

Chiến lược toàn cầu của Liên minh châu Âu là gì?

Thứ năm, 26 Tháng 1 2017 01:49

Tháng 6/2016, Liên minh châu Âu (EU) đã hoàn thành việc xây dựng một chiến lược toàn cầu mới về chính sách đối ngoại và an ninh chung. Tại thời điểm Brexit và sự gia tăng của chủ nghĩa dân túy, chiến lược toàn cầu đã cho phép nêu rõ lịch trình thay đổi của EU.



Vào thời điểm Brexit và sự nổi lên của chủ nghĩa dân túy, chiến lược toàn cầu nêu rõ lịch trình biến đổi của EU. Mặc dù, dựa trên các nguyên tắc xuyên suốt của chính sách đối ngoại châu Âu, tài liệu này mang lại một điểm mới là thực sự biến việc tái tập trung của nó vào các lợi ích thu nhập của EU và của công dân EU, theo đó, cho phép vượt qua khái niệm quá hời hợt của “sức mạnh mềm” và gọi EU với khái niệm “sức mạnh thông minh”.

Ngày 23/6/2016, cử tri Vương Quốc Anh đã bỏ phiếu ủng hộ Brexit với số phiếu 51,9% và trở thành thành viên đầu tiên của EU mở ra tiến trình “ra khỏi EU”. Ngày 28/6/2016: Cao ủy Liên minh châu Âu về đối ngoại và chính sách an ninh, Federica Mogherini trình lên Hội đồng châu Âu chiến lược toàn cầu mới của EU về chính sách đối ngoại và an ninh. Một loạt biến cố trái ngược trong vòng năm ngày, một bên là triển vọng của một Liên minh luôn không được lòng dân và không được thụ hưởng, một bên là toán tính giành vai trò lớn hơn trên trường quốc tế. Ngay cả ta đã đưa ra giải thuyết rằng Cao ủy đã hoãn lại việc đưa ra sáng kiến của mình trong trường hợp “đồng ý” của người dân Anh đối với Brexit để có thời gian nghiên cứu kết quả lịch sử này. Khác xa so với điểm này, Federica Mogherini đã đi trước, chính xác là để giữ một tín hiệu về sự thông suốt và dự kiến về tương lai, và mặc dù bỏ một tầm nhìn không thể tránh khỏi do sự kiện Brexit.

Sáu tháng sau, Vương Quốc Anh vẫn không đưa ra tiến trình chính thức ra khỏi EU dự kiến theo điểm 50 của Hiệp ước với EU, trong khi Hội đồng Bộ trưởng EU đã thông qua một loạt các biện pháp tham vọng trong việc thực hiện chiến lược toàn cầu. Đã đến lúc không chỉ để kích thích tăng trưởng của EU mà còn có một ý chí đi lên dựa trên một tập duy chiến lược đối mới. Điều này ngày càng trở nên cấp bách hơn đối với sự bấp bênh thực tế và tính chất của đối tác xuyên Đại Tây Dương phát sinh sau chiến thắng của Donald Trump tại Mỹ ngày 9/11/2016. Tầm quan trọng này, chiến lược toàn cầu đã góp phần đặt ra (cùng như đặt lại) vấn đề quy định tập thể chiến lược của EU, hiện vẫn tiếp tục nên tranh luận về hướng tiếp theo.

Chiến lược toàn cầu đã mang lại điều gì khi đáp lại chủ đề về lợi ích của bên của EU với vai trò là cường quốc khu vực, và liệu nó có trở thành đòn bẩy trong việc khẳng định vai trò của EU trên trường quốc tế, ở thời điểm mà Mỹ biến thành người chủ huy tột cao? Chiến lược này ban đầu nhằm mục tiêu lập đày khoàng trường chiến

lưu trong một thị trường đang thay đổi (I) và đây cũng là một công cụ chính trị hướng vào hành động (II).

I. Chiến lược toàn cầu: Bù đắp khoảng trống chiến lược trong một thị trường đang thay đổi

Chúng ta hãy xem xét triển vọng của việc xác định những lợi ích chiến lược của EU trong tương lai và chuyển từ “chính sách đa phương hiệu quả” sang “chính sách thực dụng có nguyên tắc”.

Chính sách chung và các lợi ích chiến lược của EU

Môi trường địa chính trị của EU đã biến chuyển nhanh chóng trong 10 năm trở lại đây. Chưa kể đến sự kiện này còn kèm theo sự thích nghi thực sự của tổ chức duy logic chiến lược. Tài liệu tham khảo đầu tiên là Chiến lược An ninh châu Âu, đã được thông qua năm 2003, thời điểm châu Âu đang chia rẽ sâu sắc về chiến tranh tại Iraq và đặt ra nỗ lực hòa giải giữa các thành viên đang bị chia rẽ. Nhìn từ quan điểm này, điểm nổi bật của văn bản là sự ngại ngùng trước sự gia tăng của các cuộc xung đột và tiến bộ rõ ràng, mặc dù lúc đó mọi dấu hiệu khủng bố ngày 11/9/2001. Trong văn bản, EU muốn vận động tại khu vực láng giềng châu Âu, “một tập hợp các quốc gia được quản trị tốt, với họ chúng ta có thể có mối quan hệ gần gũi hơn”, sự ngại ngùng nêu trên không chỉ ra chính xác những phương tiện để đạt được điều đó, nếu như không phải là chính sách rõ ràng, vận hành nhanh chóng khi các quốc gia thành viên có cảm thấy nguy hiểm. Ngoài ra, nó xác định các mối đe dọa về an ninh công cộng, nhưng chỉ xác định các nguyên tắc hành động chung để đối phó với những mối đe dọa đó. Trong năm 2008, các nhà hoạch định chính sách châu Âu tập trung vào việc soạn thảo một báo cáo thực hiện Chiến lược An ninh châu Âu nhằm hoàn thiện những thiếu sót của văn bản ban đầu và tính tại những mối đe dọa an ninh mới: an ninh mạng, an ninh hàng hải, biến đổi khí hậu. Tài liệu này tỏ ra hài hòa hơn với môi trường chiến lược, nhưng có một sự chia rẽ trong 28 thành viên ở giai đoạn đầu của rõ ràng về các vấn đề quan trọng (tiến trình hòa bình tại Trung Đông, quan hệ EU-NATO, các quan hệ với Nga) khiến các cuộc thảo luận trở nên khó khăn cho tới khi thông qua văn bản vào tháng 12/2008. Từ đó, châu Âu muốn tập trung vào các chủ đề chuyên biệt với sự đồng thuận mạnh mẽ để vượt qua sự nhậy cảm mang tính quốc gia. Chiến thuật này có lợi ở chỗ mang lại một sự thành công nổi bật của ngoại giao châu Âu như bình thường hóa đối thoại giữa Serbia và Kosovo, đấu tranh chống cướp biển tại vùng biển Somalia hoặc hiệp định hạt nhân với Iran được EU đàm phán nhân danh nhóm E3+3 (Đức,

Pháp, Vương Quốc Anh + Trung Quốc, Mỹ và Nga).

Từ năm 2008, sự ép chính trị và địa chính trị lên EU gia tăng choa tăng có: khủng hoảng tài chính rồi khủng hoảng đồng euro (từ năm 2008), mùa Xuân Ả Rập (2010-2011) ban đầu đẩy cao tăng nhưng rồi nhanh chóng gây lo ngại, chiến lược xoay trục của Mỹ sang châu Á (2009) và sự rút lui tăng bước của Mỹ không chỉ ở châu Âu mà cả Trung Đông, sự ép gia tăng của Nga tại khu vực xung quanh châu Âu với các cuộc khủng hoảng tại Gruzia (2008) rồi Crimea (từ năm 2014), các cuộc xung đột tại Libya, Yemen và đặc biệt là tại Syria, dãn tại một cuộc khủng hoảng tại nền choa tăng có, cũng như sự gia tăng nguy cơ và các vấn đề khủng bố. Ngày hôm nay, trong EU còn diễn ra những thay đổi lớn về thể chế với việc thực hiện hiệp ước Lisbon năm 2009, dãn tại việc hình thành và trí Cao ủy châu Âu và chính sách đối ngoại và an ninh chung và Cơ quan châu Âu về hoạt động đối ngoại (cách gọi khác thông thường với Bộ Ngoại giao của EU xuất phát từ Hiệp ước Lisbon theo sáng kiến của Vương Quốc Anh).

Biên động quốc tế và phát triển về thể chế này dường như đòi hỏi EU phải xác định lợi ích chiến lược của mình. Tuy nhiên, Cao ủy đầu tiên của châu Âu về chính sách đối ngoại và an ninh chung, Catherine Ashton, đã muốn tránh công việc trực tiếp này để tập trung vào việc thiết lập Cơ quan châu Âu về hoạt động đối ngoại và các ưu tiên dài hạn như quan hệ với các quốc gia xung quanh châu Âu và tăng cường quan hệ với các đối tác chiến lược của EU, nên cũng không tập trung vào việc soạn thảo những tài liệu chiến lược. Như với nước Pháp, nước này đã thông qua cùng thời điểm hai cuốn sách trắng về an ninh và quốc phòng quốc gia, trong năm 2008 và 2013, phản ánh nhu cầu thích ứng với một thế giới thay đổi. Đây là lý do mà người thay thế bà Catherine Ashton, Federica Mogherini, thực hiện công việc lớn này ngay sau khi được bổ nhiệm (tháng 11/2014).

Từ “chính nghĩa đa phương hiệu quả” sang “chính nghĩa thực dụng có nguyên tắc”

Tiếp theo việc công bố chiến lược toàn cầu trong bối cảnh không được dự đoán bất ngờ do truyền thông mới tập trung đưa tin sự kiện nước Anh trưng cầu dân ý về Brexit, một yêu cầu cần tính đến: Đó là sự phân tích tính thiết thực của tài liệu đối với chính phủ cũng như với xã hội dân sự. Điều này không mang lại ngay được lợi ích trực tiếp, cũng như tiến trình tham khảo ý kiến các quốc gia thành viên, thay vì đàm phán, ban đầu đã tạo nên một sự ngại về thể chế các quốc gia châu Âu. Công việc này đã được các nhóm công tác của bà Federica Mogherini đi đầu hành,

đặc biệt là cố vấn đặc biệt của bà, Nathalie Tocci (phó giám đốc Viện Quan hệ Quốc tế Roma), và Cố vấn châu Âu về hoạt động đối ngoại, với gần 50 sự kiện được tổ chức, các điểm tiếp xúc, gặp gỡ trong các cuộc gia thành viên và Ủy ban châu Âu, và một trang web dành riêng cho dịp này. Vào tuần công bố, đối diện của các cuộc gia thành viên đã có cơ hội tham khảo bản dự thảo văn bản tại một phòng họp kín đảm bảo an ninh để hoàn thành văn bản với các chủ đề nhạy cảm nhất. Những trợ ngại của hai hoạt động trước đã được tránh và đã cho phép từng công tình thần thích nghi của các cuộc gia thành viên cũng như việc thông qua một tài liệu đầy đủ, chính xác và tham vọng.

Năm ưu tiên được xác định trong chiến lược toàn cầu và bản chất không phải là đòi hỏi những được tập trung vào Liên minh và các lợi ích của công dân. Nó là kết quả của một cách tiếp cận ít bị ảnh hưởng hơn với ý thức hệ, dựa trên những giá trị và thực tế hơn, dựa trên những lợi ích, nhận mạnh vào ý tưởng “giá trị của bản của chúng ta là gần với lợi ích của chúng ta”. Sự thái độ như này những quan trọng chúng ta nhận thức về một thực tế mới tại châu Âu, đặc biệt do các cuộc tấn công khủng bố mới đây và để giúp trả giúp cho chúng ta có của Pháp vào tháng 11/2015 theo điều khoản hợp trợ lẫn nhau điều 42.7 của Hiệp ước về EU). Điều này cũng được phản ánh bởi sự tương phản về giọng điệu giữa các văn bản của năm 2003 và năm 2016, như đầu đề (văn bản năm 2003: "Một châu Âu an ninh trong một thế giới tốt hơn"; văn bản năm 2016: "Tầm nhìn được chia sẻ, hành động chung: một châu Âu mạnh hơn"), câu đầu tiên (văn bản năm 2003: "Châu Âu đã cho bao giờ phần thành công như an ninh, tự do như vậy"; văn bản năm 2016: "Chúng ta cần phải có một châu Âu mạnh hơn") hoặc phân tích bối cảnh (văn bản năm 2003: Một "cuộc tấn công quy mô lớn chúng tôi một trong những cuộc gia thành viên là khó xảy ra"); văn bản năm 2016: "Liên minh của chúng ta đang bị đe dọa".

Như vậy, an ninh của Liên minh trở thành ưu tiên hàng đầu, đồng thời kéo theo một khả năng tấn công và phòng vệ. Điều này được thể hiện bởi nhu cầu từng công công cấu trúc kiểm soát khủng hoảng của EU, trang bị khả năng vũ dân sự và quân sự phù hợp và bổ sung đầy đủ với NATO, cũng như từng công công nghiệp quốc phòng châu Âu để hợp lý hóa giá thành và khuyến khích sự hiệp đồng. Mọi liên hệ giữa chính sách đối nội và đối ngoại, cũng như một vai trò quan trọng ngày càng lớn để đối phó hiệu quả hơn với những thách thức như đầu tranh chúng ta nhận được khủng bố hoặc an ninh mạng văn đòi hỏi sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan quốc gia và châu Âu.

Đồng thời, sự tiếp cận chung đối với láng giềng của EU đã có sự phát triển. Ý chí hội hão huy được nêu ra trong năm 2003 là thúc đẩy “một tập hợp quốc gia được quần trợ trợ” đã được thay thế bởi việc ông hệ số định của nhà nước và xã hội, trong mọi liên hệ với các Mục tiêu Phát triển bền vững.

Cách tiếp cận này có tham vọng ứng hợp các cấu trúc và quản trị trên gói và tăng cường mạng kinh tế-xã hội, không áp đặt một mô hình từ bên ngoài mà đưa vào các tác nhân địa phương. Nó đã được áp dụng trong bối cảnh chính sách mới của châu Âu với di chuyển các hiệp định đối tác được ký kết với 5 quốc gia tại châu Phi (Ethiopia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal) và Kế hoạch đầu tư ra nước ngoài của châu Âu nhằm thúc đẩy đầu tư tại các quốc gia đầu tư và chuyển tiếp. Một khác, chính sách đối ngoại của EU vẫn nổi bật với khuôn khổ duy nhất là thực hiện cách tiếp cận tích hợp các cuộc khủng hoảng và xung đột: Nhà tài trợ chính và trợ giúp nhân đạo và hợp tác phát triển, được trang bị các công cụ và ngoại giao và kiểm soát khủng hoảng (gần 10.000 người hiện đang được huy động) và không phải chịu khổ với cái mác hậu thuẫn dân, giá trị gia tăng của EU dường như là hiện nhiên, nhưng thành công của nó còn tùy thuộc vào khuôn khổ điều phối và tổ điều phối của Liên minh này.

Cuối cùng, những ưu tiên liên quan tới trật tự hợp tác khu vực và thúc đẩy chuyển đổi đa phương theo truyền thống là trung tâm hành động của EU, với tư cách là một tác nhân và ngoại giao. Trái với năm 2003, Chiến lược của năm 2016 trình bày chi tiết cách tiếp cận của châu Âu đối với các khu vực chính của thế giới dựa trên các nguyên tắc được thiết lập rõ ràng (các hành động của Nga tại Ukraine (2014) được xác định rõ ràng là một "sự vi phạm luật pháp quốc tế") và các mục tiêu chính xác. Chuyển đổi đa phương hiệu quả của năm 2003 trở thành chuyển đổi thực tế có nguyên tắc trong năm 2016. Quan trọng hơn, sự tê liệt của Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc và chiến tranh tại Syria, khiến việc tiến hành các cách trong quản trị quốc tế là điều cần thiết. Chiến lược đưa ra ý tưởng: Những tác nhân mới như xã hội dân sự hoặc lĩnh vực tư nhân, cần được đưa vào như một tác nhân quốc tế, phản ánh tình hình ngày càng lớn của chúng trong thế giới đang toàn cầu hóa của chúng ta.

II. Chiến lược toàn cầu: Một công cụ chính trị hàng đầu hành động

Bây giờ là phần giới thiệu ngắn gọn thực hiện chiến lược toàn cầu, và những bước tiến được thực hiện hàng đầu từ sự chuyển đổi chiến lược của EU.

Tư vấn bên ngoài thực hiện: Sự vận hành đang diễn ra

Hội đồng châu Âu đã có thông điệp giới thiệu chiến lược này vào ngày 28/6/2016,

những kết luận của Hội đồng Bộ trưởng Ngoại giao ngày 17/10/2016 hình thức hóa sự đồng thuận của các quốc gia thành viên với những lợi ích rõ ràng. Điều đó cho thấy, chiến lược này không chỉ có sự đồng thuận duy nhất với nội dung mà còn là khung nền tảng để một chính sách năng động và khả năng thực thi chính sách. Đây là một thông điệp mà Cao ủy nhân quyền tại nhiệm tham luận công khai của bà và vị chủ tịch này, dựa trên chương cuối cùng của chiến lược, "Tầm nhìn hành động", nó chắc chắn là một xích thâu những tài liệu trước đó. Với chính sách đối ngoại, trên thực tế, EU phụ thuộc vào sự đồng thuận mà nó tạo ra bên trong các quốc gia thành viên (quan điểm X và chủ đề Y) và sự kéo chính trị mà Ủy ban châu Âu đã kiên trì theo đuổi (các chính sách thông tin mới, phát triển... và chủ đề Y). Hai lý do tâm này sẽ dẫn tới tính trị liệu nó không được kèm theo mệnh lệnh chính trị và sự đồng thuận.

Là trình thực hiện chiến lược sẽ phức tạp làm độn bầy cho sự vận hành này. Nó dựa trên niềm tin của chiến lược và đòi hỏi phát triển các sáng kiến cụ thể với mục đích thực hiện báo cáo đầu tiên vào tháng 6/2017. Điều đó đòi hỏi bước nhảy vọt trong lĩnh vực an ninh và quốc phòng, cũng như một tài liệu chiến lược và sự biến đổi nhằm đưa khái niệm này vào trung tâm chính sách đối ngoại của EU, các biện pháp thực hiện nhằm thúc đẩy cách tiếp cận tích hợp trong việc đối phó với các cuộc xung đột, các chiến lược khu vực mới hoặc theo chủ đề (chương lợi ích nghề nghiệp không bị, sự kết nối, EU-châu Phi), cũng như ý muốn xét lại công tác truyền thông và EU.

Những bước tiến và sự thách thức chiến lược của EU

Sự trùng lặp giữa sự kiên trì của dân ý và Brexit và việc công bố chiến lược toàn cầu đã mở ra ý tưởng với một sự thúc đẩy mới có thể được truyền cho sự hợp tác châu Âu, đặc biệt trong lĩnh vực an ninh và quốc phòng nơi mà Anh đã thông tin xuyên là lực cản, nếu không muốn nói là đối lập. Hội nghị Thượng đỉnh Anh - Slovakia ngày 16/9/2016, hội nghị đầu tiên với sự tham gia của 27 thành viên trong khi Vương quốc Anh sẽ vẫn là thành viên đầy đủ của EU cho tới khi sự rút lui của nước này có hiệu lực, đã tham gia vào sự đồng thuận này.

Tuy nhiên, hội nghị này đã cho thấy một khi những lợi ích của các quốc gia thành viên, chủ yếu là ở Bắc Âu, bước đầu gặp gỡ trong việc tăng cường hợp tác và quốc phòng. Điều này cũng đã bước lên sự thay đổi và hỗ trợ tăng cường vận động liên tục với "các quốc gia NATO" và việc chấp nhận sự thách thức chiến lược của EU, bao gồm cả phạm vi ảnh hưởng của Mỹ. Cuộc tranh luận này dường như cho thấy hiện thực và thời

nào không công bằng, và vào thời điểm có các mối đe dọa an ninh hiện hữu đối với EU và sự trùng lặp tốn kém không thích hợp (còn nhớ lại rằng Mỹ chỉ có 4 loại tàu chiến trong khi EU có tới 29) và thậm chí trong khi Washington công gong thuyết phục châu Âu tự nhiên nằm nay trong việc thực hiện mục tiêu đóng góp 2% tổng sản phẩm quốc nội vào chi tiêu quốc phòng (trong EU chỉ có Pháp, Hy Lạp và Vương Quốc Anh là hoàn thành được mục tiêu này). Một tuấn trình phiên họp của Hội đồng Bộ trưởng ngày 14/11/2016, các nhà hoạch định chính sách châu Âu mặc dù đã nhận mạnh mẽ sự phân bổ ngân sách giữa EU và NATO và Tổng Thư ký NATO đã đón nhận một cách tích cực những ý tưởng này, nhưng sự ngại vực vẫn còn đó. Tuy nhiên, việc ông Donald Trump đưa ra Tổng thống Mỹ sẽ gieo rắc sự bất bình chiến lược và mục đóng góp của Mỹ vào các thiết kế xuyên Đại Tây Dương và tăng cường sự bất đồng trong đàm phán.

Trong khoảng thời gian từ 14/11 tới 6/12/2016, EU thông qua một gói các biện pháp đáng chú ý trong lĩnh vực an ninh và quốc phòng dựa trên 3 trục chính:

- Một kế hoạch thực hiện về an ninh và quốc phòng xác nhận mục đích tham vọng được đưa ra bởi các EU tập trung vào hoạt động phòng vệ, việc triển khai và hợp tác, đưa xuất các hoạt động có thể nhằm tăng cường các công cụ sẵn có: như đưa ra chương trình triển khai 6 tháng của châu Âu về quốc phòng nhằm phát triển các chương trình về khả năng chung, điều chỉnh về cấu trúc quân sự trong kiểm soát không phận bao gồm việc tăng cường sự hiệp đồng dân sự-quân sự (EU hiện có 5 phái đoàn quân sự được triển khai tại biên giới Trung Đông, trong khu vực Vịnh Aden, tại Mali, Trung Phi và Somalia) cũng như hiện đại hóa các công cụ phản ứng nhanh;

- Một kế hoạch hành động của châu Âu về quốc phòng được Ủy ban châu Âu giới thiệu nhằm tối ưu hóa các chi phí và hợp tác về quốc phòng, được biết là thông qua một quỹ châu Âu về quốc phòng bao gồm lĩnh vực nghiên cứu chung và công nghệ mới về quốc phòng và chiến lược (ngân sách ước tính lên tới 500 triệu euro mỗi năm) và về khả năng tài trợ chung;

- Một kế hoạch thực hiện tuyên bố EU-NATO ngày 8/7/2016 dựa trên 42 biện pháp cụ thể, được biết về chiến tranh mạng, khả năng quân sự hoặc nghiên cứu, đây là bước tiến ý nghĩa nhất trong hợp tác giữa hai tổ chức kể từ hiệp định Berlin+ năm 2003.

Gói các biện pháp và quy trình này đã được khảng định rõ ràng cao nhất trong Hội đồng châu Âu vào ngày 15/12/2016 với điều khoản giúp giữ gìn sự năng động của thị trường này. Tại thời điểm Brexit và sự gia tăng của chủ nghĩa dân túy, chiến lược toàn cầu đã cho phép nêu rõ lịch trình biến đổi của EU. Mặc dù dựa trên các nguyên tắc truyền thống và chính sách đối ngoại châu Âu, tài liệu này mang lại một thực tế mới nhân danh việc tái tập trung vào các lợi ích thu nhập của EU và của các công dân thuộc khu vực này, vậy nên cho phép vượt qua khái niệm quá bó buộc của “sức mạnh mềm” và gần EU với “sức mạnh thông minh”. Trong bối cảnh này, việc Donald Trump được cử Tổng thống Mỹ sẽ cần được xem như một cơ hội thực tế cho Liên minh châu Âu giữ vai trò ngày càng lớn trên trường quốc tế bằng việc tăng cường hợp tác trong một số lĩnh vực với một đối tác Mỹ thực dụng hơn và đảm trách một vai trò lãnh đạo thực sự trong các lĩnh vực khác nhau như an ninh, biến đổi khí hậu hoặc di cư, những lĩnh vực mà Mỹ có nguy cơ không quan tâm./.

Tác giả Quentin WEILER là Cố vấn chính trị của Tổng thống ký Cựu quan châu Âu và Host đồng thời ngoại của EU. Bài viết đăng trên “ [Diploweb](#) .”

Anh Th (gt)