

MỘT SỐ MÂU THUẤN, NHƯỢNG BỘ VÀ CÁCH TIẾP CẬN MỚI TRONG LIÊN MINH MỸ - HÀN TỬ NĂM 2016 ĐẾN NAY

Bùi Nguyên Bảo*

Tóm tắt: Sau một giai đoạn phát triển tốt đẹp từ năm 2009 đến năm 2016, liên minh Mỹ - Hàn Quốc bắt đầu xuất hiện một số rạn nứt khi Tổng thống Donald Trump và Tổng thống Moon Jae-in lên cầm quyền từ năm 2016 đến nay. Ông Donald Trump muốn Hàn Quốc đóng góp tài chính nhiều hơn cho việc vận hành liên minh. Trong khi đó, ông Moon Jae-in tìm kiếm sự tự chủ, độc lập chính sách, nâng cao tiếng nói của Hàn Quốc trong quan hệ với Mỹ. Trên cơ sở phân tích những mâu thuẫn và nhượng bộ trong quan hệ đồng minh giữa Mỹ và Hàn Quốc kể từ năm 2016 đến nay, bài viết nêu lên một số nhận xét về cách tiếp cận mới trong chính sách đối ngoại của Mỹ và Hàn Quốc trong thời gian vừa qua.

Từ khóa: Mỹ, Hàn Quốc, mâu thuẫn, nhượng bộ, liên minh Mỹ - Hàn

1. Bối cảnh

Sau khi ra Tuyên bố chung về tầm nhìn chiến lược trong quan hệ năm 2009, liên minh Mỹ - Hàn được Tổng thống Barack Obama (2008-2016) và Tổng thống Lee Myung-bak (2008-2013) củng cố, thúc đẩy mạnh mẽ. Nhiều nhà quan sát đánh giá giai đoạn 2009-2016 là thời kỳ quan hệ Mỹ - Hàn tốt đẹp nhất trong nhiều thập niên, không chỉ phát triển từ một liên minh an ninh quân sự mà trở thành một liên minh có tầm khu vực và toàn cầu, đối phó với một loạt vấn đề thuộc nhiều lĩnh vực. Tuy nhiên, hơn ba năm qua, Tổng thống Donald Trump gần như đảo ngược cách tiếp cận trong quan hệ với các đồng minh của người tiền nhiệm, còn Tổng thống Hàn Quốc lại theo đường lối trung tá Moon Jae-in nỗ lực

“nói không với Mỹ” như ông tuyên bố khi nhậm chức. Sự thay đổi chính trị nội bộ, sự điều chỉnh chính sách đối ngoại xuất phát từ lợi ích quốc gia và tác động từ thay đổi cấu trúc quyền lực ở châu Á

Thái Bình Dương đã tạo ra những thách thức cho mối quan hệ lâu đời này. Những mâu thuẫn và quá trình nhượng bộ giữa hai bên phản ánh những thay đổi trong đặc điểm liên minh Mỹ - Hàn và cách tiếp cận mới trong chính sách đồng minh của mỗi nước.

Ngay khi nhậm chức, Tổng thống Donald Trump có cách tiếp cận cứng rắn với các nước đồng minh mà Hàn Quốc là phép thử đầu tiên, bất chấp vị trí quan trọng của nước này trong cấu trúc an ninh mà Mỹ muốn định hình ở châu Á - Thái Bình Dương, đặc biệt là vai trò của các đồng minh Đông Bắc Á

trong việc kiềm chế Trung Quốc. Dù sách lược “đồng minh đi trước”, “yêu cầu đồng minh chia sẻ trách nhiệm” đã mạnh nha từ thời Obama nhưng phải đến nhiệm kỳ của Trump, Mỹ mới thúc đẩy triệt để yêu cầu hệ thống đồng minh toàn cầu chia sẻ nguồn lực và Hàn Quốc là nơi ông Trump gây nhiều áp lực đầu tiên và nhiều nhất. Trong khi đó, tại Hàn Quốc, Tổng thống Lee Myung-bak (2008-2013) bị dư luận chỉ trích bởi chính sách thân Mỹ, còn Tổng thống Park Geun-hye (2013-2017) đối mặt với cáo buộc hình sự. Sự trở lại cầm quyền của phe tả dẫn đầu là Tổng thống Moon Jae-in (2017-nay) theo đường lối thân thiện với Cộng hoà Dân chủ Nhân dân Triều Tiên và hạn chế gần gũi với Mỹ cũng tác động lớn đến liên minh. Bên cạnh đó, như thuyết Tân hiện thực đã dự báo, sự dịch chuyển, thay đổi của cấu trúc phân bổ quyền lực của hệ thống quốc tế sẽ tác động đến các đơn vị tồn tại trong cấu trúc ấy. Dịch chuyển quyền lực ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương những năm qua với sự trỗi dậy của Trung Quốc, nỗ lực “tái cân bằng” của Mỹ thời Obama, và học thuyết “Án Độ Dương - Thái Bình Dương” thời Trump khiến Đông Bắc Á vốn không có một cơ chế an ninh hữu hiệu lại càng căng thẳng. Trong khi đó, Trung Quốc tranh thủ gia tăng hợp tác kinh tế, tận dụng ý thức độc lập tương đối của Hàn Quốc và các đối tác khác của Mỹ để vô hiệu hoá sức mạnh hệ thống đồng minh của Mỹ.

2. Một số mâu thuẫn và nhượng bộ từ năm 2016 đến nay

Trên lĩnh vực chính trị - an ninh

Một trong những mâu thuẫn lớn nhất giữa hai nước ba năm qua là việc Mỹ yêu cầu Hàn Quốc tăng cường đóng góp tài chính duy trì Lực lượng đồn trú quân đội Mỹ tại Hàn Quốc (USFK). USFK đóng quân tại Hàn Quốc từ năm 1953 và hiện có khoảng 25.800 quân tại đây. Thông qua một hiệp định chung có tên là “Thỏa thuận tài chính đặc biệt duy trì USFK” (SMA), kể từ năm 1991, Seoul bắt đầu chi trả một phần cho việc triển khai quân sự của Washington với con số lần đầu là 150 triệu USD¹. Thỏa thuận năm 2014, Seoul mỗi năm phải chi thẳng trực tiếp 848 triệu USD để đảm bảo sự hoạt động của Mỹ ở lãnh thổ Hàn Quốc. Từ đầu năm 2017, Tổng thống Donald Trump kịch liệt chỉ trích các đồng minh chưa đóng góp tương xứng và từng than phiền rằng Seoul đã chia sẻ khoản kinh phí “không tương xứng” so với những gì Mỹ bỏ ra. Ông gây sức ép yêu cầu mỗi thoả thuận chỉ có giá trị một năm thay vì 5 năm như trước để tiện cho việc Mỹ yêu cầu Hàn Quốc tăng tiền đóng góp.

Ông Trump sử dụng thuật “hù dọa đồng minh” thông qua việc nhiều lần Nhà Trắng lập lời tuyên bố rút quân nhằm gây áp lực khiến Hàn Quốc phải chấp nhận đóng góp tài chính nhiều hơn, điển hình như sau Hội nghị thượng đỉnh lần một với Chủ tịch Triều Tiên Kim Jong-un ở Singapore, ông Trump

nói với các phóng viên: “Tôi muốn đưa những người lính của chúng tôi (ở Hàn Quốc) về nước”².

Phía Mỹ thường xuyên đưa ra thông tin về điều chuyển quân đội như một hoạt động phân bổ lại lực lượng ở nước ngoài kéo theo tâm lý hoảng loạn của người Hàn Quốc khi dấy lên nghi ngại USFK rút khỏi Hàn Quốc. Mâu thuẫn lên đến đỉnh điểm khi Washington yêu cầu Seoul tăng mức đóng góp này từ 150% lên 200% năm 2018. Hàn Quốc không ủng hộ quan điểm này và cho rằng đã đầu tư hơn 90% kinh phí trị giá 10,8 tỷ USD để xây dựng căn cứ quân sự Camp Humphrey vốn được coi là "lớn nhất" của Mỹ ở nước ngoài. Bên cạnh đó, Seoul cũng đã mua trang thiết bị quân sự của Mỹ trị giá 19,8 tỷ USD trong giai đoạn 2012-2016, chiếm gần 80% chi phí cho lĩnh vực nhập khẩu quốc phòng của xứ sở Kim Chi³.

Theo Sách trắng quốc phòng 2018, năm 2015 Seoul đã chi 15,4 tỷ Won cho việc sử dụng các đường dây liên lạc của Mỹ và hệ thống chỉ huy kỹ thuật số của Mỹ có tên gọi là C4I và 8,2 tỷ Won để bảo trì các khu vực xung quanh các căn cứ USFK. Seoul cũng đã chi khoảng 1,45 nghìn tỷ Won ngoài ngân sách quốc phòng để xây dựng các con đường xung quanh căn cứ USFK ở Pyeongtaek, tỉnh Gyeonggi. Khoản hỗ trợ gián tiếp lên tới khoảng 958,9 tỷ Won, bao gồm cả hợp đồng thuê đất bị mất được cung cấp miễn phí cho USFK (710 tỷ Won); sử dụng sân tập, miễn thuế, thuế nội địa,

thuế địa phương và thuế nhập khẩu xăng dầu; giảm và miễn lệ phí cho nước và nước thải, điện, gas và điện thoại; và miễn lệ phí cho việc sử dụng sân bay và đường sắt.⁴

Năm 2019, mâu thuẫn đạt đến đỉnh điểm khi Mỹ yêu cầu Hàn Quốc phải đóng góp khoản chi gấp 1,5 lần so với mức của năm 2018 là 960,2 tỷ Won/năm, song Hàn Quốc nhiều lần bày tỏ lập trường không thể chi quá 1.000 tỷ Won. Sau nhiều vòng đàm phán, hai bên thống nhất ở mức 1.000 tỷ Won. Tuy nhiên dưới sự chỉ đạo của Tổng thống Trump, phía Mỹ bất ngờ yêu cầu Hàn Quốc phải chi mức 1,2 tỷ USD, khiến cuộc đàm phán trở về vạch xuất phát⁵.

Sau khi nhượng bộ lẫn nhau, ngày 10/2/2019, hai bên ký kết SMA lần thứ 9. Theo đó, Seoul phải đóng góp khoản kinh phí 1,04 nghìn tỷ Won (khoảng 923 triệu USD). Khoản tiền này vẫn thấp hơn mức yêu cầu ban đầu mà Washington đưa ra là 1,2 nghìn tỷ Won. Mặc dù vậy, khoản đóng góp của Seoul cũng đã tăng 8,2% so với mức của năm 2018, chiếm gần 41% tổng chi phí cho lực lượng này⁶.

Tổng thống Donald Trump xem USFK như một lợi thế để mặc cả với Hàn Quốc mà không sợ nguy cơ đổ vỡ liên minh vì dù tìm kiếm sự độc lập trong quan hệ với Mỹ nhưng không có sự hiện diện của quân đội Mỹ sẽ dẫn đến chênh lệch tương quan lực lượng, cũng có nghĩa là an ninh của Hàn Quốc rơi vào bảo động đó, nước này có thể

phải gánh chịu những tấn công mà không có khả năng chống đỡ nếu vắng mặt USFK. Tuy nhiên, cũng cần nhìn thấy rằng yêu cầu Hàn Quốc tăng sự đóng góp không phải là trường hợp đơn lẻ mà nằm trong chủ trương của Tổng thống Obama ở cuối nhiệm kỳ hai và trong cương lĩnh tranh cử của ông Trump. Việc mặc cả thành công với Hàn Quốc cũng giúp Mỹ thực hiện yêu cầu tương tự trong đàm phán chia sẻ tài chính duy trì quân đội với các đồng minh khác ở châu Á - Thái Bình Dương.

Một minh chứng nữa cho thấy mâu thuẫn và nhượng bộ giữa Mỹ và Hàn Quốc trên lĩnh vực chính trị - an ninh chính là quá trình lắp đặt *Hệ thống phòng thủ tên lửa tầm cao giai đoạn cuối (THAAD - Terminal High Altitude Area Defense)* của Mỹ trên lãnh thổ Hàn Quốc. Tháng 7/2016, Bộ Quốc phòng Mỹ thông báo kế hoạch triển khai THAAD với sự hưởng ứng tích cực từ Tổng thống phái hữu Park Geun-hye dù bà này cũng theo đuổi một quan hệ thân thiện với Trung Quốc so với người tiền nhiệm được đánh giá là thân Mỹ Lee Myung-bak. Tháng 3/2017, hai bộ phóng đầu tiên được lắp đặt xong nằm ở tỉnh Seongju bất chấp sự phản đối của người dân, phe đối lập và đặc biệt là áp lực từ Trung Quốc. Ngay lập tức, Chính quyền Park đối mặt với căng thẳng ngoại giao nghiêm trọng nhất trong khoảng 10 năm qua với Bắc Kinh. Cần nhắc lại rằng kể từ năm 2013, sau khi trở thành Tổng thống, bà Park đã có

nhiệm vụ điều chỉnh cơ bản trong quan hệ với Mỹ và Trung Quốc theo hướng thực hiện chính sách hai mặt. Trong khi vẫn tăng cường quan hệ với Washington, Seoul không bỏ qua những lợi ích kinh tế khi hợp tác với Bắc Kinh cũng như lưu ý đến tác động từ sự trỗi dậy của nền kinh tế lớn thứ hai thế giới tại Đông Bắc Á. Trung Quốc luôn gây sức ép với Hàn Quốc để ý tưởng này của Mỹ không trở thành hiện thực. Ngoài những tuyên bố chỉ trích mạnh mẽ, Trung Quốc lập tức trả đũa bằng các biện pháp kinh tế, văn hoá như hạn chế làn sóng văn hóa của Hàn Quốc và giảm khoảng 20% lượng khách du lịch đến Hàn Quốc, đóng cửa 80% các cửa hàng của Tập đoàn Lotte tại Trung Quốc do doanh nghiệp này cung cấp vị trí lắp đặt THAAD.

Khi quá trình lắp đặt THAAD được thúc đẩy nhanh chóng trước kỳ bầu cử thì nữ Tổng thống Hàn Quốc bị luận tội và mất chức còn tân Tổng thống Mỹ Donald Trump muốn Hàn Quốc phải trả tiền lắp đặt THAAD trị giá 1 tỷ USD. Ngay sau khi nhậm chức (tháng 5/2017), Tổng thống trung tả Moon Jae-in đã cho tạm dừng triển khai thêm 4 bộ phóng THAAD. Việc này giúp ông Moon vừa thực hiện cam kết khi tranh cử để giữ uy tín ban đầu vừa gửi đi thông điệp xoa dịu với Trung Quốc cũng như thăm dò động thái của Mỹ. Động thái này không khó hiểu bởi ông Moon là Chánh văn phòng dưới thời Tổng thống Roh Mo-hyun (2003-2008),

là một trong những kiến trúc sư của chính sách Ánh dương theo đuổi quan hệ thân thiện với miền Bắc và tìm kiếm sự độc lập trong liên minh với Mỹ. Tuy nhiên, mọi việc đảo chiều sau đó cho thấy dù là phe tả hay phe hữu, các lãnh đạo Hàn Quốc đều không thể để liên minh Mỹ - Hàn trở nên lỏng lẻo trước sự đe dọa thường trực của Triều Tiên.

Tháng 9/2017, ngay sau khi Triều Tiên tuyên bố thử nghiệm thành công vũ khí hạt nhân, chính phủ mới của Hàn Quốc đã nhanh chóng đổi ý, khéo léo cùng Mỹ hoàn tất việc lắp đặt thêm 4 bộ phóng, trong khi vẫn tuyên bố không mở rộng số bộ phóng thêm nữa cũng như việc triển khai lâu dài hệ thống THAAD sẽ phụ thuộc vào kết quả của công đoạn đánh giá về tác động môi trường. Để tránh rơi vào trạng thái căng thẳng cực độ với Bắc Kinh, Tổng thống Moon tuyên bố sẽ tham vấn với một số nước láng giềng về các vấn đề liên quan tới THAAD, tuyên bố không tham gia vào mạng lưới phòng thủ tên lửa đạn đạo của Mỹ ở châu Á.

Có thể thấy việc triển khai 6 bộ phóng THAAD đã tạo ra một cân bằng quyền lực mới và cân bằng hạt nhân, phòng thủ quân sự tại Đông Bắc Á và châu Á Thái Bình Dương. Mặc dù Trung Quốc và Nga tuyên bố THAAD tại Hàn Quốc sẽ khiến tình hình Bán đảo Triều Tiên lâm vào thế bế tắc, cũng như tạo cho Washington thế bao vây, phá vỡ sự cân bằng chiến lược nhưng nếu không có THAAD, khả năng kiềm chế

của Mỹ tại khu vực thậm chí còn yếu hơn khi tiềm lực của các đối thủ tăng lên mà nguồn lực của Mỹ đang suy giảm, kể cả tiềm lực quốc phòng. THAAD sẽ khiến cho Triều Tiên, Trung Quốc và cả Nga phải cân nhắc nhiều hơn trước khi quyết định đưa ra một động thái gây hấn hay theo đuổi một hành động quân sự nào. Bên cạnh đó, sự nhượng bộ của chính quyền Moon trái ngược với những tuyên bố khi tranh cử cho thấy THAAD như một phép thử chất lượng cho mối quan hệ đồng minh của Hàn Quốc với Mỹ. Nếu như trước kia, mọi quyết định chung, nhất là về an ninh giữa hai nước đều dễ đạt được đồng thuận thì những thăng trầm trong quá trình lắp đặt THAAD cho thấy sự can dự từ những áp lực do thay đổi cấu trúc quyền lực khu vực đến liên minh cũng như quyết định đơn phương của từng bên. Tuy nhiên, về cơ bản, cuối cùng Hàn Quốc vẫn chọn lựa theo hướng có được sự đảm bảo hỗ trợ an ninh từ Mỹ.

Trên lĩnh vực kinh tế

Kể từ cuối những năm 1990, khi quan hệ kinh tế Mỹ - Hàn được tăng cường thay vì chỉ chú trọng vào hợp tác an ninh, mâu thuẫn giữa hai bên đã xuất hiện, đặc biệt là trong lĩnh vực thương mại. Tuy nhiên, đó là những mâu thuẫn dễ hiểu của hợp tác kinh tế thông thường khi mức độ phụ thuộc giữa hai nền kinh tế gia tăng sẽ dễ dẫn đến va chạm, mâu thuẫn. Chính vào thời điểm xuất hiện các bất đồng, đặc biệt là mâu thuẫn thương mại, sự lựa chọn đối sách

của Mỹ và Hàn Quốc càng cho thấy tính thực dụng của hai nước. Mỹ đưa ra nhiều tuyên bố và chính sách cứng bức trong quan hệ kinh tế với đồng minh, dồn Hàn Quốc vào thế khó. Ngược lại, sự nhượng bộ của Hàn Quốc khi Mỹ gia tăng các đòi hỏi cũng phản ánh rõ động cơ lợi ích. Việc tái đàm phán và ký lại *Hiệp định thương mại tự do Mỹ - Hàn* (KORUS FTA) là trường hợp điển hình với hai lần áp đặt của Mỹ và cũng là hai lần nhượng bộ của Hàn Quốc.

KORUS FTA bắt đầu được đàm phán từ năm 2006, ký kết vào năm 2007 nhưng vì một số mâu thuẫn, bốn năm sau đó, ngày 12/10/2011, lưỡng viện Quốc hội Mỹ mới bỏ phiếu thông qua việc triển khai KORUS FTA sau khi Hàn Quốc đồng ý nhượng bộ lần đầu trên một số nội dung. Việc Mỹ thông qua KORUS FTA mang động cơ chính trị nhiều hơn là kinh tế, bởi Tổng thống Obama lúc này rất muốn định vị lại sự quan trọng của Hàn Quốc trong chiến lược tái cân bằng. Một tháng sau cơ quan lập pháp Hàn Quốc có động thái tương tự và đến ngày 15/3/2012, KORUS FTA có hiệu lực. Theo Hiệp định, khoảng 80% sản phẩm công nghiệp và tiêu dùng Mỹ xuất khẩu sang Hàn Quốc được miễn thuế hoàn toàn kể từ ngày hiệp định có hiệu lực và gần 95% sản phẩm công nghiệp và tiêu dùng trong buôn bán song phương được miễn thuế sau 5 năm. Hiệp định cũng giúp tăng cường bảo vệ các tập đoàn và dịch vụ tài chính đa quốc gia. Có thể nói,

đây là bộ khung pháp lý mới cho quan hệ thương mại và đầu tư giữa hai nước, đánh dấu một bước phát triển mới trong quan hệ kinh tế kể từ sau Hiệp ước hữu nghị, thương mại và hàng hải giữa Mỹ và Hàn Quốc (1956). Với Hàn Quốc, với vị thế đang nổi lên trong khối G-20, KORUS FTA có thể thúc đẩy tầm ảnh hưởng của nước này ở châu Á và trên toàn thế giới. KORUS FTA đã đóng góp lớn đối với việc nâng cấp liên minh quân sự Mỹ - Hàn lên mức đồng minh chiến lược toàn diện. Còn về phía Mỹ, Quốc hội nước này đã buộc phải hành động nhanh vì muốn gia tăng lợi thế trước đối thủ cạnh tranh là EU. Ban đầu KORUS FTA là một trong những thắng lợi của Tổng thống Obama và Tổng thống Lee Myung-bak, được coi là biểu tượng của sự phát triển toàn diện quan hệ Mỹ - Hàn.

KORUS FTA đã đem lại sự tăng trưởng vượt bậc cho hoạt động xuất nhập khẩu của Hàn Quốc, thâm hụt thương mại của Mỹ với Hàn Quốc đã ở mức 27,6 tỷ USD năm 2016, tăng hơn 10 tỷ USD so với năm 2012.⁷

Sau khi cầm quyền, Tổng thống Donald Trump yêu cầu xem xét và đàm phán lại KORUS FTA. Rõ ràng với Hàn Quốc đây là một thách thức nhưng cuối cùng Seoul phải nhượng bộ lần thứ hai. Theo một báo cáo của Viện Nghiên cứu Phát triển Hàn Quốc, việc mất đi các nhượng bộ thuế quan trong thoả thuận KORUS FTA, đối với một quốc gia phụ thuộc lớn vào xuất khẩu như Hàn Quốc

có thể dẫn tới thiệt hại 26,9 tỷ USD trong xuất khẩu và 240.000 việc làm trước năm 2021⁸.

Sau quá trình tái đàm phán căng thẳng, ngày 24/9/2018, Tổng thống Donald Trump và người đồng cấp Moon Jae-in đã cùng ký KORUS FTA phiên bản mới bên lề cuộc họp Đại hội đồng Liên Hợp Quốc ở New York⁹ và có hiệu lực từ ngày 1/1/2019.

Hàn Quốc chấp nhận mở rộng giai đoạn duy trì mức thuế 25% đối với xe tải cho đến năm 2041 của Mỹ (nghĩa là kéo dài thêm 20 năm, theo FTA cũ cam kết mức thuế về 0% vào năm 2021). Hàn Quốc chấp thuận tăng gấp đôi lượng xuất khẩu ô tô của Mỹ lên 50.000 xe/nhà sản xuất/năm theo các tiêu chuẩn an toàn của Mỹ (thay vì các tiêu chuẩn của Hàn Quốc) và vào thị trường Hàn Quốc mà không cần sửa đổi thêm. Hàn Quốc sẽ công nhận các tiêu chuẩn của Mỹ đối với phụ tùng ô tô cần thiết để dùng cho xe Mỹ và giảm gánh nặng dán nhãn cho các bộ phận. Miễn trừ đánh thuế vào hàng nhập khẩu thép và hạn chế khối lượng thép nhập khẩu vào Mỹ: Không đánh thuế 25% đối với các sản phẩm thép của Hàn Quốc nhưng xuất khẩu thép của Hàn Quốc vào Mỹ sẽ phải chịu một hạn ngạch cụ thể tương đương với 70% khối lượng nhập khẩu trung bình hàng năm của các sản phẩm đó trong giai đoạn 2015-2017. Điều này sẽ dẫn đến việc giảm đáng kể lượng thép nhập khẩu của Hàn Quốc sang Mỹ. Hàn Quốc là nguồn nhập khẩu thép lớn thứ 3

của Mỹ sau Canada và Brazil (chiếm 10% tổng khối lượng nhập khẩu năm 2017). Các cam kết về nông nghiệp vẫn được giữ nguyên: KORUS FTA đã có lợi cho ngành nông nghiệp của Mỹ. Theo Liên đoàn Xuất khẩu Thịt Mỹ (USMEF), xuất khẩu thịt đỏ sang Hàn Quốc đứng đầu đạt 1,7 tỷ USD, gần gấp đôi so với năm 2012. Mỹ là nhà cung cấp thịt bò lớn nhất cho Hàn Quốc và nhà cung cấp thịt lợn lớn thứ hai của nước này. Các lĩnh vực được phẩm, hải quan và hàng dệt may cũng đạt được một số thỏa hiệp để thực hiện KORUS FTA một cách suôn sẻ¹⁰

Đây là FTA đầu tiên mà Mỹ ký kết dưới thời Tổng thống Trump, tạo ra tiền lệ để Mỹ tiếp tục giành được những thỏa thuận tương tự với các đối tác thương mại khác. Hiệp định thương mại mới ghi nhận rõ ràng sự nhượng bộ đáng kể của Hàn Quốc và thắng lợi của chiến thuật đàm phán đi kèm với cường bức của ông Trump.

3. Một số nhận xét

Thứ nhất, nhìn chung, quan hệ Mỹ - Hàn không tồn tại mâu thuẫn lợi ích chiến lược, chỉ tồn tại bất đồng nhất thời. Mỹ cũng không xác định Hàn Quốc là “đối thủ” của “đối thủ tiềm tàng” như quan hệ Nhật Bản - Trung Quốc. Hai nước đều là những quốc gia tư bản chủ nghĩa, cùng chia sẻ và tôn trọng những giá trị giống nhau về chính trị - kinh tế. Các mâu thuẫn này không sớm thì muộn cũng sẽ được giải quyết

và sẽ không để lại những hậu quả tiêu cực đối với quan hệ song phương, thậm chí còn giúp hoàn thiện và củng cố sức mạnh của liên minh. Nếu như trước kia, chính sách với Triều Tiên là một trong những mâu thuẫn nổi bật thì từ năm 2016 đến nay, giữa Tổng thống Trump và Tổng thống Moon Jae-in lại có sự chia sẻ, ít bất đồng trong cách tiếp cận với Triều Tiên. Ông Moon thậm chí đóng vai trò cầu nối, xúc tiến nhanh sự hoà dịu trong quan hệ Mỹ - Triều. Do đó mâu thuẫn nhất thời nổi bật còn lại là đối kháng trong mức độ chia sẻ nguồn lực về tài chính, duy trì USFK và các tranh chấp thương mại. Hiện nay những mâu thuẫn này đều đã được giải quyết hoặc dàn xếp ở một mức độ cả hai bên đều chấp nhận được. Tiêu biểu như việc Hàn Quốc là đối tác đầu tiên đàm phán thành công việc ký tại FTA với Mỹ theo mong muốn của Mỹ hay đàm phán về SAT.

Thứ hai, chính sách của Mỹ với Hàn Quốc được đặt trong tổng thể chính sách của nước này với toàn bộ hệ thống đồng minh. Những mâu thuẫn và nhượng bộ trong quan hệ Mỹ - Hàn từ năm 2016 phản ánh cách tiếp cận mới của chính quyền Mỹ đối với hệ thống đồng minh toàn cầu dù không từ bỏ mục tiêu tăng cường sức mạnh và tạo ra thế đối trọng, kiềm chế Trung Quốc trong khi vẫn có thể tiết kiệm tối đa nguồn lực. Mỹ chọn Hàn Quốc như một hình mẫu để thúc đẩy sách lược “đồng minh di trước” trên hai phương diện cơ bản: (i) giải quyết

các điểm nóng của khu vực, (ii) trách nhiệm đóng góp nguồn lực để duy trì quan hệ. Thay đổi trong cách tiếp cận không có nghĩa là thay đổi sự đánh giá của Mỹ về tầm quan trọng của Hàn Quốc cũng như các nước đồng minh. Lợi ích của Mỹ với mục tiêu bá quyền là không thay đổi, chỉ có chiến lược để đạt được mục tiêu ấy có thể tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau theo từng nhiệm kỳ Tổng thống, như Thomas Wright đánh giá: “Nếu có nguyên tắc đối ngoại nào là bất biến ở Washington thì đó là hệ thống liên minh quân sự và trật tự thế giới Mỹ là bất khả xâm phạm”¹¹ Các đồng minh này sẽ vẫn đóng vai trò quan trọng trong chiến lược gây tầm ảnh hưởng can dự của Mỹ đối với các vấn đề khu vực, được các chính phủ cảm quyền trong từng thời điểm duy trì ở những mức độ khác nhau. Mạng lưới căn cứ quân sự và đồng minh toả khắp năm châu là nền tảng vững chắc cho sức mạnh Mỹ, cho phép nước này triển khai sức mạnh quân sự tới bất kỳ nơi nào trên thế giới chỉ trong vùn vùn một giờ đồng hồ¹² Vì vậy, Tổng thống đương nhiệm Donald Trump dù đã nhiều lần đe dọa rút khỏi các cam kết an ninh của Mỹ nhưng đến nay vẫn duy trì các mối quan hệ đồng minh đã được thiết lập¹³

Thứ ba, hơn một thập kỷ qua, sự trở dậy của Trung Quốc kéo theo cạnh tranh chiến lược Mỹ - Trung đã làm xáo trộn cấu trúc quyền lực ở châu Á - Thái Bình Dương, trực tiếp là Đông Á.

Quan hệ đồng minh của Mỹ với các nước như Hàn Quốc được củng cố và bền vững do có những lợi ích song trùng về địa - chiến lược, trong đó có việc đối phó với Trung Quốc và yếu tố này sẽ khó thay đổi từ nay đến năm 2030. Tuy nhiên, thay đổi của cấu trúc phân bố quyền lực ở khu vực với sự trỗi dậy của Trung Quốc không chỉ tác động đến những nước trực tiếp tồn tại ở đây như Hàn Quốc mà ngay cả Mỹ cũng bị tác động về mặt lợi ích. Bản thân Mỹ cũng sẽ không vì mặt cạnh tranh mà hy sinh những lợi ích lớn trong quan hệ với Trung Quốc. Do đó, quan hệ của Mỹ với các đồng minh như Hàn Quốc cũng sẽ có giới hạn mới. Điều này sẽ dẫn đến khả năng Mỹ tiếp tục những điều chỉnh nhất định trong chính sách với các đồng minh để bảo toàn lợi ích của mình trong quan hệ với Trung Quốc.

Việc giảm chi phí cam kết an ninh, quốc phòng giúp Mỹ tập trung hơn vào các hạng mục khác, như nâng cấp sức mạnh quân sự quốc gia. Bởi trong khi Trung Quốc có thể tập trung gần như toàn bộ sức lực của mình cho một mặt trận duy nhất thì hệ thống liên minh toàn cầu buộc Mỹ phải căng trải sự chú ý và nguồn lực cho nhiều khu vực khác nhau. Nếu việc tái cử thành công, Trump sẽ tăng cường các mối quan hệ đồng minh song phương truyền thống như với Hàn Quốc để kiểm chế sức mạnh quân sự của các cường quốc trong khu vực, đặc biệt là trước một Trung Quốc ngày càng cứng rắn hơn¹⁴

Mỹ sẽ thực hiện sự chuyển đổi toàn diện, có hiệu quả hệ thống đồng minh quân sự tại khu vực dưới sự lãnh đạo của Mỹ, từ an ninh khu vực, an ninh kinh tế đến ứng phó với các vấn đề an ninh phi truyền thống. Chính sách mới với các đồng minh sẽ giúp Mỹ tái định vị trách nhiệm chiến lược của mình tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, chuyển hướng từ “nước can dự chiến lược” trực tiếp sang “nước cân bằng chiến lược”, coi việc duy trì trật tự hòa bình và ổn định khu vực châu Á - Thái Bình Dương theo tiêu chuẩn của Mỹ là mục tiêu chiến lược cơ bản¹⁵. Đây là một nội dung trọng tâm trong chiến lược “Án Độ Dương Thái Bình Dương tự do và rộng mở” của Mỹ.

Thứ tư, nhìn rộng ra, sự cứng rắn của ông Trump bước đầu có thể làm xói mòn lòng tin của các đồng minh như Hàn Quốc nhưng sau đó lại mang đến những điều tích cực. Đây là điều kiện cho Hàn Quốc khẳng định sự lớn mạnh về an ninh, quân sự, tăng cường năng lực cần thiết ứng phó trước các mối đe dọa của khu vực. Sự nhượng bộ trong trạng thái gượng ép cho thấy quan hệ với Mỹ sẽ vẫn là trọng tâm của chính sách đối ngoại Hàn Quốc. Mặc dù ảnh hưởng của Mỹ đối với Hàn Quốc giảm đi nhiều bởi sự tăng trưởng của các mối quan hệ khác của Hàn Quốc như quan hệ với Trung Quốc hay EU, tuy nhiên Hàn Quốc vẫn phải ưu tiên lợi ích của Mỹ trong việc hoạch định chính sách của mình. Các tổng thống Hàn Quốc,

với tư tưởng bảo thủ hay thiên tả đều xem trọng quan hệ với Mỹ và tôn trọng các cấu trúc và cơ chế hợp tác đã được thiết lập trong lịch sử. Chừng nào sự đe dọa an ninh từ Triều Tiên chưa chấm dứt trong ngắn hạn thì Hàn Quốc vẫn phải cần đến sự đảm bảo từ Mỹ. Hàn Quốc chưa thể sở hữu sức mạnh rắn đe tương xứng và khó có khả năng này trong dài hạn khi nhìn vào chênh lệch năng lực cũng như ưu tiên đầu tư quốc phòng giữa hai miền Triều Tiên.

Kết luận, cách xử lý các mâu thuẫn với Mỹ và những nhượng bộ trên các lĩnh vực chính trị - an ninh và kinh tế cho thấy những nét mới trong cách tiếp cận của Hàn Quốc. Từ chỗ lấy Mỹ làm trung tâm nhìn ra thế giới, Hàn Quốc cũng sẽ nhìn thấy đây là cơ hội trưởng thành trong việc tìm kiếm một đường lối đối ngoại thực dụng, qua đó gia tăng mức độ độc lập với Mỹ, nâng cao quyền quyết định trong liên minh. Hàn Quốc cũng sẽ tiếp tục thúc đẩy việc vận dụng chính sách hai mặt trong quan hệ với Mỹ và Trung Quốc, tự tin hơn trong việc hoạch định chính sách chính trị - ngoại giao, cũng như phát triển năng lực quốc phòng, củng cố tính độc lập cao hơn của Hàn Quốc trong quan hệ với Mỹ, cùng với đó là những yêu cầu "bình đẳng" hơn. Ông Moon Jae-in quyết tâm xây dựng nền tảng trong nhiệm kỳ của mình, thể hiện rõ trong Chương trình Nghị sự Chính sách 5 năm của Tổng thống¹⁶. Ngay cả khi trong tương lai, nếu phái bảo thủ trở lại cầm quyền,

dưới sự tác động của dư luận trong nước và xem xét sự thay đổi tương quan lực lượng ở Đông Á, khả năng cao các nhà lãnh đạo sẽ vẫn tiếp tục tìm đến một mô hình liên minh mà tiếng nói của Seoul chủ động hơn ■

Tài liệu tham khảo:

1. Alisher Khamidov (2009), "Lee Myung-bak Revolution: Explaining Continuity and Change in South Korea's Foreign Policy", *SAIS U.S. - Korea Yearbook 2008*, Johns Hopkins University, p.135.
2. Charles Irving Bevans (1968), "Communique on the Moscow conference of the Three foreign ministers 27/12/1945", *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949: Multilateral, 1931-1945*, Vol. 3, Department of State, tr.1341-1350.
3. Cho Il-jun (2017), "US asking S. Korea to increase defense cost share, while using funds for relocation", *The Hani*. http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/802981.html
4. Evans Revere (2016), "The U.S.-ROK Alliance: Projecting U.S. Power and Preserving Stability in Northeast Asia in Asian alliances working paper series", *The Brookings Institution*, Washington, DC.
5. Hà Anh Tuấn, Nguyễn Thu Hương (2018), "Chính sách đối ngoại của Hàn Quốc dưới thời Tổng thống Moon Jae-in", *Nghiên cứu Quốc tế*, Học viện Ngoại giao, số 4 (111).
6. John J. Mearns và Stephen M. Walt (2016), "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs*, số 4, tr. 70-83.
7. Kim So-hyun (2019), "Details of cost-sharing for US troops in Korea", *The Koreald*. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190211000656>
8. Ngô Di Lân (2019), "Chính sách liên minh của Mỹ và tương lai an ninh khu vực", *Nghiên cứu Quốc tế*, Học viện Ngoại giao, số 3 (114).
9. Paul K. McDonald (2018), "America First? Explaining Continuity and Change in Trump's Foreign Policy," *Political Science Quarterly*, số 3, tr. 414.
10. Thomas Wright (2016), "Realism's utopia: why academic realism almost never works in Washington", *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/01/13/realisms-utopia-why-academic-realism-almost-never-works-in-washington/>

11. Woo Jung-yeop (2017), "Trump, Moon, and the US-South Korea Alliance", *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2017/06/trump-moon-and-the-us-south-korea-alliance/>.
 12. Yoo Hyon-joo (2012), "The Korea-US Alliance as a Source of Creeping Tension: A Korean Perspective", *Asian Perspective*, Vol.36, tr.331-351.
- Chú thích:*
1. Cho Il-jun (2017), "US asking S. Korea to increase defense cost share, while using funds for relocation", *The Hani*. http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_international/802981.html
 2. http://cadn.com.vn/news/91_202527_so-phan-lien-minh-my-han-truoc-liem-hoi-nghi-thuon.aspx
 3. <https://baoquocte.vn/liem-minh-han-my-dang-gia-bao-nhieu-87504.html>
 4. Kim So-hyun (2019), "Details of cost-sharing for US troops in Korea", *The Koreald*. <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190211000656>
 5. <https://baotintuc.vn/quan-su/my-tiep-tuc-yeu-cau-han-quoc-tang-chi-phi-cho-luc-luong-don-tru-20190122195516144.htm>
 6. <https://baomoi.com/liem-minh-han-my-dang-gia-bao-nhieu/c/29665847.epi>
 7. <https://bnews.vn/goc-nhin-khac-ve-thoa-thuan-thuong-mai-tu-do-my-han/126095.html>
 8. Kang, Young-soo, Seung-bum Kim, Sung-hoon Lee, and Hyun-jun Yoon (2016), "How Will a Trump Presidency Affect Korea's Trade?", *The Chosun Ilbo*. http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2016/11/10/2016111001484.html.
 9. Hai bên cũng đã đồng ý về điều kiện để Hàn Quốc được hưởng miễn trừ từ thuế đánh vào hàng nhập khẩu thép theo Mục 232 của Đạo luật Thương mại năm 1962 mở rộng, Tuyên bố sửa đổi 9705 của Tổng thống Mỹ.
 10. http://songoai.vu.tiengiang.gov.vn/khac/-/asset_publisher/QSp7P8RukDa/content/-anh-gia-ve-tac-ong-cua-hiep-inh-thuong-mai-tu-do-my-han-quoc-sua-oi
 11. Thomas Wright, "Realism's utopia: why academic realism almost never works in Washington", Brookings, ngày 13/1/2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/01/13/realisms-utopia-why-academic-realism-almost-never-works-in-washington/>
 12. Michael Beckley, Unrivaled (2018), *Why America Will Remain the World's Sole Superpower* (Ithaca: Cornell University Press, 2018).
 13. Paul K. McDonald, "America First? Explaining Continuity and Change in Trump's Foreign Policy," *Political Science Quarterly* 133, số 3 (2018): 414.
 14. Xem John J. Mearsheimer và Stephen M. Walt, "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy," *Foreign Affairs* 95, số 4 (2016): 70-83.
 15. Charles Irving Bevans (1968), *Communique on the Moscow conference of the Three foreign ministers 27/12/1945, Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949: Multilateral, 1931-1945*, Vol. 3, Department of State, p.1341-1350.
 16. Hà Anh Tuấn, Nguyễn Thu Hương (2018), "Chính sách đối ngoại của Hàn Quốc dưới thời Tổng thống Moon Jae-in", *Nghiên cứu Quốc tế*, Học viện Ngoại giao, số 4 (111).