

VỊ THẾ VÀ VAI TRÒ CỦA CÁC NƯỚC THÀNH VIÊN KHÔNG THƯỜNG TRỰC HỘI ĐỒNG BẢO AN LIÊN HỢP QUỐC

ThS. PHẠM THỊ LAN DUNG *

Hội đồng bảo an (HĐBA) là một trong các cơ quan chính và quan trọng nhất của Liên hợp quốc (LHQ) - tổ chức toàn cầu có ảnh hưởng lớn đến mọi mặt của đời sống quốc tế. Với trách nhiệm hàng đầu trong việc gìn giữ hoà bình và an ninh quốc tế, HĐBA là cơ quan duy nhất của LHQ có thể đưa ra những quyết định có tính ràng buộc đối với tất cả các quốc gia.⁽¹⁾ Do vị trí và đặc điểm của HĐBA, nhìn chung các quốc gia đều coi việc được bầu làm thành viên không thường trực⁽²⁾ HĐBA LHQ là cơ hội, vinh dự đối với quốc gia, góp phần nâng cao vị thế của quốc gia trên trường quốc tế. Theo Kishore Mahbubani, cựu Đại sứ Singapore tại LHQ, "*HĐBA LHQ là cơ quan quyền lực nhất thế giới và việc tham gia HĐBA có thể được so sánh với việc thi đấu tại Vòng chung kết Cup bóng đá thế giới*".⁽³⁾ Việt Nam đã được bầu làm thành viên không thường trực của HĐBA và đang tích cực đảm nhiệm vụ khó khăn này.⁽⁴⁾

1. Trở thành thành viên không thường trực HĐBA - Nhìn từ các góc độ khác nhau

Như đã khẳng định ở trên, nhìn chung các nước đều coi việc trở thành thành viên không thường trực HĐBA là cơ hội và vinh dự lớn. Tuy nhiên, vẫn tồn tại các tranh luận về vị thế thực của thành viên không thường

trực (E10) ở HĐBA trước sự độc tôn của các thành viên thường trực (P5).

Cần phải thấy rằng hiện nay HĐBA đang là tiêu điểm của không ít chỉ trích. Những ý kiến bình luận như: "*HĐBA Liên hợp quốc - tổ chức lỗi thời, vô dụng và chỉ phục vụ riêng cho mục đích của các nước thành viên thường trực. Đã đến lúc xoá bỏ thứ đồ xa xỉ này*".⁽⁵⁾ không phải là hiếm gặp trong các cuộc tranh luận về tổ chức này. Những phê phán chủ yếu đối với HĐBA LHQ tập trung vào ba vấn đề chính: 1) Không đảm bảo tính bình đẳng vì chỉ năm thành viên thường trực HĐBA có quyền phủ quyết;⁽⁶⁾ 2) Số lượng 15 quốc gia thành viên HĐBA không đảm bảo tính đại diện;⁽⁷⁾ và 3) Thủ tục hoạt động của HĐBA quá phức tạp và thiếu tính minh bạch, đặc biệt khó khăn cho các nước E10.

Ngược lại, có không ít quan điểm, trên cơ sở tính đến những gì HĐBA đã và đang làm được, đặc biệt kể từ sau Chiến tranh lạnh,⁽⁸⁾ lại lập luận như sau: 1) Quyền phủ quyết hiện nay chỉ tồn tại trên hình thức;⁽⁹⁾ 2) Tăng cường tính đại diện của HĐBA có thể ảnh hưởng đến tính hiệu quả của cơ quan này; 3) HĐBA đang thực hiện nhiều biện

* Giảng viên Khoa luật quốc tế
Học viện quan hệ quốc tế

pháp hiệu quả để hoàn thiện thủ tục hoạt động của mình.

Mỗi lập luận trong hai luồng quan điểm nêu trên đều có thể là chủ đề cho không ít các cuộc tranh luận. Tuy nhiên, không phải ngẫu nhiên mà các cuộc chạy đua vào HĐBA thường căng thẳng và quyết liệt. Các nước thường phải đăng kí ứng cử từ rất sớm, đến nay đã có nước đăng kí cho nhiệm kì 2037 - 2038. Trong các nước ASEAN, Philippines đã ba lần, Malaysia ba lần, Indonesia hai lần, Singapore và Thái Lan mỗi nước đã một lần làm thành viên không thường trực HĐBA. Trên thực tế, 43% các quốc gia thành viên LHQ chưa bao giờ là thành viên không thường trực HĐBA (khoảng 83 quốc gia). Trong khi đó lại có những quốc gia đã phục vụ ở vị trí này khá nhiều năm (xem bảng dưới đây).⁽¹⁰⁾

| Tên quốc gia | Tổng số năm phục vụ tại HĐBA |
|---|------------------------------|
| Brazil, Nhật Bản | 18 |
| Argentina | 16 |
| Ấn Độ, Canada, Colombia, Pakistan, Italy | 12 |
| Bi, Panama, | 10 |
| Ba Lan, Hà Lan | 9 |
| Australia, Đức, Na Uy, Tây Ban Nha, Venezuela | 8 |

Có nhiều cách phân tích và giải thích những số liệu nêu trên. Con số 43% các nước chưa từng trở thành thành viên không thường trực HĐBA có thể là do các nước này còn băn khoăn liệu việc tham gia vào

HĐBA có phải là phương tiện không tốn kém để đề cao vị thế quốc tế không hoặc liệu việc tham gia này có “lợi bất cập hại” không.⁽¹¹⁾ Ngược lại, cũng có thể do họ chưa đủ thực lực để tham gia vào cơ quan này hoặc có những trường hợp các quốc gia ứng cử nhưng không có đủ số phiếu bầu.

Việc trong tổng số 57% quốc gia đã từng tham gia vào HĐBA có 9,4% (18 quốc gia) đã giữ ghế thành viên không thường trực HĐBA từ 8 năm trở lên cũng nói lên nhiều điều. Dễ nhận thấy là đa số trong 18 quốc gia này là những nước lớn ở chừng mực nào đó. Và liệu với thực tiễn này có thể chia ra thành nhóm các thành viên không thường trực “hạng 1” và nhóm các thành viên không thường trực “hạng 2” không? Điều này không khác nhiều so với việc gọi Mỹ là P1 của HĐBA giữa năm nước P5.

2. Thách thức đối với E10 do những khác biệt về vị thế của E10 so với P5

2.1. Quyền phủ quyết

Do ảnh hưởng của cơ chế quyền phủ quyết đến hoạt động của HĐBA, nhất là trong giai đoạn Chiến tranh lạnh, HĐBA gần như bị tê liệt hoàn toàn nên điểm khác biệt rõ nét nhất giữa thành viên thường trực và thành viên không thường trực HĐBA là quyền phủ quyết. Theo quy định của Điều 27 Hiến chương LHQ: 1) Mọi quyết định của HĐBA về các vấn đề thủ tục được thông qua nếu có 9 phiếu thuận; 2) Mọi quyết định của HĐBA về các vấn đề không phải là vấn đề thủ tục được thông qua nếu có 9 phiếu thuận, trong đó có phiếu⁽¹²⁾ của năm thành viên thường trực. Như vậy, nếu chỉ cần bất kì

thành viên thường trực nào bỏ phiếu chống đối với quyết định của HĐBA (về các vấn đề không phải vấn đề thù tặc⁽¹³⁾) thì quyết định đó không được thông qua. Quyền phủ quyết vốn là trung tâm của nhiều ý kiến phê phán mỗi khi bàn về cải tổ HĐBA vì đây vẫn bị coi là một trong những bất bình đẳng lớn nhất giữa các quốc gia thành viên của cơ quan này, cho dù có lập luận rằng cơ chế quyền phủ quyết được hình thành phù hợp với nguyên tắc tự nguyện thoả thuận giữa các quốc gia bình đẳng chủ quyền.

Câu hỏi được đặt ra hiện nay là quyền phủ quyết có còn ý nghĩa trên thực tế hay không? Trong giai đoạn Chiến tranh lạnh, do sự đối đầu giữa các phe nên việc thảo luận mọi vấn đề ở HĐBA thường rất căng thẳng. Vì vậy, trên thực tế, HĐBA luôn cố gắng đưa các vấn đề và các dự thảo nghị quyết ra thảo luận trong các cuộc tham vấn toàn thể⁽¹⁴⁾ trước khi đưa ra thảo luận hoặc bỏ phiếu tại các cuộc họp công khai với mục đích cố gắng dàn xếp phần nào những bất đồng trước khi công khai với dư luận quốc tế. Từ sau Chiến tranh lạnh, thực tiễn bỏ phiếu và sử dụng quyền phủ quyết của các nước thành viên thường trực HĐBA cũng có những biến đổi lớn. Hiện nay, HĐBA luôn cố gắng giành được đồng thuận về một dự thảo nghị quyết trong các cuộc tham vấn toàn thể trước khi đưa ra bỏ phiếu tại các cuộc họp công khai.⁽¹⁵⁾

Theo số liệu thống kê, từ năm 1991 đến nay, số lượng nghị quyết được HĐBA thông qua tăng gấp 2 - 3 lần so với giai đoạn Chiến tranh lạnh,⁽¹⁶⁾ đặc biệt là hầu hết các nghị

quyết đều được thông qua bởi số phiếu ủng hộ tuyệt đối. Quyền phủ quyết được sử dụng trong một số trường hợp rất hiếm hoi: 15 lần từ năm 1991 đến 2004,⁽¹⁷⁾ ít hơn rất nhiều so với tổng số quyền phủ quyết đã được sử dụng trong giai đoạn Chiến tranh lạnh là 264 lần từ năm 1945 đến năm 1990.⁽¹⁸⁾ Những số liệu này cho thấy trong chừng mực nào đó, hoạt động của HĐBA sau Chiến tranh lạnh hiệu quả hơn. Tuy nhiên, trên thực tế quyền "phủ quyết ngầm" hoặc "đe dọa dùng quyền phủ quyết" vẫn còn tồn tại vì có những vấn đề không được đưa vào chương trình nghị sự hoặc dự thảo nghị quyết nếu mâu thuẫn với quyền lợi của một nước P5 nào đó, nhất là P1.⁽¹⁹⁾

Khi bàn về tương lai của quyền phủ quyết, các phương án đề xuất cải tổ HĐBA của "nhóm làm việc mở"⁽²⁰⁾ hoặc phương án của các nhóm quốc gia thành viên LHQ⁽²¹⁾ hầu như không động chạm đến quyền phủ quyết của các nước P5 trừ phương án mới đây nhất của nhóm 5 nước Costa Rica, Jordan, Liechtenstein, Singapore và Thụy Sĩ, còn gọi là phương án S5.⁽²²⁾ Một trong các lý do là vì Điều 108 Hiến chương LHQ quy định mọi sửa đổi, bổ sung Hiến chương sẽ có hiệu lực nếu có 2/3 số quốc gia thành viên tán thành và phê chuẩn, trong đó có các thành viên thường trực HĐBA.

2.2. *Phủ quyết ngược*⁽²³⁾

Theo quy định của Điều 27 Hiến chương LHQ, mọi quyết định của HĐBA được thông qua nếu có 9/15 phiếu thuận. Như vậy, cũng có nghĩa Hiến chương cho phép ít nhất 7 phiếu chống của các nước E10 có thể cản trở

việc thông qua bất kì quyết định nào của HĐBA. Hay nói cách khác, 7 phiếu chống của các nước E10 tương đương với phiếu phủ quyết của một nước P5. Quyền hạn này, dù rất hạn chế nếu so với quyền phủ quyết của các nước P5 như phân tích ở trên nhưng nếu được sử dụng hiệu quả có thể tăng vị thế của các nước E10. Tuy nhiên, cùng với quy định này thì Hiến chương cũng quy định nhiệm kì của E10 chỉ có hai năm lại lệch nhau và không được bầu lại liên tục⁽²⁴⁾ làm giảm khả năng các nước này có thể liên kết, phối hợp hoạt động với nhau ở HĐBA. Thêm vào đó, mỗi nước E10 lại được bầu chọn từ các khu vực địa lí khác nhau nên bản thân quyền lợi của các nước E10 thường khó hoà nhập. Có thể nói ngay cả thực tiễn về sử dụng đồng thuận trong hoạt động của HĐBA cũng phần nào nhằm hạn chế khả năng phủ quyết ngược này. Mặt khác, các nước P5 đặc biệt là P1, ý thức rất rõ ý nghĩa của quy định này nên không ngần ngại “khi giơ cây gậy, khi chia củ cà rốt” để tìm mọi cách gây sức ép lên các nước E10 nhằm ngăn ngừa khả năng này có thể xảy ra. Trên thực tế, tình huống tạm gọi là có khả năng dẫn đến phủ quyết ngược mới xảy ra có một lần vào năm 2003.⁽²⁵⁾

2.3. Thủ tục hoạt động

Hiến chương LHQ và Thủ tục hoạt động tạm thời của HĐBA - hai văn bản pháp lí quốc tế quy định về hoạt động của cơ quan này - về cơ bản không đề cập bất kì sự khác biệt chính thức nào giữa các nước P5 và E10. Tuy nhiên, sự bình đẳng trên lí thuyết này không phải lúc nào cũng đi đôi với bình

đẳng trên thực tế. Thủ tục hoạt động của HĐBA không chỉ được quy định trong hai văn bản pháp lí quốc tế nêu trên mà còn được ghi nhận rải rác trong rất nhiều các văn bản giấy tờ khác nhau suốt quá trình tồn tại của cơ quan này từ năm 1945 đến nay. Ngoài ra, nhiều nguyên tắc hoạt động của HĐBA được hình thành từ thực tiễn hoạt động và không được ghi nhận ở bất kì văn bản nào. Thực tiễn này khiến chỉ có các nước P5 mới có điều kiện hiểu và nắm vững hơn các nguyên tắc hoạt động, cả thành văn và bất thành văn của HĐBA. Rõ ràng, việc mất công sức để nắm được các nguyên tắc hoạt động, nhất là trong thời gian đầu của nhiệm kì là không tránh khỏi và ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hoạt động của các nước E10. Đây cũng là những lí do khiến các nước E10 khó phát huy được vai trò.

Vai trò của các cuộc tham vấn toàn thể trong hoạt động của HĐBA đã được khẳng định. Tuy nhiên, bản thân khái niệm tham vấn toàn thể không hề được quy định trong bất kì văn bản pháp lí quốc tế nào, chưa nói đến thủ tục, nguyên tắc tiến hành các cuộc tham vấn này và đặc biệt là nội dung, diễn biến và kết quả của các cuộc tham vấn đó.

Chương trình nghị sự của HĐBA cũng là vấn đề nan giải cho các nước E10. Khái niệm chương trình nghị sự của HĐBA với chương trình nghị sự theo cách hiểu thông thường đã và đang gây nhiều phức tạp. Chương trình nghị sự của HĐBA là danh sách tất cả các vấn đề mà HĐBA đang xem xét (bao gồm cả những vấn đề mà HĐBA đã xem xét nhưng chưa chính thức đưa ra khỏi

danh sách).⁽²⁶⁾ Danh sách các vấn đề đang được HĐBA xem xét lên đến con số 148 vào thời điểm ngày 1/3/2006.⁽²⁷⁾ Một nước E10 lần đầu tiên đảm nhiệm vị trí này sẽ thấy quá tải trước chương trình nghị sự như vậy. Có những nước chuẩn bị trước rất công phu, bài bản hồ sơ về hầu hết mọi vấn đề trong chương trình nghị sự nhưng sau nhiệm kỳ hai năm thì mới hiểu rằng có những vấn đề tồn tại “ào” trong chương trình nghị sự mà các nước E10 có thể khó phân biệt được với vấn đề tồn tại “thực” hoặc vấn đề “nóng”.

Chương trình công tác tháng và bản dự báo chương trình tháng được hình thành như thế nào, vào thời điểm nào, có gì khác nhau cũng là câu hỏi mà mỗi nước E10 đều phải hiểu rõ khi đảm nhiệm vị trí Chủ tịch HĐBA.

Để khắc phục tình trạng này, HĐBA đã có những nỗ lực nhất định như giảm bớt phần nào số lượng các cuộc họp kín và tham vấn toàn thể, mặt khác cố gắng tăng số lượng các cuộc họp công khai. Gần đây, sau mỗi cuộc tham vấn toàn thể, Chủ tịch HĐBA thường đọc các thông cáo báo chí tóm tắt lại kết quả của buổi làm việc. Bên cạnh đó, từ năm 2006, HĐBA bắt đầu tiến hành tổng kết các quy định về thủ tục hoạt động được HĐBA áp dụng trên thực tiễn bằng cách liệt kê số, kí hiệu và tên gọi của các tuyên bố và lưu ý của Chủ tịch HĐBA có liên quan đến các quy định đó trong từng giai đoạn.⁽²⁸⁾ Mặc dù nỗ lực này phần nào giúp các nước E10 làm quen với hoạt động của HĐBA tuy nhiên trong tài liệu S/2006/78 tổng kết cho giai đoạn từ 6/1993 đến 12/2005, đã đề cập 11 nhóm vấn đề và 57 tài liệu có liên quan.

Điều này khiến cho các nước E10 khó có thể nắm bắt đề phát huy hết vai trò của mình.

3. Khả năng phát huy vai trò và ảnh hưởng của các nước E10 tại HĐBA

Các cuộc hội thảo trong khuôn khổ của HĐBA nhằm trao đổi phổ biến kinh nghiệm cho các nước E10 mới được bầu đã tổng kết một số trường hợp cụ thể mà các nước E10 có thể phát huy vai trò và khả năng của mình.⁽²⁹⁾ Tuy nhiên, các khuyến nghị do các diễn đàn này nêu ra thường chỉ đề cập vấn đề trên cơ sở các nguyên tắc và quy định pháp lí mà né tránh phân tích những yếu tố chính trị có thể ảnh hưởng hoặc cản trở E10 phát huy vai trò của mình.

Khi tham gia vào HĐBA, ngoài việc bảo vệ quyền lợi quốc gia, các nước E10 còn có nghĩa vụ: 1) quan tâm, lưu ý đến những vấn đề ảnh hưởng đến quyền lợi của khu vực mình đại diện; 2) Giúp HĐBA hiểu những vấn đề đó tốt hơn; và 3) Nếu cần thiết cố gắng để đưa vấn đề đó ra thảo luận ở HĐBA.⁽³⁰⁾ Việc thể hiện tinh thần trách nhiệm đối với các vấn đề hoà bình, an ninh thế giới và thực hiện nghĩa vụ của “công dân quốc tế” sẽ góp phần nâng cao uy tín quốc tế của các nước E10. Những nước có đóng góp cho các hoạt động gìn giữ hoà bình của LHQ có cơ hội nhất định đề quan điểm của mình được cân nhắc trong các quyết định có liên quan của HĐBA.⁽³¹⁾ Nhìn chung, tham gia vào HĐBA, các nước E10 đều kì vọng có thể nâng cao uy tín quốc tế và thúc đẩy lập trường quan điểm quốc gia. Đặc biệt, đây là cơ hội để các nước có thể tạo thế mặc cả trong các vấn đề quốc tế. Mặc dù các

nước E10 phải chịu sức ép rất lớn từ phía P5, đặc biệt là P1 và các quốc gia hữu quan nhưng họ vẫn có vai trò trong các cuộc mặc cả giữa các thành viên HĐBA. Nếu xử lí tốt, những cuộc thương lượng, mặc cả đó sẽ đem lại lợi ích chính trị và kinh tế nhất định cho các nước E10.

Bên cạnh đó, E10 có thể góp phần thúc đẩy những nỗ lực công khai hoá và minh bạch hoá hoạt động của HĐBA như tổ chức nhiều hơn các buổi tranh luận công khai, các cuộc họp tổng kết, đánh giá của HĐBA. Singapore là nước E10 gần đây có nhiều sáng kiến và nỗ lực trong lĩnh vực này, đã tiến hành đăng tải các bản tóm tắt nội dung của các cuộc tham vấn toàn thể lên mạng của phái đoàn mình trong giai đoạn họ giữ ghế Chủ tịch HĐBA. Đặc biệt, có những ý kiến cho rằng New Zealand và Argentina có thể tự hào là đã tạo nên sự khác biệt đáng kể trong các vấn đề về thủ tục tại HĐBA. Mặc dù theo đánh giá chung thì các nỗ lực của E10 trong lĩnh vực này là khá khiêm tốn. Tuy nhiên, nếu phát huy tốt, E10 có thể đem lại những cách nhìn nhận và tiếp cận mới mẻ và năng động hơn trong hoạt động của HĐBA.⁽³²⁾

Khả năng E10 có thể tạo ra ảnh hưởng thực chất đến công việc của HĐBA tương đối hạn chế so với việc góp phần hoàn thiện thủ tục hoạt động của cơ quan này.⁽³³⁾ Ở mức độ nhất định, E10 có thể ảnh hưởng đến việc xây dựng các dự thảo nghị quyết. Tuy nhiên, vai trò này thường được phát huy rõ rệt trong các trường hợp có liên quan đến khu vực hoặc quyền lợi trực tiếp của nước E10 đó.

Đôi khi, khả năng này còn thể hiện cả ở việc E10 có thể kéo dài quá trình đàm phán dự thảo nghị quyết của HĐBA.

Nhìn chung, kinh nghiệm của E10 nhằm tạo ra những ảnh hưởng thực chất đến công việc của HĐBA tập trung chủ yếu vào việc sử dụng thật hiệu quả vai trò chủ tịch HĐBA của mình. Mỗi tháng, một quốc gia thành viên HĐBA sẽ đảm nhận vai trò Chủ tịch HĐBA⁽³⁴⁾ và có trách nhiệm dự thảo chương trình công tác của tháng đó. Việc dự thảo này trước tiên dựa trên bản dự báo chương trình tháng do bộ phận chức năng của Ban thư kí đảm nhận.⁽³⁵⁾ Sau đó, quốc gia chuẩn bị giữ vai trò chủ tịch HĐBA sẽ gặp gỡ và trao đổi với các thành viên khác của HĐBA xem còn vấn đề nào cần được đưa vào chương trình công tác tháng không, đặc biệt là có những vấn đề mới cần được đề xuất không? Đây chính là cơ hội thuận tiện để E10 phát huy vai trò của mình, chủ động chuẩn bị và đề xuất đưa vào thảo luận trong chương trình nghị sự một vấn đề hoặc vấn đề chủ đề⁽³⁶⁾ mà họ thấy cần thiết. Vấn đề chủ đề mới, nếu được chấp nhận thảo luận ở HĐBA sẽ để lại dấu ấn trong hoạt động của HĐBA và thường gắn liền với tên tuổi của quốc gia đề xuất. E10 có thể tận dụng cơ hội này để phát huy uy tín của mình, thúc đẩy bảo vệ quyền lợi của quốc gia hoặc khu vực. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý là chương trình công tác tháng sẽ được thông qua bằng đồng thuận tại buổi tham vấn toàn thể vào ngày làm việc thứ hai của tháng. Như vậy, E10 cần có những tính toán khéo léo và chuẩn bị kĩ càng để đảm bảo

đạt được đồng thuận.

Ngoài ra, các nước E10 mạnh thường có vai trò quan trọng trong các cơ quan phụ trợ của HĐBA. Họ có thể tham gia vai trò chủ tịch các ủy ban trừng phạt, các nhóm làm việc và các cơ quan phụ trợ khác.⁽³⁷⁾ Tuy tất cả 15 thành viên HĐBA đều là thành viên của các cơ quan phụ trợ và bất kì nước E10 nào cũng có thể phát huy vai trò ở các ủy ban của HĐBA nhưng trên thực tế thì khả năng này dễ tận dụng hơn với những nước E10 có các chuyên gia giỏi trong lĩnh vực liên quan.

Mọi ảnh hưởng đến công việc hàng ngày của HĐBA dù trong lĩnh vực nào, mức độ nào cũng đều phụ thuộc vào vấn đề rất cơ bản là E10 có thể làm gì trong quá trình thông qua quyết định ở HĐBA.

4. Các nước E10 có thể làm gì tác động đến quá trình thông qua quyết định ở HĐBA?

Tăng cường sự đồng thuận là vai trò mà nhìn chung các nước P5, đặc biệt là P1, muốn định hướng cho các nước E10. Mặc dù về nguyên tắc những quy định về bỏ phiếu và thông qua quyết định của HĐBA vẫn có giá trị nhưng trên thực tế HĐBA hiện nay hoạt động hầu như dựa trên đồng thuận. Vai trò của E10 trong việc tăng đồng thuận được nhìn nhận cả từ góc độ làm cầu nối và giảm đối đầu giữa các nước E10 với nhau cũng như giữa các nước P5. Mặc dù vậy, trong cả hai trường hợp đều có những thách thức không nhỏ, đòi hỏi E10 phải rất khéo léo và linh hoạt để đạt được kết quả nhất định. Thông thường, nếu không có mâu

thuẫn đối đầu về quyền lợi trực tiếp của các nước thành viên, trước tiên là giữa P5 thì việc đóng vai trò trung gian để dàn xếp những khác biệt nhờ là không quá khó. Trong trường hợp ngược lại, các nước P5 sẽ biết rõ hơn ai hết việc mặc cả hoặc dàn xếp quyền lợi giữa họ với nhau, hiếm khi nhờ đến E10. Việc tăng đồng thuận giữa các nước E10 về cơ bản ít thách thức hơn P5, tuy nhiên, do nhiệm kì ngắn lại lệch nhau nên bản thân các nước E10 thường thiếu cơ chế hoạt động, liên kết với nhau chặt chẽ thường xuyên như các nước P5. Tuy nhiên, thành công trong vai trò này, nhìn chung, sẽ giúp các nước E10 củng cố quan hệ với các nước, đặc biệt là P5 và góp phần đáng kể nâng cao vị thế của họ.

Cũng do thực tiễn đồng thuận trong hoạt động của HĐBA, các nước E10 có thể gây trì hoãn việc đạt được đồng thuận. Theo quy định tại Điều 27 Hiến chương LHQ, dù một hoặc một vài nước E10 HĐBA bỏ phiếu chống cũng không cản trở được việc thông qua nghị quyết của cơ quan này, nếu đã đạt được số phiếu ủng hộ cần thiết. Tuy nhiên, nếu một nước E10 chưa đồng ý tại cuộc tham vấn toàn thể thì có thể trì hoãn việc đạt được đồng thuận và trong một mức độ nhất định, trì hoãn quá trình ra quyết định của HĐBA. Về nguyên tắc, việc trì hoãn quá trình ra quyết định của HĐBA bằng trì hoãn đồng thuận chỉ có tác dụng ở mức độ hạn chế, khi mà HĐBA còn muốn giành được đồng thuận và thấy có khả năng giành được đồng thuận, nếu không, HĐBA có thể tiến hành bỏ phiếu theo yêu cầu của một hoặc

một số thành viên. Tuy nhiên, trên thực tế đây chính là một trong những vai trò mà E10 có thể dễ dàng khai thác nhất để gây ảnh hưởng đến công việc của HĐBA và quan trọng hơn là tạo thế mặc cả trong các vấn đề quốc tế. Về cơ bản, để trì hoãn đồng thuận, E10 thường viện dẫn các lí do như chờ xin ý kiến chỉ đạo từ thủ đô, chưa đủ bằng chứng và số liệu để đưa ra kết luận, cần thu thập thêm thông tin thực tế v.v..

Thường một nước E10 không muốn hoặc không dám bỏ phiếu chống và đối đầu với một nước P5, tuy nhiên, vì các lí do chính trị như quan hệ truyền thống với quốc gia đương sự hoặc sức ép từ phía một nước P5 khác, có thể quyết định bỏ phiếu trắng. Như vậy, họ vẫn giữ được thế diện ở mức độ nhất định với quốc gia đương sự hoặc trước dư luận quốc tế mà về nguyên tắc không cản trở quyết định của HĐBA, đặc biệt không gây đối đầu với các nước P5 có liên quan. Phiếu trắng có vẻ là công cụ hữu hiệu cho các nước E10 trong trường hợp này mặc dù có lẽ các nước E10 chỉ sử dụng trong những trường hợp hãn hũu. Trong thực tiễn hoạt động của HĐBA, ngay cả một số nước P5, điển hình là Trung Quốc, cũng thường xuyên sử dụng đến phương pháp này, mặc dù nếu chiếu theo quy định của Hiến chương LHQ thì cũng không hẳn là các nước P5 có thể bỏ phiếu trắng mà không cản trở việc thông qua quyết định của HĐBA.⁽³⁸⁾

Theo quy định của Hiến chương, nếu số lượng phiếu chống của các nước E10 không lên đến 7 thì việc thông qua quyết định của HĐBA không bị cản trở. Nếu muốn giữ lập

trường độc lập tại HĐBA đồng thời tạo ảnh hưởng chính trị nhất định, các nước E10 có thể bỏ phiếu chống đơn lẻ. Khả năng bỏ phiếu chống đơn lẻ này thoạt tiên nghe có vẻ vô hại nhưng ở đấu trường khốc liệt như HĐBA thì các nước, đặc biệt là P1 không ngần ngại gây sức ép, đối với các nước E10 nếu một vài phiếu chống có thể gây tác động nhất định về mặt chính trị đối với dư luận quốc tế. Hơn nữa, do Hiến chương quy định 7 phiếu chống của các nước E10 có thể cản trở việc thông qua quyết định của HĐBA khiến các nước P5, nhất là P1 lo ngại, tìm mọi cách phòng ngừa trước và do đó ngăn cản ngay cả việc bỏ phiếu chống đơn lẻ.⁽³⁹⁾ Do đó, với tương quan lực lượng trong quan hệ quốc tế như hiện nay, các nước E10 thường kiểm chế sử dụng biện pháp này. Thực tế bỏ phiếu tại HĐBA gần đây, như đã phân tích ở trên cũng minh chứng cho xu hướng đó. Trong trường hợp bất đồng quan điểm, E10 có thể lựa chọn sử dụng biện pháp trì hoãn đồng thuận và gây tác động nhất định đến quá trình thông qua quyết định. Sau đó, nếu cần thiết họ có thể quyết định bỏ phiếu trắng.

E10 cũng có thể bị một nước P5 "lôi kéo" ủng hộ khi nước này định sử dụng quyền phủ quyết. Phiếu chống của các nước E10 trong trường hợp này không có ý nghĩa về mặt pháp lí mà chủ yếu là vì lí do chính trị. Một nước P5 có thể không muốn việc đơn phương sử dụng quyền phủ quyết vì bị lên án là đi ngược lại ý chí, nguyện vọng chung của tất cả các thành viên còn lại của HĐBA hay của cộng đồng quốc tế nói chung

nên cố gắng tìm kiếm thêm phiếu chống của các nước E10. Tuy nhiên, các nước E10 thường tìm cách khéo léo tránh trường hợp này để không bị một nước P5 lôi kéo chống lại nước P5 khác.

Cuối cùng, các nước E10 có thể liên kết với nhau để giành phủ quyết ngược.

Như vậy, từ góc độ pháp lý quốc tế, luôn tồn tại một vài điểm sáng khiến các nước E10 có thể lạc quan về vị thế của họ. Nếu nghiên cứu kỹ Hiến chương LHQ, điều dễ nhận ra là quyền phủ quyết của các nước P5 gần như được cài đặt ở mọi nơi mọi chỗ. Các nước P5 được sử dụng quyền phủ quyết khi thông qua quyết định của HĐBA về các vấn đề hoà bình và an ninh quốc tế. Các nước P5 còn được sử dụng quyền phủ quyết với cả những vấn đề khó có thể khẳng định là liên quan trực tiếp đến hoà bình và an ninh quốc tế như kết nạp thành viên mới vào LHQ. Để thật an toàn, họ còn được sử dụng quyền phủ quyết với mọi sửa đổi Hiến chương. Có thể nói điểm sơ hở lớn nhất mà các nước P5 đã để sót chính là việc bầu các nước thành viên không thường trực HĐBA. Việc bầu này hoàn toàn thuộc thẩm quyền của Đại hội đồng LHQ và đây chính là lĩnh vực mà các nước P5 không thể dùng quyền phủ quyết để tác động trực tiếp. Mặc dù có quy định của Hiến chương giới hạn nhiệm kỳ của E10 và nhất là thủ tục hoạt động của HĐBA do các nước P5 góp phần tạo ra cố nhằm hạn chế bớt phần nào vai trò của các nước E10 nhưng cùng với khả năng về quyền phủ quyết ngược, vị thế của các nước E10 tuy phần nhiều mang tính lý thuyết vẫn là đối

trọng duy nhất hiện nay trong trường hợp độc tôn của các nước P5.

Cũng từ góc độ luật pháp quốc tế, việc sửa đổi Hiến chương là khó khả thi nếu ảnh hưởng đến quyền lợi của các nước P5 nhưng việc hình thành những tập quán quốc tế trong thủ tục hoạt động của HĐBA lại không bị hạn chế. Trong quá trình tham gia vào HĐBA, dù chủ động hay thụ động thì các nước E10 vẫn đang, đã và sẽ trực tiếp hình thành nên những tập quán quốc tế trong lĩnh vực này. Về nguyên tắc, luật quốc tế không cấm các nước tham gia vào quá trình thay đổi những tập quán quốc tế đã được hình thành.⁽⁴⁰⁾ Đây là điểm rất khả quan từ góc độ pháp lý quốc tế. Nếu các nước E10 và các nước khác chọn một tầm nhìn "dài hơi" vượt ra ngoài hai năm nhiệm kỳ của họ thì với nỗ lực chung, họ có khả năng đạt được những thay đổi từng bước trong thủ tục hoạt động của HĐBA, góp phần nâng cao hơn vị thế và vai trò của các nước E10.

Tuy nhiên, như đã phân tích ở trên, vị thế thực của các nước E10 không chỉ phụ thuộc vào các quy định pháp lý quốc tế mà còn chịu tác động của tương quan lực lượng trong quan hệ quốc tế hiện nay. Những nghiên cứu trong bài viết này cho thấy việc quyết định áp dụng khả năng nào, trong chừng mực luật pháp và thực tiễn quốc tế cho phép, đòi hỏi những tính toán kỹ lưỡng từ nhiều góc độ, có tính đến cả các yếu tố chính trị, kinh tế và quan hệ quốc tế. Các nước E10 có thể làm gì ở HĐBA, có thể phát huy vai trò và ảnh hưởng của mình đến đâu còn phụ thuộc rất nhiều vào việc xác định mục tiêu và

công việc chuẩn bị của mỗi nước./.

(1). Xem Điều 25 Hiến chương LHQ.

(2) Trong Hiến chương LHQ ban tiếng Anh sử dụng thuật ngữ "non-permanent members", tuy nhiên thuật ngữ "elected members" cũng được sử dụng phổ biến trong các sách đề chỉ khái niệm này và đôi khi được viết tắt thành E10 (ten elected members) để phân biệt với P5 (five permanent members).

(3). Xem: Kishore Mahbubani, "In the United Nations Security Council", The Little Red Dot: Reflections by Singapore's Diplomats, edited by Tommy Koh & Chang Li Lin, Institute of Policy Studies and World Scientific Publishing Co.Pte.Ltd., 2005.

(4). Việt Nam đăng kí ứng cử vị trí thành viên không thường trực HĐBA từ tháng 2/1997 và đến ngày 16/10/2007. Việt Nam đã chính thức được bầu làm thành viên không thường trực HĐBA LHQ với 183 phiếu ủng hộ trên tổng số 190 quốc gia có mặt và tham gia bỏ phiếu.

(5). Bodh, Springfield, Mỹ - trên chương trình "BBC's News Forum: Why Reform".

(6). Xem: Điều 27 Hiến chương LHQ.

(7). Khi mà con số các quốc gia thành viên LHQ đã tăng từ 51 vào thời điểm thông qua Hiến chương lên 192 thành viên hiện nay.

(8). Xem Wallensteen and Johansson, "Security Council Decisions in Perspective", in David M. Malone (ed.), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century (Lynne Rienner Publishers, 2004), p. 17-33.

(9). Bằng chứng cho lập luận này là sự nhất trí khá cao của HĐBA từ sau Chiến tranh lạnh đến nay. Hầu hết các nghị quyết của HĐBA đều được thông qua với số phiếu ủng hộ 100% và việc sử dụng quyền phủ quyết là rất hạn hữu.

(10). Xem: <http://www.securitycouncilreport.org>.

(11). Xem phân tích trường hợp của Yemen ở phần sau.

(12). Trong ban tiếng Anh, Điều 27 Hiến chương LHQ dùng thuật ngữ "including the concurring votes of the permanent members" nên đã xảy ra việc tranh luận trong HĐBA rằng "concurring votes" có phải là phiếu thuận không? Liệu phiếu trắng có được tính là "concurring votes" không? Trong thực tiễn hoạt động của HĐBA, phiếu trắng của thành viên thường trực không bị tính là

phiếu phủ quyết. Do đó ở đây tác giả tạm dịch là "trong đó có phiếu của năm thành viên thường trực".

(13). Lưu ý rằng Hiến chương LHQ không quy định những vấn đề nào là vấn đề thu tục hoặc vấn đề không phải thu tục. Điều này dẫn đến thực tiễn đã xảy ra ở HĐBA là các nước thành viên thường trực dùng quyền "phủ quyết kép" để ngăn cản quyết định của HĐBA không phù hợp với lợi ích của họ.

(14). Tham vấn toàn thể (consultation of the whole) là hình thức làm việc đặc biệt và có ý nghĩa rất quan trọng trong hoạt động của HĐBA, trên thực tế là một cuộc "họp" của 15 thành viên HĐBA nhưng lại không gọi là họp vì nó khác với các loại cuộc họp của HĐBA được quy định trong Hiến chương cũng như trong "Thu tục làm việc tạm thời" của cơ quan này.

(15). Đây chính là lí do dẫn đến những ý kiến phê phán rằng việc thảo luận và bỏ phiếu ở các cuộc họp chính thức của HĐBA theo nhận xét chung chẳng khác gì "fait accompli" (việc đã rồi). Thậm chí, có tài liệu miêu tả rằng các dự thảo nghị quyết trước khi đưa ra thảo luận và bỏ phiếu ở các cuộc họp công khai đã được bàn luận kĩ và rà soát ở các cuộc tham vấn toàn thể để đảm bảo mỗi chữ "i" đã được đánh dấu chấm và mỗi chữ "t" đã được gạch ngang.

(16). Xem: Wallensteen and Johansson, "Security Council Decisions in Perspective", in David M. Malone (ed.), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century (Lynne Rienner Publishers, 2004).

(17). Xem bảng thống kê các trường hợp phủ quyết trong tài liệu A/58/47 (p. 13-19).

(18). Không kể đến số cuộc họp của HĐBA trong giai đoạn những năm 60 giảm xuống đáng kể, ví dụ chỉ có 5 cuộc họp trong năm 1959.

(19). Do thực tiễn HĐBA cố gắng giành được đồng thuận trong các cuộc tham vấn toàn thể từ sau Chiến tranh lạnh nên chỉ sự đe dọa dùng quyền phủ quyết của một thành viên thường trực thôi cũng đã có tác dụng như sử dụng quyền phủ quyết và có thể ngăn chặn việc đề xuất những vấn đề trái với quyền lợi của thành viên đó.

(20). Xem phương án A và B của nhóm làm việc mở.

(21). Xem phương án của nhóm 4 nước Brazil, Đức, Nhật Bản và Ấn Độ (Dự thảo Nghị quyết A/59/L.64); của nhóm 3 nước Brazil, Đức và Ấn Độ (Dự thảo

Nghị quyết A/59/L.46); của nhóm châu Phi thống nhất (Dự thảo Nghị quyết A/59/L.67); của nhóm Liên minh vì đồng thuận (Dự thảo Nghị quyết A/59/L.68).

(22). Xem: Dự thảo Nghị quyết A/60/L.49.

(23). Khái niệm “phủ quyết ngược” (reverse veto) trong bài này đề chỉ trường hợp 7 phiếu chống của các nước E10 có thể phủ quyết một nghị quyết của HĐBA. Tuy nhiên, cũng có một số trường hợp, khái niệm “reverse veto” chỉ việc sử dụng quyền phủ quyết để duy trì/“không cho phép chấm dứt” một biện pháp cưỡng chế mà HĐBA đã thông qua trước đó.

(24). Điều 23 Hiến chương LHQ.

(25). Trên thực tế, trong trường hợp Iraq năm 2003, sự phản đối của Pháp đã giảm bớt gánh nặng cho sáu nước thành viên không thường trực “middle six”. Xem Carol M. Glen, “Multilateralism in a unipolar world: the UN Security Council and Iraq”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 6, No. 2.

(26). Xem: Phạm Lan Dung, *Legal and Institutional Aspects of the UN Security Council* (Hanoi, The Gioi Publisher, 2006).

(27). Xem tài liệu S/2006/10 “*Summary Statement by the Secretary-General on matters of which the Security Council is seized*”.

(28). Bản thư kí LHQ sẽ soạn thảo và cập nhật danh sách các tài liệu và vấn đề có liên quan. Danh sách này sẽ được công bố dưới dạng bản lưu ý của Chủ tịch HĐBA. Xem tài liệu S/2006/78.

(29). Xem tài liệu “*Opportunities for leadership: where and how elected members of the Security Council can make a difference*”, Session I (pp. 3-6), in Report of the workshop for newly elected and current Security Council members, 13-14 November 2003 (S/2004/135).

(30). Ví dụ: Một nước E10 đã có ý kiến rằng vấn đề Trung Đông cần được thảo luận thường xuyên hơn ở HĐBA và vấn đề này sau đó thành lệ đã được thảo luận định kì hàng tháng. Hay một nước E10 khác vào giai đoạn trước sự kiện 11/9/2001 đã lưu ý HĐBA rằng vấn đề Afghanistan và các nước đạo Hồi khác cần được quan tâm thích đáng hơn. Mặc dù ngay vào thời điểm đề xuất, ý kiến không được chấp nhận nhưng sau đó đã để lại ấn tượng cho các nước P5 thấy cần quan tâm hơn đến những đề xuất của E10.

(31). Trong giai đoạn hiện nay, HĐBA thường xuyên tổ chức các cuộc họp với các quốc gia đóng góp quân cho hoạt động gìn giữ hòa bình (meeting with TCC).

(32). Bình luận thêm về phần này xem chi tiết hơn phần cuối bài.

(33). Bên cạnh đó, các nước E10 “hạng 1” có thể có nhiều cơ hội hơn các nước E10 “hạng 2”.

(34). Việc chủ tọa HĐBA được xác định theo tên gọi các nước theo thứ tự bảng chữ cái tiếng Anh. Việt Nam chủ tọa HĐBA vào tháng 7/2008.

(35). Bản dự thảo này được xây dựng dựa trên tiến độ những công việc mà HĐBA đang thực hiện. Ví dụ, theo nghị quyết (S/.../...), sứ mệnh của lực lượng gìn giữ hòa bình ở quốc gia (X) sẽ hết hạn vào ngày (N) của tháng. Như vậy, vào giai đoạn gần ngày (N), HĐBA cân thảo luận về vấn đề gia hạn hoặc chấm dứt nhiệm kì của lực lượng gìn giữ hòa bình này.

(36). Các vấn đề như “Vai trò của xã hội dân sự trong việc tái thiết hòa bình sau xung đột” hay “Vai trò của giới kinh doanh trong việc ngăn ngừa xung đột, gìn giữ và tái thiết hòa bình sau xung đột” v.v... Khái niệm này trong tiếng Anh gọi là “thematic issues”. Thường thì E10 sẽ đề xuất những chủ đề liên quan đến việc gìn giữ hòa bình và an ninh quốc tế mà họ có nhiều kinh nghiệm hoặc ưu thế trong lĩnh vực đó.

(37). Đức có những đóng góp quan trọng trong hoạt động của các ủy ban trừng phạt với việc chủ động nghiên cứu xây dựng nghị quyết mẫu về các biện pháp trừng phạt liên quan đến du lịch, hàng không và cấm vận vũ khí. Xem tài liệu về “Born-Berlin Process”.

(38). Hiến chương không quy định rõ ràng về vấn đề này. Xem chú thích số 12 phân tích thuật ngữ “concurring votes” trong Điều 27 Hiến chương LHQ.

(39). Lấy ví dụ của Yemen trong nhiệm kì 1991. Yemen và Cuba đã bỏ phiếu chống, trong khi Trung Quốc chỉ bỏ phiếu trắng đối với Nghị quyết số 678 (29/11/1990) cho phép các nước sử dụng vũ lực để buộc Iraq phải rút quân khỏi Kuwait. Sau đó các nước đồng minh của Kuwait đã có những biện pháp trả đũa Yemen, Mỹ đã cắt toàn bộ viện trợ cho Yemen.

(40). Với những quy phạm có tính mệnh lệnh chung (“jus cogens”) thì cần có những quy phạm có cùng tính chất như vậy để thay đổi.