

## VAI TRÒ CỦA QUAN HỆ PHÁP- ĐỨC TRONG QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH

### CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CHUNG CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU

TS. Bùi Hồng Hạnh

Đoàn Thị Thu Hương

Đại học Khoa học xã hội và nhân văn

Đại học Quốc gia Hà Nội

Với 27 quốc gia thành viên, Liên minh Châu Âu – EU đã tạo nên một kỳ tích trong lịch sử. Hội tụ sức mạnh kinh tế chính trị văn hóa của một khu vực quan trọng bậc nhất trên bản đồ thế giới, không chỉ là một siêu cường kinh tế, EU đang từng bước tiến hành nhất thể hoá chính trị, chứng tỏ vai trò của mình trong các vấn đề toàn cầu và trở thành một “cực” trong quan hệ quốc tế. Đặt nền móng cho sự phát triển của thể chế này không thể không nhắc đến vai trò của quan hệ của hai quốc gia “trụ cột” Pháp – Đức. Có thể nói nếu không có sự hoà giải trong quan hệ Pháp – Đức thì không thể có được một EU ngày nay. Mỗi quan hệ đặc biệt này vẫn đang tiếp tục có những ảnh hưởng nhất định đến tiến trình nhất thể hoá châu Âu, đặc biệt trong lĩnh vực đối ngoại. Đây là một trong những động thái quan trọng đối với việc nhìn nhận chính sách đối ngoại của EU. Do vậy, bài viết sẽ tập trung xem xét tác động của quan hệ song phương Pháp – Đức tới tiến trình liên kết châu Âu nói chung, cũng như quá trình hình thành và phát triển chính sách đối ngoại của EU nói riêng.

#### I. Quan hệ Pháp - Đức và sự hình thành và phát triển của Liên minh Châu Âu

Nhìn sâu vào lịch sử châu Âu thời trung cổ đại có thể thấy Đức và Pháp có quan hệ vô cùng chặt chẽ, thậm chí có thể coi như hai anh em sinh đôi và chỉ tách thành hai vương quốc vào thế kỷ X.<sup>1</sup> Tuy nhiên, mối quan hệ Pháp – Đức trong suốt 1.000 năm lịch sử được đánh dấu bởi vô số các cuộc xung đột và chiến tranh lớn nhỏ. Nguyên nhân căn bản của sự hận thù và đấu tranh dai dẳng này chính là thế mất cân bằng luôn tồn tại trong quan hệ hai nước. Ngay từ khi được hình thành bởi Hiệp ước Verdun năm 843, Pháp đã là quốc gia tập quyền trong khi Đức chỉ là tập hợp các tiểu quốc. Điều này khiến Pháp dễ dàng huy động sức mạnh tổng hợp quốc gia vươn lên thành cường quốc lớn mạnh nhất châu Âu.

Đến thế kỷ XIV, XV với chính sách đối ngoại hiếu chiến, Pháp đã thực sự thiết lập

<sup>1</sup> Phạm Quang Minh (2007), *Quá trình hoà giải quan hệ Đức – Pháp: Những kinh nghiệm có thể cho quá trình hội nhập khu vực Đông Á*, Nghiên cứu Châu Âu, số 8 (83) 2007, tr.50.

được nền thống trị ra bên ngoài. Ngược lại, Đức “bộ phận” thu dọn hậu quả của cuộc chiến ba mươi năm, thực thi những điều kiện hòa bình hà khắc được quy định bởi Hiệp ước Westphalia: để chế Đức bị phân chia thành 300 vùng nhỏ, hai vùng Thượng và Hạ Alsace thuộc về nước Pháp. Sang thế kỉ XVIII, thế mất cân bằng càng gia tăng khi tư tưởng của cách mạng tư sản Pháp làm khuynh đảo châu Âu, đảo lộn hoàn toàn hệ tư tưởng và chuẩn mực cũ tại châu lục này, khiến vị thế của Pháp càng được tăng cường. Đặc biệt với các cuộc viễn chinh của Napoleon, mâu thuẫn Pháp - Đức thêm hẳn sâu và khiến chủ nghĩa dân tộc bùng cháy dữ dội tại Đức. Nhìn chung trong suốt giai đoạn này, cán cân luôn nghiêng về Pháp và một nước Pháp ngạo nghễ, bá quyền đã trở thành “kẻ thù truyền kiếp” của Đức. Cán cân chỉ thay đổi khi Otto von Bismarck tiến hành thống nhất nước Đức bằng con đường “sắt và máu”. Quá trình hình thành một nước Đức thống nhất toàn vẹn đã chứng kiến sự hoán vị trong quan hệ Pháp - Đức khi Pháp bại trận trong cuộc chiến Pháp - Phổ. Thất bại này được xem là vết nhơ trong lịch sử nước Pháp, vì thế Đức bỗng nhiên lại trở thành “kẻ thù truyền kiếp” của Pháp. Mâu thuẫn vẫn tiếp tục kéo dài khi hai nước đứng trên hai chiến tuyến đối địch trong hai cuộc đại chiến thế giới, mà kết quả Đức là kẻ bại trận và phải chịu những điều kiện ngặt nghèo chủ yếu được áp đặt bởi Pháp. Nhìn chung, Pháp và Đức đã trải qua một thời gian dài đấu tranh và hận thù khiến châu Âu lục địa đứt gãy và mất ổn định.

Sau khi là “chiến trường” của thế giới, châu Âu lại tiếp tục trở thành địa bàn của sự giằng co trong Chiến tranh Lạnh “Bức tường sắt Berlin” phân chia Đông Đức và Tây Đức trở thành biên giới sừng sững giữa hai hệ tư tưởng, hai khối tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa. Chính những tổn thất nặng nề mà châu Âu gánh chịu sau hai cuộc đại chiến thế giới và thế mắc kẹt giữa hai thế lực lớn là Mỹ và Liên Xô khiến các nước Tây Âu nghĩ tới con đường hợp tác, tạo sức mạnh thoát khỏi ảnh hưởng của thế lực bên ngoài. Một loạt các ý tưởng thống nhất châu Âu nhằm thực hiện giấc mơ hòa bình đã được đề xuất: Bài diễn văn của Thủ tướng Anh Winston Churchill gợi ý về một hợp chúng quốc châu Âu năm 1946; Tổ chức Hợp tác Kinh tế Châu Âu (OEEC) ra đời năm 1948... Tuy nhiên, *sự nghi kỵ tồn tại trong quan hệ Pháp - Đức đã trở thành rào cản khiến việc thống nhất châu Âu chỉ dừng lại ở cấp độ ý tưởng.*

Với quan điểm “*chỉ có một sự hài hòa thực sự của Đức và Pháp mới cho phép sinh ra một châu Âu thống nhất*”<sup>2</sup>, ngày 9/05/1950 tại phòng khách Bộ Ngoại giao Pháp, Bộ trưởng Ngoại giao Pháp Robert Schuman đã ra tuyên bố kêu gọi thành lập Cộng đồng Than - Thép Châu Âu, viên gạch đầu tiên xây nên Liên minh Châu Âu sau này. Cộng hòa Liên bang Đức nhiệt tình ủng hộ sáng kiến của Pháp vì thấy rằng đây là biểu hiện chủ động hòa giải và đối xử bình

<sup>2</sup> Francois Feron - Armelle Thoraval (1998): *Thực trạng châu Âu*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr. 67.

đăng với Đức của Pháp. Thủ tướng Cộng hòa Liên bang Đức lúc đó, ngài Konrad Adenauer đã khẳng định: “*Điều đó rõ ràng là nếu thị trường có người Pháp và người Đức cùng nhau hành động, cùng nhau gánh vác trọng trách chung thì đó sẽ là bước tiến quan trọng về phía trước*”<sup>3</sup> Sự nhất trí hợp tác của hai ông lớn vốn dĩ có mâu thuẫn sâu sắc này đã tạo động lực để ngày 18 tháng 4 năm 1951, sáu nước gồm: Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp, Italia, Bỉ, Hà Lan và Luxemburg kí hiệp ước thành lập Cộng đồng Than - Thép (ECSC) tổ chức tiền thân của Liên minh Châu Âu. Kế tiếp ECSC, sự hợp tác giữa Pháp và Đức đã đem lại những kết quả mới cho quá trình liên kết châu Âu với việc hình thành Cộng đồng Năng lượng Nguyên tử Châu Âu (Euratom) và Cộng đồng Kinh tế Châu Âu (EEC) trên cơ sở Hiệp ước Rome 1956.

Tuy nhiên, thời gian sau đó, *quan hệ giữa hai nước có chiều hướng xấu đi do những bất đồng giữa Tổng thống Pháp De Gaulle và Tổng thống Đức Ludwig Erhard về vấn đề Anh gia nhập thị trường chung và chính sách nông nghiệp chung, khiến quá trình liên kết châu Âu chững lại.* Đỉnh điểm là việc Pháp tuyên bố không tham gia các cuộc họp tại Brussels gây ra cuộc “khủng hoảng ghé trống”, ảnh hưởng trầm trọng tới hoạt động của Cộng đồng<sup>4</sup> Cũng trong thời

kỳ này, các cuộc khủng hoảng kinh tế liên tiếp nổ ra. Khủng hoảng nhiên liệu năm 1973 kéo theo cuộc khủng hoảng cơ cấu năm 1975 đã tác động mạnh tới nền kinh tế của các nước tư bản. Thêm vào đó, sự sụp đổ của hệ thống tiền tệ Bretton Wood năm 1972 đã trầm trọng hóa vấn đề khiến các nước trong Cộng đồng Châu Âu đã sử dụng kiểu ứng phó “*mạnh ai người nấy làm*” Điều này khiến sự thống nhất của Cộng đồng suy yếu. Chính trong hoàn cảnh khó khăn, *quan hệ Pháp Đức lại có những dấu ấn mới, sau khi hai nhà lãnh đạo mới là Georges Pompidou và Helmut Schmidt lên nắm quyền.* Việc Pháp chấp thuận để Anh gia nhập EEC (1972) đã tạo tiền đề để Cộng đồng Châu Âu tiến hành các cuộc mở rộng từ 6 lên 12 thành viên trong hai thập kỷ 1970, 1980. Vai trò đầu tàu của Pháp và Đức còn tiếp tục thể hiện trong việc liên kết kinh tế và tiền tệ. Trong hoàn cảnh một Cộng đồng Châu Âu rã rời, có xu hướng phân tán do tác động của khủng hoảng, Pháp và Đức đã kêu gọi liên kết tiền tệ nhằm khôi phục tính thống nhất của Cộng đồng và tạo nền móng cho quá trình liên kết kinh tế và chính trị. Theo đó, ngày 13/03/1979, Hệ thống Tiền tệ Châu Âu (EMS) được thành lập nhằm tạo ra một khu vực tiền tệ ổn định ở châu Âu, tránh các dao động lớn của tỉ giá hối đoái và tạo điều kiện cho nền kinh tế các nước xích lại gần nhau. Thành công của EMS đã tạo tiền đề cho sự ra đời của Liên minh Kinh tế Tiền tệ Châu Âu (EMU) năm 1989.

<sup>3</sup> Patrick Mc Carthy (2001), *France - Germany in the 21<sup>st</sup> century*, Palgrave Macmillan, tr. 84.

<sup>4</sup> Thị trường chung hoạt động theo nguyên tắc nhất trí, áp dụng quyền phủ quyết do đó chỉ cần một thành viên không chấp thuận thì các quyết định sẽ không được thông qua.

Đặc biệt, sau Chiến tranh Lạnh, Pháp và Đức đã đạt được sự đồng thuận nhất định trong các vấn đề của liên minh, góp phần đẩy nhanh quá trình liên kết, đưa sự nhất thể hóa châu Âu tới mức độ cao và sâu hơn. Thành công đầu tiên chính là Hiệp ước Maastricht năm 1993 được ra đời từ những sáng kiến của Pháp và Đức. Việc phê chuẩn Hiệp ước này cũng vấp phải nhiều khó khăn vì người dân các nước thành viên cho rằng Hiệp ước thiếu tính minh bạch, quá rắc rối và phức tạp. Pháp và Đức chính là hai quốc gia đi đầu trong công cuộc vận động các nước thành viên khác trong cộng đồng phê chuẩn Hiệp ước. Nhờ nỗ lực của Pháp và Đức, các nước đã lần lượt phê chuẩn để Hiệp ước chính thức có hiệu lực ngày 1/11/1993. Hiệp ước Maastricht đã tháo bỏ những nghi kị tồn tại từ rất lâu trong Cộng đồng Châu Âu cũng là cột mốc lịch sử đánh dấu mối quan hệ giữa Pháp và nước Đức mới.

Tuy nhiên, quan hệ Pháp Đức sau Chiến tranh Lạnh không phải là “thâm đồ” thẳng tắp mà đôi khi cũng xuất hiện “đường cua” do những bất đồng giữa hai nước. Trước hết chính là những bất đồng về chính sách thương mại. Vốn là một nước có nền nông nghiệp phát triển, Pháp mong muốn duy trì sự bảo hộ nông nghiệp chặt chẽ, ngược lại, Đức lại theo đuổi tự do thương mại. Sự bất đồng càng trở nên gay gắt khi châu Âu rơi vào các cuộc suy thoái kinh tế. Bộ trưởng Ngoại giao Pháp đã thẳng thừng tuyên bố: Pháp chấp nhận “nguy cơ có một cuộc khủng hoảng trong EU” còn hơn là

“một cuộc khủng hoảng chính trị trong nước”<sup>5</sup>

Không những thế, Pháp và Đức còn tranh cãi về các vấn đề xoay quanh EMU. Năm 1995, Bộ Tài chính Đức kiến nghị một hiệp ước ổn định, theo đó nếu nước nào tham gia EMU mà để thâm hụt quá 3% sẽ phải chịu các hình thức trừng phạt. Trong khi Đức mong muốn thi hành cơ chế trừng phạt tự động với khung phạt cao khoảng 0,5% GDP, Pháp lại yêu cầu việc quyết định trừng phạt phải được thông qua bằng một cơ chế của EU. Thêm vào đó, do tình hình xã hội Pháp ngày càng xấu đi: Đầu năm 1995 tỷ lệ nghèo và thất nghiệp tăng cao, Pháp yêu cầu đổi tên thành Hiệp định Ổn định và Tăng trưởng và phải có thêm phần ghi nhận về tăng trưởng và việc làm, nhưng Đức không chấp nhận. Đỉnh điểm của những mâu thuẫn là vấn đề cải cách và mở rộng Liên minh. Việc mở rộng EU thành “người khổng lồ” nhưng vẫn để cơ chế hoạt động “tí hon” là điều không thể, do đó vấn đề cải cách EU để phù hợp với tiến trình mở rộng được các nước đặc biệt quan tâm. Tuy nhiên, việc thực hiện cải cách như thế nào và trình tự ra sao cũng là điều gây tranh cãi. Theo Pháp, cải cách là điều kiện tiên quyết cho việc mở rộng nên cần thực hiện quy mô nhằm củng cố và phát triển nội bộ EU. Trong khi đó, Đức lại mong muốn tiến hành song song hai công việc nhằm chia sẻ bớt gánh nặng về ngân sách. Chính những bất đồng giữa Pháp

<sup>5</sup> Patrick McCarthy (2001), *France- Germany in the twenty-first century*, Palgrave Macmillan, tr.9.

và Đức đã làm hạn chế kết quả của Hội nghị Amsterdam cũng như các điều khoản của Hiệp định Amsterdam 1997.

Như vậy, với vai trò chủ chốt của EU, cặp Pháp - Đức có ảnh hưởng mạnh mẽ tới sự thành công hay thất bại của EU. Trong suốt chiều dài lịch sử, quan hệ Pháp - Đức là nhân tố quyết định tới những thăng trầm của EU, sự đồng thuận Pháp - Đức là động lực thúc đẩy tiến trình nhất thể hóa châu Âu, nhưng đồng thời những bất đồng giữa hai nước cũng chính là mối đe dọa nghiêm trọng tới quá trình này.

## **II. Quan hệ Pháp - Đức trong quá trình hình thành và phát triển chính sách đối ngoại**

### ***1. Quan hệ Pháp - Đức trong quá trình xây dựng Chính sách đối ngoại Chung***

Sau Chiến tranh thế giới thứ Hai, an ninh châu Âu rơi vào tình trạng “bên miệng hố chiến tranh” do sự đối đầu Đông - Tây. Mối ngờ vực giữa Pháp và Đức khiến Pháp tìm đủ mọi cách ngăn ngừa và kiềm chế Đức làm cho bầu không khí chính trị châu Âu vô cùng nặng nề. Chính việc không xóa bỏ được nỗi ám ảnh trong 70 năm bị Đức xâm lược ba lần cũng như e ngại sự phục thù của Đức, ngày 30 tháng 8 năm 1954, Quốc hội Pháp đã phủ quyết hiệp ước thành lập Cộng đồng Phòng thủ Châu Âu.

Mong muốn hòa nhập với châu Âu và cân bằng mối quan hệ giữa châu Âu và Mỹ là mục đích của Thủ tướng Đức Konrad Adenauer những năm 1950. Còn Pháp cũng hiểu rằng bằng cách buộc Đức vào châu Âu

mới có thể kiềm chế một nước Đức đầy tiềm năng. Những cuộc thảo luận giữa Pháp và Đức đã tạo động lực mạnh mẽ dẫn đến sự ra đời Hiệp định Rome năm 1957- nền tảng của EU ngày nay. Từ tháng 9 năm 1958, lãnh đạo hai nước đã có 14 buổi gặp gỡ thân mật và thiết lập quan hệ cá nhân thân thiết. Tháng 7 năm 1960, Tổng thống Pháp De Gaulle và Thủ tướng Đức Konrad Adenauer đã cùng nhau thảo luận về việc xây dựng một liên minh chính trị ở châu Âu với mục đích cải tổ Cộng đồng Châu Âu nhằm xây dựng một liên bang châu Âu độc lập và mạnh mẽ hơn. Dựa trên những đề xuất của Pháp và Đức, ngày 10-11 tháng 2 năm 1961, EEC-6 đã thống nhất thiết lập một nhóm nghiên cứu về cách thức hợp tác chính trị và ngoại giao do Christian Fouchet chủ trì. Kế hoạch Fouchet I, Fouchet II thực chất là bước khởi động quan hệ chính trị châu Âu dựa trên trục Pháp - Đức. Tuy nhiên, Kế hoạch Fouchet I, Fouchet II thất bại do không thể dung hòa lợi ích của các thành viên.

Sau thất bại của Kế hoạch Fouchet, vấn đề hợp tác chính trị ở châu Âu được bỏ ngỏ, nhưng thất bại này lại tạo “động lực” cho quan hệ chính trị song phương Pháp - Đức. Không chịu từ bỏ ý tưởng biến châu Âu thành “người không lò về chính trị”, Pháp và Đức vẫn tiếp tục “bắt tay”, đưa hợp tác chính trị song phương Pháp - Đức thành hạt nhân của sự hợp tác chính trị ở châu Âu. *Hiệp định Elysee năm 1963, đỉnh điểm của sự hòa giải trọn vẹn Pháp - Đức*, được coi là sự hiện thực hóa Kế hoạch Fouchet ở cấp độ song phương. Hiệp định Elysee đã đặt dấu chấm

hết cho cuộc chiến dai dẳng giữa Pháp và Đức, buộc hai quốc gia này vào guồng máy chung của Cộng đồng Châu Âu, đồng thời mở ra một chương mới, thời kỳ mới với những điều khoản về hợp tác trong lĩnh vực an ninh, đối ngoại và quốc phòng. Tuy nhiên, khi bất đồng vẫn tồn tại trong quan hệ Pháp Đức, dường như hiệp định hữu nghị Pháp Đức đã trở nên quá tham vọng. Điều này thể hiện trong việc nước Pháp của De Gaulle luôn kiếm tìm một hệ thống an ninh giúp các nước châu Âu, hoặc ít nhất là Đức và Pháp, độc lập hơn với Mỹ, còn Đức lại bị ràng buộc với quan hệ đồng minh Đại Tây Dương và coi NATO như hệ thống an ninh duy nhất ở châu Âu. Đặc biệt, Kế hoạch Lực lượng đa phương (MLF) của Mỹ đã trầm trọng hóa sự bất đồng giữa Pháp và Đức. Căng thẳng lên tới đỉnh điểm khi Pháp rời bỏ NATO năm 1966 khiến những mục tiêu của Hiệp định Elyseé về hợp tác quân sự rơi vào quên lãng.

Chỉ đến đầu thập niên 1980, hợp tác song phương Pháp - Đức mới tìm được những động lực mới. Năm 1982, Francois Mitterrand và Helmut Kohl đã quyết định hợp tác sâu hơn trong lĩnh vực đối ngoại và quốc phòng thông qua các cuộc gặp thường niên giữa Bộ trưởng Quốc phòng và Đối ngoại của hai nước. Vào tháng 10 năm 1983, Mitterrand và Kohl tuyên bố sẵn sàng thúc đẩy sự hợp tác quân sự hơn nữa giữa hai nước. Các cuộc thảo luận không chính thức đã bắt đầu hướng sự quan tâm tới vấn đề hạn chế vũ khí hạt nhân dựa trên ý kiến của Pháp

về “sự hạn chế trên quy mô rộng khắp”<sup>6</sup> Quá trình đàm thoại đã tạo bước ngoặt mới cho quan hệ hai nước với sự ra đời của Hội đồng Quốc phòng Pháp Đức năm 1988 cùng việc bổ sung một nghị định thư mới cho Hiệp định Elyseé.

Ngay từ đầu, Pháp, Đức đã thừa nhận mong muốn đưa quan hệ song phương Pháp Đức thành hạt nhân của một dự án châu Âu rộng lớn hơn, cụ thể là xây dựng nền chính trị chung châu Âu. Do đó, mục tiêu liên kết chính trị nhằm tạo cho châu Âu một địa vị đối ngoại và quốc phòng độc lập, có bản sắc riêng một lần nữa lại được đưa ra xem xét. Tại Hội nghị Hague, nguyên thủ các quốc gia đã kêu gọi “*một châu Âu thống nhất có khả năng thừa nhận trách nhiệm của mình trên thế giới*” trong Báo cáo Luxembourg năm 1970.<sup>7</sup> Báo cáo Luxembourg đã thiết lập lịch trình chính thức cho các cuộc họp bộ trưởng thảo luận về sự ra đời của Hiệp định về Hợp tác Chính trị Châu Âu (EPC). Với cơ chế liên chính phủ, EPC đã bước đầu đạt được những thành tựu trong việc tiến tới một lập trường chung tại Hội nghị về An ninh và Hợp tác ở châu Âu (CSCE). EPC được coi là một bước tiến trong quá trình hướng tới một chính sách đối ngoại chung của EC nhưng vẫn không đạt được nhiều thành tựu do Hiệp định không có chính sách pháp lý và thể chế hoạt động chính thức, các nước hợp tác với

<sup>6</sup> Aparajita Endow (2003), *France, Germany and the European Union: Maastricht and after*, Aakar Books; tr.75.

<sup>7</sup> Brian White (2001), *Understanding European foreign policy*, Palgrave; tr.105.

nhau trên cơ sở tự nguyện và vẫn hoạt động hoàn toàn độc lập.

Những biến động trên chính trường thế giới từ cuối thập niên 1970 đến 1980 với sự hòa dịu Xô - Mỹ đã thúc đẩy quá trình hợp tác chính trị của EC. Năm 1974, Hội đồng Châu Âu ra đời phần nào hỗ trợ EPC hoạt động hiệu quả hơn. Năm 1986, EPC chính thức được công nhận trong Đạo luật Châu Âu Thống nhất, khẳng định các nước thành viên sẽ “nỗ lực tham gia” thiết lập và thực hiện chính sách đối ngoại chung của Cộng đồng Châu Âu, tạo cơ sở pháp lý chính thức cho EPC. Tuy nhiên, cho đến tận cuối thập kỷ 1980, kết quả xây dựng một nền chính trị châu Âu vẫn còn rất hạn chế, một phần bắt nguồn từ sự thiếu ý chí và bất đồng lợi ích của các quốc gia Tây Âu, một phần do tác động của cục diện chính trị thế giới.

Đến đầu những năm 1990, Chiến tranh Lạnh kết thúc làm thay đổi toàn bộ cục diện thế giới. *Pháp và Đức cũng chính là những “diễn viên chính” trong việc tăng cường liên kết chính trị của Tây Âu.* Ngày 19/04/1990, trên cơ sở ý tưởng của Mitterrand và Kohl, Pháp và Đức đã đưa ra trước Hội đồng một dự án chính trị và nhận được sự ủng hộ về việc triệu tập một cuộc họp liên chính phủ (IGC) thứ hai bổ sung cho việc nghiên cứu EMU. Đồng thời với lá thư chung của Pháp và Đức ngày 06/12/1990 đề nghị về một chính sách đối ngoại và an ninh chung, Hội đồng Châu Âu đã thông qua kế hoạch về hai cuộc họp IGC. Pháp và Đức cũng quan tâm đẩy mạnh việc xây dựng cho châu Âu một cơ

chế phòng thủ chung, riêng biệt bên cạnh NATO. Những cố gắng đầu tiên của hai nước đã khai sinh Quân đoàn Châu Âu (Eurocorps) dựa trên cơ sở là lực lượng quân sự Pháp - Đức thành lập từ năm 1987. Rõ ràng, những động lực trong quan hệ song phương Pháp - Đức về lĩnh vực an ninh quốc phòng đã tạo “lực đẩy” cho quá trình xây dựng một chính sách đối ngoại và an ninh châu Âu với việc ký kết Hiệp ước Maastricht năm 1992. Hiệp ước Maastricht được coi là cơ sở pháp lý vững chắc đầu tiên cho sự phát triển của Chính sách Đối ngoại chung của EU. Tóm lại, trong suốt quá trình “thai nghén” cho đến khi Chính sách Đối ngoại và An ninh chung (CFSP) ra đời, vai trò trung tâm của trục Pháp - Đức có ý nghĩa vô cùng quan trọng.

## ***2. Quan hệ Pháp - Đức trong quá trình thực thi và hoàn thiện CFSP***

Hiệp ước Maastricht quan tâm phát triển một chính sách đối ngoại chung chứ không phải là chính sách đối ngoại duy nhất, do đó các quốc gia thành viên có thể duy trì những lợi ích kinh tế, chính trị riêng của mình miễn là không mâu thuẫn với chính sách chung của EU. Điều này mặc dầu tạo sự phát triển tiến bộ trong việc thực hiện CFSP của Cộng đồng Châu Âu, nhưng cũng tạo cho các nước cơ hội từ chối hoặc phản đối một chính sách chung vì một số lợi ích riêng. Vì thế, giai đoạn đầu đưa CFSP đi vào hoạt động, các nước đã cố gắng tìm kiếm thỏa hiệp nhằm đạt được sự nhất trí trong Liên minh, tạo cho CFSP một nền tảng pháp lý vững chắc.

Ngay trong thời điểm “chập chững” này, CFSP cũng đã phải đối mặt với nhiều thử thách mà tiêu biểu là xung đột Nam Tư cũ. Các nước thành viên EU đều cho rằng đây chính là cơ hội để ứng dụng và hoàn thiện thêm CFSP. Lập trường thống nhất của Pháp và Đức đã góp phần tạo ra lập trường chung của EU về vấn đề này. Trước tình trạng xung đột leo thang, EU đã lên án hành động của các bên tham chiến, thậm chí còn đề cập tới việc sử dụng sức mạnh quân sự để trừng phạt. Trong Hiệp định Gionevor (8/9/1995), Pháp đưa ra sáng kiến về quân đội châu Âu, với hạt nhân là Pháp – Đức, sẽ là nhân tố chính của lực lượng can thiệp đa phương nhằm tạo lập nền hòa bình tại khu vực này. Tuy đề xuất của Pháp bị Bộ trưởng Quốc phòng Đức Volker Ruehe bác bỏ nhưng cả hai nước đã thống nhất về giải pháp hòa bình giải quyết xung đột ngày 30 tháng 10 năm 1995. Có thể nói, thông qua CFSP, EU cũng đã có những hoạt động nhất định tham gia vào tiến trình giải quyết khủng hoảng, thể hiện qua hai công cụ chính là lập trường chung và hành động chung. Tuy nhiên, EU vẫn chưa thực sự có vai trò tích cực và chủ chốt trong việc giải quyết xung đột mà theo Thủ tướng Đức Helmut Kohl, “xung đột Nam Tư là nỗi xấu hổ của châu Âu”<sup>8</sup>

Trong quá trình đàm phán đi tới ký kết Hiệp ước Amsterdam, quan hệ đối tác song

phương tốt đẹp, sự hợp tác mạnh mẽ trong lĩnh vực đối ngoại của Pháp và Đức được tái khẳng định và phát triển với việc áp dụng khái niệm chiến lược chung trong hội nghị song phương ở Nuremberg vào tháng 12/1996. Tổng thống Đức và Tổng thống Pháp đã gửi những bức thư chung tới Hội đồng Châu Âu chia sẻ ý tưởng rằng, một EU rộng lớn sẽ khó để đưa ra các quyết định bởi nguyên tắc nhất trí hoàn toàn, đặc biệt trong lĩnh vực nhạy cảm liên quan tới lợi ích quốc gia, dân tộc như chính sách đối ngoại và an ninh. Do đó, nội dung “vắng mặt xây dựng” trong quá trình bỏ phiếu hay biểu quyết thông qua một quyết định của EU đã được đưa vào Hiệp ước Amsterdam. Như vậy, *Hiệp ước Amsterdam năm 1997 chính là bước cuối trong quá trình xác lập nền tảng pháp lý cho CFSP.*

Sau khi hợp tác để xác lập nền tảng pháp lý vững chắc cho CFSP, *quan hệ hợp tác chặt chẽ Pháp – Đức lại trở thành “bản lề” cho bước tiến của CFSP*, để CFSP không chỉ là công cụ tăng tính cô kết của EU trên lý thuyết mà còn phát huy vai trò trong thực tiễn. *Trục Pháp - Đức* tiếp tục trở thành nòng cốt trong bước tiến của CFSP, góp phần đem đến thành công của *Hội nghị thượng đỉnh Nice* tháng 12 năm 2000. Hội nghị này được coi là bước “cách mạng” trong việc triển khai CFSP với việc quyết định thành lập một loạt cơ quan chính trị – quân sự: Ủy ban Chính trị và An ninh; Ủy ban Quân sự và Ban Tham mưu quân sự của Liên minh. Đặc biệt, Hiệp ước Nice còn đề cập tới cơ chế

<sup>8</sup> *The European Union's Common Foreign and Security Policy: Central Issues... Key Players (Strategic Outreach Roundtable and Conference Report)*, DIANE Publishing; tr. 95.

hợp tác nâng cao, giúp các nước thành viên có khả năng vượt qua sự cứng nhắc của nguyên tắc đồng thuận trong CFSP. Mục đích của việc tăng cường hợp tác là cho phép các thành viên quyết định tham gia các hành động hoặc chính sách ở các lĩnh vực nhất định chứ không bắt buộc các quốc gia phải cam kết làm theo. Nếu xem xét thấy lợi ích sống còn của quốc gia mình bị đe dọa, các nước thành viên có thể chặn các hành động chung bằng một cuộc bỏ phiếu nhất trí. Tất nhiên, trong lĩnh vực CFSP, việc vận dụng đến nguyên tắc tăng cường hợp tác phải được sự cho phép và nhất trí của Hội đồng. Hầu hết các quyết định trên đây đã sớm được thực thi trong khoảng nửa đầu năm 2001 nhờ nỗ lực của Pháp, Đức và sự ủng hộ của các quốc gia thành viên khác.

Các xu hướng vận động trên thế giới đã tác động tới hoạt động và sự phát triển chung của EU. Trước những đòi hỏi của tình hình mới, EU cần phải thống nhất tiếng nói trong việc giải quyết các vấn đề nội Khối cũng như trên thế giới. Đặc biệt, cuộc chiến ở Iraq năm 2003 đã khiến châu Âu bị chia rẽ với nhiều quan điểm trái chiều, tuy nhiên đây lại chính là giai đoạn gắn kết chặt chẽ Pháp và Đức. Tổng thống Pháp Jacques Chirac và Thủ tướng Đức Gerhard Schroeder đều thống nhất quan điểm sẵn sàng ủng hộ cuộc chiến chống khủng bố, nhưng sẽ dùng quyền lực của châu Âu để duy trì hòa bình thay vì can thiệp quân sự. Do đó, Pháp và Đức càng muốn tăng cường sức mạnh an ninh, đối ngoại của EU nhằm tạo bàn đạp cho quan

điểm của mình cũng như nâng cao vị thế chính trị của Pháp và Đức. Điều này đã thúc đẩy EU đi đến thảo luận vấn đề có một bản hiến pháp chung cho châu Âu. Bản Dự thảo Hiến pháp 2004 đã đưa ra các nguyên tắc thực hiện CFSP như quy định: “*Trước khi tiến hành bất kỳ hoạt động nào trên trường quốc tế, mỗi quốc gia thành viên cần phải tham vấn các bên khác trong Hội đồng Châu Âu*” Điều này hạn chế việc thi hành chính sách ngoại giao độc lập của các nước thành viên EU và khẳng định thẩm quyền của Liên minh trong các vấn đề đối ngoại và an ninh chung. Dù đưa ra những quy định rõ ràng nhằm đem đến những thay đổi trong thể chế của EU và cơ chế hoạt động của CFSP, nhưng bản Dự thảo Hiến pháp đã thất bại trong cuộc trưng cầu dân ý tại Pháp và Hà Lan.

Tuy nhiên, sự thất bại của dự thảo Hiến pháp 2004 không “chặn đứng” tiến trình hội nhập của EU cũng như bước đi hướng tới hội nhập chính trị của Liên minh. Nhờ đóng góp tích cực của Pháp và Đức, Hiệp ước Lisbon đã được phê chuẩn và có hiệu lực ngày 1/12/2009, đem lại cho EU quyền hạn cao hơn, một chính sách đối ngoại hữu hiệu hơn và cơ chế ra quyết định dân chủ hơn. Trước hết phải kể đến nỗ lực của Đức, với vai trò Chủ tịch Luân phiên của EU năm 2007, đã tuyên bố cần phải xem xét lại vấn đề Hiến pháp Chung của Liên minh. Đến tháng 3 năm 2007, trong dịp kỷ niệm 50 năm Hiệp ước Rome, Tuyên bố Berlin đã được thông qua thể hiện sự nhất trí của các nước thành

viên về một hiệp ước mới trong thời gian diễn ra cuộc bầu cử Quốc hội 2009, và phải được phê duyệt trước thời điểm giữa năm 2009. Pháp và Đức chính là hai quốc gia đi đầu trong công cuộc vận động các quốc gia thành viên khác phê chuẩn và thực hiện Hiệp ước Lisbon.

Hiệp ước Lisbon ra đời đã tác động mạnh mẽ đến CFSP với việc bổ nhiệm chức vụ Đại diện cấp cao về chính sách Đối ngoại và An ninh chung, đứng đầu cơ quan đối ngoại và an ninh, với quyền lực nhiều hơn để đưa ra các quyết định chiến lược của EU. Vị trí mới này kết hợp hai chức vụ thuộc hai trụ cột truyền thống của Hiệp ước Maastricht là Cao ủy Quan hệ Đối ngoại và Đại diện cấp cao phụ trách các vấn đề Đối ngoại và chính sách An ninh chung của EU. Đây sẽ là vị trí duy nhất trong EU có sự hiện diện của cả Hội đồng Châu Âu và Ủy ban Châu Âu<sup>9</sup> Đại diện cấp cao về chính sách Đối ngoại và An ninh chung đồng thời là Phó Chủ tịch Ủy ban Châu Âu là người sẽ đại diện cho EU tại các tổ chức quốc tế, các diễn đàn quốc tế, thay mặt Liên minh tổ chức các cuộc đối thoại chính trị, trả lời chính phủ thành viên EU về các lĩnh vực đối ngoại, đồng thời đóng vai trò nhà đàm phán có tiếng nói mạnh mẽ đại diện cho cả Liên minh. Cho đến trước Hiệp ước Lisbon, CFSP được chia nhỏ cho nhiều nhân vật và cơ quan nắm giữ khiến CFSP

thường bị chia rẽ, phức tạp như chính bản thân châu lục này. Vì vậy, Đại diện Ngoại giao cấp cao chính là nhân vật gắn kết và thống nhất hành động đối ngoại của EU, từ đó nâng cao vị thế của EU trong lĩnh vực chính trị, khẳng định vị thế “siêu cường” đối với phần còn lại của thế giới. Từ trước đến nay, EU “vừa bị phớt lờ, vừa bị coi nhẹ, các cường quốc bất chấp sự thịnh vượng ấn tượng của châu lục này” chỉ vì “người ta không biết đang làm việc với ai”<sup>10</sup>, từ sau Hiệp ước Lisbon, câu hỏi đó đã có lời giải đáp. Từ đây CFSP không chỉ có cơ sở pháp lý vững chắc mà còn được hiện thực hóa rõ ràng. Đây cũng chính là điểm mốc đánh dấu tầm cao mới trong quan hệ Pháp – Đức. Chính sự đồng thuận tuyệt đối cũng như tầm ảnh hưởng rộng lớn của hai “ông lớn” này đã tạo ra tiếng nói chung cho EU, đem lại thành công mới cho CFSP.

Khi Pháp và Đức luôn đứng trên hai đầu chiến tuyến đối địch, EU giống như một “chiếc cầu đứt gãy”. bầu không khí của châu lục này chìm trong nghi kỵ và thù hận. Mâu thuẫn Pháp – Đức khiến châu Âu chia rẽ và trở nên “yếu thế” trong các vấn đề chính trị thế giới bởi châu Âu lúc này là bàn hợp ca của vô vàn giọng điệu – mỗi quốc gia đều có những quan điểm riêng và theo đuổi những toan tính riêng. Trong khi đó, các siêu cường khác lại đạt được sức mạnh tuyệt đối cả

<sup>9</sup> Bùi Hồng Hạnh (2010), “*Chính sách đối ngoại và an ninh của Liên minh châu Âu (CFSP)- một số vấn đề và khả năng thực thi*”, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số 1 (112); tr.46.

<sup>10</sup> Bảo Trâm, “*EU sau Hiệp ước Lisbon: khó chọn ông chủ mới*”, Thế giới và Việt Nam, ngày 13/11/2009, <http://www.tg.vn/Item/VN/Thoisu/2009/11/88B0F2B41EF7FE1F/> (truy cập:16/05/2011).

trong kinh tế và an ninh, quân sự khiến mỗi quốc gia đơn lẻ ở châu Âu, kể cả Pháp, Đức, đều khó có đủ tiềm lực để cạnh tranh. Như vậy, khi nào Pháp, Đức vẫn coi nhau là “kẻ thù truyền kiếp” thì châu Âu mãi mãi bị phân chia và việc tạo lập một chính sách đối ngoại và an ninh chung trở nên vô vọng. Trong suốt quá trình “thai nghén” cho đến khi CFSP chính thức ra đời, trục Pháp-Đức chính là “lực hút” tạo nên sự đồng thuận của các quốc gia thành viên. Dù CFSP vẫn chưa thực sự hoạt động hiệu quả nhưng đó chính là công cụ cố kết các nước EU, tạo sự đồng thuận và nhất quán trong quan điểm của EU đối với các vấn đề quốc tế. Và trên con đường xây dựng, phát triển CFSP, đầu tàu Pháp-Đức luôn giữ vai trò dẫn dắt và chi phối, con đường của CFSP lên hay xuống phụ thuộc phần nhiều vào quan hệ song phương Pháp-Đức.

Mặc dù hiện nay dư luận cho rằng trục Pháp-Đức không còn sinh khí, vai trò của Pháp, Đức đang dần bị lu mờ thì trong quá khứ, hiện tại và tương lai, quan hệ Pháp-Đức vẫn là yếu tố quyết định cho sự thành công hay thất bại của “giấc mơ châu Âu thống nhất”. Với nỗ lực không ngừng, Pháp và Đức đã tạo cho EU một trụ cột kinh tế vững mạnh, sẵn sàng đương đầu với thách thức của thời cuộc. Sau đó, sự đồng thuận tuyệt vời của hai “ông lớn” này đã tạo đà cho việc thực thi và phát triển trụ cột thứ ba của EU CFSP. Đúng như lời khẳng định của Tổng thống Pháp Nicolas Sarkozy: *“Vai trò lãnh đạo của trục Đức-Pháp không nhằm vào bất kỳ ai, không thể hiện mong muốn thống trị. Đơn giản là hai nước mong muốn châu Âu đóng vai trò chính trị quan trọng và để làm như vậy, Pháp và Đức phải hợp tác cùng nhau*