

CHÍNH SÁCH ỨNG PHÓ CỦA CÁC QUỐC GIA NHỎ NAM Á TRƯỚC BIẾN ĐỘNG ĐỊA CHÍNH TRỊ TOÀN CẦU: NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP BHUTAN VÀ MALDIVES

TS. Trần Kim Bá
Viện NC Nam Á, Tây Á và Châu Phi

1. Mở đầu

Trong những thập niên đầu của thế kỷ XXI, môi trường quốc tế đang chứng kiến những chuyển biến sâu sắc, tác động trực tiếp đến cấu trúc quyền lực toàn cầu và cách thức các quốc gia xây dựng chiến lược phát triển. Nếu trong giai đoạn sau Chiến tranh Lạnh, nhiều học giả cho rằng thế giới vận hành trong một trật tự tương đối ổn định với vai trò nổi bật của một số trung tâm quyền lực lớn, thì hiện nay hệ thống quốc tế đang chuyển dịch theo hướng đa cực, đa trung tâm với sự cạnh tranh ngày càng rõ nét giữa các chủ thể quyền lực.

Sự nổi lên của các trung tâm quyền lực mới, đặc biệt là sự gia tăng vai trò của Trung Quốc, sự điều chỉnh chiến lược của Hoa Kỳ, sự phát triển của Ấn Độ và những thay đổi trong quan hệ giữa các cường quốc đang tạo ra những biến động đáng kể trong môi trường địa chính trị toàn cầu. Cạnh tranh giữa các nước lớn hiện nay không chỉ diễn ra trong lĩnh vực quân sự – an ninh truyền thống mà còn mở rộng sang các lĩnh vực kinh tế, công nghệ, năng lượng, thương mại, chuỗi cung ứng và ảnh hưởng thể chế (Nye, 2011).

Bên cạnh cạnh tranh chiến lược giữa các cường quốc, thế giới cũng đang phải đối mặt với nhiều thách thức phi truyền thống có tính xuyên quốc gia như biến đổi khí hậu, an ninh năng lượng, an ninh lương thực, dịch bệnh, di cư và các vấn đề liên quan đến quản trị không gian mạng. Những vấn đề này làm gia tăng tính bất định của môi trường quốc tế, khiến các quốc gia, đặc biệt là những nước có quy mô nhỏ và nguồn lực hạn chế, phải đối mặt với yêu cầu điều chỉnh chính sách thường xuyên nhằm duy trì ổn định và bảo đảm lợi ích quốc gia.

Theo cách tiếp cận của lý thuyết quan hệ quốc tế, các quốc gia nhỏ thường có mức độ phụ thuộc lớn hơn vào môi trường bên ngoài do hạn chế về nguồn lực vật chất, khả năng định hình luật chơi quốc tế và năng lực tự bảo vệ trước các cú sốc bên ngoài (Hey, 2003). Tuy nhiên, điều đó không đồng nghĩa với việc các quốc gia nhỏ hoàn toàn bị

động. Thực tế cho thấy nhiều quốc gia nhỏ đã xây dựng các chiến lược thích ứng linh hoạt thông qua ngoại giao đa phương, cân bằng quan hệ giữa các nước lớn, khai thác lợi thế riêng và điều chỉnh chính sách phát triển phù hợp với bối cảnh mới.

Khu vực Nam Á là một trong những không gian địa chính trị chịu ảnh hưởng rõ nét từ những biến động trên. Đây là khu vực có vị trí chiến lược quan trọng, nằm giữa các tuyến giao thương quốc tế lớn, kết nối Ấn Độ Dương với các khu vực kinh tế năng động của thế giới. Đồng thời, Nam Á cũng là khu vực tồn tại nhiều yếu tố phức tạp như cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn, bất ổn chính trị, tranh chấp lãnh thổ, chênh lệch phát triển và những thách thức nghiêm trọng từ biến đổi khí hậu.

Trong cấu trúc địa chính trị mới tại châu Á, Ấn Độ ngày càng khẳng định vai trò là một trung tâm quyền lực đang nổi lên, trong khi Trung Quốc mở rộng ảnh hưởng thông qua các sáng kiến kết nối, đầu tư và hợp tác kinh tế. Sự tương tác giữa các nước lớn này tạo ra những cơ hội phát triển nhưng đồng thời cũng đặt các quốc gia nhỏ trong khu vực trước bài toán lựa chọn chính sách phù hợp nhằm duy trì quyền tự chủ chiến lược.

Trong bối cảnh đó, Bhutan và Maldives là hai trường hợp nghiên cứu có ý nghĩa tiêu biểu.

Bhutan là một quốc gia nhỏ nằm trong khu vực Nam Á, có vị trí đặc biệt khi tiếp giáp với Trung Quốc và có quan hệ lịch sử, kinh tế, an ninh chặt chẽ với Ấn Độ. Do vị trí địa chính trị nhạy cảm, Bhutan luôn phải cân bằng giữa việc duy trì quan hệ với các nước lớn và bảo vệ lợi ích quốc gia. Thay vì theo đuổi cạnh tranh quyền lực, Bhutan lựa chọn cách tiếp cận dựa trên ngoại giao thận trọng, phát triển bền vững và khai thác các lợi thế nội tại như năng lượng thủy điện, môi trường tự nhiên và mô hình phát triển dựa trên chỉ số Tổng Hạnh phúc Quốc gia (Gross National Happiness).

Trong khi đó, Maldives là một quốc đảo nhỏ nằm tại trung tâm Ấn Độ Dương, có vị trí quan trọng đối với các tuyến hàng hải quốc tế. Với đặc điểm địa lý đặc thù, Maldives chịu tác động mạnh từ các vấn đề địa chính trị biển, cạnh tranh ảnh hưởng giữa các nước lớn và các thách thức nghiêm trọng từ biến đổi khí hậu. Sự tồn tại và phát triển của Maldives gắn chặt với khả năng duy trì ổn định chính trị, phát triển kinh tế biển, bảo vệ môi trường và xây dựng quan hệ đối ngoại linh hoạt.

Điểm chung của Bhutan và Maldives là đều là những quốc gia nhỏ, có nguồn lực hạn chế nhưng lại nằm trong những không gian địa chính trị có ý nghĩa chiến lược. Chính vì vậy, nghiên cứu cách thức hai quốc gia này xây dựng và điều chỉnh chính sách ứng phó trước các biến động toàn cầu có ý nghĩa quan trọng trong việc nhận diện vai trò của các quốc gia nhỏ trong quan hệ quốc tế hiện đại. Từ góc độ chính sách công, vấn đề đặt ra không chỉ là các quốc gia nhỏ chịu tác động như thế nào từ biến động địa chính trị, mà quan trọng hơn là họ đã xây dựng những chính sách gì để thích ứng, giảm thiểu rủi ro và tận dụng cơ hội phát triển. Việc phân tích trường hợp Bhutan và Maldives vì vậy có thể góp phần làm rõ mối quan hệ giữa môi trường quốc tế và quá trình hoạch định, điều chỉnh chính sách quốc gia.

2. CHÍNH SÁCH ỨNG PHÓ CỦA BHUTAN TRƯỚC BIẾN ĐỘNG ĐỊA CHÍNH TRỊ TOÀN CẦU

2.1. Bối cảnh địa chính trị và những thách thức đặt ra đối với Bhutan

Bhutan là một quốc gia nhỏ nằm tại khu vực Nam Á, có vị trí địa chiến lược đặc biệt khi nằm giữa hai quốc gia có ảnh hưởng lớn tại châu Á là Ấn Độ và Trung Quốc. Với diện tích và quy mô dân số tương đối nhỏ, Bhutan không phải là một trung tâm quyền lực về kinh tế hoặc quân sự, tuy nhiên vị trí địa lý của quốc gia này khiến Bhutan trở thành một không gian có ý nghĩa trong tính toán chiến lược của các nước lớn tại khu vực Himalaya.

Khác với nhiều quốc gia nhỏ lựa chọn dựa vào một liên minh an ninh hoặc phụ thuộc mạnh vào một đối tác bên ngoài, Bhutan theo đuổi cách tiếp cận thận trọng trong quan hệ quốc tế, tập trung duy trì ổn định, bảo vệ chủ quyền và tạo môi trường thuận lợi cho phát triển kinh tế – xã hội. Chính sách đối ngoại của Bhutan trong nhiều thập niên qua được xây dựng trên nguyên tắc bảo đảm lợi ích quốc gia, hạn chế bị cuốn vào cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn.

Trong bối cảnh cạnh tranh ảnh hưởng giữa Ấn Độ và Trung Quốc ngày càng gia tăng, Bhutan phải đối mặt với bài toán cân bằng quan hệ. Hai nước láng giềng này đều có vai trò quan trọng đối với an ninh và phát triển của Bhutan. Ấn Độ từ lâu là đối tác kinh tế, thương mại và an ninh quan trọng nhất của Bhutan, trong khi quan hệ giữa Bhutan và Trung Quốc tập trung nhiều vào vấn đề biên giới và các cuộc đàm phán nhằm duy trì ổn định khu vực.

Sự thay đổi trong cấu trúc quyền lực khu vực khiến môi trường chiến lược của Bhutan trở nên phức tạp hơn. Cạnh tranh giữa các nước lớn không chỉ giới hạn ở lĩnh vực an ninh truyền thống mà còn mở rộng sang các lĩnh vực như kết nối hạ tầng, thương mại, năng lượng và ảnh hưởng ngoại giao. Điều này đặt ra yêu cầu đối với Bhutan trong việc duy trì tính linh hoạt của chính sách đối ngoại và nâng cao khả năng tự chủ trong quá trình phát triển.

Theo cách tiếp cận của các nghiên cứu về quốc gia nhỏ, hạn chế về nguồn lực không đồng nghĩa với việc các quốc gia nhỏ hoàn toàn bị động trong quan hệ quốc tế. Ngược lại, nhiều quốc gia nhỏ có thể sử dụng ngoại giao, thể chế quốc tế và các lợi thế riêng để gia tăng khả năng thích ứng (Hey, 2003). Trường hợp Bhutan cho thấy một quốc gia nhỏ có thể duy trì vị thế thông qua chính sách cân bằng, lựa chọn lĩnh vực hợp tác phù hợp và xây dựng hình ảnh quốc gia dựa trên các giá trị đặc thù.

2.2. Chính sách đối ngoại thận trọng và chiến lược cân bằng quan hệ với các nước lớn

Một trong những đặc điểm nổi bật trong chính sách ứng phó của Bhutan trước biến động địa chính trị là duy trì chính sách đối ngoại thận trọng, tránh tham gia trực tiếp vào cạnh tranh quyền lực giữa các nước lớn.

Trong quan hệ với Ấn Độ, Bhutan duy trì mối quan hệ hợp tác sâu rộng trên nhiều lĩnh vực như thương mại, đầu tư, năng lượng và an ninh. Ấn Độ là đối tác quan trọng trong phát triển cơ sở hạ tầng, hỗ trợ tài chính và hợp tác năng lượng của Bhutan. Đặc biệt, lĩnh vực thủy điện trở thành một trụ cột trong quan hệ kinh tế song phương, giúp Bhutan khai thác nguồn lực tự nhiên và tạo nguồn thu phục vụ phát triển. Tuy nhiên, trước sự thay đổi của môi trường khu vực, Bhutan cũng từng bước mở rộng quan hệ đối ngoại nhằm tăng cường tính đa dạng trong hợp tác quốc tế. Việc duy trì quan hệ với các tổ chức quốc tế, thúc đẩy ngoại giao đa phương và tham gia các cơ chế hợp tác khu vực giúp Bhutan giảm thiểu sự phụ thuộc vào một đối tác duy nhất.

Trong quan hệ với Trung Quốc, Bhutan duy trì cách tiếp cận thận trọng, đặc biệt liên quan đến vấn đề biên giới. Việc giải quyết các vấn đề biên giới được Bhutan tiếp cận thông qua đối thoại và đàm phán nhằm duy trì ổn định, tránh để các tranh chấp ảnh hưởng đến môi trường phát triển quốc gia. Có thể thấy, chính sách đối ngoại của Bhutan phản ánh một chiến lược ứng phó đặc trưng của quốc gia nhỏ: không cạnh tranh quyền

lực trực tiếp mà tập trung vào quản trị quan hệ, duy trì không gian chiến lược và bảo vệ khả năng tự quyết trong hoạch định chính sách.

2.3. Chính sách phát triển bền vững như một công cụ ứng phó chiến lược

Bên cạnh chính sách đối ngoại, Bhutan còn nổi bật với mô hình phát triển bền vững dựa trên triết lý “Tổng Hạnh phúc Quốc gia” (Gross National Happiness – GNH). Đây là cách tiếp cận phát triển đặc thù, nhấn mạnh rằng phát triển quốc gia không chỉ được đánh giá thông qua tốc độ tăng trưởng kinh tế mà còn dựa trên sự cân bằng giữa phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường, bảo tồn văn hóa và quản trị tốt.

Trong bối cảnh các thách thức toàn cầu ngày càng gia tăng, mô hình này giúp Bhutan xây dựng một hình ảnh quốc gia khác biệt, đồng thời tạo nền tảng cho các chính sách phát triển dài hạn. Thay vì ưu tiên khai thác tài nguyên theo hướng ngắn hạn, Bhutan hướng tới khai thác hợp lý các nguồn lực tự nhiên gắn với bảo vệ hệ sinh thái. Chính sách phát triển bền vững cũng giúp Bhutan tăng khả năng thích ứng trước các tác động bên ngoài, đặc biệt là biến đổi khí hậu. Với địa hình núi cao, Bhutan chịu nhiều rủi ro từ thiên tai, biến đổi hệ sinh thái và các hiện tượng khí hậu cực đoan. Những tác động này ảnh hưởng trực tiếp đến các lĩnh vực quan trọng như nông nghiệp, cơ sở hạ tầng và năng lượng. Các đánh giá của Ngân hàng Thế giới cho thấy Bhutan có mức độ phụ thuộc cao vào thủy điện, trong khi lĩnh vực này chịu ảnh hưởng ngày càng lớn từ rủi ro khí hậu. Do đó, việc nâng cao khả năng chống chịu khí hậu và đa dạng hóa nền kinh tế trở thành một ưu tiên chính sách quan trọng của Bhutan trong giai đoạn hiện nay.

2.4. Chính sách năng lượng sạch và khai thác lợi thế quốc gia

Một trong những lĩnh vực thể hiện rõ nhất năng lực ứng phó chính sách của Bhutan là phát triển năng lượng sạch, đặc biệt là thủy điện.

Bhutan sở hữu tiềm năng thủy điện lớn nhờ hệ thống sông ngòi bắt nguồn từ khu vực Himalaya. Trong nhiều năm, thủy điện trở thành động lực quan trọng của nền kinh tế, vừa đáp ứng nhu cầu năng lượng trong nước, vừa tạo nguồn thu thông qua xuất khẩu điện sang Ấn Độ.

Từ góc độ chính sách công, phát triển thủy điện của Bhutan không chỉ là lựa chọn kinh tế mà còn là chiến lược tận dụng lợi thế quốc gia trong bối cảnh chuyển dịch năng lượng toàn cầu. Việc theo đuổi năng lượng sạch giúp Bhutan nâng cao vị thế trong các

chương trình hợp tác khí hậu quốc tế và xây dựng hình ảnh là một quốc gia có trách nhiệm về môi trường. Tuy nhiên, sự phụ thuộc lớn vào thủy điện cũng tạo ra những thách thức mới. Biến đổi khí hậu có thể ảnh hưởng đến nguồn nước, hoạt động sản xuất điện và sự ổn định của nguồn thu quốc gia. Vì vậy, chính sách hiện nay của Bhutan đang hướng tới tăng cường khả năng chống chịu của ngành năng lượng, cải thiện quản trị tài nguyên và tìm kiếm các hướng phát triển kinh tế đa dạng hơn.

2.5. Đánh giá chung về chính sách ứng phó của Bhutan

Qua nghiên cứu trường hợp Bhutan có thể thấy, chính sách ứng phó của quốc gia này trước biến động địa chính trị toàn cầu được xây dựng trên ba nền tảng chính:

Thứ nhất, duy trì chính sách đối ngoại linh hoạt nhằm cân bằng quan hệ với các nước lớn, bảo vệ chủ quyền và không gian chiến lược.

Thứ hai, sử dụng mô hình phát triển bền vững như một công cụ nâng cao khả năng thích ứng quốc gia trước các thách thức toàn cầu.

Thứ ba, khai thác có chọn lọc các lợi thế nội tại, đặc biệt trong lĩnh vực năng lượng sạch, để tạo nguồn lực phát triển và nâng cao vị thế quốc tế.

Tuy nhiên, Bhutan cũng đối mặt với những hạn chế như quy mô thị trường nhỏ, mức độ phụ thuộc vào một số lĩnh vực kinh tế chủ đạo và những rủi ro từ cạnh tranh địa chính trị trong khu vực. Điều này cho thấy khả năng thích ứng của Bhutan phụ thuộc không chỉ vào lựa chọn chính sách hiện tại mà còn vào năng lực tiếp tục điều chỉnh chính sách trong tương lai. Nhìn tổng thể, Bhutan là một ví dụ điển hình cho thấy các quốc gia nhỏ có thể ứng phó với biến động địa chính trị không chỉ bằng sức mạnh vật chất, mà còn thông qua ngoại giao linh hoạt, quản trị hiệu quả và lựa chọn mô hình phát triển phù hợp với điều kiện quốc gia.

3. Chính sách ứng phó của Maldives trước biến động địa chính trị toàn cầu

Nếu Bhutan đại diện cho trường hợp một quốc gia nhỏ nằm trong không gian địa chính trị lục địa với bài toán cân bằng quan hệ giữa các nước lớn, thì Maldives là một ví dụ điển hình về cách một quốc đảo nhỏ ứng phó với những thay đổi của môi trường quốc tế thông qua việc kết hợp giữa chính sách đối ngoại linh hoạt, khai thác lợi thế địa kinh tế biển và xây dựng năng lực thích ứng trước các thách thức phi truyền thống. Maldives là một quốc đảo nằm tại trung tâm Ấn Độ Dương, gồm gần 1.200 đảo san hô với phần lớn diện tích lãnh thổ nằm ở độ cao rất thấp so với mực nước biển. Vị trí địa

lý đặc thù này khiến Maldives vừa có giá trị chiến lược về mặt hàng hải, vừa là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nghiêm trọng nhất từ biến đổi khí hậu. Trong nhiều nghiên cứu về các quốc đảo nhỏ đang phát triển (Small Island Developing States – SIDS), Maldives thường được xem là trường hợp tiêu biểu cho sự đan xen giữa các vấn đề địa chính trị truyền thống và các thách thức an ninh phi truyền thống (United Nations, 2023).

Trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược tại Ấn Độ Dương ngày càng gia tăng, Maldives trở thành một không gian có ý nghĩa quan trọng trong tính toán của các nước lớn, đặc biệt là Ấn Độ và Trung Quốc. Tuy nhiên, với quy mô hạn chế về kinh tế, dân số và năng lực quốc phòng, Maldives không theo đuổi chính sách đối đầu mà lựa chọn cách tiếp cận dựa trên việc duy trì quan hệ cân bằng, khai thác hợp tác quốc tế và bảo đảm lợi ích phát triển quốc gia.

3.1. Điều chỉnh chính sách đối ngoại trong môi trường cạnh tranh ảnh hưởng tại Ấn Độ Dương

Trong những năm gần đây, Ấn Độ Dương ngày càng trở thành một không gian cạnh tranh chiến lược quan trọng. Sự gia tăng hiện diện kinh tế, ngoại giao và hạ tầng của Trung Quốc thông qua các sáng kiến kết nối khu vực, cùng với vai trò truyền thống của Ấn Độ trong không gian Nam Á, đã tạo ra môi trường đối ngoại phức tạp đối với các quốc gia nhỏ như Maldives.

Vị trí địa lý của Maldives khiến quốc gia này có ý nghĩa vượt ra ngoài quy mô lãnh thổ. Các tuyến hàng hải đi qua Ấn Độ Dương giữ vai trò quan trọng đối với thương mại và vận chuyển năng lượng toàn cầu, do đó việc duy trì ảnh hưởng và quan hệ hợp tác tại khu vực này luôn là một nội dung được các nước lớn quan tâm.

Trong quan hệ với Ấn Độ, Maldives duy trì mối quan hệ hợp tác lâu dài trong nhiều lĩnh vực như an ninh biển, phát triển cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế và hỗ trợ phát triển. Ấn Độ được xem là một trong những đối tác quan trọng nhất của Maldives, đặc biệt trong các vấn đề liên quan đến an ninh và ứng phó khẩn cấp. Tuy nhiên, cùng với sự mở rộng ảnh hưởng của Trung Quốc tại khu vực Ấn Độ Dương, Maldives cũng tăng cường quan hệ kinh tế và đầu tư với nhiều đối tác khác nhau. Điều này phản ánh xu hướng chung của các quốc gia nhỏ trong việc đa dạng hóa quan hệ đối ngoại nhằm tránh sự phụ thuộc quá mức vào một cường quốc duy nhất.

Theo quan điểm của các nghiên cứu về chính sách đối ngoại của quốc gia nhỏ, việc duy trì khả năng lựa chọn giữa các đối tác lớn là một trong những phương thức quan trọng giúp các quốc gia nhỏ bảo vệ quyền tự chủ chiến lược (Baldacchino & Wivel, 2020). Trường hợp Maldives cho thấy chính sách đối ngoại không chỉ là công cụ xử lý các vấn đề an ninh mà còn là phương tiện phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế và nâng cao khả năng thích ứng quốc gia. Trong môi trường cạnh tranh ngày càng phức tạp, thách thức lớn nhất đối với Maldives là duy trì sự cân bằng giữa việc tận dụng nguồn lực từ bên ngoài và bảo đảm rằng các hợp tác quốc tế không làm suy giảm khả năng tự chủ trong hoạch định chính sách.

3.2. Chính sách phát triển kinh tế biển và du lịch như một chiến lược thích ứng

Khác với nhiều quốc gia nhỏ dựa vào tài nguyên thiên nhiên hoặc công nghiệp chế biến, nền kinh tế Maldives phụ thuộc mạnh vào khu vực dịch vụ, đặc biệt là du lịch. Du lịch đóng vai trò trung tâm trong tạo việc làm, thu nhập ngoại tệ và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của quốc gia này.

Tuy nhiên, sự phụ thuộc lớn vào du lịch cũng tạo ra những rủi ro đáng kể. Đại dịch COVID-19 đã cho thấy mức độ dễ tổn thương của các nền kinh tế phụ thuộc vào du lịch quốc tế khi các cú sốc bên ngoài có thể nhanh chóng làm gián đoạn hoạt động kinh tế. Bên cạnh đó, biến đổi khí hậu và suy giảm hệ sinh thái biển cũng đe dọa trực tiếp đến nền tảng phát triển dài hạn của Maldives.

Trước những thách thức này, Maldives từng bước điều chỉnh chính sách phát triển theo hướng tăng cường tính bền vững, trong đó chú trọng bảo vệ môi trường biển, quản lý tài nguyên ven biển và phát triển các mô hình du lịch thân thiện với môi trường. Từ góc độ chính sách công, sự điều chỉnh này phản ánh quá trình chuyển đổi từ mô hình phát triển dựa chủ yếu vào khai thác lợi thế tự nhiên sang mô hình phát triển gắn với khả năng chống chịu dài hạn. Theo World Bank (2024), đối với các quốc đảo nhỏ, việc nâng cao năng lực thích ứng trước các cú sốc môi trường và kinh tế là điều kiện quan trọng để duy trì phát triển bền vững. Chính sách phát triển kinh tế biển của Maldives vì vậy không chỉ nhằm mục tiêu tăng trưởng kinh tế mà còn gắn với yêu cầu bảo vệ chủ quyền không gian biển, duy trì sinh kế của cộng đồng dân cư và nâng cao vị thế quốc gia trong các diễn đàn quốc tế về biển và khí hậu.

3.3. Chính sách ứng phó biến đổi khí hậu và thách thức an ninh phi truyền thống

Một trong những đặc điểm nổi bật nhất trong chính sách ứng phó của Maldives là việc đặt vấn đề biến đổi khí hậu ở vị trí trung tâm trong chiến lược phát triển quốc gia. Do phần lớn lãnh thổ nằm ở độ cao thấp, Maldives được xem là một trong những quốc gia chịu rủi ro cao nhất trước hiện tượng nước biển dâng. Các tác động của biến đổi khí hậu không chỉ ảnh hưởng đến môi trường tự nhiên mà còn liên quan trực tiếp đến an ninh con người, sinh kế, cơ sở hạ tầng và sự tồn tại lâu dài của quốc gia.

Khác với cách tiếp cận truyền thống coi an ninh chủ yếu gắn với quân sự, Maldives thúc đẩy cách tiếp cận an ninh mở rộng, trong đó biến đổi khí hậu được xem là một vấn đề an ninh quốc gia. Chính phủ Maldives đã tích cực tham gia các cơ chế hợp tác quốc tế về khí hậu, vận động sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế và thúc đẩy các chương trình thích ứng. Trong các diễn đàn quốc tế, Maldives thường nhấn mạnh rằng những quốc gia đóng góp ít nhất vào biến đổi khí hậu lại là những quốc gia chịu tác động nặng nề nhất. Cách tiếp cận này giúp Maldives xây dựng vai trò ngoại giao dựa trên vấn đề khí hậu, qua đó gia tăng tiếng nói của một quốc gia nhỏ trong các vấn đề toàn cầu. Theo United Nations Development Programme (UNDP, 2022), năng lực thích ứng của các quốc gia nhỏ phụ thuộc không chỉ vào nguồn lực trong nước mà còn vào khả năng huy động hợp tác quốc tế, xây dựng thể chế quản trị hiệu quả và phát triển các chính sách dài hạn.

3.4. Đánh giá chung về chính sách ứng phó của Maldives

Qua trường hợp Maldives có thể thấy, chính sách ứng phó của một quốc gia nhỏ trước biến động địa chính trị toàn cầu không chỉ giới hạn trong lĩnh vực đối ngoại mà bao gồm sự kết hợp giữa ngoại giao, phát triển kinh tế và quản trị các thách thức phi truyền thống. Điểm nổi bật trong cách tiếp cận của Maldives là khả năng biến những hạn chế về quy mô thành động lực xây dựng các chính sách phù hợp với đặc điểm quốc gia. Thông qua việc phát triển kinh tế biển, thúc đẩy ngoại giao khí hậu và duy trì quan hệ hợp tác với nhiều đối tác quốc tế, Maldives từng bước nâng cao khả năng thích ứng trước môi trường quốc tế thay đổi.

Tuy nhiên, Maldives cũng đối mặt với nhiều thách thức lớn. Sự phụ thuộc vào du lịch, quy mô kinh tế nhỏ, nguy cơ tổn thương trước biến đổi khí hậu và sự cạnh tranh

ảnh hưởng giữa các nước lớn khiến quá trình hoạch định chính sách của quốc gia này luôn chịu nhiều sức ép. Nhìn tổng thể, trường hợp Maldives cho thấy năng lực thích ứng của quốc gia nhỏ phụ thuộc vào khả năng kết hợp giữa chính sách đối ngoại linh hoạt, khai thác lợi thế địa chiến lược và xây dựng các chính sách phát triển có khả năng chống chịu trước các biến động toàn cầu.

4. So sánh chính sách ứng phó của Bhutan và Maldives và một số hàm ý chính sách

4.1. Những điểm tương đồng trong chính sách ứng phó của Bhutan và Maldives

Mặc dù có sự khác biệt đáng kể về điều kiện địa lý, cấu trúc kinh tế và vị trí chiến lược, Bhutan và Maldives đều là những trường hợp tiêu biểu cho thấy vai trò của chính sách ứng phó đối với các quốc gia nhỏ trong bối cảnh địa chính trị toàn cầu biến động. Điểm chung quan trọng nhất giữa hai quốc gia này là việc không lựa chọn cách tiếp cận cạnh tranh quyền lực trực tiếp mà tập trung vào việc xây dựng năng lực thích ứng, duy trì không gian chiến lược và tận dụng các nguồn lực bên ngoài phục vụ mục tiêu phát triển quốc gia.

Trong quan hệ quốc tế, các quốc gia nhỏ thường phải đối mặt với sự bất cân xứng về quyền lực so với các nước lớn. Hạn chế về quy mô kinh tế, năng lực quân sự và ảnh hưởng quốc tế khiến các quốc gia này khó có khả năng định hình môi trường bên ngoài theo mong muốn của mình. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu cho rằng các quốc gia nhỏ vẫn có thể duy trì mức độ tự chủ nhất định thông qua việc lựa chọn chính sách phù hợp, phát huy vai trò của ngoại giao, tham gia các thể chế quốc tế và xây dựng các lĩnh vực lợi thế riêng (Hey, 2003; Baldacchino & Wivel, 2020).

Trường hợp Bhutan và Maldives cho thấy cả hai quốc gia đều sử dụng chính sách đối ngoại như một công cụ quan trọng nhằm quản lý sự phụ thuộc vào môi trường bên ngoài. Bhutan duy trì cách tiếp cận cân bằng trong quan hệ với Ấn Độ và Trung Quốc, trong khi Maldives tìm kiếm sự cân bằng giữa các đối tác lớn trong không gian Ấn Độ Dương. Dù phương thức triển khai khác nhau, mục tiêu chung của hai quốc gia đều là bảo đảm quyền tự chủ trong hoạch định chính sách và tránh bị cuốn vào cạnh tranh chiến lược giữa các nước lớn.

Một điểm tương đồng khác là cả Bhutan và Maldives đều nhận thức rõ rằng phát triển bền vững là một yếu tố quan trọng trong năng lực thích ứng quốc gia. Bhutan lựa chọn mô hình phát triển dựa trên bảo vệ môi trường, năng lượng sạch và triết lý Tổng Hạnh phúc Quốc gia; trong khi Maldives tập trung vào phát triển kinh tế biển, du lịch bền vững và thích ứng biến đổi khí hậu. Điều này phản ánh sự thay đổi trong tư duy quản trị quốc gia hiện đại, khi năng lực chống chịu trước các cú sốc bên ngoài trở thành một tiêu chí quan trọng của phát triển. Theo Chương trình Phát triển Liên hợp quốc, các quốc gia nhỏ thường chịu tác động mạnh hơn từ các cuộc khủng hoảng toàn cầu do hạn chế về nguồn lực và khả năng đa dạng hóa nền kinh tế. Vì vậy, việc xây dựng các chính sách thích ứng dài hạn, tăng cường năng lực thể chế và mở rộng hợp tác quốc tế có vai trò quan trọng trong việc nâng cao khả năng chống chịu của các quốc gia này (UNDP, 2022).

4.2. Những điểm khác biệt trong cách thức ứng phó chính sách

Bên cạnh những điểm tương đồng, Bhutan và Maldives cũng thể hiện hai mô hình ứng phó khác nhau xuất phát từ đặc điểm địa chính trị riêng biệt.

Đối với Bhutan, thách thức lớn nhất đến từ vị trí địa lý nằm giữa hai nước lớn tại châu Á. Vì vậy, trọng tâm trong chính sách ứng phó của Bhutan là duy trì cân bằng chiến lược, bảo vệ chủ quyền và tạo môi trường ổn định để phát triển. Chính sách của Bhutan mang tính chất “ngoại giao thận trọng”, trong đó ưu tiên đối thoại, hạn chế đối đầu và khai thác các lĩnh vực hợp tác phù hợp với lợi ích quốc gia.

Trong khi đó, Maldives đối mặt với những thách thức khác biệt do đặc điểm là một quốc đảo nhỏ nằm trên không gian biển chiến lược. Ngoài cạnh tranh ảnh hưởng giữa các nước lớn, Maldives còn phải giải quyết những vấn đề mang tính tồn vong như biến đổi khí hậu, nước biển dâng và bảo vệ hệ sinh thái biển. Vì vậy, chính sách ứng phó của Maldives có xu hướng kết hợp giữa ngoại giao chiến lược, phát triển kinh tế biển và vận động hợp tác quốc tế về khí hậu.

Sự khác biệt này cho thấy không tồn tại một mô hình chính sách chung áp dụng cho mọi quốc gia nhỏ. Hiệu quả của chính sách ứng phó phụ thuộc vào khả năng nhận diện đúng đặc điểm quốc gia, xác định các ưu tiên chiến lược và lựa chọn công cụ chính sách phù hợp với điều kiện thực tế.

4.3. Một số bài học từ trường hợp Bhutan và Maldives

Từ nghiên cứu trường hợp Bhutan và Maldives có thể rút ra một số bài học quan trọng về chính sách ứng phó của các quốc gia nhỏ trong bối cảnh biến động địa chính trị toàn cầu.

Thứ nhất, năng lực thích ứng chính sách là yếu tố quyết định khả năng duy trì ổn định của quốc gia nhỏ. Trong môi trường quốc tế nhiều biến động, các quốc gia không chỉ cần phản ứng trước các vấn đề phát sinh mà còn phải xây dựng năng lực dự báo, nhận diện sớm các rủi ro và điều chỉnh chính sách kịp thời.

Kinh nghiệm của Bhutan và Maldives cho thấy sự linh hoạt trong hoạch định chính sách có thể trở thành một nguồn lực quan trọng. Một quốc gia nhỏ không thể cạnh tranh bằng quy mô quyền lực, nhưng có thể nâng cao vị thế thông qua khả năng quản trị hiệu quả, lựa chọn chiến lược phù hợp và tận dụng các cơ hội hợp tác quốc tế.

Thứ hai, chính sách đối ngoại của quốc gia nhỏ cần hướng tới mục tiêu duy trì cân bằng và đa dạng hóa quan hệ. Cả Bhutan và Maldives đều cho thấy việc phụ thuộc quá mức vào một đối tác bên ngoài có thể tạo ra những rủi ro nhất định. Vì vậy, mở rộng hợp tác nhưng vẫn duy trì quyền tự chủ trong quyết định chính sách là một nguyên tắc quan trọng đối với các quốc gia có quy mô hạn chế.

Thứ ba, phát triển bền vững ngày càng trở thành một công cụ chính sách quan trọng. Trong bối cảnh các thách thức phi truyền thống gia tăng, những lĩnh vực như năng lượng sạch, bảo vệ môi trường, kinh tế xanh và thích ứng khí hậu không còn chỉ là vấn đề phát triển mà đã trở thành một phần của chiến lược bảo đảm an ninh quốc gia.

4.4. Một số hàm ý tham khảo đối với Việt Nam

Mặc dù Việt Nam có quy mô và vị thế khác biệt so với Bhutan và Maldives, kinh nghiệm của hai quốc gia nhỏ này vẫn mang lại một số giá trị tham khảo trong quá trình hoạch định chính sách.

Trước hết, nghiên cứu trường hợp Bhutan và Maldives cho thấy tầm quan trọng của việc duy trì khả năng dự báo chiến lược trong bối cảnh môi trường quốc tế thay đổi nhanh chóng. Đối với các quốc gia đang phát triển, việc nhận diện sớm xu hướng vận động của thế giới giúp giảm thiểu rủi ro và chủ động điều chỉnh chính sách.

Bên cạnh đó, việc duy trì cân bằng trong quan hệ với các đối tác lớn là một kinh nghiệm đáng chú ý. Trong bối cảnh cạnh tranh chiến lược ngày càng gia tăng, khả năng mở rộng hợp tác nhưng vẫn bảo đảm lợi ích quốc gia là yếu tố quan trọng nhằm duy trì

môi trường phát triển ổn định. Ngoài ra, bài học từ Bhutan và Maldives cũng cho thấy vai trò ngày càng lớn của các chính sách phát triển bền vững. Việc kết hợp giữa tăng trưởng kinh tế, bảo vệ môi trường và nâng cao năng lực chống chịu trước các thách thức toàn cầu là yêu cầu quan trọng đối với các quốc gia trong giai đoạn hiện nay.

5. Kết luận

Nghiên cứu trường hợp Bhutan và Maldives cho thấy các quốc gia nhỏ không hoàn toàn bị động trước những biến động của hệ thống quốc tế. Mặc dù chịu nhiều hạn chế về nguồn lực và vị thế, các quốc gia này vẫn có thể xây dựng những chính sách ứng phó phù hợp thông qua ngoại giao linh hoạt, khai thác lợi thế quốc gia và nâng cao năng lực quản trị.

Bhutan lựa chọn con đường dựa trên cân bằng quan hệ, phát triển bền vững và năng lượng sạch, trong khi Maldives tập trung vào ngoại giao biển, kinh tế du lịch và thích ứng biến đổi khí hậu. Những khác biệt này phản ánh sự đa dạng trong cách thức các quốc gia nhỏ thích ứng với môi trường quốc tế.

Trong bối cảnh địa chính trị toàn cầu tiếp tục biến động, khả năng thích ứng chính sách sẽ ngày càng trở thành một yếu tố quan trọng quyết định năng lực phát triển và vị thế của các quốc gia. Trường hợp Bhutan và Maldives vì vậy không chỉ có ý nghĩa nghiên cứu đối với khu vực Nam Á mà còn cung cấp những gợi mở rộng hơn về quản trị quốc gia trong một thế giới ngày càng phức tạp và bất định.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Asian Development Bank. (2023). *Bhutan: Economy and development outlook*.

Asian Development Bank. <https://www.adb.org/countries/bhutan/main>

Asian Development Bank. (2023). *Maldives: Economy and development outlook*.

Asian Development Bank. <https://www.adb.org/countries/maldives/main>

Baldacchino, G., & Wivel, A. (Eds.). (2020). *Handbook on the politics of small states*. Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/usd/handbook-on-the-politics-of-small-states-9781788112925.html>

Council on Foreign Relations. (2024). *China and India: Rivalry and regional influence*. <https://www.cfr.org/>

Government of Maldives. (2023). *Maldives National Adaptation Plan for Climate Change*. Ministry of Climate Change, Environment and Energy. <https://www.environment.gov.mv/>

Gross National Happiness Commission. (2023). *Bhutan's development philosophy and Gross National Happiness approach*. Royal Government of Bhutan. <https://www.gnhc.gov.bt/>

Hey, J. A. K. (Ed.). (2003). *Small states in world politics: Explaining foreign policy behavior*. Lynne Rienner Publishers. https://www.rienna.com/title/Small_States_in_World_Politics_Explaining_Foreign_Policy_Behavior

Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability*. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>

International Crisis Group. (2023). *India and the changing strategic environment in South Asia*. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia>

Ministry of Foreign Affairs of Maldives. (2024). *Foreign policy priorities of Maldives*. Government of Maldives. <https://www.gov.mv/en/ministry/ministry-of-foreign-affairs>

Nye, J. S. (2011). *The future of power*. PublicAffairs. <https://www.publicaffairsbooks.com/>

Observer Research Foundation. (2024). *India, China and the strategic competition in South Asia*. <https://www.orfonline.org/>

Royal Government of Bhutan. (2021). *Bhutan's nationally determined contribution (NDC) 2021*. Ministry of Foreign Affairs. <https://www.mof.gov.bt/>

United Nations. (2023). *Small Island Developing States (SIDS): Issues and challenges*. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. <https://www.un.org/ohrlls/content/small-island-developing-states>

United Nations Development Programme. (2022). *Human Development Report 2021/2022: Uncertain times, unsettled lives*. <https://hdr.undp.org/>

United Nations Development Programme. (2022). *Climate change adaptation and resilience in Small Island Developing States*. <https://www.undp.org/climate-change>

Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley Publishing Company. <https://www.routledge.com/Theory-of-International-Politics/Waltz/p/book/9781577666707>

World Bank. (2023). *Climate change and development report*. <https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange>

World Bank. (2024). *Bhutan: Building climate resilience, harnessing natural capital and creating quality jobs are key to sustainable and inclusive growth*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/03/11/building-climate-resilience-harnessing-natural-capital-and-creating-quality-jobs-are-key-to-sustainable-and-inclusive-gr>

World Bank. (2024). *World Bank helps Bhutan enhance climate and disaster resilience*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/12/11/world-bank-helps-bhutan-enhance-climate-and-disaster-resilience>