

LIÊN HỢP QUỐC VỚI VAI TRÒ DUY TRÌ HÒA BÌNH VÀ AN NINH QUỐC TẾ

Lê Mai Anh*

Trong lịch sử quan hệ quốc tế hiện đại, ngày 24 tháng 10 năm 1945 trở thành mốc son đáng ghi nhớ, với sự hiện diện của một tổ chức quốc tế toàn cầu, mà tôn chỉ và mục đích lớn lao là duy trì hòa bình, an ninh quốc tế, dựa trên nền tảng quan hệ hợp tác, hữu nghị giữa các quốc gia, nhằm hình thành một trung tâm phối hợp các nỗ lực quốc tế vì mục tiêu chung của nhân loại là phát triển bền vững kinh tế - xã hội và các quyền con người cơ bản ở mọi quốc gia.

Tên gọi Liên hợp quốc trở nên quen thuộc trên mọi diễn đàn quốc tế kể từ khi Hiến chương của Tổ chức này chính thức được năm nước Anh, Mỹ, Liên Xô, Pháp, Trung Quốc và đa số các quốc gia ký kết phê chuẩn. Từ đó đến nay, ngày 24 tháng 10 hàng năm được thế giới lấy làm ngày kỷ niệm Liên hợp quốc. Trong chặng đường 60 năm tồn tại và phát triển, từ chỗ chỉ có 50 thành viên ban đầu, Liên hợp quốc đã phát triển thành viên của mình bao gồm hầu hết các quốc gia trên thế giới và trở thành một tổ chức quốc tế phổ cập toàn cầu¹.

Năm 2005, nhân kỷ niệm 60 năm thành lập Liên hợp quốc, cộng đồng quốc tế một lần nữa lại có dịp đánh giá về những thành tựu mà Liên hợp quốc đã đóng góp cho sự nghiệp duy trì hòa bình và an ninh quốc tế trên phạm vi toàn thế giới. Sự nghiệp đó bắt đầu ngay từ khi các nước thành viên sáng lập chuẩn bị các điều kiện cho sự ra đời của Tổ chức này trong bối cảnh chiến tranh thế giới lần thứ hai đang ở vào giai đoạn sắp kết thúc.

1. Sự hình thành và phát triển của Liên hợp quốc

Chiến tranh thế giới thứ hai bùng nổ, một mặt đưa đến hình thành liên minh các quốc gia chống phát xít, mặt khác đánh dấu sự thất bại của Hội quốc liên (tổ chức quốc tế tồn tại trước chiến tranh thế giới lần thứ hai). Đây là thời điểm mà nhu cầu phải thành lập một tổ chức quốc tế sau khi chiến tranh kết thúc, thay thế Hội quốc liên, với mục tiêu hàng đầu là duy trì hòa bình và an ninh quốc tế trở nên bức thiết hơn bao giờ hết². Trong bối cảnh nêu trên, vấn đề chuẩn bị thành lập Liên hợp quốc đã được bàn bạc ở nhiều hội nghị của các quốc gia liên hợp, nhất là các hội nghị giữa Mỹ, Anh và Liên Xô³. Sau hết,

² Trong một thời gian dài, hệ thống an ninh tập thể của Hội quốc liên tỏ ra không hiệu quả vì không được sự quan tâm ủng hộ của các cường quốc. Hơn nữa, hậu quả của chiến tranh thế giới lần thứ nhất chưa đủ sức thuyết phục các quốc gia hiểu rằng, quyền lợi hòa bình của mỗi nước đòi hỏi cần có một trật tự quốc tế trong đó, các quyền lợi quốc gia truyền thống được ưu tiên hàng đầu. Hội quốc liên sau một thời gian hoạt động trở thành thể chế pháp lý quốc tế cứng nhắc, không thể hiện được vai trò dàn xếp hoặc thiết lập các liên minh hợp tác năng động, nhằm ngăn chặn sự bành trướng của một số cường quốc.

³ - Như Hội nghị Bộ trưởng Ngoại giao Liên Xô, Mỹ, Anh, tại Matxcova tháng 10 năm 1943, với việc ra tuyên bố về thành lập càng sớm càng tốt một tổ chức quốc tế chung được xây dựng trên cơ sở bình đẳng về chủ quyền giữa các nước lớn và nhỏ yêu chuộng hòa bình;

- Hội nghị cấp cao ở Têheran tháng 11 năm 1943;
- Hội nghị Dumbarton Oaks tháng 8 - 9 năm 1944;
- Hội nghị Yanta tháng 2 năm 1945 về thành lập Liên hợp quốc trên cơ sở nguyên tắc nhất trí giữa các nước thành viên thường trực Hội đồng bảo an Liên hợp quốc. Danh từ Liên hợp quốc xuất hiện lần đầu tiên khi bản "Tuyên ngôn Liên hợp quốc" ra đời ngày 1 tháng 1 năm 1942 tại Oasinhton. Theo quyết định của Hội nghị Yanta, các nước tham gia ký tuyên ngôn Liên hợp quốc.

* TS Luật học - Trưởng Bộ môn Luật quốc tế - Trường Đại học Luật Hà Nội

¹ Tính đến nay, Liên hợp quốc đã có 191 quốc gia thành viên trên tổng số hơn 200 các quốc gia trên toàn thế giới.

Hội nghị về thành lập tổ chức Liên hợp quốc được chính thức triệu tập vào ngày 25 tháng 4 năm 1945 tại San Francisco, với sự tham gia của 50 quốc gia liên minh chống phát xít. Ngày 26 tháng 6 năm 1945, Hội nghị hoàn tất việc soạn thảo và thông qua bản Hiến chương Liên hợp quốc. Sau khi được đa số các nước ký kết phê chuẩn, Hiến chương Liên hợp quốc chính thức có hiệu lực ngày 24 tháng 10 năm 1945.

Đối với hệ thống quốc tế hiện đại, sự ra đời của Liên hợp quốc là một trong những sự kiện chính trị - pháp lý rất quan trọng. Đó là sự kết hợp của nhiều yếu tố khác nhau, như vai trò kém hiệu quả của Hội quốc liên, sự bùng nổ chiến tranh thế giới thứ hai với những hậu quả thảm khốc mà nhân loại phải gánh chịu và trên hết là những nỗ lực to lớn của nhiều nước trong việc thiết lập một thể chế quốc tế toàn cầu, đủ hiệu quả để duy trì hòa bình, an ninh quốc tế - nền tảng vững chắc của văn minh nhân loại và phát triển bền vững đối với mọi quốc gia trong thời đại toàn cầu hóa.

Việc thành lập Liên hợp quốc còn là động thái tích cực chuẩn bị cho thời kỳ hậu chiến tranh, nhằm loại bỏ khả năng bùng phát một cuộc chiến tranh thế giới mới và bảo đảm thế cân bằng trong tương quan quan hệ quốc tế mới⁴. Sự tương tác để cân bằng quyền lực trong khuôn khổ Liên hợp quốc khi đó là thế cân bằng linh hoạt, trong đó có sự dung hòa quyền lực giữa 5 thành viên thường trực Hội đồng Bảo an (gọi là P5), với các nước phương tây/ các nước phát triển và tập hợp các nước Á - Phi - Mỹ La tinh/ các nước đang phát triển, trong đó, vai trò của các nước P5 là đặc biệt quan trọng.

Theo Hiến chương, Liên hợp quốc có mục tiêu hoạt động hàng đầu là bảo đảm một nền hòa bình và an ninh thế giới bền vững⁵.

Để tạo cho Liên hợp quốc khả năng thực tế trong việc gánh vác những trọng trách đối với nền hòa bình, an ninh chung, các thành viên sáng lập đã thiết kế tổ chức này theo mô hình của một tổ chức quốc tế đa phương toàn cầu, với những hoạt động thực chất để phối hợp và điều tiết mối quan hệ giữa các quốc gia độc lập, có chủ quyền, trên cơ sở nguyên tắc bình đẳng và tôn trọng lợi ích của nhau. Từ đây, mọi hoạt động của Liên hợp quốc sẽ phải tuân theo các nguyên tắc chủ đạo sau:

- Nguyên tắc bình đẳng về chủ quyền giữa các quốc gia thành viên;
- Nguyên tắc tôn trọng toàn vẹn và độc lập chính trị quốc gia;
- Nguyên tắc cấm đe dọa dùng vũ lực và dùng vũ lực trong quan hệ quốc tế;
- Nguyên tắc không can thiệp vào công việc nội bộ các nước;
- Nguyên tắc tôn trọng các nghĩa vụ và luật pháp quốc tế;
- Nguyên tắc giải quyết các tranh chấp quốc tế bằng biện pháp hòa bình.

Liên hợp quốc mang tính chất toàn cầu (với thành phần gồm hầu hết các quốc gia độc lập của các châu lục) và tính toàn diện, thể hiện ở việc các chương trình nghị sự của Tổ chức không chỉ bó hẹp duy nhất trong lĩnh vực duy trì hòa bình, an ninh quốc tế mà còn bao gồm nhiều lĩnh vực hoạt động, với những trọng tâm khác nhau, chẳng hạn, thiết lập và duy trì hợp tác vì sự phát triển kinh tế - xã hội của cộng đồng các quốc gia, dân tộc, thông qua hoạt động của hàng loạt cơ quan, chương trình, quỹ, tổ chức chuyên môn, bao

và an ninh quốc tế; (2) thúc đẩy quan hệ hữu nghị giữa các quốc gia trên cơ sở tôn trọng nguyên tắc bình đẳng về quyền lợi giữa các dân tộc và nguyên tắc dân tộc tự quyết; (3) Thực hiện hợp tác quốc tế thông qua giải quyết các vấn đề quốc tế trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hóa và nhân đạo, dựa trên nền tảng của việc tôn trọng các quyền con người và quyền tự do cơ bản của con người, không có sự phân biệt về chủng tộc, màu da, giới tính, tín ngưỡng, ngôn ngữ; (4) xây dựng Liên hợp quốc trở thành trung tâm điều hòa các nỗ lực quốc tế vì các mục tiêu chung.

⁴ Sự hiện diện của Liên Hợp quốc đã chấm dứt cơ chế cân bằng lực lượng giữa các cường quốc châu Âu dựa trên cơ sở thống nhất của Hội nghị Viên năm 1815.

⁵ Điều 1 Hiến chương đã khẳng định: Liên hợp quốc được thành lập nhằm 4 mục tiêu: (1) Duy trì hòa bình

trùm mọi lĩnh vực của đời sống quốc gia và quốc tế.

Liên hợp quốc có tính chất của một tổ chức quốc tế mở, trong đó, tiêu chuẩn để trở thành thành viên của Tổ chức này là bất cứ quốc gia yêu chuộng hòa bình nào trong cộng đồng quốc tế, thừa nhận những nghĩa vụ quy định trong Hiến chương và được Liên hợp quốc xét có đủ điều kiện, cộng với khả năng và tự nguyện làm tròn các nghĩa vụ theo Hiến chương thì đều có thể trở thành thành viên chính thức của Liên hợp quốc.

Sự tồn tại của Liên hợp quốc trong suốt 60 năm qua thực sự có ý nghĩa to lớn đối với đời sống chính trị quốc tế nói chung và sự hội nhập quốc tế của từng quốc gia nói riêng. Vai trò của Liên hợp quốc được thể hiện một cách toàn diện và trên mọi phương diện, từ chính trị, kinh tế, văn hóa, khoa học kỹ thuật, công nghệ đến lĩnh vực pháp luật..., trong đó, đóng góp của Liên hợp quốc cho nền hòa bình và an ninh quốc tế là thành tựu không thể phủ nhận. Rất nhiều năm qua, Liên hợp quốc đã tập hợp được sức mạnh của cộng đồng quốc tế, thông qua các cơ quan chức năng và các diễn đàn quốc tế khác phối hợp với Liên hợp quốc để không ngừng đấu tranh bảo vệ thành tựu về hòa bình mà nhân loại đã đạt được từ cuộc đại chiến thế giới thứ hai.

Một trong những lý do quan trọng để Liên hợp quốc bảo đảm duy trì trật tự quan hệ quốc tế diễn ra trong khuôn khổ của sự ổn định chung (mặc dù thế giới đã trải qua nhiều biến cố phức tạp) từ sau chiến tranh thế giới thứ hai đến nay là do tổ chức này đã hình thành và duy trì được một thể chế pháp lý với danh nghĩa của cộng đồng quốc tế để điều tiết những hoạt động hợp tác trong lĩnh vực hòa bình, an ninh trên phạm vi toàn cầu.

2. Cơ cấu tổ chức và thủ tục hoạt động của Hội đồng Bảo an - cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc duy trì hòa bình và an ninh quốc tế của Liên hợp quốc

Về tổ chức, Liên hợp quốc bao gồm sáu cơ quan chính là Đại hội đồng, Hội đồng

Bảo an, Hội đồng kinh tế - xã hội, Hội đồng Quản thác, Tòa án công lý quốc tế và Ban thư ký. Các cơ quan này đều hướng đến thực hiện mục tiêu vì hòa bình, an ninh và phát triển theo đúng khuôn khổ chức năng, nhiệm vụ cụ thể của mình, trong đó, Hội đồng Bảo an là cơ quan có trách nhiệm chính trong việc giữ gìn hòa bình và an ninh quốc tế⁶. Các vấn đề pháp lý về Hội đồng Bảo an được quy định tại các chương V, VI, VII, VIII và XII của Hiến chương Liên hợp quốc.

Hội đồng Bảo an hiện bao gồm 15 nước thành viên, phân biệt thành 5 nước Ủy viên thường trực và 10 nước Ủy viên không thường trực (do Đại hội đồng Liên hợp quốc bầu ra với nhiệm kỳ hai năm, trên cơ sở phân chia công bằng về mặt địa lý và có tính tới sự đóng góp của các nước đó cho mục đích của Liên hợp quốc). Các thành viên không thường trực không được bầu lại ở ngay nhiệm kỳ kế sau, khi vừa mãn nhiệm⁷.

Mỗi thành viên Hội đồng Bảo an có một phiếu để tham gia biểu quyết các vấn đề thuộc chức năng của Hội đồng, trong đó các quyết định về thủ tục được thông qua với 9/15 phiếu thuận (của bất kỳ thành viên nào

⁶ Theo Điều 24 Hiến chương Liên hợp quốc thì Hội đồng Bảo an được Liên hợp quốc trao cho trách nhiệm chính trong việc giữ gìn hòa bình và an ninh quốc tế và khi thực hiện chức năng này, Hội đồng Bảo an có thể áp dụng các biện pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp, xung đột quốc tế; khi cần thiết, có thể hành động, kể cả bằng cường chế và vũ lực, nhằm loại trừ các mối đe dọa, phá hoại hòa bình hoặc các hành động xâm lược.

⁷ Sự khác biệt giữa 5 ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc (Anh, Pháp, Mỹ, Nga, Trung Quốc) với các ủy viên không thường trực là ở chỗ: Chỉ có các ủy viên thường trực của Hội đồng Bảo an mới có quyền Veto, tức quyền phủ quyết các quyết định của Hội đồng được đưa ra bởi các thành viên khác. 10 ủy viên không thường trực của Hội đồng Bảo an do Đại hội đồng Liên hợp quốc bầu ra trên cơ sở phân bổ công bằng theo khu vực địa lý và mức độ đóng góp vào việc duy trì hòa bình và an ninh quốc tế được cơ cấu theo công thức: 5 ủy viên thuộc khu vực châu Phi và châu Á; 1 ủy viên thuộc khu vực Đông Âu; 2 ủy viên thuộc khu vực Mỹ Latinh và Caribe; 2 ủy viên của khu vực tây Âu.

trong số 15 thành viên), còn các quyết định khác (ngoài vấn đề về thủ tục) thì chỉ được thông qua khi có 9/15 phiếu thuận (trong đó không có phiếu chống nào của một trong số 5 Ủy viên thường trực)⁸. Với cơ chế biểu quyết này, Hội đồng Bảo an sẽ không thể thông qua các quyết định về các vấn đề không phải liên quan đến thủ tục, nếu không được sự tán thành hoặc ít nhất cũng là im lặng đồng ý của cả 5 ủy viên thường trực trong hội đồng này. Đây là quyền phủ quyết (nói theo ngôn ngữ hoạt động của Hội đồng Bảo an) đã tồn tại từ khi thành lập Liên hợp quốc đến nay.

Nếu xem xét về phương diện thời điểm lịch sử hình thành Liên hợp quốc cũng như bối cảnh quan hệ quốc tế trong suốt thời kỳ tồn tại tương quan lực lượng giữa hai hệ thống các nước tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa (từ những năm 90 của thế kỷ XX trở về trước) thì quyền phủ quyết dành cho 5 Ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an, về ý thức là để loại bỏ đến mức có thể nhất khả năng mà Hội đồng Bảo an bị thao túng bởi một số cường quốc và trở thành công cụ của các nước đó, gây ảnh hưởng tiêu cực cho hòa bình, ổn định và an ninh chung. Còn về pháp lý quốc tế thì quyền phủ quyết sẽ là cơ sở để duy trì sự bình đẳng về tương quan lực lượng giữa hai hệ thống với các quốc gia có chế độ chính trị- xã hội khác nhau tại diễn đàn Liên

hợp quốc. Cho đến nay, cả 5 Ủy viên thường trực vẫn đang giữ quyền phủ quyết nói trên⁹.

Căn cứ vào Hiến chương, Hội đồng Bảo an có những chức năng, quyền hạn trực tiếp liên quan tới lĩnh vực duy trì hòa bình và an ninh quốc tế như sau:

- Chức năng duy trì hòa bình và an ninh quốc tế trên cơ sở các nguyên tắc và tôn chỉ mục đích của Liên hợp quốc;

- Chức năng điều tra các tình huống hay tranh chấp bất kỳ có thể dẫn tới xung đột quốc tế;

- Chức năng xác định sự tồn tại của mối đe dọa hòa bình hay hành vi xâm lược và khuyến nghị các hành động ứng phó cần thiết;

- Chức năng khuyến nghị các phương pháp điều chỉnh và điều kiện giải quyết hòa bình các tranh chấp quốc tế;

- Chức năng xây dựng các kế hoạch nhằm thiết lập một hệ thống điều chỉnh các vấn đề về binh khí, vũ trang;

- Chức năng kêu gọi các thành viên Liên hợp quốc áp dụng các biện pháp trừng phạt về kinh tế và các biện pháp trừng phạt không sử dụng vũ lực nhằm ngăn ngừa hoặc chấm dứt một hành vi xâm lược;

- Quyền áp dụng các hành động và biện pháp quân sự nhằm chống lại kẻ xâm lược.

Hiến chương cũng khẳng định rõ, Hội đồng Bảo an là cơ quan duy nhất trong số sáu cơ quan chính của Liên hợp quốc có quyền đánh giá thực tế các mối đe dọa đối với hòa bình, phá hoại hòa bình hay hành động xâm lược để khuyến nghị hoặc quyết định các biện pháp cần được tiến hành, nhằm duy trì và khôi phục lại hòa bình, an ninh

⁸ Căn cứ theo Điều 27 của Hiến chương thì không có các tiêu chí cụ thể để phân biệt các vấn đề về thủ tục với các vấn đề ngoài thủ tục. Hội đồng Bảo an sẽ bàn bạc, thảo luận tính chất của vấn đề và xuất phát từ, đặc điểm của từng vấn đề để xác định xem đó là vấn đề thủ tục hay không. Và khi không thống nhất được giữa các thành viên về việc nhận định tính chất của vấn đề phát sinh thì cách duy nhất vẫn là dựa vào nguyên tắc nhất trí giữa các ủy viên thường trực của hội đồng này. Qua thực tiễn hoạt động của Hội đồng Bảo an, có thể xác định các vấn đề như: Triệu tập các cuộc họp, lập chương trình nghị sự, triệu tập Đại hội đồng... thuộc phạm vi thủ tục.

⁹ Có hai lý do chính khiến 5 nước này cho tới nay vẫn giành được đặc quyền khi tham gia biểu quyết các vấn đề tại Hội đồng Bảo an, đó là:

- Thứ nhất, về tài chính thì cả 5 ủy viên thường trực này đóng góp gần 1 nửa chi phí hoạt động của LHQ, mặc dù tổ chức này có tới 191 nước thành viên.

- Thứ hai, cho dù bất cứ nước nào muốn bỏ phiếu đòi huỷ bỏ cơ chế phủ quyết, thì chắc chắn nghị quyết đó sẽ bị các thành viên thường trực phủ quyết.

quốc tế (theo các điều 39, 41 và 42). Điều quan trọng là, trong khi thực thi chức năng này, Hội đồng Bảo an được hành động với tư cách thay mặt tất cả các nước thành viên Liên hợp quốc để thực hiện 3 mục tiêu gìn giữ, văn hóa, kiến tạo hòa bình. Hoạt động đó của Hội đồng Bảo an, khi đã được thông qua theo đúng quy định trong chương VII của Hiến chương, mang tính chất ràng buộc tất cả các thành viên của Liên hợp quốc phải tôn trọng và thi hành.

Bên cạnh đó, Hiến chương còn có những quy định để hội đồng này có thể hoạt động được thường xuyên và liên tục, nhằm kịp thời đối phó với những tình huống thực tế diễn ra vào bất kỳ thời gian, địa điểm nào. Vì vậy, Hội đồng Bảo an có thể thành lập ra các cơ quan trực thuộc giúp thực thi trách nhiệm theo Hiến chương và có các cuộc họp định kỳ, bất thường hoặc khẩn cấp, tùy theo tính chất của vụ việc phát sinh¹⁰.

¹⁰ - Hiện nay, Hội đồng Bảo an có: (1) Các ủy ban thường trực, như ủy ban chuyên gia về các vấn đề thủ tục, ủy ban về việc kết nạp thành viên mới; (2) Các ủy ban Ad hoc, được thành lập khi cần thiết, như ủy ban về đền bù, được thành lập theo Nghị quyết 692 (1991), ủy ban chống khủng bố thành lập theo Nghị quyết 1373 (2001); Các ủy ban Cấm vận như về Iraq thành lập theo Nghị quyết 661/1999, về Libya theo Nghị quyết 748/1992...; (3) Các Tòa án quốc tế xét xử các cá nhân vi phạm nghiêm trọng Luật Nhân đạo quốc tế, như ở Nam Tư cũ theo Nghị quyết 808/1993, ở Ruanda theo Nghị quyết 955/1994; (4) Các hoạt động gìn giữ hòa bình (từ năm 1948 đến nay có khoảng 60 hoạt động, trong đó có 42 hoạt động mới được thiết lập trong vòng 15 năm trở lại đây, nhiều hơn con số các hoạt động đã được triển khai trong hơn 40 năm trước đó. Đến đầu năm 2004, Liên hợp quốc đã triển khai 56.000 nhân viên quân sự và dân sự thuộc khoảng 97 quốc gia và ngân sách được duyệt để chi cho hoạt động gìn giữ hòa bình trong năm 2004 - 2005 khoảng 2,8 tỷ USD).

- Các hình thức họp của Hội đồng bảo an gồm có họp chính thức, họp kín và trao đổi không chính thức. Hội đồng bảo an cũng có thể triệu tập phiên họp bất thường (peripdic meetings) theo yêu cầu của các quốc gia thành viên Liên hợp quốc hoặc Tổng thư ký Liên hợp quốc khi có những xung đột hoặc tình huống có khả năng đe dọa hòa bình và an ninh quốc tế. Các cuộc họp của Hội đồng bảo an có thể được tổ chức tại

3. Vai trò và đóng góp cho sự nghiệp gìn giữ hòa bình - an ninh quốc tế của Liên hợp quốc, mà trụ cột là hoạt động chức năng của Hội đồng Bảo an

Hội đồng Bảo an là thiết chế pháp lý quốc tế của Liên hợp quốc giữ vai trò chủ đạo trong việc gìn giữ hòa bình, an ninh thế giới. Từ khi thành lập đến nay, vai trò này của Hội đồng Bảo an đã có những hoạt động khá thực chất.

Thứ nhất, Hội đồng Bảo an có vai trò chính trong việc thực hiện các lệnh trừng phạt, nhằm xử lý các quốc gia đã thực hiện những hành vi đe dọa hòa bình và an ninh quốc tế, trên cơ sở Điều 41 của Hiến chương Liên hợp quốc. Đây chủ yếu là các lệnh trừng phạt toàn diện về kinh tế, thương mại, và một số các biện pháp khác, như cấm buôn bán vũ khí, hạn chế quan hệ ngoại giao, tài chính... Tính chất pháp lý của những lệnh trừng phạt này là việc chỉ đưa ra lệnh khi đã có hành vi vi phạm xảy ra trên thực tế. Khi đó, việc áp dụng các biện pháp nêu trên sẽ có giá trị của các chế tài pháp luật, áp dụng để buộc quốc gia không thể có điều kiện tiếp tục thực hiện việc vi phạm. Đây là hình thức đã được biết đến nhiều lần trong việc duy trì hòa bình, an ninh quốc tế của Liên hợp quốc, vì trên thực tế, những nghị quyết mang tính khuyến nghị nhiều khi không đủ hiệu quả để buộc các chủ thể luật quốc tế phải tôn trọng trật tự pháp lý quốc tế hiện hành. Các loại lệnh trừng phạt này đã góp phần chấm dứt xung đột tại nhiều quốc gia¹¹.

Thứ hai, Hội đồng Bảo an tổ chức thực hiện các hoạt động gìn giữ hòa bình trong khuôn khổ Liên hợp quốc. Trong lịch sử Liên hợp quốc, hoạt động này được bắt đầu với sự kiện ngày 29 tháng 5 năm 1948, Hội đồng Bảo an thông qua quyết định thành lập hoạt

trụ sở Liên hợp quốc hoặc ở bất cứ nơi nào ngoài trụ sở mà hội đồng xét thấy thuận tiện.

¹¹ Chỉ tính riêng trong thập kỷ cuối cùng của thế kỷ XX, Hội đồng Bảo an đã thực hiện lệnh trừng phạt với một số quốc gia, như đối với Iraq, Nam Tư cũ, Haiti, Libèria, Ruanda, Sômalì, Súdăng, Êtiôpia...

động gìn giữ hòa bình nhằm giám sát quá trình đình chiến tại Paletxtin. Sau này, liên quan đến bối cảnh chiến tranh lạnh, trong đó do có sự tồn tại của những quan hệ kiểm chế, mâu thuẫn lẫn nhau giữa hai phe Đông - Tây nên hoạt động gìn giữ hòa bình được coi như một biện pháp thỏa hiệp giữa các nước, nhằm thúc đẩy việc giải quyết các tranh chấp quốc tế. Tuy không được đề cập một cách cụ thể, chỉ tiết trong Hiến chương, nhưng kết hợp các quy định tại chương VI của Hiến chương (về việc cho phép Liên hợp quốc có quyền áp dụng các biện pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp quốc tế, bao gồm đàm phán, điều tra, thương lượng, trung gian, hòa giải...) với chương VII (về việc cho phép Hội đồng Bảo an thực hiện các biện pháp cưỡng chế cần thiết, nhằm khôi phục hòa bình và đảm bảo an ninh quốc tế) thì hoạt động gìn giữ hòa bình trở thành hoạt động thường xuyên nhằm thực thi chức năng chủ yếu của Liên hợp quốc. Gìn giữ hòa bình (peace - keeping), hay như ngôn ngữ của Liên hợp quốc vẫn gọi về chương trình này là hoạt động "theo chương sáu rưỡi" của Hiến chương Liên hợp quốc được quan niệm: "Là việc triển khai các hoạt động quân sự và dân sự để thiết lập một sự hiện diện của Liên hợp quốc tại nơi có vấn đề với sự chấp nhận trước của tất cả các bên liên quan"¹².

Hoạt động gìn giữ hòa bình có thể gồm nhiều động thái khác nhau, như ngoại giao phòng ngừa, kiến tạo hòa bình, cưỡng chế hòa bình hoặc xây dựng hòa bình sau xung đột. Trên thực tế, trải qua các thời kỳ, hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc đã có sự phát triển, từ chỗ chỉ giới hạn ở hoạt động quân sự chuyển sang cả vai trò của các cảnh sát và chuyên viên dân sự. Tức là, để thể hiện nhiệm vụ cưỡng chế hòa bình thì trên thực tế, hoạt động đó trải rộng từ những hoạt động quân sự ở mức thấp để bảo vệ việc cứu trợ nhân đạo sang đến cả việc bảo đảm

thực hiện ngừng bắn và khi cần thiết có thể hỗ trợ tái thiết quốc gia. Về cơ bản, có thể nói, hoạt động duy trì hòa bình và an ninh quốc tế của Hội đồng Bảo an thông qua lực lượng gìn giữ hòa bình đã đạt được khá nhiều kết quả, chẳng hạn, gắn dây nhất là việc giám sát thành công quá trình bầu cử tại Đông Timo...

Thứ ba, Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đã tiến hành các hoạt động thực tế nhằm chống khủng bố. Ngày nay, sự hiện hữu của tình trạng đói nghèo cùng với tội phạm có tổ chức, xuyên quốc gia và vấn nạn khủng bố thực sự gây nhức nhối và tổn thất to lớn cho đời sống quốc tế, đe dọa sự bình ổn của trật tự quan hệ quốc tế cũng như an ninh toàn cầu.

Vào những năm cuối thế kỷ XX và thập niên đầu tiên của thế kỷ XXI, quan hệ giữa tội phạm và đói nghèo có xu hướng trở thành một hệ lụy không mong muốn của cộng đồng quốc tế và lợi dụng hiện trạng này, các phần tử khủng bố ngày càng gia tăng những hành động phá hoại hòa bình, an ninh quốc tế. Để đối phó với nguy cơ trên, Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc đã ra hai nghị quyết quan trọng, coi đó là cơ sở để phối hợp hành động giữa các thành viên.

Nghị quyết 1373 (2001) là văn kiện quan trọng nhất của Hội đồng Bảo an về chống khủng bố trong lịch sử hình thành và phát triển Liên hợp quốc. Nghị quyết này đã đề ra một loạt các biện pháp có tính chất bắt buộc đối với tất cả thành viên Liên hợp quốc để tăng cường hợp tác quốc tế chống khủng bố một cách hiệu quả nhất, chẳng hạn như ngăn ngừa và trừng trị việc tài trợ cho hoạt động khủng bố, duy trì sự hỗ trợ lẫn nhau giữa các nước trong quá trình điều tra và xét xử tội phạm khủng bố... Nghị quyết còn thành lập ra Ủy ban chống khủng bố trực thuộc Hội đồng Bảo an. Ủy ban này vừa có vai trò điều phối các hoạt động chống khủng bố tại các quốc gia thành viên, vừa để tăng cường năng lực của các quốc gia trong cuộc chiến chống khủng bố chung trên phạm vi toàn cầu.

¹² Theo " Các tổ chức quốc tế và Việt Nam" - Bộ Ngoại giao- Vụ các tổ chức quốc tế- Nhà xuất bản chính trị quốc gia - Năm 1999 - Tr 177.

Sau Nghị quyết 1373, Nghị quyết số 1456 (2003) của Hội đồng Bảo an tiếp tục nhấn mạnh vai trò của ủy ban nói trên và nghĩa vụ của các nước thành viên trong việc phối hợp hành động với ủy ban đó. Thông qua ủy ban này, Hội đồng Bảo an có thể thiết lập được cơ chế hợp tác quốc tế toàn cầu để chống khủng bố, trong đó, đã có nhiều hoạt động thiết thực được tiến hành, như hoạt động thúc đẩy việc gia nhập các công ước quốc tế về chống tội phạm quốc tế trong các nước thành viên Liên hợp quốc.

Thứ tư, Liên hợp quốc tích cực thực thi chương trình giải trừ quân bị. Trong mối tương quan với chức năng duy trì hòa bình và an ninh quốc tế của Liên hợp quốc thì các chương trình về giải trừ quân bị là những biện pháp phòng ngừa được thực hiện trong thời bình để loại trừ các phương tiện, vũ khí cho các cuộc xung đột vũ trang, tránh khả năng sử dụng vũ khí gây thương vong cho dân thường, từ đó tạo điều kiện cho sử dụng các giải pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp quốc tế. Với ý nghĩa quan trọng nêu trên, chương trình giải trừ quân bị của Liên hợp quốc được triển khai theo ba kênh lớn, tương ứng với các loại vũ khí hiện hành¹³. Nếu nhìn nhận vấn đề từ phương diện kinh tế - xã hội thì việc giải trừ quân bị của Liên hợp quốc, ngoài giá trị ngăn ngừa xung đột mang tính tiềm tàng còn có ý nghĩa thiết thực cho thực hiện các mục tiêu phát triển lâu dài của cộng đồng quốc tế, vì chương trình này sẽ làm giảm chi phí của ngân sách quân sự ở từng quốc gia, giảm nguy cơ đe dọa đời sống của dân thường và hơn nữa là giảm bớt nguy cơ đe dọa đến môi trường tự nhiên trên trái đất.

¹³ Ba chương trình về giải trừ quân bị của Liên hợp quốc tập trung thứ nhất là giải trừ và không phổ biến vũ khí hạt nhân; thứ hai là giải trừ và không sử dụng vũ khí hóa học và sinh học; thứ ba là giải trừ vũ khí thông thường. Đối với từng chương trình, Liên hợp quốc đều có các hoạt động thích hợp, chẳng hạn, việc giải trừ vũ khí thông thường được thực hiện thông qua việc thúc đẩy các hoạt động kiểm soát việc buôn lậu vũ khí, thúc đẩy sự minh bạch của các quốc gia trong việc bán vũ khí.

Tóm lại, đánh giá một cách toàn diện thì Liên hợp quốc, mà cụ thể là thông qua Hội đồng Bảo an đã có những đóng góp không nhỏ vào việc duy trì hòa bình và an ninh quốc tế. Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện tại, cộng đồng quốc tế vẫn đang tiếp tục phải lo lắng và bất ổn về sự tồn tại và phát sinh các cuộc xung đột, các hoạt động khủng bố và hoạt động thử vũ khí các loại... diễn ra ở nhiều nơi trên thế giới. Thực tế này cho thấy, tăng cường hiệu quả hoạt động duy trì hòa bình và an ninh quốc tế của Liên hợp quốc và Hội đồng Bảo an luôn là vấn đề mang tính thời sự quốc tế, thu hút sự quan tâm của mọi quốc gia.

4. Những hạn chế trong các hoạt động duy trì hòa bình, an ninh quốc tế của Liên hợp quốc và khả năng khắc phục

Hiện nay, nhiều diễn đàn song phương và đa phương trên thế giới đang nóng lên khi đề cập vấn đề cải tổ Liên hợp quốc và Hội đồng Bảo an. Quan điểm của nhiều quốc gia cho rằng, thật không công bằng và thiếu dân chủ nếu đến nay vẫn chỉ có 5 quốc gia có quyền nắm trong tay những đặc quyền trong việc đưa ra những quyết định quan trọng ảnh hưởng tới toàn thế giới. Điều này dường như khó đáp ứng nổi nguyện vọng chung của cộng đồng quốc tế là mong muốn Liên hợp quốc hoạt động có hiệu quả hơn nữa trong việc bảo vệ hòa bình và an ninh quốc tế.

Thực tế hoạt động của Liên hợp quốc và Hội đồng Bảo an trong sáu thập kỷ qua cho thấy, bên cạnh những thành tựu đạt được như đã nêu trên, bức tranh về hòa bình, an ninh thế giới mà Liên hợp quốc đóng vai trò chính vẫn còn những mảng mầu ảm đạm, gây lo ngại chung cho cộng đồng quốc tế. Từ sự việc cụ thể, như vụ bê bối trong đối đầu lấy lương thực ở Irắc đến các vụ ăn chơi của binh lính trong lực lượng gìn giữ hòa bình ở một số nước châu Phi bị phát hiện đã làm giảm đi uy tín của Liên hợp quốc đối với các thành viên của tổ chức này.

Bên cạnh đó, các hoạt động trong khuôn khổ cơ chế pháp lý của Liên hợp quốc cũng

đặt ra những vấn đề cần được tính đến, cụ thể như đối với các lệnh trừng phạt do Liên hợp quốc thực hiện. Trong thực tế, không phải các trường hợp áp dụng đều phù hợp với tính chất của vụ việc và đều mang đến những kết quả tích cực cho hòa bình, an ninh quốc tế. Ví dụ, xuất phát điểm để áp dụng lệnh trừng phạt Haiti thực sự không hoàn toàn do tình hình ở nước này đã đe dọa hòa bình và an ninh quốc tế như quy định của Hiến chương, mà phần nhiều từ chính quyền lợi của một trong 5 ủy viên thường trực Hội đồng Bảo an là Mỹ. Điều này đã gây nghi ngờ cho không ít quốc gia về tính công minh của các lệnh đó. Không những thế, lệnh trừng phạt thực chất cũng gây thêm khó khăn cho đời sống của dân thường, do họ mới chính là đối tượng trực tiếp gánh chịu hậu quả của lệnh trừng phạt. Và ngay cả trong trường hợp lệnh trừng phạt được áp dụng đúng thì bài toán để giải quyết mâu thuẫn giữa việc áp dụng các lệnh này và việc giảm thiểu hậu quả về nhân đạo cũng không dễ gì tìm được lời giải thích hợp. Đó là chưa kể đến việc không phải lúc nào, lệnh trừng phạt cũng phát huy được giá trị tích cực đối với hòa bình và an ninh. Tình hình ở Irắc chính là một thực tế điển hình về mặt trái của việc áp dụng các lệnh trừng phạt.

Tương tự, đối với hoạt động gìn giữ hòa bình của Liên hợp quốc, nhiều trường hợp đã bị lợi dụng để phục vụ cho lợi ích riêng của một trong những thành viên của Hội đồng Bảo an. Bằng chứng là nơi nào có gần nhiều với lợi ích của các thành viên Hội đồng thì nơi đó sẽ nhận được nhiều sự quan tâm hơn. Hay như đối với lĩnh vực về chống khủng bố quốc tế cũng vậy, do sự kiện 11/9 xảy ra trên lãnh thổ Hoa Kỳ nên mới tạo ra những phản ứng nhanh chóng, kịp thời để có một cơ chế về chống khủng bố như hiện nay của Hội đồng Bảo an.

Đơn cử một vài vấn đề xung quanh các hạn chế của Liên hợp quốc và Hội đồng Bảo an về việc duy trì hòa bình và an ninh quốc tế để thấy rằng, nếu không có những điều

chính kịp thời thì hoạt động của Hội đồng Bảo an dễ bị mất đi vai trò của cơ quan đại diện cho cộng đồng quốc tế, đứng ra gánh vác trọng trách duy trì hòa bình, an ninh thế giới. Điều này đồng nghĩa với việc Hội đồng sẽ bị thao túng để phục vụ lợi ích riêng của một số quốc gia, chẳng hạn như đối với trường hợp Hội đồng Bảo an từng đứng ngoài cuộc khi Mỹ sử dụng vũ lực can thiệp vào Kosovo và Irắc, đã thực sự gây quan ngại cho thế giới về tương lai của nền hòa bình, an ninh toàn cầu.

Để hạn chế đến mức thấp nhất những mặt trái phát sinh trong cơ chế và hoạt động của Hội đồng Bảo an thì điều cốt lõi vẫn là các quốc gia, dù khác nhau về vị thế và lợi ích riêng, nhưng vẫn không thể tách rời khỏi lợi ích cộng đồng hiện nay, đó là nhu cầu về việc phải có môi trường hòa bình, ổn định và an ninh để phát triển bền vững kinh tế - xã hội đất nước. Để đáp ứng được lợi ích và nguyện vọng đó thì trên hết vẫn là thực hiện việc cải cách tổ chức Liên hợp quốc nói chung và Hội đồng Bảo an nói riêng theo hướng dân chủ hóa. Việc cải tổ Liên hợp quốc, bao gồm cả cải tổ Hội đồng Bảo an dù không thể tiến hành nhanh chóng, vì điều này vẫn bị ràng buộc bởi các quy định của Hiến chương Liên hợp quốc, nhưng không vì thế mà không tiến hành các hoạt động đổi mới Tổ chức này.

Sau 60 năm hoạt động và phát triển, tình hình quốc tế, khu vực và sự phát triển của từng nước thành viên đã có nhiều thay đổi so với thời điểm lịch sử hình thành Liên hợp quốc. Tương quan quan hệ giữa các quốc gia trên trường quốc tế cũng có sự thay đổi theo hướng có lợi cho xây dựng một nền hòa bình, an ninh chung, với nền tảng là hợp tác và phát triển. Điều này tất yếu đưa đến yêu cầu đổi mới thể chế pháp lý toàn cầu đang hiện hữu trong hệ thống quốc tế hiện đại để thể chế này có thể đóng góp được nhiều hơn nữa cho sự nghiệp duy trì hòa bình và an ninh thế giới.