

# CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI VÀ AN NINH CHUNG CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU (CFSP) - MỘT SỐ VẤN ĐỀ VÀ KHẢ NĂNG THỰC THI

Ths. Bùi Hồng Hạnh

Trường ĐH KHXH&NV- ĐHQGHN

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 đặt Cộng đồng Châu Âu (EC) trước những cơ hội cũng như thách thức to lớn. Cuộc chiến tranh vùng Vịnh năm 1990 – 1991 khiến các nước thành viên bộc lộ những phản ứng khác nhau đã lật tấm màn vải che phủ lên những bất đồng về quan điểm đối ngoại giữa các thành viên EC. Bên cạnh đó, cách giải quyết các vấn đề khu vực khác cũng đã bộc lộ chỗ yếu kém nhất của EC là thiếu sự thống nhất trong lĩnh vực chính trị, đặc biệt là chính sách đối ngoại.

Văn bản pháp lý ghi nhận sự ra đời của Chính sách Đối ngoại và An ninh chung (Common Foreign and Security Policies – CFSP) là Hiệp ước Amsterdam của Liên minh Châu Âu - EU (TEU) năm 1993. Đây có thể coi như phản ứng trước hàng loạt các thách thức phải đối mặt của EU vào cuối

thập niên 80, dễ có thể can thiệp vào các cuộc khủng hoảng trong khu vực và thực hiện trách nhiệm quốc tế.

Bài viết này sẽ tập trung xem xét một số vấn đề và khả năng thực thi chính sách đối ngoại chung trong khuôn khổ của CSFP hiện nay. Đây là những thách thức chính? Với số lượng thành viên gia tăng đồng nghĩa với những khó khăn trong việc hợp tác thống nhất, liệu với cơ chế CFSP hiện nay EU có thể vượt qua những trở ngại đó?

- *Vấn đề cơ cấu của CFSP - Chủ nghĩa liên chính phủ hay chủ nghĩa hội nhập?*

Nhằm đảm bảo việc xác lập và thực thi CFSP, Hiệp ước Maastricht và Hiệp ước Amsterdam đã quy định rõ các cơ quan có chức năng và vai trò quan trọng trong lĩnh vực này bao gồm: Hội đồng EU, Ủy ban Châu Âu, Nghị viện Châu Âu...

Một trong những bộ phận quan trọng của cơ chế hoạt động là *cơ chế ra quyết định*

của CFSP. Dựa trên một số văn bản pháp lý quan trọng đã được thông qua tại Hội nghị cấp cao EC năm 1991, đánh dấu sự ra đời và là nền tảng cho CFSP như Hiệp ước Maastricht, Tuyên bố về việc Bỏ phiếu trong lĩnh vực Chính sách đối ngoại và An ninh chung..., có thể khái quát cơ chế ra quyết định của CFSP như sau:

- Các quyết định liên quan đến CFSP của Hội đồng EU đều phải thông qua việc bỏ phiếu và phải đạt được đa số phiếu theo qui định của Điều 148 (2) Hiệp ước thành lập Cộng đồng Châu Âu. Theo Điều khoản này, các quyết định của Hội đồng EU chỉ được thông qua khi đạt được ít nhất 54 phiếu thuận,<sup>1</sup> hay trong một số trường hợp là có ít nhất 8/12 thành viên ủng hộ.

- Các thành viên cũng có thể áp dụng quyền "*constructive abstention*" (quyền bỏ phiếu trắng có tính xây dựng – các thành viên có thể bỏ phiếu trắng nhưng không cản trở việc thông qua quyết định). Nếu một thành viên bỏ phiếu trắng và tuyên bố công khai lý do thì thành viên đó không bắt buộc phải chấp hành quyết định được thông qua, nhưng phải chấp nhận quyết định đó nhằm đảm bảo tính thống nhất của EU và thành

viên đó không được phép có hành động chống lại quyết định đã được EU thông qua. Tuy nhiên, cơ chế này sẽ không được sử dụng nếu số phiếu trắng chiếm tới 1/3 số phiếu trong Hội đồng EU.

*Hiệp ước Amsterdam bổ sung:* Quyết định sẽ vẫn được thông qua bằng đa số trong hai trường hợp: (1) Các quyết định thuộc chiến lược chung đã được Hội đồng EU xác định; (2) Bất cứ quyết định nào thuộc phôi hợp hành động và vị thế chung đã được Hội đồng EU thông qua.

Ngoài ra, EU cũng sẽ cộng tác với một số tổ chức quốc tế như Liên minh Tây Âu (Western European Union - WEU), Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (Northern Atlantic Treaty Organization - NATO), Liên hợp quốc... để thực thi CFSP.

Một trong những mục tiêu của Hội nghị liên chính phủ năm 1996-1997 là nâng cao chức năng của CFSP. Mặc dù một số câu chữ theo Hiệp ước Amsterdam đã được sửa đổi, sự quan tâm ngày càng cao đến yêu cầu tăng cường tính thống nhất trong các chính sách đối ngoại chung, song hệ thống vẫn là một "mê cung quan liêu"<sup>2</sup>. Câu hỏi vẫn là: "*Ái thực sự là đại diện đối ngoại của EU?*".

<sup>1</sup> Theo Điều 148 (2) Hiệp ước thành lập Cộng đồng Châu Âu, 12 thành viên có số phiếu như sau: Đức: 10; Hy Lạp: 5; Tây Ban Nha: 8; Pháp: 10; Ireland: 3; Italia: 10; Luxembourg: 2; Hà Lan: 5; Bồ Đào Nha: 5; Anh: 10.

<sup>2</sup> Dehousse F., "*After Amsterdam: A Report on the CFSP of the EU*", European Journal of International Law, vol.9, 1998, p.525-539.

Sự phát triển và mở rộng về thể chế, các cơ quan và quá trình tiến hành CFSP dễ dàng dường như đã khiến các nhà quan sát bên ngoài bối rối. Việc tăng cường vị thế của Tổng thư ký Hội đồng thành Đại diện cấp cao của CFSP (SG/HR) có thể đã sắp xếp cơ cấu một cách ngăn nắp ở một mức độ nhất định. Mặc dù vậy, trên thực tế, một số thành viên hầu như không mong muốn thấy một SG/HR xuất hiện như một "điểm" quan trọng trong sự hình thành chính sách chung.<sup>3</sup> Việc dàn xếp, bố trí quan hệ thể chế chính trị cho SG/HR, Ban Kế hoạch chính sách của Hội đồng - COPS - theo cách mới rõ ràng đã làm nổi bật CFSP. Không có một cơ chế hợp tác nào mà không có những vấn đề tồn tại. Chính sách đối ngoại của EU dẫn tới 2 loại hình hợp tác rất truyền thống:

a. Hội nhập (Hiệp ước Rome) dựa trên một *acquire communautaire* (tập hợp cộng đồng) các yếu tố của luật siêu quốc gia, thể chế chung, các tập quán hợp tác, sử dụng quyền đa số theo bỏ phiếu (QMV).

b. Liên chính phủ (CFSP), với *acquire politique* (tập hợp chính trị), tinh hợp pháp căn cứ vào lợi ích quốc gia và bầu cử, các chuyên gia là các Ngoại trưởng, và việc ra

quyết định chủ yếu dựa trên sự đồng thuận và thống nhất.<sup>4</sup>

Hai cách tiếp cận này đã tạo nên sự thay đổi, phát triển và chiều hướng của câu chuyện dài về CFSP. Với các cách tiếp cận đa dạng, các lợi ích khác nhau, các thành viên có những quan tâm đối với CFSP không giống nhau.<sup>5</sup> Trong khi trụ cột thứ nhất vốn đã dựa vào thuyết hội nhập, - Cộng đồng - để đề ra các biện pháp hợp tác, thì CFSP thực tế vẫn còn là sự nỗ lực mang tính liên chính phủ (bất chấp định hướng liên kết giữa các trụ cột). Sự khác biệt này thể hiện rõ ràng hơn trong qui trình ra quyết định. Mặc dù Hiệp ước Amsterdam đã đề ra việc tăng cường sử dụng quyền đa số (đủ điều kiện và đơn giản) trong CFSP, sự thống nhất (đồng thuận) vẫn được coi là nguyên tắc chung trong việc ra quyết định chính sách đối ngoại chung. Nhiều người cho rằng, về cơ bản, cơ chế liên chính phủ của CFSP đã không cho phép các nước thành viên có được sự linh hoạt cần thiết để đối phó với các vấn đề bên ngoài. Nguyên tắc "phiếu trắng có tính xây dựng"<sup>6</sup> được đưa ra trong Hiệp ước

<sup>3</sup> Holland M. (ed.), *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*, London & Washington: Pinter, 1997, p.15.

<sup>5</sup> McGoldrick D., *International Relation Law of the EU*, London & New York: Longman 1997, p.161.

<sup>6</sup> Constructive abstention: các thành viên bỏ phiếu trắng không bắt buộc phải thực hiện các quyết định của Liên minh nhưng sẽ chấp nhận rằng các quyết

<sup>3</sup> Howorth J., "European Defense and the Changing Politics of the EU: Hanging Together or Hanging Separately?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, No.4, November 2001, p.776?

Amsterdam đã tạo nên sắc thái có tính thống nhất, tuy nhiên điều đó vẫn chưa đủ để giải quyết với những điểm yếu vốn có của cách tiếp cận liên chính phủ.<sup>7</sup>

Chắc chắn, phương thức liên chính phủ là kết quả của sự bất đồng cơ bản giữa các nước thành viên về các chính sách chung của EU, đặc biệt là sự khác biệt giữa các nước thành viên nhỏ và lớn. Điều đó đã tác động ngược trở lại đối với sự phối hợp giữa các trụ cột trong việc hoạch định các chính sách đối ngoại. Sự kiên định của các thành viên về cơ cấu trụ cột của Liên minh đã huỷ hoại một định nghĩa có tính biểu tượng “chính sách đối ngoại chung”<sup>8</sup>. Thực tế, chính Trụ cột I chứ không phải CFSP đã cho phép EU có được nhiều thành tựu ngoại giao quan trọng.<sup>9</sup>

#### - Vấn đề thách thức của sự đa dạng - Linh hoạt là một lựa chọn?

CFSP được coi là một trong “những sáng tạo lớn” của EU. Trong tiến trình “nhất

định đó được uỷ nhiệm cho Liên minh và sẽ kiểm chế các hoạt động chống lại quyết định của EU.

<sup>7</sup> Chris Patten, Cao uỷ Đối ngoại Châu Âu, đã đề cập đến chủ nghĩa liên chính phủ là một phân số mà mẫu số là những điểm yếu thông thường của chủ nghĩa liên chính phủ còn tử số là chính sách đối ngoại chung. Romano Prodi, Chủ tịch Hội đồng EU cũng đề cập đến “nguy cơ tan vỡ” và coi tình trạng hiện thời là “giai đoạn mang tính chuyển tiếp”, trích theo Missiroli A., “European Security Policy: The Challenge of Coherence”, European Foreign Affairs Review, vol.6, p.177-196.

thể hoá châu Âu” không thể thiếu vị trí và vai trò của một chính sách đối ngoại chung. Lĩnh vực đối ngoại và an ninh thực sự là cầu nối quan trọng trong quan hệ chính trị của EU với các quốc gia bên ngoài. Vì vậy, CFSP thực chất sẽ là công cụ để điều hoà, giải quyết các vấn đề chính trị có liên quan đến EU trên trường quốc tế. Chính sách này còn nhằm bảo vệ những lợi ích đối ngoại cơ bản, khẳng định và nâng cao vị thế của của Liên minh. Các thành viên EU đều ý thức được vấn đề này, tuy nhiên những vấn đề ưu tiên quốc gia khác nhau đã khiến cho các hoạt động đối ngoại chung của EU nhiều khi, trên thực tế, trở nên kém hiệu quả. Trong đó có thể thấy một số những yếu tố quan trọng thể hiện sự tác động mạnh mẽ của hệ thống chính sách đối ngoại của các thành viên đối với CFSP:

- Quan điểm không thống nhất của các thành viên EU về các vấn đề khu vực cũng như quốc tế. Trong một số trường hợp liên quan đến an ninh khu vực, các nước thành viên EU đã không thể tìm được tiếng nói chung, thậm chí các hoạt động đối ngoại và quan điểm của họ còn trái ngược nhau. Có nhiều nguyên nhân làm nảy sinh bất đồng

nội bộ, song lý do chủ yếu là sự khác biệt quyền lợi trong quan hệ truyền thống giữa các nước thành viên EU với các quốc gia

<sup>8</sup> Bretherton C. & Vogler J., *The European as Global*, London: Routledge, 1999, p.101.

khác cũng như quan hệ giữa các quốc gia EU với nhau. Hẳn chưa ai có thể quên những quan điểm trái ngược nhau của các nước thành viên EU về cuộc chiến tranh vùng Vịnh. Là một Liên minh có đồng thành viên, EU khó tránh khỏi những bất đồng ý kiến. Song điều đó cũng khiến những người chủ trương đẩy nhanh việc xây dựng và hoàn thiện CFSP lo ngại các thành viên không những không nỗ lực khắc phục mà đôi khi có phản ứng gây chia rẽ nội bộ sâu sắc hơn.

- Sự thiếu hụt ý chí của các quốc gia thành viên do vấn đề chính trị còn là vấn đề nhạy cảm liên quan trực tiếp đến lợi ích, chủ quyền của mỗi quốc gia. Nhiều nước thành viên to thái độ nghi ngờ, lo sợ "cuộc phiêu lưu chính trị" này sẽ kéo dài mà kết quả đem lại không đáng kể. Nhiều công dân một số quốc gia thành viên nhỏ của EU cho rằng không cần thiết phải tham gia vào một tổ chức và chấp nhận sự lãnh đạo ngoài quốc gia. Hợp tác chính trị quá phức tạp và có khả năng đe dọa đối với "căn cước" quốc gia, họ ngờ vực những chính sách này sẽ chỉ nhằm phục vụ lợi ích của các nước lớn trong Liên minh. Còn nhiều người dân của các nước lớn như Anh, Pháp và Đức... cũng lo ngại sẽ phải gánh chịu những chi phí lớn cho những hoạt động này. Phản đối từ dân chúng, những lợi ích quốc gia bị chia rẽ khiến nhiều

nước thành viên mất đi nhiệt tình tham gia hoặc tham gia một cách cầm chừng.

- "Yếu tố Mỹ" trong chính sách đối ngoại của các thành viên EU. Khi đa số cộng đồng quốc tế đều tỏ ý ủng hộ sự ra đời của CFSP thì vẫn có một thế lực lớn phản đối điều này. E ngại sự lớn mạnh của một "cực mới" sẽ có thể làm tổn hại vị trí độc tôn, nước Mỹ muốn có những ảnh hưởng nào đó đối với chính sách đối ngoại của EU và muốn "bảo hộ" an ninh cho EU thông qua NATO. Kiểm soát được EU có nghĩa là Mỹ nắm trong tay hầu hết lục địa châu Âu. Vậy mà, giờ đây châu Âu đang tìm kiếm khả năng thực thi chính sách đối ngoại tự chủ và an ninh quốc phòng độc lập. Đó là điều Mỹ không mong muốn. Quan hệ giữa Mỹ và EU luôn thể hiện tính hai mặt: vừa là đối tác hàng đầu vừa là đối thủ cạnh tranh. Những mối quan hệ phụ thuộc của các nước Tây Âu vào Mỹ trong lịch sử đã để lại những tác động nhất định. Mức độ quan hệ giữa Mỹ với từng nước thành viên châu Âu là khác nhau. Đây cũng chính là điều kiện thuận lợi để Mỹ tạo dựng ảnh hưởng và gây chia rẽ trong nội bộ EU.

Trên đây chỉ là một số ảnh hưởng của Hệ thống Chính sách đối ngoại của các thành viên EU đối với CFSP. Song, có thể thấy những khó khăn đó đã tác động mạnh mẽ đối

với cơ cấu và hệ thống chính sách của EU khiến CFSP đã bộc lộ nhiều bất cập. Có thể nêu ra một số điểm như sau:

+ Các mục tiêu của CFSP đề ra trong Hiệp ước Maastricht tỏ ra không rõ ràng cụ thể, chưa làm nổi bật được ý nghĩa lớn lao và tầm quan trọng của EU:

+ Các nguyên tắc cơ bản cũng sơ sài, đề đặt, phụ thuộc nhiều vào khả năng thúc đẩy về mặt chính trị của chính phủ các quốc gia:

+ Cơ cấu tổ chức hướng tới việc thi hành chính sách chung còn cồng kềnh, phức tạp với người đề xuất, người thông qua, người thi hành do có quá nhiều khâu nên quyền lực thiếu tính tập trung. Hơn nữa, cơ chế ra quyết định thông qua bỏ phiếu đa số cũng cản trở tính linh hoạt và hiệu quả của CFSP.

CFSP được thực hiện thông qua việc đảm nhiệm vị trí chung và cam kết phối hợp hành động, điều đó về mặt lý thuyết đã phản ánh được sự đồng thuận rõ ràng giữa các thành viên. Những công cụ này đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao tính thống nhất của Liên minh mà nhờ đó EU có thể nỗ lực phối hợp các chính sách quốc gia với các quyết định của Liên minh. Tuy nhiên, cùng với quyền đa số thông qua bầu cử, điều khoản

không tham gia bỏ phiếu trở thành một công cụ quan trọng đảm bảo rằng không có một quốc gia thành viên nào bị ép buộc làm những điều họ không nhất trí.<sup>10</sup> Cơ chế linh hoạt như quyền 'bỏ phiếu trắng' trong Trụ cột II (khi vấn đề đó là "nguyên nhân quan trọng và rõ ràng đối với chính sách quốc gia") phần nào thoả mãn sự đa dạng, một lối ra cho tình trạng thể chế và chính trị tẻ liệt mà bất cứ một chính phủ thành viên nào cũng có thể gây ra.<sup>11</sup> Điều đó có nghĩa hơn khi một quốc gia không muốn tham gia có thể đơn giản bỏ phiếu trắng mà không ngăn cản được các nước còn lại. Song vấn đề đặt ra là công thức "đồng thuận trừ X" sẽ duy trì được bao lâu mà không làm sứt mòn niềm tin và khả năng thực thi quyết định đó.<sup>12</sup> Với số lượng thành viên lớn như hiện nay (27), khó có thể đạt được sự thống nhất hoàn toàn về các quyết định và cam kết. Theo Missiroli, "Phải tìm cho ra các giai pháp (...) tạo ra sự linh hoạt, đó là động cơ thúc đẩy chứ không phải phương thức làm suy giảm hay phá hoại

<sup>10</sup> Nuttal S., "L'Union Fait la Force: The ins and outs of the EU's Foreign and Defense Policy", European Foreign Affairs Review, vol.5, 2000, pp.581-616.

<sup>11</sup> Wessles A.R., *The EU's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, The Hague/Boston/London: Kluwer Law International, 1999, p.145.

<sup>12</sup> Missiroli A., *CFSP, Defence and Flexibility*, Chaillot Paper, Institute for Security Studies of WEU, February 2000.

hội nhập". Vì vậy, tin rằng phương thức này sẽ phải tính đến kết quả khi nhìn nhận EU là một chủ thể thống nhất trên trường quốc tế.

### - CFSP – Giải pháp cân bằng?

Các chủ thể liên quan đến việc mở rộng Liên minh vẫn đề cập đến ảnh hưởng qua lại của “chiến lược và quyền lợi riêng”<sup>13</sup>. Một số nước còn cho rằng xu hướng đó là sự phối hợp xâm lược của các chính trị gia châu Âu, làm mất chủ quyền quốc gia, đó là kết quả của sự hội nhập toàn diện của EU và quá trình toàn cầu.<sup>14</sup> Tác động của nó gây nhiều khó khăn trong việc phân định chính sách đối nội và đối ngoại, thách thức lập trường liên chính phủ. Khi đặc tính cơ bản của dân tộc thay đổi<sup>15</sup>, những đặc trưng mới do tác động qua lại tạo ra đã vượt ra khỏi phạm vi quốc gia, có nghĩa là CFSP vượt qua cả nguyên tắc liên chính phủ, bất chấp những hạn chế của khung thể chế. Nếu cho rằng CFSP là một tiến trình hơn là một thể chế thì có thể nắm bắt được động cơ của tiến trình này.<sup>16</sup> Những đặc trưng chung của các quốc

gia thành viên có thể trở thành động lực thúc đẩy sự thống nhất và liên kết trong Liên minh.

Dường như đã đúng khi cho rằng tồn tại những lợi ích chung trong việc duy trì và phát triển CFSP, tuy nhiên để cân bằng được giữa lợi ích quốc gia và tinh thần tập thể là điều không dễ dàng. Một số quốc gia thành viên thậm chí còn có xu hướng coi CFSP như một yếu tố “thêm vào” chứ không thay thế cho chính sách đối ngoại của quốc gia, hoặc có thể sử dụng CFSP làm nền cho chính sách đối ngoại riêng của họ. Vì vậy, phương diện quốc gia có thể là vấn đề chính lý giải thực tế, tuy nhiên tiến trình thì rất năng động

Về khía cạnh này, những yêu cầu mang tính linh hoạt đòi hỏi sự độc lập của CFSP, nhờ đó giảm bớt mối liên hệ với chính sách quốc gia (ví dụ như giảm bớt chủ nghĩa liên chính phủ). Bằng cách tiếp cận CFSP, hơn là chia tay với nó, có thể dễ dàng kiểm soát hơn thể chế thực thi và sự khác biệt giữa các quốc gia thành viên, và EU có thể đã sẵn sàng hơn trong việc xác định những đặc trưng của Liên minh với tư cách là một chủ thể tự trị và có ảnh hưởng đối với cộng đồng quốc tế. Ủy ban và Hội đồng Châu Âu là những “anh em song sinh của CFSP” có thể

<sup>13</sup> Aggestam L., in “*CFSP and Beyond: Theorising European Foreign Policy*” ed. By Tonra B. and Christiansen T., Proceeding of the Conference held at the Center for European Studies in Aberystwyth, UK, in May 1998.

<sup>14</sup> Hoffman S., *Towards a CFSP?*, Journal of Common Market Studies, vol 38, no 2, June 2000, p.189-98.

<sup>15</sup> Peterson & Sjurson, p.179.

<sup>16</sup> Holland, pp.184-85.

nỗ lực hợp tác với nhau vì mục tiêu chung này.

Theo Missiroli, các quốc gia thành viên dường như có nhiều ý kiến khác nhau về toàn bộ kế hoạch CFSP. Họ mong muốn cùng một lúc có: (a) Một hệ thống có thể hoạt động; (b) Đồng thuận và (c) Các chính sách đối ngoại phù hợp với các chính sách quốc gia. Rõ ràng là họ không thể có tất cả những điều đó ngay một lúc. Và sẽ khó khăn hơn khi EU mở rộng về mặt địa lý với các thành viên mới. Một số người cho rằng tiến hành đồng thời việc theo đuổi CFSP và việc mở rộng của EU rõ ràng là điều phi logic, thậm chí không thể xác định được CFSP cho đến khi đường biên giới của Liên minh được định vị. Điều đó là đúng hay sai, cần có những bằng chứng gì để tăng tính linh hoạt dưới góc độ coi đây là động lực cho sự hội nhập sâu hơn và giảm bớt các chính sách “mẫu số chung thấp nhất” nhằm giải quyết sự khác biệt đang gia tăng.

Thực tế là khi nhiều quốc gia thành viên dường như thích duy trì chủ nghĩa liên chính phủ ở một mức độ nhất định, do vậy, ý tưởng tăng tốc gấp đôi của EU với tâm điểm là sự tự nguyện và khả năng hội nhập sâu hơn (thúc đẩy hợp tác), đặc biệt là trong vấn đề CFSP, có thể trở nên rất nhạy cảm. Trước

khí tạo ra một châu Âu thống nhất trong lĩnh vực đối ngoại, có thể trao cho CFSP sự linh hoạt cần thiết để thoát ra khỏi tình trạng bế tắc hiện nay. Có thể thiết lập 4 trụ cột bao gồm cả ESDP như đề xuất của Anh.<sup>17</sup> Điều đó có thể có hiệu quả trong việc tránh được việc các nước thành viên sẵn sàng chọn một diễn đàn khác nằm ngoài khuôn khổ của EU như đã từng xảy ra trong trường hợp Nhóm Liên lạc cho Bosnia.<sup>18</sup>

Vì mục tiêu thống nhất và liên kết, điều quan trọng là CFSP phải xác định vấn đề ưu tiên và lĩnh vực trọng tâm, ví dụ như chiến lược chung, đặc biệt là khi EU mở rộng sẽ rất khó khăn trong việc xác định vấn đề ưu tiên cho chính sách đối ngoại.<sup>19</sup> Việc mở rộng có thể sẽ tác động trực tiếp đến sự cân bằng giữa chủ nghĩa liên chính phủ và chủ nghĩa hội nhập, khi các quốc gia nhiều hơn sẽ đòi hỏi một hội đồng ra quyết định lớn hơn.<sup>20</sup> Trong tiến trình tập trung hoá, đại

<sup>17</sup> Duke S., *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, New York: Palgrave, 2000, p.307.

<sup>18</sup> Keukeleire S., *Directorates in CFSP/CESDP of the EU: A Plea for 'Restricted Crisis Management Groups'*, *European Foreign Affairs Review*, vol.6, 2001, pp.75-101.

<sup>19</sup> Hill C., (ed.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London & New York: Routledge, 1996, p.301.

<sup>20</sup> European Policy Center (EPC), *Shaping Europe's Future – The Balance between intergovernmentalism and the Community method*, EPC Documents/ EPC Dialogues, November 2000, www.theepc.be

diện của CFSP, Hội đồng và Ủy ban phải đóng vai trò hợp nhất quan trọng.

Tóm lại, các nhà lãnh đạo EC đều muốn tạo cho châu Âu một vị thế mới, một hình ảnh mới thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh. Tính cấp bách của các vấn đề này sinh trong cả lĩnh vực đối nội và đối ngoại buộc họ phải nỗ lực và đồng tâm vượt qua mọi khó khăn, đó chính là cơ hội để EC tăng cường hội nhập bằng cách mở rộng hợp tác sang một lĩnh vực nhạy cảm hơn, lĩnh vực chính trị, cụ thể là chính sách đối ngoại và an ninh chung. Đây cũng chính là lĩnh vực liên kết mà các nhà lãnh đạo châu Âu hằng mong ước trở thành hiện thực.

Tuy nhiên, chính sách đối ngoại lại là một trong những lĩnh vực gặp nhiều khó khăn nhất trong việc hợp tác. Có thể thấy ngay, đó là vấn đề chủ quyền quốc gia, hàng loạt các vấn đề liên quan như sự khác nhau về truyền thống lịch sử, những định kiến chung của xã hội. Điều đó dường như đã giải thích phần nào sự khó khăn trong việc tạo ra một chính sách ngoại giao chung. Một

nguyên nhân khác, đó là sự thất bại trong việc thể chế hóa việc hợp tác chính trị. TEU đã vạch ra một cách rõ ràng mục tiêu và các công cụ thực hiện của CFSP – từ ‘hợp tác’ tiến tới ‘chính sách chung’ – song cơ chế ra quyết định về cơ bản lại không có gì thay đổi. Điều này đã tạo nên “khoảng cách giữa khả năng và mong đợi”<sup>21</sup>, những mục tiêu đưa ra không phù hợp với khả năng thực hiện chúng. Đồng thời, những đòi hỏi nâng cao sự thống nhất và sự liên kết trong việc ra quyết định đối ngoại chung giữa ba trụ cột của EU ngày càng tăng. Việc phối hợp giữa các trụ cột trong việc hình thành chính sách đối ngoại chung trong nhiều lĩnh vực đã không thành công và giờ đây đã lại càng đặt ra nhiều vấn đề với một cơ cấu quốc phòng mới và sự mở rộng EU về phía Đông. Tuy nhiên, với “tham vọng” nhất thể hoá, EU sẽ không dừng bước và CFSP cũng sẽ không chỉ dừng lại ở mức độ hợp tác hiện nay.

<sup>21</sup> Hill C., “The Capability – Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, vol.3, September 1993, pp.305-328.