VAI TRÒ CỦA LIÊN HỢP QUỐC TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT XUNG ĐỘT, TÁI THIẾT HÒA BÌNH TẠI CAMPUCHIA (1989 - 1993)

TRẦN NGỌC DŨNG*
VĂN NGỌC THÀNH**

1. Mở đầu

Liên Hợp Quốc là tổ chức quốc tế lớn nhất thế giới hiện nay, đóng vai trò quan trọng trong việc giải quyết xung đột, giữ gìn và tái thiết hòa bình ở nhiều quốc gia, khu vực trên thế giới. Liên Hợp Quốc đã vượt qua nhiều thử thách trong quá trình phát triển để khẳng định vai trò, tiếng nói của mình thay vì chịu ảnh hưởng, chi phối bởi các cường quốc. Hậu Chiến tranh Lạnh cũng là giai đoạn Liên Hợp Quốc khẳng định vai trò một cách rõ ràng, cụ thể hơn trong việc giải quyết các vấn đề xung đột quốc tế, gìn giữ hòa bình và an ninh thế giới. Một trong những sự kiện đánh dấu sự "vươn mình" của Liên Hợp Quốc là việc giải quyết xung đột và tái thiết hòa bình ở Campuchia. Cuối Chiến tranh Lạnh, với cuộc nội chiến kéo dài kết hợp với can thiệp bên ngoài, Campuchia trở thành điểm nóng trong quan hệ khu vực và quốc tế, dẫn đến sự tham gia của quốc tế nhằm tìm kiếm giải pháp phù hợp cho nền hòa bình lâu dài tại đây. Năm 1989, Việt Nam rút quân khỏi Campuchia đã mở ra một giai đoạn mới cho nền hòa bình tại quốc gia này, tạo điều kiện quan trọng cho các cường quốc và tổ chức quốc tế khẳng định vai trò trong việc hòa giải và gìn giữ hòa bình. Tháng 8-1989, hội nghị hòa bình Paris mở ra một loạt các hoạt động ngoại giao, bao gồm hội thảo và gặp mặt giữa các siêu cường nhằm bàn về việc kết thúc xung đột ở Campuchia. Ngày 28-8-1990, cả 5 thành viên thường trực Hội đồng Bảo an kí thỏa thuận về sự thiết lập nền chính trị mới cho Campuchia, mở ra quá trình Liên Hợp Quốc can thiệp và bảo đảm hòa bình ở quốc gia này cho đến khi cuộc bầu cử tự do diễn ra. Ngày 23-10-1991, hội nghị hòa bình Paris đã kí hiệp ước bàn về Campuchia, tạo điều kiện quan trọng cho việc thực hiện hòa bình tại quốc gia này, và đặt cơ sở cho việc bầu cử tự do toàn quốc vào tháng 5-1993. Bài viết này cung cấp những thông tin cơ bản về quá trình Liên Hợp Quốc hành động ở Campuchia và phân tích những vai trò mà tổ chức quốc tế này đã xác lập, khẳng định tại một trong những điểm nóng của thế giới hậu Chiến tranh Lạnh khi xu thế hòa giải, đàm phán trở thành xu thế chủ đạo trong quan hệ quốc tế.

*TS. Viện Quan hệ quốc tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh
**PGS.TS. Khoa Lịch sử, Trường Đại học Sư phạm Hà Nội

2. Vai trò của Liên Hợp Quốc tại Campuchia giai đoạn 1979-1989

Từ năm 1975 đến năm 1978, Khmer Đỏ (Khmer Rouge) chiếm toàn quyền kiểm soát Campuchia và thực hiện chế độ diệt chủng tại đây. Từ tháng 12 -1978, Việt Nam tiến hành cuộc chiến đấu bảo vệ biên giới Tây Nam, đánh đuổi quân Khmer Đỏ khỏi Phnom Penh, giúp nhân dân Campuchia thoát khỏi họa diệt chủng. Việt Nam ủng hộ *Đảng Nhân dân cách mạng Campuchia* (Kambodian People's Revolution Party - KPRP) với Heng Samrin làm Chủ tịch và Hun Sen là Phó Chủ tịch lên cầm quyền (1). Cuộc bầu cử Quốc hội được tiến hành năm 1981 lựa chọn được 117 đại biểu, đưa đến sự cầm quyền của *Mặt trận Đoàn kết cứu nước Campuchia* (Kampuchian National United Front for National Salvation - KNUFNS) dưới sự ủng hộ của Việt Nam. Cho đến cuối những năm 80 của thế kỷ XX, chỉ có Việt Nam và Liên Xô ủng hộ chính quyền ở Phnom Penh (2).

Ở chiều ngược lại, Trung Quốc hỗ trợ lực lượng Khmer Đỏ và viện trợ quân sự cho lực lượng này (3). Dưới sự hậu thuẫn của Trung Quốc và Mỹ, Khmer Đỏ vẫn được công nhận tại Liên Hợp Quốc. Năm 1982, Trung Quốc, ASEAN và Mỹ đã giúp đỡ các phe phái đối lập với chính quyền Phnom Penh lập ra *Chính phủ Liên hiệp dân chủ Campuchia* (Coalition Government of Democratic Kampuchea - CGDK). Chính phủ này có sự tham gia của ba nhóm là: 1) *Mặt trận dân tộc giải phóng Khmer* (Khmer People's National Liberation Front - KPNLF) của Thủ tướng Son Sann; 2) *Mặt trận Dân tộc vì Campuchia độc lập, trung lập, hòa bình và hợp tác* (National Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia - FUNCINPEC) do Hoàng thân Sihanouk đứng đầu và 3) Khmer Đỏ. Chính phủ này hoạt động chủ yếu ở vùng biên giới Campuchia - Thái Lan (4). Như vậy, có 4 phe phái chính trị khác nhau cùng tranh đua quyền lợi ở Campuchia và được chia làm hai nhóm chính với sự hậu thuẫn khác nhau từ Liên Xô, Mỹ và Trung Quốc.

Đầu những năm 80 của thế kỷ XX vấn đề Campuchia đã được đưa ra thảo luận tại các hội nghị quốc tế và Liên Hợp Quốc. Tuy nhiên, cho đến trước năm 1989, hoạt động của Liên Hợp Quốc khá mờ nhạt và không thể hiện được vị thế của một tổ chức quốc tế do thiếu sự đồng thuận của các nước thành viên, đặc biệt là Liên Xô. Tháng 6-1981, Đại hội đồng Liên Hợp Quốc đã triệu tập một hội nghị quốc tế bàn về vấn đề Campuchia với sự tham giam của 79 quốc gia. Tuy nhiên, hội nghị đã gặp bế tắc vì chủ yếu bàn về việc Việt Nam can thiệp vào Campuchia chứ không phải là tìm kiếm giải pháp hòa bình tại quốc gia này (5). Năm 1982, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc đã thay đổi chiến lược, tìm cách thực hiện các cuộc thảo luận nhóm nhỏ thay vì hội nghị quốc tế mang tính toàn thể nhằm tránh sự can thiệp quá sâu của các cường quốc cũng như việc kết quả thảo luận chịu ảnh hưởng của những mâu thuẫn giữa các cường quốc (6). Cuộc họp thường niên của Đại hội đồng năm 1983 tiếp tục yêu cầu Việt Nam rút quân khỏi Campuchia; thiết lập một chính quyền tạm thời, hòa giải quốc gia dưới sự đứng đầu của Hoàng thân Sihanouk; trao trả độc lập và chủ quyền lãnh thổ cho Campuchia, quyền tự quyết tương lai của Campuchia và một chế tài bảo đảm cho những vấn đề phía trên (7).

Chỉ sau khi Liên Xô và Trung Quốc kí thỏa thuận để hòa giải căng thẳng tại Campuchia năm 1987, Liên Hợp Quốc mới tiến hành được nhiều hội nghị chính thức và không chính thức để giải quyết vấn đề này. Nhưng vai trò của Liên Hợp Quốc vẫn chưa được thể hiện rõ ràng khi Việt Nam chưa rút quân và chính quyền

Phnom Penh (của Hun Sen) vẫn phản đối việc Khmer Đỏ được công nhận trong tổ chức quốc tế này. Tháng 9-1989, Việt Nam tuyên bố rút quân khỏi Campuchia, mở ra một giai đoạn mới trong tiến trình tìm kiếm hòa bình ở Campuchia.

3. Liên Hợp Quốc và việc giải quyết xung đột ở Campuchia (1989-1991)

Sau khi Việt Nam rút quân khỏi Campuchia, vai trò hòa giải của Liên Hợp Quốc cũng chưa được thể hiện ngay và rõ ràng khi có quá nhiều cường quốc cùng tham gia bàn bạc và không có được tiếng nói thống nhất. Năm 1989, với sáng kiến và vai trò tổ chức của Pháp và Indonesia, Liên Hợp Quốc đã tổ chức hội nghị hòa bình ở Paris để bàn về vấn đề Campuchia (8). Trong hội nghị này, các đảng phái tại Campuchia chấp nhận chế độ ủy nhiệm của Liên Hợp Quốc, tạo điều kiện hòa giải dân tộc, trao quyền cho Hoàng thân Norodom Sihanouk để chuẩn bị tổ chức một cuộc bầu cử tự do có giám sát quốc tế (9). Tuy vậy, hội nghị Paris đã thất bại trong việc tìm ra tiếng nói chung giữa các đảng phái về việc chia sẻ quyền lực, cụ thể là mâu thuẫn giữa Hun Sen với Khmer Đỏ. Sau hội nghị, chính quyền Phnom Penh đổi tên nước thành *Vương quốc Campuchia* (State of Cambodia - SOC). Hà Nội và Phnom Penh tiếp tục phản đối Liên Hợp Quốc vì cho rằng tổ chức này thiên vị Khmer Đỏ trong việc giải quyết vấn đề xung đột ở Campuchia.

Vai trò của Liên Hợp Quốc bắt đầu được chú ý nhiều hơn khi Mỹ và Australia hợp tác trong việc đưa ra ý kiến giải quyết vấn đề Campuchia. Nghị sĩ Mỹ, Stephen Solarz đề xuất chuyển giao quyền lực trong thời kỳ quá độ của Campuchia cho Liên Hợp Quốc. Theo đó, thay vì nhấn mạnh vào việc chia sẻ quyền lực, Liên Hợp Quốc sẽ tập trung vào tổ chức một cuộc bầu cử mới, tự do tại Campuchia (10). Ý tưởng trên ban đầu bị đánh giá là thiếu khả thi và bị các nước gạt bỏ. Tuy nhiên, những trao đổi giữa Solarz và Bộ trưởng Ngoại giao Australia, G. Evans đã thay đổi tình hình. Cuối năm 1989, Australia đề xuất kế hoạch để Liên Hợp Quốc trực tiếp tham gia kiểm soát việc ngừng bắn, tổ chức quản lý trong giai đoạn chuyển giao để đảm bảo việc bầu cử tự do, sửa đổi Hiến pháp và lập ra một chính phủ mới (11). Australia nỗ lực tiến hành 30 cuộc gặp khác nhau giữa đại diện 13 quốc gia trong vòng 21 ngày cuối năm 1989, đầu năm 1990 để xác nhận đồng ý vai trò mới của Liên Hợp Quốc. Theo đó, vai trò của tổ chức được mở rộng, không chỉ giới hạn trong nhiệm vụ truyền thống là giữ gìn hòa bình mà còn thực thi những nhiệm vụ khó khăn và mới hơn là giám sát một chính phủ quá độ và chịu trách nhiệm chính cho việc tổ chức, thực hiện bầu cử. Tháng 1-1990, Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc họp để bàn về đề xuất của Australia về vai trò của Liên Hợp Quốc. Đến tháng 8-1990, Liên Hợp Quốc đề xuất đưa 10.000 quân gìn giữ hòa bình và 10.000 nhân viên đến Campuchia để duy trì ổn định, trật tự tại đây trong kế hoạch kéo dài 2 năm với chi phí 5 tỉ USD (12). Từ ngày 23 đến ngày 26-11-1990, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc đã gặp đại diện của 5 nước thành viên thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc và đề xuất bản kế hoạch cụ thể cho vấn đề Campuchia.

Tuy nhiên, không chỉ chính phủ các nước mà các nhà phân tích lúc bấy giờ đều đặt câu hỏi về vai trò của Liên Hợp Quốc và khả năng của tổ chức này trong việc giải quyết vấn đề Campuchia. Có 5 vấn đề các bên cân nhắc trong giải quyết xung đột tại Campuchia là: 1) tính đại diện của các đảng phái và việc chia sẻ quyền lực; 2) vấn đề Khmer Đỏ; 3) những khó khăn mang tính logic trong nhiệm vụ của Liên Hợp

Quốc vì tổ chức này chưa từng tham gia giải quyết vấn đề quốc tế nào phức tạp, có tính xung đột cao, kéo dài như ở Campuchia; 4) thời gian can thiệp dự kiến của tổ chức này cho đến khi bầu cử tại Campuchia diễn ra và đóng góp cụ thể của các nước thành viên cho hoạt động này; 5) môi trường nguy hiểm tại Campuchia bởi những xung đột, mâu thuẫn giữa các lực lượng chính trị trong nước, khu vực và quốc tế (13). Những băn khoăn đã được kiểm chứng trong thực tế khi hoạt động của các phái đoàn Liên Hợp Quốc tại Campuchia sau năm 1991 gặp nhiều khó khăn, trở ngại.

Để xây dựng cơ sở cho các hoạt động thực tiễn sau đó và đảm bảo vai trò giữ gìn, tái thiết hòa bình trong bối cảnh đó, Liên Hợp Quốc đã soạn thảo *Nghị định khung* (Framework Document) vào tháng 8-1990. Bản Nghị định bao gồm 5 nội dung cơ bản sau: 1) quản lý quá độ trong giai đoạn trước bầu cử; 2) sắp xếp quân sự trong giai đoạn quá độ; 3) bầu cử dưới sự bảo trợ của Liên Hợp Quốc; 4) bảo vệ nhân quyền; 5) sự bảo đảm quốc tế về tính độc lập và trung lập của Campuchia. Mục tiêu chung của Liên Hợp Quốc là giúp cho người dân Campuchia nhận thức được tương lai chính trị của họ thông qua cuộc bầu cử tự do và công bằng được tổ chức, thực hiện bởi tổ chức này trong một môi trường chính trị trung lập và tôn trọng quyền dân tộc của Campuchia (14). Do đó, các đảng phái được yêu cầu tạm ngừng các hoạt động quân sự, gây chiến để chuẩn bị cho các phái đoàn Liên Hợp Quốc vào thực hiện nhiệm vụ (15). Liên Hợp Quốc đề xuất thành lập *Hội đồng Dân tộc tối cao* (Supreme National Council - SNC) như một thể chế chính trị duy nhất hợp pháp để phối hợp trong việc chuyển giao chính quyền. Chính quyền Phnom Penh đề xuất Sihanouk là Chủ tịch Hội đồng, Hun Sen là Phó Chủ tịch, và 12 ghế trong Hội đồng được chia đều giữa chính quyền Hun Sen và Chính phủ Liên hiệp, còn lực lượng Khmer Đỏ chỉ có 2 ghế (16). Tháng 9-1990, các bên tuyên bố thành lập *Hội đồng Dân tộc tối cao*, thể hiện thắng lợi ban đầu của Liên Hợp Quốc trong việc thuyết phục các các đảng phái chuẩn bị cho quá trình chuyển giao, chuẩn bị bầu cử và bảo vệ nhân quyền (17). Theo những quyết nghị đã đưa ra, Liên Hợp Quốc sẽ trực tiếp quản lý 5 lĩnh vực của chính quyền mới gồm Ngoại giao, Phòng thủ, An ninh, Thông tin và Tài chính và việc giám sát, hướng dẫn các nhiệm vụ khác của chính quyền để tạo môi trường chính trị trung lập cho cuộc bầu cử công bằng, tự do (18).

Ngày 23-8-1991, sau một quá trình dài đàm phán riêng rẽ giữa các bên, 4 nhóm chính trị của Campuchia đã kí kết Hòa ước Paris dưới sự chủ trì của Liên Hợp Quốc, sự chứng kiến, bảo trợ của *Hội đồng Dân tộc tối cao*, 5 quốc gia thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc và các nước Australia, Brunei, Canada, Ấn Độ, Indonesia, Nhật, Lào, Malaysia, Philippine, Singapore, Việt Nam và Nam Tư (19). Trên thực tế, do Liên Hợp Quốc thiếu kinh nghiệm trong việc tổ chức một hội nghị với nhiều chức năng khác nhau, các vấn đề gặp khá nhiều khó khăn trong quá trình kí kết. Hiệp định Paris năm 1991 do đó là kết quả tổng hợp của hàng loạt các cuộc gặp chính thức và không chính thức ở các cấp độ trong nước, khu vực và quốc tế (20). Hòa ước buộc 4 bên duy trì việc ngừng bắn, tình trạng đóng quân và giải trừ quân bị dưới sự giám sát của *Hội đồng Dân tộc tối cao* như là điều kiện tiên quyết của quá trình chuyển đổi. Những quốc gia khác phải rút quân khỏi Campuchia, chấm dứt can thiệp tài chính và quân sự, đảm bảo chủ quyền, trung lập và toàn vẹn của Campuchia. Liên Hợp Quốc sẽ đảm nhận

vai trò quản lý đến khi cuộc bầu cử được tổ chức và chính phủ mới ra đời. Cơ quan chuyển giao quyền lực Liên Hợp Quốc tại Campuchia (United Nation Transitional Authority in Cambodia - UNTAC) sẽ được thành lập để thực thi nhiệm vụ này (21). Hòa ước Paris thể hiện tham vọng lớn nhất trong lịch sử Liên Hợp Quốc từ trước đến thời điểm đó về việc giải quyết xung đột, giữ gìn hòa bình khi tổ chức này thực hiện cùng lúc nhiều mục tiêu: giữ gìn, kiến tạo và xây dựng hòa bình (peacekeeping, peacemaking, và peacebuilding) (22). Về lí thuyết, ba nguyên tắc của Liên Hợp Quốc trong gìn giữ hòa bình là sự đồng thuận của các đảng phái, sự công bằng của người giữ gìn hòa bình và không sử dụng lực lượng quân sự. Tuy nhiên, trường hợp Campuchia khá đặc biệt khi các đảng phái không đồng thuận và việc sử dụng lực lượng quân sự là cần thiết để duy trì hòa bình. Việc thiếu những điều kiện tiên quyết để duy trì hòa bình khiến nhiệm vụ của Liên Hợp Quốc vô cùng nguy hiểm.

Mặc dù vai trò của Liên Hợp Quốc trong việc giải quyết vấn đề Campuchia đã có những thay đổi đáng kể trong giai đoạn 1989-1991, đặc biệt là từ nửa sau năm 1990 nhưng thực tế là nó vẫn chưa tìm được sự đồng thuận từ các bên. Dường như vai trò của Tổng thư ký và Đại hội đồng Liên Hợp Quốc khá mờ nhạt trong giai đoạn này và các hoạt động ngoại giao quốc tế vẫn phụ thuộc quá lớn vào 5 nước thường trực Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc. Vai trò của tổ chức quốc tế này chỉ thực sự nổi lên sau khi nhận được sự ủng hộ quan trọng từ Mỹ, Australia, Pháp và sau đó là một loạt nước ASEAN. Nếu không có những nỗ lực của chính quyền Australia để đề nghị Liên Hợp Quốc tham gia trực tiếp quá trình gìn giữ hòa bình, rõ ràng sẽ khó có một sự chuyển biến quan trọng đến vậy trong vai trò của tổ chức này tại Campuchia. Do đó, Liên Hợp Quốc vẫn khá bối rối trước vấn đề phức tạp này và cần tiếp tục một quá trình nữa để kiểm chứng khả năng và vị thế của tổ chức.

4. Vai trò của Liên Hợp Quốc tại Campuchia tính đến cuộc bầu cử năm 1993

Việc gìn giữ hòa bình của Liên Hợp Quốc trước và sau Chiến tranh Lạnh có vai trò và đặc điểm khá khác nhau. Nếu như trước 1991, Liên Hợp Quốc chỉ duy trì khoảng 10.000 lính ở Campuchia với kinh phí hoạt động khoảng hơn 200 triệu USD, thì đến năm 1993 đã lên 75.000 người thuộc 10 nhóm duy trì hòa bình khác nhau với kinh phí là 3 tỉ USD (23). Trong giai đoạn trước 1991, việc gìn giữ hòa bình thường bị kéo dài bởi yếu tố ngừng bắn thay vì đi đến một quyết định cuối cùng về hòa bình và thường không được hỗ trợ một cách cần thiết bởi các hoạt động ngoại giao. Ngược lại, sau Chiến tranh Lạnh, Liên Hợp Quốc chú ý nhiều hơn vào vai trò của các phái đoàn quốc tế và hợp tác ngoại giao để nhanh chóng thiết lập hòa bình (24). Do đó, năm 1992, Tổng thư ký Liên Hợp Quốc, Boutros Boutros-Ghali đã nhấn mạnh rằng chưa bao giờ tổ chức này chủ động tham gia giải quyết các vấn đề quốc tế như lúc đó và quyền lực tạo ra sự "Phục hưng", một mẫu hình mới trong thời kì quốc tế hóa mọi xung đột, tranh chấp, căng thẳng (25). Tuy vậy, đi kèm với việc nâng cao vai trò trong việc can thiệp vào nhiều trường hợp phức tạp, các phái đoàn Liên Hợp Quốc cũng thường bị chậm trễ trong việc nắm bắt và khống chế tình hình ở các quốc gia đặc thù, dẫn đến hiệu quả công việc chưa cao (26). Campuchia có thể coi là một ví dụ điển hình khi cả hai phái đoàn ngoại giao Liên Hợp Quốc đều gặp khó khăn, chậm trễ và kết quả nhiệm vụ chưa hoàn toàn thành công vì nhiều lí do khác nhau. Về phía Liên

Hợp Quốc, đó là việc thiếu một hệ thống phù hợp để đưa ra quyết định nhanh chóng và có sự đồng thuận giữa các quốc gia (27). Sau khi Hòa ước Paris được kí kết, các nước mặc nhiên coi Campuchia là vấn đề của Liên Hợp Quốc và mọi việc được giao cho Ban thư ký điều hành. Vai trò của Đại hội đồng Liên Hợp Quốc do đó khá nhỏ bé và mờ nhạt trong giai đoạn này (28). Mặc dù vậy Ban thư ký vẫn cần sự hợp tác của các nước, nhất là các cường quốc; nhưng điều này lại chịu ảnh hưởng lớn bởi đường lối, chính sách của các nước (29). Về phía Campuchia, những thách thức đến từ hai yếu tố: 1) sự thiếu hợp tác của Khmer Đỏ và chính quyền Phnom Penh của Hun Sen và 2) thời gian thực thi nhiệm vụ quá ngắn cho một khối lượng công việc khổng lồ mà Liên Hợp Quốc chưa từng có kinh nghiệm giải quyết trước đó.

Do việc thành lập UNTAC thực tế cần rất nhiều thời gian để thực hiện trong khi tình hình Campuchia không cho phép sự chậm trễ trong việc ngừng bắn nên buộc Liên Hợp Quốc phải thực hiện các phương án dự phòng khác (30). Ngày 16-10-1991, *Hội đồng an ninh* (Security Council) đề xuất phương án thành lập *Phái đoàn cấp cao Liên Hợp Quốc* (United Nation Advance Advance Mission in Cambodia - UNAMIC) để nhanh chóng triển khai những nội dung của Hòa ước Paris (31). Chỉ với 5 nhân viên cấp cao và hơn 200 lính dưới sự lãnh đạo của Đại sứ Bangladesh tại Liên Hợp Quốc, nhiệm vụ của UNAMIC là thiết lập những điều kiện cần thiết cho nhiệm vụ quan trọng của UNTAC. Thực chất, nhiệm vụ chính của phái đoàn này là tìm kiếm thông tin chính xác về tình hình Campuchia vì quốc gia này đã trải qua một giai đoạn dài nội chiến và cô lập với tình hình thế giới. Đầu năm 1992, nhiệm vụ của phái đoàn này còn bao gồm việc sửa chữa đường sá và chuẩn bị cơ sở hạ tầng cho các hoạt động tiếp theo của UNTAC. Do đó, phái đoàn UNAMIC không thực sự tạo ra những thay đổi cụ thể ở Campuchia và các phe phái vẫn xung đột gay gắt. Cụ thể, giữa Khmer Đỏ và chính quyền Phnom Penh liên tiếp xảy ra đụng độ ở phía bắc Campuchia khiến những nhân viên Liên Hợp Quốc lo ngại có thể phải rời khỏi quốc gia này nếu tình hình thêm căng thẳng. Việc kéo dài thời gian đợi chờ một phái đoàn chính thức, có khả năng tham gia trực tiếp vào công việc của Campuchia do đó trở thành một sai lầm quan trọng trong nhiệm vụ giữ gìn hòa bình của Liên Hợp Quốc ở Campuchia (32).

Sau một thời gian dài trì hoãn để tìm kiếm sự ủng hộ của Hội đồng Bảo an Liên Hợp Quốc và nguồn tài trợ cho các hoạt động, UNTAC được chính thức thông qua ngày 28-2-1992 với tham vọng giải quyết khủng hoảng, tạo ra một môi trường trung lập, chuẩn bị cho bầu cử ở Campuchia (33). Việc bầu cử dự kiến sẽ được tổ chức vào khoảng tháng 4-5-1993 và hạn chót cho mọi thỏa thuận hòa bình là tháng 8-1993. Tuy nhiên, đến tháng 8-1992, chỉ có 3 trong 5 người đứng đầu các Bộ được ủy nhiệm đến Campuchia. Tháng 4-1992, chỉ 3 trong số 24 khu vực giám sát việc rút quân của các lực lượng bên ngoài được thiết lập.

Bên cạnh nhiệm vụ chính là giám sát việc ngừng bắn của các bên, UNTAC phải thực hiện các nội dung ủy nhiệm sau:

1. Quản lý, giám sát và xác minh việc rút quân và không trở lại của các lực lượng bên ngoài;

2. Việc giải trừ quân bị, phục viên và giữ nguyên hiện trạng đóng quân của 4 lượng lượng chính trị;

3. Xác định và tịch thu mọi vũ khí và trang bị quân sự;

4. Tiến hành bầu cử tự do và công bằng;

5. Khuyến khích và bảo vệ quyền con người;

6. Rà phá bom mìn chiến tranh;

7. Hồi hương người Campuchia tị nạn;

8. Duy trì luật pháp, an ninh và quản lý nhà nước;

9. Xây dựng hạ tầng kinh tế.

Nói chung, UNTAC phải đảm nhận nhiệm vụ quân sự, quản lý, bầu cử, cảnh sát, nhân quyền, hồi hương dân tị nạn và khôi phục lại đất nước Campuchia. Những công việc trên lần lượt được tiến hành qua 4 giai đoạn: Phân chia khu vực chiếm đóng và phục viên quân đội (Cantonment - Demobilisation Phase), Chuẩn bị (Preparatory Phase), Bầu cử (Electoral Phase) và Hậu bầu cử (Post-Electoral Phase) (34). Do hầu hết những vấn đề trên không nằm trong Hiến chương Liên Hợp Quốc, UNTAC đã thực hiện bằng chế độ ủy nhiệm (35).

Do tính chất quan trọng của nhiệm vụ này, Liên Hợp Quốc đã huy động nguồn lực rất lớn tham gia đảm nhiệm công việc, bao gồm 16.000 quân thường trực, hơn 3.000 cảnh sát và 3.000 nhân viên khác đến từ 46 quốc gia với chi phí hơn 2 tỉ USD (36). Trong đó, có nhiều quốc gia lần đầu tiên cử lực lượng tham gia lực lượng gìn giữ hòa bình (37). Điều đó cho thấy sức lan tỏa của Liên Hợp Quốc trong giai đoạn hậu Chiến tranh Lạnh và vai trò của tổ chức này từng bước được nhiều nước công nhận và tham gia gánh vác, chia sẻ. Về phía Campuchia, sự hợp tác của *Hội đồng Dân tộc tối cao* là điều kiện tiên quyết và quan trọng cho thành công của UNTAC. Rõ ràng Liên Hợp Quốc thiếu kinh nghiệm và cần có sự hỗ trợ đắc lực của cả cộng đồng quốc tế và lực lượng địa phương trong lần đầu tiên thực hiện một nhiệm vụ phức tạp, bao gồm nhiều vấn đề và đòi hỏi nguồn lực lớn tại Campuchia (38). Vai trò ngày càng lớn đồng thời tạo ra những thách thức lớn cho Liên Hợp Quốc. Đầu tiên là sự kết nối giữa Ban thư ký tại New York và Yasushi Akashi, người đứng đầu UNTAC tại Campuchia. Tiếp đó là sự kết nối giữa chính các nhánh khác nhau của Liên Hợp Quốc tại các địa phương của Campuchia hoặc sự phối hợp giữa các ban khác nhau của UNTAC. Sự tham gia của 46 quốc gia cũng đặt ra câu hỏi về ngôn ngữ liên lạc và tính kết nối để hoàn thành nhiệm vụ.

Nhiệm vụ của UNTAC thực chất bao gồm cả vấn đề quốc gia và nhân quyền. Trong khuôn khổ bài viết này, tác giả không quá tham vọng đi sâu vào hoạt động bảo vệ nhân quyền mà sẽ tập trung phân tích kết quả của Liên Hợp Quốc trong việc gìn giữ, kiến tạo hòa bình và tiến hành bầu cử ở Campuchia năm 1993 (39).

UNTAC gặp khó khăn trong hầu hết các nhiệm vụ và luôn cần sự giúp đỡ của các cường quốc và sự tương trợ quốc tế để hoàn thành công việc. Trong việc cắt giảm quân

Các khu vực quân sự dưới sự kiểm soát của Liên Hợp Quốc tại Campuchia (1992-1994)



Nguồn: M. Berdal, M. Leifer, "Cambodia", in J. Mayall (ed.), *The New Interventionism, 1991-1994*, New York, 1996, pp. 25-58, p. 27.

số và vũ khí, UNTAC đã tổ chức 12 tiểu đoàn bộ binh để kiểm soát các khu vực quân sự khác nhau. Đồng thời, 485 quan sát viên được đưa đến các khu vực để kiểm tra tiến độ giải trừ quân bị, đặc biệt chú ý 24 trọng điểm (trong đó 7 điểm gần biên giới Thái Lan, 9 dọc biên giới Việt Nam và 2 giáp Lào). Nhưng đến ngày 13-7-1992, chỉ có 13.500 trong tổng số 200.000 quân lính tại Campuchia được phục viên (40). Đến tháng 9-1992, vẫn chỉ có 70% quân số của 4 phe phái chính trị được giải trừ để tạo điều kiện cho việc thực thi các nhiệm vụ khác (41). Khmer Đỏ vẫn từ chối giải trừ quân bị và phục viên. Đồng thời, xung đột giữa các phe nhóm, việc bắt cóc nhân viên Liên Hợp Quốc vẫn diễn ra nên hoạt động của UNTAC về giải trừ quân bị vẫn chưa thành công như kỳ vọng.

Luật bầu cử được đề ra vào đầu năm 1992, sau đó là bản chỉnh sửa vào ngày 5-8-1992, nhưng vẫn không đáp ứng được yêu cầu của các lực lượng chính trị tại Campuchia (42). Việc chuẩn bị bầu cử được bắt đầu từ đầu năm 1993 với một thực tế khó đoán trước và đầy khó khăn. Việc giao tranh vẫn diễn ra và không hề có môi trường trung lập chính trị như kỳ vọng của quốc tế. Tháng 2-1993, căng thẳng tăng thêm khi Hun Sen tuyên bố tấn công quân sự Khmer Đỏ (43). Campuchia chưa hội đủ điều kiện cho một cuộc bầu cử tự do, công bằng trong một môi trường nhân quyền, đảm bảo cả về mặt kinh tế và xã hội. Đặc biệt, sự bất hợp tác của Khmer Đỏ là rào cản chính đối với Liên Hợp Quốc. Khmer Đỏ chống đối vì cho rằng Việt Nam chưa rút quân trong khi Hun Sen sử dụng quyền lực trong khu vực kiểm soát để đạt được thuận lợi so với các đảng phái khác. Vấn đề mới nảy sinh là việc số người Việt Nam ở Campuchia bị giết hại tăng lên, khiến khoảng 21.000 người Việt Nam đã mất nhà cửa và phải chạy tị nạn. Tuy vậy, Liên Hợp Quốc đã không can thiệp khi cho rằng vấn đề này không nằm trong Hiệp định Paris năm 1991. Thậm chí, để có thể tiến hành bầu cử đúng kế hoạch, UNTAC đã giao quyền chuẩn bị cho các đảng phái chính trị tại Campuchia và trong một số trường hợp còn trả lại vũ khí cho các lực lượng liên quan (44).

Cuộc bầu cử được tiến hành từ ngày 23 đến ngày 28-5-1993 với kết quả vượt ngoài kỳ vọng với sự tham gia bầu cử của 89,6% dân số tại 1.400 điểm bầu cử (45). Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc nhìn nhận rằng đây là cuộc bầu cử tự do và công bằng (46). *Mặt trận Dân tộc vì Campuchia độc lập, trung lập, hòa bình và hợp tác* giành thắng lợi với 45,5% số phiếu (đạt được 58 ghế trong Quốc hội), chính quyền Phnom Penh giành được 38% (51 ghế) và hai đảng phái nhỏ giành được 11 ghế. *Đảng Nhân dân Campuchia* của Hun Sen (Cambodian People's Party – CPP) đã phản đối cuộc bầu cử vì kết quả không như mong muốn. Điều đó dẫn đến việc Sihanouk phải thỏa thuận thành lập *Chính phủ liên hiệp*: Hoàng thân Ranarriddh và Hun Sen cùng nắm quyền *Hội đồng Bộ trưởng* (Council of Ministers). Ngày 24-9-1993, sứ mệnh ủy nhiệm của UNTAC chính thức kết thúc khi Campuchia bước vào giai đoạn chuyển giao dân chủ chống lại chế độ độc tài (47).

Tuy vậy, có thể thấy cuộc bầu cử năm 1993 diễn ra trong sự vội vã để hoàn thành mục tiêu của Liên Hợp Quốc. Tiến trình dân chủ hóa ở Campuchia là rất lâu dài, khó khăn chứ không đơn giản trong kế hoạch 18 tháng. Các phái đoàn của Liên Hợp Quốc đến Campuchia trong tháng 3-1992 nhưng không có kế hoạch phù hợp và không có những hiểu biết rõ ràng về đất nước này. Dường như Campuchia bị coi như một phép thử cho khả năng thích ứng của Liên Hợp Quốc với những thách thức mới trong thời kỳ

hậu Chiến tranh Lạnh (48). Mặc dù đạt được kết quả nhất định trên một vài mặt về bầu cử, phân chia khu vực quân sự, giáo dục, phát triển kinh tế, người tị nạn nhưng UNTAC đã thất bại trong nhiều vấn đề khác. Đáng lưu ý nhất là tình hình quân sự của Campuchia vẫn rất căng thẳng khi thực tế các phe phái cắt giảm quân số rất hạn chế và vẫn tiếp tục xung đột, gây hấn với nhau. Điều đó dẫn đến việc tàn sát dân thường, nhân viên quốc tế và đặc biệt là người Việt Nam tại Campuchia trong một thời gian dài (49). Các vấn đề quản trị cũng không đạt được những kết quả mong muốn bởi sự thiếu hợp tác của các phe phái. Vấn đề Campuchia do đó chỉ ra rằng việc duy trì hòa bình và tiến hành bầu cử đa đảng phái trong một thời gian ngắn là rất khó khăn để đạt được một kết quả toàn diện. Quan trọng hơn, Liên Hợp Quốc đã thiếu khả năng để lập kế hoạch, triển khai và quản lý những phái đoàn, tổ chức lớn với nhiều chức năng. Sự phối hợp và tính chủ động của các cường quốc cũng chưa rõ ràng để tạo ra sự hiệu quả trong hoạt động gìn giữ hòa bình (50). Đây không chỉ là thách thức cho Liên Hợp Quốc tại Campuchia mà là thách thức cho tổ chức này trong việc gìn giữ hòa bình thế giới giai đoạn hậu Chiến tranh Lạnh.

5. Kết luận

Có thể thấy, bên cạnh đóng góp của các cường quốc hay các quốc gia ASEAN, Liên Hợp Quốc đã đóng vai trò quan trọng trong tiến trình hòa giải, tìm kiếm hòa bình và dân chủ hóa Campuchia. Tuy nhiên, như bài viết đã trình bày, vai trò đó được thay đổi, tiến hóa từng bước theo tiến trình lịch sử và sự thay đổi môi trường quan hệ quốc tế. Trước năm 1991, Liên Hợp Quốc dường như chưa thực hiện được vai trò gìn giữ hòa bình tại Campuchia do các cường quốc không đồng thuận và đứng sau các phe nhóm khác nhau tại Campuchia. Mọi việc chỉ thay đổi khi xu thế hòa hoãn, hòa bình trở thành xu thế chung trong quan hệ quốc tế và các nước chấp nhận ngồi lại đàm phán các vấn đề xung đột. Tuy vậy, sự thay đổi môi trường, áp lực về việc giải quyết các vấn đề phức tạp cũng khiến Liên Hợp Quốc gặp nhiều thách thức, khó khăn. Campuchia do đó trở thành một thử nghiệm quan trọng cho Liên Hợp Quốc trong tiến trình tổ chức này hoàn thiện cơ chế, khả năng, biện pháp hành động khi tiến hành gìn giữ, kiến tạo hòa bình ở các khu vực xung đột trên thế giới. Do vậy, mặc dù cuộc bầu cử năm 1993 dẫn đến sự ra đời của Chính phủ liên hiệp tại Campuchia nhưng vẫn còn rất nhiều vấn đề Liên Hợp Quốc chưa thực hiện được. Tiến trình dân chủ hóa, phát triển Campuchia do đó vẫn tiếp tục kéo dài và cần đến sự tham gia, đóng góp không chỉ của chính các đảng phái trong nước, các nước trong khu vực mà cả cộng đồng quốc tế.

CHÚ THÍCH

(1). C. Hughes, *Dependents Communities: Aid and Politics in Cambodia and East Timor*, Cornell, 2009, p. 176.

(2). M. Vickery, *Kampuchea: Politics, Economics and Society*, Boulder, 1986.

(3). R. Ross, "China and the Cambodian Peace Process: The value of Coercive Diplomacy", *Asian Survey*, 12-1991, pp. 1170-1185.

(4). F.Z. Brown, *Second Chance: The United States and Indo-China in the 1990s*, New York, 1989, p. 41.

(5). S.R. Ratner, *The New UN Peacekeeping, Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, New York, 1995, p. 141.

(6). J.P. de Cuellar, *Pilgrimage for Peace: A Secretary-General's Memoir*, Basingstoke, 1997, p. 448.

(7). K. Mahbubani, "The Kampuchean Problem: A Southeast Asian Perspectives", *Foreign Affairs*, 62-1983, pp. 407-425.

(8). T.T.B. Koh, "The Paris Conference on Cambodia: A Multilateral Negotiation that failed", *Negotiation Journal*, 6-1990, pp. 81-87.

(9). CPC/89/4, Paris Conference on Cambodia, Organization of Work, Text adopted by the Conference at its Fourth Plenary Meeting, 1/8/1989, p. 3. Xem thêm về tiến trình xác lập hòa bình tại Campuchia trong giai đoạn 1989-1990 tại S. Than, "Cambodia 1990: Towards a peaceful Solution?", *Southeast Asian Affairs*, 1-1991, pp. 83-104; J.M. Van der Kroef, "Cambodia in 1990: The Elusive Peace", *Asian Survey*, 1-1991, pp. 94-102; K. Um, "Cambodia in 1989: Still Talking but no Settlement", *Asian Survey*, 1-1990, pp. 96-104; D. Pike, "The Cambodian Peace Process: Summer of 1989", *Asian Survey*, 9-1989, pp. 842-852.

(10). Far Eastern Economic Review, 20 April 1989, p. 11.

(11). Senate Daily Hansard, 6 December 1990, pp. 5147-5168; F. Frost, "The Cambodian Conflict: The Path towards Peace", *Contemporary Southeast Asia*, 2-1991, pp. 119-163, p. 142.

(12). Than, "Cambodia 1990", p. 90.

(13). T. Thomas, "Into the Unknown: Can the United Nations Bring Peace to Cambodia?", *Journal of International Affairs*, 2-1991, pp. 495-515.

(14). J. Song, "The Political Dynamics of the Peacemaking Process in Cambodia", in M.W. Doyle, I. Johnstone, R.C. Orr (eds.), *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge, 1997, pp. 53-81, p. 71.

(15). P-M. Abdulgaffar, "The United Nation Peace Plan, the Cambodian Conflict, and the Future of Cambodia", *Contemporary Southeast Asia*, 1-1992, pp. 33-46.

(16). M. Leifer, "Power-sharing and Peacemaking in Cambodia?", *SAIS Review*, 12-1992, pp. 139-153.

(18). United Nations Chronicle, vol. 27, "Big Five Reach Final Agreement on Framework for Settlement", 4-1990, p. 25.

(18). UNSC Framework, A/45/472-S/21689 (1990); UN Document S/RES/668, 20 September 1990, UN General Assembly Resolution 45/3, 8 October 1990; UN Document A7/RES/45/3, 15 October 1990.

(19). Hòa ước này được gọi là *Hòa ước cho sự thiết lập toàn vẹn chính trị của xung đột tại Campuchia* (The Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict). Xem UN doc. A/46/608-S/23177; 31 ILM 183.

(20). Hòa ước Paris 1991 thực ra bao gồm rất nhiều hiệp ước, thỏa thuân khác nhau: The Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodian Conflict; The Agreement concerning the Sovereignty, Independence, Territorial Integrity, Inviolability, and Neutrality and National Unity of Cambodia; The Declaration on the Rehabilitation and Reconstruction of Cambodia; The Final Act of the Paris Conference on Cambodia. Xem thêm N. Suntharalingam, "The Cambodian Settlement Agreements", in M.W. Doyle, I. Johnstone, R.C. Orr (eds.), *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*, Cambridge, 1997, pp. 82-106, pp. 83-4.

(21). H.J. Dobson, "Japan and United Nations Peacekeeping: Foreign Policy Formulation in the Post-Cold War World", Unpublishing PhD Dissertation of University of Sheffield, 1998, p. 180; B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, New York, 1995, pp. 55-60.

(22). Y. Akashi, "The Challenges Faced by UNTAC", *Japan Review of International Affairs*, 3-1993, pp. 185-201.

(23). New York Times, 12 December 1993.

(24). P.F. Diehl, J. Reifschneider, P.R. Hensel, "United Nations Intervention and Recurring Conflict", *International Organization*, 4-1996, pp. 683-700, p. 686.

(25). J.L. Ledgerwood, "UN Peacekeeping Missions: The Lessons from Cambodia", *Asia Pacific Issues, Analysis from the East-West Center*, 11-1994, pp. 1-10.

(26). J. Hillen, *Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations*, Brassey, 2000, p. 140.

(27). C.A. Croker, *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, Washington, 1996.

(28). Ratner, *The New Peacekeeping*, p. 161.

(29). C.R. Thakur, A. Schnabel (eds.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad hoc Missions, Permanent Engagement*, Tokyo, 2001.

(30). UN, A/46/235/Add.1, *General Assembly, Addendum, Initial Phase of the Implementation Plan Report of the Secretary-General, 31 January 1992*; Security Council, S/23613, *Report of the Secretary-General on Cambodia, 19 February 1992.*

(31). United Nations, *Department of Information, the United Nations and Cambodia, 1991-1995*, New York, 1995; *Security Council Resolution on UNAMIC and Political Settlement of the Cambodia Situation, 16 October 1991*, pp. 131-132.

(32). E. Matsumoto, "Japan and the UN Peace Operations in the Post-Cold War Era: Their Challenges and Choices", Unpublishing Dissertation of University of The London School of Economics and Political Science, 2008, p. 89.

(33). United Nations, *Report of Secretary General on Cambodia, UN document S/23613, 19 February 1992*, pp. 40-41.

(34). Khái quát các nhiệm vụ trên ở Brown, Zasloff (eds.), *Cambodia Confounds the Peacemakers*, pp. 95-129; Ratner, *The New Peacekeeping*, pp. 169-185.

(35). UN Office of Over-sight Services, "Final Report on the In-depth evaluation of Peacekeeping Operation: Start-up Phase", 17 March 1995.

(36). J.A. Jeldres, "The UN and the Cambodian Transition", *Journal of Democracy*, 4-1993, pp. 104-116, p. 106.

(37). Ví dụ như Brunei, Bulgaria, Đức, Nhật, Namibia, Uruguay. Xem thêm T. Findlay, "The Legacy and Lessons of UNTAC", *SIPRI Research Report*, 9-1995, p. 27.

(38). Dobson cho rằng Liên Hợp Quốc đã huy động 15.900 lính mũ nồi xanh, 3.600 nhân viên cảnh sát, 2.000 viên chức và 450 tình nguyện viên từ 46 quốc gia khác nhau (Dobson, p. 181). Suntharalingam (p. 90) đưa ra con số 15.000 lính, 7.000 nhân viên và chi phí hết hơn 2,8 tỉ dollars trong vòng 18 tháng.

(39). Có thể xem thêm vấn đề Liên Hợp Quốc và nhân quyền ở Campuchia qua các bài viết: T. Duffy, "UNTAC's Mission in Cambodia: Prospects for Democracy and Human Rights", *Terence Asian Affairs*, 4-1994, pp. 218-240; S.P. Peou, "Collaborative Human Security? The UN and other Actors in Cambodia", *International Peacekeeping*, 1-2005, pp. 105-124.

(40). United Nation, *The United Nations and Cambodia, 1991-1995*, New York, 1995, p. 24.

(41). Berdal and Leifer, "Cambodia", p. 38.

(42). D. Robert, "More Honoured in the Breech: Consent and Impartiality in the Cambodian Peacekeeping Operation", *International Peacekeeping*, 1-1997, pp. 1-25, p. 9.

(43). United Nation, *The United Nations and Cambodia*, pp. 34-36.

(44). E. Aksu, *The United Nations, Intra-State Peacekeeping and Normative Change*, Manchester, 2003, p. 200.

(45). K. Farris, "UN Peacekeeping in Cambodia: On Balance, A Success", *Parameters*, 1-1994, pp. 38-50, p. 46.

(46). UN, S/25879, 2 June 1993.

(47). W. Shawcross, *Deliver US from Evil: Warlord & Peacekeepers in a World of Endless Conflict*, London, 2000, p. 184.

(48). J.A. Jeldres, "The UN and the Cambodian Transition", Journal of Democracy, 4-1993, pp. 104-116, p. 107.

(49). Từ tháng 3 đến tháng 5/1993, các vụ tấn công dân thường, nhân viên quốc tế đã dẫn đến 200 người chết, 338 người bị thương và 114 người mất tích. Xem thêm: Berdal and Leifer, "Campuchia", p. 54.

(50). Berdal and Leifer, "Cambodia", p. 58.