

CỘNG ĐỒNG HỌC GIẢ VÀ VAI TRÒ CỦA CỘNG ĐỒNG HỌC GIẢ TRONG VIỆC NGHIÊN CỨU BIỂN ĐÔNG

Trương Minh Huy Vũ*, Nguyễn Việt Vân Anh**

Dẫn nhập

Trong lĩnh vực quan hệ quốc tế, nhiều lý thuyết đã được phát triển để giải thích, dự báo và thúc đẩy hợp tác giữa các quốc gia. Cách đây hai mươi năm, nhà khoa học chính trị người Mỹ Peter M. Haas cho ra đời khái niệm “cộng đồng học giả” (epistemic community).⁽¹⁾ Haas cho rằng các nhóm chuyên gia có thể ảnh hưởng lên nhìn nhận về lợi ích của những người làm chính sách. Sức ảnh hưởng của cộng đồng học giả thậm chí có thể còn vượt qua các nhóm lợi ích hoặc các phong trào xã hội khác. Giả thuyết này được biết đến như là cách tiếp cận theo hướng cộng đồng học giả xuyên quốc gia (transnational epistemic community approach). Cách tiếp cận kế thừa cả hai trường phái trong quan hệ quốc tế là chủ nghĩa kiến tạo và chủ nghĩa tự do mới. Đây có thể xem là cầu nối giữa lý thuyết về thiết chế quốc tế và lý thuyết mạng lưới vận động.

Các tiếp cận cộng đồng học giả được chú ý không những trong giới học thuật, mà cả giới hoạch định chính sách. Lý do chủ yếu nằm ở giả thuyết cộng đồng này có khả năng gia tăng ảnh hưởng trong việc thúc đẩy hợp tác quốc tế (cụ thể là ở các vấn đề an ninh phi truyền thống) nếu thỏa mãn ở cấp độ cao một số điều kiện. Trong trường hợp người quyết định chính sách phải đối mặt với vô vàn lựa chọn, cộng đồng học giả có thể dựa vào những sự kiện bên ngoài và niềm tin chính trị có sẵn để: (i) làm sáng tỏ nhiều khía cạnh của một vấn đề đang tranh cãi; (ii) thúc đẩy các giải pháp hợp lý, cũng như (iii) phản biện (thậm chí) ngăn cản các chính sách không khả thi theo phân tích và logic của họ.

Những người ủng hộ cuồng nhiệt cho cách tiếp cận này còn đi xa hơn, đặc biệt trong các vấn đề hợp tác quốc tế. Họ cho rằng “cộng đồng học giả xuyên quốc gia dạng tự phát” (transnational self-evolutionary epistemic communities) có thể chi phối hợp tác quốc tế thông qua việc tạo lập và duy trì các thiết chế xã hội. Một khi các thiết chế xã hội này có ảnh hưởng càng nhiều và càng lâu dài, hợp tác quốc tế hình thành như một thói quen. Thói quen hợp tác trong một lĩnh vực cụ thể có thể tồn tại lâu dài, thậm chí cả trong trường hợp mà hệ thống quyền lực quốc tế lúc đầu bắt buộc các quốc gia hợp tác với nhau không còn tồn tại nữa.

Đề cao hay phản bác, nhấn mạnh hay nghi ngờ, dù theo dòng ý kiến nào thì thực tế vai trò và tác động của cộng đồng học giả là một thực thể. Những thành công trong các trường hợp trong quá khứ (trường hợp chống ô nhiễm biển Địa Trung Hải, trường hợp bảo vệ tầng ozone, trường hợp cải tổ hệ thống

* Khoa Quan hệ Quốc tế, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh.

** Tốt nghiệp Cử nhân ngành quan hệ quốc tế, Trường ĐHKHXHNV, ĐHQGTPHCM.

viện trợ lương thực v.v...)⁽²⁾ là những minh chứng sống động. Hơn nữa, nó chỉ ra việc theo đuổi phương pháp tiếp cận cộng đồng học giả xuyên quốc gia có thể tạo ra những thay đổi cấp tiến trong thể chế tắc của chính trị quốc tế, vốn được định nghĩa một cách truyền thống theo lăng kính quyền lực và bó hẹp trong chủ nghĩa dân tộc.

Bài viết đề xuất phương pháp tiếp cận cộng đồng học giả xuyên quốc gia như một hướng nghiên cứu trong việc hợp tác và giải quyết các tranh chấp tại vùng Biển Đông. Hiện nay đã tồn tại nhiều đề xuất liên quan đến vấn đề an ninh phi truyền thống hay “phát triển chung” được xem là một nền tảng để ngăn ngừa và điều phối xung đột. Tuy nhiên, những nỗ lực hợp tác an ninh phi truyền thống tại Biển Đông hiện nay không mang lại những thành công khả quan. Các nước ven bờ Biển Đông đã không xây dựng được một tổ chức khu vực hiệu quả và hợp tác trực tiếp cũng chỉ có những thành công hết sức khiêm tốn. Các lĩnh vực hợp tác cũng rất hạn chế. Hợp tác chủ yếu chỉ dừng lại ở các hoạt động trao đổi khoa học và nâng cao tầm hiểu biết.

Với khu vực Đông Á bất đồng sâu sắc về chính trị trong suốt chiều dài lịch sử, các tổ chức phi chính trị vẫn chưa xây dựng được một bản sắc hay một ý tưởng chung để có thể vượt qua được rào cản về cấu trúc chính trị. Đây là một vấn đề nan giải cho hợp tác.⁽³⁾ Dựa trên sự hình thành và lan tỏa kiến thức của các cộng đồng học giả, những giải pháp thực dụng ngắn hạn kém thành công tại Biển Đông như hiện nay có thể biến đổi trở thành các cam kết mang tính thể chế hóa cao trong dài hạn. Đặc biệt hơn khi luồng nghiên cứu về an ninh quốc tế chủ yếu xoay quanh các phương pháp tiếp cận lấy nhà nước làm trung tâm, phương pháp tiếp cận cộng đồng học giả cung cấp một lăng kính mới để tìm hiểu về quá trình hoạch định chính sách.

Bài viết gồm bốn phần chính. Sau phần dẫn luận, các tác giả sẽ đưa ra khung lý thuyết bao gồm các khái niệm và những giả định của Haas về khả năng tác động chính sách của cộng đồng học giả xuyên biên giới. Phần tiếp theo phân tích trường hợp tranh chấp Biển Đông dưới lăng kính trên. Phân tích này mang tính giới hạn vào một số trường hợp cho thấy vai trò và tác động của cộng đồng học giả những năm vừa qua trong việc thúc đẩy một cơ chế hợp tác (hay ít nhất là phối hợp chính sách giữa các quốc gia liên quan). Từ những kinh nghiệm đó, phần cuối cùng tập trung thảo luận khả năng mở rộng khái niệm cộng đồng học giả trong việc nghiên cứu Biển Đông.

Cộng đồng học giả: Khái niệm và tác động chính sách

Thuật ngữ “cộng đồng học giả” (epistemic community) chỉ đến “một mạng lưới các chuyên gia có uy tín và chuyên môn trong một lĩnh vực cụ thể và họ sở hữu những kiến thức quan trọng đối với chính sách trong lĩnh vực đó”.⁽⁴⁾ Khác với cộng đồng khoa học (scientific community), cộng đồng học giả (CĐHG) phải thỏa mãn các tiêu chí:

- Chia sẻ các niềm tin mang tính quy tắc, là nền tảng cho các kiến giải chi phối hành động xã hội của các thành viên.

- Chia sẻ những niềm tin về quy luật nhân quả. Các quy luật này được đúc kết từ các phân tích nghiên cứu trong lĩnh vực của mình và đóng vai trò giải thích mối quan hệ nhân quả giữa các chính sách và kết quả mong muốn.

- Chia sẻ hệ thống quy định thử sai. Các quy định thử sai này là những tiêu chuẩn được các thành viên tạo ra để cân nhắc và xem xét giá trị của các kiến thức trong lĩnh vực của mình.

- Chia sẻ cùng một hệ thống kiến nghị chính sách. Hệ thống kiến nghị chính sách này là những phương pháp, hành động chung để giải quyết các vấn đề mà cộng đồng học giả nghiên cứu. Các chính sách này, trên lý tưởng, hướng đến vì lợi ích của nhân loại.⁽⁵⁾

Vì các vấn đề gặp phải thường có nhiều mặt, CDHG có thể bao gồm các chuyên gia đến từ nhiều lĩnh vực khác nhau. Nguồn gốc thúc đẩy sự ảnh hưởng của cộng đồng học giả chính là độ phức tạp (complexity) và sự mập mờ (ambiguity) của vấn đề. Những mập mờ hay phức tạp trong một vấn đề quốc tế này đòi hỏi những thông tin rất cụ thể và chuyên biệt mà chỉ có những chuyên gia mới có thể đáp ứng được. Khi nguồn cầu đối với những thông tin này tăng lên, các mạng lưới chuyên gia bắt đầu xuất hiện và dần thống nhất. Các mạng lưới chuyên gia đạt được sự đồng thuận cao về các giá trị, quy luật nhân quả, hệ thống thử sai và kiến nghị chính sách như Peter M. Haas định nghĩa, sẽ trở thành cộng đồng học giả.

Các thành viên của cộng đồng học giả có thể thay đổi lợi ích quốc gia thông qua việc ảnh hưởng người quyết định chính sách. Cộng đồng học giả hoặc có thể chỉ ra những lợi ích quốc gia liên quan hoặc làm sáng tỏ nhiều khía cạnh của một vấn đề. Từ đó, những người quyết định chính sách có thể toan tính các lợi ích. Cộng đồng học giả cũng có tạo lập và duy trì các thiết chế xã hội. Các thiết chế này có thể chi phối hợp tác quốc tế. Một khi các thiết chế xã hội này có ảnh hưởng càng nhiều và càng lâu dài, hợp tác quốc tế hình thành như một thói quen. Thói quen hợp tác trong một lĩnh vực cụ thể có thể tồn tại lâu dài, thậm chí cả trong trường hợp mà hệ thống quyền lực quốc tế lúc đầu bắt buộc các quốc gia hợp tác với nhau không còn tồn tại nữa.

Trong bài viết này, cộng đồng học giả được chia làm hai dạng. Sự phân loại này dựa trên mức độ độc lập chính thức và không chính thức của cộng đồng học giả đối với người quyết định chính sách. Theo như hình dung ban đầu của Peter M. Haas, trong điều kiện thiếu thông tin và không chắc chắn về các vấn đề gặp phải, “các mạng lưới và cộng đồng chuyên gia có khả năng cung cấp thông tin xuất hiện và nảy nở. Thành viên của các cộng đồng có tiếng nói nhất trở thành những tác nhân nổi bật ở cấp độ quốc gia và quốc tế khi người quyết định chính sách nhờ giúp đỡ và ủy nhiệm cho các thành viên này”.⁽⁶⁾

Như vậy, cộng đồng học giả theo lý thuyết của Peter M. Haas là những nhóm chuyên gia mang tính tự phát (self-evolving), tự điều phối (self-regulating). Cộng đồng học giả tự phát được thành lập dựa trên ý thức về vấn đề tồn tại của nhóm học giả trong quá trình nghiên cứu. Mặc dù đôi khi thành viên của cộng đồng học giả này có thể đảm nhận những vị trí trong chính phủ, đó chỉ là ngẫu nhiên. Trong bài viết này, dạng thứ nhất của cộng đồng học giả được gọi

là “cộng đồng học giả tự phát” (self evolutionary epistemic community). Cộng đồng học giả tự phát phải sở hữu một mức độ độc lập cao trong mối quan hệ với những nhà hoạch định chính sách. Vì có tính độc lập thực tế cao, cộng đồng học giả tự phát, một khi đã chiếm ưu thế, có khả năng nắm quyền quyết định cao hơn trong chương trình nghị sự (agenda) của các đàm phán hướng đến hợp tác quốc tế.

Khi các nghiên cứu của những cộng đồng học giả trên thực tiễn được phát triển thêm, một loại mạng lưới chuyên gia khác xuất hiện. Một số cộng đồng học giả chỉ được hình thành khi các nhà hoạch định chính sách lựa chọn thành viên cho cộng đồng này một cách có chủ đích. Do vậy, mức độ độc lập của các cộng đồng học giả này thấp. Cộng đồng học giả nói trên được thành lập để đạt một hệ thống mục tiêu cụ thể do nhà hoạch định chính sách đặt ra. Hoạt động của họ, vì vậy, cũng được kiểm soát, theo dõi và chỉ định kỹ càng.⁽⁷⁾ Một khi thành quả lao động của họ xuất hiện dưới dạng các loại kiến thức và thông tin đặc biệt, khả năng điều khiển và sử dụng những thông tin này bị hạn chế bởi các áp lực chính trị. Có thể gọi tên dạng thứ 2 của cộng đồng học giả là “cộng đồng học giả thuộc chính phủ” (governmental epistemic community). Khi tìm ủy thác công việc xây dựng kiến thức (knowledge building) cho cộng đồng học giả, những người quyết định chính sách theo đuổi, đôi khi cùng một lúc, hai mục đích: hiệu quả chính sách và độ uy tín. Hiệu quả chính sách đạt được khi một kiến nghị chính sách có khả năng cao ảnh hưởng đến thay đổi chính sách. Mặt khác, mục tiêu uy tín đạt được khi xã hội tin rằng kế hoạch thành công là kế hoạch bền vững trong dài hạn và có ích cho nhân loại (đa số).

Phân định các nhóm cộng đồng học giả có thể giúp chúng ta nhận định được mục tiêu nào đang được đặt làm ưu tiên. Có giả thuyết cho rằng các nhà hoạch định chính sách ủy nhiệm hoặc tìm kiến nghị từ cộng đồng học giả tự phát đặt ưu tiên cho mục tiêu uy tín và ngược lại, từ cộng đồng học giả thuộc chính phủ khi mục tiêu hiệu quả chính sách được ưu tiên hơn.⁽⁸⁾ Để đạt được hiệu quả chính sách ở mức cao nhất, cộng đồng học giả thường phải ít độc lập với người quyết định chính sách. Mặt khác, các cộng đồng học giả tự phát được cho là có khả năng đạt được độ uy tín cao hơn so với cộng đồng học giả thuộc chính phủ. Dựa trên giả thuyết trên, ta có thể lập luận rằng các cộng đồng học giả tự phát, nếu thành công, có khả năng thúc đẩy một chương trình nghị sự thuần khoa học hơn và xúc tiến hợp tác quốc tế sâu rộng, lâu dài hơn vì những cộng đồng học giả tự phát ít bị chi phối và chịu áp lực từ các tác nhân chính trị.

Mặc dù mức độ độc lập của hai dạng cộng đồng học giả tương phản với nhau, điều này không có nghĩa rằng cộng đồng học giả tự phát là những tháp ngà và cộng đồng học giả thuộc chính phủ là những con rối được giật dây. Để đạt được thành công, cả hai dạng cộng đồng học giả đều phải tìm cách cân bằng cả hai mục đích: hiệu quả chính sách và độ uy tín.

Thứ nhất, chỉ có những chuyên gia am tường về các lĩnh vực chuyên biệt mới có thể đưa ra được những phân tích đánh giá sâu sắc và chính xác nhất về các vấn đề liên quan, ví dụ như về môi trường hay an ninh quốc tế. Thứ hai, các chính trị gia hay các nhà hoạch định chính sách chỉ có thể đưa ra được các

quyết định đúng đắn và được đảm bảo khi dựa vào những thông tin được đưa ra từ những học giả có uy tín và chuyên môn cao. “Học thuật hóa” sẽ giúp cho các nhà hoạch định chọn lựa được những biện pháp hiệu quả nhất từ những chuyên gia uy tín và hiểu biết nhất ở lĩnh vực mà họ nghiên cứu. Mối quan hệ giữa cộng đồng học giả với người quyết định chính sách trong các trường hợp mà Haas và các cộng sự nghiên cứu được là rất phức tạp, tồn tại trên nhiều cấp độ. Theo Emanuel Adler và Peter M. Haas, có năm bước trong quá trình cộng đồng học giả ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách, gồm:

- Bước 1: Đổi mới chính sách (Policy Innovation)

Cộng đồng học giả phát huy tầm ảnh hưởng của mình lên quá trình đổi mới chính sách thông qua: (i) Tạo ra những tranh cãi chính trị xung quanh vấn đề mà cộng đồng này quan tâm; (ii) Định rõ lợi ích của các quốc gia liên quan là gì. Sau đó, (iii) Tạo ra những tiêu chuẩn hành động chung.⁽⁹⁾ Sau khi diễn giải và làm rõ vấn đề đang được bàn đến, cộng đồng học giả có thể định hướng các quốc gia, tổ chức và cá nhân liên quan đến những chuẩn tắc, công cụ, tổ chức và lựa chọn thích hợp nhằm giải quyết vấn đề. Như vậy, lợi ích quốc gia và các điều luật được cấu thành trong giai đoạn này.

- Bước 2: Lan tỏa chính sách (Policy Diffusion)

Cộng đồng học giả lan truyền các giá trị và đề xuất chính sách của mình thông qua những công cụ và mạng lưới xuyên quốc gia: trao đổi giữa các nhóm nghiên cứu, hội nghị của các tổ chức quốc tế, thậm chí cả các đoàn đàm phán của các quốc gia. Quá trình lan tỏa chính sách nói trên có hai mục đích. Một mặt, quá trình này thúc đẩy sự đồng thuận về kiến thức (knowledge consensus). Một khi đạt được sự đồng thuận về nền tảng kiến thức, cộng đồng học giả sẽ có được những kiến nghị chính sách toàn diện và chắc chắn hơn. Mặt khác, những mối quan hệ xuyên quốc gia “dù là vô tình hay hữu ý, giúp cộng đồng học giả tạo được sức ép lớn lên chính phủ.”⁽¹⁰⁾

- Bước 3: Lựa chọn chính sách (Policy Selection)

Lựa chọn chính sách là cơ chế mà những người quyết định chính sách ưu tiên chọn một hệ thống kiến nghị chính sách cụ thể và loại bỏ những kiến nghị khác. Nhiều yếu tố có thể thúc đẩy hoặc ngăn cản cộng đồng học giả “kéo người quyết định chính sách về một hệ thống hành xử mới”,⁽¹¹⁾ ví như: lựa chọn thời điểm của cộng đồng học giả, độ quen thuộc của người quyết định chính sách với vấn đề đang bàn đến, cấu trúc của chế độ chính trị (regime structure), văn hóa và niềm tin chính thống (mainstream belief).

Bước 4: Củng cố chính sách (Policy Persistence)

Quá trình củng cố chính sách là quá trình mà “ý tưởng mới và chính sách mới, sau khi được thể chế hóa, trở thành chính thống”.⁽¹²⁾ Liệu các ý tưởng và chính sách mới có trụ lại được hay không phụ thuộc vào sự đồng thuận về nền tảng kiến thức. Sự đồng thuận giữa các thành viên trong cộng đồng học giả càng cao thì ảnh hưởng của ý tưởng mới-chính sách mới càng lớn và khả năng tồn tại lâu dài của chúng càng cao.

Bước 5: Tiến hóa chính sách (Policy Evolution as Learning)

Theo Adler và Peter M. Haas, “quá trình học hỏi không chỉ đơn thuần là sở hữu thêm những thông tin mới về môi trường xung quanh mà còn là việc chấp nhận những phương pháp mới và tiến bộ hơn nhằm tìm hiểu các mối quan hệ nhân quả, giữa công cụ và kết quả chính sách”.⁽¹³⁾ Quá trình học hỏi này dẫn đến hai kết quả tích cực đó là: (i) Sự chấp nhận và tiếp thu những phương pháp-công cụ mới (new instrumental ends) đồng nghĩa với việc xuất hiện những tập quán mới (new practices) và (ii) Sự chấp nhận và hướng đến những mục tiêu mang tính quy định mới (new goals).

Một vài ghi nhận trong trường hợp tranh chấp Biển Đông

Tranh chấp Biển Đông là một vấn đề phức tạp, nơi mà các vấn đề an ninh truyền thống và phi truyền thống đan xen lẫn nhau. Cách trực tiếp để giải quyết tranh chấp là tiến hành phân giới để xác định khu vực có chủ quyền và quyền tài phán. Tuy nhiên việc này khó có thể thực hiện được dễ dàng trong một thời gian ngắn. Để giải quyết tranh chấp này, các hợp tác trong vấn đề an ninh phi truyền thống hay phát triển chung được xem là một nền tảng để xóa bỏ xung đột. Theo điều 74 (3) và điều 83 (3) thuộc United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982, phát triển chung có thể hiểu là những “dàn xếp tạm thời” trong bối cảnh các đường biên giới chưa được phân định.⁽¹⁴⁾ Cơ hội cho hợp tác chung trong khu vực Biển Đông có thể kể đến là tập trận chung, phát triển chung tài nguyên hydrocarbon [dầu mỏ], nghiên cứu khoa học, bảo vệ môi trường và hợp tác nghề cá. Thuật ngữ “phát triển chung” được nhắc đến rất nhiều tuy nhiên ít được cụ thể hóa bằng hành động thực tế. Cho đến nay, vấn đề tài nguyên hydrocarbon đã bị trì hoãn.⁽¹⁵⁾ Vấn đề khai thác chung mang tính chính trị phức tạp.⁽¹⁶⁾ Như vậy các nỗ lực nghiên cứu khoa học, bảo vệ môi trường và hợp tác nghề cá là các lĩnh vực mà cộng đồng học giả có thể có tiếng nói lớn.

Do Biển Đông là khu vực biển nửa kín, bất cứ thay đổi nào trong việc hoạch định chính sách nghề cá của một nước cũng có tác động lớn đến toàn bộ khu vực. Vấn nạn đánh bắt quá mức ở Biển Đông hiện nay có nhiều phương diện: an ninh kinh tế, bảo vệ môi trường và lãnh thổ trên biển. Dựa trên các công cụ luật quốc tế như UNCLOS và United Nations Fish Stocks Agreement (UNFSA), các nhà khoa học đã có nhiều kiến nghị giải pháp về vấn đề hợp tác nghề cá, đặc biệt là thành lập một cơ quan có thẩm quyền tập trung nhằm giải quyết các vấn đề nghề cá (Tổ chức quản lý nghề cá khu vực - RFMO). Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa có nguyện vọng chính trị mạnh mẽ để đàm phán thành lập một tổ chức như nói trên vì các quốc gia có động lực kinh tế lớn khi theo đuổi các chính sách riêng lẻ.⁽¹⁷⁾

Cơ quan phối hợp về các vùng biển ở Đông Á (Coordinating Body on the Seas of East Asia - COBSEA)⁽¹⁸⁾ đã được thành lập theo Chương trình hành động được thông qua năm 1981 của UNEP. Các quốc gia tham gia tổ chức này là Úc, Cambodia, Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Hàn Quốc, Thái Lan và Việt Nam. Đây là một tổ chức thành lập không dựa trên

một công ước nào mà hoàn toàn hoạt động nhờ vào tính thiện chí của các quốc gia. Từ năm 2001 đến 2006, COBSEA tập trung vào việc nâng cao nhận thức về các vấn đề: bảo vệ hệ sinh thái, nguồn gốc gây ra ô nhiễm và có các hoạt động mô hình hóa các số liệu từ các nước thành viên. Chương trình hành động COBSEA bị thay thế với định hướng chiến lược mới cho COBSEA (2008-2012) thông qua tại Hội nghị lần thứ 19 giữa các nước thành viên tại Cambodia. Mục tiêu và chiến lược mới của COBSEA được đề ra gồm:

- Thiết lập một cơ sở kiến thức để cung cấp thông tin về các chương trình, dự án và tình trạng môi trường của các vùng biển và biển Đông Á, với thông tin tổng hợp và các hoạt động được báo cáo trong khuôn khổ của trung tâm điều phối COBSEA.

- Tăng cường năng lực của các quốc gia thành viên để đối phó với áp lực ngày càng tăng đối với môi trường của các vùng biển và ven biển, và nhu cầu quản lý bền vững các nguồn tài nguyên biển ngày càng lớn.

- Hỗ trợ các thành viên trong việc phát hiện và xử lý các vấn đề ưu tiên trước mắt.

- Thực thi một định hướng chiến lược mới trong việc hợp tác với các nước thành viên trong khu vực, cố gắng làm giảm các công việc trùng lặp.⁽¹⁹⁾

COBSEA không có nhiều hoạt động từ 2008 đến nay vì nhiều nguyên nhân: thiếu nguồn tài trợ, cạnh tranh chuyên môn, trì trệ của các quốc gia thành viên và mâu thuẫn nội bộ. Ngoài những nguyên nhân trên, sự thất bại của COBSEA còn do việc chồng chéo vai trò và cạnh tranh ảnh hưởng với một tổ chức bảo tồn biển Đông Á khác là Đối tác về quản lý môi trường cho các vùng biển Đông Á (Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia - PEMSEA), thành lập năm 1993.

Thành viên của PEMSEA gồm: Cambodia, Trung Quốc, Indonesia, Nhật Bản, Lào, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, Philippines, Hàn Quốc, Singapore, Đông Timor và Việt Nam. Nhiệm vụ của PEMSEA trùng lặp với COBSEA trong các vấn đề xây dựng năng lực khu vực và thiết lập các cơ chế đối tác.⁽²⁰⁾ Trong năm 2010, PEMSEA tách ra khỏi UNDP để trở thành tổ chức quốc tế với quy chế pháp lý và tài chính độc lập. Tuy nhiên, các dự án hiện nay của PEMSEA chỉ đang trong quá trình quy mô hóa vì gặp nhiều cản trở về chính trị từ địa phương cũng như bất đồng giữa các quốc gia. Một trong những lựa chọn trong tương lai là hợp nhất COBSEA và PEMSEA để tạo ra một tổ chức mới có được vị trí thuận lợi trong luật pháp quốc tế.⁽²²⁾

Như ta thấy ở trên, các nước ven bờ Biển Đông đã không xây dựng được một tổ chức khu vực hiệu quả và hợp tác trực tiếp cũng chỉ có những thành công hết sức khiêm tốn. Trong ba lĩnh vực bảo vệ môi trường, hợp tác nghề cá và trao đổi khoa học thì lĩnh vực trao đổi khoa học và xây dựng lòng tin gặt hái được nhiều thành công nhất. Các hợp tác song phương thành công có thể kể đến là giữa Việt Nam và Philippines trong các vấn đề biển và đại dương. Đặc biệt là chương trình khảo sát nghiên cứu khoa học biển chung ở Biển Đông JOMSRE-SCS, chương trình thăm dò địa chấn chung JMSU (giữa Việt Nam,

Philippines và Trung Quốc) v.v... nỗ lực chung của các quốc gia trong vấn đề nghiên cứu và trao đổi khoa học phải kể đến tiến trình Hội thảo Biển Đông.

Hội thảo Biển Đông lần I được tổ chức tại Bali, Indonesia vào tháng 1/1990 chỉ gồm thành viên của các nước ASEAN. Đến năm 1991, Trung Quốc, Đài Loan, Việt Nam và Lào lần lượt tham gia. Các mục tiêu chính của Hội thảo Biển Đông bao gồm:

- Quản lý các xung đột tiềm tàng bằng cách tìm ra một lĩnh vực mà tất cả các bên có thể hợp tác.

- Phát triển các biện pháp xây dựng lòng tin hoặc các tiến trình để các nước khác nhau có thể cảm thấy yên tâm, từ đó tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc giải quyết tranh chấp về lãnh thổ hoặc quyền tài phán.

- Trao đổi ý kiến thông qua đối thoại các vấn đề liên quan nhằm tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau.⁽²³⁾

Như vậy, mục tiêu chính của việc thành lập tiến trình Hội thảo Biển Đông không phải là giải quyết tranh chấp lãnh thổ mà để “tạo ra ý thức về cộng đồng giữa các dân tộc và cộng đồng quanh khu vực Biển Đông để có thể khích lệ các nước tự giải quyết trong một vấn đề của mình.”⁽²⁴⁾ Bản chất của Hội thảo Biển Đông là một hoạt động kênh 2. Trong hơn 20 năm hoạt động, Hội thảo Biển Đông đã quy tụ được nhiều nhà khoa học và chuyên gia trong các vấn đề nghiên cứu khoa học biển, bảo vệ môi trường, an toàn hàng hải về liên lạc, đánh giá tài nguyên, pháp lý, giáo dục...

Tóm lại, tranh chấp lãnh thổ và quyền tài phán tại Biển Đông được hy vọng sẽ giải quyết bắt đầu từ việc hợp tác trong các lĩnh vực chính trị cấp thấp tuy nhiên đến hiện nay thì các nỗ lực hợp tác này phần lớn đều là lý thuyết. Một số kiến nghị hợp tác đa phương gần như hoàn toàn ngừng lại như trong lĩnh vực khai thác tài nguyên hydrocarbon và hợp tác nghề cá. Trong các lĩnh vực còn lại, thành công vẫn còn rất hạn chế, chủ yếu chỉ dừng lại ở các hoạt động trao đổi khoa học và nâng cao tầm hiểu biết chứ hoàn toàn không tạo ra một tổ chức khu vực có ảnh hưởng lớn hoặc hoạt động trực tiếp nào thành công.

Cộng đồng học giả: Tìm kiếm một vai trò lớn hơn?

Đối với những người tin vào một trật tự vô chính phủ và khả năng độc lập hoàn toàn của khoa học, thì cộng đồng học giả dường như là một cách tiếp cận hoàn hảo. Nó như một tấm gương cả “lý tính”, lẫn “lương tri” để soi sáng những vấn đề còn mơ hồ và bế tắc mà chính trị quốc tế thường ngày vẫn loay hoay tìm kiếm giải pháp. Mặt khác, đối với những người theo đuổi trường phái chính trị hiện thực (realpolitik), thì cộng đồng học giả, kiến thức hay một đề xuất khách quan nào đó đều có những động lực đằng sau. Động lực đó có thể là phe cánh lợi ích, theo đuổi sức mạnh hay tôn sùng một thứ chủ nghĩa dân tộc quốc gia không giới hạn trong các bài toán chủ quyền lãnh thổ-lãnh hải. Hai cách nhìn này phản ánh trong thực tế, và ngay cả trường hợp tranh chấp Biển Đông, khi bắt đầu xuất hiện các nhóm học giả quốc doanh với nhiệm vụ tuyên truyền các kiến thức hay niềm tin mang tính chính trị, dấu hiệu đó đi ngược

lại các logic khách quan hay chuẩn mực về đạo đức của giới hàn lâm (xem thêm bài nghiên cứu Cộng đồng học giả Trung Quốc trong số này).

Sự hình thành của các nhóm này - tuy vậy - làm nguy hại, hơn là thúc đẩy vai trò của cộng đồng học giả trên thực tế. Một lý do đầu tiên và trên hết là nó làm phai mờ đi tính độc lập của một người nghiên cứu, vốn lấy quy luật “khách quan khoa học” làm nguyên tắc hoạt động hàng đầu. Trong bối cảnh liên kết khoa học như hiện nay, điều này còn làm giảm khả năng hợp tác với các học giả quốc tế cùng chia sẻ về một niềm tin hay một phương pháp luận nào đó, khi họ biết rằng sự hiện diện và công trình của mình đang được dùng như một “công cụ kinh tế hay chính trị” để kích động chủ nghĩa dân tộc cực đoan. Một cách tiếp cận cộng đồng học giả mang tính tự phát (ít phụ thuộc và hạn chế các đặc tính mang tính nhà nước) vì thế cần được theo dõi và phân tích rõ ràng hơn. Đặc biệt là câu hỏi đầu là những điều kiện giúp các nhóm này lan tỏa kiến thức khoa học thành công, lập luận logic thành chính sách, trong khi đó vẫn giữ được tính độc lập của mình?

Dựa trên các nghiên cứu ban đầu, chúng tôi giả thuyết yếu tố khả dĩ đóng góp vào trường hợp thành công của cộng đồng học giả trong việc tác động chính sách. Cụ thể bao gồm 3 khởi điểm sau đây:

- *Vai trò của người môi giới kiến thức.* Gián tiếp liên quan đến số lượng thành viên và khả năng lan truyền kiến thức của cộng đồng học giả chính là người môi giới kiến thức. Vai trò người môi giới kiến thức là vô cùng quan trọng, chức năng của người môi giới kiến thức được thể hiện trong quá trình 5 bước ảnh hưởng của cộng đồng học giả lên chính sách. Đặc biệt là đối với những cộng đồng học giả tự phát không có những nguồn lực và công cụ chính sách của chính phủ hỗ trợ. Đối với những cộng đồng học giả có những lập trường khác biệt so với khoa học chính thống, nhóm môi giới kiến thức là không thể thiếu. Cụ thể hơn về vai trò của người môi giới kiến thức, họ mang thông tin mới đến cho nhiều giới: người quyết định chính sách, các tổ chức liên quan và người dân. Họ cũng là người điều hòa các mâu thuẫn lợi ích và kéo gần kiến nghị chính sách của cộng đồng học giả đến các quốc gia quan trọng. Người môi giới kiến thức không nhất thiết phải tách biệt khỏi giới nghiên cứu. Họ có thể là người xuất thân từ giới chính trị, nhưng sau đó đi làm khoa học, hoặc ngược lại được bổ nhiệm tham gia quá trình hoạch định chính sách từ một vai trò học giả. Sự hình thành của một mạng lưới môi giới kiến thức rộng khắp tỷ lệ thuận với việc kết hợp giữa hàn lâm và thực tế trong việc giải quyết các vấn đề chính sách.

- *Đồng thuận kiến thức.* Hiển nhiên rằng chính phủ của các quốc gia mong muốn mình có thể can thiệp tối đa vào những sản phẩm kiến thức mà cộng đồng học giả mang lại. Điều này đúng ở cả hai dạng cộng đồng học giả tự phát và cộng đồng học giả thuộc chính phủ. Dưới áp lực trong nước và những toan tính chính trị riêng, chính phủ các nước ít tin tưởng vào các nhóm xuyên quốc gia hoặc tổ chức quốc tế. Họ mong muốn có thể chỉ định phương hướng nghiên cứu khoa học, sử dụng theo mục tiêu riêng sản phẩm kiến thức và làm chủ toàn bộ quá trình đưa ra chương trình nghị sự. Chính vì lý do này mà các chính phủ quốc gia, nếu có đủ nguồn lực, ưu tiên cộng đồng học giả thuộc chính phủ

hơn. Nhưng do nhiều yếu tố khác nhau, khối học giả này thường có những hạn chế, nhất là trong việc phản biện hay ngăn cản các kế hoạch/chính sách không khả thi. Trong bối cảnh phối hợp chính sách ở dạng quốc tế, cộng đồng học giả thuộc chính phủ thường được gán là đại diện tiếng nói của quốc gia đó, hay bị chi phối nặng nề bởi lợi ích của chủ nghĩa dân tộc. Vì thế, bằng cách này hay cách khác cần tìm một con đường để thúc đẩy đồng thuận kiến thức giữa các nhóm khác nhau. Việc này vừa có thể được thúc đẩy từ phía các chính phủ, vừa có thể là một nỗ lực của các cộng đồng học giả khi họ phát triển đủ mạnh.

- *Khung hành động cho việc lobby khoa học.* Khung hành động được hiểu theo nghĩa pháp lý, lần điều kiện để có sự tương tác giữa nhà khoa học, chính khách và các nhóm xã hội. Đôi khi tồn tại những loại hình hỗn hợp giữa nhóm vận động, cộng đồng khoa học và cộng đồng học giả. Điều này có nghĩa rằng nhóm vận động có thể tìm kiếm và tạo ra kiến thức khoa học để tăng sức mạnh cho quan điểm của mình và ngược lại cộng đồng khoa học hoặc cộng đồng học giả có thể áp dụng những chiến lược đặc trưng của nhóm vận động, nhóm xã hội để gia tăng ảnh hưởng. Khả năng tương tác chính sách bắt nguồn - như đã trình bày ở trên - từ sự đồng thuận kiến thức. Và nó không phải hay không nên giới hạn ở giới hạn lâm. Nếu đồng thuận kiến thức này được chia sẻ ở mức độ cao, cụ thể và bền vững trong một thời gian dài thì khả năng thành công của cộng đồng học giả được nâng cao. Mối quan hệ giữa cộng đồng học giả và các tổ chức quốc tế cũng như các nhóm xã hội là áp lực để sàng lọc những đề xuất chính sách phản logic, hoặc không khả thi. Ở mức độ phối hợp chính sách quốc tế, đó là sự tương tác hai chiều giữa những chính phủ đồng thuận, hay chưa đồng thuận về một vấn đề nào đó. Tương tác giữa 3 thành phần kiến thức-giao tiếp-chính trị diễn ra cả trong kênh chính thức (ngoại giao kênh 1), và bán chính thức (ngoại giao kênh 2).

Tóm lại, vai trò của kiến thức và cộng đồng học giả đã có ảnh hưởng nhất định đối với hợp tác quốc tế. Đặc biệt trong trường hợp nghiên cứu giải quyết tranh chấp tại Biển Đông, khi luồng nghiên cứu về an ninh quốc tế chủ yếu xoay quanh các phương pháp tiếp cận lấy nhà nước làm trung tâm, phương pháp tiếp cận cộng đồng học giả cung cấp một lăng kính mới để tìm hiểu về quá trình hoạch định chính sách. Các hướng nghiên cứu về đánh giá vai trò của cộng đồng khoa học/cộng đồng học giả tại Biển Đông; mối liên hệ giữa kiến thức và quyền lực tại Đông Á và cuối cùng là các nghiên cứu về khía cạnh diễn ngôn những kiến thức khoa học của cộng đồng học giả⁽²⁵⁾ có thể là một chân trời mới cho những phát hiện và kiến nghị chính sách mang tính giá trị sau này.

T M H V - N V V A

CHÚ THÍCH

- (1) Peter M. Haas. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, 1-35.
- (2) Xem số đặc biệt do Peter M. Haas chủ biên (1992) "Knowledge, power, and international policy coordination" trên tạp chí *International Organization*.
- (3) Peter M. Haas. (2004). "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process", *Journal of European Public Policy*, 11:4, 569-592.
- (4) Peter M. Haas. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, p. 3.

- (5) Peter M. Haas. (1992), p. 3.
- (6) Peter M. Haas. (1992), p. 4.
- (7) Amy Verdun. (1999). "The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?", *Journal of European Public Policy* 6, 2.
- (8) Claire A. Dunlop. (2010). "Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union", *Science and Public Policy*, 37, 3, pp. 205-217.
- (9) Emanuel Adler và Peter M. Haas. (1992). "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program", *International Organization*, 46, p. 375.
- (10) Emanuel Adler & Peter M. Haas. (1992), p. 379.
- (11) Emanuel Adler & Peter M. Haas. (1992), p. 383.
- (12) Emanuel Adler & Peter M. Haas. (1992), p. 384.
- (13) Emanuel Adler & Peter M. Haas (1992), p. 385.
- (14) Điều 74(3) của UNCLOS quy định: "Trong khi chưa có các thỏa thuận nêu ở khoản 1, các quốc gia hữu quan, trên tinh thần hiểu biết và hợp tác, sẽ nỗ lực hết sức để đi đến các dàn xếp tạm thời có tính chất thực tiễn và không phương hại hay cản trở việc ký kết các thỏa thuận dứt khoát trong giai đoạn quá độ này. Các dàn xếp tạm thời không phương hại đến việc phân định cuối cùng".
- (15) Kuan-Hsiung Wang. (2011). *Giải pháp cho tranh chấp nghề cá ở Biển Đông thông qua hợp tác và quản lý khu vực*. Tham luận trình bày tại Hội thảo khoa học quốc tế lần thứ 3 "Biển Đông: Hợp tác vì an ninh và phát triển trong khu vực", 4-5/11/2011, Hà Nội, tr. 4.
- (16) Truong-Minh Vu/Huynh Tam Sang (2014). "Joint Development Possibilities in the South China Sea: a Vietnamese Perspective", *East Asia Policy*, Volume 6, Number 2, Apr/Jun 2014, pp. 117-123.
- (17) Are. K. Sydnnes. (2002). "Regional Fishery Organizations in Developing Regions: Adapting to Changes in International Fisheries Law", *Marine Policy*, Vol 26 (2002), p. 374.
- (18) <http://www.cobsea.org/> truy cập 19/7/2014.
- (19) Jon M. Van Dyke. (2011). *Hợp tác khu vực ở Biển Đông*. Tham luận tại Hội thảo khoa học quốc tế lần 3 "Biển Đông: Hợp tác vì an ninh và phát triển trong khu vực", Hà Nội, 4-5/11/2011, tr. 4.
- (20) Jon M. Van Dyke (2011), p. 6.
- (21) Jon M. Van Dyke (2011), p. 7.
- (22) Yann-huei Song. (2011). "Các dự án Đa dạng sinh học biển ở Biển Đông: những nỗ lực đạt được qua tiến trình Hội thảo Biển Đông". Trong Đặng Đình Quý (chủ biên). *Biển Đông: Hướng tới một khu vực hòa bình an ninh và hợp tác*, Nxb Thế giới (2010), tr. 397.
- (23) Hasjim Djalal. (2006). *Opening Remarks by Director of Center for Southeast Asia Studies*, Hội thảo về Quản lý xung đột tiềm tàng ở Biển Đông.
- (24) Liftin, KT. (1995). "Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties", *Journal of International Studies* 24, pp. 251-277.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Adler, Emanuel và Haas, Peter M. (1992). "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program", *International Organization*, 46, 367-390.
2. Djalal, Hasjim. (2006). *Opening Remarks by Director of Center for Southeast Asia Studies*, Hội thảo về Quản lý xung đột tiềm tàng ở Biển Đông.
3. Dunlop, Claire A. (2010). "Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union", *Science and Public Policy*, 37, 3, 205-217.
4. Haas, Peter M. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, 46, 1-35.
5. Haas, Peter M. (2004). "When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process", *Journal of European Public Policy*, 11:4, 569-592.

6. Liftin, KT. (1995). "Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties", *Journal of International Studies* 24, 251- 277
7. Song, Yann-huei. (2011). "Các dự án Đa dạng sinh học biển ở Biển Đông: những nỗ lực đạt được qua tiến trình Hội thảo Biển Đông". Trong Đặng Đình Quý (chủ biên). *Biển Đông: Hướng tới một khu vực hòa bình an ninh và hợp tác*, Nxb Thế giới, 2010.
8. Sydnes, Are. K. (2002). "Regional Fishery Organizations in Developing Regions: Adapting to Changes in International Fisheries Law", *Marine Policy*, Vol 26 (2002).
9. Truong-Minh Vu/Huynh Tam Sang (2014). "Joint Development Possibilities in the South China Sea: a Vietnamese Perspective", *East Asia Policy*, Volume 6, Number 2, Apr/Jun 2014, 117-123
10. Van Dyke, Jon M. (2011). *Hợp tác khu vực ở Biển Đông*. Tham luận tại Hội thảo khoa học quốc tế lần 3 "Biển Đông: Hợp tác vì an ninh và phát triển trong khu vực" do Học viện Ngoại giao và Hội Luật gia đồng tổ chức tại Hà Nội từ 4-5/11/2011.
11. Verdun, Amy. (1999). "The role of the Delors Committee in the creation of EMU: an epistemic community?", *Journal of European Public Policy* 6, 2, 208-328.
12. Wang, Kuan-Hsiung. (2011). *Giải pháp cho tranh chấp nghề cá ở Biển Đông thông qua hợp tác và quản lý khu vực*. Tham luận tại Hội thảo "Biển Đông: Hợp tác vì an ninh và phát triển trong khu vực", 4-5/11/2011, Hà Nội.

TÓM TẮT

Cách đây hai mươi năm, nhà khoa học chính trị người Mỹ Peter M. Haas cho ra đời khái niệm "cộng đồng học giả" (epistemic community), giả định rằng các nhóm chuyên gia có thể ảnh hưởng lên nhìn nhận về lợi ích của những người làm chính sách. Các tiếp cận cộng đồng học giả được chú ý không những trong giới học thuật, mà cả chính trị với lý do chủ yếu nằm ở giả thuyết cộng đồng này có khả năng gia tăng ảnh hưởng trong việc thúc đẩy hợp tác quốc tế (cụ thể là ở các vấn đề an ninh phi truyền thống) nếu thỏa mãn ở cấp độ cao một số điều kiện. Dựa trên cách tiếp cận này, bài viết đề xuất phương pháp tìm hiểu cộng đồng học giả xuyên quốc gia như một hướng nghiên cứu trong việc hợp tác và giải quyết các tranh chấp tại vùng Biển Đông. Thông qua sự hình thành và lan tỏa kiến thức của các cộng đồng học giả, những giải pháp thực dụng ngắn hạn kém thành công tại Biển Đông như hiện nay có thể biến đổi trở thành các cam kết mang tính thể chế hóa cao trong dài hạn. Đặc biệt hơn khi luồng nghiên cứu về an ninh quốc tế chủ yếu xoay quanh các phương pháp tiếp cận lấy nhà nước làm trung tâm, phương pháp tiếp cận cộng đồng học giả cung cấp một lăng kính mới để tìm hiểu về quá trình hoạch định chính sách.

ABSTRACT

EPISTEMIC COMMUNITIES AND THEIR ROLE IN THE STUDY OF THE EAST SEA

Twenty years ago, Peter M. Haas, an American political scientist, introduced the concept of "epistemic communities", assuming that groups of specialists can influence the perspective on interests of policy makers. The approaches of epistemic communities are noticed by both academic and political circles mainly due to their ability of increasing influence in promoting international cooperation (namely non-traditional security issues) if some conditions are highly satisfied. Based on those approaches, the article proposed the method of studying epistemic communities as a target of transnational research in cooperation to resolve disputes in the East Sea. Through the knowledge dissemination of epistemic communities, short-term practical solutions for the East Sea can be transformed into long-term highly institutionalized undertakings. Especially when the study on international security mainly focuses on state-centered approach, the methods of epistemic communities give us new views to learn about the policy planning process.