

# **LIÊN MINH CHÂU ÂU – TỪ HỢP TÁC CHÍNH TRỊ ĐẾN MỘT CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CHUNG (1950 - 1992)**

**Ths. Bùi Hồng Hạnh**

*Khoa Quốc tế học Đại học KHXH & NV*

Thế giới đã và đang chứng kiến sự ra đời và lớn mạnh của một chủ thể hết sức đặc biệt, Liên minh Châu Âu (EU). Việc nghiên cứu lịch sử hình thành và ra đời của chủ thể đặc biệt này là sự cần thiết trong nghiên cứu về quan hệ quốc tế.

Theo lý thuyết về quan hệ quốc tế, chủ thể chính tham gia quan hệ quốc tế là các quốc gia, các tổ chức quốc tế... Sự đặc biệt của EU thể hiện ở chỗ, EU không phải là một quốc gia cũng không phải là một tổ chức quốc tế. Trong tiến trình nhất thể hoá, EU đã thống nhất về mặt kinh tế và đang trên con đường hội nhập chính trị. Việc ra đời Chính sách Đối ngoại và An ninh chung năm 1992 đã thể hiện tham vọng của các nước thành viên trong tiến trình xây dựng một châu Âu thống nhất, đồng thời cũng tạo ra cho các đối tác của EU, cũng như các nhà nghiên cứu về chủ thể này thêm những vấn đề cần nghiên cứu. Vậy quan hệ với EU sẽ là quan hệ với 25 nước thành viên riêng rẽ hay với tư cách là một chủ thể thống nhất? Tìm hiểu về quá trình hình thành chính sách đối ngoại chung

của EU sẽ góp phần làm rõ hơn sự đa dạng và phức tạp trong quan hệ quốc tế hiện nay.

## **1. Ý tưởng đầu tiên**

Sau Thế chiến thứ Hai, vào những năm cuối thập niên 40 đầu thập niên 50, chiến tranh lạnh giữa hai hệ thống XHCN và TBCN đang leo thang. Tại châu Âu, chính phủ Mỹ vẫn cố gắng thiết lập ảnh hưởng đối với các nước phương Tây bằng kế hoạch Marshall và thành lập Tổ chức hiệp ước Bắc Đại Tây Dương - NATO (1949). Còn các nước Tây Âu, dù phải dựa vào Mỹ do những khó khăn về kinh tế thời kỳ hậu chiến, song vẫn tìm cách duy trì và bảo vệ lợi ích của mình, chống lại sự khống chế của Mỹ. Năm 1949, hai nước Đức được thành lập và phát triển theo hai hướng hoàn toàn trái ngược, khi đó vấn đề thống nhất và ký hoà ước với Đức trở nên xa vời và hầu như chưa có triển vọng tiến triển. Ở châu Á chiến tranh Triều Tiên bùng nổ, thực chất đây cũng là sự đối đầu giữa hai phe nên cũng có những tác động nhất định đến khu vực châu Âu. Tình hình thế giới

căng thẳng, một cuộc khủng hoảng mới ở châu Âu có khả năng xảy ra.

Tháng 9/1950, tại Hội đồng NATO, Mỹ đã chính thức gợi ý vấn đề tái vũ trang Tây Đức. Ngay sau đó chính phủ Mỹ đã cụ thể hoá ý định này bằng kế hoạch Spofford, bộc lộ rõ ràng ý đồ tái vũ trang Tây Đức dưới quyền kiểm soát của NATO.

Vấn đề thành lập quân đội Tây Đức khi đó vẫn bị dư luận Tây Âu đặc biệt là nhân dân Pháp phản đối. Chính phủ Pháp đã bác bỏ kế hoạch đó và phủ quyết việc Tây Đức gia nhập NATO. Giới cầm quyền nước Pháp lo ngại sự trỗi dậy của nước Đức, không muốn thấy nước Đức quá mạnh và vượt khỏi vòng kiểm soát của họ. Chính vì vậy, tháng 10/1950, Thủ tướng Pháp Pléven đã đưa ra kế hoạch thành lập Cộng đồng Phòng thủ Châu Âu (European Defence Community - EDC). Mục đích của Kế hoạch Pléven là thành lập một Quân đội Châu Âu (European Army), trong đó các nước thành viên sẽ gửi lực lượng quân đội tham gia, dưới sự chỉ huy của Bộ trưởng Phòng thủ Châu Âu có tính chất siêu quốc gia (supranational authority).<sup>1</sup> Đồng thời EDC cũng sẽ có các cuộc họp thường xuyên để nguyên thủ các nước thành viên phối hợp hành động trong chính sách đối ngoại.

Nếu dự án về việc xây dựng lực lượng quân sự châu Âu được thực hiện thì các nước thành viên sẽ không thể duy trì một chính

sách đối ngoại hoàn toàn độc lập. EDC sẽ trở thành đại diện chung cho các nước thành viên trước cộng đồng quốc tế, có tư cách tham gia các hiệp định phòng thủ và tham gia các tổ chức quốc tế. Ngoài ra, việc thành lập quân đội chung sẽ đặt ra những yêu cầu về đào tạo, huấn luyện quân đội và quan trọng hơn cả là cần có một ngân sách chung để chi trả cho các hoạt động trên. Như vậy, có thể nói Kế hoạch Pléven là ý tưởng đầu tiên về một chính sách phòng thủ và đối ngoại chung cho châu Âu.

Năm 1951, Cộng đồng Than & Thép chính thức được thành lập. Một năm sau (1952) Hiệp ước thành lập EDC cũng được ký kết tại Paris, tuy nhiên sau đó EDC vẫn chỉ là “một kế hoạch trên giấy”.

Có thể thấy, mục đích của Kế hoạch Pléven là kiểm soát việc tái thiết lập quân đội Tây Đức và đưa nước này vào hệ thống khối quân sự của phương Tây với điều kiện Pháp vẫn có thể kiểm soát và duy trì vai trò lãnh đạo của mình ở Tây Âu. Theo kế hoạch này, Tây Đức có thể gia nhập với một số đơn vị nhỏ lẻ, chịu sự lãnh đạo của một cơ quan quyền lực siêu quốc gia. Giới cầm quyền Tây Đức phản đối việc tham gia Quân đội Châu Âu với những điều kiện mà Kế hoạch Pléven đưa ra và cương quyết đòi phải được bình đẳng với Pháp, tương xứng với khả năng kinh tế và quân sự của Đức. Lúc này, nhiều nước Tây Âu khác, đặc biệt là các nước chưa tham gia Cộng đồng Than & Thép như Anh, cũng muốn ngăn chặn ý đồ nắm giữ vị trí lãnh đạo của Pháp trong Quân đội Châu Âu. Bên cạnh

<sup>1</sup> <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/r00001.htm> (11/2004)

đó, Mỹ lại coi Tây Đức là một trong những đồng minh Tây Âu tiềm năng nên cũng ủng hộ lập trường của Tây Đức, bác bỏ Kế hoạch Pléven. Tiến trình thương lượng về việc thành lập quân đội chung kéo dài gần hai năm, cuối cùng Pháp bị cô lập nên buộc phải nhượng bộ. Năm 1954, Quốc hội Pháp đã chính thức bác bỏ việc thành lập EDC.

## 2. Hợp tác chính trị châu Âu (European Political Cooperation - EPC)

Sau sự thất bại của EDC năm 1954, tư tưởng nhất thể hoá Tây Âu về mặt quân sự, chính trị không được ủng hộ, các nước này đều tập trung vào mục tiêu phát triển kinh tế nhằm tập hợp lực lượng thống nhất châu Âu, đồng thời tách dần khỏi phạm vi ảnh hưởng của Mỹ. Các tổ chức kinh tế lần lượt ra đời: Cộng đồng Than & Thép (1951), Cộng đồng Năng lượng Châu Âu, Cộng đồng Kinh tế Châu Âu - EC (1957). Năm 1965 hợp nhất ba tổ chức trên thành lập Cộng đồng Châu Âu. Với mục tiêu phát triển kinh tế, các nhà lãnh đạo Tây Âu đặt ưu tiên cho các chính sách kinh tế nội Khối, thúc đẩy hợp tác và hội nhập về phương diện kinh tế, thiết lập một thị trường chung. Chính vì vậy, vấn đề về chính sách đối ngoại chung hầu như không được đề cập tới.

Tuy nhiên, tất cả đều nhận thấy một điều hiển nhiên rằng, việc phát triển một thị trường chung, thực hiện mục tiêu nhất thể hoá châu Âu, tất yếu sẽ tạo nên những vấn đề đòi hỏi phải hợp tác chính trị và có những

chính sách đối ngoại chung. Năm 1969, tại Hội nghị Thượng đỉnh Hague, các nước thành viên EC đã quyết định xem xét việc đưa ra một chính sách đối ngoại chung. Bản Báo cáo Davignon đưa ra những phân tích về các phương thức hợp tác chính trị, được công bố tại Hội nghị Thượng đỉnh Luxembourg năm 1970, đã đánh dấu sự ra đời của EPC (Europe Political Cooperation) – Hợp tác Chính trị Châu Âu.

Khi đó, EPC không được thiết lập bằng một hiệp ước, nói cách khác, EPC không có một thể chế hoạt động chính thức. Các thành viên tham gia EPC đều trên cơ sở tự nguyện, vẫn duy trì các chính sách cũng như các hoạt động đối ngoại một cách độc lập. Chính vì vậy, EPC hoạt động chưa thực sự có hiệu quả và chưa thể hiện được chính sách đối ngoại chung của EC.

Năm 1974, các hoạt động của EPC được hỗ trợ phần nào khi Hội đồng Châu Âu được thành lập, tạo điều kiện cho các nguyên thủ quốc gia gặp gỡ, trao đổi và phối hợp chính sách đối ngoại với nhau.

Tuy nhiên, sau 17 năm, EPC mới có một cơ sở pháp lý và một thể chế hoạt động chính thức. Năm 1986, EPC đã được chính thức công nhận trong Đạo luật Châu Âu thống nhất (Single European Act). Theo đạo luật này, mục tiêu của EPC bao gồm tất cả các vấn đề về chính sách đối ngoại chung liên quan đến các lợi ích chung. Các nước thành viên cũng khẳng định sẽ “nỗ lực tham gia

thiết lập và thực hiện chính sách đối ngoại chung của EC".<sup>2</sup>

Thông qua EPC, các nhà hoạch định chính sách EC cố gắng tập trung giải quyết những vấn đề thường gặp trong giai đoạn đầu của tiến trình nhất thể hoá, đó là: Yêu cầu thiết lập một cơ sở pháp lý toàn diện; Đảm bảo tính dân chủ giữa các thành viên và đạt được sự cân bằng giữa hiệu quả của một chính sách đối ngoại chung với việc tôn trọng chủ quyền quốc gia. Song có thể thấy, đặc trưng chính sách đối ngoại thời kỳ này là sự thiếu trọng tâm, thiếu sự dẫn dắt, khiến các đối tác không tin tưởng vào một chính sách đối ngoại chung của EC.

### **3. Chính sách Đối ngoại và An ninh chung của Liên minh Châu Âu (The EU Common Foreign and Security Policy - CFSP)**

Đầu thập niên 90, chiến tranh lạnh kết thúc đã làm thay đổi toàn bộ cục diện quan hệ quốc tế. Hàng loạt các sự kiện như giải thể Liên bang Xô viết, sự tan rã của Liên bang Nam Tư, thống nhất nước Đức... đã có tác động mạnh mẽ đến cộng đồng các nước Tây Âu. Lúc này EC đã được củng cố với ba lần mở rộng từ 6 thành viên lên 12 thành viên. Những tác nhân bên ngoài cùng với các yếu tố nội tại buộc EC phải củng cố và cải cách chính sách đối ngoại chung nhằm nâng cao vai trò của EC trên trường quốc tế.

Thêm vào đó, cuộc chiến tranh vùng Vịnh năm 1990 – 1991 đã lật tẩy màn gió vẫn che phủ lên những bất đồng về quan điểm đối ngoại giữa các thành viên EC, khiến các nước thành viên bộc lộ những phản ứng khác nhau. Anh vẫn tích cực ủng hộ Mỹ sử dụng vũ lực, Pháp lại muốn giải quyết xung đột bằng biện pháp ngoại giao. Đức đang vướng bận với việc thống nhất đất nước, Tây Ban Nha, Bỉ và một số nước giữ thái độ cầm chừng, không cho lực lượng hải quân tham chiến, còn một số nước khác như Ailen lại giữ thái độ trung lập. Ngoại trưởng Bỉ thậm chí còn phát biểu rằng, sự đối lập trong chính sách đối ngoại của các thành viên EC đã chứng tỏ: "Cộng đồng Châu Âu là một tên khổng lồ về kinh tế, một chú lùn chính trị và là một con sâu về quân sự".<sup>3</sup> Sự bất đồng trong quan điểm về cuộc chiến Iraq đã buộc EC phải xem xét lại chính sách đối ngoại của mình và thêm một lần khẳng định sự cần thiết có một bộ máy mang tính thể chế giúp EC hoạt động với tư cách là một tổ chức thống nhất.

Năm 1992, Hiệp ước Maastricht hay còn gọi là Hiệp ước Liên minh Châu Âu đã được thông qua và bắt đầu có hiệu lực từ năm 1993, EC được đổi thành Liên minh Châu Âu – European Union (EU). Theo Hiệp ước này, EPC đã được thay thế bằng Chính sách Đối ngoại và An ninh chung EU (The EU Common Foreign and Security Policy - CFSP). CFSP là trụ cột liên chính phủ thứ hai trong ba trụ cột của EU (Trụ cột thứ nhất là

<sup>2</sup> <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/ivb/r00001.htm> (11/2004)

<sup>3</sup> New York Times, 25/01/1991

Cộng đồng Châu Âu, trụ cột thứ ba là Tư pháp và Các vấn đề nội bộ) của EU. Đây là quyết định quan trọng đối với sự phát triển chính sách đối ngoại chung của EU.

Hiệp ước Liên minh Châu Âu đã đề 5 mục tiêu cơ bản của CFSP: Bảo vệ những giá trị chung, những lợi ích căn bản của EU; Tăng cường an ninh cho EU; Duy trì hoà bình và củng cố an ninh quốc tế; Thúc đẩy hợp tác quốc tế; Thúc đẩy dân chủ, pháp quyền và nhân quyền.<sup>4</sup>

CFSP bao gồm vị thế chung, phối hợp hành động giữa các thành viên và có chiến lược chung của EU. Tổng Thư ký Hội đồng Châu Âu là đại diện cho CFSP, ngoài ra còn có các đại diện ngoại giao đặc biệt được chỉ định của EU tại một số khu vực như Trung Đông, Đông Âu...

Với CFSP, EU được coi là một chủ thể thống nhất trong quan hệ quốc tế. So với EPC, CFSP đã thể hiện sự cam kết mạnh mẽ hơn giữa các nước thành viên EU trong việc hoạch định một chính sách đối ngoại và an ninh chung, từ đó có thể tiến đến một chính sách phòng thủ chung. Không dừng lại ở việc trao đổi, tham kiến giữa các nước thành viên, CFSP đã có một cơ chế cụ thể cho việc phối hợp hành động giữa các thành viên. Việc tiến hành các hoạt động liên quan đến CFSP đều được quyết định thông qua đa số biểu quyết tại Hội đồng Châu Âu. Như vậy có thể coi CFSP là một bước tiến trong tiến trình nhất

thể hoá của EU, từ hợp tác chính trị đến một chính sách đối ngoại chung.

So với các liên kết khu vực khác, rõ ràng EU đang thể hiện sự vượt trội về hiệu quả hoạt động nội Khối và sự liên kết chặt chẽ giữa các nước thành viên. Những động thái mới đây như việc mở rộng EU, thúc đẩy sự hoàn thiện của các thể chế, không những tiếp tục chứng tỏ sức sống mạnh mẽ của mô hình liên kết này mà còn thể hiện một tầm ảnh hưởng lớn hơn của EU trên trường quốc tế. Tuy vậy, để sự hợp tác nội Khối tiếp tục đạt được thực chất hơn cũng như nâng cao vai trò của EU với tư cách một tổ chức có sức mạnh và tiếng nói trong việc giải quyết các mâu thuẫn trên thế giới, EU cần có những nỗ lực lớn hơn nhằm đưa các chương trình đã đặt ra đi vào đời sống chính trị và kinh tế của EU một cách nhanh chóng và hiệu quả.

---

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH

1. European Commission (1996): The European Union's Common Foreign and Security Policy, Belgium.
2. European Commission (2004): A World Player - The European Union's External Relations, Belgium.
3. John McCormick (2002): Understanding the European Union - A Concise Introduction, Palgrave, London.
4. Website: [http:// europa.eu.int](http://europa.eu.int)

---

<sup>4</sup> European Commission (1996): The European Union's Common Foreign and Security Policy, Belgium, p.3.