

## НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

### ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

DOI: 10.24412/2618-9453-2021-3-6-26

Николас Чапмэн

#### ХІІІ СЪЕЗД КПВ ОБ УСПЕХАХ МНОГОСТОРОННЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ВЬЕТНАМА: ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

**Аннотация.** ХІІІ съезд КПВ отсчитал 30 лет с начала многовекторной внешней политики Вьетнама. Она сфокусирована на диверсификации, многосторонности и углублении интеграции в международную экономику. Для достижения этих целей Вьетнам использует стратегическое и всеобъемлющее партнерства, соглашения о свободной торговле и многосторонние форумы, например, АСЕАН и ООН. Такая внешняя политика помогла Вьетнаму достичь быстрого экономического развития, обеспечить высокий уровень безопасности без ущерба для своей самостоятельности и независимости, показала, что он играет все более активную роль на международной арене. ХІІІ съезд партии призвал к продолжению этой внешней политики с особым упором на всеобъемлющую дипломатию. В статье также рассматривается предшествующий ХІІІ съезду период и приводятся доводы в пользу того, что многовекторность помогла Вьетнаму справиться с турбулентностью, возникшей вследствие роста напряженности между крупными державами, действий сил антиглобализма и антимультилатерализма и воинственности Китая в Южно-Китайском море. Кроме того, многие из этих проблем ему удалось за счёт активной многосторонней дипломатической инициативы в годы после ХІІ съезда КПВ превратить в возможности для отстаивания своих национальных интересов. На ХІІІ съезде партии эти инициативы оформлены в виде всеобъемлющей дипломатической стратегии, и внешнеполитический арсенал Вьетнама пополнился еще одним механизмом.

**Ключевые слова:** вьетнамская внешняя политика, многовекторность, ХІІІ съезд КПВ, Коммунистическая партия Вьетнама, стратегическое партнерство, соглашения о свободной торговле, принцип многосторонности отношений

**Для цитирования:** Чапмэн Н. ХІІІ съезд КПВ об успехах многосторонней внешней политики Вьетнама: вызовы и возможности // Вьетнамские исследования. Сер. 2. 2021. № 3. С. 6–26.

## Введение

XIII съезд Коммунистическая партия Вьетнама (КПВ) прошел в период с 25 января по 1 февраля 2021 г. Съезд начался в обстановке турбулентности, вызванной новой вспышкой COVID-19, из-за чего он был завершён раньше намеченного срока. Тем не менее съезд поставил несколько весьма амбициозных целей в области развития: КПВ рассчитывает, что к 2030 г. Вьетнам станет развивающейся страной, входящей в верхнюю подгруппу стран со средним доходом, и к 2045 г. присоединится к группе развитых стран.

На международной арене усилия Вьетнама по продвижению диверсификации, многосторонности и интеграции столкнулись с многочисленными препятствия. Так, заявления Китая по Южно-Китайскому морю стали более агрессивными, растущая напряженность между Китаем и США вылилась в торговую войну, завершившееся правление Дональда Трампа стало временем испытаний для многостороннего сотрудничества. Тем не менее Вьетнам стойко перенес эти бури, и неудивительно, что КПВ решила продолжать свой внешнеполитический курс. Партия в очередной раз поставила целью проведение внешней политики, основанной на независимости и самостоятельности, дружбе, сотрудничестве и развитии, диверсификации и многосторонности внешних отношений через укрепление двусторонних отношений и многостороннюю дипломатию [Báo cáo chính trị: 20.10.2020].

Этот курс является продолжением многовекторной внешней политики Вьетнама, которая хорошо послужила ему после окончания холодной войны и стала ключевым компонентом экономических реформ «Дой мой». Эта политика направлена на диверсификацию отношений как на двустороннем, так и на многостороннем уровне, чтобы получить как можно больше политических и экономических преимуществ благодаря таким механизмам, как стратегическое и/или всеобъемлющее партнерство, усиленная многосторонность и соглашения о свободной торговле (ССТ) [Chapman 2017]. КПВ придерживается гибкости и прагматизма, благодаря чему Вьетнам как средняя держава сохраняет максимальную самостоятельность в условиях асимметричных отношений. Такая политика помогла стране преодолеть сложности международной интеграции и позволила предусмотреть меры на случай потенциальных угроз в становящемся все более интегрированным многополярном мире, что в конечном итоге способствовало обретению страной значительного авторитета.

XIII съезд партии признал это, и КПВ более чем когда-либо намерена продолжать идти по этому пути. В результате многовекторная внешняя политика Вьетнама становится все более зрелой, и партия испытывает глубокую веру в преимущества этой политики. Такая позиция заметна на фоне осторожности, характерной для предыдущих съездов партии. Когда на своём IX съезде в 2001 г. КПВ определила интеграцию как основную задачу для страны, она говорила о «риске выхода в большой океан». Теперь Вьетнам обрел большую «плаваемость» и «смело бороздит этот океан». Кроме того, XIII съезд партии определил всеобъемлющую дипломатическую стратегию как зарождающийся механизм своей многовекторной внешней политики.

В настоящей статье на основе анализа решений по многовекторной внешней политике, принятых на XIII съезде партии, показано, что дипломатия, наряду с безопасностью и развитием, рассматривается как её ключевой компонент.

Программные документы XIII съезда КПВ проанализированы рядом известных учёных [Kolotov 2021; Thayer: 04.02.2021; Abuza: 02.02.2021; Benoit, Camroux: 18.02.2021], но при этом работ, посвящённых конкретно внешней политике, не хватает. Исключение составляет статья Ле Динь Тиня и Лай Ань Ту, опубликованная в издании The Diplomat [10.03.2021]. Однако в этой работе не рассматриваются предшествовавшие съезду годы и дан анализ лишь косметических изменений в политике.

В настоящей статье, напротив, сделана оценка того, как Вьетнам пережил беспокойный период после XII съезда партии (2016), превратив множество вызовов в возможности, и как в этот период было положено начало законодательному оформлению и институционализации многовекторности и мерам, ей способствующим. Анализ проводится с учётом критериев безопасности и усиления мультилатерализма, новых подходов недавнего партийного форума. Для этого использованы документы XIII съезда КПВ, речи, заявления министров, экономическая статистика, вторичные источники. В заключении подведены итоги анализа и рассмотрены некоторые перспективы. Главный вывод статьи состоит в том, что Вьетнам расширил арсенал своей многовекторной внешней политики, включив в нее всеобъемлющую дипломатию, эффективные рычаги которой усилили определённые направления внешней политики, осуществлявшейся в период с 2016 по 2021 г.

### **Безопасность**

В конце 2019 г. Вьетнам впервые за десять лет опубликовал Белую книгу по вопросам обороны. В документе изложены принципы и основы защиты независимости и территориальной целостности страны. С момента последней публикации книги в 2012 г. многое в международной системе изменилось. В последнем издании отмечается рост крайнего национализма, силовой политики и протекционизма, а также равная степень распространения традиционных и нетрадиционных угроз.

В области обороны Вьетнам традиционно придерживался политики «трех нет»: никаких военных объединений и союзов, никаких военных баз на вьетнамской земле и никакой опоры на одну сторону в противодействии другой. В 2019 г. добавилось четвёртое «нет»: отказ от применения силы или угрозы применения силы в международных отношениях. Это подтвердило приверженность страны мирному разрешению международных споров и признание того, что движение вперёд должно обеспечиваться дипломатическими методами.

Растущая напряженность и многополярность в международных отношениях оказали давление на эти «красные линии». Эксперты обсуждали возможность передачи Вьетнамом США в аренду бухты Камрань, чтобы получить от них помощь в отражении китайской агрессии [Thayer: 06.05.2020]. Вьетнам «открылся» миру, чтобы стать более гибким в будущем. В Белую книгу был добавлен пункт о новых мерах, в котором говорится:

«В зависимости от обстоятельств и конкретных условий Вьетнам рассмотрит возможность развития необходимых и надлежащих отношений с другими странами в области обороны и военного сотрудничества на основе взаимного уважения независимости, суверенитета, территориального единства и целостности, а также основополагающих принципов международного права, взаимовыгодного сотрудничества и общих интересов региона и международного сообщества» [Vietnam Ministry of National Defence 2019: 24].

Тем не менее четыре «нет» и этот новый подход теперь корректируют бывший ранее догматическим принцип, делая его более гибким и открытым для изменений в соответствии с международными тенденциями. Инцидент с китайской буровой платформой «Haiyang Dizhi 8» в июле 2019 г. демонстрирует гибкость реакции Вьетнама на повышение напряженности.

Ключом к стратегии снижения риска является расширение сети стратегических и всеобъемлющих партнёрств Вьетнама, которые создают альтернативу политике альянсов, в результате чего национальные интересы СРВ переплетаются с интересами других стран. Чем больше их совпадений, тем больше шансов у Вьетнама получить международную поддержку без необходимости идти на компромисс со своими «четырьмя нет». Это помогает ему ослабить угрозы безопасности – как традиционные, так и нетрадиционные – и способствует расширению международного сотрудничества.

Высший эшелон стратегических партнёров Вьетнама – Китай, Россия и Индия. Они являются всеобъемлющими стратегическими партнёрами, причём статус Индии был повышен до этого уровня в 2016 г. Далее следуют стратегические партнёры СРВ, заключившей 14 соглашений со многими странами АСЕАН и Европы. Так, в марте 2018 г. Австралия и Вьетнам повысили уровень своих отношений до стратегического партнерства, договорившись укреплять сотрудничество в 37 областях [Australian Government: 15.03.2018]. Вьетнам и Новая Зеландия в июле 2020 г. также объявили о подписании договора о стратегическом партнёрстве, признав, что «вместе можно сделать больше» [Vietnam and New Zealand: 23.07.2020]. Кроме того, подобные соглашения были подписаны ещё с пятью странами: Брунеем, Венгрией, Нидерландами, Мьянмой и Канадой.

Вьетнам поддерживает постоянно развивающиеся отношения в рамках Четырёхстороннего диалога по вопросам безопасности (Quad). 27 марта 2020 г. Вьетнам впервые участвовал в этом диалоге на уровне заместителей министров наряду с Новой Зеландией и Южной Кореей, что стало предпосылкой формирования так называемого Quad Plus. Обсуждение в основном было сосредоточено на проблеме COVID-19 и на вопросе о том, как придать импульс развитию экономики. Вьетнам подтвердил, что в мае 2020 г. получил приглашение официально присоединиться к Quad Plus [Nguyen Quang Di: 02.06.2020]. Участники Quad стремятся к его расширению [U.S. National Security Adviser Says: 30.01.2020]. Недавно назначенный премьер-министр Японии Ёсихидэ Суга в ходе своей первой зарубежной поездки посетил Вьетнам и Индонезию и чётко выразил мнение, что Вьетнам является жизненно важным партнёром в построении свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона. Визит также совпал с заключением соглашения об экспорте военной техники Японии во Вьетнам [Japan Prime Minister Suga: 19.10.2020].

Во Вьетнаме прекрасно понимают, что присоединение к диалогу Quad может подорвать его особые отношения с Китаем, поэтому заигрывание с Quad ограничилось экономическим сотрудничеством. Эта траектория соответствует осторожному подходу Вьетнама к концепции «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона» [Nguyen Cong Tung 2021: 3]. Думая о будущем, Вьетнам хотел бы получить подтверждение того, что диалог, будучи средством противодействия подъёму КНР, не сможет привести к нарушению одного из его «четырёх нет». Что касается безопасности, Ханюю необходимы гарантии, что диалог является средством

обеспечения международного права и ослабления напряжённости. Однако сохранение Китаем агрессивности в регионе может подтолкнуть Вьетнам к более активным действиям.

**Мультилатерализм:  
от активной позиции к институализации**

Мультилатерализм был нарушен после брексита и объявления позиции «Америка прежде всего». Рост напряжённости между Китаем и США показал признаки возврата к биполярному характеру холодной войны – времени, когда после достижения независимости Вьетнам переживал тяжёлые времена. Этот неприятный поворот к изоляционизму был должным образом отмечен министром иностранных дел Вьетнама Фам Бинь Минем в речи на Генеральной Ассамблее ООН:

«Вызывает тревогу то, что узко понимаемые национальные интересы поставлены выше общечеловеческих ценностей, а великодержавная политика, принуждение, конкуренция и конфронтация получили предпочтение перед сотрудничеством, диалогом и уважением международного права» [Le Dinh Tinh: 18.05.2020].

Но Вьетнам не отказался от приверженности к мультилатерализму. Наоборот, его многосторонняя дипломатия перешла на более высокий уровень. Вьетнам подчеркнул, что он не просто принимает активное участие в многосторонних форумах, но формирует у себя дома и координирует соответствующие институты. Опираясь на успехи в проведении саммита АТЭС в 2017 г., в августе 2018 г. КПВ издала Директиву № 25-СТ/TW. В этом документе излагались руководящие принципы развития многосторонних отношений до 2030 г., и впервые в едином документе определялось направление развития многосторонней дипломатии Вьетнама [Pham Binh Minh: 06.02.2019].

Возможности СРВ поддерживать международную дискуссию отражают зрелость его внешней политики и дипломатической стратегии. Продолжая использовать форумы для получения ощутимых выгод, он, скорее, будет стремиться реализовывать свои национальные интересы, отстаивая мир и стабильность, способствуя соблюдению международного права, содействуя свободной торговле и целям устойчивого развития. Это дает дополнительное преимущество для повышения международного авторитета страны.

В 2020 г. Вьетнам получил возможность продемонстрировать инициативный подход к мультилатерализму, после того как в ноябре 2019 г. стал председателем АСЕАН и был во второй раз избран в качестве непостоянного члена Совета Безопасности ООН. Когда он занял место председателя АСЕАН, то увидел возможность углубить экономические связи, обсудить вопросы, связанные с четвертой промышленной революцией, и повысить осведомленность в делах АСЕАН. СРВ выдвинула пять ключевых приоритетов и запланировала более 300 различных конференций и мероприятий [Bich: 24.06.2020]. Кроме того, предполагалось, что вместе с Китаем можно будет добиться прогресса в разработке Кодекса поведения сторон в ЮКМ, который АСЕАН и Китай надеялись принять к 2021 г.

Однако менее чем через месяц после того, как Вьетнам стал председателем, разразился COVID-19. Это вызвало массу проблем с логистикой. «Дипломатия сбоку», практикуемая АСЕАН, стала уже притчей во языцех. Конструктивные обсуждения часто проходят на полях

для гольфа или в кулуарах официальных встреч. В АСЕАН личные переговоры имеют первостепенное значение для ведения дел.

Несмотря на препятствия, Вьетнам перехватил инициативу. Еще 14 февраля 2020 г. Ханой как председатель опубликовал заявление, в котором содержался призыв к солидарности, сотрудничеству и коллективному ответу на кризис. В апреле был созван специальный саммит АСЕАН по COVID-19, на котором Фам Бинь Минь отметил, что благодаря призыву к общерегиональным действиям с середины февраля была проведена серия консультаций с Китаем, США и Всемирной организацией здравоохранения [Нау, Gomez: 14.04.2020]. К саммиту присоединились коллеги из Китая, Японии и Южной Кореи. Япония еще раз заявила о своей твердой поддержке создания центра АСЕАН по инфекционным заболеваниям.

Заявление на саммите привело к быстрому принятию Ханойского плана действий, направленного на укрепление сотрудничества и координации в ответ на COVID-19 и предотвращение тенденции применения резких протекционистских мер в таких беспрецедентных обстоятельствах. План включал отказ от введения ненужных нетарифных мер во время пандемии, обмен информацией и передовым опытом и ускорение выпуска товаров первой необходимости, таких как продукты питания, лекарства и медицинское оборудование [Hanoi Plan of Action: 19.06.2020].

Быстрая реакция Вьетнама была эквивалентна его приспособляемости. Он смог эффективно и органично проводить встречи в онлайн-формате, чтобы свести к минимуму сбои. Состоялось более 550 встреч, из которых 20 – на высшем уровне и 70 – на уровне министров. Было одобрено рекордное количество документов – 80. Кроме того, в декабре 2020 г. АСЕАН и ЕС подписали соглашение о стратегическом партнерстве, которое повысило активность в регионе одного из крупнейших инвесторов АСЕАН. Вьетнам, уже подписавший многочисленные соглашения о всеобъемлющем и/или стратегическом партнерстве со странами – членами ЕС, сыграл ключевую роль в обеспечении реализации этого документа.

Второй раз в своей истории Вьетнам был избран непостоянным членом Совета Безопасности ООН на период 2020–2021 гг., набрав 192 голоса из 193 [Vietnam Elected: 07.06.2019]. Председательство в АСЕАН и членство в СБ ООН, начавшееся в январе 2020 г., придали Ханую оптимизма в отношении реализации семи своих приоритетов [Vietnam Ministry of Foreign Affairs: 03.01.2020]. COVID-19 помешал достижению этой цели, однако Вьетнам превратил этот беспрецедентный вызов в возможность. Первой предложенной им резолюцией 27 декабря было провозглашено Днём готовности к эпидемиям, чтобы способствовать просвещению и повышению осведомленности о мерах реагирования и профилактике инфекционных заболеваний. При поддержке более чем 100 других стран резолюция была быстро принята. Вьетнам стремился поделиться своим эффективным опытом по борьбе с пандемией COVID-19 с другими странам и призвал к международному сотрудничеству в обеспечении вакцинами и лекарствами [PM Delivers Message: 27.12.2020].

Свои успехи в сдерживании COVID-19 Ханой использовал также в миротворческих миссиях. С 2014 г. им было отправлено почти 200 солдат для участия в миротворческих миссиях ООН. Вьетнам содержит военный полевой госпиталь в Южном Судане, и вьетнамские военные врачи использовали свои актуальные знания о COVID-19 для лечения инфицированных пациентов. Генерал-майор Хоанг Ким Фонг отметил, что пандемия представляет собой

серьезный вызов, но его страна по-прежнему привержен выполнению своих обязательств перед ООН в любых обстоятельствах [Vietnam's Participation in Peacekeeping Activities: 08.06.2021].

Пандемия коронавируса изменила фокус внимания многосторонней дипломатии Вьетнама, но страна не упустила возможности продемонстрировать свое дипломатическое мастерство. Тем не менее доминирование в повестке дня фактов о COVID-19 не позволило эти возможности полностью реализовать. Эксперт по Вьетнаму Карл Тэйер упомянул слухи о том, что в Ханое хотели бы продлить срок пребывания председателем АСЕАН еще на год [Hutt: 01.05.2020]. В конечном итоге эти усилия не увенчались успехом.

### **Новые моменты внешней политики на XIII съезде КПВ**

На XIII съезде партии зафиксировано сохранение многовекторной внешней политики. Вьетнам по-прежнему привержен диверсификации, мультилатерализму и интеграции в области обороны страны, поддержанию мирной и стабильной обстановки в стремлении улучшить своё международное положение и поднять авторитет [Báo cáo chính trị: 20.10.2020]. Эта политика лежала в основе экономического и дипломатического подъема Вьетнама с момента её разработки в 1991 г. Для предыдущих партийных съездов была характерна осторожность, особенно в отношении международной интеграции, продиктованная опасением потерять в определённой степени контроль над её последствиями. Теперь Вьетнам освободился от оков осторожности и с ещё большей энергией продвигает вперед свою основополагающую линию.

При этом на XIII съезде КПВ внесены определённые изменения, направленные на усиление внимания к международным отношениям. По сравнению с XII съездом усилен акцент на многосторонние механизмы, а сотрудничество с АТЭС и странами субрегиона Большого Меконга прямо определено как стратегически важное. Ранее упоминались только АСЕАН и ООН. Как продемонстрировало успешное проведение саммита АТЭС в 2017 г., способность проецировать национальные интересы по этим многосторонним каналам помогает решать общие стратегические задачи Вьетнама. КПВ стремится играть более важную роль на данных форумах, чтобы влиять на эти организации и формировать правила игры.

На последних съездах подчеркивался аспект безопасности и экономический компонент внешней политики Вьетнама. На XIII съезде было также отмечено значение дипломатического искусства. Дипломатия не просто служит средством достижения цели, но является ключевым компонентом внешней политики и стратегии развития страны. И это – не риторика. Индекс влияния азиатских стран, рассчитываемый Институтом Лоуи (Сидней, Австралия), в 2020 г. зафиксировал рост рейтинга Вьетнама на шесть пунктов [Asia Power Index 2020]. Как отражение этого успеха впервые в истории четыре высокопоставленных дипломата были избраны в Центральный комитет КПВ (табл. 1).

Фам Бинь Минь, весьма успешно работавший министром иностранных дел, снова был избран в Политбюро. Сменивший его Буй Тхань Шон отметил, что «дипломатия сыграла значительную роль в повышении позиций страны» [Diplomacy Helps: 28.01.2021]. С 8 апреля, первого дня своей работы на посту министра иностранных дел, Буй Тхань Шон развил бурную дипломатическую деятельность, 21 раз проведя онлайн-переговоры, в том числе с США, Великобританией, Китаем и Россией.

Таблица 1. Список дипломатов, избранных в Центральный комитет КПВ на XIII съезде партии

Имя	Должностное продвижение
Нгуен Мань Кыонг	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заместитель заведующего Отделом внешних связей ЦК КПВ</li> <li>• Секретарь парткома Отдела внешних связей ЦК КПВ</li> </ul>
Фам Бинь Минь	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Член Центрального комитета КПВ 12-го созыва</li> <li>• Член Политбюро 12-го созыва</li> <li>• Министр иностранных дел</li> <li>• Заместитель премьер -министра</li> </ul>
Ле Хоай Чунг	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Член Центрального комитета КПВ 12-го созыва</li> <li>• Заместитель министра иностранных дел</li> <li>• Постоянный представитель СРВ при ООН</li> </ul>
Буй Тхань Шон	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заместитель министра иностранных дел</li> <li>• Член Центрального комитета КПВ 12-го созыва</li> </ul>

Повышение роли дипломатии Вьетнама является попыткой выработать всеобъемлющую дипломатическую стратегию, основанную на трёх столпах: партия, государство и народ. Это не обязательно новые компоненты; в прошлом о них невянятно говорили в речах и упоминали в высших эшелонах партии. Но впервые они были систематизированы и четко изложены на XIII съезде партии.

Ожидается, что это положение будет развернуто во многих областях: парламентской, политической, культурной, экономической, оборонной и общественной. Вьетнам выступает с изложением дипломатических инициатив не впервые. Культурная дипломатия, например, была определена на XI съезде партии ключевым направлением внешней политики наряду с экономической и политической дипломатией. В 2011 г. тогдашний премьер-министр Нгуен Тан Зунг инициировал Стратегию культурной дипломатии до 2020 г. Однако это не вылилось в более крупную приоритетную дипломатическую стратегию, инициатива не была подкреплена координацией между секторами и агентствами [Le The Trang 2017: 46-47]. Сейчас ситуация меняется, Вьетнам создает долгосрочную дипломатическую стратегию и стремится закрепить её для дальнейшей реализации.

Правительство уже относительно успешно проводит защиту своих граждан за рубежом. После пандемии COVID-19 около 80 тыс. вьетнамов были репатриированы из более чем 60 стран [Diplomacy Helps: 28.01.2021]. На институциональном фронте правительство инвестирует в расширение дипломатического персонала и возможностей. В частности, XIII съезд партии обозначил необходимость повышения качества, потенциала и профессионализма сотрудников, работающих в сфере иностранных дел. Генсек ЦК КПВ Нгуен Фу Чонг повторил, что «чем глубже мы интегрируемся в мир, тем больше нам нужны дипломаты с ключевыми навыками и квалификацией» [Hầu đống đội ngũ: 13.04.2021]. Это согласуется с общими попытками Нгуен Фу



Чонга воспитать больше чиновников со стратегическим мышлением, которые будут преуспевать на управленческих ролях и отличаться высокой политической этикой [Charman: 15.05.2018].

### **Заключение**

Как было отмечено на XIII съезде КПВ, несмотря на рост напряжённости в мире, многовекторная внешняя политика Вьетнама весьма успешна. В настоящее время государство расширило её сферу, повысив уровень всеобъемлющей дипломатии для удовлетворения стратегических интересов страны. По словам Фам Бинь Миня, несмотря на недавно нанесённый COVID-19 удар по экономике, рост стратегической конкуренции между крупными державами, действия сил антиглобализма и протекционизм, «ярким светом» является сотрудничество, мир и развитие [Phạm Bình Minh: 05.01.2021].

Несмотря на то что в данной статье содержится относительно положительная оценка многовекторности внешней политики КПВ, это не означает отсутствия неминуемых вызовов в будущем. Даже более глубокая международная интеграция неизбежно открывает Вьетнам для воздействия переменных, находящихся вне прямого контроля КПВ.

По части мультилатерализма Вьетнам может оказаться вынужден принять в отношении других стран меры, противоречащие его принципу невмешательства во внутренние дела, если он намерен взять на себя более активную роль в многосторонних институтах. Яркий тому пример – Мьянма. Недавний военный переворот здесь стал серьёзным испытанием для принципа невмешательства АСЕАН. Пока Ассоциация по-прежнему не расположена оказывать сильное давление на хунту, что помешало достижению консенсуса по этому вопросу на её экстренном заседании, проведённом в апреле 2021 г. Конкурирующее давление со стороны региональных центров силы, таких как Индия и Китай, и западных стран, которые подталкивают АСЕАН к более активному противостоянию происходящему в Мьянме насилию, может позже вынудить её вмешаться.

В дальнейшем угрозы будут включать кибервойну, изменение климата и его последствия (особенно с учётом того, что в этом плане Вьетнам – страна высокого риска), политику великих держав (принимая во внимание тот факт, что напряжённость между Китаем и США не ослабла после избрания президентом Джо Байдена), а также любые будущие волны COVID-19. Тем не менее, если оглянуться на предыдущие пять лет, то мы увидим, что многочисленные вызовы оказались уравновешены ростом возможностей Вьетнама двигаться по пути диверсификации, мультилатерализма и интеграции, дальше совершенствовать свою всеобъемлющую дипломатическую стратегию.

### **Список литературы**

*Abuza Zachary* The Fallout From Vietnam's Communist Party Congress // *The Diplomat*, 02.02.2021. URL: <https://thediplomat.com/2021/02/the-fallout-from-vietnams-communist-party-congress/>

Asia Power Index. Key Findings 2020. Lowy Institute. URL: <https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-2020-asia-power-index-key-findings-report.pdf>

Australian Government. Joint Statement on the Establishment of a Strategic Partnership between Australia and Viet Nam., 15.03.2018. URL: <https://www.dfat.gov.au/geo/vietnam/Pages/joint-statement-on-the-establishment-of-a-strategic-partnership-between-australia-and-viet-nam>

Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng [Политический отчет ЦК партии 12-го созыва на 13-м общенациональном съезде партии] // Nhân Dân, 20.10.2020. URL: <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-dang-621155>

*Benoit Hien Do, Camroux David.* Idle Leadership at Vietnam's 13th Communist Party Congress // East Asia Forum, 18.02.2021. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/18/idle-leadership-at-vietnams-13th-communist-party-congress>

*Bich T Tran.* ASEAN, C-19 and the Vietnam's Chairmanship // Ifimes, 24.06.2020. URL: <https://www.ifimes.org/en/researches/asean-c-19-and-the-vietnams-chairmanship/4599>

*Chapman Nicholas.* Mechanisms of Vietnam's Multidirectional Foreign Policy // Journal of Current Southeast Asian Affairs. 2017. No. 36(2). P. 31–69.

*Chapman Nicholas.* The Beginning of a Political Doi Moi? Takeaways From the VCP's Seventh Plenum // The Diplomat, 15.05.2018. URL: <https://thediplomat.com/2018/05/the-beginning-of-a-political-doi-moi-takeaways-from-the-vcps-seventh-plenum>

Diplomacy Helps Create Favourable Environment for National Development: official // VietnamNet, 28.01.2021. URL: <https://vietnamnet.vn/en/politics/diplomacy-helps-create-favourable-environment-for-national-development-official-709002.html>

Hanoi Plan of Action of Strengthening ASEAN Economic Cooperation and Supply Chain Connectivity in Response to the COVID-19 Pandemic. ASEAN, 19.06.2020. URL: <https://asean.org/storage/2020/06/Hanoi-POA.pdf>

*Hau Dinh, Gomez Jim.* ASEAN Leaders Hold Virtual Summit Amid COVID-19 Pandemic // The Diplomat, 14.04.2020. URL: <https://thediplomat.com/2020/04/asean-leaders-hold-virtual-summit-amid-covid-19-pandemic>

*Hutt David.* Will Vietnam Be ASEAN Chair for Another Year? // The Diplomat, 01.05.2020. URL: <https://thediplomat.com/2020/05/will-vietnam-be-asean-chair-for-another-year>

Japan Prime Minister Suga Travels to Vietnam for Bilateral Talks // Voice of America, 19.10.2020. URL: <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/japan-prime-minister-suga-travels-vietnam-bilateral-talks>

*Kolotov V.N.* The Development Strategy of Vietnam in the Documents of the 13th Congress of the CPV // Russian Journal of Vietnamese Studies. Series 2. 2021. No. 1: 30–51.

*Le Dinh Tinh, Lai Anh Tu.* The Evolution of Vietnamese Foreign Policy After the 13th Party Congress // The Diplomat, 10.03.2021. URL: <https://thediplomat.com/2021/03/the-evolution-of-vietnamese-foreign-policy-after-the-13th-party-congress>

*Le Dinh Tinh.* Why Vietnam Embraces Multilateralism at this Uncertain Time. The Lowy Institute, 18.05.2020. URL: <https://www.loyyinstitute.org/the-interpretor/why-vietnam-embraces-multilateralism-uncertain-time>.

*Le The Trang.* Cultural Diplomacy's Role in Vietnamese Foreign Policy in the 21st Century // Journal of the Graduate School of Asia-Pacific Studies. 2017. No. 33. P. 35–49.

*Nguyen Cong Tung.* Uneasy embrace: Vietnam's Responses to the U.S. Free and Open Indo-Pacific Strategy Amid U.S.–China rivalry // The Pacific Review. 2021.

*Nguyen Quang Di.* Vietnam May Turn Threats into Opportunity // Yale Global Online, 02.06.2020. URL: <https://yaleglobal.yale.edu/content/vietnam-may-turn-threats-opportunity>

*Phạm Bình Minh.* Đối ngoại Việt Nam 2020: Bản lĩnh và tâm thế mới [Фам Бинь Минь. Внешняя политика Вьетнама 2020: новые принципы смелости и отзывчивости] // Da Nang Department of Foreign Affairs, 05.01.2021. URL: [https://fad.danang.gov.vn/chi-tiet?id=3054&\\_c=59](https://fad.danang.gov.vn/chi-tiet?id=3054&_c=59)

*Pham Binh Minh.* Lifting Foreign Affairs in 2019 to a New Level // Vietnam Investment Review, 06.02.2019. URL: <https://vir.com.vn/lifting-foreign-affairs-in-2019-to-a-new-level-65648.html>

PM Delivers Message on International Day of Epidemic Preparedness // Vietnam Plus, 27.12.2020. URL: <https://en.vietnamplus.vn/pm-delivers-message-on-international-day-of-epidemic-preparedness/193835.vnp>

Thayer Carl. Will Vietnam Lease Cam Ranh Bay to the United States? // The Diplomat, 06.05.2020. URL: <https://thediplomat.com/2020/05/will-vietnam-lease-cam-ranh-bay-to-the-united-states>

U.S. National Security Adviser Says ‘Quad’ Key in Indo-Pacific // The Japan Times, 30.01.2020. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/01/30/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/sullivan-quad-china>

Vietnam and New Zealand Announce Strategic Partnership. Asia New Zealand Foundation, 23.07.2020. URL: <https://www.asiamediacentre.org.nz/news/vietnam-and-new-zealand-announce-strategic-partnership>

Vietnam Elected Non-permanent UN Security Council Member for 2020–2021 Term // VN Express, 07.06.2019. URL: <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-elected-non-permanent-un-security-council-member-for-2020-2021-term-3935313.html>

Vietnam Ministry of Foreign Affairs. Seven Priorities of Vietnam at UN Security Council during 2020–2021. URL: <https://vietnamnet.vn/en/politics/seven-priorities-of-vietnam-at-un-security-council-during-2020-2021-606089.html>, 03.01.2020.

Vietnam Ministry of National Defence. 2019 White Paper. National Political Publishing House. URL: [http://news.chinhphu.vn/Uploaded\\_VGP/phamvanthua/20191220/2019VietnamNationalDefence.pdf](http://news.chinhphu.vn/Uploaded_VGP/phamvanthua/20191220/2019VietnamNationalDefence.pdf)

Vietnam’s Participation in Peacekeeping Activities Helps Enhance National Status // Communist Party of Vietnam Online Newspaper, 08.06.2021. URL: <https://en.dangcongsan.vn/foreign-affairs/vietnam-s-participation-in-peacekeeping-activities-helps-enhance-national-status-575959.html>.

Xây dựng đội ngũ cán bộ đối ngoại toàn diện, hiện đại, ngang tầm nhiệm vụ [Воспитать всесторонне развитых, современных, профессиональных специалистов по внешним связям]. Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 13 April 2021. URL: <https://daihoi13.dangcongsan.vn/tin-moi/phong-trao-thi-dua/xay-dung-doi-ngu-can-bo-doi-ngoai-toan-dien-hien-dai-ngang-tam-nhiem-vu-5567>

***Автор:***

**Чапмэн Николас**, к. полит. н., научный сотрудник, редактор, Университет Тохоку, Сендай, Япония. ORCID 0000-0001-6530-3190. E-mail: [nchapman@iuj.ac.jp](mailto:nchapman@iuj.ac.jp)

*Продвижение статьи:*

Дата поступления: 22.06.2021

Дата поступления в переработанном виде: 20.08.2021

Принята к печати: 06.09.2021

Nicholas Chapman

## CHALLENGES INTO OPPORTUNITIES: THE BLOSSOMING OF VIETNAM'S MULTIDIRECTIONAL FOREIGN POLICY AT THE 13TH CPV CONGRESS

**Abstract:** The 13th Party Congress represents 30 years since Vietnam embarked on a multidirectional foreign policy. This foreign policy is centered upon diversification, multilateralization, and continued integration into the international economy. To achieve these aims, Vietnam utilizes strategic and comprehensive partnerships, free-trade agreements, and multilateral forums such as ASEAN and the UN. This foreign policy has helped Vietnam achieve rapid economic development, gain a high amount of security without compromising its autonomy or independence, and seen it play a more proactive role on the international stage. The 13th Party Congress saw a continuation of this foreign policy with an added emphasis on comprehensive diplomacy. This study explores the intervening years to the congress, arguing that multidirectionality has helped Vietnam manage the turbulence of increased big-power tensions, anti-globalization, anti-multilateralization, and China's belligerence in the South China Sea. Furthermore, a proactive, multi-pronged diplomatic initiative in the years after the 12th Party Congress turned many of these challenges into opportunities, allowing Vietnam to further its national interests. As a result, these initiatives have now blossomed into a comprehensive diplomatic strategy at the 13th Party Congress, adding another mechanism to Vietnam's foreign policy arsenal.

**Keywords:** Vietnam foreign policy, multidirectionality, 13th Party Congress, Vietnamese Communist Party, strategic partnerships, Free Trade Agreements, multilateralism

**For citation:** Chapman N. (2021). Challenges into Opportunities: The Blossoming of Vietnam's Multidirectional Foreign Policy at the 13th CPV Congress. *Russian Journal of Vietnamese Studies*, 3: 6–26.

### Introduction

The Communist Party of Vietnam (CPV) convened its 13th Party Congress between January 25 and February 1. The congress began under a cloud of turbulence as a fresh wave of COVID-19 broke out, resulting in it being cut short. Nevertheless, some highly ambitious development targets were set out: by 2030 the CPV expects Vietnam to be a developing country with a high level of middle income and be a developed country by 2045.

On the international front, numerous bumps along the road have surfaced in Vietnam's proactive efforts to forge ahead with diversification, multilateralization and integration. Chinese assertions in the South China Sea have grown more aggressive; rising tensions between China and the US have played out in the form of trade wars; Donald Trump's time in office, although now over, proved to be a testing time for multilateral cooperation. Yet Vietnam has weathered these storms with vigor, and it was no surprise that the CPV opted for more of the same on the foreign policy front as well. It once again set out a foreign policy based upon independence and autonomy; friendship, cooperation and development; diversification and multilateralization of foreign relations through heightening its bilateral foreign relations and strengthening its multilateral diplomacy [Báo cáo chính trị: 20.10.2020].

This is a continuation of Vietnam's multidirectional foreign policy that has served it well ever since the end of the Cold War and has formed a core component of the Doi Moi economic reforms. A multidirectional foreign policy seeks to diversify relationships – both at the bi and multilateral level, to reap as many political, economic and security benefits as possible vis-à-vis mechanisms such as strategic/comprehensive partnerships, enhanced multilateralism, and free trade agreements (FTAs) [Chapman 2017]. It espouses flexibility and pragmatism and, as a middle power, helps the country maintain the maximum amount of autonomy in the face of asymmetrical relations. This policy has aided the country's navigation through the complexities of international integration and allowed it to hedge against potential threats in an increasingly integrated, multipolar international order, ultimately bringing about substantial prestige for the country.

The 13th Party Congress recognized this, and the CPV is committed more than ever before to continue ahead on this path. As a result, Vietnam's multidirectional foreign policy is maturing, and the Party has cultivated deep faith in the benefits of this policy. This is opposed to an element of caution that accompanied previous Party Congresses. When the CPV identified integration as a focal point of Vietnam's development at the 9th Party Congress in 2001, it talked about 'venturing into the big ocean'. Now, Vietnam has gained more buoyancy and is swimming in that ocean. Moreover, the 13th Party Congress has identified a comprehensive diplomatic strategy as a nascent mechanism in its multidirectional foreign policy.

This article analyzes the foreign policy developments at the 13th Party Congress and shows how diplomacy, in addition to security and development, is seen as a core component of its multidirectional foreign policy. Numerous works analyzed the 13th Party Congress outcomes, yet there is a dearth of literature focused solely on foreign policy [Kolotov 2021; Thayer 04.02.2021; Abuza 02.02.2021; Benoit, Camroux: 18.02.2021]. One exception is Le Dinh Thinh and Lai Anh Tu's piece in *The Diplomat* [10.03.2021]. However, it does not discuss the preceding years before the congress. Its analysis is merely focused on the cosmetic changes to the policy.

In contrast, this article will assess how Vietnam has weathered the turbulent years since the 12th Party Congress in 2016, turning a host of challenges into opportunities, and how the intermediate years between the 12th and 13th party congresses gave birth to legislation and policies that further institutionalized multidirectionality. It looks at this through the prism of security issues and its multilateral efforts. To do so, it analyzes documents from the 13th Party Congress, speeches and statements from ministers, economic statistics, and secondary source analysis. The conclusion will summarize the discussion and look at some trails ahead. The paper's ultimate argument is that Vietnam has expanded the arsenal of its multidirectional foreign policy to include comprehensive diplomacy, some of which has been enhanced by its effective diplomacy seen throughout the years between 2016–2021.

### Security

In late 2019, Vietnam released its defense White Paper for the first time in ten years. The paper outlined the country's principles and guidelines for protecting its independence and territorial integrity. Much of the international system has changed since the last publication in 2012. The latest White Paper made note of the rise in extreme nationalism, power politics, and protectionism and that both traditional and nontraditional threats are proliferating equally.

Vietnam has traditionally adopted the ‘three nos’ approach to defense: no military alignment or alliances, no military bases on Vietnamese soil, and no reliance on one party to counter another. It added a fourth ‘no’ to the mix in 2019: no using force or threatening to use force in international relations. This reaffirmed the country’s commitment to the peaceful resolution of international disputes and that diplomacy will be the way forward.

The rising tensions and multipolarity within international relations have placed pressure on these red lines. Rumors have circulated that Vietnam would consider leasing Cam Ranh Bay to the US to help them overcome Chinese aggression [Thayer 06.05.2020]. Vietnam has opened itself up to being more flexible in the future. The White Paper inserted a depend clause that states:

Depending on circumstances and specific conditions, Viet Nam will consider developing necessary, appropriate defence and military relations with other countries on the basis of respecting each other's independence, sovereignty, territorial unity and integrity as well as fundamental principles of international law, cooperation for mutual benefits and common interests of the region and international community [Ministry of National Defence 2019: 24].

Nevertheless, the four ‘nos’ and one ‘depend’ now rectify a previously dogmatic principle to make it more fluid and open to readjustment according to international developments. The incident with Chinese survey vessel Haiyang Dizhi 8 in July 2019 demonstrates Vietnam’s elasticity when responding to elevated tensions.

The key to this hedging strategy is expanding and broadening Vietnam’s web of strategic and comprehensive partnerships. These offer an alternative to alliance politics, instead interweaving Vietnam’s national interests with other nations. The greater the overlapping of interests, the greater chance Vietnam will be backed up internationally without having to compromise on its four nos. They aid Vietnam in abating security threats – whether they be traditional or nontraditional forms - and foster greater cooperation.

The higher echelons of Vietnam’s strategic partners are China, Russia, and India. As such, their partnerships are deemed comprehensive-strategic partners, with India most recently being elevated in 2016. Next are strategic partners with Vietnam having 14 agreements with a host of ASEAN and European partners. Australia and Vietnam elevated their relations to a strategic partnership, agreeing to strengthen cooperation over 37 areas in March 2018 [Australian Government: 15.03.2018]. Meanwhile, Vietnam and New Zealand announced the inking of a strategic partnership in July 2020, recognizing that “there is more that can be done together [Vietnam and New Zealand: 23.07.2020].” Furthermore, Vietnam has added 5 new comprehensive partners: Brunei, Hungary, the Netherlands, Myanmar, and Canada.

Vietnam maintains an evolving relationship with the Quadrilateral Security Dialogue (the Quad). On March 27, 2020, Vietnam participated for the first time at the vice-ministerial level along with New Zealand and South Korea – the so-called Quad Plus. Discussions largely focused on COVID-19 and how to kick-start economies. Vietnam has also confirmed that it has been invited to formally join the Quad Plus in May 2020 [Nguyen Quang Di 02.06.2020]. Quad members are eager to expand it [U.S. National Security Adviser Says: 30.01.2020]. Newly anointed Japanese Prime Minister Yoshihide Suga visited Vietnam and Indonesia for his first overseas trip. Whilst there he was explicit in his view that Vietnam was a vital partner in securing a Free and Open Indo-Pacific. The visit also coincided with an agreement for Japan to export military equipment to Vietnam [Japan Prime Minister Suga: 19.10.2020].

Vietnam is astutely aware that joining the Quad may threaten its special relationship with China. Its flirtation with the Quad has been limited to economic cooperation. This trajectory is in line with Vietnam's cautious approach towards a Free and Open Indo-Pacific [Nguyen Cong Tung 2021: 3]. Looking ahead, Vietnam will want assurances that the forum is not merely a means to counteract China's rise. Doing so may risk going against one of its four nos. On the security front, it will want to ensure that the forum is a means to ensure international law is upheld and that tensions are de-escalated. However, further Chinese belligerence in the region may force Vietnam's hand.

### **Multilateralism: from active to shaping**

Multilateralism was dented in the wake of Brexit and America First. The rising of tensions between China and the US had the hallmarks of a return to the bipolar nature of the Cold War – a time in which Vietnam fared poorly after achieving independence. This uncomfortable turn towards isolationism was duly noted by Vietnam's Foreign Minister Pham Binh Minh at a speech to the UN General Assembly:

“It is alarming that narrowly interpreted national interests are chosen over common values, big power politics, coercion, competition and confrontation are favored over cooperation, dialogue and respect for international law” [Le Dinh Tinh: 18.05.2020].

But Vietnam did not waiver in its commitment to multilateralism. Instead, its multilateral diplomacy shifted into a higher gear. Vietnam outlined it was no longer actively participating in multilateral forums, but it was shaping, and coordinating these institutions. Building on the successes of hosting the APEC summit in 2017, the Party issued Directive No. 25-CT/TW in August 2018. This directive sets out the guidelines for elevating multilateral relations to 2030 and is the first time a single document has directed the developments of Vietnam's multilateral diplomacy [Pham Binh Minh: 06.02.2019].

The ability of Vietnam to shape international forums is the culmination of a mature foreign policy and diplomatic strategy. Vietnam will no longer utilize the forums to reap the tangible benefits; rather, they will seek to project their national interests of peace and stability, promoting international law, free trade, and sustainable development goals. This has the added benefit of enhancing the country's international prestige.

The year 2020 was Vietnam's opportunity to demonstrate its proactive approach to multilateralism with its turn as the ASEAN chairmanship and the election for its second stint as a non-permanent member of the UN Security Council. When Vietnam took over the ASEAN chairmanship in November 2019, it saw the opportunity as a chance to deepen economic ties, discuss issues surrounding the Fourth Industrial Revolution, and promote ASEAN awareness. It outlined five key priorities and had planned over 300 different conferences and activities [Bich: 24.06.2020]. Moreover, Vietnam had anticipated that progress could be made with China to develop a code of conduct, something ASEAN and China had hoped to settle by 2021.

Less than a month into its chairmanship, however, COVID-19 erupted. This threw up a host of logistical headaches. ASEAN is notorious for its sideline diplomacy. Constructive discussions are often held on golf courses or the sidelines of formal meetings. Face-to-face talks are paramount to the ASEAN way of conducting business.

Despite this setback, Vietnam seized the initiative. As early as February 14, Vietnam issued a chairman's statement that called for solidarity, cooperation, and a collective response to the crisis. A special ASEAN summit on COVID-19 was convened in April where Pham Binh Minh noted that under Vietnam's leadership ASEAN had called for region-wide action from mid-February and held a series of consultations with China, the United States and the World Health Organization [Hau, Gomez: 14.04.2020]. The conference saw counterparts from China, Japan and South Korea join. Japan iterated its firm support for the establishment of an ASEAN center for infectious diseases.

The declaration at the summit led to the quick adoption of the Hanoi Plan of Action, a means to strengthen cooperation and coordination in responding to COVID-19 and avoid the tendency for knee-jerk, protectionist measures under such unprecedented circumstances. This included refraining from imposing unnecessary non-tariff measures during the pandemic; sharing information and best practices; and expediting the release of essential goods such as food, medicine, and medical equipment [Hanoi Plan of Action: 19.06.2020].

Vietnam's swift response was tantamount to its adaptability. Vietnam could shift meetings online efficiently and smoothly to keep disruptions to a minimum. Over 550 meetings took place with 20 summits and 70 ministerial meetings. A record of 80 documents gained approval. In addition, in December 2020 ASEAN and the EU signed a strategic partnership, drawing one of ASEAN's biggest investors to engage more in the region. Vietnam, having already signed numerous comprehensive/strategic partnerships with the EU member states, played a pivotal role in securing this agreement.

For the second time in its history, Vietnam was elected as a non-permanent member of the UN Security Council for the term period 2020-2021, securing a record 192 out of 193 votes [Vietnam Elected: 07.06.2019]. Like its ASEAN chairmanship, Vietnam entered the role in January 2020 with a high amount of optimism for furthering its seven priorities [Vietnam Ministry of Foreign Affairs: 03.01.2020]. Although COVID-19 derailed this goal, Vietnam turned this unprecedented challenge into an opportunity. The first resolution proposed by Vietnam was proclaiming December 27 a Day of Epidemic Preparedness to promote education and awareness on the response and prevention of transmissible diseases. Co-sponsored by over 100 other nations, the resolution was swiftly adopted. Vietnam was eager to transfer its effective handling of the COVID-19 pandemic and call for international cooperation in securing vaccines and drugs [PM Delivers Message: 27.12.2020].

Vietnam's successes with keeping COVID-19 at bay were also utilized in its peacekeeping missions. Since 2014, Vietnam has sent nearly 200 soldiers on UN peacekeeping missions. Vietnam maintains a military field hospital in South Sudan and Vietnamese military doctors used their updated knowledge of COVID-19 to treat infected patients. Major General Hoang Kim Phong indicated the pandemic had posed a considerable challenge, but that Vietnam remains committed to fulfilling its obligations to the UN under any circumstance [Vietnam's Participation in Peacekeeping Activities: 08.06.2021].

COVID-19 altered the focus of Vietnam's multilateral diplomacy, but it did not squander the opportunity to showcase its diplomatic prowess. Nevertheless, there will be a lingering feeling of disappointment that COVID-19 dominated so much of the agenda. The Vietnam specialist Carl Thayer has mentioned that rumors existed about Vietnam wanting to extend its term as ASEAN chair for another year [Hutt 01.05.2020]. Ultimately, this did not come to fruition.



### **Developments at the 13th Party Congress**

Vietnam did not deviate from its multidirectional foreign policy at the 13th Party Congress. Vietnam remained committed to diversification, multilateralism, and integration to defend the fatherland, maintain a peaceful and stable environment and striving to improve Vietnam’s international position and prestige [Báo cáo chính trị: 20.10.2020]. The policy has been at the forefront of Vietnam’s economic and diplomatic rise ever since its inception in 1991. Previous party congresses were marked with caution, particularly with international integration, seeing as it meant giving up a certain degree of control. Vietnam has now removed the shackles of that caution and pushed ahead with its bedrock foreign policy with even more vigor.

Despite an emphasis on continuation, certain tweaks to strengthen Vietnam’s approach to foreign affairs were made at the 13th Party Congress. Compared to the 12th Party Congress, Vietnam has placed greater emphasis on multilateral mechanisms, explicitly identifying APEC and Sub-Greater Mekong cooperation as being strategically important. Previously only ASEAN and the UN had been mentioned. As the successful hosting of the 2017 summit demonstrated, the ability to project national interests into these multilateral channels helps secure Vietnam’s overall strategic interests. The Party wishes to play a greater role in these forums so it can influence these organizations and shape the rules of the game.

Past congresses have emphasized the security and economic components of Vietnam’s foreign policy. But this one also emphasized its diplomatic prowess. Diplomacy is no longer a means to an end, but a key component of Vietnam’s foreign policy and development strategy. This is not rhetoric either. The 2020 Lowy Institute Asia Power Index recorded a +6 gain for Vietnam’s diplomacy [Asia Power Index 2020]. Reflective of this, four senior diplomats were elected to the Central Committee of the CPV for the first time in its history (Table 1).

Pham Binh Minh who had a highly successful stint as foreign minister was again elected to the politburo. His replacement, Bui Thanh Son noted “diplomacy has played a significant role in raising the country’s position [Diplomacy Helps: 28.01.2021],” and he has engaged in a flurry of diplomatic activity since becoming foreign minister on April 8. Son has held 21 virtual talks including with the US, UK, China, and Russia.

*Table 1. The list of diplomats elected to the Central Committee of the CPV at the 13th Party Congress*

<b>Name</b>	<b>Previous Roles</b>
Nguyen Manh Cuong	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputy Head of the Central Committee for External Relations</li> <li>• Secretary of the Party Committee of the Central Committee for Foreign Affairs</li> </ul>

Pham Binh Minh	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Central Committee Member for the 12 Plenum</li> <li>• Politburo Member for the 12 Plenum</li> <li>• Minister of Foreign Affairs</li> <li>• Deputy Prime Minister</li> </ul>
Le Hoai Trung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Central Committee Member for the 12 Plenum</li> <li>• Deputy Minister of Foreign Affairs</li> <li>• Ambassador to the UN</li> </ul>
Bui Thanh Son	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deputy Minister of Foreign Affairs</li> <li>• Central Committee Member for the 12 Plenum</li> </ul>

Vietnam’s elevation of diplomacy is an attempt to generate a comprehensive diplomatic strategy centered on three pillars: party-party, state-state, and people-people. These are not necessarily new components; they have been muttered in speeches and referred to by upper echelons of the party in the past. But for the first time they were codified and explicitly set out at the 13th Party Congress.

This is expected to be waged across an array of areas: parliamentary, political, cultural, economic, defense, and public. This is not the first time that Vietnam has outlined diplomatic initiatives. Cultural diplomacy, for example, was identified as a key pillar of foreign policy along with economic and political diplomacy at the 11th Party Congress. In 2011 then Prime Minister Nguyen Tan Dung ratified the Strategy on Cultural Diplomacy through 2020. However, this was not linked to any larger overriding diplomatic strategy, and the initiative failed to coordinate across sectors and agencies [Le The Trang 2017: 46–47]. That is changing. Vietnam is creating a long-term diplomatic strategy to anchor it in place for years to come so that Vietnam can coordinate and implement its diplomatic strategy.

Already the government has been relatively successful in offering protection of its citizens abroad. In the wake of the COVID-19 pandemic, roughly 80,000 Vietnamese citizens were repatriated from over 60 countries [Diplomacy Helps: 28.01.2021]. On the institutional front, the government is investing in expanding its diplomatic personnel and capabilities. Specifically, the 13<sup>th</sup> Party Congress outlined the need to improve the quality, capacity, and professionalism of staff working in foreign affairs. Nguyen Phu Trong has iterated that “the more we deeply integrate with the world, the more we need diplomats with key skills and qualifications [Báo Điện Tử Đảng Cộng Sản Việt Nam 13.04.2021].” This falls in line with Trong’s overall attempts to breed more strategic officials, ones who will excel in management roles and political ethics [Chapman: 15.05.2018].

## Conclusion

Whilst continuation was the overall theme of the 13th Party Congress, Vietnam's multidirectional foreign policy is blossoming despite increased tensions. Vietnam has now broadened the scope of its multidirectional foreign policy, elevating comprehensive diplomacy to achieve the country's strategic interests. Although the recent economic onslaught brought about by COVID-19, strategic competition between major powers; anti-globalization forces; and protectionism; cooperation, peace and development have served, in the words of Pham Binh Minh, "as a bright light" [Phạm Bình Minh: 05.01.2021].

Despite this paper striking a relatively positive assessment of multidirectionalism, it does not mean that imminent challenges do not lay ahead. Even deeper international integration inevitably opens up Vietnam to variables outside the direct control of the CPV.

In regards to multilateralism, Vietnam may be forced to take action that contravenes its principle of non-interference in domestic matters if Vietnam is to assume a more proactive role in multilateral institutions. Myanmar is a case in point. The recent coup has severely tested ASEAN's principle of non-interference. So far, the group has remained reluctant to place much pressure on the Junta, producing a diluted consensus at its emergency meeting in April. Competing pressures from regional powerhouses, such as India and China, and Western nations, who will pressure ASEAN to do more to quell the violence taking place, could force the group to intervene further.

Further threats will include cyber warfare; climate change and its consequences, especially since Vietnam is a high-risk country; great power politics, especially since tensions have not cooled between China and the US with President Joe Biden's election; and any further surges of COVID-19. Yet if the preceding five years are anything to go by, ample challenges equate to ample opportunities for Vietnam to forge ahead on its path of diversification, multilateralization, and integration, as well as further honing its comprehensive diplomatic strategy.

## References

- Abuza Zachary (2021). The Fallout From Vietnam's Communist Party Congress. *The Diplomat*, February 2. URL: <https://thediplomat.com/2021/02/the-fallout-from-vietnams-communist-party-congress/>
- Asia Power Index. Key Findings 2020. Lowy Institute. URL: <https://power.lowyinstitute.org/downloads/lowy-institute-2020-asia-power-index-key-findings-report.pdf>
- Australian Government (2018). Joint Statement on the Establishment of a Strategic Partnership between Australia and Viet Nam, March 15. URL: <https://www.dfat.gov.au/geo/vietnam/Pages/joint-statement-on-the-establishment-of-a-strategic-partnership-between-australia-and-viet-nam>.
- Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng [Political Report of the 12th Party Central Committee at the 13th National Congress of the Party] (2020). *Nhân Dân*, October 20. URL: <https://nhandan.vn/tin-tuc-su-kien/bao-cao-chinh-tri-cua-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-xii-tai-dai-hoi-dai-bieu-toan-quoc-lan-thu-xiii-cua-dang-621155>
- Benoit Hien Do and Camroux David (2021). Idle leadership at Vietnam's 13th Communist Party Congress. *East Asia Forum*, February 18. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2021/02/18/idle-leadership-at-vietnams-13th-communist-party-congress>
- Bich T Tran (2020). ASEAN, C-19 and the Vietnam's Chairmanship. *Lfimes*, June 24. URL: <https://www.ifimes.org/en/researches/asean-c-19-and-the-vietnams-chairmanship/4599>.

Chapman Nicholas (2017). Mechanisms of Vietnam's Multidirectional Foreign Policy. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(2): 31–69.

Chapman Nicholas (2018). The Beginning of a Political Doi Moi? Takeaways From the VCP's Seventh Plenum. *The Diplomat*, May 15. URL: <https://thediplomat.com/2018/05/the-beginning-of-a-political-doi-moi-takeaways-from-the-vcps-seventh-plenum>.

Diplomacy Helps Create Favourable Environment for National Development: official (2021). *VietnamNet*, January 28. URL: <https://vietnamnet.vn/en/politics/diplomacy-helps-create-favourable-environment-for-national-development-official-709002.html>

Hanoi Plan of Action of Strengthening ASEAN Economic Cooperation and Supply Chain Connectivity in Response to the COVID-19 Pandemic. ASEAN, 19.06.2020. URL: <https://asean.org/storage/2020/06/Hanoi-POA.pdf>

Hau Dinh and Gomez Jim (2020). ASEAN Leaders Hold Virtual Summit Amid COVID-19 Pandemic. *The Diplomat*, 14 April. URL: <https://thediplomat.com/2020/04/asean-leaders-hold-virtual-summit-amid-covid-19-pandemic>

Hutt David (2020). Will Vietnam Be ASEAN Chair for Another Year? *The Diplomat*, May 1. URL: <https://thediplomat.com/2020/05/will-vietnam-be-asean-chair-for-another-year>

Japan Prime Minister Suga Travels to Vietnam for Bilateral Talks (2020). *Voice of America*, October 19. URL: <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/japan-prime-minister-suga-travels-vietnam-bilateral-talks>

Kolotov V.N. (2021). The Development Strategy of Vietnam in the Documents of the 13th Congress of the CPV. *Russian Journal of Vietnamese Studies*, Series 2, 2: 30–51.

Le Dinh Tinh (2020). *Why Vietnam Embraces Multilateralism at this uncertain Time*. The Lowy Institute, May 18. URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/why-vietnam-embraces-multilateralism-uncertain-time>

Le Dinh Tinh, Lai Anh Tu (2021). The Evolution of Vietnamese Foreign Policy After the 13th Party Congress. *The Diplomat*, March 10. URL: <https://thediplomat.com/2021/03/the-evolution-of-vietnamese-foreign-policy-after-the-13th-party-congress>

Le The Trang (2017). Cultural Diplomacy's Role in Vietnamese Foreign Policy in the 21st Century. *Journal of the Graduate School of Asia-Pacific Studies*, 33: 35–49.

Nguyen Cong Tung (2021). Uneasy embrace: Vietnam's Responses to the U.S. Free and Open Indo-Pacific Strategy Amid U.S.–China rivalry. *The Pacific Review*.

Nguyen Quang Di (2020). Vietnam May Turn Threats into Opportunity. *Yale Global Online*, June 2. URL: <https://yaleglobal.yale.edu/content/vietnam-may-turn-threats-opportunity>

Pham Binh Minh (2019). Lifting Foreign Affairs in 2019 to a New Level. *Vietnam Investment Review*, February 6. URL: <https://vir.com.vn/lifting-foreign-affairs-in-2019-to-a-new-level-65648.html>

Pham Binh Minh (2021). *Đổi ngoại Việt Nam 2020: Bản lĩnh và tâm thế mới [Vietnamese Foreign Affairs 2020: The New Bravery and Responsiveness]*. Da Nang Department of Foreign Affairs, January 5. URL: <https://fad.danang.gov.vn/chi-tiet?id=3054&c=59>

PM Delivers Message on International Day of Epidemic Preparedness (2020). *Vietnam Plus*, December 27. URL: <https://en.vietnamplus.vn/pm-delivers-message-on-international-day-of-epidemic-preparedness/193835.vnp>

Thayer Carl (2020). Will Vietnam Lease Cam Ranh Bay to the United States? *The Diplomat*, May 6. URL: <https://thediplomat.com/2020/05/will-vietnam-lease-cam-ranh-bay-to-the-united-states>

U.S. National Security Adviser Says 'Quad' Key in Indo-Pacific (2020). *The Japan Times*, January 30. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/01/30/asia-pacific/politics-diplomacy-asia-pacific/sullivan-quad-china>

Vietnam and New Zealand Announce Strategic Partnership. Asia New Zealand Foundation, 23.07.2020.  
URL: <https://www.asiamediacentre.org.nz/news/vietnam-and-new-zealand-announce-strategic-partnership>

Vietnam Elected Non-permanent UN Security Council Member for 2020-2021 Term (2019). *VnExpress*, June 7. URL: <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-elected-non-permanent-un-security-council-member-for-2020-2021-term-3935313.html>

Vietnam Ministry of Foreign Affairs (2020). Seven Priorities of Vietnam at UN Security Council During 2020–2021, January 3. URL: <https://vietnamnet.vn/en/politics/seven-priorities-of-vietnam-at-un-security-council-during-2020-2021-606089.html>

Vietnam Ministry of National Defence (2019). *2019 White Paper*. National Political Publishing House. URL: [http://news.chinhphu.vn/Uploaded\\_VGP/phamvanthua/20191220/2019VietnamNationalDefence.pdf](http://news.chinhphu.vn/Uploaded_VGP/phamvanthua/20191220/2019VietnamNationalDefence.pdf)

Vietnam's Participation in Peacekeeping Activities Helps Enhance National Status (2021). *Communist Party of Vietnam Online Newspaper*, June 8. URL: <https://en.dangcongsan.vn/foreign-affairs/vietnam-s-participation-in-peacekeeping-activities-helps-enhance-national-status-575959.html>

Xây dựng đội ngũ cán bộ đối ngoại toàn diện, hiện đại, ngang tầm nhiệm vụ [Building Model Public Relation Staff who are Comprehensive and up to the Task] (2021). *Báo Điện Tử Đảng Cộng Sản Việt Nam*, April 13. URL: <https://daihoi13.dangcongsan.vn/tin-moi/phong-trao-thi-dua/xay-dung-doi-ngu-can-bo-doi-ngoai-toan-dien-hien-dai-ngang-tam-nhiem-vu-5567>.

***Author:***

**Chapman Nicholas**, Ph.D. (International Relations), Researcher and Editor, Tohoku University, Sendai, Japan. ORCID 0000-0001-6530-3190. E-mail: [nchapman@iuj.ac.jp](mailto:nchapman@iuj.ac.jp)

*Article history:*

Received: June 22, 2021

Received in revised form: August 8, 2021

Accepted: September 9, 2021