NGOẠI GIAO BÁN CHÍNH THỨC TRÊN THẾ GIỚI VÀ NGOẠI GIAO BÁN CHÍNH THỨC CỦA VIỆT NAM

MAI THỊ HỒNG TÂM (*)

Tóm tắt: *Trong bối cảnh toàn cầu hóa và sự phát triển mạnh mẽ của các mối quan hệ quốc tế, ngoại giao bán chính thức đang ngày càng phổ biến trên thế giới và tại Việt Nam. Bài viết phân tích khái niệm, các yếu tố tác động, ứng dụng của ngoại giao bán chính thức và gợi ý một số đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả loại hình ngoại giao này trong thời gian tới.*

Từ khóa: *Ngoại giao chính thức; ngoại giao bán chính thức, kênh 1.5; Việt Nam.*

Abstract: *In the context of globalization and the rapid development of international relations, semi-official diplomacy is becoming increasingly popular in the world and in Vietnam. This paper analyzes the concept, influencing factors, and applications of semi-official diplomacy and proposes a number of solutions to improve the effectiveness of this type of diplomacy in the upcoming time.*

Keywords: *Official diplomacy; semi-official diplomacy, channel 1.5; Vietnam.*

Ngày nhận bài: 12/11/2024 Ngày biên tập: 05/02/2025 Ngày duyệt đăng: 19/3/2025

Ngoại giao bán chính thức ngày càng trở thành kênh phổ biến trong quan hệ quốc tế. Toàn cầu hóa, phát triển nền kinh tế theo hướng kinh tế thị trường của nhiều nước trên thế giới đã khiến cho chủ thể tham gia vào quan hệ quốc tế trở nên đa dạng hơn, trong đó ngoại giao bán chính thức ngày càng trở nên nhộn nhịp hơn bao giờ hết. Có ý kiến cho rằng ngoại giao bán chính thức là mối đe dọa, thách thức chủ nghĩa hiện thực bởi chủ nghĩa hiện thực lập luận rằng chủ thể tham gia vào quan hệ quốc tế phần lớn chỉ bao gồm nhà nước (states), nhưng ngoại giao bán chính thức không những bao gồm nhà nước (states) mà còn có các chủ thể cấp dưới nhà nước (sub-state entity). Tuy nhiên, ý kiến khác lại cho rằng ngoại giao bán chính thức không nên bị coi là mối đe dọa mà nên được coi là cơ hội, bởi ngoại giao bán chính thức sẽ hỗ trợ ngoại giao chính thức, tham gia vào những lĩnh vực nhạy cảm mà đôi khi ngoại giao chính thức không thực hiện được, đặc biệt trong các vấn đề liên quan tới giải quyết xung đột kéo dài.

(*) TS; Học viện Ngoại giao

(**) Bài viết là kết quả nghiên cứu của Đề tài khoa học cấp Bộ: "Ngoại giao bán chính thức của Việt Nam: Lý luận và thực tiễn", năm 2025

1. Ngoại giao bán chính thức trên thế giới và tại Việt Nam

1.1. Ngoại giao bán chính thức trên thế giới

Ngoại giao bán chính thức được phân loại thành ngoại giao bán chính thức cũ và ngoại giao bán chính thức mới. Ngoại giao bán chính thức cũ ("old paradiplomacy") gồm các hoạt động ngoại giao cấp tỉnh, thành phố, xuất hiện từ thời đế chế Roman, với sự tham gia của các thương gia, nhà hoạt động tôn giáo, giáo dục và văn hóa theo cách bán chính thức. Trong khi đó, ngoại giao bán chính thức mới (new paradiplomacy) phát triển mạnh mẽ trong những thập niên gần đây do thay đổi cấu trúc kinh tế chính trị toàn cầu, sự phát triển khoa học - công nghệ và các tổ chức xuyên quốc gia. Các chính phủ địa phương, khu vực ngày càng tích cực tham gia vào nhiều lĩnh vực trên quy mô toàn cầu nhằm đối phó với rủi ro kinh tế, môi trường, văn hóa, và an ninh. Để giải quyết các vấn đề toàn cầu, cần sự hợp tác của mọi chủ thể, không chỉ riêng các nhà nước. Ngoại giao bán chính thức ngày nay mở rộng ra nhiều

lĩnh vực như ngoại thương, đầu tư, môi trường, hợp tác khoa học kỹ thuật, vận tải, cơ sở hạ tầng, cùng các lĩnh vực văn hóa, chính trị như giải quyết xung đột sắc tộc, y tế cộng đồng, giáo dục, đa dạng văn hóa, an ninh, quyền con người và hỗ trợ phát triển.

Những hình thức ngoại giao bán chính thức mới đã nhận được sự công nhận cả về mặt thể chế và pháp lý trong hầu hết bối cảnh địa chính trị đa dạng. Các chính quyền địa phương và khu vực thường xuyên tiếp xúc trao đổi qua hình thức song phương hoặc đa phương, tham gia vào các tổ chức quốc tế, ký kết các biên bản ghi nhớ (MOU) và thực hiện đối tác linh hoạt. Trong môi trường năng động toàn cầu và có nhiều điểm khác biệt giữa các nước, ngoại giao bán chính thức được cho là linh hoạt hơn trong việc thúc đẩy hợp tác khu vực và hội nhập trên thế giới.

Có 03 tầng ngoại giao bán chính thức, trước hết là ngoại giao bán chính thức các vấn đề kinh tế. Trong tầng này, mục đích của kênh ngoại giao bán chính thức là để thu hút đầu tư nước ngoài và thúc đẩy xuất khẩu. Tầng ngoại giao bán chính thức ở đây không thể hiện rõ các khía cạnh chính trị và văn hóa mà chỉ tập trung vào việc làm thế nào để có được tối đa lợi ích kinh tế. Tầng thứ hai là hợp tác về văn hóa, giáo dục, kỹ thuật, công nghệ. Tầng này rộng và đa chiều hơn ngoại giao bán chính thức trong lĩnh vực kinh tế. Mối quan hệ này được coi là "hợp tác phi tập trung hóa" (decentralized cooperation) trong những lĩnh vực hỗ trợ phát triển, trao đổi văn hóa hoặc giáo dục cũng như hợp tác khoa học và kỹ thuật. Tầng thứ ba là tầng ngoại giao bán chính thức liên quan tới lĩnh vực chính trị. Ngoại giao bán chính thức trong lĩnh vực này sẽ tập trung vào khẳng định và nêu cao chủ quyền, đặc điểm chính trị của quốc gia đó, tăng cường ảnh hưởng của quốc gia với khu vực và thế giới bên ngoài, thúc đẩy bản sắc riêng của đất nước.

Ba tầng ngoại giao bán chính thức trên không tách rời nhau mà bổ sung, hỗ trợ cho nhau. Trên thực tế, các hình thức ngoại giao bán chính thức ở các nước phát triển thường phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế sau đó bổ sung thêm về chính trị và văn hóa hay các lĩnh vực khác. Mức độ chính trị, văn hóa tham gia tới đâu còn phụ thuộc vào mức độ phát triển, hợp tác về kinh tế.

1.2. Ngoại giao bán chính thức ở Việt Nam

Ngoại giao bán chính thức của Việt Nam trong nghiên cứu này được định nghĩa là kênh (tracks) 1.5, bao gồm những hoạt động đối ngoại không thuộc ngoại giao nhà nước nhưng nằm trong sự quản lý của nhà nước. Ngoại giao bán chính thức của Việt Nam có đặc thù giống với ngoại giao Nhà nước, đối ngoại Đảng và đối ngoại Nhân dân, đó là cùng đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước. Ngoại giao bán chính thức của Việt Nam bao gồm các hoạt động đối ngoại và ngoại giao tiếp theo ngoại giao nhà nước, hỗ trợ chính phủ tác động trực tiếp đến các quốc gia khác "thông qua các kênh bán chính thức và hoặc gián tiếp thông qua các chủ thể phi nhà nước nhưng có ảnh hưởng nhất định đến quá trình hoạch định chính sách của một quốc gia"[(1)]. Ngoại giao bán chính thức của Việt Nam phù hợp với hệ thống chính trị, bối cảnh xã hội của Việt Nam và có đặc thù riêng so với ngoại giao bán chính thức của các nước trên thế giới.

1.3. Sự giống nhau và khác nhau giữa ngoại giao chính thức và ngoại giao bán chính thức của Việt Nam

Ngoại giao chính thức và ngoại giao bán chính thức của Việt Nam có những đặc điểm giống nhau, đó là: đều có chung mục tiêu bảo vệ và tối đa hóa lợi ích quốc gia - dân tộc; về đối tượng, cả hai loại hình ngoại giao này đều được thực hiện giữa các quốc gia; về phương tiện, cả hai loại hình ngoại giao này đều sử dụng các phương tiện như đàm phán, thương lượng, ký kết hiệp định, v.v. Dù ngoại giao bán chính thức không được thực hiện qua kênh ngoại giao của Nhà nước, Đảng nhưng cùng đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước.

Tuy nhiên, ngoại giao chính thức và ngoại giao bán chính thức của Việt Nam lại có những đặc điểm khác nhau, như: ngoại giao bán chính thức không được thực hiện bởi kênh chính thức của Nhà nước mà qua các kênh bán chính thức của Việt Nam. *Thứ nhất, mức độ trang trọng*: ngoại giao bán

chính thức thường ít trang trọng hơn ngoại giao chính thức. Các cuộc tiếp xúc ngoại giao bán chính thức thường diễn ra trong môi trường không chính thức và các nghi thức ngoại giao được giản lược. *Thứ hai, mức độ ràng buộc*: ngoại giao bán chính thức thường ít ràng buộc hơn ngoại giao chính thức. Các thỏa thuận đạt được trong các cuộc tiếp xúc ngoại giao bán chính thức thường không mang tính ràng buộc pháp lý cao. *Thứ ba, mức độ tham gia của cấp lãnh đạo*: ngoại giao bán chính thức vẫn có sự tham gia của lãnh đạo cấp cao nhưng chủ trì sẽ không phải là lãnh đạo Chính phủ và Nhà nước. *Thứ tư, về tài chính*: một số kênh ngoại giao bán chính thức vẫn sử dụng ngân sách của nhà nước như đối ngoại nhân dân, tuy nhiên, một số kênh ngoại giao bán chính thức hiện nay đã thực hiện tự chủ về tài chính và độc lập với ngân sách nhà nước.

2. Các yếu tố tác động tới ngoại giao bán chính thức của Việt Nam

Thứ nhất, tình hình thế giới và khu vực.

Cục diện thế giới chứng kiến nhiều thay đổi lớn, có tác động trực tiếp đến không chỉ ở tầm quốc gia mà còn đến từng địa phương, và tập trung nhiều vào kinh tế (thay đổi ngành nghề, những hình thái mới của kinh tế thế giới như kinh tế xanh, kinh tế số, cách thức vận hành hệ thống kinh tế thế giới), cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn ngày càng gay gắt, thậm chí đối đầu, tạo thách thức rất lớn với các nước đang phát triển, chủ nghĩa cường quyền nước lớn, chủ nghĩa dân tộc cực đoan, chạy đua vũ trang, liên kết quân sự, xung đột cục bộ, chiến tranh ủy nhiệm gia tăng. Luật pháp quốc tế và các thể chế đa phương đứng trước những thách thức nghiêm trọng. Kinh tế thế giới đứng trước những thách thức, rủi ro lớn, có nguy cơ khủng hoảng do tác động của đại dịch Covid-19, xung đột Nga - Ukraina...

Thứ hai, mục tiêu, lợi ích quốc gia - dân tộc.

Nghị quyết Đại hội ĐBTQ lần thứ XIII của Đảng đã nêu rõ trong bối cảnh tình hình thế giới ngày một phức tạp, thời cơ và thách thức đan xen lẫn nhau, nhiệm vụ của đối ngoại sẽ nặng nề và phức tạp hơn, đối ngoại được kỳ vọng đóng góp nhiều hơn cho sự nghiệp phát triển và bảo vệ Tổ quốc với hai mục tiêu: 100 năm thành lập Đảng vào năm 2030 và 100 năm thành lập nước vào năm 2045. Nghị quyết số 34-NQ/TW ngày 09/01/2023 của Bộ Chính trị nêu rõ nhiệm vụ đối ngoại là: "Bảo đảm cao nhất lợi ích quốc gia - dân tộc; bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ; bảo vệ Đảng, Nhà nước, Nhân dân và chế độ xã hội chủ nghĩa; giữ vững môi trường hòa bình, ổn định để phát triển đất nước, huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực bên ngoài để góp phần thực hiện thắng lợi các mục tiêu Đại hội XIII của Đảng đề ra; không ngừng nâng cao tiềm lực, vị thế, uy tín quốc tế của đất nước"[2].

Tham gia triển khai công tác đối ngoại là vai trò của 03 trụ cột, trong đó đối ngoại Đảng xây dựng củng cố cơ sở chính trị, ngoại giao Nhà nước xây dựng, củng cố cơ sở pháp lý chính thống và ngoại giao nhân dân củng cố cơ sở xã hội rộng lớn cho Việt Nam trong công cuộc xây dựng và bảo vệ Tổ quốc. Tính toàn diện đề cập tới sự tham gia của cả hệ thống chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, các doanh nghiệp và nhân dân, tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế, quốc phòng, an ninh, xã hội vào các hoạt động đối ngoại. Hoạt động đối ngoại không phải chỉ là công việc của một cơ quan đối ngoại nào đó mà là của toàn xã hội. Tính hiện đại trong ngoại giao là sự kết hợp giữa tư tưởng ngoại giao Hồ Chí Minh, bản sắc ngoại giao dân tộc với "đường lối đối ngoại của Đảng qua các thời kỳ và tinh hoa ngoại giao thời đại"[3].

Thứ ba, đặc điểm hệ thống chính trị của Việt Nam.

Mô hình hệ thống chính trị có tính đại diện, vừa là cách tổ chức và thực thi quyền lực của nhà nước, quyền lực chính trị và giải quyết các vấn đề xã hội. Theo Điều 4 Hiến pháp năm 2013, Đảng Cộng sản Việt Nam là "đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc Việt Nam, đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc Việt Nam... là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội"[4]. Đảng Cộng sản Việt Nam là "Đảng cầm quyền lãnh đạo bằng cương

lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn"[5]. Nguyên tắc hoạt động của hệ thống chính trị Việt Nam đó là: "Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng duy nhất cầm quyền, lãnh đạo được xây dựng trên nền tảng lý luận của nghĩa Mác-Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh"[6].

Về đối ngoại, sự lãnh đạo, chỉ đạo thống nhất của Đảng, sự quản lý tập trung của Chính phủ giúp đảm bảo tính nhất quán, hiệu quả trong triển khai đường lối, chính sách đối ngoại. Điều 12, Chương I Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: "Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển: đa phương hóa, đa dạng hóa quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi, tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên, là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới". Nội dung trong Hiến pháp là cơ sở chính trị - pháp lý cho các hoạt động đối ngoại của nước ta trong giai đoạn mới.

3. Một số đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả của ngoại giao bán chính thức của Việt Nam thời gian tới

Một là, cần nâng cao nhận thức của các cấp lãnh đạo, cán bộ đối ngoại và các cơ quan liên quan về tầm quan trọng của ngoại giao bán chính thức trong việc thúc đẩy lợi ích quốc gia. Tăng cường tuyên truyền, giáo dục về ngoại giao bán chính thức thông qua các phương tiện truyền thông, hội thảo, tập huấn...

Hai là, tăng cường hỗ trợ tài chính nhằm nâng cao tính chuyên nghiệp trong nghiên cứu và thực hiện các hoạt động ngoại giao bán chính thức; đào tạo bài bản, chuyên sâu về kỹ năng ngoại giao bán chính thức cho cán bộ, công chức, bao gồm kỹ năng giao tiếp, đàm phán, thương lượng, giải quyết vấn đề...; khuyến khích cán bộ tham gia các khóa học ngắn hạn, hội thảo quốc tế về ngoại giao bán chính thức; thu hút các chuyên gia, nhà khoa học, nhà nghiên cứu trong các lĩnh vực khác nhau tham gia vào hoạt động ngoại giao bán chính thức.

Ba là, đa dạng hóa các hình thức và kênh hoạt động ngoại giao bán chính thức bằng việc tận dụng tối đa các kênh ngoại giao bán chính thức truyền thống như giao lưu văn hóa, thể thao, du lịch...; phát triển các hình thức ngoại giao bán chính thức mới như hợp tác khoa học, kỹ thuật, giáo dục, y tế...; tăng cường sử dụng các kênh ngoại giao bán chính thức trực tuyến như mạng xã hội, diễn đàn thảo luận...; tăng cường quảng bá hình ảnh đất nước, con người Việt Nam đến bạn bè quốc tế và đấu tranh, ngăn chặn các thông tin sai lệch, xuyên tạc./.

Ghi chú:

(1) Nguyễn Hùng Sơn, *"Ngoại giao bán chính thức và kinh nghiệm vận động chủ thể phi nhà nước",* Cẩm nang Kỹ năng ngoại giao hiện đại thời kỳ hội nhập, Bộ Ngoại giao, H.2024, tr.514.

(2) *Tạo sự thống nhất về nhận thức và hành động trong thực hiện Nghị quyết số 34-NQ/TW ngày 09/01/2023 của Bộ Chính trị,* https://www.bienphong.com.Việt Nam/tao-su-thong-nhat-ve-nhan-thuc-va-hanh-dong-trong-thuc-hien-nghi-quyet-so-34-nq-tw-cua-bo-chinh-tri-post467379.html.

(3) Bùi Thanh Sơn, *Đường lối đối ngoại Đại hội Đảng XIII kế thừa, phát triển và hoàn thiện đường lối đối ngoại thời kỳ đổi mới*, https://dangcongsan.Việt Nam/thoi-su/duong-loi-doi-ngoai-dai-hoi-dang-xiii-ke-thua-phat-trien-va-hoan-thien-duong-loi-doi-ngoai-thoi-ky-doi-moi-598434.html.

(4) Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013 (Điều 4), Nxb CTQG-ST, H.2016, tr.10.

(5) Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb CTQG-ST, H.2011, tr.88-89.

(6) Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, *Giáo trình Chính trị học*, Nxb Lý luận chính trị, H. 2021, tr.164.