

PHÂN TÁN QUYỀN LỰC VÀ SỰ PHÁT TRIỂN CỦA CHỦ NGHĨA ĐA PHƯƠNG CẠNH TRANH TRONG CHÍNH TRỊ QUỐC TẾ TỪ 2010 ĐẾN NAY

Nguyễn Thị Lệ Hà* - Đỗ Thị Thủy**

Tóm tắt

Kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2009, sự phân bổ quyền lực trong nền chính trị quốc tế đã có những thay đổi đáng kể. Quyền lực của Mỹ và các nước phương Tây dần suy yếu, chuyển dịch và phân tán sang các chủ thể khác trong quan hệ quốc tế như nhóm các nền kinh tế mới nổi (BRICS) và các nước vừa và nhỏ. Thêm vào đó, sự xuất hiện của một số chủ thể mới mang tính phi quốc gia là minh chứng rõ nét cho quá trình phân tán quyền lực đang diễn ra mạnh mẽ, trong đó sự cạnh tranh giữa các chủ thể tại các thể chế và diễn đàn đa phương ngày càng gay gắt hơn. Bài viết lập luận rằng phân tán quyền lực là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến sự nổi lên của chủ nghĩa đa phương cạnh tranh trong chính trị quốc tế. Trên cơ sở đó, bài viết làm rõ về mặt lý luận và thực tiễn tác động của phân tán quyền lực đến sự phát triển của chủ nghĩa đa phương cạnh tranh từ 2010 đến nay, từ đó đưa ra một số đánh giá và hàm ý chính sách cho Việt Nam.

Từ khóa: phân tán quyền lực, chủ nghĩa đa phương cạnh tranh, cân bằng thể chế, chủ thể phi quốc gia.

Mở đầu

Chính trị quốc tế (CTQT) luôn được định nghĩa trong khuôn khổ các mối quan hệ quyền lực. Thế kỷ XXI đang chứng kiến hai quá trình thay đổi quyền lực, đó là quá trình chuyển dịch quyền lực (*power shift*)

* ThS., Ban Đối ngoại, Trung ương Hội chữ thập đỏ Việt Nam.

** PGS. TS., Giảng viên Học viện Ngoại giao.

giữa các cường quốc (mà quan trọng nhất là giữa Mỹ và Trung Quốc) và phân tán quyền lực (*power diffusion*) từ các chủ thể truyền thống của chính trị quốc tế sang các chủ thể mới nổi hiện nay. Điều đó tác động đến quá trình định hình trật tự thế giới và các chủ thể tồn tại trong trật tự đó.

Quá trình chuyển dịch và phân tán quyền lực toàn cầu đang có những tác động sâu rộng đến sự điều chỉnh luật chơi đa phương thông qua các thể chế quốc tế. Chuyển dịch quyền lực đang làm thay đổi những mối quan hệ quyền lực giữa các quốc gia cũng như sự vận hành của các thể chế đa phương toàn cầu và khu vực. Trong khi đó, quá trình phân tán quyền lực diễn ra không chỉ có tác động mạnh mẽ đến các chủ thể, mà còn dẫn tới sự phát triển mô thức chủ nghĩa đa phương (CNĐP) cạnh tranh (*contested multilateralism*). Thông qua các thể chế quốc tế, các cường quốc mới nổi, các nước vừa và nhỏ cũng như các chủ thể phi quốc gia có thêm công cụ hữu hiệu để theo đuổi các chiến lược và tăng cường sức mạnh của mình trong tương quan với các chủ thể thống trị truyền thống của chủ nghĩa đa phương là Mỹ và phương Tây.

Trong bối cảnh đó, việc nghiên cứu về mối liên hệ giữa phân tán quyền lực và CNĐP cạnh tranh sẽ góp phần làm rõ những tính toán của các chủ thể khi thiết lập hay tham gia vào các thể chế quốc tế. Bài viết tập trung xây dựng khung lý luận về mối liên hệ nêu trên, phân tích các tác động của phân tán quyền lực đến CNĐP cạnh tranh mang tính quốc gia và phi quốc gia, từ đó đưa ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam.

Lý luận về mối liên hệ giữa phân tán quyền lực và chủ nghĩa đa phương cạnh tranh trong chính trị quốc tế

Khái niệm và các hình thức phân tán quyền lực

Quyền lực là khái niệm trọng tâm trong ngành quan hệ quốc tế (QHQT) và thường được hiểu trên ba phương diện: quyền lực như nguồn

lực (bao gồm các thành tố quyền lực cứng và quyền lực mềm), quyền lực quan hệ (đặt quyền lực trong mối quan hệ giữa các chủ thể áp đặt và tiếp nhận quyền lực), và quyền lực cấu trúc (khả năng tạo ra hoặc tác động đến những yếu tố thuộc cấu trúc hệ thống gồm khuôn khổ và luật chơi trong trật tự thế giới khiến các chủ thể khác bị giới hạn lựa chọn hoặc phải tuân theo).¹ Hiểu một cách chung nhất, quyền lực là khả năng của một chủ thể có thể thực hiện mong muốn và ý chí của mình, cho dù có vấp phải sự kháng cự hay không.

Lịch sử QHQT đã chứng kiến nhiều quá trình chuyển dịch quyền lực trên phạm vi toàn cầu. Về mặt khái niệm, chuyển dịch quyền lực được định nghĩa “là quá trình thay đổi tương quan so sánh lực lượng giữa các chủ thể QHQT (mà chủ yếu là giữa các nước lớn) do quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa, dẫn đến những thay đổi không đồng đều trong nền tảng quyền lực giữa các chủ thể và sự chuyển đổi các mối quan hệ quyền lực trong hệ thống quốc tế, từ đó làm thay đổi cấu trúc của hệ thống thế giới mà theo thuyết chuyển giao quyền lực là thường thông qua các cuộc chiến tranh giành bá quyền giữa các nước lớn.”²

Bước vào thế kỷ XXI, toàn cầu hóa, cách mạng thông tin và sự nổi lên của các chủ thể mới đã dẫn đến một hiện tượng mới là phân tán quyền lực, tức là quá trình quyền lực bị phân tách khỏi các chủ thể thống trị truyền thống và phát tán sang các chủ thể khác trong CTQT. Theo đó, quyền lực có thể phân tán từ các cường quốc sang các nước nhỏ hơn trong hệ thống, hoặc từ các quốc gia sang các chủ thể phi quốc gia.

¹ Robert A Dahl, “The concept of power,” *Behavioral science* 2, no. 3 (1957): 201-215; Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in international politics,” *International Organization* 59, no. 1 (2005): 39-75; Susan Strange, *States and markets* (New York: Blackwell, 1988).

² Đỗ Thị Thủy, Nguyễn Thị Linh, “Chuyển dịch quyền lực và sự định hình trật tự thế giới mới,” trong Đỗ Thị Thủy (chủ biên), *Những vận động mới của trật tự thế giới và cục diện khu vực Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương* (Hà Nội, Nxb. Thế giới, 2020), 41.

Quyền lực cũng được mở rộng vào mọi ngóc ngách của xã hội quốc tế và nhiều chủ thể đã được “trao quyền” hơn. Quyền lực mang tính chia sẻ cho các chủ thể khác nhau nhằm giải quyết các vấn đề chung của nhân loại.³ Thông qua phân tán quyền lực, sức mạnh cũng như ảnh hưởng của các chủ thể trong CTQT được nâng cao hơn, từ đó thúc đẩy quá trình định hình và thiết lập lại luật chơi của hệ thống quốc tế.

Phân tán quyền lực thể hiện qua hai hình thức, bao gồm: (i) phân tán quyền lực từ các trung tâm quyền lực truyền thống sang các đơn vị nhỏ hơn trong hệ thống quốc tế và (ii) phân tán quyền lực từ các chủ thể quốc gia sang các chủ thể phi quốc gia.

Xét về hình thức thứ nhất, quyền lực đang phân tán một phần từ các nước bá quyền lâu đời trong hệ thống, tiêu biểu là Mỹ và các cường quốc phương Tây sang các cường quốc mới nổi như Trung Quốc, Ấn Độ... và các quốc gia tầm trung như Bra-xin, Nam Phi... Năm 2010, Trung Quốc chính thức vượt Nhật Bản trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới còn Ấn Độ vượt Anh trở thành nền kinh tế lớn thứ năm thế giới vào năm 2023. Các quốc gia tầm trung như Bra-xin, Hàn Quốc, Nam Phi, In-đô-nê-xi-a... cũng đang dần khẳng định tầm ảnh hưởng và quyền lực đang lên của mình trong hệ thống. Thêm vào đó, chính những thay đổi dài hạn trong quá trình phân bổ quyền lực đã dẫn đến sự nổi lên của các quốc gia có vị thế thấp hơn với mong muốn tìm kiếm thứ bậc mà họ cho là xứng đáng. Do đó, quyền lực còn bị phân tán từ các cường quốc sang các quốc gia vừa và nhỏ trong hệ thống. Sự nổi lên của BRICS hay sự ra đời của G-20 có thể được xem là những ví dụ tiêu biểu trong thay đổi cán cân quyền lực toàn cầu.⁴

³ Stefano Guzzini, “The ambivalent ‘diffusion of power’ in global governance,” In *The diffusion of power in global governance: International Political Economy meets Foucault*, Stefano Guzzini and Iver Neumann, eds. (London: Palgrave Macmillan UK, 2012): 1-37.

⁴ Christian Downie, “Strategies for Middle Powers,” *Australian Outlook*, 6/2017,

Xét về hình thức thứ hai, dựa vào số lượng, vai trò và phạm vi hoạt động của các mạng lưới phi chính phủ hiện nay, dễ dàng nhận thấy quyền lực đã bị phân tán một phần từ các chủ thể quốc gia sang phi quốc gia. Sự phát triển như vũ bão của các cuộc cách mạng thông tin là một trong những nguyên nhân tiêu biểu thúc đẩy cho quá trình phân tán này. Các tổ chức phi chính phủ (NGOs) ngày nay có thể điều phối các phong trào và các chiến dịch chính trị xuyên biên giới; tin tặc có thể đánh sập hệ thống của các cơ quan chính phủ hay các nhóm khủng bố có thể đe dọa nghiêm trọng đến tình hình an ninh của bất kỳ một quốc gia nào. Điều này thách thức quyền lực của quốc gia trong các vấn đề CTQT.

Khái niệm và hình thức của chủ nghĩa đa phương cạnh tranh

Quá trình chuyển dịch và phân tán quyền lực chi phối rất lớn đến đời sống chính trị quốc tế, đặc biệt là sự phát triển của chủ nghĩa đa phương. CNĐP truyền thống thường được hiểu là sự phối hợp hoạt động của từ ba quốc gia trở lên thông qua các công cụ thể chế nhằm giải quyết những vấn đề chung.⁵ Tuy nhiên, dưới tác động của phân tán quyền lực, CNĐP giờ đây không đơn thuần phản ánh sự hợp tác giữa các chủ thể thông qua các thể chế, mà còn biểu hiện sự đối trọng lẫn nhau giữa các chủ thể và các thể chế do các chủ thể khác nhau dẫn dắt, từ đó hình thành nên “chủ nghĩa đa phương cạnh tranh”. Đây được xem là một khía cạnh mới của CNĐP, là tình trạng nảy sinh từ việc các quốc gia, tổ chức đa phương và các chủ thể phi quốc gia theo đuổi các chiến lược tận dụng các thể chế đa phương hiện có hoặc mới được lập ra, nhằm thách thức các thông lệ hay sứ mệnh của các thể chế hiện tại.⁶ Theo Kai He, từ sau

<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/strategies-for-middle-powers/>.

⁵ Đặng Đình Quý, chủ biên, *Chủ nghĩa đa phương trên thế giới và đối ngoại đa phương của Việt Nam* (Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, 2019).

⁶ Julia Morse, Robert Keohane, “Contested Multilateralism,” *Review of International Organizations* 9 (2014): 385-412.

khủng hoảng tài chính năm 2009, CNĐP cạnh tranh còn được xem là kết quả “cân bằng thể chế” giữa các nước lớn bởi sự thiếu chắc chắn về mặt chiến lược (nghi kỵ và cạnh tranh) và phụ thuộc lẫn nhau gia tăng về mặt kinh tế.⁷ Hợp tác vẫn tồn tại, song quá trình cạnh tranh giữa các cơ chế đa phương cũng trở nên gay gắt hơn bởi những hạn chế và mâu thuẫn lợi ích sâu sắc giữa các chủ thể khiến họ buộc phải tìm đến những giải pháp khác, từ đó góp phần hình thành nên CNĐP cạnh tranh trong CTQT.

Theo Julia Morse và Robert Keohane, chủ nghĩa đa phương cạnh tranh tồn tại dưới hai hình thức chính là chuyển đổi bên trong nội bộ các thể chế hiện có (regime shift) và tạo ra thể chế mới mang cạnh tranh (competitive regime creation).⁸ Đối với hình thức thứ nhất, các thể chế hiện hành tìm cách gây sức ép nhằm thay đổi cách vận hành, luật chơi cũng như các quyết định trong những thể chế khác đang cùng tồn tại. Điển hình như trường hợp của Tòa án Công lý châu Âu đã đưa ra một đề xuất về việc thực hiện các điều khoản nhân quyền trong các chính sách chống khủng bố của Hội đồng Bảo an (HĐBA) Liên hợp quốc. Kết quả là, HĐBA đã thiết lập một Văn phòng Thanh tra nhằm thực thi nhân quyền cho những trường hợp kháng nghị mà các quốc gia đệ trình. Trong hình thức thứ hai, sự hình thành các thể chế cạnh tranh mới thường diễn ra khi không có một thể chế nào khác có thể thay thế, khi đó các quốc gia không hài lòng với thực tế hiện có thường thành lập nên các tổ chức mới nhằm hoàn thiện các mục tiêu mà thể chế cũ chưa thực hiện được, đồng thời tạo ra sự cạnh tranh với những thể chế đó. Ví dụ như Tổ chức hợp tác Thượng Hải (SCO) do Trung Quốc và Nga dẫn dắt được đánh giá là một thể chế an ninh phi phương Tây đối trọng với Khối hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO) kể từ sau sự tan rã của Tổ chức hiệp ước Vác-sa-va.

⁷ Kai He, “Contested multilateralism 2.0 and regional order transition: causes and implications,” *Pacific Review* 32, no. 2 (2019): 210-220.

⁸ Julia Morse, Robert Keohane, “Contested Multilateralism.”

Lý luận về mối liên hệ giữa phân tán quyền lực và chủ nghĩa đa phương cạnh tranh trong chính trị quốc tế

Theo thuyết hiện thực, bản chất của mối liên hệ giữa phân tán quyền lực và chủ nghĩa đa phương cạnh tranh chính là sự cạnh tranh giữa các quốc gia, đặc biệt là giữa các nước lớn với nhau. Xuất phát từ việc xem quốc gia là chủ thể chính trong quan hệ quốc tế, trong khi xem nhẹ vai trò của các tổ chức quốc tế và các chủ thể phi quốc gia, các học giả hiện thực thường không chú trọng nhiều đến phân tán quyền lực và CNĐP. CNĐP chỉ được xem như một công cụ nhằm thực hiện lợi ích của các quốc gia và thể chế quốc tế chỉ là sự lựa chọn chính sách hỗ trợ cho quá trình cân bằng quyền lực giữa các nước.⁹ Bản chất của chính trị quốc tế là một cuộc đấu tranh giành quyền lực, do đó yếu tố cạnh tranh sẽ không bao giờ mất đi, kể cả khi có sự hợp tác đa phương giữa các nước.

Ngược lại, chủ nghĩa tự do là lý thuyết đề cập nhiều nhất đến quá trình phân tán quyền lực cũng như nhấn mạnh tầm quan trọng của các chủ thể phi quốc gia và thừa nhận một loạt các dạng chủ thể như vậy.¹⁰ Sự tham gia của nhóm chủ thể này khiến quan hệ quốc tế trở thành sự đan xen lợi ích giữa nhiều bên chứ không còn bị chi phối bởi riêng lợi ích của các quốc gia. Phạm vi tiếp cận quyền lực được mở rộng ra, tạo ra cơ hội và khả năng sở hữu quyền lực cho tất cả các nhóm chủ thể trong hệ thống. Vai trò tiềm năng của các thể chế quốc tế trong mặc cả chính trị được tăng cường mạnh mẽ trong một thế giới phụ thuộc và liên kết chặt chẽ với nhau.¹¹ Tuy nhiên, vấn đề nằm ở chỗ các thể chế được lập ra sẽ có sự va chạm lẫn nhau về mặt giá trị, chuẩn mực cũng như quy tắc,

⁹ Amitav Acharya, "Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis," *Contemporary Southeast Asia* 21, no. 1 (4/1999): 1-29.

¹⁰ Andrew Moravcsik and Helen V. Milner, *Power, Interdependence, and Nonstate actors in World Politics* (Princeton: Princeton University Press), Chapter 1, 3-28.

¹¹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, "Power and Interdependence: World Politics in Transition," *Political Science Quarterly* 93, no. 1 (1978).

dẫn đến việc cạnh tranh lẫn nhau để giữ vững được tầm ảnh hưởng cũng như vai trò trong QHQT.

Quyền lực theo cách tiếp cận của thuyết kiến tạo được biểu hiện dưới hai dạng là vật chất (quân sự, kinh tế) và diễn ngôn (khái niệm, kiến thức, ý tưởng, văn hóa,...).¹² Do đó, khi quyền lực bị phân tán, đi kèm theo đó là sự phân tán các khái niệm cũng như ý tưởng của các chủ thể. Sự xung đột tầm nhìn, ý tưởng khác nhau giữa các chủ thể là yếu tố thúc đẩy sự trỗi dậy của CNĐP cạnh tranh.¹³ Bên cạnh đó, các yếu tố được hình thành thông qua tương tác xã hội bao gồm tư tưởng, các giá trị, văn hóa, màu sắc cá nhân của các nhà lãnh đạo... có thể giúp quyền lực của quốc gia tăng lên khi các yếu tố này có khả năng thu hút, lôi kéo các quốc gia khác cùng hợp tác, tham gia vào tập hợp lực lượng của các quốc gia dẫn dắt. Mặt khác, chúng cũng có khả năng làm suy giảm quyền lực của quốc gia nếu không được tiếp nhận rộng rãi trên quy mô toàn xã hội.¹⁴ Về bản sắc, các nhà kiến tạo nhận định rằng bản sắc quyết định cách các chủ thể nhìn nhận các thể chế quốc tế như là một sự hỗ trợ hay một tập hợp của các nhóm đối địch, từ đó xem xét nên cạnh tranh hay ủng hộ các thể chế đó.

Tác động của phân tán quyền lực đến chủ nghĩa đa phương cạnh tranh

Chủ nghĩa đa phương cạnh tranh lấy quốc gia làm trung tâm

Những tác động này được thể hiện trên hai khía cạnh chính: (i) sức ép cải tổ hệ thống đa phương từ các cường quốc mới nổi và các quốc gia

¹² Nicholas Onuf, *World of our making: Rules and rule in social theory and international relations* (London: Routledge, 2012).

¹³ Kai He, *Contested ideas of regionalism in Asia*, London: Routledge, 2016.

¹⁴ Hoàng Khắc Nam, "Các yếu tố tinh thần trong quyền lực của quốc gia," *Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn*, Đại học Quốc gia Hà Nội 26 (2010): 221-229.

đang phát triển; và (ii) sự thành lập các thể chế đa phương mới mang tính cạnh tranh giữa các nhóm quốc gia.

Sức ép cải tổ hệ thống đa phương từ các cường quốc mới nổi và các quốc gia đang phát triển

Hệ thống đa phương hiện hành bao gồm nhiều cơ quan và tổ chức nhưng vị trí trung tâm vẫn thuộc về Liên hợp quốc (LHQ) và các thể chế Bretton Woods.¹⁵ Về mặt cấu trúc, luật chơi của các thể chế này phần lớn ủng hộ cho lợi ích của Mỹ và các quốc gia phương Tây. Bên cạnh đó, các quy tắc và chuẩn mực trong các thể chế này cũng thường dựa trên chủ nghĩa tư bản thị trường và dân chủ tự do.¹⁶ Tuy nhiên, đây không còn là quy chuẩn duy nhất ngày nay bởi lẽ dưới tác động của phân tán quyền lực, nhóm các quốc gia mới nổi như: Trung Quốc, Ấn Độ, Bra-xin,... đã vươn lên đóng vai trò quan trọng trong hệ thống kinh tế - chính trị quốc tế. Những quốc gia này mong muốn thay đổi luật chơi hiện có, trước hết chính là nỗ lực gây sức ép cải tổ các thể chế đa phương được lập ra từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai nhằm phù hợp với tương quan so sánh lực lượng mới.

Liên hợp quốc là tổ chức liên chính phủ với quy mô lớn nhất hành tinh và là trung tâm của hệ thống đa phương hiện hành. Do đó, những nỗ lực cải tổ cần xuất phát từ hệ thống LHQ, mà trước tiên là Hội đồng Bảo an (HĐBA) nhằm nâng cao tính đại diện cũng như năng lực ứng phó của tổ chức trong bối cảnh tính chất của các cuộc xung đột thay đổi như hiện nay, kèm theo đó là sự nổi lên của các vấn đề toàn cầu. Trên thực tế, đây không phải là vấn đề mới, tuy nhiên đến nay cải tổ HĐBA vẫn là vấn đề

¹⁵ Luk Van Langenhove, "The Transformation of multilateralism mode 1.0 to mode 2.0," *Global Policy* 1.3 (2010): 263-270.

¹⁶ Brigitte Dekker, Sico van der Meer, Maaïke Okano-Heijmans, "The multilateral system under stress: Charting Europe's path forward," Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Report, 2019.

phức tạp và chưa đạt được nhiều kết quả. Nguyên nhân xuất phát từ sự khác biệt trong quan điểm về việc mở rộng số lượng thành viên thường trực và quyền phủ quyết trong Hội đồng. Các cường quốc khu vực với tiềm lực ngày càng tăng như Đức, Nhật Bản, Ấn Độ, Bra-xin, Ni-giê-ri-a và Nam Phi đã đóng góp khoản tài chính rất lớn nhưng vẫn không được tham gia vào HĐBA với tư cách là thành viên thường trực. Điển hình như Nhật Bản, quốc gia phải trả 19,5% cho ngân sách cốt lõi (chỉ đứng sau Mỹ) nhưng vai trò trong LHQ lại thấp hơn nhiều so với các quốc gia có đóng góp ít hơn.¹⁷ Các quốc gia này cho rằng cơ cấu hiện nay của HĐBA không phản ánh các mối quan hệ quyền lực trên thực tế hiện nay, do đó cần phải được cân đối lại theo hướng tăng tính đại diện của các châu lục và các nhóm nước trong hệ thống. Về quyền phủ quyết trong HĐBA, đây cũng là một vấn đề khó giải quyết khi các thành viên thường trực (P5) không dễ gì từ bỏ hoặc chấp nhận chia sẻ đặc quyền này cho bất cứ quốc gia nào khác. Đối với các quốc gia khác, quyền phủ quyết của P5 có thể là rào cản khi giải quyết các vấn đề chung của nhân loại do các nước P5 thường ngăn chặn các dự thảo nghị quyết chung khi liên quan đến lợi ích của họ và đồng minh.

Trong suốt thời gian qua, LHQ cũng đã có một số cải tổ về hệ thống phát triển, điển hình như sự ra đời của các Mục tiêu phát triển thiên niên kỷ (MDGs), tiếp nối là các Mục tiêu phát triển bền vững (SDGs) và Chương trình nghị sự 2030. Các mục tiêu này mang tính phổ quát hơn và đặc biệt đối tượng hướng tới chủ yếu chính là các quốc gia đang phát triển. Trong bối cảnh ứng phó với đại dịch Covid-19, các nước đang phát triển cũng đã có một số thành công trong việc điều chỉnh một số quy tắc của Tổ chức Y tế thế giới (WHO) và Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) liên quan đến tạm miễn trừ các điều khoản sở hữu trí tuệ của

¹⁷ Charles W.Kegley, JR. & Gregory A Raymond, *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics*, Chapter 6, (Boston, MA: Wadsworth, 2010).

Hiệp định TRIPS nhằm tạo điều kiện cho việc sản xuất vắc-xin Covid-19...¹⁸ Đáng chú ý, việc các cường quốc mới nổi và các nước đang phát triển vươn lên đóng vai trò dẫn dắt trong các thể chế quốc tế thuộc hệ thống LHQ là một trong những nguyên nhân khiến nước Mỹ quay lưng với các thể chế mà nước này từng lập ra và dẫn dắt từ năm 1945, như việc chính quyền Trump tuyên bố rút khỏi WHO tháng 1/2025 và nhiều lần gây sức ép cải tổ hoặc đe dọa rút khỏi WTO vì cho rằng tổ chức này có xu hướng thiên vị Trung Quốc.¹⁹

Quá trình cải cách Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) và Ngân hàng thế giới (WB) cũng được xem là mối quan tâm lớn nhất của các nước trên thế giới, đặc biệt kể từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2009. Trước thời điểm khủng hoảng, nguồn thu của IMF giảm mạnh, đi kèm theo đó là sự hoài nghi về tính chính danh và tính hiệu quả của tổ chức trong việc giải quyết các vấn đề khi khủng hoảng xảy ra. Bên cạnh đó, cơ chế ra quyết sách của IMF được cho là chưa thể hiện tỷ trọng gia tăng của các nền kinh tế mới nổi trong nền kinh tế chính trị quốc tế. Đối mặt với những khó khăn trên, vào năm 2010, IMF đã thực hiện một vài cải cách quan trọng về cơ cấu, trong đó bao gồm việc tăng tỷ lệ phiếu bầu của các quốc gia mới nổi.²⁰ Ngoài ra, trong Hội nghị mùa xuân IMF - WB tháng

¹⁸ Xem thêm Đỗ Thị Thùy - Lê Hồng Ngọc, “Quản trị toàn cầu trong trật tự đa phức hợp: Trường hợp ứng phó với đại dịch Covid-19 và hàm ý cho Việt Nam,” *Nghiên cứu quốc tế* 137, số 2 (6/2024): 179-201.

¹⁹ “Ông Trump dọa rút khỏi WTO vì ‘thiên vị’ Trung Quốc,” *Dân trí*, 15/10/2018, <https://dantri.com.vn/the-gioi/ong-trump-doa-rut-khoi-wto-vi-thien-vi-trung-quoc-20181015082640689.htm>.

²⁰ Tỷ lệ phiếu bầu của các cường quốc mới nổi điển hình là Trung Quốc đã tăng từ 3,66% lên khoảng 6%, đồng thời đồng Nhân dân tệ cũng chính thức được đưa vào rổ dự trữ của IMF như đồng tiền thanh toán quốc tế. Sau cải cách, lần đầu tiên tổng số phiếu của cả Mỹ và các thành viên hiện thời của EU xuống dưới mức 50%, trong khi tỷ lệ số phiếu bầu của nhóm các quốc gia mới nổi tăng thêm 6%. Như vậy, sau cải cách 2010, Mỹ, Nhật Bản, Trung Quốc, Bra-xin, Ấn Độ, Nga, Pháp, Đức, I-ta-li-a và Anh là những nước có quyền bỏ phiếu cao nhất trong IMF.

4/2021, Mỹ đã đề xuất cải tổ hệ thống Quyền rút vốn đặc biệt (SDRs) của IMF theo hướng cho phép trao đổi SDRs như một cách thức giúp các nước đang phát triển và kém phát triển giải quyết các khoản nợ do hệ quả của dịch Covid-19. Có thể thấy, các cải cách IMF phản ánh sức nặng ngày càng tăng của các thị trường mới nổi trong nền kinh tế toàn cầu, nâng cao uy tín và tính chính danh của tổ chức thông qua việc dành nhiều tiếng nói hơn cho nhóm quốc gia đang phát triển trong hệ thống.

WB cũng đã thực hiện những cải tổ đáng kể về gia tăng tính đại diện, điều chỉnh trọng tâm của tổ chức để đáp ứng sát hơn với nhu cầu phát triển của các nước đang phát triển trong những vấn đề như biến đổi khí hậu, phát triển bền vững, cơ sở hạ tầng, và xử lý nợ... Cụ thể, WB đã hỗ trợ mạnh mẽ cải cách cơ cấu ở các nước thành viên để thúc đẩy tăng trưởng công bằng và giảm nghèo. Theo đó, Chiến lược mới của WB được thông qua vào tháng 4/2014 hướng đến mục tiêu kép là vừa chấm dứt tình trạng nghèo đói vào năm 2030 vừa thúc đẩy thịnh vượng chung trên toàn cầu, đã nhận được sự tán thành mạnh mẽ của cộng đồng các nước đang phát triển. Bên cạnh đó, năm 2022 WB đã đề ra “lộ trình phát triển” (evolution roadmap)²¹ - một kế hoạch cải tổ nhằm giải quyết những quan ngại của các nước đang phát triển và ứng phó tốt hơn với các thách thức toàn cầu như biến đổi khí hậu.

Nhìn chung, các quốc gia mới nổi trong hệ thống quốc tế đã đặt ra những yêu cầu cấp bách về việc cần cải tổ các cơ chế đa phương hiện hành. Trên thực tế, những điều chỉnh trong các thể chế quốc tế ít nhiều cũng đã đem lại một số hiệu quả nhất định trong quá trình phát triển.

Sự thành lập các thể chế đa phương mới mang tính cạnh tranh

Dù đạt được một số thành công như nêu trên, quá trình cải tổ các thể chế đa phương truyền thống vẫn còn mang tính hình thức và tồn tại

²¹ Chi tiết xem tại trang web của WB: <https://timeline.worldbank.org/en/timeline/eventdetail/4b19ca5c-a2e6-49c9-bd92-b3cdfd38ac86>.

nhiều hạn chế, dẫn đến sự bất mãn của nhóm các cường quốc mới nổi. Diễn hình trong IMF, sau cải cách năm 2010, khi đó mặc dù quy mô kinh tế Trung Quốc lớn gấp hai lần Nhật Bản, nhưng tỷ lệ bỏ phiếu của Trung Quốc chỉ ngang bằng Nhật Bản (6%) và kém xa so với Mỹ (15,49%).²² Trong khi đó, dưới tác động của phân tán quyền lực, tương quan sức mạnh giữa các nước, đặc biệt là các nước lớn bị thay đổi, dẫn đến sự hình thành của nhiều trung tâm quyền lực trải rộng khắp thế giới. Mỹ không còn là quốc gia duy nhất có khả năng định hình trật tự và luật chơi trong hệ thống quốc tế.

Không hài lòng với vị thế và lợi ích của mình trong trật tự đa phương cũ, các cường quốc mới nổi đã đưa ra hàng loạt các sáng kiến đa phương mới phù hợp với mục tiêu mà họ hướng tới. Tiêu biểu là trường hợp của Trung Quốc, thông qua việc đẩy mạnh các sáng kiến đa phương, quốc gia châu Á này không chỉ củng cố ảnh hưởng của mình ở khu vực truyền thống mà còn mở rộng sang châu Phi, Mỹ La-tinh và kể cả Trung Đông. Có thể kể đến như: Diễn đàn Hương Sơn, Diễn đàn châu Á Bắc Ngao (BFA), Sáng kiến Vành đai Con đường (BRI), Ngân hàng đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB), và bộ ba sáng kiến an ninh, phát triển và văn minh toàn cầu (GSI, GDI, GCI) được xem là mang tính cạnh tranh với những diễn đàn và cơ chế đa phương hiện có với cùng chức năng do Mỹ và các đồng minh dẫn dắt như: WB, IMF, ADB, IPS... Các cơ chế mới lập này cũng là minh chứng cho sự thành công của Trung Quốc khi thiết lập được một “sân chơi” riêng, thu hút lượng lớn các quốc gia trong đó có cả đồng minh của Mỹ. Điều này là biểu hiện rõ ràng về khả năng tự thành lập các định chế mới nếu lợi ích của quốc gia này không được đảm bảo trong các định chế truyền thống.

²² Chen Qin & Takehiro Masutomo, “Why Japan dominates leadership of Asian Development Bank,” *CNBC*, 3/4/2013, <https://www.cnbc.com/2013/04/03/why-japan-dominates-leadership-of-asian-development-bank.html>.

Bên cạnh những nỗ lực củng cố hệ thống đa phương truyền thống, các cường quốc truyền thống cũng tích cực thúc đẩy các sáng kiến mới nhằm thích ứng và đối trọng với những thể chế đe dọa đến lợi ích của họ. Kể từ sau năm 2010, các cơ chế tiêu biểu được Mỹ và phương Tây thiết lập nên như QUAD, IPS, AUKUS... đã tác động mạnh mẽ đến chủ nghĩa đa phương toàn cầu. Các sáng kiến nêu trên cho thấy nỗ lực của các cường quốc truyền thống trong việc điều chỉnh chính sách, mối quan tâm về những thách thức mới trước bối cảnh phân tán quyền lực diễn ra mạnh mẽ. Đặc biệt, trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương, đây là những cơ chế được thúc đẩy nhằm củng cố vị thế và tầm ảnh hưởng của Mỹ và phương Tây, đồng thời ngăn chặn ảnh hưởng của Trung Quốc. Trong cuộc họp giữa các nhà lãnh đạo G-7 tháng 6/2021, sáng kiến đa phương mới mang tên “Xây dựng lại thế giới tốt đẹp hơn” (B3W) đã được đề xuất. Đây là một nỗ lực của G-7 trong ứng phó nhất quán trước sự gia tăng sức mạnh của Trung Quốc, cụ thể là sáng kiến BRI mà nước này đang triển khai. Tiếp đó, tháng 9/2021, Liên minh ba nước Mỹ - Anh - Ô-xtrây-li-a với tên gọi AUKUS chính thức được ra đời. Đã có nhiều ý kiến cho rằng AUKUS chính là liên minh quân sự chính thức và đa phương đầu tiên được hình thành ở khu vực trong thế kỷ XXI.²³ Với mục tiêu tìm kiếm sự tái cân bằng của quốc gia này tại châu Á, CNĐP mà Mỹ đang hướng tới chắc chắn sẽ là rào cản đối với một Trung Quốc đang trở nên ngày càng mạnh mẽ.

Các cường quốc khác như Nhật Bản cũng thể hiện tầm nhìn của mình khi tham gia vào cạnh tranh qua công cụ thể chế đa phương. Bên cạnh cơ chế ADB, trong những năm gần đây, Nhật Bản cùng các thành viên khác trong Bộ Tứ đã công khai khởi xướng kế hoạch Mạng lưới điểm xanh (BDN) và Sáng kiến Vành đai tăng trưởng Á - Phi (AAGC)

²³ Hoàng Anh Tuấn, “Mười điều rút ra từ sự ra đời của Liên minh AUKUS,” *Nghiên cứu quốc tế*, 19/9/2021, <http://nghiencuuquocte.org/2021/09/19/muoi-dieu-rut-ra-tu-su-ra-doi-cua-lien-minh-aukus/>.

nhằm thiết lập tiêu chuẩn cho các dự án cơ sở hạ tầng quốc tế so với BRI của Trung Quốc, Sáng kiến phục hồi chuỗi cung ứng (SCRI) để đảm bảo an ninh kinh tế trong thời kỳ đại dịch cũng như đề xuất Sáng kiến Kết nối toàn diện với ASEAN. Rõ ràng, Nhật Bản đang ngày càng tích cực thể hiện vai trò của nước này trong khuôn khổ ý tưởng về Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương và tìm kiếm một cơ hội kiểm soát trật tự kinh tế - chính trị khu vực. Một minh chứng khác là trường hợp của Ngân hàng phát triển mới (NDB), được thành lập vào năm 2014 bởi nhóm các nền kinh tế mới nổi - BRICS. Đây được xem là bước tiến lớn nhất của nhóm kể từ khi ra đời, đồng thời là một trong những đối trọng với các tổ chức tiền tệ hiện hành do phương Tây lập ra sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Các quốc gia ủng hộ sự thành lập của NDB nhận định rằng “thế giới cần một tổ chức tài chính mới”, qua đó bày tỏ niềm tin ngân hàng này sẽ mang lại những chính sách công bằng và minh bạch, thay vì những chính sách mang tính “chủ nghĩa thực dân kiểu mới” của các thể chế Bretton Woods như IMF.²⁴

Đối với các nước tầm trung và các nước nhỏ, do hạn chế về tiềm lực quân sự hay kinh tế, việc tận dụng CNĐP cạnh tranh là lựa chọn hiệu quả giúp các quốc gia này thể hiện được quan điểm, tiếng nói và giảm thiểu sự chi phối của các nước lớn. Đặc biệt, trong bối cảnh cạnh tranh nước lớn ngày càng sâu sắc, các sáng kiến đa phương của hai nhóm nước này đã chứng minh được tính hữu hiệu của chúng. So với G-7, G-20 đã phản ánh được tiếng nói cũng như vị thế của nhóm các quốc gia Nam Bán cầu và thể hiện được sự bình đẳng giữa nhóm các quốc gia này với nhóm các nước ở Bắc Bán cầu. Trước giai đoạn 2009, vai trò của G-20 chưa thực sự nổi bật trong việc giải quyết các công việc chung. Tuy nhiên, kể từ sau cuộc khủng hoảng tài chính 2009, mô hình quản trị toàn

²⁴ Ngọc Khương, “BRICS thành lập ngân hàng “đối trọng” với WB?,” *Báo điện tử VOV*, 17/7/2014, <https://vov.vn/the-gioi/brics-thanh-lap-ngan-hang-doi-trong-voi-wb-339591.vov>.

cầu này đã dẫn dắt và lãnh đạo thế giới trong việc giải quyết những khó khăn của khủng hoảng thông qua các thỏa thuận liên quan đến khôi phục và tăng trưởng kinh tế thế giới và các mối đe dọa an ninh toàn cầu. Bên cạnh đó, các nhóm khối tập hợp các cường quốc tầm trung như: MIKTA, VISTA hay MINT²⁵ là những minh chứng khác về nỗ lực thiết lập các sáng kiến đa phương mới của các quốc gia tầm trung. Điển hình như MIKTA, tuyên bố chung của nhóm khẳng định rằng tất cả các quốc gia MIKTA đều có “cả ý chí và khả năng đóng góp vào việc bảo vệ hàng hóa công và tăng cường quản trị toàn cầu,” thông qua việc xây dựng và gây ảnh hưởng trong chương trình nghị sự quốc tế.²⁶ Ngoài G-20, Diễn đàn của các nước nhỏ (FOSS) do Xin-ga-po lập ra và dẫn dắt từ năm 1992, hiện bao gồm 108 thành viên cũng tích cực đấu tranh cho lợi ích của các nước này trong các vấn đề thuộc khuôn khổ của Liên hợp quốc và các thể chế đa phương liên quan.

ASEAN và các sáng kiến đa phương do ASEAN dẫn dắt như EAS, ADMM+, ASEAN+3,... cũng thể hiện rõ mục tiêu và vai trò của họ khi tham gia vào CNĐP cạnh tranh. Bản thân các cơ chế này là những biểu hiện rõ rệt của quá trình phân tán quyền lực toàn cầu. Khi tham gia vào chủ nghĩa đa phương, ASEAN tích cực phát huy vai trò trung tâm của mình thông qua các cơ chế do ASEAN dẫn dắt, tập trung chủ yếu tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, bên cạnh các cơ chế có sự chi phối mạnh mẽ của Mỹ và Trung Quốc. Một trong những nỗ lực đó là sự ra đời của Tầm nhìn ASEAN về Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương (AOIP), phản ánh cách tiếp cận về an ninh khác biệt so với các nước lớn trong và ngoài

²⁵ MIKTA bao gồm 5 nước: Mê-hi-cô, In-đô-nê-xi-a, Hàn Quốc, Thổ Nhĩ Kỳ và Ô-xtrây-li-a; VISTA là nhóm các nước Việt Nam, In-đô-nê-xi-a, Nam Phi, Thổ Nhĩ Kỳ, Ác-hen-ti-na; MINT gồm Mê-hi-cô, In-đô-nê-xi-a, Ni-giê-ri-a và Thổ Nhĩ Kỳ.

²⁶ Jorge A. Schiavon & Diego Dominguez, “Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia (MIKTA): Middle, Regional, and Constructive Powers Providing Global Governance,” *Asia & the Pacific Policy Studies* 3, no. 3 (2016): 495-504.

khu vực. AOIP tập trung vào việc “củng cố và tối ưu hóa các cơ chế do ASEAN dẫn đầu”, thúc đẩy vị thế của khối thông qua các cơ chế do ASEAN khởi xướng. Khác với FOIP của Mỹ, AOIP hướng sự chú ý từ cạnh tranh chiến lược sang chú trọng hợp tác kinh tế, tận dụng sự cạnh tranh giữa các nước lớn để củng cố vai trò trung tâm của ASEAN tại khu vực. Việc mở rộng phạm vi chiến lược của ASEAN hướng tới khu vực Ấn Độ Dương có thể mở ra các cơ hội và quan hệ đối tác mới cho tổ chức này và các nước thành viên trong khi tránh được tình trạng phụ thuộc quá mức hay những lựa chọn phòng bị nước đôi (hedging) với các nước lớn.²⁷

Thông qua sự ra đời của hàng loạt cơ chế đa phương của các nước lớn, các nước tầm trung, các nước vừa và nhỏ, yếu tố cạnh tranh trong CNĐP lại càng được thể hiện đậm nét. Sự điều chỉnh chiến lược, tầm nhìn và mục tiêu được thể hiện qua các thể chế mới khiến môi trường đa phương vừa mang tính hợp tác, vừa phản ánh rõ sự đối trọng khi tồn tại những khác biệt về ưu tiên, lợi ích giữa các nhóm nước cũng như tham vọng xây dựng quyền lực và cạnh tranh ảnh hưởng giữa các quốc gia.

Chủ nghĩa đa phương cạnh tranh mang tính phi quốc gia

Sự hình thành chủ nghĩa đa phương mới

So với mô hình đa phương truyền thống, CNĐP mới hay còn gọi là CNĐP 2.0 mang ba đặc điểm chính, bao gồm sự tham gia của các chủ thể mới, cách tiếp cận hệ thống và phạm vi các vấn đề cần xử lý.

Thứ nhất, ngoài chủ thể quốc gia, CNĐP mới còn có sự góp mặt của những tác nhân khác, đó chính là các chủ thể phi quốc gia. Thậm chí, một vài trong số họ còn thách thức khái niệm chủ quyền, biến hệ thống đa phương từ khép kín chuyển sang một hệ thống mở hơn. Khi tham gia

²⁷ Hoàng Thị Hà, “Quan điểm của ASEAN về Ấn Độ Dương - Thái Bình Dương: Bình mới rượu cũ?,” *Nghiên cứu quốc tế*, 20/7/2019, <http://nghiencuuquocte.org/2019/07/20/quan-diem-cua-asean-ve-an-do-duong-thai-binh-duong/#more-30759>.

vào CNĐP, các thực thể phi quốc gia hoạt động với những mục tiêu nhất định, trên hết là tìm kiếm sự gia tăng nhận thức cộng đồng, khả năng ảnh hưởng tới các chương trình nghị sự cũng như các hiệp ước quốc tế mới. Vì mục tiêu này, nhiều NGOs tương tác một cách chính thức với các tổ chức liên chính phủ (IGOs). Hơn 1.000 NGOs tích cực tham vấn với các cơ quan khác nhau của LHQ, duy trì văn phòng tại hàng trăm thành phố và tổ chức hội nghị song song với các cuộc họp của các tổ chức quốc tế mà các quốc gia gửi đại diện đến tham dự.²⁸ Nhìn chung, trong CNĐP mới có nhiều không gian hoạt động cho nhóm phi chính phủ ở tất cả các cấp. Chính điều đó đã tạo ra một hệ thống đa phương mới linh hoạt hơn, trong đó không có thể chế hay tổ chức nào đứng vị trí “cao nhất” một cách đơn lẻ. Thêm vào đó là sự xuất hiện của các vấn đề xuyên biên giới, xuyên không gian (công nghệ, mạng internet...) ngày một rõ nét, do đó, sự tham gia của các nhóm chủ thể mới mang tính phi quốc gia là điều tất yếu.

Thứ hai, CNĐP mới phản ánh một cách tiếp cận hệ thống hoàn toàn khác biệt so với mô hình đa phương truyền thống. “Bottom-up” (từ dưới lên) là cách tiếp cận được đánh giá là phù hợp hơn so với “top-down” (từ trên xuống). Cách tiếp cận “top-down” là các quốc gia, chủ yếu là các cường quốc sẽ định hình luật chơi trong các thể chế quốc tế, buộc các chủ thể còn lại phải thực hiện theo các nguyên tắc đó. Ngược lại, cách tiếp cận “bottom-up” xuất phát từ việc lấy lợi ích của con người, bao gồm các cá nhân, xã hội,... cũng như sự tham gia của họ làm trung tâm trong việc ra quyết sách trong các thể chế đa phương. Trong môi trường quyền lực bị phân tán, tiếp cận hệ thống đa phương theo hướng cũ sẽ làm hạn chế vai trò của các chủ thể mới. Do đó, với sự nổi lên của các chủ thể mới, hướng tiếp cận mới có thể sẽ chiếm ưu thế hơn.

Thứ ba, CNĐP truyền thống chủ yếu tập trung vào hai khía cạnh

²⁸ Charles W.Kegley, JR. & Gregory A Raymond, *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics*, Chapter 6.

chính là đảm bảo an ninh - hòa bình và thúc đẩy phát triển kinh tế. Điều này được thể hiện rõ trong Hiến chương LHQ, và nguyên tắc vận hành của các cơ chế như NATO, CSTO, ARF, cũng như các gói hỗ trợ từ WB, IMF, ... Trong khi đó, CNĐP mới đã mở rộng phạm vi các vấn đề cần xử lý của các thể chế quốc tế, không chỉ dừng lại ở an ninh, kinh tế mà còn tập trung vào các vấn đề xuyên quốc gia mới nổi hiện nay như an ninh mạng, dịch bệnh, biến đổi khí hậu, cạnh tranh công nghệ... Điển hình là việc đối phó với đại dịch Covid-19 trở thành ưu tiên hàng đầu đối với CNĐP toàn cầu trong giai đoạn 2020-2022. Càng xuất hiện nhiều vấn đề mới, gây đe dọa đến sự phát triển của nhân loại, các thể chế đa phương lại càng cần nỗ lực hơn nữa trong việc giải quyết các hiểm họa này.

Các mạng lưới đa phương mang tính phi quốc gia

Các chủ thể phi quốc gia đã tham gia rất tích cực vào tiến trình đa phương từ đầu thế kỷ XXI. Bên cạnh vai trò hỗ trợ, các chủ thể này còn có khả năng tự thiết lập nên các mạng lưới đa phương của riêng mình. Những mạng lưới này được đánh giá khá hiệu quả về cả quy mô lẫn nội dung thực hiện, thậm chí một vài trong số đó còn có vai trò nổi bật hơn so với các cơ chế đa phương cùng lĩnh vực được các quốc gia thiết lập. Các đặc điểm của CNĐP cạnh tranh mang tính phi quốc gia được thể hiện trên tất cả các lĩnh vực, từ an ninh, phát triển đến các vấn đề mới nổi.

Về an ninh và phát triển, hàng loạt các sáng kiến đa phương phi quốc gia đang tồn tại trên cấp độ toàn cầu hiện nay như: Mạng lưới các bác sỹ không biên giới (MSF), Ủy ban Chữ thập đỏ quốc tế (ICRC), Phòng Thương mại và Công nghiệp (ICC), Hiệp hội Trung tâm thương mại thế giới (WTCA), Mạng lưới CARE quốc tế... Các mạng lưới đa phương nêu trên đã có những đóng góp đáng kể cho nhân loại. Cụ thể, ICRC từ khi thành lập đến nay đã bảo vệ và hỗ trợ cho hàng nghìn nạn nhân trong các cuộc xung đột đẫm máu trên thế giới, góp phần vào nỗ lực xây dựng hòa bình chung với các tổ chức còn lại. Diễn đàn Kinh tế

thế giới (WEF) là một tổ chức quốc tế độc lập và là diễn đàn lớn để thảo luận về các vấn đề cấp thiết toàn cầu gồm chính trị, kinh tế, dịch bệnh, ... WEF là nơi kết nối rộng rãi các doanh nghiệp khác nhau, tạo động lực để thúc đẩy cho phát triển kinh tế toàn cầu, đi kèm theo đó là xuất bản các nghiên cứu và khuyến khích các thành viên cùng thực hiện các sáng kiến nổi bật. Thêm vào đó, WEF cũng thu hút sự tham gia mạnh mẽ của lãnh đạo các nước, bao gồm các cường quốc khi tìm kiếm các giải pháp cho các vấn đề quốc tế do tính trung lập của diễn đàn này.

Về các vấn đề mới nổi, tiêu biểu là vấn đề ô nhiễm môi trường, số lượng các mạng lưới đa phương phi quốc gia đang ngày càng tăng lên rõ rệt. Tổ chức Hòa bình xanh (Greenpeace), Oxfam, Liên minh bảo tồn thiên nhiên quốc tế (ICUN), ... là những cái tên quen thuộc trong các chiến dịch bảo vệ môi trường. Mạng lưới hành động khí hậu (CAN) là một ví dụ điển hình trong lĩnh vực chống biến đổi khí hậu toàn cầu hiện nay. Đây là một mạng lưới của các NGOs, vừa đảm nhiệm một phần vai trò cầu nối cho các quốc gia tại các phiên họp trong khuôn khổ của Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC), vừa nỗ lực triển khai các dự án nhằm thay đổi nhận thức và hỗ trợ các quốc gia ứng phó với các tác động tiêu cực của vấn đề này. Trên thực tế, những giá trị mà CAN mang lại không thua kém bất cứ đóng góp nào từ phía các chủ thể quốc gia. Nhìn vào độ phủ sóng của tổ chức cũng như tính hiệu quả trong hoạt động, có thể thấy CAN đã và đang chứng tỏ được tầm quan trọng của mình trong mạng lưới đa phương toàn cầu.

Tóm lại, những đặc điểm của phân tán quyền lực trong thế kỷ XXI nhìn chung được khái quát trên ba nét chính: sự đa dạng về mặt chủ thể, đa dạng về không gian phân tán và đặc biệt là sự đa dạng về nguồn lực phân tán. Chính vì vậy, phân tán quyền lực sẽ tiếp tục là một trong những đặc điểm chủ đạo của CTQT trong thế kỷ XXI, đặc biệt là dưới sự phát triển mạnh mẽ của các cuộc cách mạng thông tin, chuyển đổi số và

sự nảy sinh của các vấn đề an ninh xuyên quốc gia. Quyền lực càng bị phân tán, các chủ thể càng thể hiện yêu cầu cũng như mong muốn thay đổi hệ thống luật chơi hiện hành vốn dựa vào CNĐP truyền thống. Chính điều này sẽ thúc đẩy sự phát triển của CNĐP cạnh tranh trong tương lai.

Kết luận

Dưới tác động của quá trình phân tán quyền lực toàn cầu, các chủ thể trong nền CTQT đã có thêm nhiều khả năng để định hình lại các luật chơi mới nhằm phù hợp hơn với lợi ích của họ thông qua các thể chế đa phương ở cả cấp độ khu vực lẫn toàn cầu. Trước hết, những tác động của phân tán quyền lực đến CNĐP cạnh tranh lấy quốc gia làm trung tâm không chỉ được biểu hiện trong vai trò dẫn dắt, lãnh đạo của các cường quốc hàng đầu thế giới như Mỹ và Trung Quốc, mà còn được phản ánh qua sự tham gia ngày càng tích cực của các quốc gia tầm trung cũng như các nước vừa và nhỏ trong hệ thống quốc tế. Với việc sở hữu nguồn sức mạnh và quyền lực mới, các quốc gia mới nổi tìm mọi cách gây áp lực cải tổ lên hệ thống đa phương hiện hành nhằm đảm bảo lợi ích của họ, đồng thời nỗ lực thiết lập các thể chế quốc tế đa phương mới mang tính cạnh tranh, đối trọng với các thể chế hiện có. Thêm vào đó, quá trình phân tán quyền lực phản ánh vai trò quan trọng của các chủ thể phi quốc gia trong hệ thống quốc tế; mặt khác sự nổi lên của các vấn đề an ninh xuyên quốc gia đã thúc đẩy nhóm chủ thể này tham gia mạnh mẽ vào môi trường đa phương, từ đó đề xuất ra những sáng kiến đa phương không hề thua kém so với các sáng kiến mang tính quốc gia. Chính vì vậy, môi trường cạnh tranh trong giai đoạn tiếp theo chắc chắn sẽ không thể thiếu vắng sự góp mặt của các mạng lưới đa phương phi quốc gia.

Bản thân Việt Nam là một phần trong quá trình chuyển dịch và phân tán quyền lực toàn cầu, đồng thời Việt Nam cũng vừa góp phần định hình vừa chịu các tác động của CNĐP cạnh tranh. Ngày nay, trong

tâm quyền lực tiếp tục được dịch chuyển từ Tây sang Đông, từ Đại Tây Dương sang châu Á - Thái Bình Dương, các cơ chế đa phương mới ra đời với những đặc điểm linh hoạt hơn, phức tạp hơn, trong đó vai trò của các cơ chế đối thoại và hợp tác khu vực được đề cao hơn. Điều này mang lại cho Việt Nam cơ hội để tham gia và khẳng định vị thế của đất nước thông qua đối ngoại đa phương.²⁹ Tuy nhiên, phân tán quyền lực và sự phát triển của CNĐP cạnh tranh cũng tạo ra những áp lực không hề nhỏ cho Việt Nam. Cạnh tranh giữa các nước lớn, cuộc đua địa chính trị ngày càng gay gắt giữa các cường quốc khiến các quốc gia có tiềm lực còn hạn chế như Việt Nam rất khó có thể nhanh chóng góp phần định hình luật chơi phù hợp với lợi ích của mình.

Là một quốc gia thuộc khu vực châu Á - Thái Bình Dương đang là tâm điểm trên bản đồ chuyển dịch quyền lực toàn cầu, Việt Nam trong thời gian tới sẽ tiếp tục chứng kiến sự cạnh tranh gay gắt trên tất cả các phương diện giữa các quốc gia, đặc biệt là giữa Mỹ và Trung Quốc. Khi tham gia vào các cơ chế do hai nước này thúc đẩy, Việt Nam sẽ đứng trước những khó khăn trong việc thực hiện các chính sách cân bằng trong cả hai cơ chế nhằm đảm bảo lợi ích của quốc gia và tránh bị lôi kéo chọn phe hoặc mắc kẹt trong cạnh tranh nước lớn. Mặt khác, ASEAN cũng gặp phải những thách thức trong việc duy trì đoàn kết nội khối và đồng thuận, chính điều này có những tác động không nhỏ đến quốc gia thành viên như Việt Nam. Không những thế, bản thân các cơ chế do các nước vừa và nhỏ dẫn dắt trong khu vực cũng phải chịu những sức ép cạnh tranh từ các cơ chế đa phương do nước lớn thúc đẩy. Do đó, trong thời gian tới, Việt Nam cần tranh thủ phát huy các khía cạnh tích cực, đi kèm với việc thực hiện các chính sách phù hợp để khắc phục hạn chế của quá trình phân tán quyền lực và CNĐP cạnh tranh đang ngày càng hiện diện

²⁹ Đặng Đình Quý (chủ biên), *Chủ nghĩa đa phương trên thế giới và đối ngoại đa phương của Việt Nam*.

mạnh mẽ trong nền chính trị quốc tế; từ đó phục vụ đắc lực cho việc thu hút các nguồn lực quốc tế hỗ trợ thực hiện các mục tiêu quốc gia trong kỷ nguyên vươn mình của dân tộc./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Đặng Đình Quý. *Chủ nghĩa đa phương trên thế giới và đối ngoại đa phương của Việt Nam*. Hà Nội: Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, 2019.
2. Hoàng Khắc Nam. “Các yếu tố tinh thần trong quyền lực của quốc gia.” *Tạp chí Khoa học Xã hội và Nhân văn* (Đại học Quốc gia Hà Nội) 26 (2010): 221-229.

Tiếng Anh

3. Acharya, Amitav. “Realism, Institutionalism. and the Asian Economic Crisis”. *Contemporary Southeast Asia* 21, no. 1 (1999): 1-29.
4. Dekker, Brigitte, Sico van der Meer and Maaïke Okano-Heijmans. “The multilateral system under stress: Charting Europe’s path forward”. *Neitherland Institute of International Relations*. Clingendael Report. 2019.
5. Guzzini, Stefano and Iver Neumann, eds. *The diffusion of power in global governance: International political economy meets Foucault*. Springer, 2012.
6. He, Kai. “Contested multilateralism 2.0 and regional order transition: causes and implications”. *The Pacific Review* 32.2 (2019): 210-220.
7. He, Kai. *Contested ideas of regionalism in Asia*. Routledge. 2016.

8. Kegley, JR. Charles W. and Gregory A Raymond. *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics* (Chapter 6). Boston, MA: Wadsworth. 2010.
9. Keohane, Robert O. and Joseph S.Nye. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Springer (1977).
10. Kreuder-Sonnen, Christian, and Bernhard Zangl. “Varieties of contested multilateralism: Positive and negative consequences for the constitutionalisation of multilateral institutions.” *Global Constitutionalism* 5, no. 3 (2016): 327-343.
11. Langenhove, Luk Van. “The Transformation of multilateralism mode 1.0 to mode 2.0.” *Global Policy* 1, no. 3 (2010): 263-270.
12. Layne, Christopher. “The Global Power Shift from West to East”. *National Interest* 119, (2012): 21-31.
13. Milner, Helen V., and Andrew Moravcsik, eds. *Power, interdependence, and non-state actors in world politics*. Princeton University Press, 2009.
14. Morse, Julia and Robert Keohane. “Contested Multilateralism.” *The Review of International Organizations* 9 (2014): 385-412.
15. Newman, Edward, Ramesh Thakur, and John Triman. *Multilateralism under challenge: Power, international order, and structural change*. Academic Foundation, 2006.
16. Onuf, Nicholas. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Routledge. 2012.
17. Singh, Jatinder Pal. “Diffusion of power and diplomacy: New meanings, problem solving, and deadlocks in multilateral negotiations.” *International Negotiation* 20, no. 1 (2015): 73-88.