

# CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA LIÊN MINH CHÂU ÂU ĐỐI VỚI CHÂU Á SAU CHIẾN TRANH LẠNH

BÙI HỒNG HẠNH\*

*Trong giai đoạn đầu của thời kỳ sau Chiến tranh lạnh, quan hệ giữa châu Âu và châu Á được triển khai chủ yếu trên lĩnh vực kinh tế. Cùng với sự phát triển và gia tăng vai trò của châu Á, Liên minh châu Âu (EU) đã dần mở rộng mục tiêu sang các lĩnh vực an ninh - chính trị. Trong bối cảnh quốc tế mới hiện nay, sự điều chỉnh chính sách đối ngoại của EU đối với châu Á đóng vai trò quan trọng đối với sự hợp tác và phát triển giữa hai châu lục cũng như góp phần vào sự phát triển chung của hòa bình, ổn định trên thế giới.*

CÓ thể nói, châu Âu và châu Á thực chất là hai khu vực có mối quan hệ lịch sử đặc biệt. Ngay từ thời kỳ cổ trung đại, hai châu lục này đã được kết nối với nhau bằng các con đường thương mại, đặc biệt là “Con đường tơ lụa”, chuyên chở hàng hóa từ Trung Quốc qua Trung Á đến châu Âu. Sau các phát kiến địa lý thời kỳ cận đại, châu Á trở thành “đích” đến của các nước châu Âu. Quá trình thuộc địa hóa đã gắn chặt châu Á với nhiều nước châu Âu. Dấu ấn của thời kỳ này ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự phát triển của các nước châu Á. Tuy nhiên, kể từ khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc, châu Âu đã không còn duy trì được ảnh hưởng mạnh mẽ tại châu Á.

Quan hệ và lợi ích kinh tế đã chi phối mục tiêu của cả châu Âu và châu Á. Trong khi các nước châu Âu “bận bịu” với việc tái thiết sau chiến tranh thế giới và nỗ lực tìm lại vị thế trong bối cảnh chia rẽ của Chiến tranh lạnh thì các nước châu Á phần lớn vẫn “loay hoay” với công cuộc phi thực dân hóa cũng như xây dựng và củng cố những nhà nước non trẻ.

Thêm vào đó, Mỹ lại nhanh chóng can dự vào khu vực và trở thành một trong những chủ thể bên ngoài quan trọng nhất của khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Tất cả đã khiến vai trò của Cộng đồng châu Âu (EC) tại khu vực này bị hạn chế. Chỉ đến khi Chiến tranh lạnh kết thúc, EC trở thành EU thì quá trình “tái khám phá” châu Á mới được bắt đầu.

## Mục tiêu chính sách của Liên minh châu Âu đối với châu Á

Mặc dù EC và các nước Đông Á đã thiết lập quan hệ chính thức từ những năm 70 của thế kỷ XX, tuy nhiên trước những năm 90 của thế kỷ XX, các nước châu Âu nói chung đều chưa nhìn nhận các nước ở châu Á là những đối tác thực sự, ngoại trừ Nhật Bản - quốc gia công nghiệp phát triển cao được đánh giá là đối tác ngang bằng với các nước phương Tây. Mục tiêu của châu Âu ở châu Á trước khi Chiến tranh lạnh kết thúc chủ yếu chỉ tập

\* PGS, TS, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia Hà Nội

trung vào quan hệ kinh tế - thương mại và viện trợ phát triển (chủ yếu cho các nước Nam Á).

Sau khi Hiệp ước Ma-xtrich (năm 1992) đặt nền móng cho Chính sách đối ngoại và an ninh chung (CFSP), EU đã có những nỗ lực đầu tiên nhằm hình thành một khuôn khổ toàn diện và cân bằng hơn trong quan hệ với toàn bộ khu vực châu Á. EU công bố các báo cáo chiến lược về quan hệ với từng nước châu Á, các tiểu khu vực và khu vực. Điều đó phần nào đã thể hiện một "quan điểm chung" của Ủy ban châu Âu (EC) về một khu vực hay một quốc gia đối tác.

Báo cáo chiến lược đầu tiên của EC về châu Á được công bố năm 1994 với tiêu đề "*Hướng tới một chiến lược châu Á mới*"<sup>(1)</sup> cho thấy nhận thức rõ ràng hơn của EU đối với khu vực châu Á. Theo đó, châu Âu cần tăng cường quan hệ với khu vực này để bảo đảm lợi ích kinh tế của chính EU. Báo cáo đã đưa ra 4 mục tiêu mà EU cần theo đuổi đối với châu Á: 1- Tăng cường sự hiện diện về kinh tế của EU tại châu Á; 2- Đóng góp vào sự ổn định của châu Á; 3- Khuyến khích/hỗ trợ phát triển các nước và khu vực nghèo tại châu Á; 4- Góp phần thúc đẩy dân chủ, pháp quyền, tôn trọng nhân quyền và tự do cơ bản ở châu Á.

Báo cáo chiến lược châu Á của EU tiếp tục được cập nhật và hoàn thiện vào năm 2001<sup>(2)</sup> đã đưa ra "*khuôn khổ chiến lược toàn diện*" cho môi quan hệ Âu - Á, đồng thời chỉ ra rằng sự hiện diện của EU ở châu Á tụt hậu so với các khu vực khác trên thế giới. Do đó, mục tiêu trọng tâm trong chính sách của EU đối với châu Á được xác định là "... tăng cường sự hiện diện về chính trị và kinh tế của EU trên toàn bộ khu vực và nâng tầm quan hệ lên tương xứng với vị thế đang ngày càng lớn mạnh trên toàn cầu của một EU mở rộng"; đồng thời, coi châu Á là "đối tác kinh tế và chính trị chủ chốt của châu Âu"<sup>(3)</sup>.

Một văn bản quan trọng khác liên quan đến chính sách của châu Âu đối với châu Á là "*Chiến lược an ninh châu Âu*" đầu tiên do Đại diện cấp cao về CFSP của EU Gi. Xô-la-na,

công bố vào năm 2003<sup>(4)</sup>. Bản báo cáo đã chỉ ra ba nước châu Á mà EU dự định phát triển thành "đối tác chiến lược", gồm Nhật Bản, Trung Quốc và Ấn Độ.

Bên cạnh đó, trong những năm gần đây, EU còn công bố các văn bản về chính sách đối với các tiểu khu vực ở châu Á, như: "*Một đối tác mới với khu vực Đông Nam Á*" (năm 2003), "*Các nguyên tắc định hướng chính sách đối ngoại và an ninh chung với Đông Á*" (năm 2012)... Riêng trong năm 2018, EU đã đưa ra những tuyên bố hợp tác trong lĩnh vực an ninh - chính trị, mong muốn những bước tiến mới trong quan hệ Âu - Á, như "*Hợp tác an ninh tại và với châu Á của EU*" và "*Chiến lược kết nối EU - châu Á*". Tháng 9-2018, Chiến lược kết nối EU - châu Á được EU công bố như một phản ứng mạnh mẽ trước các chính sách "*Nước Mỹ trên hết*" của Tổng thống Mỹ Đôn-nan Trăm và sáng kiến "*Vành đai, Con đường*" (BR) của Trung Quốc, nhằm phát huy vai trò và ảnh hưởng nổi trội về kinh tế của EU ở châu Á trong bối cảnh khu vực này đang phát triển nhanh, năng động nhất thế giới, góp phần tạo ra môi trường phát triển ổn định trên lục địa Á - Âu thông qua hợp tác và tăng cường hiểu biết lẫn nhau<sup>(5)</sup>.

Như vậy, cùng với sự phát triển của châu Á, mục tiêu chính sách của EU với châu Á cũng đã có những điều chỉnh cơ bản, từ tập trung quan hệ trong lĩnh vực kinh tế, mở rộng dần sang lĩnh vực chính trị - an ninh.

(1) Xem: "Toward a New Asia Strategy", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1994:0314:FIN:EN:PDF>, tháng 5-2019

(2), (3) Xem: "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships", [http://ec.europa.eu/development/center/repository/strategy\\_asia\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/center/repository/strategy_asia_2001_en.pdf), tháng 6-2019

(4) Xem: "A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy", <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, tháng 9-2019

(5) Xem: "EU steps up its strategy for connecting Europe and Asia", [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5803\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5803_en.htm), tháng 8-2019

## Quá trình triển khai chính sách của Liên minh châu Âu đối với châu Á

Về quan hệ chính trị - an ninh, các cuộc tiếp xúc và gặp gỡ giữa các nước thành viên EU với các nước Đông Bắc Á và Đông Nam Á không chỉ diễn ra ở cấp độ quốc gia giữa các chính phủ, mà còn là các hội nghị giữa EC/EU với từng nước châu Á cũng như giữa EC/EU với Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN). Hội nghị thượng đỉnh Á - Âu (ASEM) là cơ hội để 51 quốc gia của hai châu lục tăng cường hợp tác<sup>(6)</sup>. ASEM được thiết lập như một khuôn khổ đối thoại phi thể chế dựa trên ba trụ cột, gồm kinh tế, chính trị và văn hóa - xã hội.

Do tốc độ tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ sinh tương đối thấp, châu Âu lo ngại sẽ bị đẩy ra ngoài lề của "tam giác kinh tế" toàn cầu mới là Mỹ - Đông Á - EU. Trong tam giác kinh tế này, quan hệ EU - Đông Á được đánh giá là yếu nhất. Do đó, để đáp lại sự ra đời của Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) vào đầu những năm 90 của thế kỷ XX, EU đã theo đuổi tiến trình đối thoại của riêng mình với các nước châu Á thông qua ASEM. Đối với các nước châu Âu, ASEM có thể phục vụ ba mục tiêu: Thúc đẩy chủ nghĩa quốc tế tự do (liberal internationalism), xây dựng bản sắc EU với tư cách là một chủ thể toàn cầu, thúc đẩy sức mạnh và năng lực cạnh tranh của EU<sup>(7)</sup>. ASEM vẫn là một diễn đàn để tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau song chưa có được những kết quả thành công rõ ràng.

Về an ninh, EU và các nước thành viên không có sự hiện diện đáng kể tại khu vực châu Á. Các nước EU không tham gia các liên minh quân sự với bất kỳ quốc gia nào cũng như không duy trì căn cứ quân sự dài hạn trong khu vực châu Á. Tuy nhiên, EU cũng sớm tham gia diễn đàn an ninh của khu vực, như Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) ra đời vào năm 1994.

Trong một số trường hợp, EU cũng trực tiếp tham gia vào các vấn đề an ninh của khu vực nhưng thường là dưới sự chỉ đạo của Liên hợp quốc. Đơn cử như, các nước châu Âu

tham gia vào sứ mệnh của Liên hợp quốc tại Cam-pu-chia đầu những năm 90 của thế kỷ XX, Tổ chức Phát triển năng lượng bán đảo Triều Tiên (KEDO)<sup>(8)</sup>... Đối với các "điểm nóng" trong khu vực, như vấn đề Đài Loan (Trung Quốc), tái khởi động chương trình phi hạt nhân hóa trên bán đảo Triều Tiên, vai trò của EU khá hạn chế, bởi châu lục này không tham dự trực tiếp vào những vấn đề đó và hầu như đứng ngoài mọi diễn biến. Trong bối cảnh khái niệm về an ninh ngày càng toàn diện hơn, EU góp phần vào hòa bình và ổn định ở khu vực châu Á bằng cách ủng hộ việc tái thiết sau xung đột, xây dựng quốc gia, xây dựng thể chế, cải cách lĩnh vực an ninh và huấn luyện cảnh sát. Đây cũng chính là những lĩnh vực mà EU và các nước thành viên cung cấp hỗ trợ và tài chính. Tuy nhiên, cách tiếp cận này vẫn chưa được thừa nhận rộng rãi và chưa được chấp nhận như một hình thức cần thiết, bổ sung cho cách tiếp cận "truyền thông" đối với an ninh khu vực này.

Như vậy có thể thấy, mặc dù đã có những nỗ lực nhất định song sự hiện diện của EU và các nước thành viên về chính trị - an ninh tại khu vực châu Á chưa thực sự chiếm vai trò chủ đạo.

Về hợp tác kinh tế, quan hệ kinh tế với các nước châu Á chi phối lợi ích của châu Âu và do vậy quan hệ thương mại cũng là lĩnh vực mà EC có trách nhiệm đại diện các nước thành viên EU tiến hành đàm phán. Hiệp định thương mại tự do (FTA) giữa EU với Hàn Quốc kết thúc đàm phán vào cuối năm 2009 và có hiệu lực từ năm 2011. Các vòng đàm

(6) Hội nghị thượng đỉnh đầu tiên giữa EU và ASEAN được tổ chức vào tháng 11-2007 tại Xio-ga-po

(7) Istenic, S. "The EU's Endeavors to Achieve a Discernible Political and Security Role in Asia in the Framework of ASEM: The Taiwan Issue", *Issues & Studies*, Vol.43, No.3, 9-2007, pp. 53 - 96

(8) Được thành lập vào năm 1995 bởi Mỹ, Hàn Quốc và Nhật Bản để hỗ trợ thực thi các điều khoản trong Thỏa thuận khung giữa Mỹ và Cộng hòa Dân chủ Nhân dân Triều Tiên (năm 1994)

phần với ASEAN bắt đầu từ năm 2007 nhưng không có nhiều tiến triển. Do đó, EU đã tiến hành đàm phán riêng với hai nước ASEAN là Xin-ga-po và Việt Nam. FTA toàn diện giữa Xin-ga-po và EU đã được ký tắt vào ngày 20-9-2013, còn FTA với Việt Nam cũng vừa được ký vào ngày 30-6-2019.

Từ những năm 90 của thế kỷ XX, trong khi thị phần thương mại của Trung Quốc tăng đều, cùng với đó là thâm hụt thương mại của EU cũng gia tăng, thì thị phần của hầu hết các nước còn lại, đặc biệt là Nhật Bản đều sụt giảm<sup>(9)</sup>. Do EU mở rộng và sự phát triển của đồng ơ-rô, năm 2004, EU đã trở thành đối tác thương mại lớn nhất của Trung Quốc, còn Trung Quốc trở thành đối tác thương mại lớn thứ hai của EU.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) của EU vào ASEAN, Nhật Bản và Ô-xtrây-li-a là lớn nhất trong khu vực châu Á - Thái Bình Dương và liên tục tăng với ASEAN (ít nhất là cho đến khi xảy ra khủng hoảng kinh tế và tài chính toàn cầu năm 2008). Đầu tư vào Trung Quốc, từ mức thấp với tốc độ chậm, cũng tăng trưởng nhanh chóng trong những năm vừa qua. Đáng chú ý là, FDI của EU vào Hàn Quốc, Trung Quốc và Ấn Độ cao hơn đầu tư của Mỹ vào các nước này. Ngược lại, Nhật Bản đóng vai trò chủ đạo trong đầu tư vào EU, dòng đầu tư từ ASEAN và Ô-xtrây-li-a cũng tương đối đáng kể trong khi đầu tư của Trung Quốc ở các nước châu Âu vẫn rất khiêm tốn<sup>(10)</sup>.

Như vậy, một phần kết quả của quá trình triển khai chính sách của EU đối với châu Á là hình ảnh về châu Âu đang dần đậm nét hơn trong "con mắt" của châu Á. Tuy nhiên, ấn tượng sâu sắc nhất vẫn là hình ảnh châu Âu là "người không lồ về kinh tế và thấp bé về chính trị"<sup>(11)</sup>.

### Đặc điểm chính sách của Liên minh châu Âu đối với châu Á

Một là, chính sách đối ngoại chung của châu Âu đối với châu Á chưa hoàn thiện và thiếu sự gắn kết. Cuối những năm 80 của thế kỷ XX, EC được đánh giá như một siêu chủ

thể kinh tế, do đó tiến trình hội nhập chính trị của châu Âu đã làm trôi dạt những mong muốn cả từ bên trong lẫn bên ngoài EU về việc phát triển EC trở thành một chủ thể chính trị trên trường quốc tế. CSFP của EU được công bố lần đầu tiên trong Hiệp ước EU vào năm 1993. Tuy nhiên, cho đến nay CSFP vẫn đang tiếp tục được hoàn thiện.

Với sự mở rộng vào các năm 2004, 2007 và 2013, số thành viên tăng từ 15 lên 28, EU không chỉ mở rộng hơn về diện tích lãnh thổ và dân số, mà còn trở nên đa dạng hơn. Trong bối cảnh thiếu vắng sự cải cách thể chế sâu sắc, Hiệp ước Hiến pháp chung EU không nhận được đa số phiếu ủng hộ bởi hai nước thành viên sáng lập EC (Pháp, Hà Lan), việc đạt được thỏa thuận về vị thế chung trở nên khó khăn hơn. Sự khác biệt về lợi ích cũng như khác biệt trong việc theo đuổi lợi ích thường không chỉ do vị trí địa lý của riêng mỗi nước, mà còn do các ràng buộc về lịch sử.

Có thể thấy, sự khác biệt về vị trí của các nước thành viên không chỉ trong quan hệ với Mỹ, mà còn cả với các đối tác quan trọng khác, như Nga, Trung Quốc. Sự khác biệt giữa các nước thành viên đã góp phần lý giải vì sao khó có thể đưa ra được một cách tiếp cận thống nhất và thực sự mang tính chiến lược trong chính sách đối ngoại chung của châu Âu. Có thể đối với các nước châu Á khác, mức độ mâu thuẫn không nhiều, bởi đơn giản là mối quan hệ này không được đánh giá quan trọng như quan hệ với Trung Quốc, Nga hay

(9) Xem: "European Commission, Trade, Countries and Region", <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries>, tháng 3-2019

(10) Okano Heimans, M. and van der Putten, F.: "Europe needs to screen Chinese investment", *Financial Times*, ngày 11-8-2009

(11) Holland, M., Ryan, P., Nowak, A. & Chaban, N. (eds.). "The EU through the Eyes of Asia - Media, Public and Elite Perceptions in China, Japan, Korea, Singapore and Thailand", University of Warsaw, 2007; Chaban, N., Holland, M., Ryan, P., (eds.): *The EU through the Eyes of Asia, Volume II - New Cases. New Findings.* World Scientific Publishing, 2009

Mỹ. Tuy nhiên, nhìn chung sự khác biệt về thái độ ứng xử của chính các nước EU đã cản trở những nỗ lực nhằm đạt được quan điểm thống nhất trong EU.

Hai là, chính sách đối ngoại của EU vẫn tập trung vào “các đường tròn đồng tâm”, vì vậy chính sách đối với khu vực châu Á vẫn chưa thực chất và tương xứng. Trong những thập niên gần đây, quá trình hội nhập và mở rộng EU đã thu hút mọi sự tập trung của các nước thành viên EU. Do vậy, chính sách đối ngoại của EU chủ trọng đến chính khu vực EU và các nước láng giềng. Có lẽ, ngoại trừ trường hợp duy nhất là quan hệ đối tác xuyên Đại Tây Dương, quan hệ đối ngoại của EU đều được xây dựng trên các “đường tròn đồng tâm”, mà tâm chính là EU: Khoảng cách địa lý càng xa, chính sách càng có tính biểu tượng và mang tính tuyên bố. Mô hình này không chỉ áp dụng đối với châu Á mà còn đối với các khu vực khác. Đối với hầu hết các khu vực khác trên thế giới, EU đưa ra những mục tiêu cao xa nhưng lại không đặt ra các ưu tiên rõ ràng hay xác lập lộ trình mang tính khả thi. Bên cạnh đó, cũng do EU thiếu các cơ chế để điều hành chính sách một cách hiệu quả. Trong bối cảnh đó, không có gì ngạc nhiên khi EU chưa có quan niệm đối tác chiến lược cụ thể, cho dù gần đây EU tuyên bố duy trì hoặc đang trong tiến trình xây dựng đối tác chiến lược với Nhật Bản, Trung Quốc, Ấn Độ và Hàn Quốc. Việc quá tập trung vào sự phát triển nội khối và bảo đảm quan hệ với các quốc gia láng giềng thân cận này đã tạo ra những yếu tố hạn chế vai trò có khả năng lớn mạnh hơn và năng động hơn của EU tại các khu vực khác, trong đó có châu Á.

Tuy nhiên, EU quan tâm mạnh mẽ đến những vấn đề toàn cầu, như tài chính quốc tế, an ninh năng lượng, biến đổi khí hậu và vấn đề phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt (WMD). Để tập trung vào tất cả các vấn đề này, thì hợp tác, nhất là với các quốc gia châu Á là việc hoàn toàn cần thiết. Khoảng cách về địa lý không ảnh hưởng đến vấn đề này. Như vậy, khía cạnh “chiến lược” được đưa ra

trong quan hệ giữa EU và châu Á xuất phát từ góc độ toàn cầu. Vì lợi ích cơ bản của EU tập trung chủ yếu vào kinh tế hơn là các vấn đề an ninh - chính trị.

Ba là, chính sách châu Á của EU bị hạn chế bởi vai trò và quan hệ với Mỹ. Có thể nói, Mỹ là nhân tố bên ngoài quan trọng duy nhất và có tính truyền thống ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương. Vai trò này chủ yếu dựa trên cấu trúc an ninh “trục nan hoa” mà trọng tâm là Mỹ, bao gồm 5 đồng minh song phương là Nhật Bản, Hàn Quốc, Ô-xtrây-li-a, Phi-líp-pin và Thái Lan. Thông thường, Mỹ không bày tỏ sự quan tâm cụ thể nào trong các hoạt động của EU ở châu Á bởi EU chưa được đánh giá là chủ thể chính trị có liên quan mật thiết ở khu vực. Nói cách khác, Mỹ cho rằng các đồng minh châu Âu là thành viên Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO) sẽ không làm gì chống lại lợi ích chiến lược hay gây nguy hiểm cho an ninh của các “đồng minh và bạn bè” của Mỹ trong khu vực.

Mặt khác, hầu hết các nước châu Á phản náo đó đều muốn EU có lập trường ủng hộ các vấn đề “lợi ích cốt lõi của quốc gia” của châu Á (vấn đề chủ quyền, lãnh thổ). Sự can dự mạnh mẽ hơn của EU được tiếp nhận khi EU đạt được một vị trí tương xứng. Hầu hết các nước châu Á cũng bày tỏ mong muốn EU đẩy mạnh hơn nữa quan hệ với các quốc gia ở châu Á. Bối cảnh như vậy đã đặt EU và các nước thành viên trước những lựa chọn thay đổi.

Tóm lại, đặc điểm lớn nhất của chính sách đối với châu Á của EU vẫn còn nhiều hạn chế so với tiềm năng và kỳ vọng của các nước châu Á. Có những yếu tố khách quan và chủ quan hạn chế vai trò của EU và các nước thành viên ở châu Á. Trên cơ sở nắm bắt được bản chất, đặc điểm của chính sách này, Việt Nam cần có những định hướng, chiến lược rõ ràng để có thể đẩy mạnh phát triển quan hệ với EU. EU cho dù còn gặp nhiều khó khăn trong tiến trình nhất thể hóa nhưng vẫn luôn là một trong những chủ thể quan trọng trong quan hệ quốc tế nói chung và với Việt Nam nói riêng. □