

MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ NGOẠI GIAO LÁNG GIỀNG TRÊN THẾ GIỚI VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM

Nguyễn Hoàng Giang - Nguyễn Hùng Sơn***

Tóm tắt

Ngoại giao láng giềng là một thành tố quan trọng trong việc triển khai chính sách đối ngoại của một quốc gia cả trên phương diện lý luận và thực tiễn. Với Việt Nam, một quốc gia có hơn 4.500 km đường biên giới trên đất liền và vùng biển rộng lớn, quan hệ với các nước láng giềng là một ưu tiên hàng đầu trong chính sách đối ngoại. Trong suốt chiều dài lịch sử và trong công cuộc Đổi mới hiện nay, các thế hệ lãnh đạo Việt Nam luôn coi trọng việc triển khai hiệu quả ngoại giao láng giềng. Bài viết này khái quát cơ sở lý luận về ngoại giao láng giềng trong quan hệ quốc tế, đồng thời đánh giá cách tiếp cận và thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng của một số nước trên thế giới. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số hàm ý với Việt Nam trong triển khai ngoại giao láng giềng trong bối cảnh hiện nay.

Từ khóa: ngoại giao láng giềng, chính sách đối ngoại, Việt Nam.

Mở đầu

Quan hệ giữa các chủ thể láng giềng đã gắn liền với sự phát triển của nền văn minh loài người và sự xuất hiện của các chủ thể quan hệ quốc tế. Các ghi chép cổ xưa nhất đã ghi lại những tương tác và va chạm giữa các dòng họ, bộ lạc, làng mạc, thành bang, đế chế cổ. Các va chạm này diễn ra liên quan đến nguồn tài nguyên, lợi ích thương mại, biên

giới, lãnh thổ, và tư tưởng, ý thức hệ.¹ Nhưng trong bất kỳ thời đại nào, mối quan hệ giữa các thực thể láng giềng cũng là một bộ phận cấu thành quan trọng trong quan hệ giữa các chủ thể xã hội.

Kể từ thế kỷ XVII, khái niệm về quốc gia dân tộc ra đời sau Hòa ước Westphalia; từ đó, các quốc gia trở thành chủ thể chính, thay thế các chủ thể chính trị khác trong đời sống chính trị thế giới.² Theo đó, quan hệ quốc tế cũng từng bước chuyển sang xoay quanh quan hệ giữa các quốc gia với nhau. Tuy nhiên, trong khi quốc gia là chủ thể chính yếu được đề cập đến trong tất cả các lý thuyết quan hệ quốc tế, quốc gia láng giềng là một khái niệm ít được nghiên cứu hơn từ góc độ lý luận. Đến nay, các lý thuyết quan hệ quốc tế và các nghiên cứu về quan hệ láng giềng thường tập trung vào các dạng thức quan hệ cụ thể, đặc biệt là quan hệ giữa một nước lớn và một nước láng giềng nhỏ hơn, xuất phát từ quan điểm cho rằng quan hệ quốc tế bị chi phối bởi các nước lớn.³

Trong bối cảnh đó, bài viết này khái quát cơ sở lý luận về ngoại giao láng giềng trong quan hệ quốc tế, đồng thời đánh giá cách tiếp cận và thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng của một số nước trên thế giới. Trên cơ sở đó, bài viết đưa ra một số hàm ý với Việt Nam trong triển khai ngoại giao láng giềng trong bối cảnh hiện nay.

Một số vấn đề lý luận về ngoại giao láng giềng

Khái niệm ngoại giao láng giềng

Khái niệm “láng giềng” nhìn chung được hiểu là khu vực địa lý tiếp giáp quốc gia chủ thể. Theo chữ Hán, nước láng giềng được gọi là

¹ Ian Roberge, Nara Park & Thomas R. Klassen, *Asymmetric Neighbors and International Relations: Living in the Shadow of Elephants* (London: Routledge, 2023).

² Đào Minh Hồng & Lê Hồng Hiệp, *Sổ tay Thuật ngữ Quan hệ quốc tế* (TPHCM: Khoa QHQT - Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn TPHCM, 2013), 215-216.

³ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (California: Waveland Press, 2010), 38.

* ThS., Trợ lý Vụ trưởng, Vụ Chính sách đối ngoại, Bộ Ngoại giao.

** TS., Vụ Chính sách đối ngoại, Bộ Ngoại giao.

“lân quốc” (“quốc” là quốc gia, “lân” là lân cận, gần kề).⁴ Theo từ điển Cambridge, “nước láng giềng” (neighbouring country) là các quốc gia có chung đường biên giới hoặc có vị trí địa lý gần với nhau.⁵ Như vậy, khái niệm này có thể được hiểu theo nhiều cấp độ khác nhau. Ở cấp độ hẹp nhất, các quốc gia láng giềng được hiểu là các quốc gia có chung đường biên giới trên bộ và/hoặc biên giới trên biển. Ở cấp độ rộng lớn hơn, các quốc gia láng giềng là các nước nằm trong khu vực ngoại biên của quốc gia, không nhất thiết có chung đường biên giới trên bộ nhưng ở trong cùng một khu vực địa lý nhất định (như một tiểu vùng hoặc ở cùng một bán đảo như trường hợp Việt Nam và Thái Lan). Ở cấp độ rộng nhất, các quốc gia láng giềng là các nước nằm trong cùng một khu vực địa lý rộng lớn (như các quốc gia láng giềng trong cùng khu vực Đông Nam Á, các quốc gia trong khu vực châu Âu). Các quốc gia láng giềng theo các cách hiểu này sẽ có khả năng hợp tác cũng như nguy cơ xung đột ở các mức độ khác nhau.

“Ngoại giao láng giềng” là một khái niệm trong quan hệ quốc tế hàm ý việc thực hiện các mối quan hệ giữa các quốc gia có chủ quyền trong khu vực địa lý được định nghĩa là “lân cận”. Tuy nhiên, khái niệm ngoại giao láng giềng cũng có nhiều cách tiếp cận khác nhau,⁶ chủ yếu xuất phát từ cách định nghĩa láng giềng khác nhau của các nước như “ngoại giao láng giềng” theo cách sử dụng của Trung Quốc (các tài liệu tiếng Anh gọi thuật ngữ này là “neighbourhood diplomacy”);⁷ “ngoại giao biên giới” (border diplomacy) hoặc “ngoại giao xuyên biên giới”

⁴ Từ điển Hán Nôm trực tuyến, “Lân cận”, <https://hvdic.thivien.net/whv/%E9%84%B0>.

⁵ Cambridge Dictionary, “Neighbouring country collocation: meaning and examples of use,” <https://dictionary.cambridge.org/example/english/neighbouring-country>.

⁶ Yuri Zhukov & Brandon Stewart, “Choosing Your Neighbors: Networks of Diffusion in International Relations,” *International Studies Quarterly* 57 (2013): 271.

⁷ The National People’s Congress of the People’s Republic of China, “Diplomacy with Neighboring Countries Characterized by Friendship, Sincerity, Reciprocity and Inclusiveness,” *The National People’s Congress of the People’s Republic of China*, 11/12/2021, http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2021-12/11/c_688419.htm.

(cross-border diplomacy)⁸ với các nước có chung đường biên giới; hoặc “ngoại giao ngoại vi” (periphery diplomacy) với các nước ở khu vực địa lý cận kề theo cách gọi của các nước phương Tây.⁹ Như vậy, các nước láng giềng không nhất thiết chỉ được hiểu là những quốc gia có chung đường biên giới trên đất liền và/hoặc biên giới biển, mà còn có thể bao gồm các quốc gia có vị trí gần nhau trong một khu vực địa lý. Với trường hợp của Việt Nam, các nước láng giềng không chỉ bao gồm những nước chung đường biên giới như Trung Quốc, Lào, Cam-pu-chia, mà còn có thể được hiểu bao gồm các nước Đông Nam Á (In-đô-nê-xi-a, Thái Lan, Mi-an-ma, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin...). Về tổng thể, mục tiêu của ngoại giao láng giềng thường là xây dựng và duy trì mối quan hệ hòa bình, ổn định và hợp tác giữa các quốc gia láng giềng. Điều này có thể bao gồm các lĩnh vực như an ninh, kinh tế, văn hóa, môi trường, khoa học công nghệ, giáo dục, thể thao, du lịch...

Ngoại giao láng giềng từ góc độ lý thuyết quan hệ quốc tế

Các trường phái lý thuyết tiêu biểu của phương Tây về quan hệ quốc tế, trong đó có chủ nghĩa hiện thực, chủ nghĩa tự do và chủ nghĩa kiến tạo không đưa ra một khuôn khổ lý luận cụ thể về ngoại giao láng giềng, song như đã phân tích ở trên, những nền tảng cơ sở của các trường phái lý thuyết này (về yếu tố chủ thể trong quan hệ quốc tế, chính sách đối ngoại giữa các quốc gia...) có thể được sử dụng để diễn giải cho cách tiếp cận chính sách của các quốc gia với các nước láng giềng và thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng.

Chủ nghĩa hiện thực nhấn mạnh quyền lực và lợi ích quốc gia trong chính trị thế giới. Do đó, trong quan hệ giữa các quốc gia láng giềng, các

⁸ Alan K. Henrikson, “Facing across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage,” *International Political Science Review* 21, 2 (2000): 121-47.

⁹ Observer Research Foundation, “Peripheral diplomacy,” *Observer Research Foundation*, <https://www.orfonline.org/research/peripheral-diplomacy>.

quốc gia thường ưu tiên bảo vệ và thúc đẩy lợi ích quốc gia của mình. Các quốc gia láng giềng có thể thay đổi liên minh và hợp tác tùy thuộc vào sự thay đổi trong quyền lực và lợi ích. Sự cạnh tranh về tài nguyên, lãnh thổ và ảnh hưởng chính trị có thể dẫn đến xung đột và tranh chấp giữa các quốc gia láng giềng.

Chủ nghĩa tự do nhấn mạnh vai trò của các thể chế quốc tế trong việc thúc đẩy hợp tác và hòa bình giữa các quốc gia. Đồng thời, theo chủ nghĩa tự do, lợi ích quốc gia không phải là một khái niệm đơn nhất, mà là sự tổng hợp của nhiều lợi ích khác nhau của các nhóm lợi ích trong nước. Các thể chế này có thể giúp các quốc gia xác định được lợi ích chung, thiết lập các quy tắc chung, giảm thiểu sự nghi ngờ lẫn nhau và tăng cường sự hợp tác. Điều này đặc biệt quan trọng đối với các quốc gia láng giềng, vốn thường xuyên phải đối mặt với những thách thức chung.

Chủ nghĩa kiến tạo cho rằng các cấu trúc của chính trị quốc tế được xác định bởi yếu tố bản sắc và vai trò của cá nhân lãnh đạo.¹⁰ Dưới góc độ của chủ nghĩa kiến tạo, ngoại giao láng giềng sẽ chịu tác động bởi bản sắc chung giữa các quốc gia láng giềng cũng như sự tương tác và quan hệ giữa các nhà lãnh đạo của các quốc gia này. Cách thức mà các quốc gia láng giềng nhìn nhận và xây dựng quan hệ với nhau cũng bị ảnh hưởng bởi các trải nghiệm lịch sử, mối liên hệ văn hóa.

Tại Việt Nam, tư tưởng coi trọng quan hệ với các nước láng giềng, giữ cho “trong âm, ngoài êm”, “nội yên, ngoại tĩnh” được thể hiện trong suốt chiều dài lịch sử của đất nước. Ngoại giao hiện đại Việt Nam là sự kế thừa và phát huy truyền thống ngoại giao của dân tộc, tư tưởng ngoại giao Hồ Chí Minh, tiếp thu kinh nghiệm ngoại giao thế giới và kết hợp với chủ nghĩa Mác - Lênin. Ngay từ giai đoạn mới giành độc lập dân tộc,

¹⁰ M. Marilli, “North-South relations and the promises of constructivism,” *E-International Relations*, 11/3/2013, <https://www.e-ir.info/2011/03/11/north-south-relations-and-the-promises-of-constructivism/>.

Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đưa ra các phương châm như: “Việt Nam muốn làm bạn với tất cả mọi nước dân chủ và không gây thù oán với một ai,” “Việt Nam sẽ hợp tác với mọi nước vui lòng hợp tác thật thà và bình đẳng với Việt Nam,” “chính sách đối ngoại của chúng tôi là lập quan hệ tốt với tất cả các nước muốn lập quan hệ ngoại giao với chúng tôi,” “quan sơn muôn dặm một nhà, vì trong bốn bể đều là anh em”...¹¹

Tư tưởng Hồ Chí Minh về đối ngoại có thể được hiểu là hữu nghị và hợp tác với các nước láng giềng chung biên giới cũng như các nước trong khu vực. Đây luôn được coi là ưu tiên hàng đầu trong chính sách đối ngoại. Việc bảo đảm quan hệ tốt với các nước láng giềng góp phần bảo đảm môi trường an ninh, duy trì đường biên giới hữu nghị hòa bình, thúc đẩy hợp tác cùng phát triển. Ngoại giao láng giềng cần được đặt ưu tiên hàng đầu trong chính sách đối ngoại của các quốc gia để bảo đảm sự tập trung và nguồn lực cần thiết để ứng phó với các thách thức trong quan hệ với các nước láng giềng, đặc biệt là trong xử lý, ứng phó các nguy cơ, sự cố về chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ trong bối cảnh các quốc gia láng giềng thường có mâu thuẫn với nhau.

Các nhân tố tác động đến ngoại giao láng giềng

Yếu tố địa lý là bất biến, không thể thay đổi trong quan hệ quốc tế, tạo nên sự khác biệt giữa quan hệ láng giềng và quan hệ với các quốc gia khác. Điểm khác biệt này kéo theo sự gần gũi, tương đồng về các mặt lịch sử, xã hội, văn hóa, sắc tộc, tôn giáo... và làm cho sự tương tác, cọ xát, va chạm giữa các quốc gia láng giềng lớn hơn nhiều so với các quốc gia khác. So sánh với các mối quan hệ quốc tế thông thường, quan hệ láng giềng chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố hơn.

¹¹ Tổng hợp từ *Hồ Chí Minh Toàn tập* (Hà Nội: Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Sự thật, 2011).

Nhân tố địa lý là cơ sở đầu tiên để xác định các nước láng giềng. Yếu tố địa lý gắn gũi làm cho các cơ hội và thách thức về an ninh và phát triển giữa các nước láng giềng có tính trực tiếp, thường xuyên và lan tỏa hơn. Tuy nhiên, trong bối cảnh hiện nay khi sự phát triển của giao thông vận tải, khoa học công nghệ đã rút ngắn khoảng cách về địa lý, khắc phục các thách thức của biên giới tự nhiên, làm gia tăng sự tương tác cũng như tính liên thông trong quan hệ giữa các nước.¹²

Nhân tố lịch sử là nhân tố thường trực, trong nhiều trường hợp là yếu tố định hình tư duy, cách tiếp cận chính sách đối với các nước láng giềng, nhất là giữa các nước có lịch sử tương tác, cọ xát thường xuyên với nhau. Các bài học trong lịch sử thường được sử dụng làm lăng kính để xử lý các vấn đề nảy sinh trong hiện tại. Trong một số trường hợp, sự nhạy cảm của lịch sử thậm chí còn định hình sự nghi ngờ, nghi kỵ thường trực trong tư duy, cách tiếp cận với mỗi quan hệ hiện tại. Nhân tố lịch sử vừa có thể là chất xúc tác nhưng cũng có thể là gánh nặng cản trở sự phát triển quan hệ giữa các quốc gia láng giềng.

Nhân tố kinh tế có nguồn gốc từ sự giao lưu, buôn bán lịch sử xuyên biên giới giữa các quốc gia. Tuy nhiên sự phát triển của toàn cầu hóa trong thời đại ngày nay kết hợp với sự gắn gũi về mặt địa lý đã làm gia tăng sự tương tác, gắn kết giữa các quốc gia. Sự dịch chuyển của thương mại, đầu tư, lao động, du lịch... xuyên biên giới làm gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các quốc gia láng giềng, làm nảy sinh nhiều vấn đề trong quan hệ.

Nhân tố văn hóa, dân tộc, tôn giáo là những yếu tố lịch sử nhưng bị ảnh hưởng từ việc phân định biên giới từ ngày xưa cho tới thời điểm

hiện tại. Trong nhiều trường hợp một bộ phận dân cư của một quốc gia này có mối quan hệ sắc tộc/tôn giáo/văn hóa với một bộ phận dân cư của quốc gia láng giềng, có thể là cơ hội để giao thương nhưng cũng có thể là thách thức cho quản lý hành chính, biên giới, thậm chí là các vấn đề về lãnh thổ, ly khai...

Nhân tố tư duy, cách tiếp cận đối ngoại cũng sẽ ảnh hưởng đến ngoại giao láng giềng. Do quy mô, dân số, trình độ phát triển... giữa các nước láng giềng khác nhau, do đó có những mối quan tâm và ưu tiên khác nhau trong quan hệ đối ngoại. Cách tiếp cận, thái độ của nước láng giềng này với nước láng giềng kia cũng có ảnh hưởng lớn đến quan hệ, nhất là khi giữa các nước láng giềng có sự bất đối xứng về sức mạnh.

Thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng trên thế giới

Việc triển khai ngoại giao láng giềng của một quốc gia sẽ bắt nguồn từ chính sách đối ngoại của các quốc gia đó với các nước láng giềng, vốn chịu ảnh hưởng của nhiều nhân tố. Về mặt khách quan, đó là so sánh sức mạnh với các nước láng giềng, không chỉ là so sánh chung mà còn là tương quan trong từng mối quan hệ cụ thể. Thực tiễn cho thấy giữa các nước láng giềng thường có sự bất cân xứng về sức mạnh tổng thể, trong nhiều trường hợp, quan hệ giữa các quốc gia láng giềng là quan hệ giữa một nước lớn và một nước nhỏ hơn. Về mặt chủ quan, đó là tư duy, ý chí của mỗi quốc gia, trong đó bị ảnh hưởng nhiều bởi các nhân tố chính trị nội bộ, lịch sử. Bản chất khi các quốc gia tham gia vào quan hệ quốc tế đều phục vụ cho mục tiêu “an ninh, phát triển, ảnh hưởng”, tuy nhiên thứ tự ưu tiên sẽ thay đổi trong những mối quan hệ cụ thể.

Thực tiễn cho thấy tư duy và cách tiếp cận về ngoại giao láng giềng cũng như cách đối xử với các nước láng giềng phụ thuộc nhiều vào việc định vị tổng thể quốc gia trong tương quan so sánh với các nước láng giềng. Theo cách tiếp cận này, có thể chia các quốc gia thành các

¹² Robert Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate* (New York: Random House Trade Paperbacks, Reprint edition, 2013), 23.

nhóm nước lớn, nước tầm trung và nước nhỏ; tuy nhiên, cách phân loại này không hoàn toàn đồng nhất với các nước lớn, nước tầm trung và nước nhỏ nói chung. Có thể có những quốc gia có thể mang đặc điểm của một nước lớn nhưng trong quan hệ với các nước láng giềng lại là nước tầm trung như Hàn Quốc với Trung Quốc và Nhật Bản, Ca-na-đa với Mỹ. Hoặc có quốc gia có thể coi là một nước tầm trung nhưng trong quan hệ với các nước láng giềng có thể coi là nước lớn như Thổ Nhĩ Kỳ với các nước ở khu vực Cáp-ca-đơ.¹³

Các nước lớn

Đối với phần lớn các nước lớn, khu vực láng giềng là khu vực phát huy ảnh hưởng đầu tiên để từ đó vươn ra ngoài.¹⁴ Do đó, mục tiêu của các nước lớn là xác lập vị trí ảnh hưởng chủ đạo ở khu vực, loại trừ sự can thiệp của các nước lớn khác trong khu vực. Trong ba lợi ích “an ninh, phát triển và ảnh hưởng”, đối với các nước lớn, lợi ích “ảnh hưởng” dường như nổi trội hơn cả. Các nước lớn thường ít có nguy cơ bị tấn công từ các nước láng giềng và các nước láng giềng cũng lệ thuộc nhiều hơn vào kinh tế của các nước lớn. Trong khi đó mục tiêu lớn nhất của nước lớn là duy trì vị trí, địa vị của mình, lôi kéo các nước tuân thủ theo những luật chơi và tham gia vào tập hợp lực lượng của mình

Các nước lớn thường có xu hướng thực dụng, có tâm lý nước lớn và cách ứng xử nước lớn trong quan hệ với các nước láng giềng. Cách ứng xử nước lớn xuất phát từ nhận thức vượt trội về so sánh sức mạnh tổng thể, bao gồm cả sức mạnh cứng và sức mạnh mềm. Cách ứng xử này bắt nguồn từ lý do khách quan rằng lợi ích của các nước lớn là phải duy trì vị trí nước lớn của mình thông qua việc thu hút hoặc gây sức ép

¹³ Ian Roberge, *The Mouse Fights Back The Maneuvering Room of Smaller States with Respect to Their Larger Neighbor(s)* (London: Routledge, 2023), 13.

¹⁴ John Mearsheimer, *Anarchy and the struggle for power* (London: Routledge, 2014), 9.

khiến các nước láng giềng phải tuân thủ các luật chơi và tham gia vào tập hợp lực lượng của nước lớn. Đồng thời từ lý do chủ quan là các vấn đề ưu tiên, thiết thân của nước nhỏ thường không phải là trọng tâm của nước lớn, do đó trong nhiều trường hợp xâm phạm đến lợi ích của nước nhỏ.¹⁵

Các nước lớn thông thường sẽ có vị trí thuận lợi, chủ động hơn trong việc triển khai chính sách ngoại giao láng giềng. Do đó nếu “ảnh hưởng nước lớn” hay “địa vị nước lớn” bị đe dọa, có khả năng đặt ra tình huống nước lớn sẽ áp dụng biện pháp mạnh với các nước láng giềng. Các nghiên cứu cho thấy các cường quốc lớn như Mỹ, Trung Quốc, Nga đều có cách tiếp cận nước lớn trong chính sách cũng như trong việc xử lý các vấn đề trong môi quan hệ. Các nước lớn thường không chú ý đến quyền lợi của các nước nhỏ, thậm chí đem ra đối chác trong vấn đề nước lớn (ví dụ như các thỏa thuận giữa Đức và Liên Xô về việc phân chia lãnh thổ Ba Lan trước Chiến tranh thế giới thứ hai). Hoặc trong trường hợp xung đột, các nước lớn thường cho mình quyền “phá lệ”, không bị ràng buộc bởi các luật lệ (ví dụ như việc Nga đưa quân vào U-crai-na năm 2022).

Các nước tầm trung

Đối với các quốc gia tầm trung, ba mục tiêu của chính sách đối ngoại có sự cân bằng, đồng đều hơn. Tuy nhiên, mục tiêu được ưu tiên được quyết định tùy thuộc vào đối tượng nước láng giềng là nước lớn hay nước nhỏ. Với các nước láng giềng lớn, an ninh và phát triển sẽ là mục tiêu mà các nước tầm trung theo đuổi, trong đó nguy cơ đe dọa an ninh đối với các nước tầm trung vẫn tồn tại nhưng không đến mức độ sống còn như các nước nhỏ. Với các nước láng giềng nhỏ, ảnh hưởng và phần nào an ninh sẽ chiếm trọng số lớn, nguy cơ bị tấn công và xâm chiếm lãnh thổ từ các nước láng giềng nhỏ ít có khả năng xảy ra.

¹⁵ Brantly Womack, “Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia in the 1970s,” *Journal of Strategic Studies* 26, no. 2 (6/2003): 92-119.

Các quốc gia tầm trung có sự chủ động nhất định trong mối quan hệ, kể cả với các nước láng giềng lớn và nhỏ. Do sức mạnh tổng thể, vị thế, vai trò nhất định của các quốc gia tầm trung, các nước láng giềng dù là nước lớn hay nhỏ cũng đều giành ưu tiên nhất định cho đối tượng chủ thể này. Các nước tầm trung có sự linh hoạt hơn trong không gian chính sách, có thể điều chỉnh khi cần thiết. Trong mối quan hệ với các nước láng giềng nhỏ hơn, các nước tầm trung có nhiều dư địa để triển khai quan hệ do có nhiều công cụ khác nhau, thậm chí có thể áp dụng cách tiếp cận nước lớn. Trong mối quan hệ với các nước lớn hơn, những nước này có sự tự chủ nhất định, đồng thời có thể dùng quan hệ với nước lớn này để cân bằng với nước lớn khác.

Các nước nhỏ

Các nước nhỏ thường gặp nhiều khó khăn hơn trong quan hệ với các nước láng giềng lớn hơn. Nói cách khác, các quốc gia nhỏ thường ở thế bị động hơn trong mối quan hệ vì các lý do: sự chênh lệch về sức mạnh tổng hợp, bao gồm những nhân tố tự nhiên như dân số, diện tích... và trình độ phát triển về kinh tế, quân sự, công nghệ. Trong mối quan hệ này, các nước lớn thường có tâm lý “đại quốc” và có những hành vi gây sức ép với nước nhỏ; ngược lại các nước nhỏ thường có ít lòng tin vào các nước láng giềng lớn hơn, sự nghi ngờ, nghi kỵ thường trực hơn.

Đối với đa số các nước nhỏ sống chung các nước láng giềng lớn hơn, lợi ích “an ninh” sẽ là những lợi ích cốt lõi đầu tiên. Ngày nay, nguy cơ bị xâm lược, thôn tính, sáp nhập đã giảm nhiều nhờ các nguyên tắc cơ bản trong quan hệ quốc tế và luật pháp quốc tế từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Nguy cơ an ninh chủ yếu đến từ những hành vi xâm lấn lãnh thổ, sử dụng sức mạnh trong việc giải quyết các mâu thuẫn, gây sức ép hạn chế không gian tự chủ hành động, giành phần hơn trong việc theo đuổi lợi ích quốc gia, can thiệp vào công việc nội bộ của nước nhỏ...

Có thể nói các nước nhỏ có ít dư địa để thoát khỏi sự ảnh hưởng của các nước láng giềng lớn hơn. Tuy nhiên, nước nhỏ có thể vừa tranh thủ được sự ủng hộ của các nước lớn nhưng không bị hút vào “quỹ đạo” của nước này. Các nước nhỏ cũng có thể tận dụng cơ hội từ các hệ thống quốc tế, tham gia vào các tổ chức quốc tế để gia tăng sức mạnh của mình. Mặc dù vậy, không gian cho việc này không nhiều, đòi hỏi chính sách ngoại giao hết sức khôn khéo, linh hoạt.

Các dạng thức chính sách trong ngoại giao láng giềng

Từ thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng của các nước, có thể thấy các dạng thức chính sách trong ngoại giao láng giềng về cơ bản khá tương đồng với các dạng thức chính sách quan hệ quốc tế khác. Nhưng do tính chất phức tạp, nhạy cảm của quan hệ láng giềng, các dạng thức này phụ thuộc nhiều hơn vào trật tự/cục diện trong từng thời kỳ lịch sử cũng như các xu thế đương đại và đòi hỏi có sự liên tục tinh chỉnh. Nhìn chung, mỗi nước sẽ có cách tiếp cận chính sách ngoại giao láng giềng khác nhau với các đối tượng khác nhau, tuy nhiên, từ thực tiễn triển khai, có thể thấy một số dạng thức chính sách chủ yếu như sau:

Một là chính sách liên minh: Đây là dạng thức quan hệ giữa các nước láng giềng có sự song trùng về lợi ích, chia sẻ nhiều điểm chung về giá trị, bản sắc, lịch sử, có sự tương đồng về hệ thống chính trị và kinh tế, không có những mâu thuẫn lớn về biên giới, lãnh thổ, không có những cọ xát, xung đột căng thẳng, không có mâu thuẫn lịch sử mang tính không thể hàn gắn hoặc khi có một đối thủ chung (như quan hệ giữa các nước EU, Mỹ - Ca-na-đa, Ô-xtrây-li-a - Niu Di-lân).

Một biểu hiện của dạng thức liên minh là chính sách “phù thịnh”, thường là lựa chọn chính sách của nước nhỏ trong mối quan hệ với một nước lớn. Với nước nhỏ, việc thực hiện chính sách phù thịnh có thuận lợi là có một mối quan hệ tương đối ổn định và được nhiều lợi ích. Tuy

nhiên việc theo đuổi chính sách phù thịnh cũng có những điểm yếu, trong đó có việc hạn chế khả năng hành động, ít có ảnh hưởng hơn, thậm chí có thể làm cho nước lớn láng giềng hung hăng, lấn tới hơn.¹⁶

Một biểu hiện khác của dạng thức liên minh là sự “bảo trợ”, là lựa chọn chính sách của các nước lớn. Với nước lớn, đây là lựa chọn chính sách ưa thích vì “bảo trợ” thực chất là lôi kéo nước nhỏ vào khu vực ảnh hưởng của mình. Ưu tiên đầu tiên của các nước lớn trong quan hệ với các nước láng giềng là tạo lập khu vực ảnh hưởng, trong đó các nước láng giềng tuân thủ luật chơi của mình, đổi lại là được sự “bảo trợ” về an ninh của các nước lớn, không để cho nước lớn bên ngoài can thiệp.

Hai là chính sách hợp tác/cạnh tranh: Đây thường là lựa chọn chính sách với những quốc gia có tương quan so sánh sức mạnh tương đối cân bằng. Giữa các quốc gia này có các mối quan hệ láng giềng tương đối bình đẳng, có thể có sự cọ xát lợi ích nhất định nhưng vẫn có khả năng hợp tác trên nhiều vấn đề. Các chủ thể trong mối quan hệ này có lợi ích chung là kiểm soát mối quan hệ ổn định, không để vượt ra ngoài tầm kiểm soát để phục vụ tốt nhất cho lợi ích của cả hai bên. Đây có lẽ là mối quan hệ láng giềng phổ biến, thậm chí trong nhiều trường hợp được coi là lý tưởng trong quan hệ.

Theo đó, cách tiếp cận này một mặt khai thác triệt để những yếu tố đặc thù của quan hệ láng giềng để gia tăng sự phụ thuộc lẫn nhau, làm cho cái giá của đối đầu trở lên đắt hơn bao giờ hết; tạo lợi ích đan xen và lệ thuộc lẫn nhau về kinh tế, tăng cường giao lưu nhân dân, kết nối giữa hai nước, thậm chí thiết lập các cơ chế ràng buộc lẫn nhau. Đây là lựa chọn chính sách được cả các nước lớn, vừa và nhỏ sử dụng. Với nước lớn là sự gia tăng sức hấp dẫn cũng như phụ thuộc của các nước láng

¹⁶ Nguyễn Vũ Tùng, “Sống chung với nước láng giềng lớn hơn: thực tiễn và chính sách,” *Tap chí Nghiên cứu quốc tế số 2 (6/2010)*: 169-183.

giềng vào nước lớn, nằm trong vòng ảnh hưởng của nước lớn. Với các nước nhỏ là sự tự phụ thuộc lẫn nhau làm giảm khả năng gây bất lợi, tranh thủ lợi ích từ các nước lớn.

Sự khác biệt giữa cách tiếp cận cân bằng quyền lực và hợp tác/cạnh tranh nằm ở chỗ các nước lựa chọn chính sách hợp tác/cạnh tranh có nhiều sự tự chủ hơn trong cách tiếp cận chính sách đối ngoại của mình, không phải sử dụng đến bên thứ ba để làm “đối trọng” trong cân bằng quyền lực.

Ba là chính sách đối đầu: thường xảy ra trong các trường hợp giữa các nước láng giềng có mâu thuẫn lớn về lợi ích cốt lõi, không thể dung hòa như tranh chấp biên giới, lãnh thổ, cạnh tranh khu vực ảnh hưởng như trường hợp Ấn Độ - Pa-ki-xtan, Trung Quốc - Nhật Bản...

Chính sách đối đầu cũng có thể xảy ra dưới tác động của các nước lớn, có thể là sức ép từ nước lớn láng giềng nhưng cũng có thể là do sự thao túng của nước lớn khác đẩy vào thế đối đầu với nước láng giềng (như trong trường hợp I-ran sử dụng các lực lượng ủy nhiệm ở Xy-ri, Li-băng, Yê-men... để đối đầu với Ả-rập Xê-út). Chính sách này cũng có thể xuất phát từ mục tiêu chính trị, theo đuổi chính sách đối đầu để phục vụ cho việc tập hợp sự ủng hộ chính trị trong nước và kích động tinh thần dân tộc (như Gru-di-a và U-crai-na trong quan hệ với Nga).

Một số hàm ý đối với Việt Nam

Từ thực tiễn quan hệ quốc tế cho thấy, khó có một khuôn mẫu hoặc công thức chung áp dụng trong việc triển khai ngoại giao láng giềng của một quốc gia do có nhiều biến số như đặc thù mối quan hệ láng giềng, tương quan so sánh sức mạnh tổng thể, sự can dự của các nước khác bên ngoài, đặc điểm giá trị, văn hóa, lịch sử, dân tộc, tôn giáo... Sự gần gũi về mặt địa lý có thể làm nảy sinh nhiều mâu thuẫn hơn nhưng cũng có thể giúp các quốc gia phụ thuộc vào nhau nhiều hơn. Những tương đồng

về bản sắc văn hóa, sắc tộc, tôn giáo cũng có thể giúp các nước xích lại gần nhau hơn trong một số trường hợp nhưng lại là yếu tố thúc đẩy việc tìm kiếm khác biệt về bản sắc trong một số trường hợp khác. Các nước khác nhau có tâm lý nước lớn - nước nhỏ khác nhau trong quan hệ với láng giềng cũng như mức độ can thiệp của các nước bên ngoài.

Mặc dù vậy, từ những ví dụ thành công cũng như thất bại trong quan hệ giữa các nước láng giềng như đã phân tích ở trên cũng cho thấy có những “điểm chung” trong chính sách và thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng có thể gợi ý một số hàm ý chính sách cho Việt Nam:

Thứ nhất, “nhân tố bất biến” là phải bảo đảm nguyên tắc độc lập, tự chủ và vì mục tiêu bảo đảm lợi ích quốc gia - dân tộc. Đây vừa là vấn đề chiến lược sống còn vừa là vấn đề chiến thuật trong quan hệ: càng giữ được độc lập, tự chủ, giá trị càng cao trong quan hệ với các nước láng giềng, càng bảo đảm lợi ích quốc gia - dân tộc thì càng có cách tiếp cận khách quan và dư địa chính sách. Đặc biệt không để các yếu tố khác như ý thức hệ, chính trị nội bộ... ảnh hưởng đến tư duy, cách tiếp cận chính sách ngoại giao láng giềng.

Thứ hai, “định vị” đúng vị trí trong tương quan so sánh với các nước láng giềng để có cách ứng xử phù hợp. Việc này không đơn thuần chỉ là so sánh sức mạnh tổng hợp trực tiếp với các nước láng giềng xung quanh mà cần tính đến vai trò của các nước lớn trong và ngoài khu vực, từ đó xác định các chính sách phù hợp với từng nước cụ thể. Xét tổng thể cục diện, Việt Nam có thể được xem là một nước tầm trung với đặc thù là có láng giềng là nước lớn như Trung Quốc, những nước tầm trung khác trong ASEAN (In-đô-nê-xi-a, Thái Lan...) và các nước nhỏ hơn như Cam-pu-chia, Lào. Với các nước lớn, phải “tôn trọng vị thế” nước lớn, có cách tiếp cận “không thù địch”, có chính sách linh hoạt, mềm dẻo, tôn trọng nhưng không hy sinh lợi ích cốt lõi. Với các nước láng giềng nhỏ hơn, cần “hài hòa lợi ích”, đặc biệt tránh rơi vào “bẫy tâm lý

và cách ứng xử nước lớn”, dẫn đến nghi kỵ, đối đầu và sự can dự của nước lớn.

Thứ ba, “khung dao động chính sách” ngoại giao láng giềng là rất linh hoạt, tùy từng quốc gia và từng thời điểm cụ thể. Tuy nhiên để đạt được mục tiêu chiến lược này, các bước triển khai sẽ phải linh hoạt, phù hợp, thậm chí trong nhiều trường hợp phải chấp nhận sự thỏa hiệp với điều kiện không vi phạm đến mục tiêu căn bản của chính sách đối ngoại của quốc gia.¹⁷ Các chính sách theo chiều hướng liên minh/đồng minh, hợp tác/cạnh tranh và cân bằng nước lớn... đều có điểm chung là chung sống hòa bình, ưu tiên lợi ích, tôn trọng vị thế, đẩy mạnh hợp tác với các nước láng giềng. Đồng thời trong quan hệ song phương, tăng cường xây dựng lòng tin, gia tăng thể đàn cài lợi ích và thỏa thuận các quy tắc ứng xử để hạn chế những hành vi bất lợi từ quốc gia láng giềng.

Thứ tư, cách tiếp cận “vượt ra khỏi khuôn khổ quan hệ láng giềng” để cân bằng, hài hòa tổng thể cục diện quan hệ. Đặc biệt đối với các nước vừa và nhỏ như Việt Nam, việc hướng ra bên ngoài còn là cách để bù đắp, khắc phục sự mất cân bằng với trong quan hệ với các nước láng giềng lớn hơn. Việc phát triển quan hệ vượt ra ngoài khuôn khổ này bao gồm việc mở rộng quan hệ với bên thứ ba, có thể là các nước lớn, các trung tâm quyền lực khác để tạo thêm thế và lực trong quan hệ. Đồng thời còn có nghĩa là tham gia vào các cơ chế đa phương để tạo thêm sự ràng buộc về trách nhiệm của các nước... Bản chất của việc phát triển quan hệ ra bên ngoài là tạo thêm vị thế trong xử lý quan hệ với các nước láng giềng với sự hỗ trợ của các quốc gia/thể chế quốc tế. Tuy nhiên, điều này cần thực hiện một cách khéo léo, linh hoạt, đặc biệt là trong việc mở rộng quan hệ với các nước lớn khác.

¹⁷ Một ví dụ tiêu biểu là trước sự mở rộng lãnh thổ của Á-rập Xê-út vào giai đoạn đầu thế kỷ 20, Ca-ta đã chấp nhận sự bảo hộ của Anh, ký Hiệp ước Anh - Ca-ta năm 1916 khẳng định sự đô hộ của Anh ở Ca-ta nhưng bảo đảm sự độc lập của Ca-ta trước Á-rập Xê-út.

Kết luận

Trong bối cảnh hiện nay, các nước láng giềng không nhất thiết chỉ được hiểu là những quốc gia có chung đường biên giới trên đất liền và/hoặc biên giới biển, mà còn có thể bao gồm các quốc gia có vị trí gần nhau trong một khu vực địa lý. Với trường hợp của Việt Nam, các nước láng giềng không chỉ bao gồm những nước chung đường biên giới như Trung Quốc, Lào, Cam-pu-chia, mà còn có thể được hiểu bao gồm các nước Đông Nam Á (In-đô-nê-xi-a, Thái Lan, Mi-an-ma, Ma-lai-xi-a, Phi-líp-pin...). Từ phân tích một số vấn đề lý luận và thực tiễn triển khai ngoại giao láng giềng trên thế giới cũng như thực tiễn ngoại giao láng giềng của Việt Nam, cần xác định ngoại giao láng giềng là “ưu tiên hàng đầu” trong tổng thể chính sách đối ngoại do có mối liên hệ trực tiếp đến vành đai an ninh và phát triển sát sườn của Việt Nam. Trong bối cảnh đó, cần có sự định vị đúng đắn về vai trò, vị thế của Việt Nam, từ đó xác định các chính sách phù hợp với từng nước láng giềng cụ thể. Đồng thời, các bước triển khai chính sách đối ngoại sẽ phải linh hoạt, phù hợp, đòi hỏi sự ứng xử linh hoạt với điều kiện cụ thể nhưng vẫn bảo đảm không vi phạm đến mục tiêu, nguyên tắc căn bản của chính sách đối ngoại của quốc gia./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Đào Minh Hồng & Lê Hồng Hiệp. *Sổ tay Thuật ngữ Quan hệ quốc tế*. TPHCM: Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn TP.HCM, 2013.
2. Hồ Chí Minh. *Hồ Chí Minh toàn tập*. Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2011.
3. Nguyễn Vũ Tùng. “Sống chung với nước láng giềng lớn hơn: thực tiễn và chính sách.” *Tạp chí Nghiên cứu quốc tế số 2 (6/2010)*: 169-183.

Tiếng Anh

4. Henrikson, Alan. “Facing across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage.” *International Political Science Review* 21, no. 2 (2000).
5. Kaplan, Robert. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, reprint edition. New York: Random House Trade Paperbacks, 2013.
6. Knudsen, Olav. “Of Lambs and Lions: Relations Between Great Powers and their Smaller Neighbors.” *Cooperation and Conflict* 23, no. 3 (1988): 111-122.
7. Melisa, Lee. *The International Politics of Incomplete Sovereignty: How Hostile Neighbors Weaken the State*. Cambridge University Press, 2018.
8. Mearsheimer, John. *Anarchy and the struggle for power*. London: Routledge, 2014.
9. Özcan, Gencer. *Policy of Zero Problems with the Neighbours*. European Institute of Mediterranean, 2012.
10. Roberge, Ian et al. *Asymmetric Neighbors and International Relations: Living in the Shadow of Elephants*. London: Routledge, 2023.
11. Roberge, Ian. *The Mouse Fights Back The Maneuvering Room of Smaller States with Respect to Their Larger Neighbor(s)*. London: Routledge, 2023.
12. Womack, Brantly. “Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia in the 1970s.” *Journal of Strategic Studies* 26 no. 2 (6/2003): 92-119.
13. Zhukov, Yuri & Stewart, Brandon. “Choosing Your Neighbors: Networks of Diffusion in International Relations.” *International Studies Quarterly* 57 (2013): 271-287.