏng manh giữa an ninh truyền thống và phi truyền thống. Trong khi các vấn đề an ninh phi truyền thống ban đầu từng được coi là mối đe dọa cấp thấp, ít có khả năng có thể dẫn đến sự đối đầu giữa các quốc gia, hiện nay, chúng ngày càng bị chính trị hóa và thậm chí quân sự hóa. Các vấn đề an ninh phi truyền thống đã góp phần gây ra xung đột bạo lực trên quy mô ảnh hưởng đến an ninh quốc gia và khu vực, chẳng hạn từ các xung đột chính trị và chia rẽ xã hội trong một quốc gia đến các đối đầu ngoại giao, thậm chí quân sự giữa các quốc gia (Xiaoqiang & Liqun, 2022)⁽¹⁶⁾.

Ở khu vực Ấn Độ-Thái Bình dương, các yếu tố an ninh phi truyền thống có thể tác động trực tiếp đến vấn đề hạt nhân, chẳng hạn như tác động của biến đổi khí hậu lên các cơ sở quân sự chứa vũ khí hạt nhân (Xiaoqiang & Liqun, 2022)⁽¹⁷⁾. Mối liên kết này chứng tỏ rằng sự phân tách về mặt nhận thức giữa các mối đe dọa truyền thống và phi truyền thống không còn là

một khuôn khổ khả thi cho việc thiết lập các chiến lược chính sách ứng phó.

2. Ba trụ cột của năng lực chính sách trong quản trị an ninh phi truyền thống

(1) Yêu cầu cấp thiết về năng lực chính sách

Quản trị hiệu quả bối cảnh an ninh đang thay đổi này phụ thuộc vào năng lực chính sách. Năng lực chính sách được định nghĩa là “tập hợp các kỹ năng và nguồn lực - hoặc năng lực và khả năng - cần thiết để thực hiện các chức năng chính sách (X. Wu, et al. 2015)⁽¹⁸⁾. Đây là một khái niệm đa diện mở rộng ra ngoài chính phủ để bao gồm một loạt các tác nhân và thể chế, bao gồm các đảng phái chính trị, tổ chức phi chính phủ, doanh nghiệp tư nhân, think-tank và các tổ chức quốc tế. Mức độ năng lực chính sách cao được coi là rất quan trọng cho sự thịnh vượng và bền vững của một quốc gia (Anderson George, 2008)⁽¹⁹⁾.

Các thách thức của quản trị an ninh phi truyền thống đặc biệt gay gắt do di sản của một hệ thống vốn giả định an toàn và an ninh chỉ là lĩnh vực của quốc gia-dân tộc (Scott, Romaniuk & Sabani, 2023)⁽²⁰⁾. Khoảng trống này làm nổi bật nhu cầu về một khuôn khổ toàn diện có thể phân tích và đo lường năng lực chính sách trong bối cảnh an ninh phi truyền thống.

Việc quản trị hiệu quả an ninh phi truyền thống phụ thuộc vào khả năng của một quốc gia trong việc huy động và sử dụng hiệu quả ba chiều kích chính của năng lực chính sách, bao gồm: năng lực phân tích, năng lực hành chính và năng lực chính trị.

(2) Các chiều kích cơ bản của năng lực chính sách

Năng lực phân tích

Năng lực phân tích được định nghĩa là khả năng thu thập và sử dụng thông tin trong quá trình hoạch định chính sách. Đây là một thành

phần cơ bản của sự thành công chính sách, bao gồm các kỹ năng cá nhân và nguồn lực tổ chức cần thiết để đánh giá một cách có hệ thống các lựa chọn chính sách. Tính phức tạp của các vấn đề an ninh phi truyền thống, đặc biệt là những vấn đề liên quan đến khí hậu và năng lượng, đòi hỏi một mức độ năng lực phân tích cao ở tất cả các chủ thể tham gia (Weible, Pattison, & Elgin, 2012)⁽²¹⁾.

Trụ cột năng lực này là cần thiết để tăng cường hệ thống dự báo và cảnh báo sớm, được hỗ trợ bởi dữ liệu dựa trên khoa học. Để có hiệu quả, điều này đòi hỏi một nền tảng văn hóa nghiên cứu mạnh mẽ, quản lý tri thức hiệu quả và khả năng tiến hành nghiên cứu liên ngành vốn xem xét không chỉ các khía cạnh kỹ thuật của một mối đe dọa mà còn cả các chiều kích xã hội, kinh tế và chính trị của nó (Howlett, 2015)⁽²²⁾. Nhu cầu về tầm nhìn và sự hiểu biết liên ngành là tối quan trọng trong một thế giới mà các mối đe dọa an ninh đa dạng, như mực nước biển dâng và các rủi ro an ninh mạng đang phát triển.

Năng lực hành chính

Năng lực hành chính đề cập đến khả năng tổ chức và quản lý để thực thi chính sách và cung cấp các dịch vụ công. Nó liên quan đến các hệ thống kiểm soát nội bộ, các quy định minh bạch và quản lý hiệu quả các nguồn lực (Geneva Centre for Security Sector Governance, 2019)⁽²³⁾. Một điểm yếu trung tâm trong năng lực hành chính truyền thống là sự bất lực của nó trong việc xử lý hiệu quả tính chất kết nối mạng lưới của các mối đe dọa an ninh phi truyền thống. Cách tiếp cận chia tách, phân mảnh ra nhiều tổ chức đảm trách được thấy ở nhiều quốc gia về cơ bản là không phù hợp với thực tế của những thách thức này. Đây là một sự thiếu hụt về mặt cấu trúc khi đối mặt với

bản chất xuyên biên giới, liên kết với nhau của an ninh phi truyền thống (International Security Advisory Board, 2013)⁽²⁴⁾. Để vượt qua điều này, các quốc gia phải tận dụng năng lực chính trị để cao hợp tác bằng cách thể chế hóa các khuôn khổ trực tiếp thu hút các tác nhân phi nhà nước.

Năng lực chính trị

Năng lực chính trị là khả năng quản lý xung đột, xây dựng sự đồng thuận và thu hút một loạt các bên liên quan khác nhau. Việc quản trị các vấn đề an ninh phi truyền thống ngày càng được thực hiện trong các mạng lưới hợp tác mở rộng ra ngoài bộ máy hành chính của chính phủ truyền thống (Wu, Ramesh, & Howlett, 2018)⁽²⁵⁾. Quản trị hợp tác đưa các cơ quan nhà nước và các bên liên quan phi nhà nước vào các diễn đàn tập thể, thảo luận đa chiều và định hướng đồng thuận để giải quyết các vấn đề công cộng. Cách tiếp cận này vượt ra ngoài sự tham vấn đơn thuần, ngụ ý một sự giao tiếp và ảnh hưởng hai chiều giữa các cơ quan nhà nước và các bên liên quan (Ansell, & Gash, 2007)⁽²⁶⁾.

Các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội, nghề nghiệp, chẳng hạn, đóng một vai trò quan trọng, vừa là người thực hiện vừa là người ủng hộ. Sự gắn gũi của họ với người dân địa phương cho phép họ điều chỉnh các dịch vụ theo nhu cầu cụ thể của cộng đồng và xây dựng một mức độ tin tưởng tư cộng đồng mà các chính phủ thường thiếu (Sarah Michael, 2002)⁽²⁷⁾. Khu vực tư nhân là một đối tác quan trọng không kém, bởi nó sở hữu và vận hành nhiều cơ sở hạ tầng quan trọng của quốc gia. Các thực tiễn tốt nhất cho quan hệ đối tác công-tư (PPP) trong lĩnh vực này bao gồm thúc đẩy sự tin tưởng, hợp lý hóa việc chia sẻ thông tin và áp dụng các mô hình linh hoạt, thích ứng có

thể theo kịp các mối đe dọa biến đổi nhanh chóng (United Nations, 2024)⁽²⁸⁾. Sự thành công của cách tiếp cận này phụ thuộc vào ý chí chính trị để chia sẻ quyền lực và quyền ra quyết định với các tác nhân phi nhà nước này, vốn là chìa khóa để mở ra một hệ thống quản trị thực sự nhiều lớp và kiên cường.

3. Bằng chứng thực tiễn về ảnh hưởng của năng lực chính sách đến quản trị an ninh phi truyền thống

(1) Những thất bại về năng lực chính sách: Trường hợp phản ứng với đại dịch COVID-19

Phản ứng toàn cầu đối với hai năm đầu tiên của đại dịch COVID-19 là một ví dụ điển hình về sự thất bại trên diện rộng về năng lực chính sách trong quản trị an ninh phi truyền thống. Nghiên cứu cho thấy phản ứng này tuân theo một “Chu kỳ thất bại dịch bệnh”, bắt đầu bằng “Sự lơ là” và thiếu sự chuẩn bị, mặc dù những điểm yếu trong các hệ thống y tế công cộng trên bình diện quốc tế đã được biết đến rộng rãi. Khi dịch bùng phát, nhiều nhà lãnh đạo bước vào giai đoạn “Kiêu ngạo/Phủ nhận”, coi thường mối đe dọa ngay cả khi tỷ lệ lây nhiễm tăng lên. Tiếp theo là “Sự hoảng loạn”, được đánh dấu bằng các biện pháp phong tỏa đột ngột và mạnh mẽ. Cuối cùng, đi đến giai đoạn “Phân tích/Tự phê bình” sau khi dịch bệnh được kiểm soát (Richter & Zuercher, 2021)⁽²⁹⁾.

Cuộc khủng hoảng này đã phơi bày những điểm yếu lớn trong hệ thống đa phương dựa trên Liên hợp quốc, bao gồm chủ nghĩa dân tộc hẹp hòi, thiếu tài trợ thường xuyên cho các hàng hóa công cộng toàn cầu và thiếu tính linh hoạt trong các chế định về sở hữu trí tuệ. Các phản ứng của nhiều chính phủ bị chỉ trích là quá chậm, quá ít chú ý đến các nhóm dễ bị tổn thương và bị cản trở bởi thông tin sai lệch trên diện rộng. Báo cáo từ Ủy ban Lancet kết luận rằng đây không phải

là một sự thất bại của thông tin mà là một sự thất bại của tính hợp lý và minh bạch của thể chế. Phản ứng chính sách công gây thất vọng ở châu Âu và châu Mỹ, vốn dẫn đến tỷ lệ tử vong tích lũy cao nhất, tương phản rõ rệt với các chiến lược quản trị thành công hơn được áp dụng ở Tây Thái Bình Dương, chứng tỏ rằng sự thất bại bắt nguồn từ quản trị và ý chí chính trị, chứ không phải do thiếu kiến thức khoa học (Shaun Griffin, 2022)⁽³⁰⁾.

(2) Các mô hình thành công

Ngược lại cách phản ứng với đại dịch COVID-19, các quốc gia đang phát triển các khuôn khổ tích hợp hơn. Thực tiễn sau cho thấy mô hình quản trị an ninh phi truyền thống hiệu quả hơn với sự tham gia của nhiều chủ thể liên quan.

Nỗ lực địa phương trong tăng cường năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu và quản lý thiên tai:

Chiến lược quốc gia của Việt Nam về phòng chống và ứng phó với các mối đe dọa an ninh phi truyền thống nhấn mạnh nhu cầu về một hệ thống toàn diện các chính sách, luật pháp và cơ chế lãnh đạo để đảm bảo an ninh và phúc lợi của người dân. Cách tiếp cận này ưu tiên một nhiệm vụ chiến lược tổng thể rõ ràng là “phòng ngừa rủi ro và tránh các sự cố” và kêu gọi thể chế hóa “ba chủ động” - kế hoạch chủ động, nhân sự chủ động và phương tiện chủ động (Vietnam News, 2025)⁽³¹⁾. Mô hình này cung cấp một khuôn khổ có giá trị về cách một năng lực hành chính mạnh có thể được thiết lập để chống lại sự phân mảnh hệ thống thường thấy trong quản trị an ninh phi truyền thống. Ở Senegal, vai trò của các tổ chức xã hội là rất quan trọng khi các tổ chức này đã hợp tác với văn phòng thị trường để huy động các nguồn lực và cung cấp hỗ trợ trong các trận lụt

(Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), 2019)⁽³²⁾.

Những ví dụ này cho thấy rằng quản trị hiệu quả thường dựa trên cách tiếp cận mang tính địa phương, tập trung vào vấn đề cốt lõi với nhiều bên liên quan tham gia.

Hợp tác khu vực - Kinh nghiệm của ASEAN:

ASEAN đã chứng tỏ khả năng phát triển kiến trúc an ninh của mình để ứng phó với các mối đe dọa an ninh phi truyền thống. Vượt ra ngoài một cộng đồng an ninh “mới nổi” truyền thống, ASEAN đã bắt tay vào một hình thức “thể chế hóa dần dần”, tạo ra các cơ chế giải quyết vấn đề, đặc biệt để giải quyết các mối đe dọa xuyên quốc gia như bệnh truyền nhiễm, tội phạm và thiên tai. Điều này đã dẫn đến sự phát triển của các cấu trúc thể chế mới và một sự thúc đẩy hướng tới các cam kết thể chế mạnh mẽ và dựa trên quy tắc hơn. Cách tiếp cận của ASEAN minh họa cách các tổ chức mang tính khu vực có thể “thay đổi quy mô” quản trị một cách hiệu quả để giải quyết các vấn đề mà các chính phủ quốc gia đơn lẻ không thể quản lý, với sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức quốc tế (Caballero-Anthony, 2007)⁽³³⁾.

Sự so sánh các ví dụ trên cho thấy một bài học chính: Quản trị an ninh phi truyền thống hiệu quả thường thành công nhất khi nó mang tính địa phương hoặc khu vực, với nhiều chủ thể tham gia và tập trung vào vấn đề chính, thay vì cách tiếp cận từ trên xuống, bị chia tách theo quốc gia hoặc bị chính trị hóa. Điều này cho thấy rằng, để quản trị an ninh phi truyền thống thành công không chỉ là các chính sách cụ thể, mà là việc áp dụng một mô hình quản trị vượt trội, linh hoạt, hợp tác và thích ứng với bối cảnh.

(3) Các thách thức mới nổi và định hướng chính sách tương lai

Một là, mối liên kết công nghệ - an ninh

Sự phát triển của các công nghệ đột phá như AI, các hệ thống tự động hóa, dữ liệu lớn, chuỗi khối và kết nối vạn vật đang tạo ra những thách thức mới về an ninh phi truyền thống. “Tốc độ của rủi ro” liên quan đến các công nghệ này đang tăng tốc, với sự gia tăng liên tục các rủi ro an ninh mạng, mang đến các thách thức chính sách phức tạp, bao gồm các vấn đề đạo đức, mối quan ngại về quyền riêng tư dữ liệu và rủi ro xã hội, đang tạo ra một khoảng cách đáng kể về năng lực trong việc quản trị các rủi ro này (Araz Taeihagh, 2023)⁽³⁴⁾.

Quản trị các mối đe dọa này đòi hỏi một tâm thế chính sách chủ động, không chỉ điều chỉnh thích ứng, mà là dự đoán, đầu tư và xây dựng các hệ thống có khả năng chống chịu trước khi một cuộc khủng hoảng bộc lộ đầy đủ. Điều này đòi hỏi sự dịch chuyển cơ bản trong tư duy của chính phủ và xã hội, nơi năng lực chính sách được đo bằng khả năng xác định các mối đe dọa tiềm tàng, mô hình hóa tác động của chúng và thực hiện các biện pháp phòng ngừa từ sớm, từ xa.

Hai là, mối liên kết khí hậu - di cư - an ninh

Biến đổi khí hậu đang là một tác nhân mạnh mẽ của di cư và xung đột, tạo ra mối liên kết với nhau, đã và đang thay đổi các mối quan hệ truyền thống mang tính cộng sinh, chẳng hạn giữa những người chăn nuôi và trồng trọt, thành những mối quan hệ đối kháng do cạnh tranh về tài nguyên đang suy giảm, như đất và nước. Các phong trào quy mô lớn từ nông thôn ra thành thị tạo thêm gánh nặng cho các dịch vụ và tài nguyên ở các khu vực trung chuyển và điểm đến, làm gia tăng căng thẳng (Erin, 2023)⁽³⁵⁾.

Sự kết hợp của các yếu tố này có khả năng khơi dậy các nguyên nhân tiềm ẩn của bất ổn chính trị (như trong trường hợp của Mùa xuân

Ả Rập), để giải quyết đòi hỏi một sự suy nghĩ lại cơ bản về cách phân chia truyền thông giữa chính sách ngoại giao, quốc phòng, và phát triển kinh tế và xã hội (Caitlin & Francesco, 2013)⁽³⁶⁾. Thách thức chính sách cốt lõi là quản lý các tác động lâu dài, phức tạp của biến đổi khí hậu, vốn sẽ tiếp tục thúc đẩy sự di cư của con người và xung đột (Environmental Migration)⁽³⁷⁾. Điều này đòi hỏi một hình thức quản trị mang tính dự báo, trong đó các can thiệp chính sách được thiết kế để xây dựng khả năng phục hồi và giảm thiểu rủi ro từ trước khi chúng bộc lộ đầy đủ.

Kết luận và khuyến nghị

Quản trị an ninh phi truyền thống là thách thức chiến lược mang tính thời đại, đòi hỏi một sự phát triển mạnh mẽ về năng lực chính sách. Để quản trị hiệu quả đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện, vượt ra ngoài giới hạn của quốc gia-dân tộc và của các bộ máy hành chính truyền thống vốn bị chia tách. Sự thành công của bất kỳ phản ứng chính sách nào đều phụ thuộc vào ba trụ cột gắn kết chặt chẽ của năng lực chính sách - phân tích, hành chính và chính trị. Các dẫn chứng thực tế cho thấy các mô hình quản trị kiên cường và hiệu quả nhất là mang tính địa phương, hợp tác khu vực và tập trung vào vấn đề cốt lõi, thu hút một loạt các tác nhân công và tư khác nhau tham gia. Hơn nữa, tốc độ gia tăng của các mối đe dọa liên quan đến công nghệ và biến đổi khí hậu nhấn mạnh nhu cầu cấp bách về một tâm thế chính sách chủ động, thay vì phản ứng.

Dựa trên phân tích này, các khuyến nghị chính sách sau đây được đề xuất để nâng cao năng lực chính sách trong quản trị an ninh phi truyền thống:

Một là, xây dựng các chiến lược quốc gia tích hợp. Các quốc gia phải từ bỏ sự phân

mảnh của các chương trình để thiết lập các chiến lược toàn diện, cấp quốc gia cho quản trị an ninh phi truyền thống được điều hành bởi một cơ quan cấp cao, thống nhất với các ưu tiên rõ ràng, các quy trình ra quyết định được hợp lý hóa và khả năng điều phối hợp tác nhiệm vụ giữa một loạt các cơ quan chính phủ và phi chính phủ.

Hai là, đầu tư vào năng lực phân tích chủ động. Cần sự đầu tư đáng kể và bền vững để xây dựng một đội ngũ nhân sự khu vực công với các kỹ năng giải quyết tính phức tạp về kỹ thuật và khoa học của các vấn đề an ninh phi truyền thống. Điều này bao gồm việc tăng cường các hệ thống cảnh báo sớm, dự báo, dự đoán và các mô hình tiên tiến dựa trên dữ liệu lớn. Các chính phủ nên ưu tiên nghiên cứu liên ngành và xây dựng quan hệ đối tác với giới học thuật và các chuyên gia kỹ thuật để lấp đầy những khoảng trống về kiến thức và năng lực hiện có.

Ba là, cải cách các quy trình hành chính để tăng tính linh hoạt. Phải cải cách các quy trình hành chính để tài trợ, lập kế hoạch và thực hiện để linh hoạt hơn, lâu dài và dễ thích ứng, khắc phục sự phân mảnh của các bộ máy hành chính truyền thống. Việc áp dụng các khuôn khổ như “ba chủ động” - kế hoạch chủ động, nhân sự chủ động và phương tiện chủ động - có thể giúp đảm bảo rằng các nguồn lực và khả năng sẵn có một cách kịp thời, thay vì bị hạn chế bởi các quy trình quan liêu cứng nhắc.

Bốn là, nuôi dưỡng quản trị hợp tác. Điều bắt buộc là phải chính thức hóa và thể chế hóa các khuôn khổ quản trị hợp tác, trao quyền cho các tác nhân phi nhà nước như các đối tác trực tiếp trong việc hoạch định và thực hiện chính sách, như các NGO, tổ chức xã hội và khu vực tư nhân để họ tham gia trực tiếp vào việc ra quyết định. Đây là chìa khóa để xây dựng một hệ

thông quản trị an ninh phi truyền thống nhiều lớp và kiên cường.

Năm là, thu hẹp khoảng cách về kiến thức và trách nhiệm giải trình. Khi việc quản trị an ninh phi truyền thống ngày càng thay đổi nhanh do tác động của các thách thức mới và sự tham gia của một loạt các chủ thể rộng lớn hơn, đòi hỏi phải nâng cao nhận thức của công

chúng về các thách thức an ninh phi truyền thống và đổi mới về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình từ phía nhà nước. Các nhà hoạch định chính sách phải chủ động giải quyết những hạn chế về trách nhiệm giải trình bằng cách đảm bảo rằng cách thức quản trị mới là minh bạch và cung cấp các cơ chế rõ ràng để công chúng giám sát và phản hồi ❖

- (1), (9) Indo-Pacific Defense FORUM (2022). *Countering Nontraditional Security Threats*, tại: <https://ipdefenseforum.com/>; truy cập ngày: 24/9/2025
- (2), (4), (11), (20) Scott N. Romaniuk¹ and Adelina Sabani (2023). *Non-Traditional Security*, tại: <https://www.researchgate.net>; truy cập ngày: 26/9/2025
- (3), (6) (11) Caballero-Anthony, M. (ed.) (2016). *An Introduction to Non-Traditional Security Studies - A Transnational Approach*. Sage Publications, London.
- (5) Hameiri, Shahar and Lee Jones (2012). “The Politics and Governance of Non-Traditional Security”, *International Studies Quarterly*. 10.1111 isqu.12014
- (7), (12), (16), (17) Fu Xiaoqiang & Han Liqun (2022). “Impacts of Nontraditional Security Issues on National Security”, *CIR*, Vol.32, No.4.
- (8) Yaacob, N. A., Yusof, M. I., Nuruddin, S. M., Zain, Z. M., & Mustapa, N. A. (2022). “Non-Traditional Security Issues in Southeast Asia during COVID-19: Implications and Mitigation Strategies by ASEAN”, *Proceedings*, 82 (1), 90. <https://doi.org/10.3390/proceedings2022082090>
- (10) Tran Van Khanh, Nguyen Xuan Truong (2023). “The Non-Traditional Security and Threats to Non-Traditional Security in Vietnam”, *International Journal of Advances in Engineering and Management (IJAEM)*, Vol.5, Iss.4, pp: 713-718
- (13) (33) Mely Caballero-Anthony (2007). “Nontraditional Security and Multilateralism in Asia: Reshaping the Contours of Regional Security Architecture?”, *Policy Analysis Brief*, The Stanley Foundation, truy cập từ: <https://stanleycenter.org/>.
- (14), (28) United Nations (2024). *Public-Private Partnerships on Cybercrime: Regional Perspectives on Best Practices, Challenges, and Opportunities from the Americas, Africa and Asia*, tại: <https://www.unodc.org/>; truy cập ngày: 25/9/2025
- (15), (37) Environmental Migration Portal. *Climate Security*. UN Migration, tại: <https://environmentalmigration.iom.int/>; truy cập ngày: 24/9/2025
- (18) X. Wu, et al. (2015). “Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”, *Policy and Society*, <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>

- (19) Anderson George (2008). “The new focus on the policy capacity of the federal government”, *Canadian Public Administration*. Vol. 39. 469 - 488. 10.1111/j.1754-7121.1996.tb00146.x.
- (21) Weible, Christopher & Pattison, Andrew & Elgin, Dallas (2012). “Policy Analytical Capacity and Policy Activities”, *Canadian Political Science Review*. No. 6. 125-137. 10.24124/c677/2012380
- (22) M. Howlett (2015). “Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government”, *Policy and Society*, Vol.34, Iss.3-4, Pages 173–182, tại <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.002>.
- (23) Weible, Christopher & Pattison, Andrew & Elgin, Dallas (2012). Tlđđ; DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance (2019). *Security Sector Reform*. SSR Backgrounder Series. Geneva.
- (24) International Security Advisory Board (2013). *Security Capacity Building*, The Department of State, The United States Government.
- (25) Wu, Xun & Ramesh, M & Howlett, Michael. (2018). *Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components*. 10.1007/978-3-319-54675-9-1; Bobby Thomas Cameron & Bryan Evans (2024). “Policy Capacity Research: An Overview and Bibliography of the International Literature, 1978 to 2023”, *International Review of Public Policy*, Vol. 6, No.1, <https://doi.org/10.4000/11whl>
- (26) Ansell, C. and Gash, A. (2007). “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.18, pp.543–571. 10.1093/jopart/mum032.
- (27) Sarah Michael (2002). “The Role of NGOs in Human Security”, *Working Paper 12*, The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government, Harvard University, tại: <https://issuelab.org/>.
- (29) Richter D, Zuercher S (2021). “The Epidemic Failure Cycle Hypothesis: Towards Understanding the Global Community’s Recent Failures in Responding to an Epidemic”. *J Infect Public Health*, Nov;14(11):1614-1619. 10.1016/j.jiph.2021.09.003.
- (30) Shaun Griffin (2022). “Covid-19: Commission Describes “Massive Global Failures” of Pandemic Response”, tại: <https://doi.org/10.1136/bmj.o2237>
BMJ; 378.
- (31) Vietnam News (2025). *Improving Forecasting and Prevention of Non-Traditional Security Threats*, tại: <https://vietnamnews.vn/>; truy cập ngày: 27/9/2025.
- (32) Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR) (2019). *The Guide to Engaging Local Actors in Disaster Recovery Frameworks*, tại: <https://www.gfdr.org/sites/> truy cập ngày: 24/9/2025.
- (34) Araz Taeihagh (2023). “Addressing Policy Challenges of Disruptive Technologies”, *Journal of Economic Policy Reform*, Vol. 26, No. 3, 239–249, <https://doi.org/10.1080/17487870.2023.2238867>; SentinelOne (2025). *10 Cyber Security Trends For 2025*, tại: <https://www.sentinelone.com/>; truy cập ngày: 25/9/2025.
- (35) Erin K. McFee (2023). *Climate Change, Conflict, Migration (CCM): Desk review*, International Organization for Migration (IOM).
- (36) Caitlin E. Werrell & Francesco Femia February (2013). *The Arab Spring and Climate Change: A Climate and Security Correlations Series*. The Center for Climate and Security, Center for American Progress.