

# ÁP DỤNG BIỆN PHÁP TRUNG GIAN, HÒA GIẢI TRONG VIỆC GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP GIỮA CÁC QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI

BÙI THỊ HƯỜNG\*

*Ngày nay, nhiều cuộc tranh chấp giữa các quốc gia vẫn dai dẳng, khó giải quyết và chưa có hồi kết có thể gây ra những nguy cơ, tổn thất rất lớn về kinh tế cũng như làm mất ổn định chính trị cho khu vực và thế giới. Chính vì vậy, việc giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia bằng biện pháp hòa bình luôn được các quốc gia hướng tới. Bài viết trên cơ sở nghiên cứu những quy định của pháp luật quốc tế về biện pháp trung gian, hòa giải và thực tiễn việc vận dụng biện pháp này trong giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia thời gian qua, từ đó, chỉ ra một số kinh nghiệm quốc tế trong việc vận dụng biện pháp trung gian, hòa giải, giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia để hướng tới mục tiêu bảo đảm an ninh thế giới, bảo đảm quyền được sống trong hòa bình của các dân tộc.*

*Từ khóa:* Tranh chấp quốc tế; biện pháp trung gian, hòa giải; áp dụng; an ninh thế giới.

*Today, many disputes among countries are still persistent, and it is too difficult to resolve them. This can cause great risks and losses in economy and create political instability for the region and the world. Therefore, countries always try to settle these disputes by peaceful ways. Basing on the study of the provisions of international laws on mediation measures and the practical application of these measures, thereby, the article recommends some international experiences in mediating disputes among countries in order to ensure the world security and the right to live in peace of peoples.*

*Keywords:* International disputes; intermediary measures; application; world security.

NGÀY NHẬN: 02/8/2023

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 18/9/2023

NGÀY DUYỆT: 10/10/2023

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.333.2023.671>

## 1. Biện pháp trung gian, hòa giải trong việc giải quyết các tranh chấp quốc tế

Trong thực tiễn, đã có nhiều khái niệm khác nhau về tranh chấp quốc tế (international disputes), nhưng một định nghĩa thường được trích dẫn về tranh chấp quốc tế, đó là giải thích của Tòa án Công lý quốc tế được nêu trong vụ kiện Mavromatis năm 1924: tranh chấp là việc bất đồng về quan

điểm pháp luật hay về mặt thực tế, là tranh chấp về quan điểm pháp lý hoặc mâu thuẫn về lợi ích giữa hai người trở đi<sup>1</sup>. Căn cứ vào thực tiễn thì tranh chấp quốc tế là hoàn cảnh thực tế mà trong đó các chủ thể tham gia vào quan hệ quốc tế có những quan điểm pháp

\* ThS, Viện Nhà nước và Pháp luật - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

lý và quyền lợi mâu thuẫn với nhau. Tranh chấp xảy ra sẽ đe dọa hòa bình, an ninh thế giới và quyền được sống trong hòa bình của các dân tộc. Do đó, khi có tranh chấp, các quốc gia phải có nghĩa vụ tìm các biện pháp giải quyết tranh chấp, nghĩa vụ này được quy định tại khoản 3 Điều 2 Hiến chương Liên hiệp quốc, theo đó: “Tất cả các nước thành viên Liên hiệp quốc giải quyết các tranh chấp quốc tế của họ bằng biện pháp hòa bình, sao cho không tổn hại đến hòa bình, an ninh quốc tế và công lý”.

Vậy, biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp là những biện pháp nào? Theo Công ước LaHay năm 1907, Định ước Hội quốc liên năm 1928, Tuyên bố Manila năm 1982, khoản 1 Điều 33 Hiến chương Liên hiệp quốc và tuyên bố của Đại hội đồng Liên hiệp quốc năm 1970 nêu lên một số biện pháp hòa bình nhằm giải quyết các tranh chấp quốc tế, có thể là biện pháp mà các bên trực tiếp giải quyết (đàm phán trực tiếp) hay biện pháp nhờ vào sự can thiệp của bên thứ ba - gián tiếp (điều tra, trung gian, hòa giải), biện pháp nhờ vào sự can thiệp của cơ quan tư pháp quốc tế (trọng tài quốc tế, tòa án quốc tế) và cuối cùng là nhờ vào sự giúp đỡ của các tổ chức quốc tế và tổ chức khu vực.

Trong số các biện pháp đó, biện pháp trung gian, hòa giải được đề cập trong Công ước La Hay năm 1899 và Công ước bổ sung La Hay năm 1907 và Tuyên bố Manila năm 1982. Theo đó, các quốc gia, các cường quốc ký kết Công ước đồng ý sử dụng nỗ lực cao nhất của mình để bảo đảm giải quyết hòa bình các khác biệt quốc tế (Điều 1), đồng thời là các bên ký kết có quyền đề nghị môi giới hoặc trung gian, hòa giải ngay cả trong thời kỳ chiến tranh (Điều 2). Công ước cũng buộc các bên tranh chấp, trong trường hợp có thể phải áp dụng biện pháp môi giới, trung gian, hòa giải trước khi sử dụng vũ lực.

Để khẳng định về giá trị của biện pháp trung gian, hòa giải trong việc giải quyết tranh chấp quốc tế gần đây Đại hội đồng Liên

hiệp quốc thừa nhận về biện pháp này tại Nghị quyết số 70/304 năm 2016 với nội dung “Tăng cường vai trò hòa giải trong hòa bình giải quyết tranh chấp”. Theo các quy định này thì biện pháp trung gian, hòa giải là một trong những biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp quốc tế có sự tham gia của bên thứ ba và có thể là: (1) Các quốc gia; (2) Các tổ chức liên chính phủ khu vực và toàn cầu; (3) Các tổ chức phi chính phủ, viện nghiên cứu; (4) các cá nhân lãnh đạo, người nổi tiếng có uy tín và sức mạnh vượt trội so với các bên còn lại trên trường quốc tế làm trung gian, hòa giải. Trong một số trường hợp quốc gia hòa giải có quan hệ gắn gũi với một bên trong tranh chấp, việc này sẽ không bị phản đối và mối quan hệ đặc biệt này thực sự có thể là một lợi thế có thể tác động đến sự hợp tác của bên kia<sup>2</sup>.

Hiện nay, trên thế giới, Liên hiệp quốc và một số tổ chức khu vực rất coi trọng biện pháp này và họ xem việc giải quyết tranh chấp bằng biện pháp hòa bình là trách nhiệm của họ, do đó, Tổng thư ký và các đối tác khu vực thường tham gia vào việc cung cấp các văn phòng hòa giải tốt để hỗ trợ khi có tranh chấp xảy ra. Trong một số tình huống nhất định, các tổ chức phi chính phủ có thể đóng vai trò hòa giải. Ví dụ, Ủy ban Chữ thập đỏ quốc tế (ICRC) tránh tham gia vào các tranh chấp chính trị nhưng thường xuyên can thiệp khi xung đột vũ trang hoặc việc đối xử với những người bị giam giữ làm nảy sinh các vấn đề nhân đạo<sup>3</sup>.

Đặc điểm của biện pháp trung gian, hòa giải, bao gồm:

(1) Biện pháp hòa giải có thể đặc biệt phù hợp khi tranh chấp đã phát triển đến giai đoạn buộc các bên phải suy nghĩ lại về các tranh chấp, những bế tắc không thể giải quyết cũng như những rủi ro của việc tiếp tục tranh chấp thì sẽ có những thiệt hại lớn hơn.

(2) Việc lựa chọn biện pháp trung gian, hòa giải có thể do một trong các bên tranh chấp đề nghị cũng có thể là sự đề nghị từ bên

trung gian, hòa giải bên ngoài, không phải do hai quốc gia tranh chấp đề nghị.

(3) Triển vọng thành công của biện pháp trung gian, hòa giải phụ thuộc vào thiện chí của các bên trong việc đưa ra những nhượng bộ cần thiết. Đồng thời, để quá trình trung gian, hòa giải được thực hiện, bên đứng ra trung gian, hòa giải cũng rất quan trọng, thông thường bên đứng ra trung gian, hòa giải là các quốc gia lớn, có tầm ảnh hưởng mạnh đến các nước trên thế giới, khi họ đóng vai trò hòa giải, nhờ vị thế của họ nên khả năng tác động đến hành vi của các bên sẽ cao hơn.

(4) Với tư cách là một biện pháp giải quyết tranh chấp trên diễn đàn quốc tế, biện pháp trung gian, hòa giải là biện pháp khá quan trọng, một công cụ hiệu quả, tiết kiệm chi phí và không phương hại đến nội bộ của các quốc gia tranh chấp.

(5) Hòa giải cũng có thể góp phần ngăn chặn các tranh chấp, phá vỡ mối quan hệ ngày càng xấu đi của các bên, giảm thiểu các xung đột có thể leo thang hơn nữa. Góp phần giảm thiểu các thiệt hại về kinh tế, con người.

(6) Về bản chất, bên trung gian, hòa giải thực chất là bên đứng ở giữa, sau khi hòa giải, bên trung gian, hòa giải cung cấp cho các bên một giải pháp giải quyết tranh chấp nhưng những giải pháp do bên trung gian, hòa giải đưa ra chỉ có giá trị tham khảo, không mang tính chất bắt buộc và không có bất kỳ cam kết trước nào về việc các quốc gia sẽ thực hiện các giải pháp mà bên trung gian, hòa giải đưa ra.

(7) Biện pháp trung gian, hòa giải ngay từ khi bắt đầu sự thành công phụ thuộc vào thiện chí của hai bên tranh chấp, do đó, nếu cả hai bên tự coi mình là tương đối mạnh và mục tiêu của họ thực sự không tương thích với nhau thì hòa giải có thể sẽ thất bại. Đây cũng là một hạn chế của biện pháp trung gian hòa giải.

## **2. Thực tiễn áp dụng biện pháp trung gian, hòa giải trong việc giải quyết các tranh chấp quốc tế**

Đến nay, xung đột vũ trang, các loại xung

đột khác, chủ nghĩa khủng bố vẫn tồn tại ở nhiều nơi, đe dọa hòa bình và an ninh thế giới. Việc giải quyết hòa bình các tranh chấp quốc tế vẫn là trách nhiệm của các quốc gia. Thực tế trong các biện pháp hòa bình giải quyết các tranh chấp quốc tế thì trung gian, hòa giải là một công cụ hiệu quả, tiết kiệm chi phí trong việc ngăn ngừa xung đột leo thang và không phương hại đến nội bộ của các quốc gia tranh chấp. Giai đoạn từ năm 1918 - 2001, có 434 cuộc xung đột quốc tế, thì có 128 cuộc khủng hoảng được giải quyết thông qua trung gian hòa giải<sup>4</sup>.

Cùng với sự phát triển của pháp luật quốc tế, biện pháp trung gian, hòa giải ngày càng được sử dụng phổ biến, đặc biệt là từ thập niên 90 thế kỷ XX. Số vụ tranh chấp có sử dụng hòa giải trong thời kỳ này tăng 469% so với giai đoạn trước đó, thậm chí về số lượng còn nhiều hơn toàn bộ giai đoạn 1945 - 1989<sup>5</sup>. Trong thực tiễn quan hệ quốc tế, có rất nhiều vụ tranh chấp đã được giải quyết với sự đóng góp rất lớn của bên trung gian, hòa giải, điển hình như nhóm "Bộ tứ" bảo trợ cho tiến trình hòa bình Trung Đông, gồm: Liên hiệp quốc, Liên minh châu Âu (EU), Nga và Mỹ.

Vai trò trung gian của Mỹ đối với tiến trình hòa giải tranh chấp lãnh thổ tại Trung Cận Đông từ năm 1973 cho đến nay<sup>6</sup>, EU trung gian hòa giải thành công cho tranh chấp lãnh thổ giữa Slô-va-ki-a và Crô-ti-a năm 2010, hai quốc gia châu Phi (Ê-ri-tơ-ri-a và Gi-bu-ti) đồng ý để Ca-ta đứng ra làm trung gian hòa giải cho tranh chấp lãnh thổ biên giới gần Ras Doumeira năm 2010...<sup>7</sup>. Hoặc từ năm 1968 - 1973, Cộng hòa Pháp là quốc gia chủ nhà của Hội nghị Pari giữa các bên liên quan trong cuộc chiến tranh Việt Nam, gồm: Việt Nam Dân chủ cộng hòa, Chính phủ cách mạng lâm thời Cộng hòa miền Nam Việt Nam, Việt Nam Cộng hòa và Mỹ đàm phán chấm dứt chiến tranh, lập lại hòa bình tại Việt Nam (Hội nghị Pari ngày 27/01/1973).

Tuy nhiên, thực tế có thể thấy từ trước đến nay, do giá trị của phán quyết hòa giải chỉ mang tính chất tham khảo nên việc các quốc gia tranh chấp tôn trọng thực hiện cam kết đã thỏa thuận không cao. Ví dụ, trong tranh chấp giữa I-ran và I-rắc mùa Đông năm 1974 - 1975, I-ran và I-rắc gần như sắp xảy ra chiến tranh do I-ran hỗ trợ người Kurd, nhưng nhờ vai trò hòa giải của Algiers nên Hiệp định Algiers năm 1975 đã được thiết lập. Đây là một thỏa thuận giữa Chính phủ I-rắc và I-ran được ký kết vào ngày 06/3/1975, tại An-giê-ri để giải quyết các vấn đề giữa I-rắc và I-ran về biên giới I-rắc - I-ran ở Shatt al-Arab. Tuy nhiên, sau đó chiến tranh giữa hai nước này vẫn diễn ra vào năm 1980 ngày càng căng thẳng, cuộc chiến tranh kéo dài 8 năm về cuộc chiến tranh chấp biên giới lãnh thổ có liên quan đến dầu mỏ. Nó chỉ kết thúc khi cả hai bên đều kiệt sức và một lần nữa sẵn sàng chấp nhận sự hòa giải từ bên ngoài. Do đó, Hội đồng Bảo an Liên hiệp quốc ra Nghị quyết số 598 về thỏa thuận ngừng bắn ngày 20/8/1988 thì I-ran chấp nhận, chiến tranh kết thúc<sup>8</sup>.

Gần đây, cả thế giới đang rất quan tâm đến cuộc xung đột Nga - U-crai-na, sau hơn một năm xung đột xảy ra cuộc chiến vẫn chưa đến hồi kết, nó đã gây tổn thất về người và của cũng như gây khủng hoảng đa tầng trên phạm vi toàn cầu. Chính vì vậy, rất nhiều quốc gia các tổ chức quốc tế đề nghị các bên đàm phán, chấm dứt xung đột, chẳng hạn, Đại hội đồng Liên hiệp quốc đã tiến hành bỏ phiếu cho dự thảo nghị quyết về các nguyên tắc của Hiến chương Liên hiệp quốc về Hòa bình toàn diện, công bằng và lâu dài tại U-crai-na với 141 phiếu thuận, 7 phiếu chống, 32 phiếu trắng, Đại hội đồng Liên hiệp quốc đã thông qua một nghị quyết không mang tính ràng buộc pháp lý nhằm kêu gọi chấm dứt xung đột Nga - U-crai-na. Tuy nhiên, xung đột vẫn chưa chấm dứt.

Để tìm con đường giải quyết xung đột giữa Nga và U-crai-na, việc đàm phán giữa

các bên hoặc sự lên án từ phía cộng đồng quốc tế không có tác dụng, nên có lẽ biện pháp trung gian, hòa giải là một biện pháp được các quốc gia quan tâm. Trước đó, nhiều quốc gia đã đề nghị làm trung gian, hòa giải cho cuộc chiến Nga và U-crai-na như Chính phủ Hung-ga-ri đề xuất trở thành nước trung gian trong cuộc đàm phán giữa Nga và U-crai-na ngày 25/02/2022; Thủ tướng I-xra-en Naftali Bennett đưa ra đề nghị làm trung gian hòa giải trong cuộc điện đàm với Tổng thống Nga Vladimir Putin ngày 27/02/2022<sup>9</sup>. Gần đây, theo các nhà nghiên cứu, Trung Quốc là quốc gia được có vị thế hòa giải tốt trong cuộc xung đột Nga - U-crai-na với vai trò là đồng minh quan trọng hàng đầu của Nga, Trung Quốc đang duy trì nhiều đòn bẩy ngoại giao trong quan hệ với Moscow<sup>10</sup>. Trong cuộc xung đột này, Trung Quốc luôn kiên trì thể hiện quan điểm thúc đẩy các cuộc đàm phán hòa bình nhằm tháo gỡ cuộc khủng hoảng U-crai-na; đồng thời, sẵn sàng đóng vai trò là bên duy trì liên lạc và phối hợp với Nga để có những đóng góp thiết thực nhằm hướng tới giải pháp chính trị cho cuộc khủng hoảng này. Thực hiện vai trò này, đầu tháng 4/2023, Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình đã lần đầu tiên hội đàm với Tổng thống U-crai-na Volodymyr Zelenskiy và kêu gọi U-crai-na theo đuổi “giải pháp chính trị” thông qua đối thoại để mang lại hòa bình cho châu Âu.

### 3. Một số kinh nghiệm rút ra cho Việt Nam

Kể từ khi Liên hiệp quốc thành lập năm 1945, các quy định của luật pháp quốc tế về giải quyết các tranh chấp lãnh thổ và biên giới ngày càng trở nên hữu ích. Các văn kiện pháp luật quốc tế của Liên hiệp quốc đã thúc đẩy các bên giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp hòa bình và nghiêm cấm sử dụng vũ lực. Tùy theo tính chất của từng tranh chấp, các bên tranh chấp có thể lựa chọn các thủ tục và thể chế để giải quyết tranh chấp một cách hòa bình.

Biện pháp trung gian, hòa giải thời gian qua cũng đã góp phần rất lớn trong việc giải



quyết tranh chấp giữa các quốc gia với nhau. Tuy nhiên, bên cạnh những thành quả đó, biện pháp này vẫn còn tồn tại những hạn chế nhất định. Do đó, cần đẩy mạnh thực hiện các biện pháp cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, khi thực hiện biện pháp trung gian, hòa giải bên trung gian, hòa giải phải là bên thực hiện công việc một cách trách nhiệm, đáng tin cậy và vô tư, tôn trọng chủ quyền quốc gia của các bên không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau. Trong quá trình trung gian, hòa giải cần tuân thủ những thủ tục, quy định của pháp luật quốc tế trong quá trình tiến hành trung gian hòa giải cũng như nỗ lực đưa ra các biện pháp gắn kết các bên. Hoạt động trung gian, hòa giải cần tập trung vào việc giải quyết các nguyên nhân gốc rễ gây nên tranh chấp và xung đột.

*Thứ hai*, pháp luật quốc tế cần bổ sung các quy định về điều kiện để được làm bên trung gian, hòa giải cần phải đáp ứng điều kiện là bên có uy tín vượt trội và khả năng cưỡng chế các bên khi tiến hành trung gian hòa giải thành.

*Thứ ba*, vai trò của các tổ chức khu vực trong việc tiến hành biện pháp trung gian, hòa giải được thực hiện nhiều hơn, do đó, thời gian tới Liên hiệp quốc cần phối hợp chặt chẽ và hỗ trợ tăng cường năng lực cho các tổ chức khu vực và tiểu khu vực trong hoạt động trung gian hòa giải. Đồng thời, các quốc gia cũng như Liên hiệp quốc cũng dành thêm nhiều nguồn lực hỗ trợ về tài chính và nhân sự để làm cho hoạt động trung gian, hòa giải ngày càng chuyên nghiệp hóa hơn nữa.

*Thứ tư*, Liên hiệp quốc cũng cần tính đến việc xây dựng một hệ thống cơ quan tiến hành biện pháp trung gian, hòa giải chuyên nghiệp để tiến hành biện pháp trung gian, hòa giải khi có tranh chấp xảy ra giữa các quốc gia. Muốn làm được thì cần có những quy định pháp lý quốc tế mạnh mẽ ghi nhận về biện pháp này trong việc giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia giống như Công ước

về biện pháp hòa giải trong việc giải quyết các tranh chấp thương mại quốc tế.

*Thứ năm*, để hướng tới một thế giới hòa bình không có xung đột xảy ra điều quan trọng có lẽ phụ thuộc vào chính thiện chí của các quốc gia khi có tranh chấp; các quốc gia trên thế giới cần phải tuân thủ đúng các quy định của Hiến chương Liên hiệp quốc, các quy định của pháp luật quốc tế về tôn trọng quyền được sống trong hòa bình của người dân, từ đó điều chỉnh các hành vi khi có những dấu hiệu mâu thuẫn, xung đột bằng cách cùng nhau tìm biện pháp tháo gỡ tránh những giao tranh căng thẳng. Khi không tự đàm phán giải quyết được mâu thuẫn, cần sự tham gia của bên thứ ba thì cũng phải có những quy định về nghĩa vụ khi không tuân thủ những giải pháp mà hai bên đã đồng ý trước đó □

#### **Chú thích:**

1. Mavromatis *Palestine Concessions*, Judgment No. 2, 1924, PCIJ, Series A, No. 2, p. 11.
- 2, 5, 7. J. Michael Greig, Paul F. Diehl (2012), *International Mediation*, Polity, Cambridge, p. 33, 36, 37.
3. See D. P. Forsythe, "Humanitarian mediation by the International Committee of the Red Cross", in Touval and Zartman, *International Mediation*, p. 233.
4. Kyle C. Beardsley, David M. Quinn Bidisha Biswas Jonathan Wilkenfeld, *Mediation style and Crisis outcomes (tạm dịch: Các kiểu hòa giải và kết quả giải quyết xung đột)*, trên Journal of Conflict Resolution, Vol. 50 No. 1, February 2006 58 - 86 DOI: 10.1177/0022002705282862 © 2006.
6. Nguyễn Thị Thư, Nguyễn Hồng Bích, Nguyễn Văn Sơn. *Lịch sử Trung cận đông*. H. NXB Giáo dục, 2004, tr. 329.
8. *Cuộc phòng thủ thần thánh của Iran - Kỳ cuối*. <https://baotintuc.vn>, ngày 01/4/2015.
9. *Những nước nào đề nghị làm trung gian hòa giải Nga - Ukraine?* <https://tuoitre.vn>, ngày 01/3/2022.
10. *Thế giới tuân qua: Ngăn chặn xung đột leo thang*. <https://dangcongsan.vn>, ngày 07/5/2023.