



Ảnh: AL JAZEERA

## NHỮNG NGUYÊN NHÂN DẪN ĐẾN SỰ KÉM HIỆU QUẢ TRONG NỖ LỰC HÒA GIẢI CỦA LIÊN HỢP QUỐC TẠI XUNG ĐỘT YEMEN

Nằm ở cực nam của bán đảo Ả Rập<sup>1</sup>, quốc gia Yemen từng là ngã tư giao lưu văn hóa và thương mại của khu vực từ thời cổ đại. Nhưng mọi thứ bắt đầu thay đổi từ sau sự kiện Mùa xuân Ả Rập năm 2011. Về cơ bản, xung đột Yemen là một cuộc xung đột chính trị **nội bộ**, và sự chông chéo lợi ích ngày càng gia tăng của các lực lượng đối lập với nhau đã dẫn đến tình hình bất ổn hiện tại<sup>2</sup>. Hàng loạt nỗ lực đã được đưa ra nhằm mang lại sự ổn định và hòa bình cho Yemen nói riêng, và khu vực Trung Đông nói chung, trong đó tiêu biểu nhất là các sáng kiến hòa giải do Liên Hợp Quốc (LHQ) dẫn đầu sau năm 2011<sup>3</sup>. Tuy nhiên, bằng cách **quốc tế hóa** những gì ban đầu chỉ là một cuộc đấu tranh chính trị trong nước, tổ chức LHQ lại khiến tình hình xung đột Yemen càng trở nên phức tạp và khó giải quyết hơn bao giờ hết.

---

<sup>1</sup> xem phụ lục A

<sup>2</sup> xem phụ lục B

<sup>3</sup> xem phụ lục D

Mặc dù những nỗ lực của LHQ có tạo được một số tiến triển nhất định, nhưng nhìn chung nỗ lực hòa giải tại Yemen có xu hướng rơi vào bế tắc bởi sự tái leo thang quân sự thường xuyên gây ra bởi một trong các nhóm cạnh tranh của cuộc xung đột. Bài viết này sẽ phân tích một số nguyên nhân dẫn đến sự kém hiệu quả của nỗ lực hòa giải do LHQ dẫn đầu trong việc ngăn ngừa và giải quyết xung đột tại Yemen.

## 1. Cách tiếp cận của LHQ trong nỗ lực hòa giải

Năm 2015 đánh dấu xung đột tại Yemen bắt đầu leo thang với hai diễn biến chính: *Đầu tiên*, lực lượng Houthi chính thức trở thành một lực lượng chính trị đáng chú ý tại Yemen khi giành quyền **kiểm soát** thủ đô Sana'a vào ngày 21 tháng 9 năm 2014. Từ đó lực lượng này củng cố lợi ích của mình mở rộng về phía nam và dọc theo bờ Biển Đỏ<sup>4</sup>. Điều này đã làm cán cân quyền lực nghiêng hẳn về Houthi trong cuộc nội chiến tại Yemen.

*Tiếp theo*, trước yêu cầu của chính phủ được quốc tế công nhận đứng đầu bởi Abd-Rabbu Mansour Hadi (gọi tắt là chính phủ Hadi) vào ngày 26 tháng 3 năm 2015, sự can thiệp của Liên minh Ả Rập mà dẫn đầu là Ả Rập Xê-út cùng với sự hậu thuẫn bởi Hoa Kỳ, Anh và Pháp, với chiến dịch “**Operation Decisive Storm**” trên lãnh thổ Yemen đã đánh dấu tiến trình leo thang quân sự tại Yemen. Liên minh Ả Rập xuất hiện đã mở rộng những gì vốn ban đầu chỉ là cuộc nội chiến trở thành một cuộc chiến tranh khu vực ở Trung Đông. Lực lượng Houthi cũng đã khai thác sự kiện này thành một trong những lý do để họ tăng cường quy mô chiến tranh.

Do tình hình an ninh ngày càng trở nên tồi tệ, vào ngày 14 tháng 4 năm 2015, Hội đồng Bảo an LHQ đã thông qua Nghị quyết **2216** – được xem là hạn chế đầu tiên trong nỗ lực hòa giải của LHQ tại Yemen. Bên cạnh việc yêu cầu Tổng Thư ký LHQ tăng cường vai trò của mình để cho phép nối lại quá trình chuyển đổi hòa bình có trật tự, mang tính bao trùm, và do người dân Yemen dẫn đầu, thì Nghị quyết này còn áp đặt các lệnh trừng phạt đối với những cá nhân phá hoại sự ổn định của Yemen và áp đặt lệnh cấm vận vũ khí đối với lực lượng Houthi và đồng minh, đồng thời yêu cầu lực lượng Houthi phải rút khỏi tất cả các khu vực chiếm đóng trong cuộc xung đột, từ bỏ vũ khí thu giữ từ các tổ chức quân sự và an ninh (bao gồm các hệ thống tên lửa), ngừng tất cả các hành động thuộc thẩm quyền của chính phủ được quốc tế công nhận Abd-Rabbu Mansour Hadi và thực hiện đầy đủ các nghị quyết trước đó của hội đồng. Nghị quyết còn kêu gọi quay trở lại **Sáng kiến** của Hội đồng Hợp tác Vùng vịnh và Cơ chế Thực hiện

---

<sup>4</sup> xem phụ lục C

(gọi tắt là Sáng kiến GCC<sup>5</sup>), và thực thi các kết quả của Hội nghị Đối thoại Quốc gia (National Dialogue Conference).

Có thể thấy, Nghị quyết này mang tính một chiều khi nó dường như chỉ mang lại lợi ích cho chính phủ Hadi bằng việc công nhận ông Abd-Rabbu Mansour Hadi là lãnh đạo hợp pháp của Yemen. Tuy nhiên, kể từ năm 2015, lực lượng Houthi không chỉ chiếm đóng các vùng lãnh thổ, mà còn củng cố lợi ích của họ; và các lệnh trừng phạt tài chính lẫn cấm đi lại không mang lại hiệu quả đáng kể vì họ không đi du lịch nước ngoài cũng như không phụ thuộc vào tài khoản ngân hàng nước ngoài. Do đó, bất kỳ sáng kiến hòa bình nào dựa trên Nghị quyết này sẽ được coi là một bước thụt lùi từ quan điểm của lực lượng Houthi. Kết quả là bốn vòng đàm phán (2015-2016) diễn ra lần lượt [tại Geneva](#) và [Kuwait](#) với sự dẫn dắt của đặc phái viên LHQ là Ismail Ould Cheikh Ahmed cùng Ngoại trưởng Hoa Kỳ John Kerry, hay [Thỏa thuận Stockholm](#) (2018) dưới sự dẫn dắt của đặc phái viên Martin Griffith, đều thất bại khi không thể điều hòa lợi ích giữa lực lượng Houthi và chính phủ Hadi trong quá trình chuyển tiếp cũng như trong các thỏa thuận an ninh và quân sự.

Ngoài ra, Nghị quyết còn tạo ra khó khăn cho đặc phái viên LHQ vì nhiệm vụ chính của họ là thuyết phục hai bên chủ thể nói trên tiếp tục tiến trình chính trị phù hợp với Sáng kiến GCC và các kết quả của Hội nghị Đối thoại Quốc gia, mặc dù cả hai nội dung này đều đã bị phía Houthi từ chối trước đó: Đầu tiên, Sáng kiến GCC bao gồm việc đưa Abd-Rabbu Mansour Hadi lên nắm quyền chính phủ Yemen, và các biện pháp về cải cách khu vực an ninh, chuyển tiếp tư pháp, và thành lập Hội nghị Đối thoại Quốc gia. Tuy nhiên, nỗ lực này chỉ tập trung vào cuộc đấu tranh của giới tinh hoa cũ ở Sana'a trước sự kiện Mùa Xuân Ả Rập, bao gồm chính phủ của cựu Tổng thống Ali Abdullah Saleh và phe đối lập được lãnh đạo bởi đảng Al-Islah (theo chủ nghĩa cải cách của những người Hồi giáo dòng Sunni) mà bỏ qua những chủ thể địa phương khác tại Yemen như lực lượng Houthi và Phong trào Ly khai Miền Nam.

Sau đó, Hội nghị Đối thoại Quốc gia (2013-2014) có nhiệm vụ đạt được sự đồng thuận toàn quốc về việc xây dựng một hệ thống chính trị mới cho Yemen bao gồm tất cả các nhóm thiểu số trước đây ít được quan tâm, chẳng hạn như nhóm người Houthi Phong trào Ly khai Miền Nam, các phong trào nữ quyền, phong trào thanh niên, và các nhóm xã hội dân sự. Tính đến nay, Hội nghị Đối thoại Quốc gia có thể được xem là động thái mang tính [bao trùm](#) nhất trong tất cả các nỗ lực hòa giải của LHQ, nhưng nó bị lực

---

<sup>5</sup> The Gulf Cooperation Council [GCC] Initiative and its Implementation Mechanism

lượng Houthi từ chối bởi một trong những khuyến nghị gây tranh cãi nhất của hội nghị chính là việc chuyển đổi tổ chức chính trị tại Yemen từ 21 bang thành một liên bang 6 khu vực. Hơn nữa, không có cuộc thảo luận nào về việc tước vũ khí của các bên trong cuộc nội chiến.

Mặt khác, một hạn chế nữa của LHQ trong nỗ lực hòa giải tại Yemen chính là việc chỉ tập hợp được một nhóm nhỏ các chủ thể địa phương vào vòng đàm phán. Ví dụ, đa số nỗ lực đàm phán hiện thời tại Yemen (trừ Thỏa thuận Riyadh) chỉ tập trung vào giải quyết lợi ích của giới tinh hoa chính trị phương Bắc Yemen với một bên là Houthi và một bên còn lại là chính phủ đứng đầu bởi Abd-Rabbu Mansour Hadi. Bằng cách này, mặc dù các đặc phái viên của LHQ có thể tạm thời hạn chế các cuộc đụng độ vũ trang giữa lực lượng Houthi và chính phủ Yemen, nhưng lại “vô tình” bỏ qua nhiều xung đột ở các chiến tuyến còn lại.

Hạn chế cuối cùng của LHQ trong cách tiếp cận đối với hòa giải chính là không cân nhắc đến sự phối hợp giữa các quốc gia riêng rẽ với vai trò đối tác khu vực Trung Đông. Nếu LHQ tận dụng được hiểu biết của các đối tác này về các động lực địa phương, sự nhạy cảm về địa chính trị, và khả năng tạo điều kiện cho các cuộc đàm phán mang tính toàn diện; thì nỗ lực hòa giải của LHQ có khả năng đạt được sự thành công cao hơn. Ví dụ, Kuwait đã tổ chức các cuộc đàm phán giữa chính phủ Hadi và lực lượng Houthi vào năm 2016, và **nhắc lại** sự sẵn sàng tổ chức các cuộc đàm phán tương tự trong tương lai. Hoặc Oman cũng đã thường xuyên **tạo điều kiện** cho các cuộc đàm phán giữa lực lượng Houthi, chính phủ Hadi, chính phủ Ả Rập Xê-út và các quan chức nước ngoài. Do đó, những đối tác khu vực này bên cạnh là địa điểm tổ chức các cuộc đàm phán, thì hoàn toàn có thể là những chủ thể hỗ trợ tương đối đáng tin cậy và cung cấp chuyên môn kỹ thuật lẫn thông tin có giá trị cho LHQ.

## **2. Sự cạnh tranh giữa các cường quốc trong khu vực**

Bên cạnh sự đa dạng của các chủ thể địa phương, không thể không kể đến sự phức tạp của những chủ thể bên ngoài biên giới địa lý Yemen. *Đầu tiên*, xung đột Yemen dần biến từ cuộc nội chiến sang các **cuộc chiến ủy nhiệm** giữa hai đối thủ khu vực Trung Đông là Iran và Ả Rập Xê-út. Sự cạnh tranh về mặt địa chính trị giữa hai quốc gia này đã kéo dài và làm sâu sắc thêm cuộc xung đột Yemen vì cả hai đã cung cấp vũ khí và tiền bạc vào các lực lượng ủy nhiệm đối lập ở Yemen mà qua đó làm trầm trọng thêm căng thẳng tôn giáo trong khu vực.

Người Houthi chấp nhận sự **hỗ trợ** từ phía Iran vì hai nguyên nhân. Thứ nhất, cả Iran và Houthi đều muốn đổi đầu lại sự ảnh hưởng ngày càng tăng của Ả Rập Xê-út và Mỹ ở Trung Đông. Đối với Iran, bên cạnh việc tìm kiếm đồng minh để gia tăng ảnh hưởng của mình ở khu vực, thì đó là vì sự cạnh tranh ảnh hưởng chính trị và quyền lãnh đạo thế giới Hồi giáo với Ả Rập Xê-út. Còn đối với người Houthi, bên cạnh sự phẫn nộ trước tình trạng bị gạt ra ngoài lề xã hội Yemen, thì đó là nỗi lo sợ **bản sắc tôn giáo** bị đe dọa trước sự tài trợ của Ả Rập Xê-út cho phong trào Salafi, một phong trào cải đạo những người Houthi theo đạo Shia nhóm **Zaidi** sang **Wahhabism**, nhằm tăng cường ảnh hưởng của mình tại miền bắc Yemen vào những năm 1990.

Trong khi đó, về phía Ả-rập Xê-út, quốc gia này đã có sự chuyển tiếp từ vai trò hòa giải cùng LHQ với Sáng kiến GCC, sang là một bên trực tiếp tham gia vào xung đột Yemen khi **can thiệp quân sự** vào Yemen để giúp chính phủ Hadi mà họ hậu thuẫn trong việc chống lại ảnh hưởng ngày càng gia tăng của lực lượng Houthi. Ngoài ra, Ả Rập Xê-út lo ngại về một viễn cảnh rằng quốc gia dọc biên giới phía nam của họ sẽ rơi vào chế độ đầy thù địch của người Houthi. Đồng thời, họ cũng không muốn tạo bất cứ cơ hội nào để Iran có thể gia tăng ảnh hưởng của mình trong khu vực Trung Đông.

*Tiếp theo*, có tồn tại sự **cạnh tranh** giữa các đồng minh trong khối chống lại lực lượng Houthi mà cụ thể là cạnh tranh giữa Các Tiểu vương quốc Ả Rập Thống nhất (The United Arab Emirates – UAE) và Ả Rập Xê-út. Được chính thức thành lập vào mùa xuân năm 2017 dưới sự hậu thuẫn của UAE, **Southern Transitional Council** (Hội đồng Chuyển tiếp Miền Nam -STC) mà trước đây còn được biết đến dưới tên gọi lực lượng Ly Khai Miền Nam (Southern Separatists), hay Phong trào Ly khai Miền Nam (Southern Movement). Trước năm 2017, đây là một phong trào ly khai nhằm giành độc lập cho các vùng ở phía Nam Yemen. Hội đồng chủ yếu có 26 thành viên trong đó bao gồm năm Thống đốc từ miền Nam Yemen và hai cựu Bộ trưởng của chính phủ, và do Tướng Aidarous al-Zubaidi - cựu thống đốc thành phố Aden - lãnh đạo. Hội đồng và chính phủ Hadi từ lâu đã mâu thuẫn về việc đưa đảng Al-Islah, một đảng Hồi giáo dòng Sunni, vào chính phủ của Hadi.

Vào tháng 8 năm 2019, hội đồng STC tạm thời nắm quyền kiểm soát thành phố Aden - thủ phủ tạm thời của chính phủ Hadi vốn được hậu thuẫn bởi Ả Rập Xê-út. Điều này đã vạch trần sự chia rẽ trong khối đồng minh chống lại lực lượng Houthi, và nổi bật lên hẳn là sự **ngghi ngờ** về tính hiệu quả của chính phủ Hadi. **Thỏa thuận Riyadh** tháng 12

năm 2019 được thiết lập như một hệ quả của sự kiện trên, nhằm ngăn chặn sự xuất hiện một cuộc “nội chiến” khác bên trong cuộc nội chiến ở Yemen.

### 3. Sự chính trị hóa của LHQ

Một điểm đáng chú ý nữa là vào ngày 14 tháng 4 năm 2015, tức gần ba tuần sau chiến dịch do liên minh dẫn đầu bởi Ả Rập Xê-út, thì Nghị quyết 2216 được Hội đồng Bảo an LHQ **thông qua** với số phiếu là 14-0 (Nga bỏ phiếu trắng). Bên cạnh việc “tái khẳng định” sự ủng hộ của Hội đồng Bảo an đối với tính hợp pháp của Tổng thống Yemen, Abd-Rabbu Mansour Hadi, và lên án bằng những điều khoản mạnh mẽ nhất về các hành động của lực lượng Houthi; thì Nghị quyết này tuy không hợp pháp hóa chiến dịch nói trên, nhưng nó lại không có bất kỳ lời chỉ trích rõ ràng, hoặc ngầm hiểu nào về hoạt động can thiệp quân sự này. Thay vào đó, phần mở đầu lưu ý đến yêu cầu hỗ trợ quân sự của Yemen được gửi tới Liên minh Ả Rập từ chính phủ Hadi cũng như bức thư của 5 quốc gia vùng Vịnh gửi Hội đồng Bảo an ngày 26 tháng 3 năm 2015.

Chính sự ủng hộ của một siêu cường đối với một bên trong một cuộc xung đột, như trong trường hợp của **Mỹ**, bên cạnh **Anh** và **Pháp**, đối với liên minh dẫn đầu bởi Ả Rập Xê-út ở Yemen, đã mang lại cảm giác **miễn trừ trách nhiệm** cho liên minh nói trên và tạo nên một tiền lệ nguy hiểm cho “sự can thiệp theo yêu cầu” (“intervention by invitation”). Chiến dịch này là nguyên nhân gây ra **67%** thương vong dân sự được báo cáo trong cuộc chiến ở Yemen, và là nguyên nhân cho phần lớn các vụ **bạo lực** đối với phụ nữ và trẻ em. Thêm vào đó, trong một diễn biến mới nhất, Mỹ thông báo rằng sẽ gắn nhãn cho lực lượng Houthi là một “tổ chức khủng bố nước ngoài” mà phần lớn xuất phát từ sự hậu thuẫn của Iran đối với lực lượng này. Một quyết định như vậy sẽ làm cho **khủng hoảng nhân đạo** ở Yemen ngày càng tồi tệ hơn. Điều này càng làm nổi bật một sự thật rằng LHQ tiếp tục là một công cụ nhằm phục vụ lợi ích của những cường quốc và đồng minh của họ.<sup>6</sup>

Mặt khác, bên cạnh việc khôi phục lại quá trình chuyển đổi tại Yemen, các lệnh cấm vận vũ khí lần trừng phạt một số cá nhân được chỉ định dưới chương VII của Hiến chương LHQ – một mục tiêu chính khác của Hội đồng Bảo an – thì hoàn toàn hợp pháp và nằm trong phạm vi nhiệm vụ của Hội đồng Bảo an. Đồng thời, chúng được diễn đạt bằng những **ngôn từ mang tính khái quát**: Cụ thể, tần suất xuất hiện của các cụm từ như “tất cả các bên” (“all parties”) và “tất cả các bên tại Yemen” (“all Yemeni parties”)

---

<sup>6</sup> Michael Barnett và Martha Finnemore, “Political Approaches,” trong *The Oxford Handbook on the United Nations* (2nd edition), ed. Thomas G. Weiss và Sam Daws (Oxford, UK: Oxford University Press): 64.

tương đối nhiều (6 lần cho mỗi cụm từ). Hay các lệnh cấm vận vũ khí và trừng phạt, và nhiệm vụ của Ủy ban Trừng phạt được đóng khung trong những điều khoản vô thường vô phạt, mơ hồ, và không mang tính thực hiện cao ("shall," "may be"). Cho nên, hầu hết các thành viên thường trực lẫn không thường trực của Hội đồng không có lý do gì để hoàn toàn phản đối nghị quyết 2216. Còn đối với Nga, quốc gia này bỏ phiếu trắng vì đề xuất kêu gọi ngừng bắn của họ không được đưa vào Nghị quyết 2216.

### **Nhận định chung**

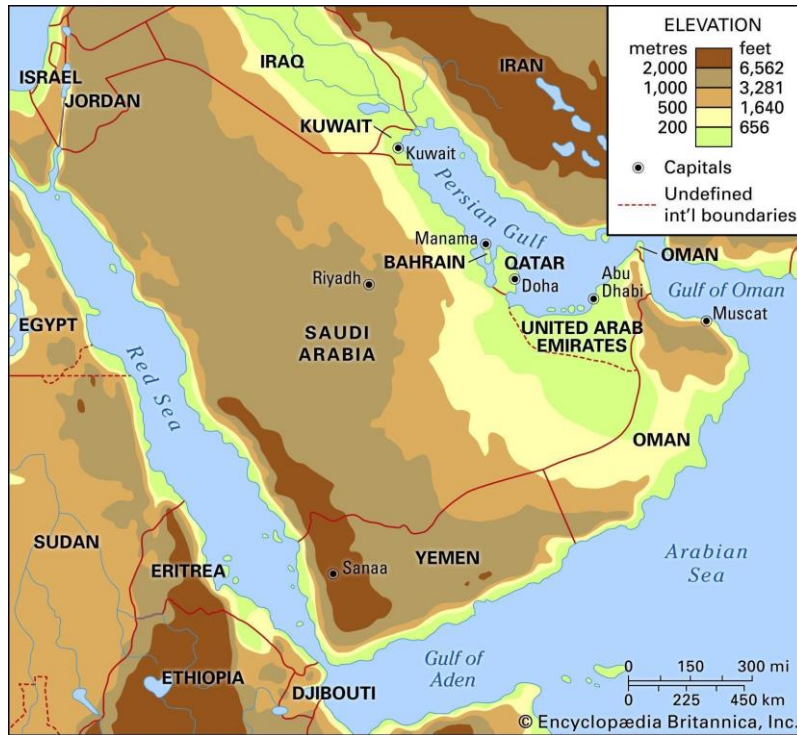
*Xung đột tiếp diễn sẽ tăng cường tàn phá Yemen và có nguy cơ ảnh hưởng đến hòa bình, an ninh tại khu vực Trung Đông. Vì vậy, với tư cách là một tổ chức gìn giữ hòa bình và an ninh của thế giới, LHQ cần phải tìm cách giải quyết xung đột này, hoặc ít nhất là ngăn chặn tình trạng leo thang của xung đột. Để làm được điều này, LHQ cần phải thay đổi cách tiếp cận vấn đề cũ mà vốn đã kéo dài xung đột chính trị nội bộ Yemen một cách không cần thiết, và đóng băng nhiệm vụ dàn xếp chính trị; làm sâu sắc thêm sự phân hóa chính trị trong nước; và gia tăng bạo lực ở một số vùng của đất nước. Thay vào đó, LHQ cần phải là một cơ chế hợp tác điều hòa một cuộc đối thoại khu vực mang tính toàn diện giữa các chủ thể địa phương với nhau, giữa những chủ thể địa phương với các bên quốc tế chủ chốt, và giữa các bên quốc tế chủ chốt với nhau nhằm giảm bớt tình trạng căng thẳng hiện tại mà từ đó có thể bổ sung cho tiến trình hòa bình tại Yemen.*

-----

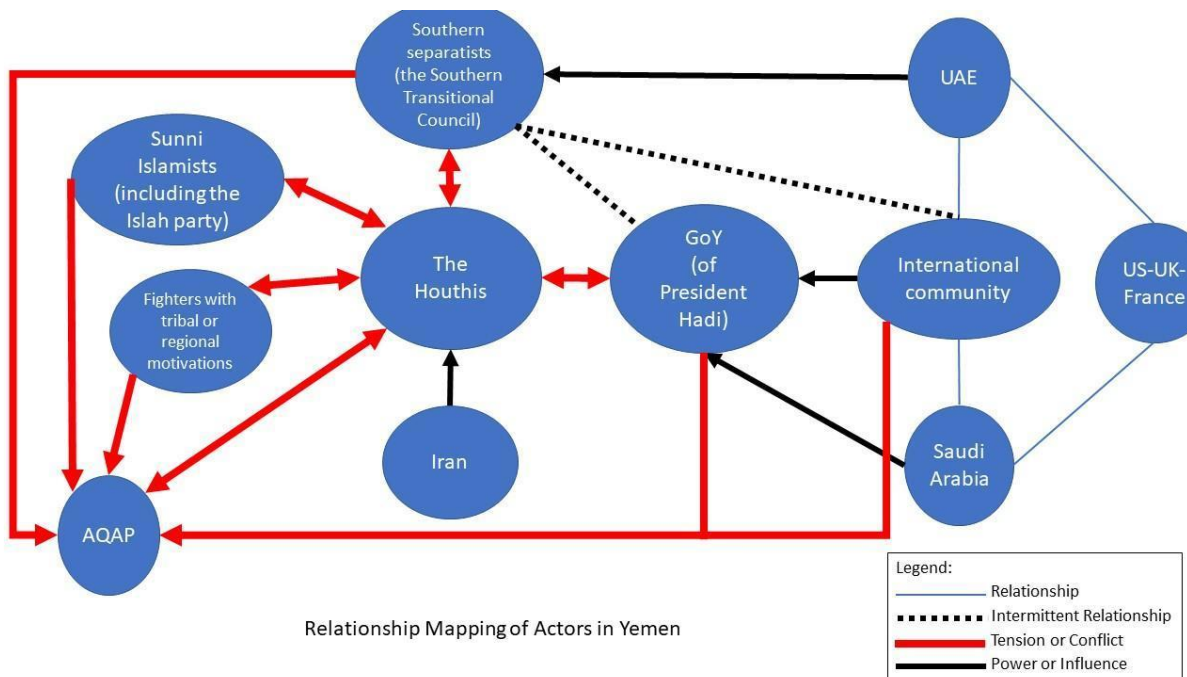


**Phạm Minh Khang** là sinh viên năm 4 của khoa Quan hệ Quốc tế, Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Tp. HCM. Lĩnh vực nghiên cứu của Khang tập trung vào An ninh Con người, Nhân quyền, và các hoạt động của Liên Hợp Quốc.

## Phụ lục A Bản đồ Bán đảo Ả Rập



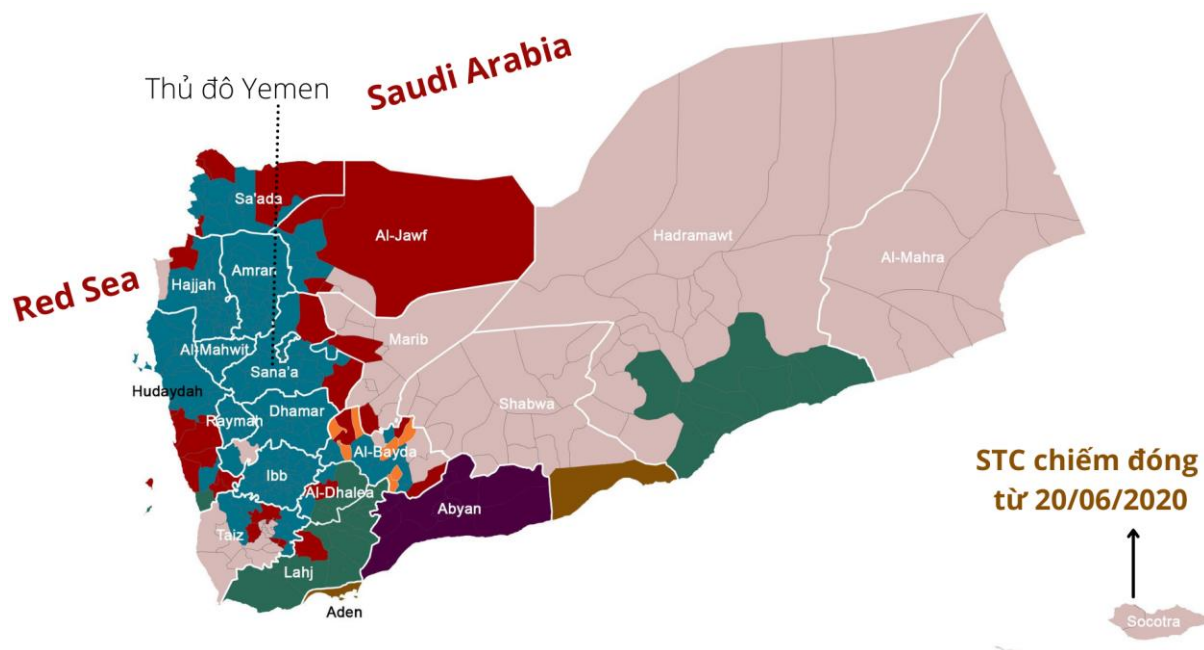
## Phụ lục B Bản đồ Mối quan hệ giữa các chủ thể trong cuộc xung đột Yemen









## Phụ lục C

Bản đồ khu vực chiếm đóng và tranh chấp của các chủ thể địa phương tại Yemen  
(tham khảo có chỉnh sửa từ *The Sana'a Center For Strategic Studies 2019*)






### Chú thích

#### Khu vực chiếm đóng

-  Chính phủ được quốc tế công nhận Abd-Rabbu Mansour Hadi (Ả Rập Xê-út hậu thuẫn)
-  Lực lượng Houthi
-  Southern Transitional Council (STC) (UAE hậu thuẫn)
-  Các lực lượng nhỏ lẻ khác

#### Khu vực tranh chấp

-  Giữa Lực lượng Houthi và Chính phủ được quốc tế công nhận Abd-Rabbu Mansour Hadi
-  Giữa Southern Transitional Council và Chính phủ được quốc tế công nhận Abd-Rabbu Mansour Hadi
-  Giữa Lực lượng Houthi, Chính phủ được quốc tế công nhận Abd-Rabbu Mansour Hadi, và một nhánh khủng bố của al-Qaeda - AQAP

## Phụ lục D

Bảng tóm tắt những nỗ lực hòa giải của LHQ trong xung đột Yemen (giai đoạn 2011-2019)

Giai đoạn	Năm	Hòa giải viên	Kết quả
Từ chuyển giao quyền lực sang can thiệp (2011–2016)	2011	Jamal Benomar (UN), GCC	Sáng kiến của Hội đồng Hợp tác Vùng vịnh và Cơ chế Thực hiện (GCC Initiative and its Implementation Mechanism)
	2014	Jamal Benomar (UN)	Kết luận NDC
	2015	Ismail Ould Cheikh Ahmed (UN), John Kerry (US)	Đàm phán Hòa bình Geneva
	2016	Ismail Ould Cheikh Ahmed (UN), John Kerry (US)	Đàm phán Hòa bình Kuwait
Nối lại các cuộc đàm phán (2018-Nay)	2018	Martin Griffiths (UN)	Thỏa thuận Stockholm
	2019	Martin Griffiths (UN)	Thỏa thuận Riyadh