



วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ: กรณีศึกษาการแก้ไขวิกฤต ภายใต้การทูตพหุภาคี¹

วิเชียร อินทะสี *

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ประเทศไทย

The North Korean Nuclear Crisis: A Case Study of the Settlement of the Crisis through Multilateral Diplomacy

Wichian Intasi *

Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Thailand

Article Info

Research Article

Article History:

Received 25 January 2019

Revised 6 September 2019

Accepted 7 November 2019

คำสำคัญ

การแก้ไขวิกฤต

วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ

การทูตพหุภาคี

การเจรจาหกฝ่าย

การเจรจาสมมาตรา

Keywords:

settlement of crisis

North Korean nuclear crisis

multilateral diplomacy

six-party talks

asymmetric negotiation

* Corresponding author

E-mail address: wichiani@nu.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย 2) สาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมาย และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการเจรจาหกฝ่าย ผลการศึกษาพบว่า การเจรจาหกฝ่ายเป็นการเจรจาสมมาตรา เนื่องจาก เกาหลีเหนือมีสถานะเป็นรัฐอ่อนแอ เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ที่เป็นมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม เกาหลีเหนือสามารถใช้กลยุทธ์ในการ ต่อรองจนนำไปสู่ความตกลงด้านนิวเคลียร์ในปี ค.ศ. 2005 โดยสหรัฐอเมริกา ให้หลักประกันด้านความมั่นคงและการยุติการคว่ำบาตร เพื่อแลกกับการที่ เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติตาม ข้อตกลงกลับไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันในประเด็นการตรวจสอบ เกาหลีเหนือ และสหรัฐอเมริกาจึงได้กลับมาใช้กลยุทธ์กดดันแต่ละฝ่าย ยิ่งไปกว่านั้น ความไม่ไว้วางใจระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ซึ่งก็คือ ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหา ดังนั้น การ ดำเนินมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกันจึงเป็นแนวทางสำคัญในการ แก้ไขอุปสรรคดังกล่าว

¹ บทความวิจัยนี้ประมวลสรุปจากรายงานการวิจัย เรื่อง “วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ: กรณีศึกษา การแก้ไขวิกฤตภายใต้การทูตพหุภาคี” โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัย นเรศวร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

Abstract

This study aimed to: (1) explore the settlement of the North Korean nuclear crisis through the six-party talks; (2) investigate why the talks have been unable to solve the crisis; and (3) suggest an approach to solving the problem of the six-party talks. The findings revealed that the six-party talks are an asymmetric negotiation given that North Korea is a weak state compared to the United States. North Korea, however, was able to employ tactics and gain concessions when the talks reached an agreement in 2005. The United States promised to provide security assurances and end sanctions against North Korea in exchange for nuclear disarmament. However, the United States and North Korea failed to reach an agreement on the process to inspect the North Korean nuclear facilities. Both sides have returned to employ tactics to pressure each other again. Moreover, mistrust between North Korea and the United States and its allies (Japan and South Korea) remains a major obstacle to solving the nuclear crisis. Thus, a confidence building measure deserves to be an essential tool to solving such a problem.

1. บทนำ

การเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรกเมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 ยุติลงเมื่อเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาลงนามกรอบความตกลงนิวเคลียร์ (Agreed Framework) ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เกาหลีเหนือตกลงหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) หรือไอเออีเอ (IAEA) เข้าไปดูแล และยังคงเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty-NPT) ส่วนสหรัฐอเมริกาจะจัดหาเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (light water reactor-LWR) ให้แก่เกาหลีเหนือ แต่ต่อมาในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2002 สหรัฐอเมริกากล่าวหาเกาหลีเหนือว่ายังคงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อยู่ จากการกล่าวหาดังกล่าว ทำให้องค์กรพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลี (Korean Peninsula Energy Development Organization-KEDO) ซึ่งทำหน้าที่จัดส่งน้ำมันดิบซดเชยให้แก่เกาหลีเหนือตามกรอบความตกลงยุติการจัดส่งน้ำมันเกาหลีเหนือได้ตอบโต้ด้วยการลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) ออกนอกประเทศ ซึ่งเป็นที่มาของวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 ในวิกฤตนิวเคลียร์ครั้งหลังนี้ เกาหลีเหนือต้องการเปิดเจรจาโดยตรงกับสหรัฐอเมริกา เพื่อขอหลักประกันที่สหรัฐอเมริกาจะไม่รุกราน และร่วมมือแก้ไขปัญหาระหว่างกัน เพื่อนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้เสนอรูปแบบการเจรจามultilateral negotiation) ขึ้น ซึ่งในเวลาต่อมาเกาหลีเหนือเห็นชอบด้วย การเจรจาทหฝ่าย (six-party talks) ที่ประกอบด้วยตัวแทนเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา จึงเปิดการเจรจารอบแรกในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 2003 จนถึงการเจรจาในรอบที่ 4 เมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2005 การเจรจาได้บรรลุข้อตกลง โดยมีสาระสำคัญ คือ เกาหลีเหนือให้สัญญาในการล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และการกลับเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกายืนยันว่าไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ติดตั้งอยู่ในคาบสมุทรเกาหลี ไม่มีเจตนารุกรานเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์หรืออาวุธอื่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปรกติกับเกาหลีเหนือ และเกาหลีเหนือจะได้รับความช่วยเหลือด้านพลังงานและเศรษฐกิจจากเกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา แต่ในปี ค.ศ. 2008 การดำเนินการตามข้อตกลงดังกล่าวต้องเผชิญปัญหาสำคัญ เมื่อเกาหลีเหนือไม่ตกลงในหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์ จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาตึงเครียดขึ้น และในปลายปี ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือได้กลับมาเริ่มต้นโครงการนิวเคลียร์อีกครั้ง ซึ่งไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าตรวจสอบ และในปี ค.ศ. 2009 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์เป็นครั้งที่ 2 ภายหลังจากการทดลองครั้งแรกในปี ค.ศ. 2006 จวบจนปัจจุบันการเจรจาทหฝ่ายกลับไม่สามารถเริ่มต้นขึ้นได้อีก

จากสภาพดังกล่าว ผู้วิจัยต้องการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย 2) เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมาย และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการเจรจาหกฝ่าย การศึกษาครั้งนี้มุ่งก่อประโยชน์ด้านวิชาการในการสร้างความเข้าใจวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ แม้ได้ใช้การทบทวนพหุภาคีในการแก้ไขปัญหา แต่กลับต้องเผชิญภาวะชะงักงัน สำหรับขอบเขตของการศึกษากำหนดไว้ครอบคลุมตั้งแต่การเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 2002 จวบจนถึงเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2016

2. ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือภายใต้การทบทวนพหุภาคี ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎี เกี่ยวกับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ การทบทวนพหุภาคี (multilateral diplomacy) และการเจรจาสมมาตร (asymmetric negotiation) เป็นกรอบในการศึกษา สำหรับแรงจูงใจในการแสวงหาอาวุธนิวเคลียร์ของรัฐ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของนักสังคมนิยม ความอยู่รอด (survival) ถือเป็นเป้าหมายสำคัญลำดับแรกของรัฐ (Waltz, 1979) ส่วนวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวก็คืออำนาจ (power) (Kay, 2015; Mearsheimer, 2001) เพราะถ้ารัฐมีอำนาจมากย่อมเป็นหลักประกันถึงความมั่นคง (security) ของรัฐนั้น การที่รัฐต้องสร้างหรือแสวงหาความมั่นคงนับเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากสิ่งดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการปกป้องรักษารัฐ โดยรัฐอาจใช้วิธีการขู่ว่าจะใช้กำลังหรือใช้กำลังกับศัตรูภายนอก เมื่ออริปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนถูกคุกคาม (Burke, Lee-Koo, & McDonald, 2014) ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐได้สร้างอาวุธนิวเคลียร์ขึ้น จึงสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายในด้านความมั่นคง หรือเหตุผลการเมืองภายใน หรือไม่ก็ด้วยเหตุผลในเชิงปทัสสถาน ซึ่งมองว่าการสร้างอาวุธนิวเคลียร์เป็นเรื่องของความทันสมัย (Sagan, 2000) เมื่อพิจารณาที่เป้าหมายด้านความมั่นคง รัฐที่ต้องการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์อาจจัดได้เป็น 2 ประเภท คือ รัฐเข้มแข็งแต่เผชิญภัยการคุกคาม และรัฐอ่อนแอและอยู่ภายใต้การคุ้มครองของพันธมิตร แต่การคุ้มครองนั้นไม่น่าเชื่อถือ (Debs & Monteiro, 2017)

สำหรับวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาถือว่าเป็นการเจรจาทวิภาคี (bilateral negotiation) เพราะสหรัฐอเมริกาต้องการใช้การเจรจาพหุภาคี เพื่อให้ประเทศที่ร่วมการเจรจาใช้อิทธิพลกดดันเกาหลีเหนือ ถ้าเกาหลีเหนือละเมิดความตกลง ก็ให้ถือว่าเกาหลีเหนือไม่รักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประเทศคู่เจรจาทั้งหมด ดังนั้น การเจรจาหกฝ่ายจึงถือเป็นการดำเนินการทบทวนพหุภาคี

ที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมาย ด้วยการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง และเป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Walker, 2004) ในการเจรจาถ้าทุกฝ่ายร่วมมือกัน ผลการเจรจาย่อมออกมาในลักษณะที่ทุกฝ่ายยอมรับหรือต่างชนะด้วยกัน (win-win outcomes) แต่ในสถานการณ์จริง การเจรจาอาจประสบภาวะชะงักงัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น การปะทะของความขัดแย้ง ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และการเลือกตั้ง (Starkey, Boyer, & Wilkenfeld, 2015) ด้วยเหตุนี้ในการวิเคราะห์การเจรจา แนวคิดต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น อำนาจ อัตลักษณ์ และผลประโยชน์ จึงควรมานำบูรณาการ เพื่อให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงปัญหา และเหตุผลที่ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ยาก (Gamble, 2010)

ในการเจรจาอำนาจถือเป็นปัจจัยที่กำหนดว่าผลการเจรจาจะออกมาเช่นใด โดยในส่วนของอำนาจเชิงโครงสร้างรวม (aggregate structural power) ซึ่งดูที่ทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งของรัฐเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ เป็นเกณฑ์ รัฐในระบบระหว่างประเทศจึงแบ่งได้เป็นรัฐอ่อนแอ (weak power) รัฐขนาดกลาง (medium power) และรัฐมหาอำนาจ (great power) (Habeeb, 1988) ดังนั้น การเจรจาทุกฝ่ายจึงถือเป็นการเจรจาสมมาตร เนื่องจากเกาหลีเหนือเป็นรัฐอ่อนแอ ส่วนเกาหลีใต้และญี่ปุ่นเป็นรัฐขนาดกลาง สำหรับจีน รัสเซีย และสหรัฐอเมริกาถือเป็นรัฐมหาอำนาจ ในทำนองเดียวกัน ถ้ากล่าวกันโดยทั่วไป รัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าคู่เจรจา อำนาจในการต่อรองก็ย่อมมีมากตามไปด้วย ผลลัพธ์ของการเจรจาจึงมักตอบสนองต่อผลประโยชน์ของรัฐที่มีอำนาจมากกว่า หรือในกรณีที่คาดการณ์ว่าผลลัพธ์ของการเจรจาไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ ก็อาจทำให้การเจรจานั้นหยุดชะงักลง หรือในกรณีที่เป็นการขัดแย้งด้านการเมือง ก็อาจนำไปสู่การใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาระหว่างประเทศ อำนาจเชิงโครงสร้างถือเป็นพื้นฐานในการดำเนินกลยุทธ์การเจรจา แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าจะบรรลุเป้าหมายในการเจรจา ด้วยเหตุนี้ จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบย่อยเชิงโครงสร้างอีกประการก็คือ อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น (issue-specific structure power) ซึ่งมีจุดเน้นที่สมรรถนะและตำแหน่งของตัวแสดง (actor) เมื่อเปรียบเทียบกับอีกฝ่ายหนึ่งในประเด็นเฉพาะร่วมกัน ภาวะสมดุลแห่งอำนาจในความสัมพันธ์เกี่ยวกับประเด็นเฉพาะนี้ ถือว่าถูกกำหนดจาก 3 ตัวแปร (Habeeb, 1988) คือ ตัวแปรแรก ทางเลือก (alternative) หมายถึง ความสามารถของตัวแสดง ในการได้รับผลลัพธ์ที่ปรารถนาจากความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ นอกจากตัวแสดงที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ตัวแปรที่ 2 ความผูกมัด (commitment) หมายถึง ความผูกมัดในการบรรลุผลลัพธ์ และตัวแปรที่ 3 การควบคุม (control) หมายถึง ระดับที่ฝ่ายหนึ่งสามารถบรรลุผลลัพธ์ได้ฝ่ายเดียว แม้ต้องมีต้นทุนในการบรรลุเป้าหมาย

เนื่องจากอำนาจเชิงโครงสร้างเป็นสถานการณ์ที่บ่งบอกว่า ตัวแสดงมีสมรรถนะทางอำนาจ แต่อำนาจเชิงโครงสร้างเพียงประการเดียว ถือว่าไม่สามารถอธิบายผลลัพธ์ได้ ดังนั้นจำเป็นต้องพิจารณาอำนาจเชิงพฤติกรรม (behavioral power) ประกอบ ซึ่งอำนาจเชิงพฤติกรรมคือ กระบวนการที่ตัวแสดงวางแผนการและใช้ทรัพยากร ทั้งอำนาจเชิงโครงสร้างรวมและอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ปรารถนา โดยในการเจรจาอำนาจเชิงพฤติกรรมก็คือ กลยุทธ์ของตัวแสดงที่มุ่งสื่อสารเกี่ยวกับเป้าหมายของฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องใช้การชี้ชวนและการกดดันอีกฝ่ายหนึ่ง (Habeeb, 1988, 2002)

สำหรับผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ เมื่อผลการเจรจาหกฝ่ายได้ข้อยุติว่าเกาหลีเหนือยินยอมล้มเลิกโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหา นั้น ได้มีผู้เสนอทฤษฎีว่าผลการเจรจาดังกล่าวช่วยให้สถานการณ์ที่อยู่ในระดับวิกฤต คลี่คลายไปสู่ระดับสันติภาพที่ไม่มั่นคง (unstable peace) โดยถ้าภาวะวิกฤตยังคงอยู่ ความขัดแย้งอาจนำไปสู่สงครามได้ แต่ถ้าอยู่ในภาวะสันติภาพที่ไม่มั่นคง ความขัดแย้งที่เกิดอาจนำไปสู่เพียงระดับวิกฤตเท่านั้น (Weissmann, 2012) ด้วยเหตุนี้ ภาควิชาของการเจรจาจึงจัดตั้งคณะทำงาน (working groups) ขึ้น 5 กลุ่ม และในจำนวนนั้นก็คือ กลไกความมั่นคงและสันติภาพเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asia Peace and Security Mechanism) ซึ่งเป็นเวทีการปรึกษาหารือแบบพหุภาคี เพื่อส่งเสริมความมั่นคงที่นอกเหนือไปจากวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ในขณะเดียวกัน ก็ยังมีการมองว่าการเจรจาหกฝ่ายก่อผลดีในด้านการสร้างความไว้วางใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และการกระตุ้นที่นำไปสู่ความร่วมมือกัน (Snyder, 2011)

นอกจากนั้น ยังมีการมองว่าการเจรจาหกฝ่ายมีความหมายมากกว่าการเจรจานิวเคลียร์ เหตุผลประการแรกก็คือ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือเข้าร่วมเจรจาเนื่องจากความสำคัญด้านความมั่นคงของประเทศ ความมั่นคงและสันติภาพโดยรวมอยู่ในเวทีการเจรจา ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างเกาหลีเหนือกับประเทศที่เข้าร่วมการเจรจา เหตุผลประการที่ 2 คือ เมื่อปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือแก้ไขสำเร็จ การให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่เกาหลีเหนือ ก็จะมีหลายฝ่ายเข้าร่วมหารือ และประการที่ 3 การเจรจาหกฝ่ายจะช่วยป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ใช้วิธีการอันสุดโต่งที่จะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในภูมิภาค และความล้มเหลวของการเจรจา (Han, 2010)

จากผลการศึกษาดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าการคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ของการเจรจาหกฝ่าย นอกจากการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือแล้ว ยังสามารถพัฒนาเป็นกลไกในการสร้างเสถียรภาพขึ้นในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การเจรจาหกฝ่ายอันเป็นการเจรจาพหุภาคีใน

หลายรอบต้องเผชิญปัญหา ที่ทำให้การเจรจาไม่อาจดำเนินไปอย่างราบรื่น ดังที่เกาหลีเหนือ ดำเนินกลยุทธ์ปฏิเสธการเข้าร่วมประชุม การทดสอบขีปนาวุธ และการทดลองนิวเคลียร์ เพื่อ กัดดันฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้เพื่อให้ผลการเจรจาสอดคล้องกับสิ่งที่เกาหลีเหนือต้องการ ดังนั้น จึง นำไปสู่การตั้งข้อสังเกตว่า เกาหลีเหนือไม่ได้ถือว่าอาวุธนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่ใช้เพื่อการป้องปราม แต่มองว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในด้านอัตลักษณ์และความมั่นคง ผู้นำระดับสูงของเกาหลีเหนือ ยังคงมองสหรัฐอเมริกาเป็นศัตรูสำคัญ เหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันถือว่ามีผลต่อความตระหนัก ของเกาหลีเหนือ ในด้านสถานะและการยึดมั่นอย่างแน่วแน่ต่อความเป็นตัวของตนเองในด้าน ยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ คำแถลงและการกระทำของเกาหลีเหนือ ก็ไม่แสดงให้เห็นถึงเจตนา หรือความรู้สึกว่าจะละทิ้งการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ (Pollack, 2011)

3. ข้อมูลและวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร หนังสือพิมพ์ วารสาร และหนังสือ ซึ่งปรากฏในรูปของสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ การเจรจาหกฝ่ายซึ่งเป็นการดำเนินการทางการทูตแบบพหุภาคี ที่ประกอบด้วยตัวแทนเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไข วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 ผลการเจรจาหกฝ่ายในรอบต่าง ๆ และการปฏิบัติตาม ข้อตกลง รวมทั้งท่าทีของประเทศที่เป็นภาคีของการเจรจา ถัดจากนั้นนำมาวิเคราะห์ตามกรอบ แนวคิด (conceptual framework) และเขียนเป็นรายงานผลการวิจัย

4. ผลการวิจัย

เมื่อญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตเข้าไปปลด อาวุธทหารญี่ปุ่นในดินแดนเกาหลี ซึ่งเกาหลีเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1910 เมื่อภารกิจดังกล่าวเสร็จสิ้น มหาอำนาจทั้งสองต่างต้องการมีอิทธิพลในดินแดนเกาหลี ดังนั้น ดินแดนส่วนใต้เส้นขนานที่ 38 ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของสหรัฐอเมริกา จึงสถาปนาเป็น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือเกาหลีใต้ขึ้นในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1948 และ ดินแดนส่วนเหนือซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของสหภาพโซเวียตได้สถาปนาเป็นสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (Democratic People's Republic of Korea) หรือเกาหลีเหนือขึ้น ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ความขัดแย้งภายในเกาหลี ซึ่งมีสหภาพโซเวียตและจีนให้การ สนับสนุนเกาหลีเหนือ ส่วนสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนเกาหลีใต้ ได้ปะทุขึ้นเป็นสงครามเกาหลี ระหว่างปี ค.ศ. 1950-1953 อย่างไรก็ตาม การสู้รบในสงครามเกาหลีไม่มีฝ่ายใดชนะ จึงยุติการ

สู้รบด้วยการลงนามในความตกลงสงบศึก (armistice) โดยยังไม่มีการจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพ (peace treaty) เพื่อยุติสงครามอย่างเป็นทางการ ดังนั้น ภายหลังจากสงครามเกาหลีเป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้จึงอยู่ในลักษณะตึงเครียด แต่ในบางครั้งก็ได้ผ่อนปรนท่าทีต่อกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างมหาอำนาจผู้นำค่ายเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ ต่อมาเมื่อสหภาพโซเวียตและประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ล่มสลายในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 และต้นทศวรรษที่ 1990 จึงทำให้เกาหลีเหนือสูญเสียพันธมิตรบางส่วน และเกิดความกังวลว่าในยุคหลังสงครามเย็น จีนและรัสเซียจะให้การสนับสนุนด้านการทหารเหมือนในอดีตหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น จีนและรัสเซียในฐานะพันธมิตรสำคัญกลับรับรองและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีใต้ในต้นทศวรรษที่ 1990 ขณะที่เกาหลีเหนือไม่สามารถสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรของเกาหลีใต้ได้

การที่เกาหลีเหนือสร้างอาวุธนิวเคลียร์ขึ้นจึงมุ่งตอบสนองเป้าหมายด้านความมั่นคง ซึ่งก็คือการใช้เพื่อการป้องปราม (deterrence) และการป้องกันการรุกรานจากภายนอก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่เกาหลีเหนือมองว่าดำเนินท่าทีเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือนับตั้งแต่สงครามเกาหลีในขณะเดียวกัน เกาหลีเหนือต้องการใช้การพัฒนาอาวุธดังกล่าวในการต่อรอง (bargaining chip) เพื่อแลกกับสิ่งที่เกาหลีเหนือต้องการ โดยหากเกาหลีเหนือยินยอมยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาต้องให้หลักประกันด้านความมั่นคง ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต

การเจรจาหกฝ่ายตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003-2008 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือซึ่งถือเป็นตัวแสดงหลักของการเจรจา ต่างใช้อำนาจเชิงโครงสร้างรวม (aggregate structural power) และอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น (issue-specific structure power) ดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังกรณีสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการเจรจาหยุดชะงัก จึงนำเครื่องบินเอฟ-17 สเตลท์ (F-17 Stealth) และเครื่องบินทิ้งระเบิดเอฟ-5 อี (F-5 E) เข้าประจำการในเกาหลีใต้ในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2004 เพื่อเตือนเกาหลีเหนือว่าสหรัฐอเมริกามีความพร้อมถ้าเกิดการสู้รบในคาบสมุทรเกาหลี ในขณะที่เกาหลีเหนือก็ประกาศว่า เกาหลีเหนือสร้างอาวุธนิวเคลียร์ขึ้น ก็เพื่อเป้าหมายในการป้องกันตนเอง และอาจงดการเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่ายอย่างไม่มีกำหนด (วีเชียร์ อินทะสี, 2551) นอกจากสหรัฐอเมริกาที่กดดันเกาหลีเหนือแล้ว ก็ถือว่ายังมีเกาหลีใต้และญี่ปุ่นที่ร่วมมือด้วย โดยเฉพาะการสนับสนุนการเข้ามาตรการคว่ำบาตร

แม้ตัวแสดงหลักของการเจรจาต่างใช้กลยุทธ์กดดันซึ่งกันและกัน แต่ทั้ง 2 ฝ่าย ต่างยังคงมีการผูกมัด (commitment) ต่อเป้าหมายของตน เพราะเกาหลีเหนือถือว่าไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อป้องกันการรุกรานจากสหรัฐอเมริกาและเพื่อความอยู่รอด

แต่ถ้าเกาหลีเหนือยินยอมปลดอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาต้องลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ และยกเลิกการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการยุตินโยบายการเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ ส่วนสหรัฐอเมริกาก็ยังถือว่ายืนยันในท่าทีเดิมนั้นก็คือ เกาหลีเหนือต้องยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยในช่วงประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ได้กำหนดหลักการยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในปี ค.ศ. 2003 ก็คือ การยุติอย่างสมบูรณ์ การตรวจสอบได้ และการไม่สามารถรี้อฟื้นขึ้นมาดำเนินการใหม่ (complete, verifiable and irreversible dismantlement-CVID)

อย่างไรก็ตาม การเจรจาหกฝ่ายในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2005 ได้บรรลุข้อตกลงโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ 1) เกาหลีเหนือตกลงล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และกลับไปเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ 2) สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้รับรองว่าไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ประจำการอยู่ในเกาหลีใต้ 3) สหรัฐอเมริกาไม่มีเจตนาโจมตี และจะให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่เกาหลีเหนือ 4) สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือ 5) ประเทศที่เป็นภาคีการเจรจาจะสนับสนุนความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ 6) เกาหลีใต้จะให้ความช่วยเหลือด้านพลังงานแก่เกาหลีเหนือ และ 7) จะดำเนินการเจรจาเพื่อจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพแยกไปต่างหากจากการเจรจาหกฝ่าย (U.S. Department of State, 2005)

แม้การเจรจาบรรลุข้อตกลง แต่การแก้ไขปัญหากลับไม่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว เพราะสหรัฐอเมริกาได้อายัดบัญชีทรัพย์สินเกาหลีเหนือในธนาคารที่มาเก๊า (Macau) โดยกล่าวอ้างว่าเกาหลีเหนือเกี่ยวพันกับการปลอมแปลงเงินตราสหรัฐอเมริกาและการฟอกเงิน เกาหลีเหนือจึงประท้วงไม่ยอมเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2005 ต่อมาได้ทดสอบขีปนาวุธในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2006 จึงถูกคว่ำบาตรตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1695 และในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน เกาหลีเหนืออ้างเหตุผลความจำเป็นในการเพิ่มสมรรถนะด้านการทหาร ให้สามารถต้านทานภัยคุกคามและการคว่ำบาตรจากสหรัฐอเมริกา จึงทดลองนิวเคลียร์ขึ้นเป็นครั้งแรก และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติที่ 1718 ลงโทษ จากนั้นการเจรจาหกฝ่ายได้เริ่มต้นขึ้นอีก แต่ภายหลังการเจรจาหกฝ่ายในปี ค.ศ. 2008 การเจรจาได้อยู่ในภาวะชะงักงัน

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและเป็นเหตุให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือไม่บรรลุผลก็คือ การนำความตกลงไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ เมื่อเกาหลีเหนือเปิดเผยรายละเอียดโครงการนิวเคลียร์แล้ว สหรัฐอเมริกาก็ไม่ลบลายชื่อเกาหลีเหนือออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้าย หรือกรณีการขอเข้าตรวจสอบเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และโรงงานปรุ่่งแต่งเชื้อเพลิง

นิวเคลียร์ ซึ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ต้องการให้ทำเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกาหลีเหนือไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่าเป็นการคุกคามต่อเกาหลีเหนือ (Sigal, 2001) โดยเกาหลีเหนืออ้างว่าสหรัฐอเมริกามีความพึงพอใจ ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาเข้าไปยึดครองที่ตั้งทางทหารและกระทรวงต่าง ๆ ของเกาหลีเหนือ สภาพดิงกล่าวจึงมองเป็นอื่นไปไม่ได้ นอกจากเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงระบอบ (regime change) หรือโค่นล้มรัฐบาลเกาหลีเหนือ (Smith, 2015) ถ้าพิจารณาการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือในอดีต ก็พบว่าเกาหลีเหนือได้เรียกร้องตลอดมาให้สหรัฐอเมริกายุติการดำเนินนโยบายเป็นศัตรู (hostile policy) ต่อเกาหลีเหนือ โดยหันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและการดำเนินนโยบายอยู่ร่วมกันอย่างสันติแทน

ความล้มเหลวในการหาข้อยุติเกี่ยวกับประเด็นการตรวจสอบ จึงเป็นผลให้การเจรจาทวิภาคีหยุดชะงัก และในปลายปี ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือกลับมาเริ่มต้นโครงการนิวเคลียร์ใหม่ โดยไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าตรวจสอบ ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) เป็นผู้นำสหรัฐอเมริกา การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือไม่มีความคืบหน้า โดยเกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 2 ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2009 เพราะไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาและคณะมนตรีความมั่นคงตำหนิ กรณีเกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธในเดือนเมษายนก่อนหน้า และเมื่อพิจารณาตั้งแต่คิมจองอึน (Kim Jong-un) ดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีเหนือเมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2011 จนถึงเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2016 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ 2 ครั้ง และทดสอบขีปนาวุธถึง 27 ครั้ง (Kim, Park, & Starr, 2016) สภาพเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของเกาหลีเหนือในการพัฒนาหัวรบนิวเคลียร์ให้มีขนาดเหมาะสมสำหรับการติดตั้งขีปนาวุธ และเป็นความพยายามในการพัฒนาการป้องปรามเพื่อตอบโต้การคุกคามจากสหรัฐอเมริกา

เมื่อข้อตกลงไม่สามารถนำไปปฏิบัติ ฝ่ายที่เป็นคู่ขัดแย้งจึงกลับมาใช้กลยุทธ์กดดันเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำตามสัญญา การที่เกาหลีเหนือตอบโต้สหรัฐอเมริกาด้วยการทดลองนิวเคลียร์ ทำให้สหรัฐอเมริกาจึงไม่ใช้กำลังทหารในการแก้ไขวิกฤต ถ้าพิจารณาที่ตัวแปรการควบคุม (control) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น ก็พบว่าที่ตั้งของเกาหลีเหนือตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และบรรดาประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของเอเชีย การที่สหรัฐอเมริกาจะใช้มาตรการบังคับหรือใช้กำลังทหารย่อมต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการทหาร ความเสี่ยงในการเกิดสงคราม และการคัดค้านจากภายในประเทศและประชาคมโลก ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงมีความเสียเปรียบในด้านการควบคุม ในการช่วยให้สหรัฐอเมริกาใช้อำนาจการต่อรองเหนือเกาหลีเหนือ และบรรลุผลลัพธ์ของการเจรจาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว

สำหรับท่าทีของจีนในการเจรจาหกฝ่าย จีนต้องการให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือยึดแนวทางสันติ คัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตรและการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา เพราะความหวั่นเกรงถึงการล่มสลายทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ และโอกาสในการเกิดสงครามเกาหลีครั้งใหม่ (Wang, 2005; Horowitz & Ye, 2008a) อย่างไรก็ตาม เมื่อเกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2006 จีนเริ่มเปลี่ยนท่าทีเป็นไม่คัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตร แต่ท่าทีเช่นนี้ของจีนก็ไม่ได้หมายถึงจีนต้องการใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจ (economic leverage) ที่มีต่อเกาหลีเหนือ โดยเฉพาะการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และคู่ค้ารายใหญ่ที่สุด ในการบีบบังคับให้เกาหลีเหนือละทิ้งโครงการนิวเคลียร์ เพราะการมีอิทธิพลของจีนต่อเกาหลีเหนือถือว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตการชี้แนะหรือการชี้ชวนเท่านั้น (Horowitz & Ye, 2008b) ด้วยท่าทีเช่นนี้ของจีน บรรดาผู้นำจีนได้ตระหนักว่าถ้าการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือล้มเหลว ในอนาคตจีนอาจต้องอยู่ร่วมกับเกาหลีที่มีอาวุธนิวเคลียร์ แม้จะใช้ความพยายามทางการทูตในการแก้ไขปัญหาแล้วก็ตาม (Sutter, 2013) ส่วนท่าทีของรัสเซียถือว่าอยู่ในลักษณะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้การเจรจาบรรลุเป้าหมาย และการเจรจาหกฝ่ายยังถือว่าเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้รัสเซียกลับเข้ามามีบทบาทในคาบสมุทรเกาหลีอีก ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียต (Joo, 2007) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเข้ามาถ่วงดุลอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในภูมิภาค และการไม่ถูกกันออกไปในการเข้ามามีบทบาทในย่านแปซิฟิก (Buszynski, 2009)

สำหรับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดของสหรัฐอเมริกา ถือว่าดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา โดยญี่ปุ่นกำหนดเงื่อนไขหลักในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือไว้ก็คือ เกาหลีเหนือต้องยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และแก้ไขปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่น (Kim & Hammersmith, 2008) นอกจากเกาหลีเหนือที่ต่อต้านญี่ปุ่นในการนำประเด็นการลักพาตัวพลเมืองเข้าพิจารณาแล้ว เกาหลีใต้ จีน และรัสเซียก็ไม่เห็นด้วยในการนำประเด็นดังกล่าวเข้าพิจารณาด้วย โดยเสนอแนะว่าญี่ปุ่นและเกาหลีเหนือควรจัดการเจรจากันขึ้นเองในรูปแบบทวิภาคี (Difillippo, 2012) แต่สำหรับช่วงที่เกาหลีใต้มีนักการเมืองแนวก้าวหน้าเป็นผู้นำรัฐบาล ดังสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae-jung) และโนมูฮยอน (Roh Moo-hyun) ซึ่งดำเนินนโยบายผูกสัมพันธ์ (engagement policy) กับเกาหลีเหนือ แนวนโยบายของเกาหลีใต้จึงไม่ค่อยสอดคล้องกับแนวนโยบายของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในช่วงที่ประธานาธิบดีบุชหันมาดำเนินนโยบายแข็งกร้าว (hardline policy) ต่อเกาหลีเหนือ แต่เมื่อถึงช่วงประธานาธิบดีอีมีย็องบัก (Lee Myung-bak) ซึ่งเป็นผู้นำแนวอนุรักษนิยมและสนับสนุนการใช้มาตรการบังคับให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีทั้งสองจึงอยู่ในภาวะตึงเครียด ดังในบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์ไนด์งชินมุน

(*Rodong Sinmun*) ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ของพรรคคอมมิวนิสต์เกาหลีเหนือ ได้กล่าวถึงช่วง 5 ปีระหว่างปี ค.ศ. 2008-2013 ในสมัยรัฐบาลอิมย็องบัก ว่าเป็นฝันร้าย (nightmare) ที่ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้อย่างราบคาบ (Ahn, 2015) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้แสดงท่าทีสนับสนุนหรือกดดันสหรัฐอเมริกาหรือเกาหลีเหนือ ถือว่าขึ้นอยู่กับประเด็นเหล่านั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนหรือไม่

5. สรุปและอภิปรายผล

จากเหตุการณ์ที่เกาหลีเหนือเผชิญในช่วงสงครามเกาหลี หากจีนไม่ส่งกองทหารเข้าร่วมรบ เกาหลีเหนือก็ต้องพ่ายแพ้เกาหลีใต้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและกองกำลังสหประชาชาติ ด้วยเหตุนี้ การที่เกาหลีเหนือไม่มั่นใจต่อหลักประกันด้านความมั่นคงของรัสเซียและจีนในยุคหลังสงครามเย็น ในขณะที่ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลียังไม่สิ้นสุด และเกาหลีเหนือมองว่าสหรัฐอเมริกายังคงดำเนินนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จึงถือเป็นหลักประกันความมั่นคง นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังต้องการใช้โครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ต่อรองประโยชน์ที่จะได้รับจากสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกการคว่ำบาตรความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ถ้าเกาหลีเหนือตกลงยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ (Mack, 1993; Han, 2007; Heo & Woo, 2008) เนื่องจากสิ่งดังกล่าวถือเป็นคุณค่าสำคัญสำหรับเกาหลีเหนือ

โดยทั่วไปการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐ ถ้าผู้กรณีตัดสินใจใช้กำลังทหาร รัฐที่มีอำนาจมากกว่าย่อมมีโอกาสสูงในการได้รับชัยชนะ จากมุมมองของนักสังคมนิยมถือว่ารัฐแสวงหาอำนาจเพื่อหลักประกันในด้านความอยู่รอด ฉะนั้น เมื่อพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว อำนาจถูกมองได้เป็นสิ่งที่กำหนดอัตลักษณ์ (identity) ของรัฐ อำนาจคือเป้าหมาย (goal) วิธีการ (means) กลไก (mechanism) การแข่งขัน (competition) และสมรรถนะ (capability) (Baldwin, 2016) อย่างไรก็ตาม อำนาจเชิงโครงสร้างรวม ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่นๆ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า รัฐที่มีอำนาจมากกว่าสามารถบงการรัฐอ่อนแอเสมอไป ดังกรณีสหรัฐอเมริกาพ่ายแพ้ในสงครามเวียดนาม เนื่องจากยังต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยการเมืองภายใน เพราะถ้าประชาชนไม่ยอมรับต้นทุนในการทำสงคราม การต่อต้านสงครามอาจทำให้มหาอำนาจต้องถอนตัวออกจากสงครามไป (Mack, 1975)

ผลการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือภายใต้การทูตพหุภาคี ได้สะท้อนให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจกับรัฐอ่อนแอหรือประเทศขนาดเล็ก ก็ไม่ได้หมายความว่ามหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ กล่าวคือ เกาหลีเหนือยอมยุติการสร้างอาวุธนิวเคลียร์โดยไม่ได้รับผลตอบแทน แต่เกาหลีเหนือกลับสามารถใช้อำนาจเชิง

โครงสร้างเฉพาะประเด็น ซึ่งได้แก่ ปัจจัยทางเลือก ความผูกมัด และการควบคุมในการเจรจาต่อรอง และยังทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประนีประนอม อันนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไข ปัญหา ส่วนอำนาจเชิงพฤติกรรม ซึ่งก็คือกลยุทธ์ที่ตัวแสดงมุ่งสื่อสารเป้าหมายไปยังฝ่ายตรงข้าม ทั้งในลักษณะการชี้ชวนและการกดดัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์ ดังการขู่ในการลาออก จากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการขู่ที่จะทำให้เมืองหลวงของเกาหลีใต้ กลายเป็นทะเลเพลิง จากความหวั่นเกรงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา ถ้าเกาหลีเหนือมี อาวุธนิวเคลียร์ครอบครอง จึงกลายเป็นแรงกดดันให้สหรัฐอเมริกาต้องเปิดการเจรจากับเกาหลีเหนือ สภาพเช่นนี้จึงเป็นโอกาสให้เกาหลีเหนือกำหนดวาระ หรือประเด็นที่ต้องการเรียกร้องจาก สหรัฐอเมริกา เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่เกาหลีเหนือจะไม่กระทำการตามคำขู่ (วิเชียร อินทะสี, 2557)

นอกจากการใช้วิธีการขู่ เกาหลีเหนือยังใช้กลยุทธ์หรือการดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อ สงคราม (brinkmanship) ซึ่งเป็นการเผชิญหน้าที่รัฐหนึ่งท้าทายความผูกมัดที่สำคัญของฝ่าย ตรงข้าม โดยคาดหวังว่าฝ่ายตรงข้ามจะยอมทำตามหรืออ่อนข้อให้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ เงื่อนไข ดังนี้ 1) การมีอยู่ของการคุกคามภายในและหรือภายนอกอย่างรุนแรง และการท้าทาย ความผูกมัดของฝ่ายตรงข้ามมีแนวโน้มสำเร็จ และ 2) ตามการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ฝ่าย ตรงข้ามจะยอมถอยจากความผูกมัด เมื่อเกิดการท้าทายขึ้น (Lebow, 1981) การทดลองนิวเคลียร์ ของเกาหลีเหนือครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2006 จบจนถึงเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2017 รวมจำนวน 6 ครั้ง แสดงให้เห็นว่าเกาหลีเหนือได้ดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม ในการกดดัน สหรัฐอเมริกาให้ปรับลดท่าทีในการใช้มาตรการลงโทษเกาหลีเหนือ และเร่งดำเนินการนำ ข้อตกลงไปปฏิบัติ เพราะสหรัฐอเมริกาได้ขู่เกาหลีเหนือในการใช้มาตรการคว่ำบาตรที่เข้มข้นขึ้น เมื่อพิจารณาอีกด้านหนึ่ง พบว่าสหรัฐอเมริกาเลือกดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับ (coercive diplomacy) ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว ประเทศผู้ดำเนินนโยบายได้ใช้วิธีการ บังคับปราม นั่นคือการขู่ไม่ใหริเริ่มกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น และการบังคับ (compellence) ซึ่งก็คือการขู่ให้ยุติการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดลง และถ้าไม่ปฏิบัติตามคำขู่ก็จะได้รับโทษหรือ ผลร้าย (George, 1991) แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา กลับไม่สามารถ กดดันให้เกาหลีเหนือยินยอมปฏิบัติตามความต้องการ

ประเด็นที่ว่าเมื่อเกาหลีเหนือเลือกใช้กลยุทธ์ทดลองนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกากลับไม่ใช้ มาตรการทหารตอบโต้ เหตุผลก็คือสหรัฐอเมริกาตระหนักถึงผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน ของเกาหลีเหนือ การคัดค้านจากประชาคมโลก และการต่อต้านจากประชาชนสหรัฐอเมริกา (วิเชียร อินทะสี, 2553) ดังนั้น เมื่อปัจจัยการควบคุมของสหรัฐอเมริกาอยู่ในลักษณะเสียเปรียบ เกาหลีเหนือ กล่าวคือ เกาหลีเหนือตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และประเทศเพื่อนบ้านต่างมีความสำคัญ

ทางเศรษฐกิจต่อภูมิภาค จึงเท่ากับเป็นการลดทางเลือก ในการตัดสินใจที่แน่วแน่และการควบคุมของสหรัฐอเมริกา ในการใช้ปฏิบัติการทางทหารเพื่อยุติวิกฤต (Kim, 2004)

ปัญหาการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ อันเนื่องจากการมีท่าทีที่แตกต่างกันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับเกาหลีเหนือ ถือว่าทำให้การเจรจาหกลายไม่ได้เกิดขึ้นอีกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันจึงนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ดังเช่นในช่วงการนำกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ ปี ค.ศ. 1994 ไปปฏิบัติ เกาหลีเหนือได้ตำหนิรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และขู่ว่าจะยกเลิกความตกลง เพราะสหรัฐอเมริกาไม่ดำเนินกิจกรรมตามความตกลงที่กระทำร่วมกัน ดังเช่นความล่าช้าในการจัดส่งน้ำมันดิบซดเซย ทั้งนี้ก็เนื่องจากการขัดขวางของสมาชิกพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาลประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ที่มีความเชื่อว่าเกาหลีเหนือจะล่มสลายเหมือนประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามความตกลง (Harrison, 2002; Kim, 2000) ประเด็นนี้จึงสอดคล้องกับมุมมองที่ว่า ความไว้วางใจ (trust) อันเป็นความเชื่อไว้วางใจอีกฝ่ายหนึ่งนำไว้วางใจ ย่อมนำมาซึ่งความร่วมมือกัน แต่กรณีความไม่ไว้วางใจ (mistrust) อันเป็นความเชื่อไว้วางใจอีกฝ่ายหนึ่งไม่นำไว้วางใจ หรือไม่ก็ชอบแสวงหาประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกัน (Kydd, 2005) ดังนั้น เมื่อเกาหลีเหนือเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ยึดมั่นตามความตกลง โดยไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคงและยังไม่ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือจึงได้ปรับท่าทีในปี ค.ศ. 2015 โดยยืนยันว่าการที่เกาหลีเหนือจะละทิ้งโครงการนิวเคลียร์เหมือนดังที่ลิเบียกระทำคงเป็นไปได้ เพราะเมื่อลิเบียยุติโครงการนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคง รวมทั้งไม่ปรับปรุงความสัมพันธ์ การมีอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นหลักประกันไม่ให้เกาหลีเหนือถูกรุกรานจากภายนอก (วิเชียร อินทะสี, 2559)

เนื่องจากวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือเริ่มต้นในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดไม่นานนัก แต่วิกฤตดังกล่าวยังคงดำรงอยู่มาจนถึงทศวรรษที่ 2010 ในบางช่วงของความขัดแย้ง นับว่ามีความเสี่ยงสูงในการเกิดสงคราม ถ้าผู้นำการเมือง นักการทูต และนักยุทธศาสตร์ประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการเกิดสงครามผิดพลาด แม้การเจรจาแก้ไขปัญหาวิกฤตได้บรรลุข้อตกลง แต่การปฏิบัติตามข้อตกลงกลับเผชิญปัญหา เนื่องจากคุณลักษณะหลักของความขัดแย้งไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประเด็นที่ตัวแสดงซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี ต้องริเริ่มหรือกระทำควบคู่กันไปกับการเจรจา ก็คือ การดำเนินมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (confidence building measure) ระหว่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นกับเกาหลีเหนือ โดยอาจเริ่มต้นจากประเด็นความร่วมมือกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ ในการค้นหาทหารสหรัฐอเมริกาซึ่งสูญหายระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ (missing in action) ในช่วงสงครามเกาหลี การแลกเปลี่ยนด้านการกีฬา การศึกษาและวัฒนธรรมระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้

และการร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีเหนือ ในการแก้ไขปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่น ถ้าความร่วมมือในประเด็นเหล่านี้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก็ย่อมเป็นพื้นฐานของความไว้วางใจและการแก้ไขปัญหาในประเด็นที่ซับซ้อนต่อไป โดยเฉพาะการลดความเสี่ยงในการเกิดสงคราม และการสร้างสันติภาพขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี

เอกสารอ้างอิง/References

- วิเชียร อินทะสี. (2551). การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาในกรณีความขัดแย้งกับเกาหลีเหนือในช่วงหลังสงครามเย็น (รายงานผลการวิจัย). ปทุมธานี: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2553). การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาในวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ. *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 23(2), 5-15.
- _____. (2557). การดำเนินกลยุทธ์ขู่: ทางสองแพร่งของระบอบในเกาหลีเหนือ. ในวิเชียร อินทะสี และอรไท โสภาร์ตัน (บรรณาธิการ). *รัฐศาสตร์: สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย* (น. 64-83). พิษณุโลก: ดาวเงินการพิมพ์.
- _____. (2559). มุมมองด้านความมั่นคงของเกาหลีใต้ อดีตและปัจจุบัน. *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา*, 20(2), 99-128.
- Ahn, J. H. (2015, February 11). Rodong Sinmun blasts 'bastard' Lee Myung-bak over memoir. *NK.News.ORG*. Retrieved from <https://www.nknews.org>
- Baldwin, D. A. (2016). *Power and international relations: A conceptual approach*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Burke, A., Lee-Koo, K., & McDonald, M. (2014). *Ethics and global security: A cosmopolitan approach*. London, England: Routledge.
- Buszynski, L. (2009). Russia and North Korea: Dilemmas and interests. *Asian Survey*, 49(5), 809-830.
- Debs, A., & Monteiro, N. P. (2017). *Nuclear politics: The strategic causes of proliferation*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Difillippo, A. (2012). *US-Japan-North Korea security relations: Irrepressible interests*. London, England: Routledge.

- Gamble, A. (2010). The politics of deadlocks. In A. Narlikar (Ed.). *Deadlocks in multilateral negotiations* (pp. 25-46). New York, NY: Cambridge University Press.
- George, A. L. (1991). *Forceful persuasion: Coercive diplomacy as an alternative to war*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Habeeb, W. M. (1988). *Power and tactics in international negotiation: How weak nations bargain with strong nations*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- _____. (2002). US-Egyptian aid negotiations in the 1980s and 1990s. In W. I. Zartman & J. Z. Rubin (Eds.). *Power and negotiation* (pp. 81-105). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Han, Y. S. (2007). The six-party talks and security cooperation in Northeast Asia. In S. H. Joo & T. H. Kwak (Eds.). *North Korea's second nuclear crisis and Northeast Asian security* (pp. 191-205). Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- _____. (2010). An arms control approach to building a peace regime on the Korean peninsula: Evaluation and prospects. In T. H. Kwak & S. H. Joo (Eds.). *Peace regime building on the Korean peninsula and Northeast Asian security cooperation* (pp. 45-62). Surrey, England: Ashgate Publishing Limited.
- Harrison, S. S. (2002). *Korean endgame: A strategy for reunification and U.S. disengagement*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Heo, U., & Woo, J. Y. (2008). The North Korean nuclear crisis: Motives, progress and prospects. *Korea Observer*, 39(4), 487-506.
- Horowitz, S., & Ye, M. (2008a). Keeping instability at bay: China's post-Deng leaders and the Korean crisis. *Korea Observer*, 39(4), 603-629.
- _____. (2008b). China's grand strategy, the Korean nuclear crisis and the six-party talks. *Pacific Focus*, 21(2), 45-97.
- Joo, S. H. (2007). Russia and North Korea, 1992-2006: From distant allies to normal neighbors. *Korea Observer*, 38(1), 65-99.
- Kay, S. (2015). *Global security in the twenty-first century: The quest for power and the search for peace* (3rd ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

- Kim, H. N. (2000). Foreign relations under the Kim Dae-jung government. In K. Oh (Ed.). *Korea briefing 1997-1999: Challenges and change at the turn of the century* (pp. 145-172). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Kim, H. N., & Hammersmith, J. L. (2008). Japanese-North Korean relations after the second Pyongyang summit of 2004. *North Korean Review*, 4(1), 74-90.
- Kim, J. E., Park, M., & Starr, B. (2016, June 22). North Korea fires two missiles, South Korea says. *CNN*. Retrieved from <https://edition.cnn.com/2016/06/21/asia/north-korea-missile/index.html>
- Kim, S. S. (2004). Northeast Asia in the local-regional-global nexus: Multiple challenges and contending explanations. In S. S. Kim (Ed.). *The international relations of Northeast Asia* (pp. 3-61). Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Kydd, A. H. (2005). *Trust and mistrust in international relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lebow, R. N. (1981). *Between peace and war: The nature of international crisis*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Mack, A. (1975). Why big nations lose small wars: The politics of asymmetric conflict. *World Politics*, 27(2), 175-200.
- Mack, A. (1993). The nuclear crisis on the Korean peninsula. *Asian Survey*, 33(4), 339-352.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Pollack, J. D. (2011). *No exit: North Korea, nuclear weapons and international security*. London, England: The International Institute for Strategic Studies.
- Sagan, S. D. (2000). Rethinking the causes of nuclear proliferation: Three models in search of a bomb. In V. C. Utgoff (Ed.). *The coming crisis: Nuclear proliferation, U.S. interests and world order* (pp. 17-50). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Sigal, L. V. (2001). North Korea on hold again. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 57(3), 32-39.
- Smith, H. (2015). *North Korea: Markets and military rule*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

- Snyder, S. (2011). Envisioning a Northeast security framework: The Korean peninsula. In B. Seliger & W. Pasha (Eds.). *Towards a Northeast Asian security community: Implications for Korea's growth and economic development* (pp. 27-38). New York, NY: Springer.
- Starkey, B., Boyer, M. A., & Wilkenfeld, J. (2015). *International negotiation in a complex world*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Sutter, R. G. (2013). China's approach to North Korea: Seeking stability and influence amid changing circumstances and conflicting imperatives. In A. T. H. Tan (Ed.). *East and South-East Asia: International relations and security perspectives* (pp. 56-65). London, England: Routledge.
- U.S. Department of State. (2005). Joint statement of the fourth round of the six-party talks, Beijing, September 19, 2005. Retrieved from <https://www.state.gov/p/eap/regional/c15455.htm>
- Walker, R. A. (2004). *Multilateral conference: Purposeful international negotiation*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Waltz, K. N. (1979). *The theory of international politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wang, Y. (2005). China's role in dealing with the North Korean nuclear issue. *Korea Observer*, 36(3), 465-488.
- Weissmann, M. (2012). *The East Asian peace: Conflict prevention and information peacebuilding*. New York, NY: Palgrave Macmillan.