

Cạnh tranh vắc-xin Trung Quốc – Hoa Kỳ và những tác động

U.S.-China competition in vaccine diplomacy and its impacts

Hoàng Huệ Anh^{a*}, Hồ Thị Ánh Phương^b
Hoang Hue Anh^{a*}, Ho Thi Anh Phuong^b

^a*Viện nghiên cứu Trung Quốc, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam, Hà Nội, Việt Nam*

^a*Institute of Chinese Studies, Vietnam Academy of Social Sciences, Hanoi, Vietnam*

^b*Khoa Khoa học Xã hội và Nhân văn, Trường Đại học Duy Tân, Đà Nẵng, Việt Nam*

^b*Faculty of Social Sciences and Humanities, Duy Tan University, Da Nang, 550000, Vietnam*

(Ngày nhận bài: 19/4/2022, ngày phản biện xong: 17/5/2022, ngày chấp nhận đăng: 15/7/2022)

Tóm tắt

Vắc-xin COVID-19 mang thuộc tính của một loại hàng hóa công toàn cầu. Bài viết thông qua phân tích chiến lược ngoại giao vắc-xin của Trung Quốc và Hoa Kỳ, nhận diện cuộc chạy đua giữa hai quốc gia trong lĩnh vực vắc-xin, trong bối cảnh đại dịch COVID-19 đã làm gia tăng căng thẳng giữa hai nước. Hai cường quốc vắc-xin thiếu vắng sự đồng thuận và phối hợp để giải quyết vấn đề tiêm chủng toàn cầu, cũng như đối phó với đại dịch Covid-19. Kết quả là thế giới đang đứng trước nguy cơ rơi vào một cuộc khủng hoảng của nền quản trị, khi mà không nước lớn nào có đủ năng lực đảm nhiệm vai trò cung cấp hàng hóa công toàn cầu.

Từ khóa: Vắc-xin; Trung Quốc; Hoa Kỳ.

Abstract

The COVID-19 vaccine has characteristics of a global public good. By analysing vaccine diplomacy strategies of China and the United States, the article deciphers the vaccine race between the two countries as the COVID-19 pandemic has reactivated and increased tension in Sino-American relations. The lack of consensus and coordination between the two vaccine powers has hindered global efforts in tackling the vaccination problem and in dealing with the pandemic. As a result, the world is on the brink of falling into a governance crisis because no major powers have enough capability to provide global public goods.

Keywords: Vaccine diplomacy; China; United States;

1. Vắc-xin COVID-19: Một loại hàng hóa công toàn cầu

1.1. Khái niệm “hàng hóa công toàn cầu”

Khái niệm hàng hóa công đã xuất hiện từ giữa thế kỷ XX với các công trình nghiên cứu của Richard Musgrave và Paul Samuelson. “Hàng hóa công toàn cầu” là một phạm trù kinh

tế chỉ các sản phẩm, ý tưởng, chính sách hoặc vấn đề có khả năng ảnh hưởng đến tất cả mọi người ở mọi nơi trên trái đất. “Hàng hóa công toàn cầu” phải không mang tính cạnh tranh (non-rivalrous) - nghĩa là việc sử dụng hàng hóa đó không làm giảm số lượng hàng hóa cho bất kỳ ai khác. “Hàng hóa công toàn cầu” cũng không mang tính loại trừ (non-excludable),

*Corresponding Author: Hoang Hue Anh; Institute of Chinese Studies, Vietnam Academy of Social Sciences, Hanoi, Vietnam

Email: hueanhxh@gmail.com

nghĩa là không thể ngăn cản bất kỳ ai khác nhận được lợi ích từ nó [1].

1.2. Hàng hóa công toàn cầu trong lĩnh vực y tế

Trong lĩnh vực y tế, hàng hóa công toàn cầu thường dùng để chỉ các chương trình, chính sách và dịch vụ có tác động thực sự mang tính toàn cầu đến vấn đề y tế, mặc dù những lợi ích hoặc chi phí như vậy có thể được phân phối không công bằng trên toàn thế giới. Các tổ chức như Tổ chức Y tế Thế giới (WHO) cung cấp một loạt hàng hóa công toàn cầu, dưới dạng các ấn phẩm miễn phí và các tiêu chuẩn (ví dụ như Bảng phân loại bệnh quốc tế), các hướng dẫn (ví dụ cách điều trị HIV trong điều kiện thiếu cơ sở vật chất), các đánh giá (ví dụ kiểm nghiệm thuốc và vắc xin), khuôn khổ điều phối (ví dụ như Kế hoạch hành động toàn cầu về kháng thuốc kháng sinh), hướng dẫn quy tắc tự nguyện (ví dụ Quy tắc ứng xử về quảng cáo sản phẩm thay thế sữa mẹ) hoặc luật pháp quốc tế mang tính ràng buộc (ví dụ như Quy định y tế quốc tế và Khung Công ước về Kiểm soát thuốc lá).

1.3. Vắc-xin trong vai trò là hàng hóa công toàn cầu

Tháng 3/2021, Tổng thư ký Liên hợp quốc Antonio Guterres khẳng định rằng “Vắc xin Covid-19 phải được coi là hàng hóa công cộng toàn cầu. Không quốc gia nào có thể vượt qua cuộc khủng hoảng này một mình” [2]. Chương trình phối hợp của Liên Hợp Quốc về HIV và AIDS (UNAIDS) kêu gọi ủng hộ “Liên minh vắc xin cho tất cả mọi người” để cung cấp miễn phí vắc xin COVID-19 cho tất cả mọi người ở tất cả các quốc gia. Đại hội đồng Liên Hợp Quốc thông qua nghị quyết: “miễn dịch đối với COVID-19 là một hàng hóa công toàn cầu trong lĩnh vực y tế nhằm ngăn ngừa, kiểm chế, ngăn chặn sự lây lan và chấm dứt đại dịch, sau

khi đã có những loại vắc xin an toàn, chất lượng, hiệu quả, dễ tiếp cận và giá cả phải chăng” [3].

Do vậy, về lý thuyết, vắc-xin COVID-19 mang thuộc tính của một loại hàng hoá công toàn cầu. *Thứ nhất*, việc một người được tiêm vắc-xin sẽ không cản trở người khác cũng được hưởng quyền lợi này. Hơn thế nữa, việc nâng cao tỉ lệ tiêm chủng giúp tăng cường miễn dịch cộng đồng, từ đó công tác phòng chống dịch mới đạt hiệu quả. Đại dịch COVID-19 có quy mô toàn cầu nên việc phân phối và sử dụng vắc-xin không nên bị hạn chế hoặc loại trừ ở bất cứ quốc gia hay khu vực nào trên thế giới. *Thứ hai*, việc cung ứng vắc-xin COVID-19 phù hợp với lợi ích chung của nhân loại. Vì rút không phân chia biên giới, đại dịch là mối thách thức chung của tất cả các quốc gia. Không một quốc gia nào có thể đơn lẻ ứng phó hiệu quả với dịch bệnh. Nếu từng cá thể không an toàn thì sẽ không một ai có được an toàn tuyệt đối.

Tuy nhiên, do vắc-xin COVID-19 khó trong sáng chế, đòi hỏi quy trình sản xuất phức tạp và yêu cầu chất lượng cao, nên việc cung cấp vắc-xin chỉ đến từ một số ít các nước lớn. Thách thức đối với vắc-xin COVID-19 với ý nghĩa là hàng hóa công nằm ở khâu sản xuất. Chẳng hạn như giá thành vắc-xin cao đến mức các quốc gia có thu nhập thấp và trung bình không đủ khả năng mua hoặc thiếu hụt nguồn cung, gây ra tình trạng bất công hay mang màu sắc của chủ nghĩa dân tộc trong quá trình phân phối vắc-xin.

2. Mục tiêu của Trung Quốc và Hoa Kỳ trong chiến lược “ngoại giao vắc-xin”

2.1. “Ngoại giao vắc-xin” của Trung Quốc

2.1.1. Xây dựng hình ảnh đại cường trách nhiệm

Theo quan điểm của Trung Quốc, vắc-xin COVID-19 được coi là một loại hàng hóa công toàn cầu. Học giả Trung Quốc Dụ Tiểu Dũng

đã tiến hành đối chiếu với nội hàm của khái niệm hàng hóa công và đưa ra kết luận vắc-xin COVID-19 mang những đặc trưng cơ bản của hàng hóa công toàn cầu [4]. Trong những tuyên bố chính thức, người phát ngôn Bộ Ngoại giao Trung Quốc Triệu Lập Kiên cũng khẳng định việc phát triển và triển khai vắc-xin COVID-19 ở Trung Quốc sẽ trở thành hàng hóa công toàn cầu, và các nước đang phát triển sẽ được ưu tiên trong quá trình này [5]. Tháng 5/2020, chủ tịch Tập Cận Bình tuyên bố các loại vắc-xin COVID-19 do Trung Quốc sản xuất sẽ trở thành một loại hàng hóa công. Phát biểu trước Đại hội đồng Y tế Thế giới, Tập Cận Bình nhấn mạnh rằng vắc-xin COVID-19 “sẽ là sự đóng góp của Trung Quốc đối với việc đảm bảo khả năng tiếp cận và khả năng chi trả cho vắc-xin của các nước đang phát triển” và việc phân phối vắc xin quốc tế sẽ là một phần trong tầm nhìn của Trung Quốc về một “tương lai chung để mọi người trên thế giới hợp tác với nhau” [6], [7]. Nỗ lực này của Bắc Kinh nhằm thuyết phục thế giới rằng Trung Quốc là một cường quốc nhân từ và có trách nhiệm.

Dù vậy, việc chỉ tuyên bố vắc-xin là hàng hóa công toàn cầu không thôi sẽ không thể làm nên thương hiệu quốc gia trong đại dịch, khi nó liên quan đến vấn đề căn bản như y tế. Nền tảng thực sự để xây dựng ảnh hưởng phụ thuộc vào năng lực của quốc gia đó trong việc cung cấp vắc-xin cho nước khác như một hàng hóa công quốc tế. Mục tiêu xây dựng hình ảnh nước lớn có trách nhiệm thông qua ngoại giao vắc-xin đã được Trung Quốc thực hiện tương đối hiệu quả trong năm 2021, khi mà Hoa Kỳ và các nước phương Tây vắng mặt trên “sân khấu” này, vì họ ưu tiên nhu cầu trong nước. Cùng với đó, kho vắc-xin của Nga và Ấn Độ còn hạn chế. Có những thời điểm, thế giới cảm giác như Trung Quốc là bên tham gia duy nhất trong cuộc chơi này. Vắc-xin Trung Quốc là lựa chọn ưu tiên của nhiều quốc gia đang phát triển và các nước nghèo, vì số lượng dồi dào và

gấp ít khó khăn về công nghệ vận chuyển cũng như bảo quản. Yêu cầu về điều kiện bảo quản ở nhiệt độ rất thấp của vắc-xin được Hoa Kỳ sản xuất đã khiến nhiều quốc gia nghèo phải cân nhắc. Hơn nữa, Trung Quốc cũng sẵn sàng hợp tác với các nước như Indonesia để sản xuất và phân phối vắc-xin, ngay cả ở các bước cơ bản như đóng gói. Cho đến nay, Trung Quốc đã bán gần 1,7 tỷ liều vắc-xin trên khắp Châu Á, và cả ở Châu Phi, Mỹ Latinh và Trung Đông, với khoảng 80% số liều đã được bàn giao. Do đó, Sinovac và Sinopharm được cho là chiếm khoảng một nửa tổng nguồn cung vắc-xin toàn cầu hiện nay [8].

Thông qua việc cung cấp vắc-xin cho các nước đang phát triển, Bắc Kinh muốn trở thành giải pháp cho đại dịch hơn là nơi khởi nguồn của Coronavirus. Trong thời gian đầu, những cam kết của Trung Quốc về vắc-xin đã giúp nước này chứng tỏ mình là một đối tác đáng tin cậy của các quốc gia thu nhập trung bình và thấp, đúng vào thời điểm mà họ đang cần. Tại đối thoại cấp cao Trung Quốc - Indonesia vào ngày 5/6/2021, ngoại trưởng Vương Nghị đã ngầm ý chỉ trích Hoa Kỳ và các nước phương Tây khi phát biểu rằng: “Một số ít nước phát triển đã tích trữ vắc-xin, khiến cho các nước đang phát triển phải vật lộn với tình trạng thiếu hụt vắc-xin” [9].

2.1.2. Mục tiêu địa chính trị

Có thể thấy Trung Quốc phần nào nhìn nhận chính sách vắc-xin của họ qua lăng kính cạnh tranh. Trung Quốc đang trao tặng vắc-xin để đổi lấy sự nhượng bộ từ các nước. Ví dụ, Ai Cập và Kyrgyzstan đều khẳng định sự ủng hộ của họ đối với nhiều chính sách của Trung Quốc trước khi nhận vắc-xin tài trợ, Bắc Kinh cũng khuyến cáo các nước khác về nguyên tắc “một nước Trung Quốc”.

Những nước tham gia Sáng kiến “Vành đai và Con đường” cũng được Trung Quốc ưu tiên hơn (chẳng hạn như Campuchia và Philippines)

nhận được số vắc-xin quyền tặng đặc biệt lớn. Theo một báo cáo của Think Global Health vào tháng 4/2021, trong số 56 nước mà Trung Quốc cam kết cung cấp vắc-xin, có tới 55 quốc gia nằm trên “tuyến đường” [10]. Mang danh nghĩa “Con đường Tơ lụa Y tế”, chính sách ngoại giao vắc-xin đã tạo chỗ đứng cho ngành dược phẩm của Trung Quốc ở nước ngoài.

Bản thân Trung Quốc từ lâu đã xác định những “vòng tròn” ảnh hưởng của mình, và họ nhận thức rằng vắc-xin cũng có “vòng tròn” ảnh hưởng của nó. Vắc-xin của Hoa Kỳ sẽ được sử dụng nhiều tại các nước Châu Âu và một số quốc gia đồng minh của Hoa Kỳ, trong khi vắc-xin của Trung Quốc lại được gửi nhiều tới các nước đang phát triển và kém phát triển. Trung Quốc ước tính, “vòng tròn” vắc-xin của Hoa Kỳ có dân số khoảng 1 tỷ người, nhưng “vòng tròn” vắc-xin của Trung Quốc lại là cộng đồng khổng lồ, với dân số hơn 4 tỷ người, từ Đông Nam Á đến Trung Đông, từ Châu Phi đến Mỹ Latinh. Ngay cả ở sân sau của Hoa Kỳ như Mỹ Latinh, vắc-xin được tiêm chủng nhiều nhất vẫn là vắc-xin Trung Quốc.

Việc Trung Quốc cung cấp các liều vắc-xin trong bối cảnh thiếu nguồn cung nghiêm trọng đang giúp Bắc Kinh đạt được một loại quyền lực mềm mới có thể dễ dàng chuyển đổi thành ảnh hưởng toàn cầu. Trong khi tình trạng bất bình đẳng dai dẳng trong vấn đề tiếp cận vắc-xin quốc tế có thể gây nên những hậu quả địa

chính trị nghiêm trọng đối với Hoa Kỳ - đối thủ cạnh tranh chủ yếu của Trung Quốc, vì làm suy yếu các đối tác quan trọng mới nổi của Mỹ tại khu vực Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương, vốn đóng vai trò sống còn đối với cán cân quyền lực khu vực mà nước Mỹ muốn duy trì. Trong bối cảnh làn sóng chống toàn cầu hóa đang trỗi dậy trên khắp thế giới và nước bá chủ Hoa Kỳ có chiều hướng suy yếu tương đối, Trung Quốc nhằm vào vắc-xin COVID-19 như một loại hàng hóa công quốc tế, mục đích là thúc đẩy quốc gia này tiến xa hơn trên con đường cạnh tranh với Hoa Kỳ trong vai trò là nhà lãnh đạo toàn cầu.

2.1.3. Mục tiêu kinh tế

Mặc dù chủ tịch Tập Cận Bình cam kết rằng vắc-xin của Trung Quốc sẽ được cung cấp như một loại hàng hóa công toàn cầu. Tuy nhiên, một lượng lớn vắc-xin lại không phải là miễn phí, nhiều quốc gia đã phải trả tiền cho các hãng cung cấp vắc-xin của Trung Quốc. Karásková cho rằng chính sách ngoại giao vắc-xin của Trung Quốc dựa trên mô hình kết hợp giữa kinh doanh và chính trị [11]. Trung Quốc trao tặng vắc-xin miễn phí cho một số quốc gia, đồng thời cũng cung cấp vắc-xin cho các nước khác dưới hình thức bán hoặc cho vay. Thỏa thuận cho vay chủ yếu nhằm vào các nước Mỹ Latinh và Caribe. (Tham khảo Bảng 1).

Bảng 1. Tình hình phân phối vắc-xin của Trung Quốc [14]

Quốc gia	Vắc-xin	Phương thức phân phối	Số liều
Afghanistan	Sinopharm	Viện trợ	400.000
Algeria	Sinopharm	Viện trợ	200.000
Argentina	Sinopharm	Mua	1.000.000
Azerbaijan	Sinovac	Mua	4.000.000
Bahrain	Sinopharm	Mua	300.000
Bangladesh	Sinovac	Thỏa thuận dùng thử bị từ chối	
Belarus	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Bolivia	Sinopharm	Viện trợ + mua	100.000 + 400.000
Bosnia and Herzegovina	Sinopharm	Mua	Không có thông tin

Brazil	Sinovac	Mua	130.000.000
Brunei	Sinopharm	Viện trợ	Không biết
Campuchia	Sinopharm	Viện trợ	1.000.000
Colombia	Sinovac	Mua	5.000.000
Cộng hòa Séc	Có khả năng sử dụng vắc xin Trung Quốc (Sinopharm)		
Dominica	Sinopharm	Viện trợ	20.000
Cộng hòa Dominica	Sinovac	Viện trợ + mua	50.000 + 10.000.000
Ecuador	Sinovac	Viện trợ (Chile) + mua	20.000 + 2.000.000
Ai cập	Sinopharm	Viện trợ (UAE và Trung Quốc) + mua	100.000 và 300.000 + 40.000.000
Guinea Xích đạo	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Ethiopia	Có khả năng sử dụng vắc-xin Trung Quốc		
Gabon	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Guinea	Sinopharm	Viện trợ	200.000
Guinea-Bissau	Sinopharm	Viện trợ (Senegal)	10.000
Guyana	Sinopharm	Viện trợ	20.000
Hungary	Sinopharm	Mua	5.000.000
Chile	Sinovac	Mua	10.000.000
Indonesia	Sinovac, Sinopharm, CanSino	Mua	125.000.000; 15.000.000; 15.000.000
Iran	Sinopharm	Viện trợ	250.000
Iraq	Sinopharm	Viện trợ + mua	50.000 + 2.000.000
Jordan	Sinopharm	Mua	Không biết
Kenya	Có khả năng sử dụng vắcxin TQ		
Lào	Sinopharm	Viện trợ	300.000
Lebanon	Sinopharm	Viện trợ	50.000
Malaysia	Sinovac, Sinopharm, CanSino	Mua	12.000.000; 2.000.000; 35.000.000
Maldives	Sinopharm	Mua	218.000
Mexico	Sinovac, Sinopharm, CanSino	Mua	20.000.000; 12.000.000; 35.000.000
Mông Cổ	Sinopharm	Viện trợ	300.000
Montenegro	Sinopharm	Viện trợ	30.000
Maroc	Sinopharm	Mua	41.000.000
Mozambique	Sinopharm	Viện trợ	200.000
Myanmar	Sinopharm, Sinovac	Cam kết viện trợ + đang đàm phán mua	300.000 + không có thông tin
Namibia	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Nepal	Sinopharm	Viện trợ	500.000
Nigeria	Có khả năng sử dụng vắcxin TQ		
North Macedonia	Sinopharm	Mua	200.000
Pakistan	Sinopharm, CanSino	Viện trợ + mua	500.000 + 1.200.000; 20.000.000
Palestine	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Paraguay	Sinovac	Viện trợ (Chile)	20.000
Peru	Sinopharm	Mua	38.000.000
Philippines	Sinovac	Viện trợ + mua	600.000 + 25.000.000
Ba lan	Có khả năng sử dụng vắc-xin Trung Quốc (Sinopharm)		
Cộng hòa Congo	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Senegal	Sinopharm	Mua	200.000
Serbia	Sinopharm	Mua	2.000.000
Seychelles	Sinopharm	Viện trợ (UAE) ^a	50.000
Sierra Leone	Sinopharm	Viện trợ	200.000
Singapore	Sinovac	Mua	Chưa có thông tin

Sri Lanka	Sinopharm	Khoản viện trợ bị từ chối	300.000
Thái Lan	Sinovac	Mua	2.000.000
Gambia	Sinopharm	Viện trợ (Senegal)	10.000
Tunisia	Sinopharm	Viện trợ	100.000
Turkey	Sinovac	Mua	100.000.000
Uganda	Sinovac	Viện trợ	300.000
Ukraine	Sinovac	Mua	1.800.000
UAE	Sinopharm	Mua	Chưa có thông tin
Uruguay	Sinovac	Mua	1.750.000
Uzbekistan	Có khả năng sử dụng vắc-xin TQ		
Venezuela	Sinopharm	Viện trợ	500.000
Zimbabwe	Sinopharm	Viện trợ + mua	400.000 + 1.800.000

Theo Beaubien, trong số 656 triệu liều do Trung Quốc phân phối trên toàn thế giới tại thời điểm đó, chỉ có 8,6 triệu liều (1,31%) là viện trợ. Giá vắc-xin Trung Quốc cũng không rẻ hơn vắc-xin do các nước khác sản xuất. Giá một liều Sinopharm dao động từ 18,50 USD tại Senegal và 44 USD ở Trung Quốc, và có mức giá 72,50 USD khi được Chủ tịch Sinopharm công bố lần đầu tiên [12], [13]. Chính sách ngoại giao vắc-xin của Trung Quốc cũng được định hướng bởi chiến lược tránh cạnh tranh trực tiếp với Pfizer hoặc Moderna ở các nước phát triển, nơi vắc-xin của Trung Quốc thường bị thị trường phương Tây e ngại do không biết rõ các tiêu chuẩn phê duyệt của Bắc Kinh.

2.2. “Ngoại giao vắc-xin” của Hoa Kỳ

2.2.1. Ưu tiên mục tiêu ổn định tình hình dịch bệnh trong nước

Chính quyền Biden chủ yếu tập trung vào việc đối phó với đại dịch COVID-19 ở trong nước và chỉ khi tình hình dịch bệnh trong nước tương đối ổn định mới chuyển sự chú ý sang việc hỗ trợ các quốc gia khác trong cuộc chiến toàn cầu chống lại vi-rút Corona. Vắc-xin đã nhanh chóng được phân phối tại Hoa Kỳ, và tỷ lệ lây nhiễm tại nước này giảm mạnh. Trong khi đó, tỷ lệ lây nhiễm ở các quốc gia và khu vực khác lại tăng cao. Vào tháng 3/2021, chính quyền Biden mới quyết định chia sẻ một số lượng hạn chế vắc-xin AstraZeneca của Hoa Kỳ cho các nước láng giềng thân cận nhất là Canada và Mexico [14]. Tồn tại nhiều sức ép

chính trị ở trong nước đối với việc Biden thực hiện cách tiếp cận mang tính quốc tế để đối phó COVID-19. Hầu hết người Mỹ cho rằng Hoa Kỳ không nên tặng bất kỳ loại vắc-xin nào cho các quốc gia khác cho đến khi mọi người Mỹ đều đã được tiêm chủng. Nếu Washington phân phối vắc-xin trên toàn thế giới thì điều này hoàn toàn có thể khiến Biden vấp phải sự chỉ trích của phe Cộng hòa với lý do là ông đã đặt sinh mạng của người nước ngoài lên trên sinh mạng của người Mỹ. Đảng Dân chủ cũng không chủ trương tạo sức ép để chính quyền Biden tăng viện trợ vắc-xin trên toàn cầu.

2.2.2. Hướng tới mục tiêu địa chính trị và bảo vệ các lợi ích toàn cầu

Sau một thời gian dài Trung Quốc tương đối tích cực hoạt động ngoại giao trên trường quốc tế, trong khi đó Hoa Kỳ dưới thời tổng thống Donald Trump lại thờ ơ trước những thách thức xuyên quốc gia, dưới sức ép từ các tổ chức nhân đạo, chính quyền Biden đã có bước tiến vào giữa năm 2021 để bắt đầu thúc đẩy nỗ lực triển khai vắc-xin quốc tế mang tính phối hợp hơn. Tháng 4/2021 chính quyền Biden đã quyết định cung cấp 60 triệu liều AstraZeneca cho các quốc gia khác [15]. Cho tới nay, Hoa Kỳ cam kết cung cấp 1,1 tỷ liều vắc-xin, con số này cao gấp 3 lần dân số nước Mỹ [16]. Mỹ cũng tài trợ tương đối nhiều cho cơ chế Cam kết thị trường ưu tiên (AMC) trong khuôn khổ COVAX, hướng tới mục tiêu cung cấp vắc-xin một cách công bằng cho 91 quốc gia đang phát triển.

Vì lý do địa chiến lược, Ấn Độ Dương-Thái Bình Dương cũng là những trọng tâm chính trong hoạt động ngoại giao vắc-xin của Hoa Kỳ. Tính đến cuối năm 2021, Hoa Kỳ đã cung cấp hơn 90 triệu liều vắc-xin cho các nước trong khu vực [17].

Hoa Kỳ hiểu rằng, nhiệm vụ trước mắt của quốc gia lãnh đạo đối với toàn thế giới nên là ngay lập tức chia sẻ nhiều vắc-xin hơn, cung cấp nhiều tiền hơn cho nỗ lực quốc tế này và nghiêm túc trong việc chuyển giao công nghệ để thúc đẩy sản xuất vắc-xin trên phạm vi toàn cầu. Đầu tháng 5/2021, Đại diện Thương mại Hoa Kỳ Katherine Tai thông báo rằng Washington ủng hộ việc từ bỏ quyền sở hữu trí tuệ đối với vắc-xin. Giám đốc WHO Tedros đã ca ngợi hành động này là “một thời khắc trọng đại” [18]. Động thái này của Washington cũng làm hài lòng các nhóm xã hội dân sự, nhưng khiến các đồng minh phải giật mình. Một số cường quốc về công nghệ sinh học, bao gồm Đức, Thụy Sĩ, Canada và Anh đã phản đối ý tưởng này. Nhà Trắng có thể đã cho rằng Washington có thể không thắng thế, nhưng sáng kiến này đảm bảo được hai mục tiêu: thứ nhất, nó gây áp lực buộc các hãng dược phẩm lớn phải nỗ lực nhiều hơn nữa để nới lỏng việc cấp phép và chuyển giao công nghệ, và thứ hai nó giúp nâng cao hình ảnh nước Mỹ.

Có thể thấy, Hoa Kỳ thực hiện chính sách ngoại giao vắc-xin như một cơ hội để khắc phục những yếu kém của mình khi thực hiện vai trò lãnh đạo thế giới và thể hiện năng lực của một nền dân chủ. Một trong những mục tiêu quan trọng của chính sách đối ngoại được chính quyền Biden áp dụng là can dự trở lại và đóng vai trò tích cực hơn đối với vấn đề y tế toàn cầu, và một cách tương đối dễ thực hiện là gửi vắc-xin ra nước ngoài. Tuy nhiên, một số cách thức thực hiện của Washington dường như lại được thiết kế nhằm mục đích thúc đẩy cuộc cạnh tranh mang tính hệ thống để đối phó với

Trung Quốc, chứ không phải dựa trên chủ nghĩa đa phương. Mỹ cũng bày tỏ thái độ nghi ngờ về động cơ cung cấp vắc-xin của Bắc Kinh. Tổng thống Hoa Kỳ Biden đã công khai bình luận: Việc đóng góp vắc-xin của chúng tôi không gây áp lực phải ủng hộ hoặc nhượng bộ. Chúng tôi làm điều này để cứu sống và chấm dứt đại dịch. Điều này khiến một số quốc gia nghi ngờ về ý định cung cấp vắc-xin của Trung Quốc [19].

3. Cạnh tranh Trung-Mỹ trong “ngoại giao vắc-xin” và vấn đề đặt ra đối với nền quản trị toàn cầu

Đại dịch COVID-19 như chất xúc tác làm khuếch đại mức độ cạnh tranh giữa Trung Quốc và Mỹ, thay vì tiến hành hợp tác để cùng nhau xử lý dịch bệnh và giảm thiểu tác động của COVID-19 đối với nền kinh tế và xã hội quốc tế, hai bên lại tìm cách tận dụng cuộc khủng hoảng để nâng cao vị thế quốc tế của mình. Giữa hai nước lớn này thiếu vắng sự đồng thuận và các hành động hợp tác quốc tế để cùng đối phó với vấn đề đại dịch.

Cuộc cạnh tranh vị trí lãnh đạo toàn cầu giữa Mỹ và Trung Quốc cho tới nay đã không chỉ bao gồm nội dung địa chính trị, chiến tranh thương mại hay tính chính danh, mà còn lan sang một lĩnh vực hoàn toàn mới là chính sách vắc-xin. Nếu hai quốc gia này coi “ngoại giao vắc-xin” là một chiến trường cạnh tranh mới, thì sẽ dẫn tới nguy cơ hai bên cùng phạm sai lầm và không bên nào giành chiến thắng. Thật vậy, Trung Quốc và Hoa Kỳ đang cung cấp vắc-xin với những tính toán địa chính trị ngắn hạn chứ không xuất phát từ mục tiêu đảm bảo sự công bằng. Điều này thể hiện trên số lượng vắc-xin được viện trợ tại Châu Á-địa bàn cạnh tranh chiến lược giữa Trung Quốc và Hoa Kỳ nhiều hơn đáng kể so với các khu vực khác trên thế giới, nơi mà khoảng cách vắc-xin rõ ràng hơn nhiều, đặc biệt là ở Châu Phi. Có thể thấy, thông qua kênh “ngoại giao vắc-xin”, hai cường

quốc lớn nhất thế giới đang tìm cách thu hút sự ủng hộ và định hình môi trường quốc tế theo hướng có lợi cho mình, từ đó phân phối vắc-xin cho các quốc gia ưu tiên dựa trên những phân tích từ lợi ích quốc gia.

Như vậy, thách thức thực sự trong cuộc khủng hoảng COVID-19 là việc Hoa Kỳ, với vị thế cường quốc nguyên trạng vẫn giữ vai trò vượt trội song lại từ chối thực hiện nhiều trách nhiệm quốc tế, trong khi đó cường quốc đang trỗi dậy Trung Quốc muốn đóng một vai trò lớn hơn nhưng lại chưa đủ năng lực hoặc chưa thực sự sẵn sàng [20].

Dưới thời chính quyền Trump, Hoa Kỳ không muốn lãnh đạo và cung cấp hàng hóa công, đến mức mà trong suốt cuộc khủng hoảng Coronavirus, thậm chí không một ai trông chờ vào vai trò lãnh đạo của Hoa Kỳ. Tổng thống Trump với tư duy “tổng bằng không” đã xa rời các hợp tác quốc tế. Tổng thống Biden có xu hướng quay lại với chủ nghĩa đa phương, nhưng hiệu quả còn chưa rõ ràng, lại đang bị cuốn vào những rắc rối từ cuộc khủng hoảng Nga-Ukraine. Trung Quốc đi theo xu hướng mở rộng vai trò là nhà cung cấp hàng hóa công toàn cầu, cam kết cung cấp dịch vụ công liên quan đến y tế (như phản ứng nhân đạo đối với đại dịch Covid, ngoại giao khẩu trang), vì Bắc Kinh hiểu rằng đây là một trong những tiêu chuẩn cứng cho quá trình vươn lên trở thành một cường quốc có ảnh hưởng toàn cầu và xây dựng hình ảnh Trung Quốc chính nghĩa trên khía cạnh là tích cực lấp đầy các khoảng trống sân chơi do Mỹ để lại. Trung Quốc và WHO đang hợp tác trong khuôn khổ sáng kiến “Con đường Tơ lụa Y tế” của Trung Quốc. Trung Quốc cũng theo đuổi “ngoại giao khẩu trang”, với hình thức hỗ trợ chuyên gia và vật tư y tế đến các nước Châu Âu ngay từ những ngày đầu đại dịch và chiến dịch hỗ trợ vắc-xin đang được thực hiện rất ráo riết hiện nay. Tuy nhiên, cần phải nhấn mạnh rằng, Trung Quốc chưa chuẩn bị

đầy đủ về năng lực và tâm thế để thực hiện vai trò là nhà điều phối sản phẩm công cộng toàn cầu với ý nghĩa là Hoa Kỳ có xu hướng bỏ bê hệ thống này. Hơn nữa, trong nhiều trường hợp, những đóng góp của Trung Quốc cũng mang tính chọn lọc, nhằm tối đa hóa lợi ích của nước này mà không đặt trọng tâm vào việc bảo vệ quy tắc và đóng góp trách nhiệm quốc tế.

Trên khía cạnh vắc-xin COVID-19 với vai trò là một loại hàng hóa công toàn cầu như đã định nghĩa ở đầu bài viết, có thể thấy vai trò là bên cung cấp hàng hóa công toàn cầu chủ chốt trong lĩnh vực vắc-xin của Trung Quốc đã bộc lộ nhiều hạn chế. Tính đến giữa năm 2021, Bắc Kinh đã cung cấp hàng trăm triệu liều vắc-xin cho các nước, nhưng chỉ có 10 triệu là thông qua COVAX - chương trình đa phương toàn cầu nhằm mục đích phân phối vắc-xin coronavirus một cách công bằng trên toàn thế giới. Về phía chính quyền Biden, họ tuyên bố chia sẻ toàn bộ vắc-xin còn dư, chủ yếu thông qua chương trình COVAX, để khôi phục vai trò lãnh đạo trong lĩnh vực nhân đạo của Washington thay vì bán vắc-xin. Tuy nhiên sau một năm COVAX được thành lập, chương trình này mới chỉ nhận được 70 triệu liều - một tỷ lệ rất nhỏ so với mục tiêu hai tỷ liều như đã định [21]. Trong khi Hoa Kỳ tham gia cuộc chơi ngoại giao vắc-xin tương đối muộn thì Trung Quốc xúc tiến việc xuất khẩu vắc-xin sang các nước khác sớm hơn nhiều. Tuy vậy, kể từ cuối năm 2021, nhiều quốc gia đang phát triển, kể cả một số nước được Trung Quốc hỗ trợ vắc-xin từ sớm đã quay lưng lại với vắc-xin do Trung Quốc sản xuất, sau khi các loại vắc-xin thay thế của phương Tây bắt đầu có sẵn. Điều này cho thấy Trung Quốc đã không xây dựng được niềm tin và thiện chí thực sự tại nhiều nước tiếp nhận vắc-xin. Một số nước cũng cho rằng, mặc dù việc tiếp nhận vắc-xin từ Trung Quốc nhanh và thủ tục đơn giản, nhưng họ cũng có thể sẽ dễ bị tổn thương hơn trước sức ép ngoại giao từ Trung Quốc.

Cạnh tranh Trung-Mỹ trong lĩnh vực vắc-xin cũng cho thấy sự trỗi dậy của chủ nghĩa dân tộc quốc tế hẹp hòi. Có những thỏa thuận được ký với các nhà sản xuất dược phẩm về cung cấp vắc-xin cho người dân của họ trước khi cung cấp cho các quốc gia khác. Sự trỗi dậy của “chủ nghĩa dân tộc vắc-xin” đã trở thành mối quan ngại lớn. Chủ nghĩa dân tộc vắc-xin gây khó khăn về nguồn cung và khiến các nước nghèo không thể tiếp cận với vắc-xin. Cho dù tới nay hàng tỷ liều vắc-xin được cam kết viện trợ nhưng vẫn chưa thể đáp ứng được nhu cầu vắc-xin toàn cầu, đặc biệt là khi xét đến nhu cầu tiêm mũi nhắc lại để đối phó với biến thể Omicron và các biến thể mới có thể xuất hiện trong tương lai. Điều mà các quốc gia đang phát triển thực sự mong muốn không chỉ là nhận được nhiều vắc-xin hơn, mà là khả năng tự sản xuất vắc-xin, điều này giúp giảm bớt sự phụ thuộc của họ vào các cường quốc vắc-xin và khả năng dễ bị tổn thương trước những tranh chấp giữa các nước lớn. Tuy nhiên, chủ nghĩa đa phương đã không hiện diện rõ ràng trong việc chia sẻ công nghệ sản xuất vắc-xin COVID-19. Và COVAX, hiện thân của chủ nghĩa đa phương đã hoạt động kém hiệu quả ngay từ khi xuất hiện cho đến nay, cũng vì tác động của chủ nghĩa dân tộc vắc-xin và các nước lớn ưu tiên ngoại giao vắc-xin song phương hơn là đa phương.

Fareed Zakaria cho rằng: thế giới có thể kiểm soát được cuộc khủng hoảng Coronavirus nếu như cuộc khủng hoảng này không xảy ra "vào thời điểm hợp tác toàn cầu sụp đổ" và Hoa Kỳ không từ bỏ hoàn toàn vai trò lãnh đạo của mình, cũng như phối hợp với các nỗ lực hợp tác toàn cầu [22]. Nền quản trị toàn cầu sẽ lung lay nếu không được cung cấp đầy đủ hàng hóa công toàn cầu từ các quốc gia hùng mạnh.

4. Kết luận

Sự bùng phát của dịch viêm phổi COVID-19 trên phạm vi toàn cầu giữa lúc cạnh tranh

Trung-Mỹ đang diễn ra quyết liệt, chẳng những không làm mối quan hệ này ấm áp hơn lên vì sự tương đồng trong vận mệnh, mà còn tái kích hoạt và làm gia tăng căng thẳng vốn đã tồn tại giữa Trung Quốc và Mỹ khiến mối quan hệ này tụt dốc đến mức đáy kể từ khi hai nước thiết lập quan hệ ngoại giao cuối những năm 70 của thế kỷ trước đến nay. Bên cạnh cuộc cạnh tranh trên các phương sẵn có, hai nước tiếp tục bị cuốn vào cuộc chiến vắc-xin. Điều này dẫn đến tình trạng thiếu vắng sự đồng thuận và phản ứng phối hợp trong vấn đề xử lý đại dịch giữa hai cường quốc có ảnh hưởng lớn nhất thế giới. Kết quả là sự thiếu hụt trong năng lực cung cấp hàng hóa công (đặc biệt là dịch vụ y tế công cộng), khi cường quốc nguyên trạng (Hoa Kỳ) né tránh gánh vác trách nhiệm quốc tế trong khi cường quốc trỗi dậy (Trung Quốc) vẫn chưa hội tụ đủ năng lực để đảm nhiệm vai trò “nhà hảo tâm”. Điều này khiến cho thế giới có khả năng rơi vào nguy cơ khủng hoảng nền quản trị toàn cầu.

Tài liệu tham khảo

- [1] Gavi (2020), *Are vaccines a global public good?* <https://www.gavi.org/vaccineswork/are-vaccines-global-public-good>
- [2] United Nations (2021), *COVID-19 Vaccines Must Be Global Public Good, Secretary-General Says, Announcing 'Only Together' Campaign to Encourage Sharing of Technology, Doses.* <https://www.un.org/press/en/2021/sgsm20620.doc.htm>
- [3] Gavi (2020), *Are vaccines a global public good?* <https://www.gavi.org/vaccineswork/are-vaccines-global-public-good>
- [4] 喻小勇, 田侃: 《全球公共产品视角下新冠疫苗供给分配的困境、成因与应对》, 南京社会科, 2021年9月。
- [5] Chinese Ministry of Foreign Affairs (2021), *Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Regular Press Conference, 15 January, 2021.* https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/fyrbt_1/t1846677.htm
- [6] Wheaton, S (2020), *Chinese vaccine would be 'global public good,' Xi says.* Arlington: Politico.
- [7] Doherty, B., D. Hurst, and K. Lyons (2021), *Coercion or altruism: Is China using its Covid vaccines to wield global power?* The Guardian,

- March 27. <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/mar/28/coercion-or-altruism-is-china-using-its-covid-vaccines-to-wield-global-power>.
- [8] Leng, Alyssa, Rajah, Roland and Lemahieu, Herve (2022), *Vaccine Diplomacy in Asia*. The Diplomat, March 1. <https://thediplomat.com/2022/03/vaccine-diplomacy-in-asia/>
- [9] Chinese Ministry of Foreign Affairs (2021), *Wang Yi: China to Strengthen Vaccine Cooperation with Developing Countries*, June 6. <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceegy/eng/zgyw/t1881656.htm>
- [10] Zhao, Suisheng (2022), *Why China's vaccine diplomacy is winning*, East Asia Forum, April 29, 2021. <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/29/why-chinas-vaccine-diplomacy-is-winning/>
- [11] Karásková, I., and V. Blablová (2021), *The logic of China's vaccine diplomacy*. The Diplomat, March 24. <https://thediplomat.com/2021/03/the-logic-of-chinas-vaccine-diplomacy/>.
- [12] Beaubien, J (2021), *Price check: Nations pay wildly different prices for vaccine*. NPR News, February 19. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2021/02/19/969529969/price-check-nationspay-wildly-different-prices-for-vaccines>
- [13] Liu, A (2020), *Sinopharm chief says COVID-19 vaccine will cost less than \$145 for 2-dose regimen*. *Fierce Pharma*, August 18. <https://www.fiercepharma.com/vaccines/china-sinopharm-chief-narrowsdown-covid-19-vaccine-price-to-within-145-for-2-dose-regimen>.
- [14] Evan Cooper and Mathew Burrows (2021), *Reality Check #6: The consequences of an 'America First' vaccine policy*. <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/reality-check/reality-check-6-the-consequences-of-an-america-first-vaccine-policy/>
- [15] Lovelace, Berkeley Jr (2021), *U.S. to share 60 million doses of AstraZeneca Covid vaccine with other countries*. CNBC, April 26. <https://www.cnbc.com/2021/04/26/covid-vaccine-us-to-share-60-million-astrazeneca-doses-with-other-countries.html>
- [16] Leng, Alyssa, Rajah, Roland and Lemahieu, Herve (2022), *Vaccine Diplomacy in Asia*. The Diplomat, March 1. <https://thediplomat.com/2022/03/vaccine-diplomacy-in-asia/>
- [17] Leng, Alyssa, Rajah, Roland and Lemahieu, Herve (2022), *Vaccine Diplomacy in Asia*. The Diplomat, March 1. <https://thediplomat.com/2022/03/vaccine-diplomacy-in-asia/>
- [18] The Guardian (2021), *Coronavirus live: China's Sinopharm jab gets WHO approval; Turkey, Maldives and Nepal added to England 'red list'*. May 7. <https://www.theguardian.com/world/live/2021/may/07/coronavirus-live-news-who-warns-of-risk-of-second-wave-in-africa-india-cases-rise-by-world-record-414188?page=with:block-6094b8418f084128b7c97d63&filterKeyEvents=false>
- [19] Victor Tay (2021), *China and US Vaccines Diplomacy in South East Asia*. <https://www.rhtlawasia.com/china-and-us-vaccines-diplomacy-in-south-east-asia/>
- [20] Zheng, C (2020), *China's global governance challenge and domestic reforms: rethinking the 'Kindleberger trap' and its implications for the rise of China*, The Diplomat. 23 March 2020, available at: <https://thediplomat.com/2017/03/chinas-global-governance-challenge-and-domestic-reforms/>
- [21] John Kampfner (2021), *Vaccine competition may now be the world's best*, Chatham House <https://www.chathamhouse.org/2021/06/vaccine-competition-may-now-be-worlds-best-but-us-talks-of-vaccine-donations>
- [22] Zakaria, F (2020), *This is just the first in a series of cascading crises*, The Washington Post. 3 April 2020, available at: www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/this-is-just-the-first-in-a-series-of-cascading-crises/2020/04/02/45e8cc52-7510-11ea-87da-77a8136c1a6d_story.html