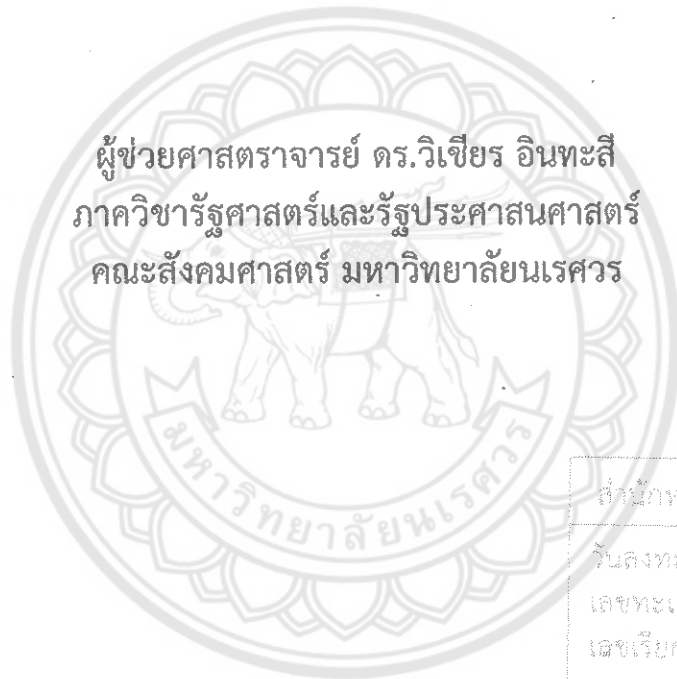




รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ : กรณีศึกษาการแก้ไขวิกฤตภายใต้การทูตพหุภาคี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิเชียร อินทะสี
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยนเรศวร
วันลงทะเบียน 30 ต.ค. 2564
เลขทะเบียน 1041071
เลขเรียกหนังสือ ๑ DS

๑๖๕
๑๗.๐๖
๑๖๖๑
๒๕๖๑

สนับสนุนโดย
งบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยนเรศวร
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ ประการแรก เพื่อศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การทูตพหุภาคีหรือการเจรจาหกฝ่าย ประการที่ 2 เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ประการที่ 3 เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการเจรจาหกฝ่ายเพื่อให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือบรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้ ผลการวิจัยนี้จะก่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านภูมิภาคศึกษา โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี

ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจกับรัฐอ่อนแอ ก็ไม่ได้หมายความว่ามหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ กล่าวคือ เกาหลีเหนือยอมยุติการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ โดยไม่ได้รับผลตอบแทน แต่เกาหลีเหนือกลับสามารถใช้อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น (issue-specific structural power) ซึ่งได้แก่ปัจจัยทางเลือก (alternative) ความผูกมัด (commitment) และการควบคุม (control) ในการเจรจาต่อรอง และยังทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประนีประนอม อันนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขปัญหา ส่วนอำนาจเชิงพฤติกรรม (behavioral power) ซึ่งก็คือกลยุทธ์ที่ตัวแสดงมุ่งสื่อสารเป้าหมายไปยังฝ่ายตรงข้าม ทั้งในลักษณะการชี้ชวนและการกดดัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์ ดังการขู่ลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty-NPT) และการขู่ที่จะทำให้เมืองหลวงของเกาหลีใต้กลายเป็นทะเลเพลิง จากความหวั่นเกรงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ถ้าเกาหลีเหนือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ จึงกลายเป็นแรงกดดันให้สหรัฐอเมริกาต้องเปิดการเจรจากับเกาหลีเหนือ สภาพเช่นนี้จึงเป็นโอกาสให้เกาหลีเหนือกำหนดวาระ หรือประเด็นที่ต้องการเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกา เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่เกาหลีเหนือจะไม่กระทำการตามคำขู่

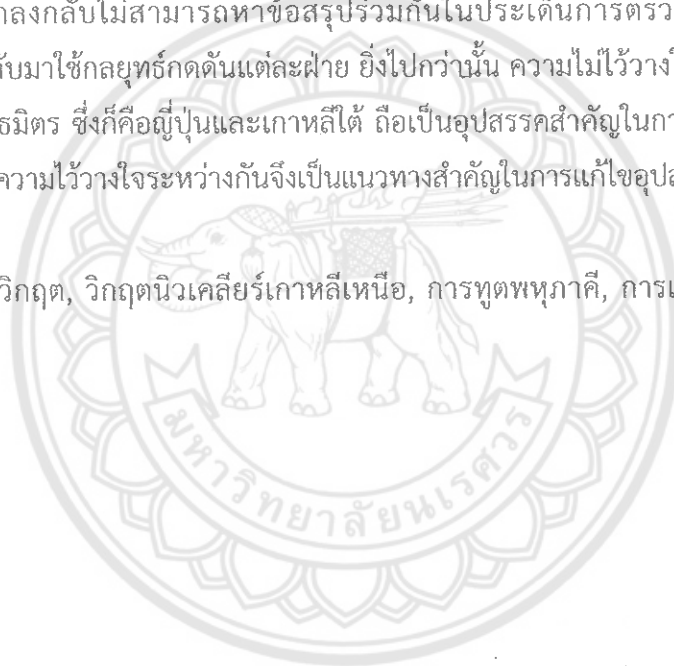
นอกจากการใช้วิธีการขู่ เกาหลีเหนือยังใช้กลยุทธ์สุ่มเสี่ยงหรือการดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม (brinkmanship) ซึ่งเป็นการเผชิญหน้าที่รัฐหนึ่งทำลายความผูกมัดที่สำคัญของฝ่ายตรงข้าม โดยคาดหวังว่าฝ่ายตรงข้ามจะยอมทำตามหรืออ่อนข้อให้ การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 จวบจนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2017 เป็นจำนวน 6 ครั้ง แสดงให้เห็นว่าเกาหลีเหนือได้ดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม ในการกดดันสหรัฐอเมริกาให้ปรับลดท่าทีในการใช้มาตรการลงโทษเกาหลีเหนือ และเร่งดำเนินการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ เพราะสหรัฐอเมริกาได้ขู่การใช้มาตรการคว่ำบาตรที่เข้มข้นขึ้นต่อเกาหลีเหนือ แต่เมื่อพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ก็พบว่าสหรัฐอเมริกาเลือกดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับ (coercive diplomacy) ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวประกอบด้วย การป้องปราม คือ การขู่ไม่ใหริเริ่มกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น และการบังคับ (compellence) คือ การขู่ให้ยุติการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดลง และถ้าไม่ปฏิบัติตามคำขู่ก็จะได้รับโทษหรือผลร้าย แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา กลับไม่สามารถกดดันให้เกาหลีเหนือยินยอมปฏิบัติตามความต้องการ

ประเด็นที่ว่าเมื่อเกาหลีเหนือใช้กลยุทธ์ทดลองนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกากลับไม่ใช้มาตรการทหารตอบโต้ เหตุผลก็คือสหรัฐอเมริกาทระหนักถึงผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านของเกาหลีเหนือ การคัดค้านจากประชาคมโลก และการต่อต้านจากประชาชนสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เมื่อปัจจัยการควบคุมของสหรัฐอเมริกาอยู่ในลักษณะเสียเปรียบเกาหลีเหนือ กล่าวคือ เกาหลีเหนือตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และประเทศเพื่อนบ้านต่างมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อภูมิภาค จึงเท่ากับเป็นการลดทางเลือก ในการตัดสินใจที่แน่วแน่ และการควบคุมของสหรัฐอเมริกา ในการใช้ปฏิบัติการทางทหารเพื่อยุติวิกฤต ฉะนั้น ปัญหาการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ อันเนื่องจากการมีท่าทีที่แตกต่างกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ ในประเด็นการเข้าไปตรวจสอบแหล่งที่ตั้งนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ได้ทำให้การเจรจาหกลฝ่ายไม่ได้เกิดขึ้นอีกนับตั้งแต่ ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ดังในช่วงการนำกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 ไปปฏิบัติ เกาหลีเหนือได้ตำหนิรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และขู่ว่าจะยกเลิกความตกลง เพราะสหรัฐอเมริกาไม่ดำเนินกิจกรรมตามความตกลงที่กระทำร่วมกันไว้ ดังนั้น เมื่อเกาหลีเหนือเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ยึดมั่นตามความตกลง โดยไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคงและยังไม่ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร เกาหลีเหนือจึงได้ปรับท่าทีใน ค.ศ. 2015 โดยยืนยันว่าการที่เกาหลีเหนือจะละทิ้งโครงการนิวเคลียร์เหมือนดังที่ลิเบียกระทำคงเป็นไปได้ เพราะเมื่อลิเบียยุติโครงการนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคง รวมทั้งไม่ปรับปรุงความสัมพันธ์ ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มาตรการที่สมควรนำมาใช้ก็คือ การสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (confidence building measure) ระหว่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นกับเกาหลีเหนือ โดยการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่แต่ละฝ่ายมีส่วนร่วมกัน พร้อม ๆ กับการสร้างความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนในด้านต่าง ๆ

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย 2) สาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมาย และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการเจรจาหกฝ่าย ผลการศึกษาพบว่า การเจรจาหกฝ่ายเป็นการเจรจาสมมาตร เนื่องจากเกาหลีเหนือมีสถานะเป็นรัฐอ่อนแอ เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม เกาหลีเหนือสามารถใช้กลยุทธ์ในการต่อรองจนนำไปสู่ความตกลงด้านนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2005 โดยสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันด้านความมั่นคงและการยุติการคว่ำบาตร เพื่อแลกกับการที่เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติตามข้อตกลงกลับไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันในประเด็นการตรวจสอบ เกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาจึงได้กลับมาใช้กลยุทธ์กดดันแต่ละฝ่าย ยิ่งไปกว่านั้น ความไม่ไว้วางใจระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ซึ่งก็คือญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังนั้น การดำเนินมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกันจึงเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าว

คำสำคัญ: การแก้ไขวิกฤต, วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ, การทูตพหุภาคี, การเจรจาหกฝ่าย, การเจรจาสมมาตร



Abstract

The aim of this study is to 1) explore the settlement of the North Korean nuclear crisis through the six-party talks; 2) to investigate why the talks have been unable to solve the crisis; and 3) to suggest approaches 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 promise 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, confidence building measure deserves to be an essential tool to solving such the problem.

Keywords: settlement of crisis, North Korean nuclear crisis, multilateral diplomacy, six-party talks, asymmetric negotiation

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	6
ขอบเขตและวิธีการดำเนินการวิจัย	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 กรอบแนวคิดทางทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
กรอบแนวคิดทางทฤษฎี	8
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	14
บทที่ 3 วิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือ	19
ปัจจัยผลักดันให้เกาหลี่เหนือพัฒนาอารุณิเคลิษฐ์	19
ความไม่แน่นอนด้านการสนับสนุนจากพันธมิตร	19
การตระหนักถึงความไม่มั่นคงทางการทหารของเกาหลี่เหนือ	21
ภัยคุกคามจากอารุณิเคลิษฐ์ของสหรัฐอเมริกา	23
ภาวะเศรษฐกิจของเกาหลี่เหนือ	25
วิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือครั้งแรก	28
จุดเริ่มต้นและพัฒนาการของวิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือครั้งแรก	28
ความตกลงด้านนิเวศลิษฐ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลี่เหนือ	35
วิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือครั้งที่ 2	37
จุดเริ่มต้นและพัฒนาการของวิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือครั้งที่ 2	37
การแก้ไขวิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือครั้งที่ 2	40
บทที่ 4 การแก้ไขวิกฤตนิเวศลิษฐ์เกาหลี่เหนือ ภายใต้การทูตพหุภาคี	43
การเจรจาหกฝ่าย	43
ความตกลงในการเจรจาหกฝ่าย ค.ศ. 2005 และ 2007	44

ปัญหาการนำความตกลงการเจรจาหายไปปฏิบัติ	47
การใช้กลยุทธ์กดดันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ	49
ท่าทีของเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน และรัสเซียในการเจรจาหาย	53
เกาหลีใต้	53
ญี่ปุ่น	57
จีน	59
รัสเซีย	61
บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผล	63
บรรณานุกรม	67
ภาคผนวก	78
ภาคผนวก ก. การนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ ที่มีการตีพิมพ์บน Proceeding	79



บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือได้ลงนามในกรอบความตกลงนิวเคลียร์ (Agreed Framework) เมื่อ ค.ศ. 1994 เพื่อแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ซึ่งกรอบความตกลงระบุให้เกาหลีเหนือต้องหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เพื่อเป็นการแสดงเจตนาที่ว่าจะไม่พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ต่อมาในเดือน ตุลาคม ค.ศ. 2002 สหรัฐอเมริกากล่าวหาเกาหลีเหนือว่ายังคงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อยู่ จากการกล่าวหา ดังกล่าว ทำให้องค์การพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลี (Korean Peninsula Energy Development Organization-KEDO) ซึ่งทำหน้าที่จัดส่งน้ำมันดิบซดเซียให้แก่เกาหลีเหนือตามกรอบความตกลง ยุติการจัดส่ง น้ำมันดิบซดเซีย เกาหลีเหนือจึงตอบโต้ด้วยการลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty-NPT) และสั่งให้เจ้าหน้าที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) หรือไอเออีเอ (IAEA) ซึ่งควบคุมดูแลกิจกรรมเกี่ยวกับนิวเคลียร์ออกนอกประเทศ อันเป็นที่มาของวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ

ในวิกฤตนิวเคลียร์ครั้งนี้ เกาหลีเหนือต้องการเปิดการเจรจาโดยตรงกับสหรัฐอเมริกา เพื่อขอหลักประกันที่สหรัฐอเมริกาจะไม่รุกราน และดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่มีต่อกัน ในอันที่จะนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต แต่ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) กำหนดเงื่อนไขให้ เกาหลีเหนือต้องละทิ้งแผนการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ก่อน แล้วจึงเจรจาในสิ่งที่เกาหลีเหนือจะได้รับ เพราะ สหรัฐอเมริกาถือว่าเกาหลีเหนือจงใจละเมิดกรอบความตกลงนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 แต่เกาหลีเหนือกลับเห็นว่า ทั้งสองฝ่ายควรดำเนินการพร้อมกันไป¹

ภายหลังสหรัฐอเมริกาปฏิเสธการเจรจาโดยตรงกับเกาหลีเหนือ ในที่สุดเกาหลีเหนือต้องเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย (six-party talks) ตามที่สหรัฐอเมริกาเสนอ โดยประกอบด้วยตัวแทนของเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพื่อแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ที่เกิดขึ้น การเจรจาในรอบแรกเริ่มเมื่อเดือน สิงหาคม ค.ศ. 2003 จนถึงการเจรจาในรอบที่ 4 เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจาทั้ง 6 ประเทศได้บรรลุข้อตกลง ดังปรากฏตามแถลงการณ์ร่วมการเจรจาหกฝ่ายรอบที่ 4 กรุงปักกิ่ง 19 กันยายน ค.ศ. 2005 (Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks Beijing 19 September 2005) ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ เกาหลีเหนือให้สัญญาในการล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ การกลับเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบของทบวงการพลังงาน

¹ Wichian Intasi, "Comparison of the First and Second North Korea's Nuclear Dispute," *Comparative Asia-Pacific Studies* 1, no. 4 (2006): 99-125; Wichian Intasi, "North Korea's Nuclear Disputes: How a Small Powers Bargains on Great Powers." Paper presented at the World Congress for Korean Studies hosted by the Korean Political Science Association, Busan, South Korea, August 2007.

ปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA safeguards) สหรัฐอเมริกายืนยันว่าไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ติดตั้งอยู่ในคาบสมุทรเกาหลี ไม่มีเจตนารุกรานเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์หรืออาวุธอื่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปรกติกับเกาหลีเหนือ และเกาหลีเหนือจะได้รับความช่วยเหลือด้านพลังงานและเศรษฐกิจ จากเกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา

ความตกลงตามแถลงการณ์ดังกล่าว ถือว่ามีลักษณะที่เกาหลีเหนือต้องปฏิบัติก่อน อันเป็นเงื่อนไขในการได้รับผลประโยชน์ตอบแทน นั่นก็หมายถึงการยุติโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยเหตุนี้ เกาหลีเหนือจึงแสดงท่าทีต้องการทบทวน อันเป็นผลให้การปฏิบัติตามความตกลงอาจล่าช้าออกไป กอปรกับกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารบันโกเดลต้าเอเชีย (Banco Delta Asia) ในมาเก๊า เนื่องจากมีข้อสงสัยว่าเกาหลีเหนือใช้เป็นแหล่งฟอกเงิน จึงเป็นผลให้บัญชีเงินฝากของเกาหลีเหนือถูกอายัด เกาหลีเหนือจึงประท้วงโดยจะไม่เข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย² รวมทั้งการกดดันให้สหรัฐอเมริกาผ่อนปรนการดำเนินนโยบายแข็งกร้าว (hard-line policy) ด้วยการทดสอบขีปนาวุธในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 และทดลองนิวเคลียร์ในเดือนตุลาคมถัดมา อย่างไรก็ตาม การใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ในการกดดันของเกาหลีเหนือกลับไม่เป็นผล ยิ่งไปกว่านั้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ประณามและใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ ซึ่งถ้าจีนและเกาหลีใต้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ ภาวะเศรษฐกิจที่อ่อนแอของเกาหลีเหนือ อาจอยู่ในภาวะวิกฤตและอาจเกิดปัญหาทางการเมืองติดตามมา ในที่สุดเกาหลีเหนือต้องประกาศเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย ภายหลังจากปฏิเสธการเข้าร่วมมาเกือบ 1 ปี การเจรจาหกฝ่ายได้บรรลุข้อตกลงสำคัญเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 โดยเกาหลีเหนือจะหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ในขณะเดียวกัน เกาหลีเหนือจะได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบน้ำมันดิบจากประเทศผู้ร่วมเจรจา³

แม้ว่าเกาหลีเหนือได้ผ่อนปรนท่าทีลง โดยมอบข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนิวเคลียร์แก่สหรัฐอเมริกา และทำลายอุปกรณ์นิวเคลียร์และสิ่งก่อสร้างเกี่ยวกับนิวเคลียร์ที่ยองบย็อน (Yongbyon) อันเป็นผลให้สหรัฐอเมริกาผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตร และประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ถอนรายชื่อเกาหลีเหนือออกจากบัญชีรัฐที่สนับสนุนการก่อการร้าย (State Sponsors of Terrorism List) แต่เกาหลีเหนือกลับไม่ตกลงในหลักปฏิบัติการตรวจสอบโครงการนิวเคลียร์ จึงทำให้ความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาดังเครียดขึ้น และในปลาย ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือได้กลับมาเดินหน้าโครงการนิวเคลียร์อีก และไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเข้าตรวจสอบ ต่อมาเมื่อบารัค โอบามา (Barack Obama) ดำรงตำแหน่งผู้นำสหรัฐอเมริกาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2009 ประเด็นปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ เริ่มไม่มีที่ท่าว่าคลี่คลายไปในทิศทางที่ดี เพราะเกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 2 ขึ้น ในวันที่ 25 พฤษภาคม ค.ศ. 2009 เพราะไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาและคณะมนตรีความมั่นคงตำหนิ กรณีที่เกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธในเดือนเมษายน

² Roberta Ballabio, "Collective Security, a European Experience: The Italian Approach Based on Engagement with the DPRK," in *Korea and East Asia: The Stony Road to Collective Security*, eds. Rudiger Frank and John Swenson-Wright (Leiden: Brill, 2013), 43-44.

³ Tong Kim, "Denuclearization and Normalization of Washington-Pyongyang Relations," *Vantage Point* 3, no. 8 (August 2007): 9-13.

ก่อนหน้า พร้อมกับแสดงเจตนาที่ว่าจะไม่เข้าร่วมการเจรจาหกฝ่ายอีกต่อไป⁴ ภายหลังจากเกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 2 สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีกลับมามีความตึงเครียดขึ้น เมื่อเกิดเหตุการณ์เกาหลีเหนือจมนเรือรบซอนัน (Choenan) ของเกาหลีใต้ เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 อันเป็นเหตุให้ทหารประจำเรือเสียชีวิต 46 คน และในเดือนพฤศจิกายนถัดมา ทหารเกาหลีเหนือได้ยิงปืนถล่มเกาะยอนพย็อง (Yeonpyeong) ของเกาหลีใต้ รวมถึงการเปิดเผยของนักวิทยาศาสตร์อเมริกันในเดือนเดียวกัน ซึ่งกลับจากเดินทางเยือนกรุงเปียงยางว่า เกาหลีเหนือสามารถที่จะใช้ยูเรเนียมปรุ่่งแต่งเข้มข้น (highly-enriched uranium) ในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ นอกเหนือจากการใช้สารพลูโตเนียม (plutonium) ดังนั้น ความพยายามในการเริ่มต้นการเจรจาหกฝ่ายภายใน ค.ศ. 2010 จึงต้องล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง⁵

การเปิดการเจรจาหกฝ่ายเริ่มมีสัญญาณบ่งบอกถึงความเป็นไปได้ เมื่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาพบปะกันที่กรุงนิวยอร์ก ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2011 และครั้งที่ 2 ที่กรุงเจนีวา ในเดือนตุลาคมถัดมา เพื่อบรรลุความเห็นพ้องร่วมกัน ก่อนการเปิดการเจรจาหกฝ่ายครั้งใหม่ แต่ผลกลับไม่ประสบความสำเร็จก้าวหน้า เนื่องจากคิมจองอิล (Kim Jong-il) ผู้นำเกาหลีเหนือเสียชีวิตในเดือนธันวาคม การเจรจาครั้งที่ 3 จึงจัดขึ้นที่กรุงปักกิ่ง ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 ทั้ง 2 ฝ่ายยังคงไม่ได้ข้อยุติ เพียงแต่แสดงเจตนาพร้อมกันว่าการเจรจาหกฝ่ายต้องดำเนินต่อไป ในการทำให้คาบสมุทรเกาหลีปลอดจากอาวุธนิวเคลียร์ ตามที่ปรากฏในแถลงการณ์ร่วมของการเจรจาหกฝ่าย 19 กันยายน ค.ศ. 2005 โดยในการเปิดการเจรจาหกฝ่ายครั้งใหม่นี้ เกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกากำหนดเงื่อนไขไว้ก็คือ การยุติการปรุ่่งแต่งยูเรเนียมให้มีความเข้มข้นของเกาหลีเหนือ ต้องอยู่ภายใต้การติดตามดูแล เกาหลีเหนือต้องให้เจ้าหน้าที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเข้าไปตรวจสอบ และเกาหลีเหนือต้องประกาศพักการทดลองนิวเคลียร์และซีปนาวุธพิสัยไกล⁶

สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีที่เริ่มตึงเครียดขึ้นใน ค.ศ. 2011 กลับมาตึงเครียดอีกครั้ง เมื่อเกาหลีเหนืออ้างว่าได้ยิงจรวดเพื่อปล่อยดาวเทียมเข้าสู่วงโคจร ในวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2012 แต่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เชื่อว่าเป็นการอำพรางการทดสอบซีปนาวุธพิสัยไกล และในเดือนมกราคมถัดมา คณะมนตรีความมั่นคงมีมติเอกฉันท์ประณามการกระทำของเกาหลีเหนือ จีนในฐานะพันธมิตรเกาหลีเหนือไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้งเกาหลีเหนือถือว่ามติดังกล่าวเป็นผลมาจากนโยบายที่ไม่เป็นมิตรของสหรัฐอเมริกา และในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 3 โดยแรงระเบิดมากกว่าการทดลอง 2 ครั้งแรก ซึ่งในเดือนมีนาคมถัดมา คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติเอกฉันท์ในการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้าน

⁴ Christoph Bluth, *Crisis on the Korean Peninsula* (Washington, D.C.: Potomac Books, 2011), 173.

⁵ วิเชียร อินทาลี, "สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี," ใน *เอเชียรายปี ฉบับซีพอร์ 2554/2011*, สุภาศพรพรณ ตั้งตรงไพโรจน์ ฌรัฐพจน์ ยืนยง และศรวุฒิ อารีย์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 94.

⁶ Tae-Hwan Kwak, "The Denuclearization of the Korean Peninsula through the Six-Party Talks," in *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia*, eds. Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo (Surrey: Ashgate, 2014), 20.

การค้า การเดินทาง และการทำธุรกรรมทางการเงิน⁷ ภายหลังจากคณะมนตรีความมั่นคงมีมติ กระทรวงการต่างประเทศเกาหลีเหนือแถลงว่า เกาหลีเหนืออาจจำเป็นต้องโจมตีสหรัฐอเมริกาด้วยอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อการปกป้องรักษาผลประโยชน์อันสูงสุดของประเทศ⁸ พร้อมกันนั้น เกาหลีเหนือยังอ้างด้วยว่าจะเริ่มเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ยongsongyong new plant ภายหลังจากการหยุดเดินเครื่อง อันเป็นผลจากการเจรจาหกฝ่ายใน ค.ศ. 2007

แม้เกาหลีเหนือได้ละเมิดความตกลงตามผลการเจรจาหกฝ่าย ด้วยการทดลองนิวเคลียร์เป็นครั้งที่ 3 แต่จีนในฐานะพันธมิตรเกาหลีเหนือ ได้แสดงความต้องการให้เริ่มต้นการเจรจาหกฝ่ายครั้งใหม่ ดังถ้อยแถลงของกระทรวงการต่างประเทศจีน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2014 รวมทั้งเกาหลีเหนือด้วย ที่ต้องการเปิดการเจรจาโดยไม่มีเงื่อนไข⁹ แต่ฝ่ายสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ต่างต้องการให้เกาหลีเหนือผูกมัดต่อความตกลง โดยการล้มเลิกโครงการนิวเคลียร์ และการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่สหประชาชาติเข้าไปตรวจสอบ ซึ่งเกาหลีเหนือจะได้รับประโยชน์ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และหลักประกันด้านความมั่นคงเป็นการตอบแทน อย่างไรก็ตาม การเจรจาลับลับได้เกิดขึ้น จวบจนในวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2016 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 4 ขึ้น โดยอ้างว่าเป็นระเบิดไฮโดรเจน (Hydrogen Bomb) แต่น่าจะเป็นระเบิดนิวเคลียร์ซึ่งทำจากพลูโตเนียมหรือไม่ก็ยูเรเนียมมากกว่า และพร้อมกับแสดงเหตุผลในการทดลอง ก็เพื่อพัฒนาอาวุธให้มีสมรรถนะสูงขึ้น เพื่อใช้ในการป้องปรามสหรัฐอเมริกา ที่กำลังคุกคามเกาหลีเหนือ¹⁰

การทดลองนิวเคลียร์ในครั้งที่ 4 ของเกาหลีเหนือ ได้รับการประณามจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก ในขณะที่เดียวกัน ประเทศที่เป็นภาคีของการเจรจาหกฝ่าย ได้เริ่มต้นแสวงหาแนวทางให้การเจรจาหกฝ่ายเริ่มต้นอีกครั้ง นับตั้งแต่เกาหลีเหนือประกาศไม่ขอเข้าร่วมตั้งแต่ ค.ศ. 2009 โดยในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 ตัวแทนรัสเซียและสหรัฐอเมริกาได้ปรึกษาหารือในการทำให้การเจรจาหกฝ่ายเริ่มต้นขึ้น¹¹ เช่นเดียวกันกับในช่วงเดือนมีนาคมก่อนหน้า ที่เจ้าหน้าที่ของจีนและรัสเซียหารือกันในเรื่องดังกล่าว พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ระดับการทูตของเกาหลีใต้ได้เปิดเผยว่า ตัวแทนของทั้ง 5 ประเทศมีข้อเสนอที่จะยื่นต่อเกาหลีเหนือ

⁷ วิเชียร อินทะสี, “การดำเนินกลยุทธ์ : ทางสองแพร่งของระบอบในเกาหลีเหนือ,” ใน *รัฐศาสตร์ : สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย*, วิเชียร อินทะสี และอรไท โสภารัตน์ บรรณาธิการ, (พิษณุโลก : ดาวเงินการพิมพ์, 2557), 70-71.

⁸ Jack Kim and Louis Charbonneau, “North Korea Threatens Nuclear Strike, U.N. Expands Sanctions,” *Reuters*, March 7, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-korea-north-attack/north-korea-threatens-nuclear-strike-u-n-expands-sanctions-idUSBRE9260BR20130307>.

⁹ Xinhua, “China Urges to Pave Way for Six-Party Talks,” *China Daily*, November 21, 2014, http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-11/21/content_18956922.htm.

¹⁰ Justin McCurry and Michel Safi, “North Korea Claims Successful Hydrogen Bomb Test in ‘Self-Defense against US,” *Guardian*, January 6, 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/06/north-korean-nuclear-test-suspected-as-artificial-earthquake-detected>.

¹¹ “US, Russia Start Talks on Reviving Six-Party Talks,” *KBS World Radio*, May 26, 2016, <http://www.world.kbs.co.kr>.

ในการเริ่มต้นการเจรจาหกฝ่าย¹² อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีเหนือซึ่งเข้าร่วมการประชุมความมั่นคง (Security Forum) ที่กรุงปักกิ่ง เมื่อปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2016 แสดงท่าทีว่าเกาหลีเหนือยังไม่คิดในการเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย ทรานแท่ที่สหรัฐอเมริกาบังคับนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ¹³ ยิ่งไปกว่านั้น เกาหลีเหนือยังคงท้าทายต่อมติคณะมนตรีความมั่นคง ดังในต้นเดือนกรกฎาคมถัดมา เกาหลีเหนือได้ทดสอบขีปนาวุธจากเรือดำน้ำ ซึ่งสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นได้ประณามการกระทำของเกาหลีเหนือดังกล่าว เนื่องจากก่อผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก¹⁴

จากที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าตลอดเวลา 10 กว่าปี ที่การเจรจาหกฝ่ายเริ่มต้นขึ้น เพื่อการแก้ไขปัญหาการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ โดยเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การทำให้เกาหลีเหนือยุติโครงการอาวุธนิวเคลียร์ ในลักษณะสามารถตรวจสอบจากองค์กรภายนอกได้ว่า เกาหลีเหนือล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จริง การเจรจาหกฝ่ายอันประกอบด้วยเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ได้บรรลุความตกลงที่สำคัญใน ค.ศ. 2005 โดยเกาหลีเหนือยินยอมยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่เกาหลีเหนือ และประเทศอื่น ๆ ที่เป็นภาคีของการเจรจายให้ความช่วยเหลือในด้านพลังงานและเศรษฐกิจ แต่การเจรจาในรอบถัดมากลับต้องเผชิญอุปสรรค เพราะตัวแสดงที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยสหรัฐอเมริกาไม่เชื่อมั่นว่าเกาหลีเหนือผูกมัดต่อความตกลงจริง ขณะที่เกาหลีเหนือกล่าวหาสหรัฐอเมริกาว่ายังดำเนินนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ ดังการใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อเกาหลีเหนือ ด้วยเหตุนี้ ความตกลงใน ค.ศ. 2005 จึงไม่ได้นำไปปฏิบัติ

ดังนั้น การใช้วิถีการทูตพหุภาคี (multilateral diplomacy) หรือการเจรจาหกฝ่าย ที่ริเริ่มโดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ด้วยความหวังให้ประเทศมหาอำนาจในภูมิภาค ช่วยกดดันเกาหลีเหนือให้ละทิ้งโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ จึงยังไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบกับสมัยประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตัน (William J. Clinton) ที่ใช้วิธีการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือโดยตรง ในการแก้ไขปัญหาอาวุธนิวเคลียร์เกาหลีเหนือในช่วงแรก ซึ่งนำไปสู่การลงนามในกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 1994 การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือมาแล้ว 4 ครั้ง นับตั้งแต่ ค.ศ. 2006 ถือได้ว่าก่อผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาค เพราะถ้าเกาหลีเหนือมีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในความครอบครองจริง หรือบรรลุสถานภาพการเป็นรัฐที่มีอาวุธนิวเคลียร์ (nuclear state) ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของเกาหลีเหนือเมื่อ ค.ศ. 2012 แล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อดุลอำนาจทางทหาร และอาจเป็นผลให้เกาหลีใต้และญี่ปุ่นต้องเพิ่มขีดความสามารถด้านการทหาร ดัง

¹² Tony Munroe and Ben Blanchard, "North Korea's Neighbors Push to Resume Six-Party Talks," *Reuters*, March 26, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-southkorea-talks/north-koreas-neighbors-push-to-resume-six-party-talks-idUSKBN0MM13420150326>.

¹³ Catherine Wong, "North Korea Dismisses Restarting Stalled Six-Party Talks on Its Nuclear Weapons Program," *South China Morning Post*, June 23, 2016, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1980008/north-korea-dismisses-restarting-stalled-six-party>.

¹⁴ Danielle Demetriou, "Tensions Soar as North Korea Fires Submarine-Based Missile," *Telegraph*, July 9, 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/09/north-korea-reported-to-have-test-fired-submarine-launched-missile/>.

กรณีเกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกาเห็นชอบร่วมกัน เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2016 ในการติดตั้งระบบป้องกัน ขีปนาวุธ (Terminal High Altitude Area Defense-THAAD) ในเกาหลีใต้ เพื่อป้องกันการโจมตีจากขีปนาวุธ ของเกาหลีเหนือ จากที่นำเสนอมา ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรศึกษาการแก้ไขปัญหาการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของ เกาหลีเหนือ ภายใต้การทูตพหุภาคีที่มีประเทศต่าง ๆ เข้ามาร่วมในการแก้ไข และในขณะเดียวกัน ก็ เห็นสมควรศึกษาว่าทำไมการเจรจาหยุดหรือการทูตพหุภาคีนี้ จึงยังไม่บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขวิกฤต นิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ในประเด็นนี้จึงเป็นการเน้นไปที่ตัวแสดง (actors) ทั้ง 6 ประเทศ ซึ่งก็คือเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ว่าแต่ละประเทศมีจุดยืนอย่างไร และเหตุใดผลจึงเป็นเช่นนั้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การทูตพหุภาคีหรือการเจรจาหยุด
2. เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การเจรจาหยุดยังไม่บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ
3. เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการเจรจาหยุดเพื่อแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ
4. เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านภูมิภาคศึกษา โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี

ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่ ปรากฏอยู่ในรูปของสิ่งพิมพ์ และปรากฏบนอินเทอร์เน็ต (the Internet) ต่อจากนั้นจึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์ และทดสอบสมมติฐาน ในการศึกษาได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาไว้ตั้งแต่การเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ เมื่อ ค.ศ. 2002 การเจรจาหยุดในรูปต่าง ๆ บทบาทของประเทศมหาอำนาจที่เป็นภาคีของการเจรจา ผล ของการเจรจา จวบจนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2016 และในขณะเดียวกัน การศึกษาจะนำเสนอภูมิหลัง อันเป็น ที่มาของวิกฤตนิวเคลียร์นี้ด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยจะทำให้ทราบถึงการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การทูตพหุภาคีหรือการ เจรจาหยุด อันประกอบด้วยตัวแทนเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา และสาเหตุ ที่ทำให้การเจรจาหยุดยังไม่บรรลุเป้าหมายในแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ผลการวิจัยดังกล่าวจึง ถือว่าก่อประโยชน์ในด้านวิชาการ เพราะทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าในวิกฤตความขัดแย้งดังกล่าว แนวคิดใด สามารถนำมาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ และแนวคิดดังกล่าวมีข้อจำกัดประการใด แม้โดยทั่วไป ประชาคมโลกตระหนักถึงผลกระทบที่ร้ายแรงของอาวุธนิวเคลียร์ แต่กลับมีอีกหลายประเทศที่ต้องการ ครอบครองอาวุธดังกล่าว ในทำนองเดียวกัน แม้การเจรจาถือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหายอย่างสันติ แต่ก็ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าการเจรจานั้นจะนำไปสู่การบรรลุความตกลงร่วมกัน เพราะประเทศผู้เข้าร่วมเจรจา ต่างมีจุดยืน และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน รวมทั้งยังมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย นอกจากประโยชน์ ในเชิงวิชาการแล้ว ผลการวิจัยจะได้นำไปใช้ในด้านการศึกษาการสอน สำหรับรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองใน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความขัดแย้งและการแก้ไขความขัดแย้ง ความมั่นคงศึกษา และการทูตพหุภาคี รวมทั้งการวิจัยในประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมกันนั้น ผู้วิจัยยังได้เสนอแนวทางการแก้ไขอุปสรรคในการเจรจา ทกฝ่ายเพื่อแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือด้วย

ดังนั้น จึงสามารถสรุปถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

1. เป็นประโยชน์ต่ออาจารย์ นักวิชาการ และนิสิตนักศึกษา ในด้านการเรียนการสอน การศึกษา และการวิจัย ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงศึกษา และการทูต
2. เป็นประโยชน์ต่อบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การลดอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างสูง (weapons of mass destruction-WMD) และการติดตามสถานการณ์ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสื่อสารมวลชน ใช้เป็นข้อมูลและเป็นแหล่งอ้างอิงในการปฏิบัติหน้าที่
3. เป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไป โดยผู้วิจัยนำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบบทความวิจัย ในที่ประชุมสัมมนา วิชาการและการตีพิมพ์ในวารสารและบนอินเทอร์เน็ต (the Internet) ซึ่งจะช่วยให้ผู้สนใจเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้



บทที่ 2

กรอบแนวคิดทางทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

สำหรับแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการวิจัย ผู้วิจัยใช้แนวคิดสังคมนิยม (realism) ที่เสนอมุมมองว่ารัฐเป็นตัวแสดง (actors) สำคัญในระบบระหว่างประเทศ โดยเป้าหมายสำคัญลำดับแรกของรัฐก็คือความอยู่รอด (survival)¹ และการที่รัฐจะบรรลุเป้าหมายของการอยู่รอดได้ รัฐนั้นต้องสร้างหรือแสวงหาความมั่นคง (security) ซึ่งถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งในมุมมองของนักสังคมนิยม ความมั่นคงก็คือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องรักษารัฐ โดยรัฐใช้วิธีการว่าจะใช้กำลังหรือใช้กำลังกับภัยคุกคามจากภายนอกที่คุกคามอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน² เนื่องจากโครงสร้างระบบระหว่างประเทศมีลักษณะอนาธิปไตย (anarchy) ไม่มีองค์กรเหนือรัฐหรือรัฐบาลกลาง ที่จะคอยควบคุมรัฐทั้งหลาย ทำหน้าที่ลงโทษรัฐผู้รุกรานและช่วยเหลือรัฐที่อ่อนแอกว่า รวมทั้งไม่มีหลักประกันว่ารัฐหนึ่งจะไม่โจมตีรัฐอื่น ดังนั้น รัฐต่างๆ จะต้องสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันตนเอง ถ้าเกิดกรณีการโจมตีหรือรุกรานจากรัฐอื่น หรือไม่ก็ร่วมมือกับรัฐต่าง ๆ ให้เกิดภาวะสมดุลอำนาจ (balance of power) ขึ้น เพื่อป้องกันการคุกคามจากรัฐที่มีอำนาจมากกว่า³ สำหรับประเทศมหาอำนาจ ความพยายามอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจเหนือประเทศอื่นในภูมิภาค (regional hegemony) ถือเป็นสิ่งจำเป็น เมื่ออยู่ในสถานะดังกล่าวแล้ว ก็ต้องหาทางกีดกันไม่ให้คู่แข่งก้าวขึ้นมาใช้อำนาจทัดเทียมได้⁴

ในการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายว่าทำไมบางประเทศจึงต้องการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ เหตุผลประการหนึ่งก็เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายในด้านความมั่นคง ดังตัวแบบที่เสนอโดยสก๊อต ซากาน (Scott D. Sagan)⁵ ซึ่งประกอบด้วยตัวแบบด้านความมั่นคง (security model) ตัวแบบการเมืองภายใน (domestic politics model) ที่มองการพัฒนาหรือล้มเลิกการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ เป็นผลมาจากบทบาทของกลุ่ม

¹ Kenneth N. Waltz, *The Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), 88-101.

² Anthony Burke, Katrina Lee-Koo and Matt McDonald, *Ethics and Global Security: A Cosmopolitan Approach* (London: Routledge, 2014), 38.

³ Waltz, *The Theory of International Politics*, 88-101; Timothy Dunne, "Realism," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, eds. John Baylis and Steve Smith (Oxford: Oxford University Press, 1999), 109-124; John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19, no. 3 (1994/95): 5-49.

⁴ John J. Mearsheimer, "Strategies for Survival," in *Perspectives on World Politics*, eds. Richard Little and Michael Smith (London: Routledge, 2006), 62-71.

⁵ Scott D. Sagan, "Rethinking the Causes of Nuclear Proliferation: Three Models in Search of a Bomb," in *The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, U.S. Interests and the World Order*, ed. Victor A. Utgoff (Cambridge: The MIT Press, 2000), 17-50.

นักการเมือง หรือกลุ่มทหารในกองทัพ และตัวแบบปทัสถาน (norms model) ที่มองว่าการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เป็นเรื่องของความทันสมัย หรือการมีสถานะที่สูงขึ้นในวงการระหว่างประเทศ

สำหรับเคนเนท วอลซ์ (Kenneth N. Waltz) นักคิดคนสำคัญของกลุ่มแนวคิดสังคมนิยม มองว่าการที่หลายประเทศมีอาวุธนิวเคลียร์ ก่อผลดีมากกว่าการที่อาวุธนิวเคลียร์ถูกผูกขาดอยู่กับบางประเทศ ทั้งนี้เพราะอานุภาพของอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งในทางป้องปรามและป้องกัน (nuclear deterrence and defense) จะก่อให้เกิดสันติภาพขึ้น โดยเหตุผลประการแรก ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ด้วยกันกล่าวว่า ถ้าหากตนเองเปิดฉากโจมตีก่อน ก็ไม่มีหลักประกันใดว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการถูกโจมตีตอบโต้กลับ อาจน้อยกว่าหรือมากกว่า ประการที่ 2 แต่ละประเทศจะไม่กังวลในการเปิดฉากสงคราม ถ้าต้นทุนในการทำสงครามต่ำ แต่ในทางกลับกันแต่ละประเทศจะมีความระมัดระวังสูง ถ้าเสี่ยงเห็นว่าต้นทุนดังกล่าวสูง ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างสหภาพโซเวียตกับสหรัฐอเมริกาในวิกฤตขีปนาวุธคิวบา (Cuban Missile Crisis) ประการที่ 3 ผลในการป้องปรามจะขึ้นอยู่กับสมรรถนะและเจตนาที่จะใช้ กล่าวคือ ถ้าประเทศที่ตกเป็นเป้าหมายการรุกราน มีเจตนาต้องการใช้อาวุธนิวเคลียร์สูงกว่าประเทศที่จะรุกราน โอกาสของประเทศที่จะรุกรานเพื่อก่อสงครามจะถูกยับยั้ง และประการที่ 4 ความเข้มแข็งในเชิงเปรียบเทียบของประเทศคู่กรณี จะทำให้โอกาสในการเกิดสงครามเป็นไปได้น้อย แต่ในการทำสงครามตามแบบ (conventional war) การใช้วิธีการป้องปรามมักไม่ได้ผล เพราะแต่ละฝ่ายเล็งว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นมีขอบเขตจำกัด⁶

แต่ทรรศนะของเคนเนท วอลซ์ ถูกโต้แย้งจากสก็อต ซากาน เพราะเขาเห็นว่าการศึกษาที่หลายประเทศมีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง ไม่ได้ช่วยสร้างสันติภาพหรือความมั่นคงขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากประการแรกองค์กรทหารหรือกองทัพไม่ได้จัดองค์กรแบบวิชาชีพ และไม่ได้อยู่ภายใต้การถ่วงดุลของรัฐบาลพลเรือน จึงยากในการทำให้เป้าหมายเพื่อการป้องปรามจากอาวุธนิวเคลียร์บรรลุผล และประการที่ 2 ประเทศที่จะสร้างหรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ในอนาคต จากสถานะที่เป็นอยู่ปกครองด้วยรัฐบาลทหาร หรือไม่ก็รัฐบาลพลเรือนที่อ่อนแอ ด้วยเหตุนี้ นโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น จึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือตอบสนองต่อองค์กรทหารเสียมากกว่า⁷

สำหรับแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) นักวิชาการในกลุ่มนี้โดยทั่วไปยอมรับในแนวคิดของนักสังคมนิยมที่ว่าระบบระหว่างประเทศมีลักษณะอนาธิปไตย ถ้าไม่มีการถ่วงดุลกัน การเมืองระหว่างประเทศก็ต้องเผชิญกับสภาพความขัดแย้งระหว่างรัฐ แต่สำหรับนักเสรีนิยมแล้ว ความขัดแย้งระหว่างรัฐเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ แต่ก็มิใช่ว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่นักสังคมนิยมในช่วงแรกตั้งข้อสังเกต แต่สิ่งที่นักเสรีนิยมให้ความสนใจใน

⁶ Kenneth N. Waltz, "More Will Be Better," in *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Reviewed; with New Section on India and Pakistan, Terrorism and Missile Defense*, (authors). Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2003), 4-5.

⁷ Scott D. Sagan, "Rethinking the Causes of Nuclear Proliferation: Three Models in Search of a Bomb," in *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Reviewed; with New Section on India and Pakistan, Terrorism and Missile Defense*, (authors). Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz (New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2003), 47-48.

ประเด็นความมั่นคงก็คือ ทำอย่างไรในการลดความเป็นไปได้ในการเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ⁸ ซึ่งแนวคิดเสรีนิยมยังแบ่งออกได้เป็นแนวคิดอุดมคตินิยมเสรี (liberal idealism) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดอุดมคตินิยม (idealism) ของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ผู้นำสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งถือเป็นผู้วางหลักการให้กับสันนิบาตชาติ (League of Nations) โดยข้อเสนอพื้นฐานของเขาก็คือ สงครามเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ และการยึดถือในหลักความมั่นคงร่วม (collective security) ที่ประชาคมโลกต้องร่วมมือกัน ในการต่อต้านรัฐที่มีพฤติกรรมรุกราน⁹ กล่าวคือ สันติภาพเป็นสิ่งที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ การโจมตีต่อรัฐสมาชิกรัฐหนึ่ง ถือเสมือนเป็นการโจมตีต่อรัฐสมาชิกทั้งหมด ไม่มีรัฐหนึ่งรัฐใดจะมีอำนาจมากเท่ากับรัฐอื่น ๆ มารวมตัวกัน โดยรัฐที่มีลักษณะก้าวร้าวจะต้องถูกขัดขวาง และสงครามจะต้องถูกขจัดออกไป

แนวคิดสันติภาพประชาธิปไตย (democratic peace theory) ยึดถือในหลักการที่ว่า รัฐซึ่งมีรัฐธรรมนูญมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมช่วยจำกัดความทะเยอทะยานในการทำสงครามของรัฐ นั่นก็คือรัฐเสรีจะเข้าสู่สงครามก็ด้วยเหตุผลที่เหมาะสม ยิ่งไปกว่านั้นการเข้าสู่สงครามต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน และประการที่ 2 รัฐเสรีหรือมีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย จะไม่มีเหตุผลที่มีน้ำหนักพอ ในการก่อสงครามกับรัฐที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเหมือนกัน เพราะรัฐเหล่านี้ต่างมีหลักการเมืองและหลักศีลธรรมบางอย่างร่วมกัน เมื่อรัฐหนึ่งเห็นว่ารัฐอื่นไม่ก้าวร้าว ก็ย่อมไม่มีเหตุผลในการมีพฤติกรรมก้าวร้าวต่อรัฐนั้น¹⁰

นอกจากนั้น ก็ยังมีแนวคิดสถาบันนิยมเชิงเสรีใหม่ (neoliberal institutionalism) ซึ่งมีข้อเสนอว่าการมุ่งไปสู่การมีสันติภาพและความมั่นคงได้นั้น รัฐต่าง ๆ จะต้องนำทรัพยากรมาเป็นกองกลาง ในขณะเดียวกัน ก็ละออบไทยบางส่วน เพื่อสร้างประชาคม ที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมความเติบโตทางเศรษฐกิจ และแก้ไขปัญหของภูมิภาค¹¹ นักวิชาการด้านเสรีนิยมยังเสนออีกว่าในระบบโลกซึ่งมีลักษณะพหุนิยม (pluralistic) ตัวแสดงต่างมีปฏิสัมพันธ์และพึ่งพากันมากขึ้น ดังนั้น การเกี่ยวโยงกันหรือสัมพันธ์กันระหว่างรัฐ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐจึงมีมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองสูง (high politics) หรือประเด็นทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของรัฐและระหว่างประเทศ กับการเมืองต่ำ (low politics) หรือประเด็นระดับโลกด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และสิ่งแวดล้อมก็มีน้อยลง รวมทั้งการมีช่องทางที่

⁸ Edward Smith, "The Tradition Routes to Security: Realism and Liberalism," in *International Security Studies: Theory and Practice*, eds. Peter Hough, Shahin Malik, Andrew Moran and Bruce Pilbeam (New York: Routledge, 2015), 19.

⁹ Karen A. Mingst, *Essentials of International Relations* (New York: W.W. Norton & Company, 2008), 60-61; Charles W. Kegley, Jr. and Shannon L. Blanton, *World Politics Trend and Transformations* (Boston: Bedford/St. Martin's, 2011), 40.

¹⁰ Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs," *Philosophy & Public Affairs* 12, no. 3 (Summer 1983): 225-232; Peter Sutch and Juanita Elias, *International Relations: The Basics* (London: Routledge, 2007), 69-71.

¹¹ Mingst, *Essentials of International Relations*, 61.

หลากหลาย ในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบรรดาตัวแสดงที่อยู่ต่างรัฐ และการลดความสำคัญของกองทัพลงในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการทูต¹²

ดังนั้น ในมุมมองของนักเสรีนิยม ความขัดแย้งระหว่างรัฐสามารถแก้ไขได้ โดยการสร้างประชาคมด้านความมั่นคงขึ้น เพื่อให้รัฐต่าง ๆ ใช้เป็นเวทีแสดงความคิดเห็น เสนอแนะทางออก และบรรลุความตกลงร่วมกัน อันก่อให้เกิดการตระหนักถึงความร่วมมือระหว่างกัน เมื่อความร่วมมือแน่นแฟ้นขึ้นจนมีความเป็นสถาบัน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือ การช่วยรัฐต่าง ๆ ในการเพิ่มการติดต่อสื่อสาร และความโปร่งใส โดยวิธีการต่าง ๆ ทั้งเป็นนายหน้าในการจัดทำความตกลงพหุภาคี การตรวจสอบด้านการทหารร่วมกัน การดำเนินโครงการควบคุมอาวุธ การจัดทำระบอบหรือกฎเกณฑ์ด้านการต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยบรรดารัฐต่าง ๆ หลีกเสี่ยงผลในทางลบของอนาธิปไตยเชิงโครงสร้างต่อความต้องการความมั่นคงของแต่ละรัฐเอง¹³

ในส่วนของแนวคิดการทูตพหุภาคี (multilateral diplomacy) ตามมุมมองของนักวิชาการ การทูตพหุภาคี คือ การปฏิบัติทางการทูตที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายหรือชาติ มากกว่า 2 ฝ่ายหรือ 2 ชาติขึ้นไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายหรือหลายชาติ โดยรูปแบบในการดำเนินการ อาจเป็นระดับโลก ภารกิจหรือหน้าที่ ภูมิภาค และประเด็นหรือเรื่องเฉพาะกิจ¹⁴ ส่วนวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทูตพหุภาคีนั้น ในทรรศนะของโรนัลด์ วอล์คเกอร์ (Ronald A. Walker) แบ่งไว้ 9 ประการด้วยกัน คือ การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร การจัดทำโครงการร่วม การจัดการสิ่งแวดล้อมภายนอก การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง การดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ประเด็นภายใน การกระทำหรือปฏิบัติการที่ต้องกระทำกับฝ่ายต่าง ๆ หน้าที่ประจำ และอุดมคติ¹⁵

สำหรับวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้นก็คือ การเจรจา (negotiation) ซึ่งในกระบวนการเจรจaprะกอบด้วยตัวแทนของแต่ละประเทศ ที่ต้องรับคำสั่งหรือคำชี้แนะจากรัฐบาลของประเทศตน ความรับผิดชอบและหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อบุคคลและองค์กร โลกทัศน์ ความคาดหวัง ปัจจัยส่วนตัว และคุณธรรมพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ถัดจากนั้นสิ่งที่ตัวแทนจำเป็นต้องมีในการเจรจา เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์หรือเป้าหมายก็คือ กลยุทธ์ (strategies) ในการทำให้ตัวแทนหรือฝ่ายต่าง ๆ สนับสนุนข้อเสนอ การจำกัดความเสียหายหรือการปกป้องท่าที (damage limitation) และกลยุทธ์ในการหักล้าง (destructive strategies)¹⁶

ถ้าพิจารณาการเจรจาระหว่างประเทศในบริบทของการทูต หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบดั้งเดิมแล้ว ก็พบว่าเป็นการแลกเปลี่ยนหรือการเจรจากันระดับรัฐต่อรัฐอย่างเป็นทางการ โดยเน้นที่บทบาท

¹² Stephen L. Lamy, "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism," in *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, eds. John Baylis and Steve Smith (Oxford: Oxford University Press, 2006), 212-214.

¹³ Smith, "The Tradition Routes to Security," 21.

¹⁴ Kishore Mahbubani, "Multilateral Diplomacy," in *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, eds. Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur (Oxford: Oxford University Press, 2013), 248-251.

¹⁵ Ronald A. Walker, *Multilateral Conference: Purposeful International Negotiation* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 16-21.

¹⁶ *Ibid.*, 173-194.

ของตัวแสดงที่สำคัญ เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่างประเทศ เอกอัครราชทูต และนายทหารระดับสูง ซึ่งในความเป็นจริง รัฐและผู้นำรัฐก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเจรจา ดังที่ปรากฏเป็นข่าวสำคัญในสื่อ แต่ในเวลาต่อมา ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐหรือรัฐบาล (nongovernmental actors) ได้มีอิทธิพลต่อการเจรจาระหว่างประเทศในส่วนของรัฐมากขึ้น แม้ว่าการเจรจาด้านการทูตหรือประเด็นระหว่างประเทศ ได้มีขอบเขตเกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ แต่ก็ไม่ใช่เป็นเพียงความสัมพันธ์กับภายนอกของตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศเท่านั้น หากแต่สถานการณ์การเมืองภายในก็ถือว่าเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย¹⁷

ในการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาหรือแสวงหาข้อตกลงใดๆ อำนาจ (power) นับเป็นปัจจัยสำคัญต่อผลลัพธ์ของการเจรจา ดังนั้น ถ้ากล่าวกันโดยทั่วไปรัฐหรือประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่าคู่เจรจา อำนาจในการต่อรองก็ย่อมจะมีมากไปด้วย ผลลัพธ์ของการเจรจาจึงมักตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศที่มีอำนาจมากดังกล่าว หรือในกรณีที่เราเห็นว่าผลลัพธ์ของการเจรจาไม่ตอบสนองต่อประโยชน์ของตน ก็อาจทำให้การเจรจานั้นหยุดชะงักลง หรือในกรณีที่เป็นความขัดแย้งทางด้านการเมืองระหว่างกัน ก็อาจนำไปสู่การใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา

สำหรับคำว่า “อำนาจ” อาจพิจารณาในด้านของการเป็นเจ้าของ (possession) หรือการมี เช่น ตัวแสดง A มีบางสิ่งบางอย่างมากกว่าตัวแสดง B หรืออาจให้คำนิยามของอำนาจ คือ ความสามารถ (ability) เช่น ความสามารถของ A เป็นเหตุให้ B เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การมองอำนาจใน 2 ลักษณะดังกล่าว ถือว่ามีลักษณะสถิตย จึงไม่เหมาะสมในการอธิบายอำนาจในการเจรจาระหว่างรัฐ ที่มีลักษณะเป็นกระบวนการ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมีลักษณะเป็นพลวัต องค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของอำนาจก็คือทรัพยากร แต่อำนาจถือว่าไม่ได้เป็นผลจากทรัพยากร แต่อำนาจอยู่ระหว่างทรัพยากรกับผลลัพธ์ (outcomes) ดังนั้น กระบวนการทางอำนาจ (political process) จึงเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์จึงเกิดขึ้นจากกระบวนการทางอำนาจ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในตำแหน่ง ค่านิยม เจตนคติ เป้าหมาย และการคาดหวังของบรรดาตัวแสดง¹⁸

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นเจรจา แนวคิดเชิงโครงสร้างของอำนาจ (structure concept of power) ถือว่าอยู่ที่ทรัพยากร (resources) และแนวคิดเชิงพฤติกรรมของอำนาจ (behavioral concept of power) อยู่ที่ความสามารถ ดังนั้น ในการอธิบายการเจรจาระหว่างรัฐ การที่รัฐใดบรรลุเป้าหมายหรือไม่ หรือต้องประสบความล้มเหลวนั้น การวิเคราะห์จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญไปที่อำนาจทั้งในเชิงโครงสร้างและอำนาจเชิงพฤติกรรม สำหรับองค์ประกอบย่อยของอำนาจเชิงโครงสร้างถือว่าประกอบด้วย อำนาจเชิงโครงสร้างรวม (aggregate structural power) โดยดูที่ทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ ซึ่งในกรณีของรัฐก็ดูที่ทรัพยากรของรัฐโดยรวม ฉะนั้น ในระบบระหว่างประเทศ “โครงสร้างของอำนาจ” จึงได้แบ่ง

¹⁷ Brigid Starkey, Mark A. Boyer and Jonathan Wilkenfeld, *International Negotiation in a Complex World* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2015), 4-6

¹⁸ William Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1988), 14-15.

รัฐออกเป็นรัฐหรือประเทศที่อ่อนแอ (weak power) รัฐขนาดกลาง (medium power) และรัฐมหาอำนาจ (great power)¹⁹

สำหรับในการเจรจาระหว่างประเทศ อำนาจเชิงโครงสร้างรวมถือว่าเป็นพื้นฐานในการดำเนินกลยุทธ์การเจรจา แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าจะบรรลุเป้าหมายในการเจรจา ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบย่อยเชิงโครงสร้างอีกประการก็คือ อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น (issue-specific structural power) โดยมีจุดเน้นที่สมรรถนะและตำแหน่งของตัวแสดง เมื่อเปรียบเทียบกับอีกฝ่ายหนึ่งในประเด็นเฉพาะร่วมกัน ภาวะสมดุลแห่งอำนาจในความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับประเด็นเฉพาะถือว่าถูกกำหนดด้วย 3 ตัวแปร²⁰ คือ ตัวแปรแรก ทางเลือก (alternative) ซึ่งหมายถึง ความสามารถของตัวแสดงในการได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา จากความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ เว้นแต่ตัวแสดงที่เป็นฝ่ายตรงข้าม เช่น รัฐที่อ่อนแอกว่าอาจลดการพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐที่เข้มแข็งกว่า ถ้าสามารถเข้าถึงทรัพยากรดังกล่าวได้จากรัฐที่ 3 ตัวแปรที่ 2 ความผูกมัด (commitment) หมายถึงความผูกมัดในการบรรลุผลลัพธ์ ถ้าความผูกมัดเป็นผลจากแรงบันดาลใจ (aspiration) ย่อมถือว่าเป็นแหล่งแห่งความเข้มแข็งของอำนาจเฉพาะ แต่ถ้าความผูกมัดให้บรรลุถึงผลลัพธ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการ หรือความจำเป็นในลักษณะการพึ่งพา (dependency) ย่อมเป็นจุดอ่อนของอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะ และตัวแปรที่ 3 การควบคุม (control) หมายถึงระดับที่ฝ่ายหนึ่งสามารถบรรลุผลลัพธ์ของการเจรจาได้แบบฝ่ายเดียว แม้ว่าต้องมีต้นทุนในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในการเจรจาถือว่าไม่มีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์แต่เป็นฝ่ายเดียว

เนื่องด้วยอำนาจเชิงโครงสร้างเป็นสถานการณ์ที่บ่งบอกว่าตัวแสดงมีสมรรถนะอำนาจ แต่อำนาจเชิงโครงสร้างประการเดียวถือว่าไม่สามารถอธิบายถึงผลลัพธ์ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงอำนาจเชิงพฤติกรรม (behavioral power) ด้วย ซึ่งอำนาจเชิงพฤติกรรมคือกระบวนการที่บรรดาตัวแสดงวางแผนการและใช้ทรัพยากร ทั้งอำนาจเชิงโครงสร้างรวมและอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ปรารถนา โดยในการเจรจาอำนาจเชิงพฤติกรรมก็คือ กลยุทธ์ของตัวแสดงที่มุ่งสื่อสารเกี่ยวกับเป้าหมายของฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องใช้ทั้งการชี้ชวนและการกดดันอีกฝ่ายหนึ่ง ความสำเร็จของกลยุทธ์พิจารณาได้จากการเปลี่ยน หรือการขยายภาวะดุลอำนาจเฉพาะประเด็นของแต่ละฝ่ายในด้านทางเลือก ความผูกมัด และการควบคุม เช่น การเพิ่มทางเลือกของฝ่ายหนึ่ง หรือการลดทางเลือกของอีกฝ่ายหนึ่ง²¹

การเจรจาระหว่างรัฐที่ไม่เท่าเทียมกันด้านอำนาจ หรือสถานะคู่เจรจามีลักษณะอสมมาตร (asymmetrical negotiation) ปัจจัยสำคัญในการกำหนดผลการเจรจาก็คือ อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น โดยการควบคุมถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของอำนาจเฉพาะประเด็น ถ้ารัฐที่อ่อนแออยู่ใกล้กับสนามที่แสดง (field of play) หรือพื้นที่ความขัดแย้ง ก็ย่อมเพิ่มการควบคุมให้รัฐอ่อนแอ แม้รัฐที่เข้มแข็งกว่า

¹⁹ Ibid., 18.

²⁰ Ibid., 22.

²¹ Ibid., 24-25; William M. Habeeb, "US-Egyptian Aid Negotiations in the 1980s and 1990s," in *Power and Negotiation*, eds., William I. Zartman and Jeffrey Z. Rubin (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002), 83.

อาจใช้ทรัพยากรหรืออำนาจเชิงโครงสร้างรวม ในการเพิ่มกำลังทหารหรือกำลังบังคับ แต่ก็อาจถูกการต่อต้านจากมติมหาชนภายใน จึงเท่ากับไม่ได้ช่วยเพิ่มการควบคุม พร้อมกันนั้น รัฐอ่อนแออาจสร้างความร่วมมือ (coalition building) กับรัฐอื่น ๆ ในความพยายามก่อผลที่ดีในการเจรจากับตนเอง

ในด้านผลของการเจรจา การเจรจาในโลกแห่งความเป็นจริงถือเป็นเรื่องที่ซับซ้อน แต่ถ้าการเจรจาอยู่ในลักษณะที่ทุกฝ่ายร่วมมือกัน ผลการเจรจาย่อมออกมาในลักษณะชนะด้วยกันทุกฝ่าย (win-win outcomes) ซึ่งอย่างน้อยผลการเจรจาย่อมเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น ในสถานการณ์จริง การเจรจาไม่ได้เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ควบคุมได้ เพราะมีทั้งปัจจัยภายนอกและภายในที่ส่งผลกระทบต่อผลการเจรจา ดังเช่น การเลือกตั้ง การปะทุของความขัดแย้ง และภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ²² ด้วยเหตุนี้ การเจรจาในบางครั้งจึงประสบกับภาวะชะงักงัน อาจด้วยเหตุผลที่ประเทศซึ่งเข้าร่วมเจรจามีความคิดเห็นแตกต่างกันมาก ฉะนั้น ในการวิเคราะห์การเจรจา แนวคิดต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น อำนาจ อัตลักษณ์ ความชอบธรรม อำนาจอันชอบธรรม ผลประโยชน์ อันตมามติ การประนีประนอม และความขัดแย้ง ควรบูรณาการมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้เข้าใจถึงเหตุถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และทำไมการแก้ไขจึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก²³

จากทฤษฎีและกรอบแนวคิดที่นำเสนอมา ผู้วิจัยจึงตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้ คือ การที่ตัวแสดงในการเจรจา โดยเฉพาะตัวแสดงหลัก คือ สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือ มีท่าทีและเป้าหมายที่แตกต่างกัน และขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จึงเป็นผลให้แต่ละฝ่ายมุ่งใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ในการเจรจา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลประโยชน์ของฝ่ายตน อันเป็นผลให้การเจรจาประสบความชะงัก และกรณีที่บรรลุความตกลงกันได้ จึงไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นต่างกำหนดเงื่อนไขให้เกาหลีเหนือต้องยุติโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ก่อนการเริ่มต้นการเจรจาและการได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ส่วนเกาหลีเหนือก็กำหนดเงื่อนไขให้สหรัฐอเมริกายุติการดำเนินนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ พร้อมกับดำเนินกลยุทธ์กดดันด้วยการทดสอบขีปนาวุธ และการทดสอบนิวเคลียร์ อันเป็นผลให้การแก้ไขวิกฤตมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในการเจรจาหว่านล้อมซึ่งเป็นการเจรจาพหุภาคีและเป็นการเจรจาสมมาตร โดยบรรดารัฐที่เป็นภาคีการเจรจาไม่เท่าเทียมกันในด้านอำนาจ แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่ารัฐที่เข้มแข็งกว่าสามารถบรรลุผลการเจรจาตามที่ต้องการเสมอไป

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ และการแก้ไขวิกฤตดังกล่าว ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ภายหลังจากเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือใน ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ใช้วิธีการกดดันให้เกาหลีเหนือล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ด้วยการแสวงหาความสนับสนุนจากนานาชาติ ในการโดดเดี่ยวและปิดล้อมทางเศรษฐกิจต่อเกาหลีเหนือ เพื่อให้เกาหลีเหนือปฏิบัติตามความประสงค์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งวิธีการดังกล่าวกลับทำให้เกาหลีเหนือเร่งพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เป็นการ

²² Ibid., 7.

²³ Andrew Gamble, "The Politics of Deadlocks," in *Deadlocks in Multilateral Negotiations*, ed. Amrita Narlikar (New York: Cambridge University Press, 2010), 29-30.

ตอบโต้สหรัฐอเมริกา²⁴ และจากผลการศึกษาก็เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการทูตของสหรัฐอเมริกาต่อเกาหลีเหนือในช่วงหลังสงครามเย็น ได้พบว่ามาตรการป้องปราม (deterrence) และมาตรการบังคับ (compellence) ที่สหรัฐอเมริกาใช้กับเกาหลีเหนือมีข้อจำกัด เพราะทั้ง 2 มาตรการเป็นการเน้นถึงการใช้กำลัง เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งยินยอมปฏิบัติตาม แน่แน่นอนว่าในการบังคับใช้มาตรการลงโทษตามที่ขูไว้ อาจเป็นการใช้กำลังทหารและการคว่ำบาตรทางการเมืองและเศรษฐกิจ ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงไม่เกิดขึ้นเฉพาะเกาหลีเหนือ แต่ประเทศเพื่อนบ้านย่อมได้รับผลดังกล่าวด้วย ดังนั้น การไม่สนับสนุนหรือการไม่มีข้อผูกมัดอย่างเต็มที่ของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเทศพันธมิตรของเกาหลีเหนือ จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายการทูตของสหรัฐอเมริกาไม่ประสบผลสำเร็จ²⁵ ด้วยเหตุนี้เอง ความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการสกัดกั้นการพัฒนาพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ จึงยังไม่บรรลุเป้าหมาย ดังการที่เกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ครั้งแรก ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 อันเป็นเสมือนการทำลายสหรัฐอเมริกาโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประสงค์ให้การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือกระทำการผ่านการเจรจาซึ่งประกอบด้วยประเทศในภูมิภาค เข้าร่วมเป็นภาคีในการเจรจาแบบพหุภาคี แทนที่จะเป็นการเจรจาแบบ 2 ฝ่ายหรือทวิภาคี (bilateral negotiation) ที่มีเพียงสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ เพราะผู้นำสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการทูตพหุภาคีจะเกิดผลดีกว่า เนื่องจากหลายประเทศสามารถรวมพลังในการกดดัน และการต่อรองกับเกาหลีเหนือได้มากกว่า และถ้าเกาหลีเหนือละเมิดความตกลง ก็เสมือนเป็นการไม่เคารพและยึดค้ำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับทุกประเทศภาคี แต่การที่การเจรจากฝายสามารถบรรลุความตกลง โดยเกาหลีเหนือยอมยุติโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ก็นับเป็นความก้าวหน้าอย่างพอใจของการเจรจา เมื่อพิจารณาตามผลของการเจรจากฝาย ในมุมมองของไมเคิล ไวส์แมนน์ (Mikael Weissmann) การเจรจากฝายช่วยให้สถานการณ์ที่อยู่ในระดับวิกฤตคลี่คลายไปสู่ระดับสันติภาพที่ไม่มั่นคง (unstable peace) ถ้าภาวะวิกฤตยังคงอยู่ ความขัดแย้งอาจนำไปสู่สงคราม แต่ในภาวะสันติภาพที่ไม่มั่นคง ความขัดแย้งที่เกิดอาจนำไปสู่ระดับวิกฤตเท่านั้น²⁶ ด้วยเหตุนี้ ภายหลังจากการประกาศแผนการเพื่อนำไปสู่การยุติโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ และขั้นตอนการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ก็ได้มีการจัดตั้งคณะทำงาน (working groups) ขึ้น 5 กลุ่ม ซึ่งในจำนวนนั้นก็คือ กลไกความมั่นคงและสันติภาพเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeast Asia Peace and Security Mechanism) อันเป็นเวทีการปรึกษาหารือแบบพหุภาคี เพื่อส่งเสริมความมั่นคง ที่นอกเหนือไปจากวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ นอกจากนั้น ก็ยังมีการ

²⁴ Leon V. Sigal, "North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993-94 and 2002-03," in *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy*, ed. Koh Byung Chul (Seoul: Kyungnam University Press, 2004), 59-60.

²⁵ วิเชียร อินทะสี, การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกา ในกรณีความขัดแย้งกับเกาหลีเหนือในช่วงหลังสงครามเย็น (รายงานผลการวิจัย) (ปทุมธานี : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552), 124-131.

²⁶ Mikael Weissmann, *The East Asian Peace: Conflict Prevention and Information Peacebuilding* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 135.

มองว่าการเจรจาหกฝ่ายได้ก่อผลดีในด้านการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และการกระตุ้นที่นำไปสู่ความร่วมมือกัน²⁷

ในมุมมองของยองซูปฮัน (Yong-Sup Han) การเจรจาหกฝ่ายมีความหมายมากกว่าการเจรจานิวกเคิลียร์ เหตุผลประการแรกก็คือ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือที่เข้าร่วมเจรจา ก็สืบเนื่องจากความสำคัญของความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงและสันติภาพรวมอยู่ในเวทีการเจรจาด้วย อันจะเป็นการสร้างความไว้นื้อเชื่อใจระหว่างเกาหลีเหนือกับประเทศที่เข้าร่วมการเจรจา ประการที่ 2 เมื่อปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือแก้ไขสำเร็จ การให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่เกาหลีเหนือ ก็จะมีการหารือที่มีหลายฝ่ายเข้าร่วม และประการที่ 3 การเจรจาหกฝ่ายจะช่วยป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ใช้วิธีการอันสุดโต่งที่จะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในภูมิภาค และความล้มเหลวของการเจรจา²⁸

จากมุมมองของนักวิชาการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ของการเจรจาหกฝ่าย นอกจากการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือแล้ว ยังสามารถพัฒนาเป็นกลไกในการสร้างเสถียรภาพขึ้นในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การเจรจาหกฝ่ายอันเป็นการเจรจาแบบพหุภาคีในหลายรอบต้องเผชิญปัญหา ที่ทำให้การเจรจาไม่อาจดำเนินไปอย่างราบรื่น ดังที่เกาหลีเหนือดำเนินกลยุทธ์ปฏิเสธการเข้าร่วมประชุม ดำเนินการทดสอบขีปนาวุธ และการทดลองนิวเคลียร์ เพื่อกดดันฝ่ายตรงข้ามในเวทีการเจรจา ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผลการเจรจาสอดคล้องกับในสิ่งที่เกาหลีเหนือต้องการ โจนธาณ พอลแลค (Jonathan D. Pollack) ได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับผลการศึกษาของเขาว่า เกาหลีเหนือไม่ได้ถือว่าอาวุธนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่ใช้เพื่อการต่อรอง แต่มองว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในด้านอัตลักษณ์และความมั่นคง ผู้นำระดับสูงของเกาหลีเหนือยังคงมองสหรัฐอเมริกาว่าเป็นศัตรูสำคัญ เหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันถือว่ามีผลต่อความตระหนักของเกาหลีเหนือ ในด้านสถานะและการยึดมั่นอย่างแน่วแน่ต่อความเป็นตัวของตนเองในด้านยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ คำแถลงและการกระทำของเกาหลีเหนือ ก็ไม่แสดงให้เห็นถึงเจตนาหรือความรู้สึกว่าจะละทิ้งการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์²⁹

สำหรับเลสเชก บิสชินสกี (Leszek Buszynski) ซึ่งศึกษาการเจรจาหกฝ่ายให้ข้อสรุปว่า อำนาจไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดผลของการเจรจาเสมอไป สหรัฐอเมริกาควรที่นิจพิเคราะห์โครงสร้างการเจรจา และบทบาทที่น่าเป็นไปได้ของภาคีที่เกี่ยวข้อง ก่อนการกำหนดท่าทีในการต่อรอง รวมทั้งการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่จำเป็นต้องพึ่งพาตัวแสดงหลัก (pivotal player) ในการบรรลุเป้าหมาย และตัวแสดงหลักนั้นก็ต้องการผลประโยชน์ของตนเองด้วย ความคืบหน้าในการเจรจาอาจไม่สามารถกระทำได้ ถ้ารัฐที่เป็นเป้าหมาย (target state) สามารถคาดการณ์ถึงความสนับสนุนจากภาคีหลักในการเจรจา และก็ผูกมัดกันในฐานะพันธมิตรหรือมีผลประโยชน์

²⁷ Scott Snyder, "Envisioning a Northeast Security Framework: The Korean Peninsula," in *Towards a Northeast Asian Security Community: Implications for Korea's Growth and Economic Development*, eds. Bernhard Seliger and Werner Pascha (New York: Springer, 2011), 34.

²⁸ Yong-Sup Han, "An Arms Control Approach to Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: Evaluation and Prospects," in *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation*, eds. Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo (Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2010), 56.

²⁹ Jonathan D. Pollack, *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2011), 207-209.

ร่วมกัน จากเหตุผลดังกล่าวนี้ แม้จีนพยายามให้การเจรจาหยุดฝ่ายเริ่มต้นขึ้นอีก แต่การเจรจาจะดูสมเหตุสมผลก็ต่อเมื่อจีนแสดงบทบาทเป็นตัวแสดงหลัก ในการนำเกาหลีเหนือเข้าสู่โต๊ะการเจรจา แต่จีนได้สูญเสียบทบาทการเจรจาไปแล้ว เพราะภายหลังการทดลองนิวเคลียร์ จีนได้แสดงบทบาทในเชิงปกป้องและอุปถัมภ์เกาหลีเหนือ ในทรศนะของเขาแล้ว ถ้าการเจรจาเกิดขึ้น เกาหลีเหนือ จีน และรัสเซียก็จะเป็นอีกฝ่ายหนึ่ง และก็จะเผชิญหน้ากับสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ซึ่งย่อมเป็นการยากในการแก้ไขปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี³⁰ อย่างไรก็ตาม การศึกษาของเลสเชก บิสชินสกี ครอบคลุมถึงช่วงการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือครั้งที่ 2 เมื่อ ค.ศ. 2009 ในช่วงนั้นความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับจีนอยู่ในลักษณะแน่นแฟ้น ซึ่งแตกต่างจากในช่วงหลังการเสียชีวิตของคิมจองอิลใน ค.ศ. 2011 ที่ความสัมพันธ์ระหว่างกันเริ่มเหินห่าง

เมื่อพิจารณาในด้านท่าทีของจีนและรัสเซีย ซึ่งให้ความสนับสนุนเกาหลีเหนือมาตั้งแต่ช่วงสงครามเย็น ทั้ง 2 ประเทศไม่เห็นด้วยกับท่าทีของสหรัฐอเมริกาในบางช่วงเวลา ดังในช่วงก่อนเกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธและทดลองนิวเคลียร์ จีนและรัสเซียไม่เห็นด้วยในการนำปัญหามิวเคลียร์เกาหลีเหนือ เข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการความมั่นคง เพื่อพิจารณาการลงโทษ เหตุผลหลักก็คือเกาหลีเหนือยังมีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์ต่อประเทศทั้งสอง ในส่วนของจีน จีนพยายามกระตุ้นให้เกาหลีเหนือปฏิรูปเศรษฐกิจตามที่จีนเคยปฏิบัติมา เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงสภาวะล่มสลายของระบอบในเกาหลีเหนือ ซึ่งจีนไม่ต้องการให้เป็นเช่นนั้น³¹ อย่างไรก็ตาม ในการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือเมื่อ ค.ศ. 2013 และ 2016 จีนและรัสเซียได้ประณามการกระทำของเกาหลีเหนืออย่างชัดเจน

สำหรับเกาหลีใต้ ในช่วงที่นักการเมืองแนวก้าวหน้าเป็นผู้นำ เกาหลีใต้แสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยที่สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ ดังในสมัยประธานาธิบดีโนมูฮย็อน (Roh Moo-hyun) ที่ไม่ต้องการให้ปัญหามิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ส่งผลกระทบต่อการสร้างความปลอดภัยระหว่างเกาหลีทั้งสอง ท่าทีดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้กับสหรัฐอเมริกา แต่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องตระหนักว่าประธานาธิบดีโนมูฮย็อนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เพราะได้รับคะแนนสนับสนุนส่วนใหญ่จากผู้ที่ต่อต้านสหรัฐอเมริกา³² แต่หลังจากที่เกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ นโยบายการสร้างความปลอดภัย (engagement policy) ต่อเกาหลีเหนือต้องเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง ที่ไม่สามารถทำให้เกาหลีเหนือละทิ้งโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์³³ ถัดมาในสมัยประธานาธิบดีอีมียองบัก (Lee Myung-bak) และประธานาธิบดีปาร์คคึนฮเย (Park Geun-hye) เป็นผู้นำเกาหลีใต้ ซึ่งผู้นำทั้งสองเป็นนักการเมืองแนวอนุรักษนิยม จึงดำเนิน

³⁰ Leszek Buszynski, *Negotiating with North Korea: The Six-Party Talks and the Nuclear Issue* (London: Routledge, 2013), 195-196.

³¹ Samuel S. Kim, "Sino-North Korean Relations in the Post-Cold War," in *North Korea: The Politics of Regime Survival*, eds. Young Whan Kihl and Hong Nack Kim (Armonk: M.E. Sharpe, 2006), 183-202; Jeong Hyung-gon, "The Impact of Strengthen North Korea-China Economic Cooperation," *Korea Focus* 14, no. 1 (Spring 2006): 66-74.

³² Eliot C. S. Kang, "North Korea's International Relations: The Successful Failure?" in *The International Relations of Northeast Asia*, Kim S. Samuel (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004), 292.

³³ Nam Sung-wook, "Impact of Pyongyang's Nuclear Test and Outlook: Can We Coexist with Nuclear-Armed North Korea?" *Korea Focus* 14, no. 4 (Winter 2006): 126-134.

ท่าที่แข็งแกร่งต่อเกาหลีเหนือ ดังการปิดนิคมอุตสาหกรรมแคซอง (Kaesong Industrial Complex) ของรัฐบาลปักกิ่งฮยเย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 เพื่อตอบโต้การทดสอบขีปนาวุธ และการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ซึ่งนิคมอุตสาหกรรมแคซองถือเป็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจระหว่างเกาหลีทั้งสอง และก่อตั้งขึ้นในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae-iung) เป็นผู้นำเกาหลีใต้ ในด้านท่าทีของญี่ปุ่นต่อวิกฤตนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี ญี่ปุ่นให้ความร่วมมือและสนับสนุนท่าทีของสหรัฐอเมริกาอย่างแข็งขันในการแก้ไขปัญหา พร้อมกันนี้ ยังพยายามนำประเด็นการลักพาตัวชาวญี่ปุ่นโดยสายลับเกาหลีเหนือ เข้ามาเป็นประเด็นในการเจรจาหกฝ่าย³⁴ แต่ต้องถูกโต้แย้งจากเกาหลีเหนือ รวมถึงการไม่เห็นด้วยของเกาหลีใต้

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาเป็นการศึกษาที่อยู่ในช่วงที่คิมจองอิลเป็นผู้นำเกาหลีเหนือ ระหว่าง ค.ศ. 1994-2011 อันเป็นช่วงที่เกาหลีเหนือได้ใช้การทดลองนิวเคลียร์ ในการกดดันประเทศที่เป็นสมาชิกการเจรจาหกฝ่าย โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น แต่เมื่อถึงยุคที่คิมจองอิลเป็นผู้นำ ก็เป็นช่วงที่เกาหลีเหนือดำเนินท่าทีตอบโต้กับฝ่ายสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น รวมถึงไม่ค่อยรับฟังการท้วงติงจากจีนและรัสเซีย ดังเห็นได้จากการที่เกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2013 และ 2016 ดังนั้น ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาประเด็นสาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมายในแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ โดยขอบเขตการวิจัยครอบคลุมถึงเวลาที่คิมจองอิลเป็นผู้นำเกาหลีเหนือด้วย อันจะทำให้สามารถอธิบายได้ว่าทำไมการเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมายในแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ

³⁴ Hong Nack Kim, "Japanese-North Korean Relations under the Koizumi Government," in *North Korea: The Politics of Regime Survival*, eds. Kihl Young Whan and Hong Nack Kim (Armonk: M.E. Sharpe, 2006), 161-181.

บทที่ 3

วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอปัจจัยผลักดันให้เกาหลีเหนือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ถัดจากนั้นจึงเป็นการนำเสนอวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือทั้ง 2 ครั้ง โดยในครั้งแรกเกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุด โดยมีเกาหลีเหนือ ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) หรือไอเอ (IAEA) และสหรัฐอเมริกา เป็นตัวแสดง (actor) ที่สำคัญ วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรกยุติลงใน ค.ศ. 1994 เมื่อเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาลงนามในความตกลงเกี่ยวกับนิวเคลียร์ ส่วนวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 เกิดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 เมื่อสหรัฐอเมริกากล่าวหาเกาหลีเหนือว่ายังพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ อันเป็นเหตุให้ความตกลงเกี่ยวกับนิวเคลียร์ระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 1994 สิ้นสุดลง และนำมาสู่การใช้การทูตพหุภาคีในการแก้ไขวิกฤตครั้งใหม่

ปัจจัยผลักดันให้เกาหลีเหนือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์

การเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังสงครามเย็น นับว่าก่อผลกระทบต่อเกาหลีเหนือทั้งในด้านการเมือง ด้านยุทธศาสตร์ และด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบเหล่านี้ถือว่ามีผลต่อความอยู่รอดของระบอบ และการมีอธิปไตยของเกาหลีเหนือ เพราะดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าสงครามเกาหลีไม่ได้สิ้นสุดด้วยการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ แต่เป็นเพียงการลงนามในความสงบศึก ด้วยเหตุนี้ความขัดแย้งระหว่างเกาหลีด้วยกันยังคงดำรงอยู่ การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในปลายทศวรรษที่ 1980 จึงทำให้เกาหลีเหนือสูญเสียความสนับสนุนด้านการเมือง ด้านการทหาร และด้านเศรษฐกิจจากประเทศดังกล่าว ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอปัจจัยที่ผลักดันให้เกาหลีเหนือต้องพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์*

ความไม่แน่นอนด้านการสนับสนุนจากพันธมิตร

ภายหลังการแบ่งเกาหลีออกเป็น 2 ส่วนใน ค.ศ. 1945 สหภาพโซเวียตซึ่งเข้าไปปลดอาวุธทหารญี่ปุ่น และยึดครองเกาหลีเหนือเส้นขนานที่ 38 ได้สนับสนุนกลุ่มคอมมิวนิสต์หรือผู้มีอุดมการณ์สอดคล้องกับตน สถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์และรัฐบาลขึ้นในดินแดนดังกล่าวเมื่อ ค.ศ. 1948 โดยมีคิมอิลซ็อง (Kim Il-sung) เป็นผู้นำรัฐบาล ต่อมาเมื่อเกิดสงครามเกาหลีขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1950-1953 จึงถือว่ามีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกาหลีเหนือรอดพ้นจากความพ่ายแพ้ โดยการส่งทหารเข้า

* สารสำคัญในส่วนนี้สรุปจากวิเชียร อินทะสี, การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกา ในกรณีความขัดแย้งกับเกาหลีเหนือในช่วงหลังสงครามเย็น (รายงานผลการวิจัย) (ปฐมธานี : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 21-34.

ช่วยเหลือกองทัพเกาหลีเหนือ เมื่อกองกำลังสหประชาชาติ (U.N. Forces) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นกองกำลังหลัก ขับไล่งทหารเกาหลีเหนือข้ามพรมแดนเข้าไปในเกาหลีเหนือช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1950 ด้วยเป้าหมายในการโค่นล้มรัฐบาลเกาหลีเหนือ และรวมเกาหลีทั้งสองเข้าด้วยกัน นับตั้งแต่จีนส่งทหารเข้าร่วมรบจนจบจนการลงนามความตกลงสงบศึก (armistice) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1953 กองทหารจีนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสู้รบแทนกองทัพเกาหลีเหนือ จนอาจกล่าวได้ว่าผู้นำเกาหลีเหนือในขณะนั้น ไม่ได้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ¹ และแน่นอนว่าถ้าจีนไม่ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือ เกาหลีเหนือย่อมประสบความพ่ายแพ้และถูกรวมเข้ากับเกาหลีใต้

ดังนั้น ภายหลังจากสงครามสงบลง เกาหลีเหนือจึงต้องหาหลักประกันด้านความมั่นคงในการได้รับความช่วยเหลือด้านการทหาร ในกรณีที่ความขัดแย้งระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้เกิดเป็นสงครามขึ้นอีก โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1961 เกาหลีเหนือได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ ความร่วมมือ และความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Treaty of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance) กับสหภาพโซเวียต โดยใจความหลักของสนธิสัญญาระบุว่า ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของคู่สัญญาถูกโจมตีจากภายนอก ประเทศคู่สัญญาจะรีบให้ความช่วยเหลือด้านการทหารและด้านอื่น ๆ ในทันที² และในเดือนเดียวกัน เกาหลีเหนือก็ได้ลงนามในสนธิสัญญาลักษณะเดียวกันกับจีน แม้ในบางช่วงที่จีนและสหภาพโซเวียตเกิดความขัดแย้งระหว่างกัน ดังใน ค.ศ. 1962 เกาหลีเหนือจึงพยายามวางตัวเป็นกลาง เพื่อไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับจากพันธมิตรทั้งสอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนท่าทีของประเทศที่เป็นพันธมิตร เกาหลีเหนือจึงจำเป็นต้องปรับท่าทีของตนตาม ดังสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคาบสมุทรเกาหลี เมื่อจีนและสหรัฐอเมริกาปรับท่าทีต่อกันในทศวรรษที่ 1970 ซึ่งได้นำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตใน ค.ศ. 1979 ผลจากเหตุการณ์ทำให้เกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ได้ปรับเปลี่ยนท่าทีตาม โดยเปิดการเจรจาระหว่างกันขึ้น อันนำไปสู่การลงนามในแถลงการณ์ร่วมเหนือและใต้ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 (South-North Joint Communiqué, July 4, 1972) ซึ่งเนื้อหาระบุถึงการที่ทั้ง 2 ฝ่ายแสดงเจตนาปรารถนาในการยุติความขัดแย้งระหว่างกัน และการร่วมมือในด้านต่าง ๆ ต่อมาในช่วงสงครามเย็นใกล้ยุติ ประธานาธิบดีโนแทอู (Roh Tae-woo) ผู้นำเกาหลีใต้ระหว่าง ค.ศ. 1988-1993 ได้ดำเนินนโยบายมุ่งเหนือ (Northern Policy or Nordpolitik) ที่มุ่งสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศคอมมิวนิสต์ เพราะเชื่อว่าจะเป็นแรงกระตุ้นให้เกาหลีเหนือลดท่าทีแข็งกร้าว และเปิดประตูสู่โลกภายนอก ซึ่งจะช่วยลดบรรยากาศความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี และทำให้เกาหลีทั้งสองหันมาร่วมมือและเปิดการเจรจากัน

¹ Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), 137-138.

² Robert A. Scalapino, "The Foreign Policy of North Korea," in *North Korea Today*, ed. Robert A. Scalapino (New York: Frederick A. Praeger Publisher, 1963), 37-38.

การดำเนินนโยบายของประธานาธิบดีโนแทอุงดังกล่าว ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการเป็นเจ้าภาพการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกใน ค.ศ. 1988 โดยประเทศคอมมิวนิสต์เกือบทั้งหมด ส่งนักกีฬาเข้าร่วมการแข่งขัน จึงเท่ากับเป็นการปูพื้นฐานให้เกาหลีใต้สร้างความสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นพันธมิตรของเกาหลีเหนือ และภายหลังการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกไม่นานนัก เกาหลีใต้ได้เปิดการเจรจากับสหภาพโซเวียต และนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในเดือนกันยายน ค.ศ. 1990 และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1992 นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังประสบความสำเร็จในการสถาปนาความสัมพันธ์กับประเทศ ซึ่งเป็นพันธมิตรของเกาหลีเหนือในยุโรป เอเชีย และแอฟริกาอีกหลายประเทศ

การที่สหภาพโซเวียต จีน และประเทศพันธมิตรอื่น ๆ ของเกาหลีเหนือ สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีใต้ จึงเท่ากับเป็นการสิ้นสุดการดำเนินนโยบายเกาหลีเดียว (One Korea policy) ที่ประเทศเหล่านี้ต่างได้ยึดถือมา นั้นย่อมหมายความว่าเกาหลีเหนือมิใช่เป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมเพียงรัฐบาลเดียวของประชาชนเกาหลี ตามที่กล่าวอ้างกันอีกต่อไป แต่หากยังมีรัฐบาลเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ประเทศเหล่านี้เคยต่อต้าน ได้มีสถานะเป็นรัฐบาลของประชาชนเกาหลีด้วย ผลจากการปรับเปลี่ยนท่าทีเช่นนี้ จึงสร้างความไม่แน่นอนให้แก่เกาหลีเหนือ เพราะขาดความมั่นใจว่า ถ้าเกิดความรุนแรงขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี พันมิตรเช่นจีนและรัสเซียจะให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือหรือไม่ รวมไปถึงการสนับสนุนทางการเมือง นอกจากนี้ การที่เกาหลีใต้ซึ่งเป็นคู่แข่งกับเกาหลีเหนือสามารถสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนและสหภาพโซเวียตได้ จึงทำให้เกาหลีใต้ไม่ต้องกังวลว่าจะถูกต่อต้านจากประเทศดังกล่าว ในการดำเนินบทบาทหรือท่าทีด้านการต่างประเทศ แต่ในทางตรงกันข้าม เกาหลีเหนือกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่กับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรของเกาหลีใต้ ดังนั้น เกาหลีเหนือจึงอยู่ในสถานะเสียเปรียบ จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองของโลก และถ้าเกาหลีเหนือไม่ปรับเปลี่ยนท่าทีของตน ก็ยิ่งจะตกอยู่ในสถานะโดดเดี่ยวมากยิ่งขึ้น

การตระหนักถึงความไม่มั่นคงทางการทหารของเกาหลีเหนือ

การปรับท่าทีของสหภาพโซเวียตและจีน ด้วยการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีใต้ในช่วงปลายสงครามเย็น ได้สร้างความไม่มั่นใจให้แก่เกาหลีเหนือว่า พันมิตรทั้งสองยังจะให้ความช่วยเหลืออีกหรือไม่ ถ้าเกิดสงครามครั้งใหม่ขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี เหมือนดังที่สหภาพโซเวียตและจีนเคยให้ในช่วงสงครามเกาหลี เมื่อพิจารณาในด้านผลกระทบของการสิ้นสุดสงครามเย็นที่มีต่อเกาหลีใต้ ก็พบว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้เปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการทหารในคาบสมุทรเกาหลี ดังนั้น เมื่อพิจารณาในด้านดุลอำนาจทางการทหารแล้ว เกาหลีใต้จึงมีความได้เปรียบเกาหลีเหนือ

ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 เกาหลีเหนือได้ตระหนักว่าความพึ่งพาด้านการทหารที่เคยได้รับจากรัสเซียหรือสหภาพโซเวียตในอดีต คงไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงในอนาคตได้ว่า รัสเซียจะให้ความช่วยเหลือด้านการทหารอีกหรือไม่ ทั้งนี้

เพราะใน ค.ศ. 1993 รัสเซียได้แสดงเจตนาปรารถนาในการทบทวนความร่วมมือด้านการทหารกับเกาหลีเหนือใหม่ แต่ทั้ง 2 ฝ่ายกลับไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันในรายละเอียด จวบจนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 การเจรจาจึงได้ข้อยุติ โดยเกาหลีเหนือและรัสเซียได้ลงนามในสนธิสัญญามิตรภาพ การเป็นเพื่อนบ้านที่ดีและความร่วมมือกัน (Treaty of Friendship, Good Neighborliness, and Cooperation) ขึ้น เพื่อใช้แทนสนธิสัญญาที่ลงนามร่วมกัน เมื่อ ค.ศ. 1961 แม้รายละเอียดของสนธิสัญญาจะไม่เปิดเผย แต่สาระสำคัญที่ปรากฏก็คือ เกาหลีเหนือและรัสเซียจะปรึกษาหารือกันกรณีในประเทศใดประเทศหนึ่ง ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกคุกคาม³ จากสาระสำคัญนี้แสดงให้เห็นว่าความตกลงขาดข้อกำหนดที่ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นการป้องกันร่วมกัน

สำหรับในส่วนความร่วมมือด้านความมั่นคงกับจีน แม้เกาหลีเหนือและจีนมีสนธิสัญญาด้านความมั่นคงร่วมกัน แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลง ก็ไม่มีหลักประกันที่เป็นสิ่งบ่งบอกว่าจีนจะใช้มาตรการด้านการทหาร และการให้ความช่วยเหลืออื่นแก่เกาหลีเหนือ ในกรณีที่เกิดสงครามเกาหลีครั้งใหม่ โดยตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 จีนแสดงท่าทีชัดเจนว่า เกาหลีเหนือคงไม่สามารถคาดคะเนว่าจีนจะใช้มาตรการด้านทหารในทันทีทันใด ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งย่อมหมายความว่าเกาหลีเหนือต้องเตรียมพร้อมสำหรับการป้องกันตนเอง⁴ ท่าทีของจีนดังกล่าว ยังได้เน้นย้ำในช่วงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของจีนเดินทางเยือนเกาหลีใต้ใน ค.ศ. 1995 โดยเห็นว่าสนธิสัญญาด้านความมั่นคงที่มีกับเกาหลีเหนือ ไม่ควรตีความไปทำนองที่จีนจะจัดส่งทหารไปช่วยเกาหลีเหนือในกรณีที่เกิดสงคราม ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีหลี่เผิง (Li Peng) ได้แสดงความเห็นต่อตัวแทนรัฐสภา (congress) ของสหรัฐอเมริกา ที่เดินทางเยือนจีนใน ค.ศ. 1997 ว่า เกาหลีเหนือไม่เป็นทั้งพันธมิตรหรือศัตรู แต่เป็นประเทศเพื่อนบ้านกัน⁵

ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาความร่วมมือด้านการทหารระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีใต้ การสิ้นสุดของสงครามเย็นแทบไม่ทำให้ความร่วมมือด้านการทหาร ระหว่างประเทศทั้งสองเปลี่ยนแปลงไป โดยสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ยังยืนยันในข้อผูกมัดตามสนธิสัญญาด้านความมั่นคงร่วมกัน สหรัฐอเมริกายังคงกองทหารประจำการไว้ในเกาหลีใต้ รวมถึงการซ้อมรบทางทหารประจำปีร่วมกัน เช่น โฟลอีเกิล (U.S.-ROK Foal Eagle) ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1961 และอุลจีโฟกัส (U.S.-ROK Ulgi Focus) ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1976

นอกจากเกาหลีเหนือต้องเผชิญความไม่แน่นอนเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการทหารกับพันธมิตรแล้ว เกาหลีเหนือยังต้องเผชิญปัญหาด้านงบประมาณในการจัดซื้อจัดหาอาวุธ ยุทธปัจจัย และน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ความช่วยเหลือด้านการทหาร

³ Kenneth C. Quinones and Joseph Tragert, *Understanding North Korea* (New York: Penguin Alpha Books, 2004), 200.

⁴ Andrew Scobell, "China and Inter-Korean Relations: Beijing as Balancer," in *Inter-Korean Relations: Problems and Prospects*, ed. Samuel S. Kim (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 84-85.

⁵ Kongdan Oh and Ralph C. Hassig, *North Korea through the Looking Glass* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), 156-158.

และอาวุธที่เคยได้จากจีนและรัสเซียได้ลดลง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเกาหลีใต้แล้ว ก็พบว่าเกาหลีใต้ไม่ต้องประสบปัญหาดังกล่าว และเกาหลีใต้ยังมีค่าใช้จ่ายด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธและยุทโธปกรณ์ประจำการในกองทัพมากกว่าเกาหลีเหนือหลายเท่า ดังใน ค.ศ. 1993, 1995 และ 1997 เกาหลีใต้ใช้งบประมาณด้านการจัดซื้อจัดหาอาวุธจำนวน 1,890, 2,019 และ 1,130 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ ในขณะที่เกาหลีเหนือใช้งบประมาณเพื่อการดังกล่าวจำนวน 324, 168 และ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐตามลำดับ⁶ และถ้าเปรียบเทียบในด้านการเพิ่มขึ้นและลดลงของงบประมาณด้านการทหารระหว่าง ค.ศ. 1990-1993 ก็พบว่างบประมาณด้านการทหารของเกาหลีเหนือลดลงอย่างมากถึงร้อยละ 58.1 ในขณะที่ของเกาหลีใต้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยอยู่ที่ร้อยละ 13.6⁷

เมื่อพิจารณาในด้านกำลังพล ถึงแม้เกาหลีเหนือมีกำลังพลมากกว่าเกาหลีใต้ โดยในส่วนของประจำการมีมากกว่า 1 ล้านคน ในขณะที่เกาหลีใต้มีจำนวนที่น้อยกว่าประมาณครึ่งหนึ่ง แต่เกาหลีใต้กลับมีความได้เปรียบในด้านการฝึกซ้อมที่กระทำอย่างสม่ำเสมอ และอาวุธประจำการก็มีความทันสมัยมากกว่า ดังนั้น ถ้าเกิดสงครามระหว่างเกาหลีทั้งสองขึ้น ก็มีความเป็นไปได้ที่เกาหลีเหนืออาจเป็นฝ่ายเพลี่ยงพล้ำ ทั้งนี้ยังไม่ได้นับรวมถึงความช่วยเหลือด้านกำลังพล อาวุธและยุทโธปกรณ์ที่เกาหลีใต้จะได้รับจากสหรัฐอเมริกา

ภัยคุกคามจากอาวุธนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกา

ในช่วงสงครามเกาหลี สหรัฐอเมริกาเคยพิจารณาแผนการใช้อาวุธนิวเคลียร์ เพื่อสกัดการรุกของฝ่ายเกาหลีเหนือ และเพื่อเป็นการข่มขู่ในช่วงที่การเจรจาจัดทำข้อตกลงสงบศึกประสบภาวะชะงักงัน แม้กระนั้นภายหลังสงครามเกาหลี สหรัฐอเมริกายังได้นำหัวรบนิวเคลียร์เข้ามาประจำการในเกาหลีใต้ ทั้งที่ความตกลงสงบศึกซึ่งคู่กรณีของสงครามลงนามร่วมกันไว้เมื่อ ค.ศ. 1953 กำหนดข้อห้ามเอาไว้ นอกจากนี้ เมื่อสงครามในอินโดจีนทวีความรุนแรง สหรัฐอเมริกาก็ได้นำเอาอาวุธดังกล่าวเข้ามาประจำการในเกาหลีใต้เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เกาหลีเหนือเปิดฉากการโจมตีเกาหลีใต้ ดังใน ค.ศ. 1972 สหรัฐอเมริกามีหัวรบนิวเคลียร์อยู่ในเกาหลีใต้มากถึง 763 หัวรบ⁸

สภาพดังกล่าวถือเป็นการคุกคามความมั่นคงของเกาหลีเหนือโดยตรง เพราะหัวรบนิวเคลียร์ถูกนำไปประจำการบริเวณพื้นที่ใกล้เขตปลอดทหาร (Demilitarized Zone-DMZ) รวมถึงการประจำการบนเครื่องบิน ซึ่งบินตรวจการณ์อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว และตามแผนยุทธวิธีที่สหรัฐอเมริกากำหนดขึ้น ระบุว่าถ้าเกิดการสู้รบครั้งใหม่ สหรัฐอเมริกาจะใช้อาวุธนิวเคลียร์ในฉากแรกของสงคราม

⁶ Kil Byung-ok, *Security Policy Dynamics: Effects of Contextual Determinants to South Korea* (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2001), 143-45.

⁷ Richard K. Betts, "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security* 18, no. 3 (Winter 1993-1994): 42.

⁸ Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Indianapolis: Basic Books, 2001), 252.

ทั้งนี้เพื่อมิให้อาวุธเหล่านี้ตกอยู่ในมือของเกาหลีเหนือ และเป็นการสกัดกั้นไม่ให้ทหารเกาหลีเหนือเข้ามาปะปนกับพลเรือนของเกาหลีใต้ในเขตเมือง⁹

นอกจากนั้น ใน ค.ศ. 1976 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ได้เริ่มต้นการซ้อมรบประจำปีที่เรียกว่าทีมสปิริต (Team Spirit) ขึ้น โดยการจำลองสถานการณ์การเคลื่อนย้ายกำลังพลขนาดใหญ่ และการจำลองสถานการณ์การใช้อาวุธนิวเคลียร์ เพื่อเป็นการเตรียมพร้อม ในการสกัดกั้นการรุกรบของเกาหลีเหนือ รวมทั้งการฝึกโจมตีตอบโต้เข้าไปในดินแดนเกาหลีเหนือ จนถึงขั้นยึดกรุงเปียงยางอันเป็นเมืองหลวง และทำการล้มล้างรัฐบาลเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ ในทศวรรษที่ 1980 สหรัฐอเมริกายังได้กำหนดยุทธวิธี เพื่อกำหนดแนวทางและขั้นตอนการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งประจำการอยู่ที่เกาหลีใต้ โดยกำหนดให้ใช้อาวุธนิวเคลียร์ในฉากแรก ถ้าเกิดสงครามครั้งใหม่ขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี การโจมตีอย่างรวดเร็วและลึกเข้าไปในดินแดนเกาหลีเหนือ การใช้ระเบิดนิวตรอนเมื่อกองทัพเกาหลีเหนือสามารถยึดกรุงโซล และการพยายามใช้อาวุธนิวเคลียร์ ก่อนที่กองทัพเกาหลีเหนือรุกเข้าสู่ดินแดนเกาหลีใต้¹⁰

แม้สหรัฐอเมริกาได้ถอนหัวรบนิวเคลียร์ออกไปจากเกาหลีใต้ใน ค.ศ. 1991 สหรัฐอเมริกายังคงเตือนเกาหลีเหนือว่า สหรัฐอเมริกายังคงให้การคุ้มครองเกาหลีใต้ด้านอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในขณะเดียวกัน กองเรือดำน้ำสหรัฐอเมริกาที่ติดหัวรบนิวเคลียร์ ก็ยังประจำการในย่านมหาสมุทรแปซิฟิก นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ตัดความเป็นไปได้ที่จะนำอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาประจำการในเกาหลีใต้อีก¹¹ จากท่าทีดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเกาหลีใต้ได้รับหลักประกันด้านความมั่นคงอย่างเต็มที่จากสหรัฐอเมริกา เมื่อเปรียบเทียบกับเกาหลีเหนือแล้ว ที่ไม่พบสิ่งบ่งบอกหรือหลักฐานแสดงว่าสหภาพโซเวียตและจีนนำเอาอาวุธนิวเคลียร์ เข้ามาประจำการในเกาหลีเหนือ ด้วยเหตุนี้ ถ้าความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีทวีความรุนแรงเป็นสงครามครั้งใหม่ เกาหลีเหนือจึงอยู่ในลักษณะที่เสี่ยงต่อการถูกโจมตีจากสหรัฐอเมริกา

อีกประเด็นหนึ่งที่อาจนำมาซึ่งความกังวลของเกาหลีเหนือก็คือ ความพยายามของเกาหลีใต้ในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งเริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดีปังกจงฮี (Park Chung-hee) ด้วยวัตถุประสงค์สร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard N. Nixon) ผู้นำสหรัฐอเมริกากำหนดแผนการที่จะถอนทหารสหรัฐอเมริกาออกจากเกาหลีใต้ รัฐบาลปังกจงฮีจึงตระหนักว่าสมรรถนะด้านการทหารของเกาหลีใต้ คงไม่สามารถป้องกันประเทศได้ในยามสงคราม แต่ถ้าเกาหลีใต้มีอาวุธนิวเคลียร์ นอกจากช่วยในด้านการป้องกันแล้ว ก็ยังสามารถเพิ่ม

⁹ Peter Hayes, "American Nuclear Hegemony in Korea," *Journal of Peace Research* 25, no. 4 (December 1988): 356.

¹⁰ Bruce Cummings, "Nuclear Imbalance of Terror: The American Surveillance Regime and North Korea's Nuclear Program," in *The Nuclear Non-Proliferation Regime: Prospects for the 21st Century*, ed. Raju G. C. Thomas (New York: St. Martin's Press Inc., 1998), 219.

¹¹ Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U. S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), 199-200.



อำนาจด้านการต่อรองกับประเทศอื่นได้¹² อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้กดดันให้เกาหลีใต้ล้มเลิกแผนการดังกล่าว เพราะเกรงว่าประเทศเพื่อนบ้านจะดำเนินการตามไม่ว่าจะเป็นญี่ปุ่นและไต้หวัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแผนการจัดระเบียบด้านความมั่นคงในภูมิภาค แต่ความพยายามของสหรัฐอเมริกาไม่เป็นผล จวบจนใน ค.ศ. 1976 สหรัฐอเมริกาจึงขู่ที่จะทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างกัน ถ้าเกาหลีใต้ยังไม่ล้มเลิกความตั้งใจดังกล่าว ในเวลาต่อมา มีการเปิดเผยจากผู้ใกล้ชิดประธานาธิบดีปักจองฮีระบุว่าในเดือนกันยายน ค.ศ. 1978 การพัฒนาอาวุธดังกล่าวใกล้จะสมบูรณ์ ผู้นำเกาหลีใต้ในขณะนั้นตั้งใจว่าจะนำอาวุธนิวเคลียร์แสดงให้ประชาคมโลกได้ประจักษ์ ในวันกองทัพของเกาหลีใต้ใน ค.ศ. 1981 และมั่นใจว่านับจากวันที่เกาหลีใต้เปิดเผยอาวุธนิวเคลียร์ต่อประชาคมโลก เกาหลีเหนือคงไม่กล้าที่จะรุกรานเกาหลีใต้¹³ ในเวลาต่อมาก็ไม่ได้มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่า เกาหลีใต้สนใจในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อย่างจริงจัง เพราะผู้นำเกาหลีใต้ที่ขึ้นสู่ตำแหน่งโดยการปราบปรามขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย ยังต้องพึ่งการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในการอยู่ในตำแหน่ง และเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 เกาหลีทั้งสองได้ลงนามในความตกลงร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการสร้างความปรองดอง รวมทั้งความตกลงที่จะทำให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

จ 05
985
-4.06
95615
2561

ภาวะเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ

อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ เริ่มลดลงนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ซึ่งแตกต่างจากในช่วง 20 ปีภายหลังสงครามเกาหลี ที่เกาหลีเหนือมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์สูง เมื่อถึงกลางทศวรรษที่ 1980 ความเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือได้เข้าสู่ภาวะชะงักงัน และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษที่ 1990 เศรษฐกิจเกาหลีเหนือได้เข้าสู่ภาวะถดถอย โดยอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นลบ และหนี้ต่างประเทศได้พอกพูนขึ้น¹⁴ จากสภาพดังกล่าว จึงทำให้เกาหลีเหนือขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ สำหรับซื้อสินค้าขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการผลิตและการบริโภค โดยเฉพาะอาหารและน้ำมันเชื้อเพลิง

สำหรับมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกาหลีเหนือประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ก็สืบเนื่องมาจากปัจจัยดังนี้ คือ ประการแรก การทุ่มเทสร้างความทันสมัยให้กับกองทัพในช่วงทศวรรษที่ 1970 สหภาพโซเวียตยุติการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในกลางทศวรรษที่ 1980 และการล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ประการที่ 2 ระบบเศรษฐกิจเกาหลีเหนือรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ การจัดสรรทรัพยากรระหว่างวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการเมืองหรือความใกล้ชิดไกลของศูนย์กลางอำนาจ ประการที่ 3 การจัดการในระบบไม่สามารถ

¹² Oberdorfer, *The Two Koreas*, 68-69.

¹³ *Ibid.*, 73-74.

¹⁴ Marcus Noland, "Economic Strategies for Reunification," in *Korea's Future and the Great Powers*, eds. Nicholas Eberstadt and Richard J. Ellings (Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2001), 199-208.

สร้างแรงจูงใจให้กับคนงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพในการผลิต และประการที่ 4 กองทัพเกาหลีเหนือมีกำลังพลประจำการเป็นจำนวนมาก ดังสถิติใน ค.ศ. 1987 เกาหลีเหนือมีกำลังพลมากกว่า 1 ล้าน 2 แสน คน จากสภาพดังกล่าวจึงทำให้ประเทศต้องแบกรับภาระด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากมหาศาล โดยมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) อยู่ถึงร้อยละ 25¹⁵

นอกจากนั้น การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ได้ก่อผลกระทบที่สำคัญต่อเกาหลีเหนือ อันเป็นการทำลายต่อความอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจในเกาหลีเหนือ ผลกระทบดังกล่าว ได้แก่ การสูญเสียประเทศคู่ค้า ก่อนที่สงครามเย็นจะสิ้นสุดในทศวรรษที่ 1990 การค้าของเกาหลีเหนือส่วนใหญ่กระทำกับประเทศคอมมิวนิสต์เป็นหลัก โดยเกาหลีเหนือได้รับประโยชน์ในรูปของการซื้อขายสินค้าในราคามิตรภาพ การค้าในระบบแลกเปลี่ยน (barter trade) และการได้รับสินเชื่อจากประเทศคู่ค้า ดังสถิติการค้าต่างประเทศของเกาหลีเหนือระหว่าง ค.ศ. 1960-1969 ก็พบว่ามูลค่าการค้าของเกาหลีเหนือราวร้อยละ 90 มาจากการค้ากับประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ และเกาหลีเหนือก็เป็นฝ่ายขาดดุลการค้า และถ้าพิจารณาสถิติการค้าระหว่าง ค.ศ. 1986-1991 เกาหลีเหนือยังคงค้าขายกับประเทศคอมมิวนิสต์เป็นหลัก โดยการค้ากับสหภาพโซเวียตมีส่วนเกินกว่าร้อยละ 50 ของการค้าต่างประเทศทั้งหมด และเกาหลีเหนือก็ยังคงเป็นฝ่ายขาดดุลการค้า อย่างไรก็ตาม เกาหลีเหนือก็ได้รับประโยชน์จากการค้าในรูปแบบของการแลกเปลี่ยนสินค้า¹⁶

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 ผลจากการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองและเศรษฐกิจในยุโรปตะวันออก และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ได้ทำให้มูลค่าการค้าต่างประเทศของเกาหลีเหนือลดลงจาก 2.47 พันล้านเหรียญสหรัฐใน ค.ศ. 1992 เป็น 1.44 พันล้านเหรียญสหรัฐใน ค.ศ. 1998 สภาพดังกล่าวส่งผลให้หนี้ต่างประเทศของเกาหลีเหนือเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังใน ค.ศ. 1990 หนี้ต่างประเทศของเกาหลีเหนืออยู่ที่ 7.86 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือร้อยละ 34 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) เป็น 12 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือร้อยละ 56.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ใน ค.ศ. 1996 สำหรับประเทศคู่ค้าสำคัญนั้น จีนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญแทนรัสเซีย ดังใน ค.ศ. 1991 และ 1993 จีนค้าขายกับเกาหลีเหนือเป็นมูลค่า 610 และ 899 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่รัสเซียค้าขายกับเกาหลีเหนือมีมูลค่า 365 และ 227 ล้านดอลลาร์สหรัฐของช่วงเวลาเดียวกัน¹⁷

ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้า และการสูญเสียประเทศคู่ค้าก็คือ การขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ อันเป็นผลให้เกาหลีเหนือไม่สามารถซื้อหาสินค้าที่จำเป็นและน้ำมันเชื้อเพลิง จึงเป็นผลให้โรงงานไม่สามารถผลิตสินค้าได้ตามกำลังการผลิต การสัญจรของยานพาหนะไม่อาจดำเนินการได้ตามปกติ แม้แต่การฝึกซ้อมและการปฏิบัติการกิจประจำวันของ

¹⁵ Oh and Hassig, *North Korea through the Looking Glass*, 58-60.

¹⁶ Adrian Buzo, *The Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea* (St. Leonards: Allen & Unwin, 1999), 172.

¹⁷ สถิติจากกระทรวงกิจการรวมชาติของเกาหลีใต้ (Ministry of Unification) อ้างถึงใน Oh and Hassig, *North Korea through the Looking Glass*, 46.

เครื่องบินรบ ยังไม่อาจกระทำได้อย่างสม่าเสมอ เนื่องจากการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง¹⁸ ในด้านการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนเกาหลีเหนือ ถือว่าได้รับผลกระทบเช่นกัน โดยเฉพาะอาหารและสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เพราะระบบการแบ่งปันอาหารและสินค้า (public distribution system-PSD) ที่รัฐบาลดำเนินการ ไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ เนื่องจากการขาดแคลนสินค้าและอาหาร แต่ก็ยังมีผู้ได้รับประโยชน์จากระบบดังกล่าวอยู่ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมือง และกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิด

ภาวะการขาดแคลนอาหารในเกาหลีเหนือได้ทวีความรุนแรง และนำไปสู่ภาวะความอดอยากขึ้นใน ค.ศ. 1995 โดยส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากภาวะน้ำท่วมใหญ่ในปีเดียวกัน จากสภาวะดังกล่าวทำให้เกาหลีเหนือต้องร้องขอความช่วยเหลือด้านอาหาร จากองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลประเทศอื่น ๆ พร้อมกันนั้น ได้พยายามบรรเทาภาวะความรุนแรงของปัญหา โดยการอนุญาตให้ประชาชนเดินทางออกนอกพื้นที่เพื่อไปแสวงหาอาหาร ผลกระทบจากภาวะความอดอยากนี้ ทำให้ประชาชนเกาหลีเหนือต้องเจ็บป่วยและเสียชีวิตลง จากตัวเลขประมาณการระหว่าง ค.ศ. 1995-1998 มีผู้เสียชีวิตประมาณ 3 ล้าน 5 แสนคน และอัตราการตายของหญิงที่ตั้งครรภ์ได้เพิ่มขึ้นจาก 70 คน ในจำนวนหญิงตั้งครรภ์ 100,000 คน ใน ค.ศ. 1990 เป็น 110 คนใน ค.ศ. 1996 เช่นเดียวกับกับการเสียชีวิตของทารกก็เพิ่มขึ้นในทิศทางเดียวกัน¹⁹

ภาวะความอดอยากที่เกิดขึ้นนับว่า ทำลายต่อความอยู่รอดของระบอบในเกาหลีเหนือ เพราะภาวะดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการเรียกร้องให้กลุ่มผู้นำการเมืองดำเนินการแก้ไข และถ้าไม่เป็นผลอาจนำไปสู่การต่อต้าน การล้มล้างผู้นำและระบอบได้ ดังนั้น รัฐบาลเกาหลีเหนือจึงต้องอาศัยกลไกของระบอบเข้ามาจัดการ เช่น การลงโทษอย่างรุนแรงต่อผู้หลบหนีออกนอกประเทศ ในกรณีที่ถูกจับกุมได้พร้อมกันนั้นก็ต้องแสวงหาทางออกเพื่อลดความรุนแรงของปัญหา ดังการขอความช่วยเหลือด้านอาหารจากภายนอก

จากผลกระทบและสภาพปัญหาที่เผชิญ เกาหลีเหนือถือว่ามีข้อจำกัดในด้านอำนาจหรือทรัพยากรที่มี เพื่อใช้ในการแก้ไขและจัดการผลกระทบและปัญหา เมื่อพิจารณาเจาะจงไปที่อำนาจเชิงโครงสร้างรวม (aggregate structural power) ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ ย่อมพบว่าเกาหลีเหนือเป็นรัฐขนาดเล็ก (small power) เมื่อมองในด้านเศรษฐกิจย่อมถือได้ว่าเป็นรัฐอ่อนแอ (weak power) เมื่อมองในด้านบริบทของการเมืองระหว่างประเทศ ก็พบว่าเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ยังไม่มี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน ความขัดแย้งระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายที่มีมาตั้งแต่การแบ่งเกาหลีออกเป็น 2 ส่วน นับตั้งแต่

¹⁸ Scott Snyder, "North Korea's Challenge of Regime Survival: Internal Problems and Implications for the Future," *Pacific Affairs* 73, no. 4 (Winter 2000-2001), 526; Samuel S. Kim, "The Two Koreas and World Order," in *Korea and the World: Beyond the Cold War*, ed. Young Whan Kihl (Boulder: Westview, 1994), 53.

¹⁹ Lee Keum-Soon et al., *White Paper on Human Rights in North Korea 2004* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2004), 44, 46.

สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง และภายหลังสงครามเกาหลียังไม่มีการแก้ไข ซึ่งเกาหลีทั้งสองยังจำเป็นต้องใช้งบประมาณมากในสัดส่วนของการป้องกันประเทศ นอกจากนั้น ความขัดแย้งที่มีอยู่กับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นกลับไม่ได้รับการแก้ไข แม้สงครามเย็นได้สิ้นสุดลงไปแล้ว ประเด็นดังกล่าวได้สร้างความกังวลว่า ถ้าความขัดแย้งทวีความรุนแรงเป็นสงคราม อาจไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าพันธมิตรดั้งเดิมคือจีนและรัสเซียจะให้ความช่วยเหลือ ความกังวลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศเกาหลีเหนือ ในช่วงการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหภาพโซเวียตกับเกาหลีใต้เมื่อ ค.ศ. 1991 ที่ว่าความเป็นพันธมิตรระหว่างสหภาพโซเวียตกับเกาหลีเหนือคงจะไม่ดำรงอยู่อีกต่อไป และก็คงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการพัฒนาอาวุธบางอย่าง เพื่อปกป้องคุ้มครองตนเอง ซึ่งครั้งหนึ่งเคยหึงสหภาพโซเวียต อาวุธที่อ้างถึงดังกล่าวก็คืออาวุธนิวเคลียร์นั่นเอง²⁰

จากท่าทีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ มุ่งตอบสนองเป้าหมายด้านความมั่นคง นั่นก็คือภัยคุกคามจากภายนอก แน่แน่นอนว่ากองทหารสหรัฐอเมริกาซึ่งตั้งประจำการอยู่ในคาบสมุทรเกาหลี รวมทั้งกองทัพของเกาหลีใต้จึงเป็นภัยคุกคามที่สำคัญ ทราบเท่าที่ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลียังคงดำรงอยู่ และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในสงครามเกาหลียังไม่บรรลุข้อตกลงเพื่อลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ เพื่อใช้แทนความตกลงสงบศึก ด้วยเหตุนี้ การแสวงหาหลักประกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐ ตามแนวคิดของนักสังคมนิยม จึงเป็นแรงจูงใจให้เกาหลีเหนือดำเนินการสร้างอาวุธนิวเคลียร์

วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรก

จุดเริ่มต้นและพัฒนาการของวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรก

ความกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ เริ่มต้นเมื่อเกิดข้อโต้แย้งกรณีทีเกาหลีเหนือเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty-NPT) ใน ค.ศ. 1985 แต่กลับไม่ยอมลงนามในมาตรการด้านความปลอดภัย (safeguards agreement) กับทางทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ ซึ่งตามข้อกำหนดแล้ว ประเทศที่เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาต้องลงนามในมาตรการด้านความปลอดภัยภายใน 18 เดือน แต่เกาหลีเหนือกลับไม่ดำเนินการ พร้อมกับกำหนดเงื่อนไขในการลงนามก็ต่อเมื่อสหรัฐอเมริกาถอนตัวรับนิวเคลียร์ออกจากเกาหลีใต้ พร้อมกับยกเลิกการซ้อมรบทีมสปิริต (Team Spirit) ร่วมกับเกาหลีใต้²¹ ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศถอนตัวรับนิวเคลียร์ออกจากเกาหลีใต้ เกาหลีเหนือจึงได้ลงนามในมาตรการด้านความปลอดภัยกับทางไอเออีเอ (IAEA) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1992 ซึ่งถือเป็นระยะเวลากว่า 6

²⁰ Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey* 33, no. 4 (April 1993): 342.

²¹ Joseph Cirincione, John B. Wolfsthal and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002), 244-245.

ปี นับตั้งแต่การลงนามในสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ พร้อมกับให้สัตยาบันในเดือนเมษายนปีเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การลงนามในมาตรการด้านความปลอดภัยดังกล่าว ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าความสงสัยเกี่ยวกับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือจะหมดสิ้นไป เพราะได้เกิดความขัดแย้งระหว่างเกาหลีเหนือกับไอเออีเอ (IAEA) ในการขอเข้าไปตรวจสอบกิจกรรมด้านนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ เนื่องจากใน ค.ศ. 1989 มีรายงานว่าเกาหลีเหนือหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ จึงนำมาซึ่งการเปลี่ยนถ่ายแท่งเชื้อเพลิงและสกัดพลูโตเนียม (plutonium) ซึ่งเป็นสารที่ใช้สร้างอาวุธนิวเคลียร์จากแท่งเชื้อเพลิงดังกล่าว

ผลการเข้าไปตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) นำไปสู่ประเด็นสงสัยว่าเกาหลีเหนืออาจปกปิดปริมาณพลูโตเนียม ที่สกัดได้จากแท่งเชื้อเพลิง จึงเกิดการร้องขอเข้าไปตรวจสอบแหล่งที่ต้องสงสัย 2 แห่ง ซึ่งคาดว่าเป็นสถานที่เก็บแท่งเชื้อเพลิงจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ แต่เกาหลีเหนือปฏิเสธข้อเรียกร้อง แม้มีการเปิดเจรจาในประเด็นนี้กันหลายครั้ง แต่กลับไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ จวบจนในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ไอเออีเอ (IAEA) จึงยื่นข้อเรียกร้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบเป็นพิเศษ (special inspections) ต่อสถานที่ต้องสงสัย 2 แห่ง เพราะเชื่อว่าเกาหลีเหนือใช้เป็นสถานที่เก็บแท่งเชื้อเพลิงที่ใช้แล้ว อันขัดต่อสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการขอเข้าตรวจสอบเป็นพิเศษนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ไอเออีเอ (IAEA) ใช้สิทธิร้องขอดังกล่าว²² ภายใต้การกดดันจากไอเออีเอ (IAEA) รวมถึงประชาคมระหว่างประเทศ เกาหลีเหนือได้ออกมาประกาศเจตนารมณ์ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 ที่จะลาออกจากการเป็นภาคีสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการปฏิบัติตามมาตรการด้านความปลอดภัย ตามข้อกำหนดของสนธิสัญญา การประกาศลาออกของเกาหลีเหนือจะมีผลเมื่อครบกำหนด 90 วัน²³ โดยเกาหลีเหนืออ้างว่าการขอเข้าไปตรวจสอบเป็นการละเมิดอธิปไตยของเกาหลีเหนือ และสถานที่ดังกล่าวก็เป็นที่ตั้งทางทหาร ซึ่งถ้าการกระทำของไอเออีเอ (IAEA) มีสหรัฐอเมริการ่วมมือด้วย ก็เท่ากับเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของเกาหลีเหนือโดยตรงจากจุดยืนของเกาหลีเหนือดังกล่าว ทำให้เกิดความกังวลว่าเกาหลีเหนืออาจใช้เทคโนโลยี และโครงการนิวเคลียร์ไปเพื่อประโยชน์ด้านการทหาร

ในช่วงเดียวกันกับเกาหลีเหนือประกาศลาออกจากการเป็นภาคีสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ได้มีแผนการซ้อมรบทางทหารภายใต้รหัสทิมสปิริตขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1993 การซ้อมรบนี้เกาหลีเหนือมองว่าเป็นการขู่และเป็นการคุกคาม แม้เกาหลีทั้งสองได้ลงนามความตกลงเบื้องต้น (Basic Agreement) เมื่อ ค.ศ. 1992 ที่มุ่งสร้างความปรองดองและความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหา การที่เกาหลีใต้ได้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาซ้อมรบทางทหาร จึงทำให้มองว่าไม่ได้ให้ความสำคัญต่อเจตนารมณ์ของความตกลง รวมทั้งการที่เกาหลีเหนือ

²² Michael J. Mazarr, "Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation Lessons from North Korea," *International Security* 20, no. 2 (Autumn 1995): 95.

²³ Cirincione, Wolfsthal and Rajkumar, *Deadly Arsenals*, 245.

ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าไปตรวจสอบสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ ยังขัดต่อความตกลงด้านนิวเคลียร์ที่ เกาหลีทั้งสองลงนามร่วมกันไว้เมื่อ ค.ศ. 1991

แม้สถานการณ์ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีได้ทวีความตึงเครียดขึ้น แต่ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ของสหรัฐอเมริกาได้เลือกแนวทางการเจรจา โดยการเจรจาในระดับรัฐมนตรี ช่วยต่างประเทศของเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกา ได้จัดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 ที่กรุง นิวยอร์ก การหารือได้บรรลุหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก การให้หลักประกันที่จะไม่ ช่มชู้หรือใช้กำลัง รวมถึงอาวุธนิวเคลียร์ ประการที่ 2 กำหนดให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดอาวุธ นิวเคลียร์ และการเคารพต่ออธิปไตยของกันและกัน และประการที่ 3 การสนับสนุนการรวมเกาหลี อย่างสันติ²⁴ ต่อมาทั้ง 2 ฝ่ายจัดการเจรจาในรอบที่ 2 ขึ้นในเดือนกรกฎาคมถัดมาที่กรุงเจนีวา โดยต่าง ยืนยันในหลักการที่เห็นพ้องร่วมกันเมื่อเดือนมิถุนายน โดยเกาหลีเหนือแสดงเจตจำนงที่จะเปลี่ยน เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ จากประเภทที่ใช้กราไฟต์เป็นตัวหน่วงความเร็ว (graphite-moderated reactor) เป็นเครื่องปฏิกรณ์แบบน้ำเบา (light-water reactor-LWR) ซึ่งเครื่องปฏิกรณ์แบบนี้ จะไม่สามารถสกัดพลูโตเนียมที่ใช้สร้างอาวุธนิวเคลียร์ได้ สำหรับค่าใช้จ่ายในการติดตั้งเครื่องปฏิกรณ์ นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) จำเป็นต้องหารือกันในรายละเอียดเกี่ยวกับต้นทุนและผู้รับภาระ²⁵ อย่างไรก็ตาม การเจรจายังมีประเด็นสำคัญที่ยังหาข้อยุติร่วมกันไม่ได้ก็คือ ข้อสงสัยเกี่ยวกับพลูโต เนียมที่เกาหลีเหนือสกัดได้ก่อน ค.ศ. 1992²⁶ แต่เกาหลีเหนือก็ได้ให้ข้อมูลมัดที่จะดำเนินการเจรจากับ ไอเออีเอ (IAEA) ในประเด็นการเข้าไปตรวจสอบแหล่งที่ต้องสงสัย รวมถึงการเจรจากับเกาหลีใต้ใน ประเด็นการทำให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

ภายหลังจากการเจรจาในรอบที่ 2 การเจรจาระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้และไอเออีเอ (IAEA) ยังไม่มีทีท่าที่จะเกิดขึ้นเป็นรูปธรรม สหรัฐอเมริกาจึงเริ่มต้นใช้แผนการกดดัน โดยมาตรการที่จะ นำมาใช้ อาจเป็นทั้งการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการใช้มาตรการกดดันทางทหาร แต่เกาหลีเหนือ ก็ยังคงให้ความร่วมมือไอเออีเอ (IAEA) แบบจำกัด ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 เกาหลีเหนือ ได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ต่อสหรัฐอเมริกา โดยให้นำเอาประเด็นด้านการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจเข้าร่วมในการเจรจาด้วย²⁷ โดยสหรัฐอเมริกาเพียงแสดงการตอบรับต่อ แนวคิด และก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว

²⁴ สารสำคัญของข้อตกลงนี้ปรากฏในแถลงการณ์ร่วมระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ (Joint Statement of the D.P.R.K. and the U.S.A.) 11 มิถุนายน ค.ศ. 1993 ดูรายละเอียดใน Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), 260.

²⁵ สารสำคัญของแถลงการณ์ร่วมระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ (Agreed Statement between the U.S.A. and the D.P.R.K.) 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ดูรายละเอียดใน Sigal, *Disarming Strangers*, 260-61.

²⁶ Gary Samore, et al., *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2004), 9.

²⁷ Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 2000), 211.

ในสถานการณ์ที่เกาหลีเหนือยังไม่ตกลงในการเข้าตรวจสอบสถานที่เก็บแท่งเชื้อเพลิงที่ใช้แล้ว สหรัฐอเมริกาเริ่มดำเนินแผนการกดดันเกาหลีเหนือ ดังกระทรวงกลาโหมเปิดเผยแผนการ ในการนำขีปนาวุธแพทริออต (Patriot) ซึ่งใช้ในการต่อต้านการโจมตีด้วยขีปนาวุธ เข้ามาติดตั้งในเกาหลีใต้ เพื่อป้องกันการโจมตีตอบโต้ของเกาหลีเหนือ ถ้าสหรัฐอเมริกาโจมตีทางอากาศต่อศูนย์วิจัยนิวเคลียร์เกาหลีเหนือที่ยองบย็อน (Yongbyon) หรือสถานที่อื่น แต่แผนการนี้ ผู้นำสหรัฐอเมริกายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบ²⁸ ในขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหมของเกาหลีใต้เองก็ได้ระบุว่า การซ้อมรบที่มสปีริดระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีใต้อาจจัดให้มีขึ้น ถ้าเกาหลีเหนือไม่ยินยอมให้ตรวจสอบสถานที่ต้องสงสัย พร้อมกันนั้น สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มความกดดันต่อเกาหลีเหนือในทางอ้อม โดยการทบทวนการนำแผนปฏิบัติการทางทหารในยามสงคราม (OPLAN 5027) มาใช้ ซึ่งอาจถือเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปี โดยแผนการนี้กองทหารของสหรัฐอเมริกาคงจะเข้ายึดเมืองแคซอง (Kaesong) ปฏิบัติการทิ้งระเบิดและเข้ายึดกรุงเปียงยาง เพื่อการโค่นล้มระบอบในเกาหลีเหนือ สารของแผนปฏิบัติการนี้ ไม่ใช่เป็นการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ เพื่อการป้องกันแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการกระทำในเชิงรุกเพื่อโค่นล้มระบอบในเกาหลีเหนือ²⁹ แม้สถานการณ์อยู่ในภาวะตึงเครียด ประธานาธิบดีคิมย็องซัม (Kim Young-sum) ผู้นำเกาหลีใต้ ได้ปรึกษาหารือกับฝ่ายความมั่นคงในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 และได้ข้อสรุปว่าจะเลื่อนการติดตั้งขีปนาวุธแพทริออตออกไป เพราะมองว่าการเจรจาจะก่อประโยชน์มากกว่า³⁰ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีใต้มีความเห็นว่า การใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนืออาจไม่เป็นผล ถ้าจีนไม่ให้ความร่วมมือ

ในท่ามกลางสถานการณ์ตึงเครียด ผู้แทนการเจรจาของสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในปลายเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1994 โดยมีสาระสำคัญ คือ ประการแรก สหรัฐอเมริกาเห็นพ้องกับเกาหลีใต้ที่จะยกเลิกการซ้อมรบที่มสปีริด ซึ่งจะมีขึ้นใน ค.ศ. 1994 ประการที่ 2 เกาหลีเหนือจะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าไปตรวจสอบสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือที่ยองบย็อน ประการที่ 3 คณะทำงานจะเริ่มต้นหารือเพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนทูตพิเศษระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ และประการที่ 4 การเจรจาในรอบที่ 2 ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือจะเริ่มต้นขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994³¹

นอกเหนือจากสาระที่ปรากฏตามข้อตกลงดังกล่าวแล้ว สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มสาระสำคัญอีก คือ การซ้อมรบที่มสปีริดและการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือในรอบที่ 3 นั้น จะขึ้นอยู่กับความคืบหน้าในการตรวจสอบของไอเออีเอ (IAEA)ว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ และเช่นเดียวกัน การเจรจาด้านนิวเคลียร์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้โดยผ่านตัวแทนการทูตพิเศษ

²⁸ Joel S. Wit, Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004), 121-122.

²⁹ Terence Roehrig, "Restraining the Hegemony: North Korea, the United States and Asymmetrical Deterrence," *Pacific Focus* 20, no. 2 (Fall 2005): 29-33.

³⁰ Sigal, *Disarming Strangers*, 104.

³¹ *Ibid.*, 105.

จะเกิดขึ้นหรือไม่ แน่แน่นอนว่าสาระสำคัญเพิ่มเติมของสหรัฐอเมริกา แตกต่างจากที่ตกลงกันไว้กับ เกาหลีเหนือ และท่าทีของสหรัฐอเมริกา ก็สอดคล้องกับท่าทีของเกาหลีใต้ที่ยืนยันว่าการซ้อมรบที่ม สปิริตจะไม่ถูกยกเลิก จนกว่าการแลกเปลี่ยนทูตพิเศษระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้จะเกิดขึ้น สำหรับทางฝ่ายเกาหลีเหนือก็ได้อ้างว่าการซ้อมรบที่มสปิริตจะต้องยกเลิกโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ก่อนที่ จะมีการแลกเปลี่ยนทูตพิเศษระหว่างกัน

แม้เกาหลีเหนืออนุญาตเจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าตรวจสอบสถานที่ที่ตั้งทางนิวเคลียร์ แต่ผลจากการตรวจสอบ ฝ่ายบริหารของไอเออีเอ (IAEA) แถลงว่าไม่สามารถสรุปผลได้ว่าเกาหลีเหนือ นำแท่งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ไปผ่านกระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่หรือไม่ เนื่องจากการเข้าไปตรวจสอบ ไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงกันไว้ ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1994 คณะกรรมการบริหารของไอเออีเอ (IAEA Board of Governors) จึงมีมติว่าเกาหลีเหนือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ และสมควรนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติพิจารณา โดยในการลงมติครั้งนี้จีนได้งดออกเสียง และในวันที่ 31 มีนาคม คณะมนตรีความมั่นคงมีมติเอกฉันท์ ให้ออกเป็นแถลงการณ์ของประธาน เรียกร้องให้เกาหลีเหนืออนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้า ไปตรวจสอบกิจกรรมและสถานที่ต่าง ๆ ในเกาหลีเหนือที่เกี่ยวข้องกับโครงการนิวเคลียร์ และให้ รายงานผลต่อคณะมนตรีความมั่นคงภายในเวลา 6 สัปดาห์³²

ด้านการเจรจาระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้เมื่อช่วงกลางเดือนมีนาคม ทั้ง 2 ฝ่ายไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับเงื่อนไขการแลกเปลี่ยนทูตพิเศษ จึงทำให้การเจรจาประสบความล้มเหลว ผู้แทนของเกาหลีใต้จึงสร้างแรงกดดันต่อเกาหลีเหนือ โดยขู่ว่าจะดำเนินมาตรการคว่ำบาตร และรื้อฟื้น แผนการซ้อมรบที่มสปิริต ฝ่ายเกาหลีเหนือตอบโต้ว่าจะทำให้กรุงโซลตกอยู่ในสภาพทะเลเพลิง³³ สำหรับสหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีในการนำขีปนาวุธแพตรีออตเข้าประจำการในเกาหลีใต้

เมื่อการแสวงหาข้อตกลงไม่บรรลุตามเป้าหมาย การใช้กลยุทธ์กดดันของแต่ละฝ่ายจึงเข้มข้น ขึ้น โดยในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 เกาหลีใต้ได้ประกาศแผนการซ้อมรบที่มสปิริตร่วมกับ สหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้นขีปนาวุธแพตรีออตของสหรัฐอเมริกาที่จัดส่งได้ถึงเกาหลีใต้ กรณีเช่นนี้ เหมือนการส่งสัญญาณว่าถ้าเกาหลีเหนือไม่ปฏิบัติตาม ผลที่อาจเกิดขึ้นก็คือการใช้มาตรการคว่ำบาตร หรือถ้าสถานการณ์เลวร้ายลง ก็เป็นไปได้ที่สหรัฐอเมริกาจะโจมตีทางอากาศต่อศูนย์วิจัยและสถานที่ ตั้งทางนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ และแม้การซ้อมรบที่มสปิริตจะเป็นการซ้อมรบประจำปี แต่ รูปแบบการซ้อมรบก็เป็นเสมือนการเตรียมความพร้อม สำหรับการทำสงครามกับเกาหลีเหนือ

ด้านเกาหลีเหนือ เมื่อถูกฝ่ายสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้กดดัน ก็แสดงท่าทีตอบโต้เพื่อให้ สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ผ่อนปรนท่าที โดยในปลายเดือนเมษายนเกาหลีเหนือประกาศว่า ความตกลงสงบศึกที่ลงนามกันไว้เมื่อ ค.ศ. 1953 เพื่อการหยุดยิงในสงครามเกาหลี จะไม่มีผลในทางปฏิบัติอีก

³² Wit, Poneman and Gallucci, *Going Critical*, 412.

³³ Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Indianapolis: Basic Books, 2001), 304.

ต่อไป และการประกาศเจตนารมณ์ขอลาออกจากคณะกรรมการสงบศึกด้านการทหาร (Military Armistice Committee) จากท่าทีของเกาหลีเหนือดังกล่าว จึงคล้ายกับเป็นการส่งสัญญาณให้อีกฝ่าย ทราบว่าเกาหลีเหนือพร้อมที่จะเผชิญหน้าด้านกำลังทหาร ยิ่งไปกว่านั้น เกาหลีเหนือก็ได้เพิ่มระดับ ความกดดันสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ โดยในเดือนเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ได้เริ่มต้นแผนการ เปลี่ยนถ่ายแท่งเชื้อเพลิงจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์³⁴ แน่แน่นอนว่าในการเปลี่ยนถ่ายแท่งเชื้อเพลิง ถ้า ไม่มีเจ้าหน้าที่ของไอเออีเอ (IAEA) เข้าไปดูแล ก็จะเป็นความเสี่ยงที่เกาหลีเหนืออาจถือโอกาสยกย้าย ถ่ายแท่งเชื้อเพลิง เพื่อการสกัดสารพลูโตเนียม ซึ่งจะนำไปใช้ประโยชน์ในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์

ในการเปลี่ยนถ่ายแท่งเชื้อเพลิงของเกาหลีเหนือ ทางไอเออีเอ (IAEA) ได้ใช้ความพยายามเข้าไป ดูแล แต่กลับประสบความล้มเหลว ดังนั้น ในวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1994 คณะกรรมการบริหาร ของไอเออีเอ (IAEA Board of Governors) จึงมีมติเรียกร้องให้เกาหลีเหนือร่วมมือในการเข้าไป ตรวจสอบข้อมูลและสถานที่ตั้ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงการนิวเคลียร์ และไอเออีเอ (IAEA) หยุดการให้ ความช่วยเหลือที่มีใช้ด้านการแพทย์แก่เกาหลีเหนือ ในการลงมติครั้งนี้ จีนได้งดออกเสียง ต่อมาใน วันที่ 13 มิถุนายน การแสดงความจำนงลาออกจากไอเออีเอ (IAEA) ของเกาหลีเหนือ ได้มีผลอย่าง เป็นทางการ ซึ่งเท่ากับว่าเกาหลีเหนือไม่ต้องผูกมัดต่อนโยบายและการดำเนินการของไอเออีเอ (IAEA) อีกต่อไป³⁵

เมื่อการเจรจาไม่สามารถทำให้เกาหลีเหนือผ่อนปรนท่าทีลง สหรัฐอเมริกาจึงพิจารณาถึงการ ใช้มาตรการบังคับ โดยทางเลือกในการดำเนินการก็คือ มาตรการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ ซึ่งจำเป็นต้อง ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งในบรรดา ประเทศดังกล่าว มีจีนและรัสเซียซึ่งเป็นพันธมิตรของเกาหลีเหนือ รวมทั้งการสนับสนุนจากเกาหลีใต้ และญี่ปุ่น เพราะถ้าการใช้มาตรการคว่ำบาตรก่อผลให้เกาหลีเหนือเข้าขั้นอับตาจนและจุดชนวน สงครามขึ้น เกาหลีใต้และญี่ปุ่นก็ย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง สำหรับท่าทีของเกาหลีใต้ต่อกรณีที่จะมี การใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ รัฐบาลและประชาชนเกาหลีใต้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง ต่างเห็น ด้วยกับการใช้มาตรการคว่ำบาตร โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศเกาหลีใต้เห็นว่าการใช้มาตรการ คว่ำบาตรจะเป็นกลยุทธ์เพื่อทำให้เกาหลีเหนือเปิดการเจรจา จากแนวคิดนี้เอง เกาหลีใต้จึงต้อง ระมัดระวังในการบังคับใช้มาตรการคว่ำบาตร เพื่อมิให้สถานการณ์เลวร้ายลง³⁶ ในส่วนท่าทีของญี่ปุ่น นั้น ญี่ปุ่นแสดงการสนับสนุนท่าทีของสหรัฐอเมริกาในการใช้มาตรการคว่ำบาตร และการแสดงท่าที ดังกล่าวของญี่ปุ่น ถือว่ามีผลสำคัญในการกดดันเกาหลีเหนือ เหตุผลก็คือนอกจากจีนซึ่งเป็นคู่ค้า สำคัญของเกาหลีเหนือแล้ว ญี่ปุ่นถือว่าเป็นคู่ค้าที่อยู่ในลำดับต้นของเกาหลีเหนือ และที่สำคัญกลุ่มคน

³⁴ Wit, Poneman and Gallucci, *Going Critical*, 413.

³⁵ Ibid.; Samuel S. Kim, "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough," *Asian Survey* 35, no. 1 (January 1995), 18-19.

³⁶ Ibid., 196.

เกาหลีที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่นซึ่งให้การสนับสนุนเกาหลีเหนือ ยังส่งเงินเป็นจำนวนมากกลับไปยังเกาหลีเหนือ จึงถือว่าเป็นการช่วยพยุงฐานะทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ มิให้เลวร้ายลงกว่าที่เป็นอยู่³⁷

ในด้านการแสวงหาการสนับสนุนจากรัสเซีย ในการพบปะกันระหว่างประธานาธิบดีคิมยงซัมผู้นำเกาหลีใต้กับประธานาธิบดีบอริส เยลต์ซิน (Boris Yeltsin) เกี่ยวกับความจำเป็นในการบังคับใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ ผลจากการหารือผู้นำรัสเซียได้แสดงท่าทีสนับสนุน³⁸ ในด้านท่าทีของจีน จีนต้องเผชิญภาวะการตัดสินใจและการวางท่าทีที่ค่อนข้างลำบาก เพราะจีนมีจุดยืนที่ไม่เห็นด้วยกับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ แต่ถ้าจีนไม่ดำเนินการอะไร ก็เท่ากับเป็นการให้ความสนับสนุนเกาหลีเหนือ ในท่ามกลางการตัดสินใจที่ยุ่ยาก สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ได้ใช้ความพยายามในการหว่านล้อมจีนมิให้คัดค้าน ถ้าจำเป็นต้องดำเนินการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ และในช่วงต้นเดือนมิถุนายน สหรัฐอเมริกาเริ่มมั่นใจในการได้รับความสนับสนุนจากจีน เพราะรัฐมนตรีต่างประเทศจีนได้แสดงทรรศนะต่อรัฐมนตรีต่างประเทศเกาหลีใต้ว่าการเจรจาเพียงอย่างเดียว คงไม่สามารถที่จะแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือได้³⁹

นอกจากการเตรียมใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือแล้ว สหรัฐอเมริกาได้เตรียมความพร้อมด้านการทหารที่ประจำการอยู่ในเกาหลีใต้ ในกรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา รูปแบบที่เกิดขึ้นอาจเหมือนกรณีอิสราเอล ใช้เครื่องบินจู่โจมไปทำลายเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ของอิรักที่เมืองโอสิรัก (Osirak) เมื่อ ค.ศ. 1981 ถ้าเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น เป้าหมายในการโจมตีของสหรัฐอเมริกา อาจมีความเป็นไปได้สูงที่จะเป็นศูนย์นิวเคลียร์ที่ยอบย็อน โดยการทำลายเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อพิจารณาในอีกด้านหนึ่งก็คือ ความเสี่ยงในการนำไปสู่สงครามอย่างเต็มรูปแบบ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินในวงกว้าง สำหรับแนวทางที่ฝ่ายการทหารสหรัฐอเมริกากำหนดเป็นแผนการไว้ ได้แก่ แนวทางแรก การส่งกำลังทหารจำนวน 2,000 คน ไปยังเกาหลีใต้ โดยเป็นกำลังในส่วนพลาธิการ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการส่งกำลังทหารอย่างขนานใหญ่ โดยเป็นการดำเนินการก่อนที่มาตรการคว่ำบาตร จะได้รับความเห็นชอบจากสหประชาชาติ แนวทางที่ 2 เป็นการจัดส่งกำลังทหารจำนวน 10,000 คน ฝูงบินรบไปยังบริเวณใกล้เคียงเกาหลีใต้ และฝูงบินรบพร้อมเรือบรรทุกเครื่องบินเข้าไปยังในภูมิภาค และแนวทางที่ 3 การจัดส่งกำลังทหารจำนวน 50,000 คน เครื่องบิน 400 ลำ และเรืออีกกว่า 50 ลำ รวมถึงเครื่องยิงขีปนาวุธหรือจรวด และขีปนาวุธแพตริออต⁴⁰

การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาทั้งการแสวงหาความสนับสนุนด้านการคว่ำบาตร และการเตรียมพร้อมด้านการทหาร จึงเป็นการสื่อสารให้กำลังเหนือตระหนักถึงการใช้มาตรการบังคับ เมื่อเห็นว่าเกาหลีเหนือกระทำในสิ่งที่ทำลายต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านดุลอำนาจใน

³⁷ Oberdorfer, *The Two Koreas*, 319; Wit, Poneman and Gallucci, *Going Critical*, 194-195.

³⁸ Wit, Poneman and Gallucci, *Going Critical*, 197.

³⁹ Ibid., 199; Oberdorfer, *The Two Koreas*, 320.

⁴⁰ Wit, Poneman and Gallucci, *Going Critical*, 205.

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ความมั่นคงของเกาหลีใต้และญี่ปุ่น การแข่งขันกันสร้างอาวุธ และการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์

ความตกลงด้านนิวเคลียร์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ

ในท่ามกลางสถานการณ์ความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ จิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) อดีตผู้นำสหรัฐอเมริกา ได้แสวงหาทางออกเพื่อหลีกเลี่ยงโอกาสการเกิดสงคราม โดยเดินทางไปพบปะประธานาธิบดีคิมอิลซองที่กรุงเปียงยาง ระหว่างวันที่ 15-18 มิถุนายน ค.ศ. 1994 การเจรจาระหว่างอดีตผู้นำสหรัฐอเมริกากับผู้นำเกาหลีเหนือได้ก่อผลในเชิงบวก โดยผู้นำเกาหลีเหนือให้คำมั่นสัญญาในการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) กลับเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ โดยฝ่ายสหรัฐอเมริกาจะสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบใหม่ให้แก่เกาหลีเหนือ และจะไม่โจมตีเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์ นอกจากนี้ ยังตกลงกันที่จะจัดตั้งคณะผู้ค้นหาศพทหารอเมริกันที่เสียชีวิตในช่วงสงครามเกาหลี และผู้นำเกาหลีเหนือตกลงที่จะร่วมการประชุมสุดยอดกับผู้นำเกาหลีใต้⁴¹

การพบปะกันระหว่างจิมมี คาร์เตอร์กับคิมอิลซอง ทำให้สหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือเปิดการเจรจารอบที่ 3 ในเดือนกรกฎาคมถัดมา ที่กรุงเจนีวา แต่การเจรจาต้องหยุดชะงักลง เพราะประธานาธิบดีคิมอิลซองได้เสียชีวิต การเจรจาดังกล่าวจึงเริ่มต้นขึ้นใหม่ระหว่างวันที่ 5-12 สิงหาคม ค.ศ. 1994 โดยทั้ง 2 ฝ่ายตกลงในหลักการที่สำคัญ คือ ประการแรก สหรัฐอเมริกาจะจัดหาเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) ให้แก่เกาหลีเหนือ พร้อมทั้งพลังงานชดเชย และให้หลักประกันว่าจะไม่ขู่หรือโจมตีเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ประการที่ 2 เกาหลีเหนือจะยังคงเป็นภาคีของสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ จะดำเนินการตามข้อกำหนดของมาตรการด้านความปลอดภัย และความตกลงระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ ในการทำให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ และประการที่ 3 สหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือจะเริ่มต้นจัดให้มีผู้แทนทางการทูต เพื่อนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต รวมถึงการจัดให้มีการเจรจากันในรายละเอียด⁴²

ต่อมาในเดือนกันยายน สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือได้บรรลุข้อตกลงในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลี ด้วยการลงนามในกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ (Agreed Framework) เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1994 ที่กรุงเจนีวา โดยความตกลงมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้⁴³ 1) สหรัฐอเมริกาจะจัดตั้งหน่วยงานหรือกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น เพื่อระดมเงินทุนและจัดหาเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) ให้แก่เกาหลีเหนือ โดยมีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าขนาด 2,000 เมกกะวัตต์ ภายใน ค.ศ. 2003 2) สหรัฐอเมริกาจะจัดหาน้ำมันดิบให้แก่เกาหลีเหนือจำนวน 500,000 ตัน เพื่อชดเชยกับการที่เกาหลีเหนือต้องหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ แบบ

⁴¹ Oberdorfer, *The Two Koreas*, 326-334.

⁴² สาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วมระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ (Agreed Statement between the U.S.A. and the D.P.R.K.) 12 สิงหาคม ค.ศ. 1994 ดูรายละเอียดใน Sigal, *Disarming the Stranger*, 261-262.

⁴³ สาระสำคัญของกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ (Agreed Framework) 21 ตุลาคม ค.ศ. 1994 ดูรายละเอียดใน Sigal, *Disarming the Stranger*, 262-264.

ที่ใช้กราฟต์เป็นตัวนำความเร็ว 3) เกาหลีเหนือจะหยุดเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าไปดูแล ด้านการทำลายเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบที่ใช้กราฟต์เป็นตัวนำความเร็ว นั้น จะกระทำก็ต่อเมื่อการก่อสร้างและติดตั้งเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) ได้เสร็จสิ้นแล้ว สำหรับแท่งเชื้อเพลิงที่ใช้แล้วจำนวน 8,000 แท่ง จะต้องมีการส่งออกไปนอกประเทศ 4) สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือจะร่วมมือกัน เพื่อลดอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุน และจะเปิดสำนักงานติดต่อที่เมืองหลวงของแต่ละฝ่าย เพื่อนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต 5) สหรัฐอเมริกาให้หลักประกันที่จะไม่ขู่หรือโจมตีเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์ และเกาหลีเหนือจะดำเนินการให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ ตามที่ได้ตกลงกันไว้กับเกาหลีใต้ และ 6) เกาหลีเหนือจะยังคงเป็นภาคีของสนธิสัญญาห้ามการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ และผูกมัดต่อข้อตกลงด้านมาตรการความปลอดภัย และก่อนที่จะส่งมอบอุปกรณ์สำคัญของเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) เกาหลีเหนือจะต้องยินยอมต่อคำเรียกร้องของไอเออีเอ (IAEA) ในการเข้าตรวจสอบเป็นพิเศษต่อสถานที่สงสัย

ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือได้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหานิวเคลียร์แล้ว ในขั้นถัดไปจึงเป็นการดำเนินการตามข้อตกลง โดยในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1994 เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) ได้เดินทางกลับเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในเกาหลีเหนือ และรายงานว่าเกาหลีเหนือได้ยุติการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และระงับการก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ยองบย็อนและแทชอน (Taechon) สำหรับการจัดหาและการติดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) และการจัดส่งน้ำมันดิบขดเซยให้แก่เกาหลีเหนือ ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งองค์การพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลี (Agreement on the Establishment of the Korean Peninsula Energy Development Organization) เพื่อทำหน้าที่ระดมเงินทุนและดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ถัดมาในช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1997 การดำเนินการขององค์การพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลีหรือเคโด (Korean Peninsula Energy Development Organization-KEDO) ได้ประสบความสำเร็จตามที่เป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยมีการเลือกสถานที่ก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ให้แก่เกาหลีเหนือที่กุมโฮ (Kumho) โดยบริษัทผลิตกระแสไฟฟ้าแห่งเกาหลี (Korea Electric Power Corp-KEPCO) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของเกาหลีใต้ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง โดยกำหนดแผนการแล้วเสร็จประมาณ ค.ศ. 2003 โดยประมาณการค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 4-5 พันล้านเหรียญสหรัฐ⁴⁴

ทางด้านการดำเนินการในส่วนอื่นของข้อตกลง ในช่วงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1994 เจ้าหน้าที่เกาหลีเหนือได้เยือนสหรัฐอเมริกา เพื่อหารือถึงแนวทางในการจัดตั้งสำนักงานติดต่อ (liaison office) ระหว่างกัน และในเดือนมกราคมปีถัดมา เจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาก็ได้เดินทางเยือนกรุงเปียงยาง เพื่อสำรวจพื้นที่ในการสร้างสำนักงานติดต่อ นอกจากนี้ ในเดือนมกราคมเดียวกัน เกาหลีเหนือได้ยกเลิก

⁴⁴ วิเชียร อินทะสี, "ความขัดแย้งในประเด็นทางนิวเคลียร์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ," *รัฐศาสตร์สาร* 23 (2545): 217-218.

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการเข้าจอดและเทียบท่าของเรือสหรัฐอเมริกา และสหรัฐอเมริกาได้ผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ ในด้านโทรคมนาคมและสารสนเทศ การโอนเงินตรา การนำเข้าแมกนีไซต์ (Magnesite) และข้อปฏิบัติในการเปิดสำนักงานติดต่อและโครงการด้านพลังงาน เป็นการตอบแทน และในเดือนเดียวกันนั้น สหรัฐอเมริกาได้ส่งน้ำมันดิบชนิดเชยงวดแรกให้แก่เกาหลีเหนือเป็นปริมาณ 50,000 เมตริกตัน⁴⁵

การที่สหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือสามารถตกลงกันได้ ในประเด็นความขัดแย้งด้านนิวเคลียร์ ต้องถือว่าเป็นผลมาจากการที่อดีตประธานาธิบดีคาร์เตอร์เข้ามาไกล่เกลี่ย จึงเป็นการตัดโอกาสที่รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน จะใช้มาตรการบังคับต่อเกาหลีเหนืออย่างเต็มรูปแบบ และการที่รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน สานต่อการใช้แนวทางผูกสัมพันธ์ (engagement approach) กับเกาหลีเหนือ จึงช่วยลดบรรยากาศตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างกัน และก่อให้เกิดการแก้ไขปัญห่อื่น ๆ ติดตามมา แน่แน่นอนว่าสิ่งที่จะทำให้สภาพเช่นนี้ ดำรงอยู่ต่อไปได้ยาวนาน ย่อมจำเป็นที่แต่ละฝ่ายต้องมีความไว้วางใจและเข้าใจในข้อเรียกร้องของกันและกัน โดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว

วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2

จุดเริ่มต้นและพัฒนาการของวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2

การดำเนินการตามกรอบความตกลงนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 ได้ส่อเค้าถึงอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติตามสาระที่ตกลงกันได้ เมื่อจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ผู้นำสหรัฐอเมริกาแสดงความสงสัยว่าเกาหลีเหนือได้ยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จริงหรือไม่ และผูกมัดต่อกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์เพียงใด พร้อมกันนั้นยังสั่งให้ทบวงนโยบายที่มีต่อเกาหลีเหนือ การชะลอการเจรจาในประเด็นซีปนาวุธ รวมถึงการมีความเห็นที่จะเปลี่ยนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) จำนวน 1 เครื่อง เป็นโรงไฟฟ้าพลังความร้อน (Thermal Power Plant) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่สหรัฐอเมริกาเริ่มปรับเปลี่ยนท่าที เกาหลีเหนือได้ออกมาแสดงจุดยืนว่ายินดีที่จะยกเลิกความตกลงด้านนิวเคลียร์และซีปนาวุธกับสหรัฐอเมริกา พร้อมกับการระงับแผนการประชุมในระดับรัฐมนตรีกับเกาหลีใต้ ซึ่งถือเป็นกลไกในการสร้างความปรองดองระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ลงอย่างกะทันหัน ทั้งนี้เพื่อสร้างการกดดันต่อสหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้

นอกจากประธานาธิบดีบุชมีท่าทีไม่เห็นด้วยต่อนโยบายของประธานาธิบดีคลินตันแล้ว เขายังแสดงความสงสัยต่อนโยบายผูกสัมพันธ์ต่อเกาหลีเหนือ (engagement or sunshine policy) ของประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae-jung) แห่งเกาหลีใต้ว่า ไม่อาจก่อให้เกิดการปฏิรูปขึ้นในเกาหลี

⁴⁵ Wit, Poneman and Gallucci, *Going Critical*, 414-415.

เหนือ มีหน้าซ้ำยังจะเป็นการสนับสนุนระบอบคิมจองอิลให้อยู่ยาวนานต่อไป⁴⁶ ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดีบุชจึงมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทบทวนนโยบายต่อเกาหลีเหนือใหม่ ซึ่งในต้นเดือน มิถุนายน ค.ศ. 2001 ก็ได้มีการเปิดเผยสาระสำคัญของนโยบาย โดยประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก การเร่งรัดให้ดำเนินการตามกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ โดยการเจรจา ระหว่างไอเออีเอ (IAEA) กับเกาหลีเหนือเกี่ยวกับการตรวจสอบต่อสถานที่ต้องสงสัย ควรจะมีความ คืบหน้า ประการที่ 2 เพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับโครงการขีปนาวุธของเกาหลีเหนือ ความจำเป็นในการ ตรวจสอบโครงการดังกล่าวในทุกขั้นตอนถือว่ามีความสำคัญ ประการที่ 3 การควบคุมอาวุธตามแบบ (conventional arms control) ต้องถือเป็นวาระหนึ่งในการเจรจากับเกาหลีเหนือ และประการที่ 4 สถานภาพของตัวแทนหรือทูตพิเศษที่จะเจรจากับเกาหลีเหนือ ควรที่จะอยู่ต่ำกว่าระดับ เอกอัครราชทูต⁴⁷

การที่ผู้นำสหรัฐอเมริกาปรับเปลี่ยนท่าทีต่อเกาหลีเหนือไปในเชิงแข็งกร้าว ย่อมก่อผลกระทบ ในด้านความไม่แน่นอนต่อความตกลงทางด้านนิวเคลียร์ และถ้าความตกลงดังกล่าวถูกยกเลิก ความ พยายามในการควบคุมการแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ โดยเฉพาะในกรณีของเกาหลีเหนือต้อง ล้มเหลวไปอีก นอกจากนี้ การที่เกาหลีเหนือระงับแผนการประชุมในระดับรัฐมนตรีกับเกาหลีใต้ ก็ จะยิ่งทำให้กระบวนการสร้างสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีต้องหยุดชะงักลง

นอกจากแนวนโยบายดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีบุชได้กล่าวหาเกาหลีเหนือเมื่อเดือน มกราคม ค.ศ. 2002 ว่าเป็นส่วนหนึ่งของอักษะแห่งความชั่วร้าย (axis of evil) ร่วมกับอิรักและ อิหร่าน โดยประเทศเหล่านี้ดำเนินนโยบายขัดต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา และผู้นำประเทศ ปกครองแบบเผด็จการ ดังที่ประธานาธิบดีบุชอ้างอิงถึงคิมจองอิลว่าเป็นทรราช (tyrant) ส่วนรอง ประธานาธิบดีดิก เชนีย์ (Dick Cheney) เปรียบผู้นำเกาหลีเหนือว่าเป็นหนึ่งในบรรดาผู้นำประเทศที่ ชาติความรับผิดชอบมากที่สุดของโลก⁴⁸

นอกจากนั้น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดทวิที่ชัดเจน ในการสกัดกั้นการแพร่กระจายของอาวุธ นิวเคลียร์ ดังปรากฏตามเค้าโครงนิวเคลียร์ที่ได้ทบทวน (Nuclear Posture Review) ในเดือน มิถุนายน ค.ศ. 2002 โดยมีหลักการกำหนดถึงความเป็นไปได้ ในการโจมตีแบบตัดไฟแต่ต้นลมด้วย อาวุธนิวเคลียร์ (pre-emptive nuclear strike) ต่อประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้ายหรือประเทศ

⁴⁶ Hakjoon Kim, "Sunshine or Thunder? Tension between the Kim and Bush Administrations in Historical Perspective," *Korea Observer* 34, no. 1 (Spring 2003): 1-40.

⁴⁷ Sebastian Harnisch, "U.S.-North Korean Relations under the Bush Administration: From 'Slow Go' to 'No Go,'" *Asian Survey* 42, no. 6 (November-December 2002): 856-882.

⁴⁸ John W. Dietrich, *The George W. Bush Foreign Policy Reader: Presidential Speeches with Commentary* (Armonk: M.E. Sharpe, 2005), 120-22; Ralph C. Hassig and Kongdan Oh, "The Twin Peaks of Pyongyang," *Orbis: A Journal of World Affairs* 50, no. 1 (Winter 2006): 14; ฉันทิมา อ่องสุ รักษ์, *นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004: หลักการบุช* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 208-212.

อันธพาล⁴⁹ และตามแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy) ที่ประกาศในเดือนกันยายนถัดมา ก็ระบุถึงความจำเป็นในการโจมตีประเทศอันธพาล ที่ครอบครองอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (weapons of mass destruction-WMD) และระบุว่าเกาหลีเหนือก็รวมอยู่ประเทศดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลความจำเป็นในการป้องกันตนเอง⁵⁰

ในมุมมองของเกาหลีเหนือ การกำหนดกรอบนโยบายด้านความมั่นคงของประธานาธิบดีบุช ถือว่ามีผลกระทบต่อการที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะแก้ไขปัญหาร่วมกัน เพราะสหรัฐอเมริกามองเกาหลีเหนือว่าอยู่ในสถานะเป็นภัยคุกคาม และยังเป็นเป้าหมายที่สหรัฐอเมริกาจะโจมตี ภายใต้สถานการณ์ที่คุกคามต่อความอยู่รอดของระบอบ ผู้นำการเมืองในเกาหลีเหนือจำเป็นต้องดำเนินวิเทโศบาย ทั้งที่เป็นการป้องกันตนเองและเพิ่มอำนาจการต่อรอง เพื่อเป็นการลดภัยคุกคามจากสหรัฐอเมริกา เพราะไม่เช่นนั้นเกาหลีเหนืออาจตกเป็นเป้าหมายการโจมตีด้วยอาวุธ หรืออาจถูกปิดล้อมจนระบอบการเมืองและเศรษฐกิจจ่ออันตราย

จากท่าทีของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว เกาหลีเหนือจึงเริ่มดำเนินการที่ตอบโต้ โดยในการเดินทางเยือนกรุงเปียงยาง เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 เจมส์ เคลลี (James Kelly) ผู้ช่วยรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แจ้งให้เกาหลีเหนือทราบว่าฝ่ายชาวกรุงของสหรัฐอเมริกา สืบทราบถึงเกาหลีเหนือมีโครงการปรุ้งแต่งยูเรเนียมให้มีความเข้มข้น (Highly Enriched Uranium-HEU) ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 อย่างไรก็ตาม เกาหลีเหนือไม่ได้ปฏิเสธต่อคำกล่าวอ้างดังกล่าว จากท่าทีของเกาหลีเหนือทำให้ข้อสงสัยของสหรัฐอเมริกามีน้ำหนักเพิ่มขึ้น โดยเกาหลีเหนือได้รับความช่วยเหลือจากปากีสถาน ในด้านการปรุ้งแต่งยูเรเนียม โดยปากีสถานเป็นผู้สนับสนุนอุปกรณ์และเทคโนโลยีให้แก่เกาหลีเหนือ ในทางกลับกัน เกาหลีเหนือก็ให้ความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยีการพัฒนาขีปนาวุธแก่ปากีสถาน และความร่วมมือระหว่างเกาหลีเหนือกับปากีสถานนี้ ตามข้อมูลที่นักวิทยาศาสตร์ปากีสถานเปิดเผยนั้น ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1991⁵¹

เมื่อสหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีและเชื่อว่า เกาหลีเหนือมีโครงการปรุ้งแต่งยูเรเนียมให้มีความเข้มข้น จึงถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกรอบความตกลงนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 เพราะการที่เกาหลีเหนือดำเนินการปรุ้งแต่งยูเรเนียม ย่อมเป็นการแสดงว่าเกาหลีเหนือมีเจตนาในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการบริหารขององค์การพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลีหรือเคโด (KEDO) ซึ่งมีเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิก จึงมีมติในเดือนพฤศจิกายนถัดมา ให้ระงับการส่งน้ำมันดิบให้แก่เกาหลีเหนือ เกาหลีเหนือได้ตอบโต้ด้วยการเริ่มต้นเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และเริ่มก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ตามที่ยุติตามกรอบความตกลงนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 พร้อมกับประกาศลาออกจากการเป็นภาคีสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 และให้

⁴⁹ Roland Bleiker, "A Rogue Is a Rogue: U.S. Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis," *International Affairs* 79, no. 4 (July 2003), 719-737.

⁵⁰ Bruce Cumings, *North Korea: Another Country* (New York: The New Press, 2004), 98-99.

⁵¹ Larry A. Niksch, "North Korea's Weapons of Mass Destruction," in *North Korea: The politics of Regime Change*, eds. Young Whan Kihl and Hong Nack Kim (Armonk: M.E. Sharpe, 2006), 105.

เจ้าหน้าที่ของไอเออีเอ (IAEA) ออกนอกประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น เกาหลีเหนือยังประกาศอีกว่าได้มีอาวุธนิวเคลียร์อยู่ในความครอบครอง และชุดที่จะทดลองและส่งออกไปจำหน่ายยังประเทศต่าง ๆ⁵²

เมื่อปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือนำไปสู่วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างดำเนินการที่แข็งกร้าวตอบโต้กัน ทั้งนี้เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น และแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการเจรจา มากกว่าการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา เพราะการที่สหรัฐอเมริกายุติการจัดส่งน้ำมันดิบขดเซย ย่อมเป็นผลให้ภาวะการขาดแคลนพลังงานในเกาหลีเหนือเลวร้ายลง ในทางกลับกันการที่เกาหลีเหนือลาออกจากการเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ย่อมเป็นการเสี่ยงที่เกาหลีเหนืออาจเร่งรัดการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยที่ไม่มีหน่วยงานระหว่างประเทศเข้าไปตรวจสอบ จึงนับเป็นการท้าทายต่อความพยายามของประชาคมโลก ในการควบคุมการแพร่กระจายของอาวุธดังกล่าว

การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2

ในช่วงแรกของการเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรก แม้รัฐบาลคลินตันแสดงท่าทีในการใช้มาตรการบังคับ ในการทำให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในเวลาต่อมารัฐบาลคลินตันได้หันมาใช้แนวทางการผูกสัมพันธ์แทน โดยสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างได้รับประโยชน์จากความตกลงดังกล่าว กล่าวคือ ขณะที่โครงการนิวเคลียร์เกาหลีเหนือกลับมาอยู่ภายใต้การตรวจสอบ แต่เกาหลีเหนือได้รับหลักประกันจากสหรัฐอเมริกาในการไม่รุกราน การยกเลิกการคว่ำบาตร และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต แต่เมื่อถึงช่วงรัฐบาลบุช รัฐบาลสหรัฐอเมริกากลับหันมาดำเนินนโยบายแข็งกร้าว ฉะนั้น ในวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาจึงกลับมาใช้มาตรการทางการทูตแบบบีบบังคับต่อเกาหลีเหนืออีก ดังการกำหนดยุทธศาสตร์ความเป็นไปได้ในการโจมตีเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์ ในฐานะที่เป็นประเทศหรือรัฐอันธพาล จึงเป็นเสมือนการขู่บังคับให้เกาหลีเหนือละทิ้งพฤติกรรม ที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร พร้อมกันนั้น ผู้นำสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการเจรจาแบบหลายฝ่ายหรือการทูตพหุภาคีขึ้น

ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 ประธานาธิบดีบุชได้กำหนดกรอบแนวทางในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ โดยประกอบด้วยสาระที่สำคัญ 4 ประการ⁵³ คือ ประการแรก การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในภูมิภาค ประการที่ 2 การแก้ไขปัญหาสามารถดำเนินการได้โดยวิธีสันติ ประการที่ 3 ความตกลงใด ๆ ที่จะบังเกิดขึ้น ไม่ควรจะอยู่ใน

⁵² Yinhay Ahn, "North Korea in 2002: A Survival Game," *Asian Survey* 43, no. 1 (January-February 2003): 60-61; Robert M. Hathaway, "Just Whose Side Is Time On?: North Korea and George W. Bush, 2001-4," *Journal of Asian and African Studies* 42 no. 3, 4 (June 2007): 266.

⁵³ Report of an Independent Task Force, *Meeting the North Korean Nuclear Challenge* (New York: The Council on Foreign Relations, 2003), 22.

ลักษณะเป็นการให้รางวัลแก่พฤติกรรมที่ไม่ดี และประการที่ 4 การดำเนินมาตรการทางการทูต ควรที่จะได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากจีน

ควบคู่ไปกับการกำหนดกรอบในการแก้ไขดังกล่าว สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินแผนการเพื่อให้เกาหลีเหนือละทิ้งความมุ่งมั่นในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งถือเป็นมาตรการบังคับที่เริ่มต้นจากเขา โดยแผนการแรกก็คือ แผนความมั่นคงเกี่ยวกับการแพร่กระจาย (Proliferation Security Initiative-PSI) ซึ่งสหรัฐอเมริกาเสนอขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2003 ในการประชุมสุดยอดประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 8 ประเทศ (G 8 Summit) ที่ฝรั่งเศส ซึ่งเป้าหมายของแผนนี้ก็คือ ความร่วมมือกันทั้งในทางการทูตและการทหารระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อสกัดกั้นการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (WMD) ในทุกพื้นที่ของโลก⁵⁴ ด้านเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกาหลีเหนือก็คือ การขัดขวางการส่งยาเสพติด ซิปนาวุธ และธนบัตรปลอมจากเกาหลีเหนือไปยังประเทศอื่น เพื่อให้เกาหลีเหนือขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ ที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการสร้างอาวุธและอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามแผนการนี้ ประเทศที่เข้าร่วมจะตรวจค้นเรือที่ต้องสงสัยของเกาหลีเหนือ และจะยึดสินค้าในกรณีที่เป็นยาเสพติด ซิปนาวุธ ธนบัตรปลอม และสิ่งผิดกฎหมายอื่น ๆ นับจนถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 ได้มีประเทศต่าง ๆ จำนวน 75 ประเทศ ได้เข้าร่วมแผนการตรวจค้นเรือเกาหลีเหนือที่ต้องสงสัยว่าน่าจะขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย⁵⁵

นอกจากนี้ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน โดนัลด์ รัมส์เฟลด์ (Donal Rumsfeld) รัฐมนตรีกลาโหมสหรัฐอเมริกา ได้สั่งให้กองทัพสหรัฐอเมริกาทบทวนแผนปฏิบัติการทางทหาร 5030 (Operations Plan 5030) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการขั้นพื้นฐานในยามสงคราม โดยแผนปฏิบัติการนี้มีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการในเชิงรุก เนื่องจากยุทธศาสตร์ของแผนก็คือ การทำให้กองทัพของเกาหลีเหนืออ่อนแอลง เพื่อที่จะล้มล้างระบอบคิมจองอิล (Kim Jong-il regime) โดยเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทในการทบทวนแผนปฏิบัติการนี้ได้แก่ บุคคลที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายแข็งกร้าว และมีบทบาทในการวางแผนโค่นล้มระบอบซัดดัม ฮุสเซนในอิรัก⁵⁶

จากจุดยืนที่ต้องการให้การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ เกิดขึ้นภายใต้กรอบการเจรจาพหุภาคี เนื่องจากประธานาธิบดีบุชเห็นว่าปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของหลายประเทศในภูมิภาค และต้องการให้ประเทศเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และถ้าการเจรจาทกลงกันได้ ประเทศเหล่านี้ก็สมควรที่จะรับผิดชอบในด้านงบประมาณ ในกรณีที่จะมีการจัดหา

⁵⁴ Kenneth C. Quinones, "The United States in North Korean Foreign Policy," in *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy*, ed. Byung Chul Koh (Seoul: Kyungnam University Press, 2004), 117.

⁵⁵ Mark J. Valencia, *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia* (London: The National Institute for Strategic Studies, 2005), 71-74.

⁵⁶ Bruce Cumings, "Decoupled from History: North Korea in the 'Axis of Evil,'" in *Inventing the Axis of Evil: The Truth about North Korea, Iran, and Syria*, eds. Ervand Abrahamian, Bruce Cumings, and Moshe Ma'oz (New York: The New Press, 2004), 62-63.

พลังงานหรือเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ให้แก่เกาหลีเหนือ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงขอความร่วมมือจีนในการชักชวนให้เกาหลีเหนือ เข้าร่วมการแก้ไขปัญหายาภายใต้กรอบดังกล่าว ควบคู่ไปกับการใช้วิธีการกดดันในฐานะที่จีนมีความใกล้ชิดและให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่เกาหลีเหนือ ในที่สุดเกาหลีเหนือได้ยอมรับการเจรจาหกฝ่าย (six-party talks) อันประกอบด้วยตัวแทนของประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมประชุม คือ เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เปิดการเจรจารอบแรกขึ้นที่กรุงปักกิ่ง ในระหว่างวันที่ 27-29 สิงหาคม ค.ศ. 2003

ทั้งก่อนและภายหลังการเจรจาหกฝ่ายได้เริ่มต้นขึ้น ผู้นำสหรัฐอเมริกาได้กำหนดเป้าหมายของการเจรจาไว้ว่าการแก้ไขหรือการทำลายโครงการนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือต้องเป็นไปในลักษณะเสร็จสมบูรณ์ ตรวจสอบได้ และไม่สามารถรื้อฟื้นขึ้นดำเนินการใหม่ได้อีก (complete, verifiable, irreversible dismantlement-CVID)⁵⁷ ในส่วนของเกาหลีเหนือ ก็ได้ประกาศจุดยืนของตนเองในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ไว้ในการเจรจารอบแรก โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ 4 ขั้นตอน⁵⁸ คือ ขั้นแรก สหรัฐอเมริกาจะต้องเริ่มต้นการส่งน้ำมันดิบขดเชยและอาหารให้แก่เกาหลีเหนือ ในขณะที่เกาหลีเหนือจะตกลงในหลักการเกี่ยวกับการยกเลิกโครงการนิวเคลียร์ ขั้นที่ 2 สหรัฐอเมริกาจะต้องจัดทำข้อตกลงที่จะไม่รุกราน และจ่ายค่าขดเชยที่เกาหลีเหนือหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ขณะเดียวกันเกาหลีเหนือจะยอมรับการตรวจสอบ ขั้นที่ 3 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะต้องสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือ ในขณะที่เกาหลีเหนือจะทำข้อตกลงเกี่ยวกับการยุติการพัฒนาและการขายขีปนาวุธ และขั้นตอนที่ 4 เกาหลีเหนือจะทำลายอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนิวเคลียร์ ก็ต่อเมื่อการก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (LWR) ตามกรอบความตกลงนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 เสร็จสิ้นแล้ว

⁵⁷ Dietrich, *The George W. Bush Foreign Policy Reader*, 139.

⁵⁸ International Crisis Group, "North Korea: Where Next for the Nuclear Talks?" *ICG Asia Report* no. 87 (November 2004): 6.

บทที่ 4

การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การทูตพหุภาคี

การเจรจาหกฝ่าย

ในการเจรจาหกฝ่าย เมื่อพิจารณาจากจุดยืนของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) สหรัฐอเมริกาไม่ต้องการให้ปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือเกิดขึ้นอีก และที่สำคัญก็คือความไม่ไว้วางใจต่อท่าทีของเกาหลีเหนือ เพราะเกรงว่าเกาหลีเหนือจะไม่ยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และจะใช้โครงการนิวเคลียร์เป็นเครื่องมือในการต่อรอง เพื่อแสวงหาประโยชน์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงต้องกดดันเกาหลีเหนือ ด้วยการยุติการจัดส่งน้ำมันดิบให้แก่เกาหลีเหนือ ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานในเกาหลีเหนือเลวร้ายลง และอาจทำให้เกาหลีเหนือต้องเข้าร่วมการเจรจา และตอบสนองต่อท่าทีของสหรัฐอเมริกา ส่วนเกาหลีเหนือก็ต้องการให้สหรัฐอเมริกาให้คำมั่นสัญญาที่จะไม่รุกราน และยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ที่คว่ำบาตรเกาหลีเหนือ

อย่างไรก็ตาม ทั้งสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างยืนยันในท่าทีของตน จึงเป็นผลให้การเจรจาหกฝ่ายไม่ประสบความสำเร็จคืบหน้าเท่าที่ควร ดังการเจรจาในช่วง ค.ศ. 2004 ทั้งสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันหรือประสานประโยชน์กันได้ จากสภาพดังกล่าว เกาหลีเหนือจึงเริ่มต้นใช้กลยุทธ์หรือการดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม (brinkmanship) และการทูตแบบวิกฤต (crisis diplomacy) กับสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงการต่างประเทศเกาหลีเหนือได้ออกแถลงการณ์ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 ถึงวัตถุประสงค์ในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ ก็เพื่อการป้องกันตนเอง พร้อมแสดงท่าทีว่าเกาหลีเหนือจะงดการเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่ายอย่างไม่มีกำหนด การออกแถลงการณ์ดังกล่าว เกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้นำสหรัฐอเมริกากล่าวสุนทรพจน์ต่อรัฐสภา โดยย้ำในจุดยืนว่าสหรัฐอเมริกาวillร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย เพื่อทำให้เกาหลีเหนือละทิ้งความตั้งใจในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์¹

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่การเจรจาหกฝ่ายประสบภาวะชะงักงัน สหรัฐอเมริกาได้สร้างความกดดันต่อเกาหลีเหนืออย่างต่อเนื่อง โดยสหรัฐอเมริกาได้นำเครื่องบินรบที่ทันสมัย คือ เอฟ-117 สเตลท์ (F-117 stealth) และเครื่องบินทิ้งระเบิดเอฟ-15อี (F-15E) เข้าประจำการในเกาหลีใต้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2004 เพื่อแสดงแสนยานุภาพว่าสหรัฐอเมริกาสามารถที่จะควบคุมสถานการณ์ได้ ถ้าเกิดการสู้รบขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี และในช่วงเดือนมีนาคมของปีถัดมา สหรัฐอเมริกายังได้

¹ วิเชียร อินทะสี, การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกา ในกรณีความขัดแย้งกับเกาหลีเหนือ ในช่วงหลังสงครามเย็น (รายงานผลการวิจัย) (ปทุมธานี : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 97-98.

เคลื่อนย้ายกำลังภาคพื้นดินจำนวน 17,000 คน เข้ามาร่วมล้อมรบกับทหารเกาหลีใต้ ภายใต้รหัสโพลีอีเกิ้ล (Foil Eagle) เพื่อซัดซ้อมแผนการป้องกันในกรณีถูกรุกรานจากเกาหลีเหนือ²

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้เพิ่มแรงกดดันต่อเกาหลีเหนือในช่องทางอื่นอีก โดยในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2004 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเกาหลีเหนือ (North Korean Human Rights Act of 2004) เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่คนเกาหลีเหนือที่ลี้ภัยอยู่ในต่างประเทศ และคนเกาหลีเหนือที่อาศัยอยู่ในประเทศ ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาจะให้ความสนับสนุนด้านงบประมาณแก่องค์กรสาธารณะต่าง ๆ (non-profit organizations) เพื่อดำเนินกิจกรรมด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและการปฏิรูปให้เกิดขึ้นในเกาหลีเหนือ ในขณะเดียวกัน ก็เพื่อให้สามารถเข้าถึงข่าวสารและข้อมูลในเกาหลีเหนือ โดยสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อดำเนินกิจกรรมตามกฎหมายนี้ จำนวนปีละ 24 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา จวบจนถึง ค.ศ. 2008³ การดำเนินการของสหรัฐอเมริกาในกรณีนี้ จึงสวนทางกับสิ่งที่ผู้นำการเมืองในเกาหลีเหนือดำเนินการ เนื่องจากเกาหลีเหนือถือเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากในลำดับต้นของโลก โดยประชาชนถูกปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากภายนอก การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองถือเป็นสิ่งต้องห้าม และประชาชนต้องเผชิญภาวะการขาดแคลนอาหาร ดังนั้น ถ้าการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามเป้าหมาย ก็เท่ากับเป็นการสร้างความสั่นคลอนให้กับระบอบในเกาหลีเหนือ และทำให้ภาพพจน์ของระบอบในเกาหลีเหนือตกต่ำลงมากไปอีก ด้วยเหตุนี้ เกาหลีเหนือจึงได้โจมตีการออกกฎหมายฉบับนี้ของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นการประกาศสงคราม และขู่ว่าจะทำการเจรจาหักฝ้ายหยุดชะงัก

ถึงแม้การเจรจาได้เผชิญอุปสรรค แต่การที่ประธานาธิบดีบุชได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นสมัยที่ 2 ใน ค.ศ. 2004 ทำให้เกาหลีเหนือต้องผ่อนปรนในท่าทีลง เพราะคงตระหนักว่าถึงอย่างไรประธานาธิบดีบุช คงไม่ปรับเปลี่ยนท่าทีต่อปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือให้แตกต่างไปจากเดิม ด้วยเหตุนี้ การเจรจาหักฝ้ายในรอบที่ 4 ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคมกับต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 เกาหลีเหนือจึงได้เข้าร่วมประชุม ภายหลังจากที่ปฏิเสธมาชั่วระยะเวลาหนึ่ง และก็ได้ตกลงในหลักการว่าเกาหลีเหนือจะล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยจะได้รับประโยชน์ตอบแทนในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

ความตกลงในการเจรจาหักฝ้าย ค.ศ. 2005 และ 2007

² The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2005-2006* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2005), 261.

³ Kyung-Ae Park, "North Korea in 2004: From Brisk Diplomacy to Impasse," *Asian Survey* 45, no. 1 (January-February 2005), 19.

ต่อมาในการเจรจาหกฝ่ายในรอบที่ 4 ระหว่างวันที่ 13-19 กันยายน ค.ศ. 2005 ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจาสามารถบรรลุข้อตกลงที่สำคัญ⁴ คือ 1) เกาหลีเหนือตกลงที่จะล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และโครงการนิวเคลียร์ทั้งหมด และจะกลับเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (NPT) อย่างไรก็ตาม เกาหลีเหนือขอสงวนสิทธิ์ในการใช้นิวเคลียร์ในทางสันติ 2) สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ให้การรับรองว่าไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ประจำการในคาบสมุทรเกาหลี 3) สหรัฐอเมริกาไม่มีเจตนาในการโจมตีเกาหลีเหนือและจะให้หลักประกันด้านความมั่นคงต่อเกาหลีเหนือ 4) สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะดำเนินการเพื่อนำไปสู่การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือ 5) ประเทศที่เป็นภาคีของการเจรจาจะสนับสนุนความร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจ 6) เกาหลีใต้จะให้ความช่วยเหลือด้านพลังงานแก่เกาหลีเหนือ และ 7) จะดำเนินการเจรจาเพื่อจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพแยกไปต่างหากจากการเจรจาหกฝ่าย

อย่างไรก็ตาม การเจรจาหกฝ่ายเพื่อแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ซึ่งมีแนวโน้มดำเนินไปด้วยดี กลับต้องเผชิญภาวะสะดุดลง เมื่อรัฐบาลประธานาธิบดีบุชบังคับใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อธนาคารบันโก เดลตา เอเชีย (Banco Delta Asia) ซึ่งเป็นธนาคารที่มาเก๊า (Macau) ด้วยการกล่าวหาว่าธนาคารดังกล่าวทำการฟอกเงินให้แก่เกาหลีเหนือ จากการค้าธนบัตรดอลลาร์สหรัฐอเมริกาปลอม และการค้ายาเสพติด การดำเนินท่าทีของสหรัฐอเมริกาเป็นผลให้องค์กรที่ดูแลด้านการธนาคารของมาเก๊า आयัดบัญชีของเกาหลีเหนือจำนวน 50 บัญชี มูลค่า 24 ล้านเหรียญสหรัฐ รวมทั้งให้สถาบันการเงินอื่นระงับการทำธุรกรรมการเงินกับธนาคารบันโก เดลตา เอเชียและเกาหลีเหนือ⁵ สภาพเช่นนี้จึงส่งผลกระทบต่อเกาหลีเหนือ เนื่องจากต้องขาดแคลนเงินสดที่จะนำไปใช้จ่าย เกาหลีเหนือจึงตำหนิสหรัฐอเมริกาว่ามีเจตนาในการทำให้ภาวะเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือเลวร้ายลง และอาจมีผลทำให้ประเทศต้องล่มสลาย ดังนั้น เกาหลีเหนือจึงตอบโต้ ด้วยการปฏิเสธในการเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่ายเพื่อกดดันให้สหรัฐอเมริกายกเลิกการคว่ำบาตรต่อบันโก เดลตา เอเชีย ท่าทีของเกาหลีเหนือจึงเป็นผลให้การเจรจาหกฝ่ายในรอบที่ 5 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2005 ไม่มีความคืบหน้าใด ๆ

การคว่ำบาตรดังกล่าวยังเป็นผลให้สถาบันการเงินอื่น ๆ ต้องระมัดระวัง หรือระงับการทำธุรกรรมทางการเงินกับเกาหลีเหนือ เพราะอาจตกเป็นเป้าหมายในการคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกา และถ้าสหรัฐอเมริกายังคงคว่ำบาตรต่อบันโก เดลตา เอเชียต่อไป เกาหลีเหนือก็จะขาดแคลนเงินสดที่จะนำไปใช้จ่าย แม้ว่าเกาหลีเหนือได้เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาทบทวนในเรื่องนี้ แต่สหรัฐอเมริกากลับมองว่าการคว่ำบาตรไม่ได้เกี่ยวข้องกับเจรจาหกฝ่าย ดังนั้น ถ้าเกาหลีเหนือจะใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่เข้าร่วมการเจรจา ก็ย่อมเป็นเรื่องไม่มีเหตุผล และสหรัฐอเมริกาได้ย้ำว่าการกระทำดังกล่าว ก็เพื่อปกป้องระบบการเงินของสหรัฐอเมริกา

⁴ "Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks Beijing, September 19, 2005," *The U.S. Department of State*, <http://www.state.gov>.

⁵ Bruce Klingner, "Banco Delta Asia Ruling Complicates North Korean Nuclear Deal," *Heritage Foundation*, March 15, 2007, <https://www.heritage.org/asia/report/banco-delta-asia-ruling-complicates-north-korean-nuclear-deal>.

การเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 กรณีการอายัดทรัพย์สินในธนาคารธนาคารบันโก เตลตา เอเชียไม่ได้ข้อยุติ ดังนั้น เกาหลีเหนือจึงเริ่มดำเนินแผนการตอบโต้ เพราะการใช้วิธีปฏิเสธการเข้าร่วมเจรจากฝ่ายแต่เพียงอย่างเดียว ถือว่าไม่มีน้ำหนักพอในการทำให้สหรัฐอเมริกาสงัดการดำเนินนโยบายเป็นปฏิปักษ์ โดยเกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธระหว่างวันที่ 4-5 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งเป้าหมายสำคัญก็คือ การทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเปิดการเจรจากับเกาหลีเหนือโดยตรง แต่ผลไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะนอกจากเกาหลีเหนือไม่สามารถเปิดการเจรจาโดยตรงกับสหรัฐอเมริกาแล้ว เกาหลีเหนือยังถูกลงโทษตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1695 (UN Security Council Resolution 1695) เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งประณามการกระทำ และห้ามการขายวัสดุและเทคโนโลยีด้านขีปนาวุธและอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (WMD) ให้แก่เกาหลีเหนือ ในขณะที่เดียวกันได้ห้ามการนำเข้าขีปนาวุธ อาวุธที่ต้องห้ามและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องจากเกาหลีเหนือ⁶

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1998 ที่เกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธข้ามน่านฟ้าญี่ปุ่น เกาหลีเหนือได้ประกาศพัก (moratorium) การทดสอบขีปนาวุธ รวมทั้งการประกาศว่าจะละเว้นการทดสอบขีปนาวุธพิสัยไกล ขณะที่เกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาอยู่ในกระบวนการเจรจาระหว่างกัน แต่ในช่วงระยะเวลาผ่านไป 7 ปี เกาหลีเหนือได้ละเลยต่อคำมั่นสัญญาดังกล่าว รวมทั้งแถลงการณ์ร่วมที่มีกับญี่ปุ่นใน ค.ศ. 2002 ที่เกาหลีเหนือจะพักการทดสอบขีปนาวุธและยุติโครงการนิวเคลียร์⁷

จากสภาพการณ์ที่เผชิญการลงโทษด้านเศรษฐกิจ และความเสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าหมายในการโจมตีจากสหรัฐอเมริกา เกาหลีเหนือจึงพยายามสร้างอำนาจการต่อรอง และในขณะเดียวกัน ก็เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการป้องกันให้เข้มแข็งมากขึ้น อันจะเป็นผลให้สหรัฐอเมริกาไม่อาจตัดสินใจได้ง่ายเกินไป ในการที่จะข่มขู่หรือโจมตีเกาหลีเหนือ ด้วยเหตุนี้ เกาหลีเหนือจึงเลือกใช้กลยุทธ์หรือการดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม โดยการทดลองนิวเคลียร์ในวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 2006 ซึ่งก่อนการทดลอง เกาหลีเหนือได้ประกาศถึงแผนการและให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นการเพิ่มสมรรถนะด้านการทหารให้สามารถทัดทานกับการคุกคามด้านอาวุธนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการถูกคว่ำบาตรจากสหรัฐอเมริกา⁸ พร้อมกันนั้น เกาหลีเหนือได้แสดงท่าทีว่าจะไม่เป็นฝ่ายใช้อาวุธนิวเคลียร์ก่อน และจะไม่ใช้อาวุธนิวเคลียร์เพื่อการข่มขู่ หรือถ่ายโอนไปยังประเทศอื่น รวมถึงเกาหลีเหนือยังคงมุ่งมั่นต่อความพยายามที่จะทำให้คาบสมุทรเกาหลีเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

ผลจากการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติที่ 1718 (UN Security Council Resolution 1718) เมื่อวันที่ 14 ตุลาคมของปีเดียวกันลงโทษ

⁶ Paul Kerr, "News Analysis: North Korea: Are the Six-Party Nuclear Talks Dead?" *Arms Control Today* September 2006, https://www.armscontrol.org/act/2006_09/NewsAnalysis.

⁷ Thomas H. Henriksen, *America and the Rouge States* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 124.

⁸ Ivan Safronov, Andrey Ivanov and Peter Yozh, "North Korea's Power Checked," *Kommersant (Russia's Daily Online)* October 11, 2006, <http://www.kommersant.com>.

เกาหลีเหนือ โดยมีสาระสำคัญ⁹ คือ 1) เกาหลีเหนือต้องไม่ดำเนินการทดลองนิวเคลียร์และซีปนาวุธ อีกต่อไป และให้ยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และซีปนาวุธ 2) เกาหลีเหนือต้องกลับเข้าร่วมเวทีการเจรจาหกฝ่ายโดยไม่มีเงื่อนไข 3) การส่งสินค้าออกและเข้าไปในเกาหลีเหนืออาจถูกตรวจค้น เพื่อตรวจสอบว่าไม่มีอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง (WMD) หรือวัสดุที่เกี่ยวข้อง 4) การห้ามนำเข้าและส่งออกอาวุธที่ใช้เพื่อการสงคราม 5) ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะต้องอายัดทรัพย์สินของบุคคล หรือบริษัทที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาวุธของเกาหลีเหนือ รวมถึงการห้ามเข้าประเทศของบุคคลหรือลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว และ 6) ประเทศสมาชิกต้องงดการส่งสินค้าฟุ่มเฟือยไปยังเกาหลีเหนือ

จากมาตรการลงโทษตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ทำให้เกาหลีเหนือต้องตัดสินใจเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย เพราะไม่อาจทนต่อแรงกดดันของประชาคมระหว่างประเทศได้ เพราะแม้แต่ประเทศที่ถือว่าใกล้ชิดกับเกาหลีเหนือ ทั้งจีนและรัสเซียต่างไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในฐานะประเทศสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง เนื่องจากเห็นว่าการทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ และถ้าประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาอาวุธดังกล่าว เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และไต้หวัน ริเริ่มการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ย่อมนำไปสู่การแข่งขันการสร้างอาวุธและก่อให้เกิดการไร้เสถียรภาพขึ้นในภูมิภาค

ในการเจรจาหกฝ่ายในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 ผลของการเจรจาได้ข้อสรุปในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือที่สำคัญ คือ เกาหลีเหนือจะหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อนำไปสู่กระบวนการทำลาย (dismantlement) โครงการนิวเคลียร์ ตามที่ตกลงกันไว้ในการเจรจาเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 พร้อมกันนั้น เกาหลีเหนือได้อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ โดยในขั้นต้นนี้ เกาหลีเหนือจะได้รับน้ำมันดิบเป็นการตอบแทนจำนวน 50,000 ตัน ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการจัดตั้งคณะทำงาน 5 คณะ อันประกอบด้วยด้านการทำให้คาบสมุทรเกาหลีปลอดอาวุธนิวเคลียร์ การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและพลังงาน และการสร้างกลไกความมั่นคงและสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ พร้อมกันนั้น ถ้าเกาหลีเหนือทำให้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์และสิ่งอำนวยความสะดวกหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อยู่ในสภาพที่ใช้การไม่ได้ (disablement) รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการนิวเคลียร์ทั้งหมด เกาหลีเหนือก็จะได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ตอบแทน ซึ่งอาจอยู่ในระดับเทียบเท่าน้ำมันดิบปริมาณ 1 ล้านตัน¹⁰

ปัญหาการนำความตกลงการเจรจาหกฝ่ายไปปฏิบัติ

⁹ "Security Council Condemns Nuclear Test by Democratic People's Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 1718 (2006)," *Security Council, United Nations* October 14, 2006, <http://www.un.org>.

¹⁰ "Joint Statement: Six-Party Talks on N. Korea Disarmament," *Washington Post* February 13, 2007, <http://www.washingtonpost.com>.

จากความตกลงในการเจรจาหกฝ่ายดังกล่าว สิ่งที่ยืนยันว่าเกาหลีเหนือเริ่มดำเนินการที่เป็นรูปธรรม อันแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนหนึ่งของการยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือได้ทำลายหอหล่อเย็น (cooling tower) ที่ศูนย์วิจัยนิวเคลียร์ยองบย็อน (Yongbyon) ซึ่งเป็นสถานที่ที่เชื่อว่าเกาหลีเหนือสกัดพลูโตเนียม (plutonium) เพื่อใช้ในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ รวมทั้งการทำให้ชิ้นส่วนของอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับเครื่องปฏิกรณ์อยู่ในสภาพใช้การไม่ได้ นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังส่งมอบรายละเอียดของโครงการนิวเคลียร์ให้แก่สหรัฐอเมริกา¹¹ ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 สหรัฐอเมริกาได้ลบรายชื่อเกาหลีเหนือออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้าย (lists of state sponsors of terrorism) ด้วยเป้าหมายเพื่อรักษาความตกลงนิวเคลียร์ให้คงอยู่ ทั้งนี้เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในประเด็นการเข้าไปตรวจสอบ¹²

ก่อนการเริ่มต้นการเจรจาหกฝ่ายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ภาเคีการเจรจาหกฝ่ายต้องการให้เกาหลีเหนือปฏิบัติตามความตกลงในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 คือ การเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการนิวเคลียร์ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ เมื่อถึงขั้นตอนที่เกาหลีเหนือจะยุติโครงการนิวเคลียร์ และทำลายอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ตามข้อตกลงเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 ภายหลังรับมอบเอกสารโครงการนิวเคลียร์ประมาณ 18,000 หน้าจากเกาหลีเหนือ ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2008 ซึ่งสหรัฐอเมริกาต้องการใช้เป็นข้อมูลในการเข้าตรวจสอบ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเกาหลีเหนือจะยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อย่างสิ้นเชิง โดยไม่มีการปิดบังอำพราง ถัดมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือมีความเห็นไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับสถานที่การเข้าไปตรวจสอบ โดยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ต้องการให้ทำเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกาหลีเหนือไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่าเป็นการกระทำที่คุกคามต่อเกาหลีเหนือ¹³ โดยเกาหลีเหนืออ้างว่าสหรัฐอเมริกามีความหึงห่อใจ ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาเข้าไปยึดครองที่ตั้งทางทหารและกระทรวงต่าง ๆ ของเกาหลีเหนือ สภาพดังกล่าวจึงมองเป็นอื่นไปไม่ได้ นอกจากเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงระบอบ (regime change) หรือโค่นล้มรัฐบาลเกาหลีเหนือ¹⁴ ถ้าพิจารณาการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือในอดีต ก็พบว่าเกาหลีเหนือได้เรียกร้องตลอดมาให้สหรัฐอเมริกายุติการดำเนินนโยบายเป็นศัตรู (hostile policy) ต่อเกาหลีเหนือ โดยหันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและการดำเนินนโยบายอยู่ร่วมกันอย่างสันติแทน

¹¹ Choe Sang-hun, "North Korea Destroys Tower at Nuclear Site," *New York Times*, June 28, 2008, <https://www.nytimes.com/2008/06/28/world/asia/28korea.html>.

¹² Helene Cooper, "U.S. Declares North Korea off Terror List," *New York Times*, October 12, 2008, <https://www.nytimes.com/2008/10/13/world/asia/13terror.html>.

¹³ Leon V. Sigal, "Primer—North Korea, South Korea and the United States: Reading between the Lines of the Cheonan Attack," *Bulletin of the Atomic Scientists* 66, no. 5 (2010): 38.

¹⁴ Hazel Smith, *North Korea: Markets and Military Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 300.

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือจึงแสดงจุดยืนชัดเจน โดยปฏิเสธรายงานที่ระบุว่าเกาหลีเหนืออนุญาตให้คณะผู้ตรวจสอบใช้วิธีการสุ่มตรวจอุปกรณ์และพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนิวเคลียร์¹⁵ ดังนั้น การเจรจาหกฝ่ายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ซึ่งมีวาระสำคัญในด้านการตรวจสอบ การทำให้อุปกรณ์นิวเคลียร์อยู่ในสภาพใช้การไม่ได้ (disablement) และการให้ความช่วยเหลือด้านพลังงาน จึงประสบความล้มเหลว เพราะไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันเกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบ¹⁶ จึงเป็นผลให้การเจรจาหกฝ่ายหยุดชะงักลง ส่วนสหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีตอบโต้ด้วยการหยุดส่งน้ำมันดิบขดเซยให้แก่เกาหลีเหนือ ในขณะที่เกาหลีเหนือได้ตำหนิท่าทีของญี่ปุ่นว่าเป็นผู้กระทำให้การเจรจาหกฝ่ายหยุดชะงัก โดยพยายามนำประเด็นการกล่าวหาเกาหลีเหนือลักพาตัวพลเมืองของตนมาผูกโยงกับการเจรจาหกฝ่าย และการปฏิเสธข้อผูกมัดในการให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือ ซึ่งเกาหลีเหนือระบุว่าญี่ปุ่นไม่สมควรเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่ายอีก¹⁷ และในช่วงปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือได้กลับมาเริ่มต้นโครงการนิวเคลียร์ใหม่ โดยไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าตรวจสอบ

ต่อมาในต้น ค.ศ. 2009 เกาหลีเหนือได้แสดงจุดยืนเกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบโดยระบุว่าควรตรวจสอบในลักษณะคู่ขนานกันไประหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ กล่าวคือ ต้องอนุญาตให้เข้าไปตรวจสอบในเกาหลีใต้ ซึ่งสหรัฐอเมริกาเคยนำอาวุธนิวเคลียร์เข้าประจำการแต่ได้ถอนออกไปเพื่อให้มั่นใจว่าสหรัฐอเมริกาไม่ได้นำอาวุธดังกล่าวกลับเข้ามาติดตั้งอีก¹⁸ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น เกาหลีเหนือได้อ้างว่า พลูโตเนียมที่สกัดได้ถูกนำเข้าสู่กระบวนการสร้างอาวุธนิวเคลียร์แล้ว จึงไม่สามารถที่จะตรวจสอบใด ๆ ได้อีก

การใช้กลยุทธ์กดดันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ

เมื่อเข้าสู่ยุคบารัค โอบามา (Barack Obama) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในเดือนมกราคม ค.ศ. 2009 เกาหลีเหนือมองว่าสหรัฐอเมริกาในยุคประธานาธิบดีโอบามาจะเลือกใช้แนวทางผ่อนปรนมากกว่าแนวทางแข็งกร้าว ซึ่งประธานาธิบดีบุชได้ยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายต่อเกาหลีเหนือ แต่กลับไม่มีท่าทีในเชิงบวกจากรัฐบาลโอบามา เกาหลีเหนือจึงได้เพิ่มระดับการกดดันด้วยการทดสอบขีปนาวุธในเดือนเมษายน และทดลองนิวเคลียร์ในเดือนพฤษภาคมถัดมา การดำเนินท่าทีของเกาหลีเหนือดังกล่าวได้ถูกลงโทษคว่ำบาตรจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่ง

¹⁵ "Foreign Ministry Spokesman Holds Some Forces Accountable for Delayed Implementation of Agreement," *Korean Central News Agency* November 13, 2008, <http://www.kcna.co.jp>.

¹⁶ วิเชียร อินทะสี, "สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี," ใน *เอเชียรายปี ฉบับซีพีอาร์ 2553/2010*, ธีรพงษ์ ยืนยง, ดลยา เทียนทอง และสมาน เหล่าดำรงชัย บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 95-96.

¹⁷ แหล่งเดิม, หน้า 96.

¹⁸ "DPRK Foreign Ministry's Spokesman Dismisses U.S. Wrong Assertion," *Korean Central News Agency* January 13, 2009, <http://www.kcna.co.jp>.

สหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาและประเทศภาคีของการเจรจาหกฝ่ายต่างมุ่งหวังให้ เกาหลีเหนือกลับเข้าสู่เวทีการเจรจาหกฝ่าย และผลกระทบของมาตรการคว่ำบาตรนับว่าส่งผลต่อ สภาพเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือค่อนข้างรุนแรง ดังกรณีการปรับค่าเงินตราในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2009

เมื่อเกาหลีเหนือเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ยอมปรับท่าทีลง เกาหลีเหนือจึงเสนอทางเลือกในการ เจรจาเพื่อแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์ ด้วยการเปิดการเจรจาโดยตรงกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งสหรัฐอเมริกาต้อง กระทำเป็นลำดับแรกก็คือ การยุติการดำเนินนโยบายที่เป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ การที่เกาหลีเหนือ พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ขึ้น ก็เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการป้อง ปราบ ซึ่งจะช่วยสร้างสันติภาพขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ¹⁹ การ เรียกร้องของเกาหลีเหนือถือว่าไม่ใช่สิ่งใหม่ เพราะเกาหลีเหนือเคยแสดงท่าทีในลักษณะเช่นนี้มาก่อน ดังความพยายามให้สหรัฐอเมริกาเปิดการเจรจาระหว่างกันโดยตรงขึ้น เพื่อจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพ

นอกจากท่าทีไม่ผ่อนปรนระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือดังกล่าวแล้ว ความสัมพันธ์ ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ก็อยู่ในลักษณะตึงเครียด เพราะเกาหลีเหนือไม่พอใจประธานาธิบดี ลีมย็องบัก (Lee Myung-bak) ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีใต้ระหว่าง ค.ศ. 2008-2013 ที่ดำเนิน นโยบายกดดันให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าเกาหลีเหนือยินยอมกระทำตาม เกาหลีใต้ก็จะให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่เกาหลีเหนือ ซึ่ง ท่าทีดังกล่าวนี้เท่ากับเป็นการสร้างความสั่นคลอนให้แก่รัฐบาลเกาหลีเหนือ เนื่องจากเกาหลีเหนือ ต้องการใช้อาวุธดังกล่าว ในการหยุดยั้งการรุกรานที่อาจเกิดขึ้นจากสหรัฐอเมริกา รวมทั้งใช้ในการ ต่อรองกับสหรัฐอเมริกา ถ้าเกาหลีเหนือละทิ้งโครงการนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาต้องให้ในสิ่งที่เกาหลี เหนือต้องการเป็นการแลกเปลี่ยน หรือในกรณีเกาหลีเหนือให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ก็ยอมทำให้ รัฐบาลเกาหลีเหนือควบคุมประชาชนน้อยลง ซึ่งอาจเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

ยิ่งกว่านั้น การที่รัฐบาลอิมย็องบักเร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา โดยดำเนินนโยบาย สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา จึงแตกต่างไปจากในสมัยคิมแดจุง (Kim Dae-jung) และโนมูฮย็อน (Roh Moo-hyun) เป็นประธานาธิบดีเกาหลีใต้ระหว่าง ค.ศ. 1998-2003 และ ค.ศ. 2003-2008 ตามลำดับ เพราะผู้นำทั้งสองมีแนวคิดแบบก้าวหน้าและไม่ได้ดำเนินนโยบายต่อเกาหลีเหนือ ในแนวทางเดียวกัน กับสหรัฐอเมริกา ดังนโยบายตะวันทอแสง (Sunshine Policy) หรือการผูกสัมพันธ์ (engagement policy) ต่อเกาหลีเหนือ ซึ่งทำให้ผู้นำเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ประชุมสุดยอดร่วมกันใน ค.ศ. 2000 และ 2007 อันถือเป็นยุคที่เกาหลีทั้งสองสร้างความปรองดอง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และการ แลกเปลี่ยนระหว่างกัน

เมื่อเกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกาจัดซ้อมรบทางทหารประจำปีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 ภายใต้รหัสรีซอลฟ์ (Resolve) และโพลีเอ็กเซล โดยมีกำลังพลของสหรัฐอเมริกาเข้าร่วมซ้อมรบ 18,000

¹⁹ Stephanie Nebehay, "North Korea Presses Direct Nuclear Talks with U.S.," *Reuters* March 2, 2010, <http://www.reuters.com>.

คน และเกาหลีใต้ 20,000 คน ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่เกาหลีเหนือ เพราะเกาหลีเหนือมองว่าเป็น การซ้อมรบเพื่อการทำสงครามนิวเคลียร์ พร้อมกับระบุว่ากองทัพเกาหลีเหนือได้เตรียมพร้อมในการ ตอบโต้ผู้รุกราน นอกจากนี้ ยังได้แสดงท่าทีว่าการเจรจาหกฝ่ายอาจเผชิญภาวะชะงักงัน สืบเนื่อง จากการซ้อมรบระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีใต้²⁰ และความเป็นไปได้ในการเปิดการเจรจาหกฝ่าย เริ่มลดลง เมื่อเกิดเหตุการณ์เรือรบซอนัน (Cheonan) ของเกาหลีใต้จมลงในวันที่ 26 มีนาคม ซึ่งเป็น ผลให้ลูกเรือเสียชีวิตจำนวน 46 คน จากผลการสอบสวนของเกาหลีใต้และตัวแทนต่างชาติที่เข้าร่วม ระบุว่าเป็นการกระทำของเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้จึงกำหนดเงื่อนไขในการเจรจาที่มีเกาหลีเหนือเข้า ร่วมว่า เกาหลีเหนือต้องแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการขอโทษ แต่เกาหลีเหนือ ปฏิเสธ ถัดมาในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีได้ตึงเครียด มากขึ้น เมื่อเกาหลีเหนือระดมยิงเกาะยอนพย็อง (Yeonpyeong Island) ของเกาหลีใต้ แม้จีนเสนอ ให้เปิดการเจรจาหกฝ่ายเพื่อแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ ญี่ปุ่นไม่เห็นด้วย โดยยังมองว่าสถานการณ์ไม่เหมาะสมในการเริ่มต้นการเจรจา

ต่อมาเมื่อคิมจองอิล (Kim Jong-il) เสียชีวิตในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 คิมจองอึน (Kim Jong-un) บุตรชายได้ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีเหนือสืบแทน การดำเนินนโยบายของเกาหลีเหนือ เกี่ยวกับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ถือว่าไม่แตกต่างไปจากผู้นำเกาหลีเหนือคนเดิม ด้านสถานการณ์ ในคาบสมุทรเกาหลี ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีทั้งสองถือว่ายังคงไม่ปรับท่าทีเข้าหากัน ยิ่งไปกว่านั้น ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 ปักคึนฮเย (Park Geun-hye) บุตรสาวของอดีตประธานาธิบดีปักจงฮี (Park Chung-hee) มีแนวโน้มได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ขณะเดียวกันก็มีท่าทีต่อ เกาหลีเหนือไม่ต่างไปจากประธานาธิบดีอิมย็องบัก เกาหลีเหนือได้เริ่มใช้กลยุทธ์กดดันฝ่ายต่าง ๆ อีก ครั้ง โดยกล่าวอ้างว่าได้ยิงจรวดปล่อยดาวเทียมเข้าสู่วงโคจรในวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2012 แต่ฝ่าย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้มองว่าเป็นการทดสอบขีปนาวุธพิสัยไกล คณะมนตรีความมั่นคงได้ มีมติประณามการกระทำของเกาหลีเหนือ โดยจีนไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้ง

อย่างไรก็ตาม ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ขึ้นเป็นครั้งที่ 3 โดยแรงระเบิดมีมากกว่าการทดลองในช่วงก่อนหน้า การทดลองครั้งนี้เกาหลีเหนือถือว่าการตอบ ได้การดำเนินท่าทีที่เป็นศัตรูอย่างไม่หยุดหย่อนของสหรัฐอเมริกา และเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่ ประธานาธิบดีโอบามากล่าวสุนทรพจน์ประจำปีต่อรัฐสภา ผู้นำสหรัฐอเมริกาจึงมองว่าการกระทำของ เกาหลีเหนือเป็นการยั่วยุอย่างยิ่ง ในเดือนมีนาคมถัดมา คณะมนตรีความมั่นคงลงมติเอกฉันท์ในการ คว่ำบาตรเกาหลีเหนือ โดยมีสาระเพิ่มเติมก็คือ การห้ามส่งสินค้าฟุ่มเฟือยไปยังเกาหลีเหนือ การตรวจ

²⁰ Jack Kim, "North Korea on Combat Alert as U.S., South Hold Drills," *Reuters* March 8, 2010, <http://www.reuters.com>.

เรือสินค้าที่ต้องสงสัย การห้ามการค้าและการถ่ายโอนเทคโนโลยีชิปนาอูธ และการเข้มงวดในการทำธุรกรรมทางการเงิน²¹

ในขณะเดียวกัน การซ้อมรบประจำปีร่วมกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 ซึ่งมีทหารเกาหลีใต้เข้าร่วม 10,000 คน และทหารสหรัฐอเมริกาประมาณ 3,000 คน เกาหลีเหนือมองว่าเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการรุกรานเกาหลีเหนือ²² ก่อปรกับความไม่พอใจที่เกาหลีเหนือมีต่อมติการลงโทษการคว่ำบาตร เกาหลีเหนือจึงประกาศถอนคนงานออกจากนิคมอุตสาหกรรมแคซอง (Kaesong Industrial Zone) ในต้นเดือนเมษายน ค.ศ. 2013 ซึ่งนิคมอุตสาหกรรมนี้กลุ่มธุรกิจเกาหลีใต้ได้เข้าไปลงทุนในเกาหลีเหนือ อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอดระหว่างประธานาธิบดีคิมแดจุงกับคิมจองอิลเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 ที่ต้องการให้เป็นต้นแบบของความร่วมมือระหว่างเกาหลีทั้งสอง²³ ผลจากการถอนคนงานของเกาหลีเหนือก่อผลกระทบต่อการผลิตสินค้า รวมทั้งเกาหลีเหนือไม่อนุญาตให้ขนส่งวัตถุดิบผ่านพรมแดน จึงเป็นเหตุให้นักธุรกิจเกาหลีใต้ต้องเดินทางกลับเกาหลีใต้ในช่วงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 2013 เพราะขาดแคลนอาหารและยารักษาโรค²⁴ แต่ในเดือนกันยายนปีเดียวกัน นิคมอุตสาหกรรมแคซองได้เปิดดำเนินการอีกครั้ง ภายหลังเกาหลีทั้งสองได้เปิดการเจรจาระหว่างกัน

การที่เกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์เป็นครั้งที่ 3 ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า เกาหลีเหนือพยายามเพิ่มสมรรถนะในการป้องปราม โดยนำผลจากการทดลองไปพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ที่จะสร้างขึ้น และการออกแบบหัวรบนิวเคลียร์สำหรับการติดตั้งที่ชิปนาอูธ ในอีกด้านหนึ่งก็ต้องการเปิดการเจรจาโดยตรงกับสหรัฐอเมริกา เพื่อเรียกร้องในสิ่งที่เกาหลีเหนือต้องการ ถ้าสหรัฐอเมริกาต้องการให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ความขัดแย้งในประเด็นการตรวจสอบสถานที่ตั้งทางนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือใน ค.ศ. 2008 ก็ยังคงไม่สามารถแสวงหาทางออกร่วมกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ การเจรจาหกฝ่ายจึงยังไม่อาจเกิดขึ้นได้อีก แม้ในโอกาสครบรอบ 10 ปีของการเจรจาหกฝ่ายใน ค.ศ. 2013 จีนได้แสดงท่าทีที่ต้องการให้การเจรจาหกฝ่ายเริ่มต้นขึ้นใหม่²⁵ ในช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2015 จีนและรัสเซียได้หารือร่วมกันในความพยายามให้การเจรจาหกฝ่าย

²¹ วิเชียร อินทะสี, “การดำเนินกลยุทธ์ขู่ : ทางสองแพร่งของระบอบในเกาหลีเหนือ,” ในรัฐศาสตร์ : สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย, วิเชียร อินทะสี และอรไท โสภารัตน์ บรรณาธิการ, (พิษณุโลก : โรงพิมพ์ดาวเงินการพิมพ์, 2557), 71.

²² Associated Press, “North Korea Cuts Peace Hotline as South Begins Military Drills,” *Guardian* Monday 11, 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/11/north-korea-cuts-peace-hotline>.

²³ “North Korea Suspends Works at Kaesong Industrial Zone,” *BBC* April 8, 2013, <https://www.bbc.com/news/world-asia-22065348>.

²⁴ Justin MaCurry, “South Korea to Withdraw Last Workers from Kaesong Joint-Venture with North,” *Guardian* April 29, 2013, <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/29/south-korea-workers-venture-north>.

²⁵ Scott A. Snyder, “China’s Persistent Support for the Six-Party Talks,” *The Atlantic* September 19, 2013, <https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/09/chinas-persistent-support-for-the-six-party-talks/279827/>.

เริ่มต้นขึ้น ในขณะเดียวกัน นักการทูตเกาหลีใต้ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาหกฝ่ายได้เปิดเผยถึงการหารือกับทางฝ่ายสหรัฐอเมริกา จีน รัสเซีย และญี่ปุ่น ซึ่งมีความตกลงกันในระดับหนึ่งถึงการที่จะเริ่มต้นการเจรจา แต่ก็ยังไม่มีเปิดเผยรายละเอียด²⁶ อย่างไรก็ตาม นับจากนั้นมาความพยายามให้เกิดการเจรจาหกฝ่าย ก็ไม่ได้บังเกิดผลขึ้นเป็นรูปธรรม

ถ้าพิจารณาตั้งแต่คิมจองอึนดำรงตำแหน่งผู้นำเกาหลีเหนือตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 จนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2016 ก็พบว่าเกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ 2 ครั้ง และทดสอบขีปนาวุธถึง 27 ครั้ง²⁷ กอปรกับท่าทีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีเหนือซึ่งเข้าร่วมประชุมเวทีความมั่นคง (Security Forum) ที่กรุงปักกิ่ง เมื่อปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2016 ก็แสดงท่าทีว่าเกาหลีเหนือจะไม่เข้าร่วมเจรจาหกฝ่าย เพื่อแก้ไขปัญหาการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนืออีก แม้ได้รับการกระตุ้นเตือนจากจีนในฐานะพันธมิตรใกล้ชิดก็ตาม トラบเท่าที่สหรัฐอเมริกายังคงดำเนินนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ ขณะที่อดีตรัฐมนตรีช่วยต่างประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงความเห็นในเวลาเดียวกันว่า ยังไม่เห็นความเป็นไปได้ที่การเจรจาหกฝ่ายจะเริ่มต้นขึ้นในไม่ช้า²⁸ สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจของเกาหลีเหนือในการพัฒนาห้วงนิวเคลียร์ ให้มีขนาดเหมาะสมสำหรับการติดตั้งที่ขีปนาวุธ และเป็นความพยายามในการพัฒนาการป้องกันเพื่อตอบโต้การคุกคามจากสหรัฐอเมริกา

ท่าทีของเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน และรัสเซียในการเจรจาหกฝ่าย

เกาหลีใต้

สำหรับท่าทีของอีก 4 ประเทศ ซึ่งเป็นภาคีของการเจรจาหกฝ่าย นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือที่ถือเป็นตัวแสดงหลักแล้ว เมื่อเริ่มต้นพิจารณาที่เกาหลีใต้ในฐานะที่ความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือนับตั้งแต่การก่อตั้งประเทศใน ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา มีลักษณะขัดแย้งกันโดยตลอด แต่มีบางช่วงเวลาสั้น ๆ ที่ความสัมพันธ์อยู่ในลักษณะปรองดองกัน ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือท่าทีของเกาหลีใต้เป็นอย่างไรนั้น มีความจำเป็นต้องพิจารณาระบบการเมืองประกอบ และทั้งนี้ก็ต้องนำการเมืองระหว่างประเทศมาพิจารณาประกอบด้วย ดังในสมัยประธานาธิบดีอีซึงมัน (Syngman Rhee) และปักจงฮย็ ซึ่งระบอบการเมืองเกาหลีใต้ในขณะนั้นเป็นแบบเผด็จการ และ

²⁶ "North Korea's Neighbors Push to Resume Six-Party Talks," *Reuters* March 26, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-southkorea-talks/north-koreas-neighbors-push-to-resume-six-party-talks-idUSKBN0MM13420150326>.

²⁷ Jung-eun Kim, Madison Park and Barbara Starr, "North Korea Fires Two Missiles, South Korea Says," *CNN* June 22, 2016, <https://edition.cnn.com/2016/06/21/asia/north-korea-missile/index.html>.

²⁸ Catherine Wong, "North Korea Dismisses Restarting Stalled Six-Party Talks on Its Nuclear Weapons Programme," *South China Morning Post* June 23, 2016, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1980008/north-korea-dismisses-restarting-stalled-six-party>.

การเมืองโลกอยู่ในยุคสงครามเย็น ซึ่งมีการแข่งขันกันขยายอำนาจและอิทธิพลระหว่างค่ายเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ ดังนั้น ท่าทีของเกาหลีใต้ที่มีต่อเกาหลีเหนือก็คือการโค่นล้มรัฐบาลเกาหลีเหนือ และการรวมเกาหลีเข้าเป็นหนึ่งเดียว เช่นเดียวกันกับที่เกาหลีเหนือต้องการโค่นล้มรัฐบาลเกาหลีใต้ และรวมเกาหลีทั้งสองเข้าเป็นหนึ่งเดียว ดังการเกิดสงครามเกาหลีระหว่าง ค.ศ. 1950-1953

ต่อมาเมื่อระบอบการเมืองเกาหลีใต้เปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปลายทศวรรษที่ 1980 การกำหนดนโยบายต่างประเทศจึงได้รับอิทธิพลจากความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น ผู้นำรัฐบาลหรือประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้ง มีแนวนโยบายต่อเกาหลีเหนือเป็นเช่นใด จึงขึ้นอยู่กับเจตนาารมณ์ของประชาชนที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งว่า มีความโน้มเอียงไปในทางก้าวหน้าหรืออนุรักษนิยม²⁹ ผู้นำการเมืองที่มีแนวคิดก้าวหน้าได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี นโยบายที่มีต่อเกาหลีเหนือจึงโน้มเอียงไปในทิศทางกาแก้ไขความขัดแย้ง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือแก่เกาหลีเหนือ และการไม่เห็นด้วยในการใช้มาตรการทางทหารในการแก้ไขความขัดแย้ง ดังสะท้อนให้เห็นจากนโยบายผูกสัมพันธ์ของประธานาธิบดีคิมแดจุงและโนมูฮย็อน ต่อมาเมื่ออิมย็องบักและป๊กคินฮเย นักการเมืองแนวอนุรักษนิยมได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี มุมมองของผู้นำทั้งสองและประชาชนผู้สนับสนุน ต่างเห็นว่าการดำเนินนโยบายผูกสัมพันธ์ต่อเกาหลีเหนือไม่ได้ก่อผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง เนื่องจากเกาหลีเหนือยังคงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะระหว่างกันช่วยให้เกาหลีเหนือมีงบประมาณในการพัฒนาอาวุธ ขณะเดียวกันเกาหลีเหนือยังคงละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จึงนำไปสู่การกำหนดท่าทีที่แข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ ดังการกำหนดเงื่อนไขให้เกาหลีเหนือต้องยุติโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ก่อน จึงจะได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเงื่อนไขการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น ท่าทีของเกาหลีใต้ในการเจรจาหกฝ่ายจึงสอดคล้องไปกับท่าทีของผู้นำการเมืองและมติมหาชนที่สนับสนุนผู้นำการเมือง ดังในช่วงที่เกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2006 ประธานาธิบดีบุช (George W. Bush) ได้กดดันให้เกาหลีใต้พิจารณาทบทวนความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับเกาหลีเหนือ ในโครงการนิคมอุตสาหกรรมเคซองและโครงการท่องเที่ยวบริเวณกูเซาคิมกัง (Kumgang) แต่ประธานาธิบดีโนมูฮย็อนของเกาหลีใต้ปฏิเสธในการดำเนินการตามคำขอของผู้นำสหรัฐอเมริกา โดยให้เหตุผลว่าโครงการความร่วมมือดังกล่าวถือเป็นผลจากความตกลงระหว่างผู้นำเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ในอันที่จะสร้างความเข้าใจและการอยู่ร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การรวมเกาหลีในอนาคต นอกจากนั้น ประธานาธิบดีโนมูฮย็อนและคิมจองอิลได้ประชุมสุดยอดร่วมกันในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2007 ซึ่งบรรลุข้อตกลงที่สำคัญดังปรากฏตามแถลงการณ์ว่าด้วยความคืบหน้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ สันติภาพ และความมั่งคั่งระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ (Declaration on the Advancement of South-North Korean Relations, Peace and Prosperity) โดยเน้นไปที่ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

²⁹ Wonjae Hwang, *South Korea's Changing Foreign Policy: The Impact of Democratization and Globalization* (Lanham: Lexington Books, 2017), 15.

แต่เมื่อถึงยุคประธานาธิบดีอิมย็องบัก ผู้นำเกาหลีใต้แสดงท่าทีในเชิงเดือนเมษายน ค.ศ. 2009 ว่า สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรต้องตระหนักถึงความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นซ้ำในอดีต ในการไม่ลงโทษเกาหลีเหนืออย่างเพียงพอ ในการละเมิดคำมั่นสัญญาและใช้การเจรจาระหว่างประเทศ แสวงหาความช่วยเหลือ ในขณะที่ยังคงโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์อยู่³⁰ จากท่าทีในลักษณะดังกล่าว ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ในยุคที่ประธานาธิบดีอิมย็องบักเป็นผู้นำเกาหลีใต้ระหว่าง ค.ศ. 2008-2013 จึงอยู่ในลักษณะตึงเครียด ดังตัวอย่างที่รัฐบาลเกาหลีเหนือระดมหลังประชาชนออกมาประณามผู้นำเกาหลีใต้ในโอกาสต่าง ๆ อย่างรุนแรง³¹ หรือในบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์โรดงซินมุน (*Rodong Sinmun*) ซึ่งเป็นหนังสือพิมพ์ทางการของพรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคคนงานเกาหลี (*Workers' Party of Korea*) ได้กล่าวถึงช่วง 5 ปีในสมัยรัฐบาลอิมย็องบักว่าเป็นฝันร้าย (nightmare) ที่ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีทั้งสองอย่างราบคาบ³²

ต่อมาเมื่อสิ้นสุดสมัยประธานาธิบดีอิมย็องบักในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 ผู้นำเกาหลีใต้คนถัดมาก็คือ ประธานาธิบดีปักคึนฮย็อง ซึ่งเล็งเห็นความจำเป็นในการสร้างความไว้วางใจระหว่างเกาหลีทั้งสอง จึงได้ดำเนินนโยบายสร้างความไว้วางใจ (Trustpolitik) โดยมีการปรับแนวทางหรือกระบวนท่า (alignment policy) ที่ในบางครั้งจำเป็นต้องใช้ท่าทีแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ แต่ดำเนินท่าทียืดหยุ่นในการเปิดเจรจาในบางช่วงเวลา³³ อย่างไรก็ตาม ประธานาธิบดีปักคึนฮย็องยืนยันในท่าทีคล้ายอดีตประธานาธิบดีอิมย็องบักว่า ถ้าภัยคุกคามด้านอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือดำรงอยู่ ความร่วมมือใด ๆ ด้านเศรษฐกิจหรือการแลกเปลี่ยนก็คงไม่เกิดขึ้น โดยเกาหลีใต้จะร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้เกาหลีเหนือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ก้าวล้ำหน้าขึ้น และการทำให้เกาหลีเหนือละทิ้งโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์³⁴

จากท่าทีของประธานาธิบดีปักคึนฮย็องดังกล่าว ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่เกาหลีเหนือ เพราะนโยบายของเกาหลีใต้ก่อผลกระทบต่อเกาหลีเหนือทั้งในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ซึ่งเคยมีมาก่อนหน้ารัฐบาลอิมย็องบัก ในขณะเดียวกันการดำเนินท่าทีของเกาหลีใต้ในช่วงผู้นำอนุรักษ์นิยมทั้งสอง ยังสร้างแรงกดดันต่อเกาหลีเหนือเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ดังในช่วงที่ประธานาธิบดีปักคึนฮย็องปะทะกับประธานาธิบดีโอบามาในช่วงเดินทาง

³⁰ Ian Jeffries, *North Korea, 2009-2012: A Guide to Economic and Political Developments* (London: Routledge, 2013), 158.

³¹ "North Koreans Destroy Effigy of South Korean President Lee Myung-bak," *Telegraph* April 28, 2012, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/northkorea/9233337/North-Koreans-destroy-effigy-of-South-Korean-president-Lee-Myung-bak.html>.

³² JH Ahn, "Rodong Sinmun Blasts 'Bastard' Lee Myung-bak over Memoir," *NKNews.ORG* February 11, 2015, <https://www.nknews.org/2015/02/rodong-sinmun-lee-myung-bak/>.

³³ Park Geun-hye, "A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang," *Foreign Affairs* 90, no. 5 (September-October 2011): 13-18.

³⁴ Chung Min-uck, "North Korea Should Drop Nuclear Programs," *Korea Times* January 6, 2014, http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/03/103_149255.html.

เยือนสหรัฐอเมริกาเมื่อปลาย ค.ศ. 2015 ก็ได้แสดงท่าทีว่าประเด็นความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาที่ละเอียดอ่อนที่อยู่ระหว่างการแก้ไข ในทรรศนะของนักวิเคราะห์และเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐบาลก็มองว่าความเป็นพันธมิตรระหว่างเกาหลีใต้กับสหรัฐอเมริกาในยุครัฐบาลปักคินฮย ถือว่ามีความแนบแน่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ส่วนความคาดหวังว่ารัฐบาลโอบามาและรัฐบาลปักคินฮยจะเสนอแนวนโยบายใหม่ขึ้นมา ในการแก้ไขปัญหความร่วมมือระหว่างสองเกาหลีที่ชะงักงัน และการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือที่ไม่คืบหน้า อาจต้องถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดหวัง³⁵

เนื่องจากความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างกัน เมื่อเกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 4 เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2016 เกาหลีใต้จึงตอบโต้ด้วยการปิดนิคมอุตสาหกรรมเคซอง เพื่อปิดโอกาสเกาหลีเหนือในการนำรายได้จากนิคมอุตสาหกรรมไปใช้ในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธ โดยเกาหลีใต้อ้างว่ารายได้ราวร้อยละ 70 ได้นำไปใช้ในการพัฒนาอาวุธดังกล่าว เฉพาะค่าจ้างคนงานที่เกาหลีเหนือได้รับตั้งแต่นิคมอุตสาหกรรมเปิดดำเนินการ ถือเป็นเงินไม่น้อยกว่า 560 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจากสถิติใน ค.ศ. 2015 คนงานเกาหลีเหนือมากกว่า 45,000 คน ทำงานในกิจการที่เกาหลีใต้ลงทุน 123 กิจการ และมูลค่าการลงทุนมีมากกว่า 515 ล้านดอลลาร์สหรัฐ³⁶

ท่ามกลางความตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี กอปรกับไม่มีแนวโน้มว่าการเจรจาเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างเกาหลีทั้งสอง รวมทั้งการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือจะเริ่มต้นเมื่อใด ในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2016 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในการจัดตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธ (Terminal High Altitude Area Defense-THAAD) ขึ้นในเกาหลีใต้ โดยทั้ง 2 ประเทศได้เจรจากันในตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ก่อนหน้า ซึ่งเป็นช่วงที่เกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธพิสัยไกล โดยเป้าหมายก็เพื่อสกัดกั้นหรือทำลายขีปนาวุธที่ยิงจากเกาหลีเหนือ โดยกระทรวงกลาโหมเกาหลีใต้แถลงว่า การตั้งระบบป้องกันขีปนาวุธถือเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างหลักประกันด้านความมั่นคงให้แก่เกาหลีใต้³⁷ การเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันการโจมตีจากเกาหลีเหนือของเกาหลีใต้ครั้งนี้ นอกจากสร้างความไม่พอใจให้แก่เกาหลีเหนือ เพราะมองว่าสหรัฐอเมริกากับเกาหลีใต้กระชับความร่วมมือด้านการทหารมากขึ้น จีนในฐานะเพื่อนบ้านของเกาหลีใต้อีกมองเช่นกันว่าระบบดังกล่าวสามารถสอดแนมเข้าไปในพื้นที่ของจีน จากสภาพที่เกิดขึ้นสะท้อนให้

³⁵ Daniel A. Pinkston and Clint Work, "Park Geun-hye's Visit and the US-ROK Alliance," *Diplomatic* October 26, 2015, <https://thediplomat.com/2015/10/park-geun-hyes-visit-and-the-us-rok-alliance/>.

³⁶ Choe, Sang Hun, "South Korea to Shut Joint Factory Park, Kaesong, over Nuclear Test and Rocket," *New York Times* February 10, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/02/11/world/asia/north-south-korea-kaesong.html>; Lee Je-hun and Kim Jin-cheol, "Minister Claims 70% of Kaesong complex went to North's Weapons Programs," *Hankyoreh* February 15, 2016, http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_northkorea/730408.html.

³⁷ "US and South Korea Agree THADD Missile Defence Deployment," *BBC* July 8, 2016, <https://www.bbc.com/news/world-asia-36742751>.

เห็นว่า การดำเนินความพยายามให้การเจรจาหกฝ่ายเริ่มต้นขึ้น มีความเป็นไปได้ไม่น้อยมากภายใต้สถานการณ์ที่เกาหลีเหนือดำเนินกลยุทธ์สุ่มเสี่ยง

ญี่ปุ่น

การเข้าร่วมเป็นภาคีการเจรจาหกฝ่ายของญี่ปุ่นในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ถือได้ว่าการผ่อนคลายต่อญี่ปุ่นอย่างน้อยใน 3 ประเด็น³⁸ คือ การมีบทบาทในเวทีการเจรจาพหุภาคีซึ่งมีประเทศสำคัญเข้าร่วม การนำประเด็นการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือเข้าเป็นวาระหนึ่งของการเจรจาหกฝ่าย และการบรรลุเป้าหมายในการปลดอาวุธนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตาม การที่ญี่ปุ่นพยายามนำประเด็นการลักพาตัวพลเมืองของตนเองเข้าพิจารณาในการเจรจาหกฝ่าย นอกจากก่อผลกระทบต่อญี่ปุ่นในการสร้างความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือแล้ว ยังเป็นการก่อผลกระทบต่อ การแสดงบทบาทที่มีประสิทธิผลของญี่ปุ่นในเวทีการเจรจาหกฝ่าย ในการประสานงานกับประเทศอื่น³⁹ ดังกรณีในปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 ที่ทางกระทรวงการต่างประเทศเกาหลีเหนือเปิดเผยท่าทีที่ไม่ต้องการให้เกาหลีเหนือเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่าย สืบเนื่องจากญี่ปุ่นไม่ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยหยิบยกประเด็นความไม่คืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นเป็นเงื่อนไข⁴⁰ ถ้ามองย้อนไปพิจารณานับตั้งแต่การเจรจาหกฝ่ายในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 ญี่ปุ่นได้แสดงเจตนาพร้อมในการนำประเด็นการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือเข้าพิจารณาในการเจรจาหกฝ่าย ซึ่งก็ถือเป็นประเด็นสำคัญที่เกาหลีเหนือต้องแก้ไขก่อนที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับญี่ปุ่น และอีกประเด็นก็คือ เกาหลีเหนือต้องยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์⁴¹ ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2007 เกาหลีใต้ จีน และรัสเซียต่างแสดงท่าทีชัดเจนไม่เห็นด้วยในการที่ญี่ปุ่นนำประเด็นการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือเข้าพิจารณาในการเจรจาหกฝ่าย เพราะเวที่ดังกล่าวมีเป้าหมายสำคัญในการทำให้คาบสมุทรเกาหลีปลอดจากอาวุธนิวเคลียร์ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรที่ญี่ปุ่นและเกาหลีเหนือจัดการเจรจากันขึ้นเองในแบบทวิภาคี⁴²

³⁸ Michael R. Auslin, "Japanese Perspectives on the Six-Party Talks and the North Korean Nuclear Crisis," in *Tomorrow's Northeast Asia (Joint U.S.-Korea Academic Studies Volume 21)*, eds. Nicole M. Finnemann, Sarah Howe, Abraham Kim and Florence Lowe-Lee (Washington, D.C.: Korea Economic Institute, 2011), 199.

³⁹ Ibid., 200.

⁴⁰ Xinhua News Agency, "DPRK Wants to Exclude Japan from Nuclear Talks," *China.Org.CN* December 7, 2008, http://www.china.org.cn/international/2008-12/07/content_16910366.htm.

⁴¹ Tsuneo Akaha, "Japan and the Recurrent Nuclear Crisis," in *North Korea Policy: Japan and the Great Power*, eds. Linus Hagstrom and Marie Soderberg (London: Routledge, 2006), 27; Hong Nack Kim and Jack L. Hammersmith, "Japanese-North Korean Relations after the Second Pyongyang Summit of 2004," *North Korean Review* 4, no. 1 (Spring 2008), 87-88.

⁴² Anthony DiFillippo, *US-Japan-North Korea Security Relations: Irrepressible Interests* (London: Routledge, 2012), 108.

สำหรับท่าทีของญี่ปุ่นซึ่งมีลักษณะเป็นการต่อต้านเกาหลีเหนือ และมีความเกี่ยวข้องกับการเจรจาหกฝ่ายด้วยนั้น ได้มีผู้เสนอมุมมองในการพิจารณาเป็น 3 ระดับด้วยกัน⁴³ ได้แก่ ระดับระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นกดดันให้สหรัฐอเมริกาคงสถานะเกาหลีเหนือไว้ในบัญชีรายชื่อประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้าย ถ้าประเด็นการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือบรรลุข้อตกลง ประเด็นปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือก็ต้องได้ข้อยุติด้วย อย่างไรก็ตาม ในต้นเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 สหรัฐอเมริกาได้ลบรายชื่อเกาหลีเหนือออกจากบัญชีประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้าย เพราะเกาหลีเหนือตกลงในด้านการตรวจสอบสถานที่ตั้งและอุปกรณ์นิวเคลียร์ การทำลายอุปกรณ์นิวเคลียร์ และการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ โดยสหรัฐอเมริกาแถลงว่าการตัดสินใจดังกล่าวหารือกับประเทศภาคีการเจรจาหกฝ่ายแล้ว แม้ญี่ปุ่นต้องการให้การลบรายชื่อกระทำพร้อมไปกับประเด็นปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือได้ข้อยุติ อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาได้เรียกร้องให้เกาหลีเหนือจัดการกับประเด็นนี้โดยไม่ชักช้า⁴⁴ อนึ่ง เมื่อการเจรจาหกฝ่ายบรรลุข้อตกลงใน ค.ศ. 2007 ญี่ปุ่นไม่ได้ร่วมกับประเทศภาคีอื่น ๆ ของการเจรจา ในการจัดส่งความช่วยเหลือในด้านพลังงานให้แก่เกาหลีเหนือ

ระดับทวิภาคี ในระดับรัฐบาล ญี่ปุ่นระงับความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมที่ให้แก่เกาหลีเหนือ รวมทั้งด้านสินค้า ก่อนการเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นถือเป็นคู่ค้าสำคัญลำดับที่ 2 ของเกาหลีเหนือ สืบเนื่องจากชุมชนของคนเกาหลีในญี่ปุ่นซึ่งสนับสนุนเกาหลีเหนือมีบทบาทสำคัญในการค้าดังกล่าว ดังนั้น เมื่อเกิดวิกฤตนิวเคลียร์ครั้งที่ 2 ขึ้น และญี่ปุ่นต้องการให้ประเด็นการลักพาตัวพลเมืองของตนเองได้รับการแก้ไข ญี่ปุ่นจึงใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจในการกดดันเกาหลีเหนือด้วย นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการตรวจค้นเรือสินค้าเกาหลีเหนือที่เข้าเทียบท่าเป็นการกดดันอีกทางหนึ่ง แม้ใน ค.ศ. 2008 การเจรจาระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ในประเด็นปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นของเกาหลีเหนือได้จัดขึ้น โดยเกาหลีเหนือตอบรับจะสอบสวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง แต่ในเชิงปฏิบัติกลับไม่ได้ดำเนินการสืบเนื่องจากการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในญี่ปุ่น กอปรกับรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชินโง อาเบะ (Shinzo Abe) ระหว่าง ค.ศ. 2006-2007 ในช่วงก่อนหน้านั้นได้ดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ⁴⁵ และระดับภายในประเทศ ญี่ปุ่นระงับกิจกรรมหรือสิทธิพิเศษที่องค์กรสนับสนุนเกาหลีเหนือเคยได้รับ ซึ่งก็คือกลุ่มคนเกาหลีที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่น อันเป็นผลจากในอดีตที่ญี่ปุ่นปกครองเกาหลีเป็นอาณานิคม และได้เกณฑ์คนเกาหลีมาเป็นแรงงาน เมื่อ

⁴³ Key-young Son, "Japan's Responses to Actors outside the Boundaries of International Society: 'Rogue States' and North Korea's Nuclear Threats," in *Decoding Boundaries in Contemporary Japan: The Koizumi Administration and Beyond*, ed. Glenn D. Hook (London: Routledge, 2011), 70.

⁴⁴ "U.S. Removes North Korea from Terrorism List," *Fox News* October 11, 2008, <https://www.foxnews.com/story/u-s-removes-north-korea-from-terrorism-list>.

⁴⁵ Jacob Bercovitch and Mikio Oishi, *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management* (London: Routledge, 2010), 71.

ญี่ปุ่นทำแพคเกจในสงครามโลกครั้งที่ 2 บุคคลเหล่านี้บางส่วนไม่ต้องการเดินทางกลับเกาหลี และมีจุดยืนสนับสนุนเกาหลีเหนือ ซึ่งได้รวมตัวกันเป็นสมาคมคนเกาหลีที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่นหรือที่เรียกว่าชงรย็อน (Chongryon) ส่งความช่วยเหลือและเงินไปให้ญาติที่อาศัยอยู่ในเกาหลีเหนือ ฉะนั้น เมื่อเกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือและเกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธ ญี่ปุ่นจึงพยายามควบคุมบทบาทของชงรย็อนด้วย

จีน

จีนในการเจรจาหกฝ่าย จีนประสงค์ให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือยึดแนวทางสันติคัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตร และการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา เพราะความหวั่นเกรงถึงการล่มสลายทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ และโอกาสในการเกิดสงครามเกาหลีครั้งใหม่⁴⁶ การที่จีนกระตือรือร้นในการเจรจาหกฝ่ายถือว่าเป็นไปตามกรอบหรือแนวคิดความมั่นคงใหม่ (new security framework or concept) ซึ่งพัฒนาขึ้นในศตวรรษที่ 21 โดยจีนให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรกับเพื่อนบ้าน และการใช้นโยบายการจัดการหรือการเจรจาแบบพหุภาคีในประเด็นความมั่นคงในระดับภูมิภาค⁴⁷

สำหรับการปลดอาวุธนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ตามเป้าหมายของจีนนั้นต้องเกิดขึ้นด้วยวิธีการสันติและเกื้อหนุนความมั่นคง ไม่มีความเสี่ยงที่นำไปสู่ความไร้เสถียรภาพแก่เกาหลีเหนือ จีนมีแนวโน้มมองว่าการเจรจาหกฝ่ายเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามเกาหลีครั้งที่ 2 มากกว่าการเป็นแนวทางหนึ่งนำไปสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์⁴⁸ การดำเนินนโยบายและการปฏิบัติของจีนต่อวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือจึงมีลักษณะระมัดระวัง โดยสะท้อนจากความพยายามของจีนที่ต้องการเห็นคาบสมุทรเกาหลีมีเสถียรภาพ ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์สำคัญของจีน ดังนั้น การดำเนินท่าทีของจีนต้องมีลักษณะสมดุลที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ จีนตระหนักว่าการดำเนินท่าทีของสหรัฐอเมริกาและจีนแตกต่างกัน โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาในฝ่ายกองทัพหรือกระทรวงกลาโหม ซึ่งมองว่าการใช้ปฏิบัติการทางทหารหรือการเปลี่ยนแปลงระบอบ (regime change) ถือเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างสมบูรณ์ แต่จีนไม่สนับสนุนแนวทางนี้ เพราะการโค่นล้มระบอบเกาหลีเหนือจะเป็นผลให้กองทหารสหรัฐอเมริกาเข้าประจำการแถบแม่น้ำยาลู อันเป็นพื้นที่พรมแดนระหว่างเกาหลีเหนือ

⁴⁶ Yiwei Wang, "China's Role in Dealing with the North Korean Nuclear Issue," *Korea Observer* 36, no. 3 (Autumn 2005): 465-466; Shale Horowitz and Min Ye, "Keeping Instability at Bay: China's post-Deng Leaders and the Korean Crisis," *Korea Observer* 39, no. 4 (Winter 2008): 603-604.

⁴⁷ Quansheng Zhao, "Chinese North Korea Policy: A Secondary Role for Japan," in *North Korea Policy: Japan and the Great Powers*, eds. Linus Hagstrom and Marie Soderberg (London: Routledge, 2006), 99.

⁴⁸ Shale Horowitz and Min Ye, "China's Grand Strategy, the Korean Nuclear Crisis and the Six-Party Talks," *Pacific Focus* 21, no. 2 (Fall 2006): 76-77.

กับจีน ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อระบอบในเกาหลีเหนือล่มสลาย ถือว่ามีความเป็นไปได้ที่ประชากรเกาหลีเหนือจะข้ามพรมแดนเข้าไปในจีน อันจะกลายเป็นภาระของจีนในด้านการจัดการที่หักอาศัย อาหาร และประเด็นปัญหาทางการเมือง⁴⁹ หรือในกรณีที่มีการใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ ผลกระทบต่อจีนในทางอ้อมก็ย่อมเกิดขึ้นด้วยเช่นกัน เพราะภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกาหลีเหนือเผชิญในช่วงหลังสงครามเย็น ได้ส่งผลให้ประชาชนหลบหนีภาวะความอดอยากเข้าไปหาอาหารในดินแดนจีน รวมทั้งการใช้เป็นสถานที่หลบซ่อนตัว เพื่อหาโอกาสในการเดินทางเข้าไปในเกาหลีได้

ถ้าย้อนพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเกาหลีเหนือ นับตั้งแต่สงครามเกาหลีเป็นต้นมา ถือว่าเป็นไปในลักษณะใกล้ชิดกัน เพราะการที่จีนส่งกองทหารเข้าช่วยเหลือเกาหลีเหนือ จึงทำให้เกาหลีเหนือไม่ตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้เกาหลีใต้และสหรัฐอเมริกาในสงครามเกาหลี ความผูกพันในลักษณะเช่นนี้จึงสืบทอดมาตั้งแต่ยุคเหมาเจ๋อตง (Mao Tse-tung) และคิมอิลซ็อง (Kim Il-sung) จนถึงผู้นำรุ่นถัดมาของจีนและเกาหลีเหนือ นอกจากความสัมพันธ์ด้านการเมืองและการทหารดังกล่าว ความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจ เกาหลีเหนือได้นำเข้าน้ำมันและพลังงานจากจีนมากถึงร้อยละ 90 ความช่วยเหลือภายนอกที่เกาหลีเหนือได้รับประมาณร้อยละ 30 มาจากจีน และการนำเข้าสินค้าจากจีนก็คิดเป็นร้อยละ 38 ของสินค้าที่นำเข้าจากภายนอกทั้งหมด จากสภาพดังกล่าวจึงเป็นผลให้สหรัฐอเมริกาประเมินไปว่า จีนเต็มใจและสามารถใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจที่มีเหนือกว่ากดดันให้เกาหลีเหนือละทิ้งการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในข้อเท็จจริงจีนกลับไม่เต็มใจที่จะดำเนินการดังกล่าว แต่สิ่งที่จีนได้กระทำก็คือ การทำหน้าที่ประสานงานหรือการเป็นตัวกลางระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกา⁵⁰

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่า ตลอดระยะเวลาที่เกาหลีเหนือเข้าร่วมเป็นภาคีการเจรจาหกฝ่าย ความตกลงในลักษณะเป็นการบังคับให้เกาหลีเหนือละทิ้งโครงการนิวเคลียร์นั้นไม่ปรากฏขึ้น การมีอิทธิพลของจีนต่อเกาหลีเหนือจึงอยู่ภายใต้ขอบเขตของการชี้แนะหรือการชี้ชวนเท่านั้น⁵¹ จากท่าทีของจีนเช่นนี้ บรรดาผู้นำจีนก็ตระหนักว่าถ้าการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือล้มเหลว โดยไม่สามารถทำให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ในอนาคตจีนอาจต้องอยู่ร่วมกับเกาหลีที่มีอาวุธนิวเคลียร์ แม้ได้ใช้ความพยายามในการทูตเพื่อยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือแล้ว⁵²

⁴⁹ Zhao, "Chinese North Korea Policy," 104.

⁵⁰ Ted Galen Carpenter and Doug Bandow, *The Korean Conundrum: America's Troubled Relations with North and South Korea* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 82-83.

⁵¹ Horowitz and Ye, "China's Grand Strategy, the Korean Nuclear Crisis and the Six-Party Talks," 74.

⁵² Robert G. Sutter, "China's Approach to North Korea: Seeking Stability and Influence amid Changing Circumstances and Conflicting Imperatives," in *East and South-East Asia: International Relations and Security Perspectives*, ed. Andrew T. H. Tan (London: Routledge, 2013), 60.

แต่เมื่อเกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2006 จีนไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้งในคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อสหรัฐอเมริกาเสนอญัตติคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ แน่ใจว่าการคว่ำบาตรดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อเกาหลีเหนือ เพราะจีนเป็นประเทศหลักที่เกาหลีเหนือทำการค้าด้วย แต่จีนก็มีจุดยืนว่าการคว่ำบาตรดังกล่าวต้องไม่กระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบขึ้นในเกาหลีเหนือหรือเกาหลีเหนือต้องล่มสลาย เหมือนดังที่สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นต้องการ โดยจีนยังยืนยันจุดยืนในการเจรจาหกฝ่ายก็คือ การเป็นผู้ประสานในการดำเนินความพยายามปลดอาวุธเกาหลีเหนือมิใช่การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบในเกาหลีเหนือ⁵³ ดังนั้น ในการดำเนินมาตรการคว่ำบาตรของสหประชาชาติ จึงมักมีการตั้งข้อสังเกตว่ามาตรการดังกล่าวสามารถกดดันให้เกาหลีเหนือเปลี่ยนแปลงท่าที โดยการละทิ้งโครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และการยุติการทดสอบขีปนาวุธได้หรือไม่ เมื่อจีนคือประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญของเกาหลีเหนือ ฉะนั้น ในกรณีที่จีนไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ดำเนินมาตรการที่เคร่งครัด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจึงย่อมมีน้อยตามไปด้วย

รัสเซีย

ส่วนท่าทีของรัสเซียถือว่าอยู่ในลักษณะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้การเจรจาบรรลุเป้าหมาย และการเจรจาหกฝ่ายยังถือว่าเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้รัสเซียกลับเข้ามามีบทบาทในคาบสมุทรเกาหลีอีก ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียต⁵⁴ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเข้ามาถ่วงดุลอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นในภูมิภาค และการไม่ถูกกันออกไปในการเข้ามามีบทบาทในย่านแปซิฟิก⁵⁵ เมื่อมองย้อนไปในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ต้องถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับเกาหลีเหนืออยู่ในลักษณะไม่ราบรื่น ทั้งนี้สืบเนื่องจากรัสเซียได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีใต้ ขณะเดียวกันสนธิสัญญาด้านความมั่นคงกับเกาหลีเหนือ ซึ่งลงนามร่วมกันไว้ในช่วงสงครามเย็น และการทบทวนและลงนามร่วมกันใหม่ในช่วงหลังสงครามเย็นยุค ก็ไม่ได้มีเนื้อหาระบุชัดเจนถึงการที่รัสเซียให้หลักประกันด้านความมั่นคงแก่เกาหลีเหนือเหมือนในช่วงสงครามเย็น

ต่อมาในปลายทศวรรษที่ 1990 วลาดีเมียร์ ปูติน (Vladimir Putin) ได้เข้ามามีบทบาทและเป็นผู้นำการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับเกาหลีเหนือเริ่มกระเตื้องขึ้น ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ประธานาธิบดีปูตินเดินทางเยือนเกาหลีเหนือ และความใกล้ชิดระหว่างรัสเซียกับเกาหลีได้เพิ่มขึ้นในช่วงที่ประธานาธิบดีบุชเข้าดำรงตำแหน่งผู้นำสหรัฐอเมริกา เพราะผู้นำเกาหลีเหนือตระหนักว่า เกาหลีเหนืออาจตกเป็นเป้าหมายในการถูกโจมตีทางทหาร จากการดำเนินนโยบายปราบปรามการ

⁵³ Hui Zhang, "The North Korean Nuclear Test: The Chinese Reaction," *Bulletin of the Atomic Scientists* June 2, 2009, <https://thebulletin.org/2009/06/the-north-korean-nuclear-test-the-chinese-reaction/>.

⁵⁴ Seung-Ho, Joo, "Russia and North Korea, 1992-2006: From Distant Allies to Normal Neighbors," *Korea Observer* 38, no. 1 (Spring 2007): 65-66.

⁵⁵ Leszek Buszynski, "Russia and North Korea: Dilemmas and Interests," *Asian Survey* 49, no. 5 (September-October 2009): 809.

ก่อนการร้ายของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกัน คิมจองอิลในฐานะผู้นำเกาหลีเหนือก็ได้เดินทางเยือนรัสเซีย ดังในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2002 นอกจากเป้าหมายในทางการเมืองที่เกาหลีเหนือต้องการความสนับสนุนจากรัสเซียในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ เกาหลีเหนือก็ยังสามารถใช้ความใกล้ชิดกับจีน เพื่อการถ่วงดุลในการต่อรองด้านเศรษฐกิจกับจีน โดยที่เกาหลีเหนือไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินมากเกินไป⁵⁶

สำหรับจุดยืนของรัสเซียในการเจรจาหกฝ่ายก็คือ การไม่เห็นด้วยที่เกาหลีเหนือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ แต่เมื่อเกาหลีเหนือทดสอบระเบิดนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2006 รัสเซียมองว่าเกาหลีเหนือสามารถดำเนินการทดลองได้ และเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงลงโทษเกาหลีเหนือ รัสเซียแสดงท่าทีสอดคล้องกับจีนในการประณามการกระทำของเกาหลีเหนือ และไม่เห็นด้วยที่สหรัฐอเมริกาจะลงโทษคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ ถัดมาเมื่อเกิดเหตุการณ์เกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2006 รัสเซียเห็นว่าการทดลองไม่อยู่ในระดับรุนแรง และมีความเป็นไปได้ที่การทดลองไม่ประสบความสำเร็จ⁵⁷ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัสเซียได้แสดงจุดยืนว่า การคว่ำบาตรเกาหลีเหนือต้องไม่เป็นการลงโทษ แต่ต้องเป็นการกระตุ้นให้เกาหลีเหนือกลับเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และใช้วิธีการเจรจาในการแก้ไขปัญหา⁵⁸ อย่างไรก็ตาม รัสเซียไม่ได้ใช้สิทธิ์ยับยั้งในคณะมนตรีความมั่นคงในการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ

ดังนั้น การแสดงบทบาทของรัสเซียในการเจรจาหกฝ่าย จึงออกมาในลักษณะการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและการอำนวยความสะดวก ทั้งระหว่างเกาหลีทั้งสอง เกาหลีเหนือกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ในลักษณะของการประนีประนอม เพื่อก่อให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลีและภูมิภาคเอเชียตะวันออก แม้รัสเซียได้แสดงบทบาทในเชิงบวกดังกล่าว แต่ก็ถือว่ายังไม่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายบรรลุเป้าหมาย⁵⁹ ดังที่ทราบกันแล้วว่าตัวแสดงหลักในการเจรจาก็คือ สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในประเด็นที่ขัดแย้งกันอยู่ ซึ่งต่างฝ่ายก็มุ่งให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์สูงสุด

⁵⁶ Ibid., 816.

⁵⁷ Ibid., 822.

⁵⁸ Seung-Ho Joo, "Russia and the North Korean Nuclear Crisis," in *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asian Security*, eds. Seung-Ho Joo and Tae-Hwan Kwak (Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007), 142-143.

⁵⁹ Joo, "Russia and North Korea, 1992-2006," 96.

บทที่ 5

บทสรุปและอภิปรายผล

จากเหตุการณ์ที่เกาหลีเหนือเผชิญในช่วงสงครามเกาหลี ถ้าจีนไม่ส่งกองทหารเข้าร่วมรบ เกาหลีเหนือก็ต้องพ่ายแพ้เกาหลีใต้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและกองกำลังสหประชาชาติ ด้วยเหตุนี้ การที่เกาหลีเหนือไม่มั่นใจการได้รับหลักประกันด้านความมั่นคง จากสหภาพโซเวียตและจีนในยุคหลังสงครามเย็น ในขณะที่ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลียังไม่สิ้นสุด และเกาหลีเหนือมองว่าสหรัฐอเมริกายังคงดำเนินนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จึงถือเป็นหลักประกันความมั่นคง นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังต้องการใช้โครงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ต่อรองประโยชน์ที่จะได้รับจากสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกการคว่ำบาตร ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ถ้าเกาหลีเหนือตกลงยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ เนื่องจากสิ่งดังกล่าวถือเป็นคุณค่าสำคัญสำหรับเกาหลีเหนือ

จากมุมมองของนักสังคมนิยมแล้ว รัฐต่างแสวงหาอำนาจเพื่อหลักประกันในด้านความอยู่รอด โดยในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจสามารถวิเคราะห์ได้ในแง่มุมของการเป็นสิ่งกำหนดอัตลักษณ์ (identity) ของรัฐ อำนาจคือเป้าหมาย (goal) วิธีการ (means) กลไก (mechanism) การแข่งขัน (competition) และสมรรถนะ (capability)¹ เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐ ถ้าฝ่ายที่เกี่ยวข้องตัดสินใจใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา รัฐที่มีอำนาจมากกว่าย่อมมีโอกาสสูงในการได้รับชัยชนะ อย่างไรก็ตาม อำนาจเชิงโครงสร้างรวม ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า รัฐที่มีอำนาจมากกว่าสามารถรบชนะรัฐอ่อนแอสเสมอไป ดังกรณีสหรัฐอเมริกาได้พ่ายแพ้ในสงครามเวียดนาม เนื่องจากผู้นำการเมืองได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยการเมืองภายใน เพราะถ้าประชาชนชนไม่ยอมรับต้นทุนในการทำสงคราม การต่อต้านสงครามย่อมทำให้มหาอำนาจต้องถอนตัวออกจากสงครามไป²

ผลจากการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือภายใต้การเจรจาหกฝ่าย ได้สะท้อนให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจกับรัฐอ่อนแอหรือรัฐขนาดเล็ก ก็ไม่ได้หมายความว่ามหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ กล่าวคือ เกาหลีเหนือยอมยุติการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ โดยไม่ได้รับผลตอบแทน แต่จากการศึกษาเกาหลีเหนือสามารถใช้อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น ซึ่งได้แก่ปัจจัยทางเลือก ความผูกมัด และการควบคุมในการเจรจาต่อรอง และยังทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประนีประนอม อันนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขปัญหา ส่วนอำนาจเชิง

¹ David A. Baldwin, *Power and International Relations: A Conceptual Framework* (Princeton: Princeton University Press 2016), 91-122.

² Andrew Mack, "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict," *World Politics* 27, no. 2 (January 1975): 199-200.

พฤติกรรม ซึ่งก็คือกลยุทธ์ที่ตัวแสดงมุ่งสื่อสารเป้าหมายไปยังฝ่ายตรงข้าม ทั้งในลักษณะการชี้ชวนและการกดดัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์ ดังการขู่ในการลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการขู่ที่จะทำให้เมืองหลวงของเกาหลีใต้กลายเป็นทะเลเพลิง จากความหวั่นเกรงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา ถ้าเกาหลีเหนือมีอาวุธนิวเคลียร์ครอบครอง จึงกลายเป็นแรงกดดันให้สหรัฐอเมริกาต้องเปิดการเจรจากับเกาหลีเหนือ สภาพเช่นนี้จึงเป็นโอกาสให้เกาหลีเหนือกำหนดวาระหรือประเด็นที่ต้องการเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกา เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่เกาหลีเหนือจะไม่กระทำการตามคำขู่³

นอกจากการใช้วิธีการขู่ เกาหลีเหนือยังใช้กลยุทธ์สุ่มเสี่ยงหรือการดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม (brinkmanship) ซึ่งเป็นการเผชิญหน้าที่รัฐหนึ่งทำลายความผูกมัดที่สำคัญของฝ่ายตรงข้าม โดยคาดหวังว่าฝ่ายตรงข้ามจะยอมทำตามหรืออ่อนข้อให้ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้ 1) การมีอยู่ของการคุกคามภายในและหรือภายนอกอย่างรุนแรง และการทำลายความผูกมัดของฝ่ายตรงข้ามมีแนวโน้มสำเร็จ และ 2) ตามการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายตรงข้ามจะยอมถอยจากความผูกมัดเมื่อเกิดการท้าทายขึ้น⁴ การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 จบจนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2017 เป็นจำนวน 6 ครั้ง แสดงให้เห็นว่าเกาหลีเหนือได้ดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม ในการกดดันสหรัฐอเมริกาให้ปรับลดท่าทีในการใช้มาตรการลงโทษเกาหลีเหนือ และเร่งดำเนินการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ เพราะสหรัฐอเมริกาได้ขู่การใช้มาตรการคว่ำบาตรที่เข้มข้นขึ้นต่อเกาหลีเหนือ แต่เมื่อพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ก็พบว่าสหรัฐอเมริกาเลือกดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับ (coercive diplomacy) ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวประกอบด้วยการป้องปราม คือ การขู่ไม่ให้ริเริ่มกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น และการบังคับ (compellence) คือ การขู่ให้ยุติการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดลง และถ้าไม่ปฏิบัติตามคำขู่ก็จะได้รับโทษหรือผลร้าย⁵ แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา กลับไม่สามารถกดดันให้เกาหลีเหนือยินยอมปฏิบัติตามความต้องการ

ประเด็นที่ว่าเมื่อเกาหลีเหนือใช้กลยุทธ์ทดลองนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาก็กลับไม่ใช้มาตรการทหารตอบโต้ เหตุผลก็คือสหรัฐอเมริกาดูตระหนักถึงผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านของเกาหลีเหนือ การคัดค้านจากประชาคมโลก และการต่อต้านจากประชาชนสหรัฐอเมริกา⁶ ดังนั้น เมื่อปัจจัยการควบคุมของสหรัฐอเมริกายังอยู่ในลักษณะเสียเปรียบเกาหลีเหนือ กล่าวคือ เกาหลีเหนือตั้งอยู่ในจุด

³ วิเชียร อินทะสี, "การดำเนินกลยุทธ์ขู่ : ทางสองแพร่งของระบอบในเกาหลีเหนือ." ใน *รัฐศาสตร์: สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย*, วิเชียร อินทะสี และอรไท โสภารัตน์ บรรณาธิการ, (พิษณุโลก : โรงพิมพ์ดาวเงินการพิมพ์, 2557), หน้า 67-68.

⁴ Richard N. Lebow, *Between peace and war: The nature of international crisis* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1981), 61.

⁵ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991).

⁶ วิเชียร อินทะสี, "การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาในวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ," *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช* ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2553): หน้า 15.

ยุทธศาสตร์ และประเทศเพื่อนบ้านต่างมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อภูมิภาค จึงเท่ากับเป็นการลดทางเลือก ในการตัดสินใจที่แน่นอน และการควบคุมของสหรัฐอเมริกา ในการใช้ปฏิบัติการทางทหาร เพื่อยุติวิกฤต⁷

ปัญหาการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ อันเนื่องจากการมีท่าทีที่แตกต่างกันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับเกาหลีเหนือ ได้ทำให้การเจรจาหยุดยั้งไม่ได้เกิดขึ้นอีกนับตั้งแต่ ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันจึงนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ดังในช่วงการนำกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 ไปปฏิบัติ เกาหลีเหนือได้ตำหนิรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และขู่ที่จะยกเลิกความตกลง เพราะสหรัฐอเมริกาไม่ดำเนินกิจกรรมตามความตกลงที่กระทำร่วมกัน ดังเช่นความล่าช้าในการจัดส่งน้ำมันดิบขดเซย ทั้งนี้ก็เนื่องจากการขัดขวางของสมาชิกพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งมีเสียงข้างมากในรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาลประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ที่มีความเชื่อว่าเกาหลีเหนือจะล่มสลายเหมือนประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในไม่ช้า จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามความตกลง⁸ ประเด็นนี้จึงสอดคล้องกับมุมมองที่ว่า ความไว้วางใจ (trust) อันเป็นความเชื่อที่อีกฝ่ายหนึ่งน่าไว้วางใจ ย่อมนำมาซึ่งความร่วมมือกัน แต่กรณีความไม่ไว้วางใจ (mistrust) อันเป็นความเชื่อที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่น่าไว้วางใจ หรือไม่ก็ชอบแสวงหาประโยชน์แต่ฝ่ายเดียว ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกัน⁹ ดังนั้น เมื่อเกาหลีเหนือเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ยึดมั่นตามความตกลง โดยไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคงและยังไม่ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร เกาหลีเหนือจึงได้ปรับท่าทีใน ค.ศ. 2015 โดยยืนยันว่าการที่เกาหลีเหนือจะละทิ้งโครงการนิวเคลียร์เหมือนดังที่ลิเบียกระทำคงเป็นไปไม่ได้ เพราะเมื่อลิเบียยุติโครงการนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคง รวมทั้งไม่ปรับปรุงความสัมพันธ์ การมีอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นหลักประกันไม่ให้เกาหลีเหนือถูกรุกรานจากภายนอก¹⁰

สำหรับท่าทีของจีนในการเจรจาหยุดยั้ง จีนต้องการให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ โดยยึดแนวทางสันติ คัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตร และการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา เพราะความหวั่นเกรงการล่มสลายของเกาหลีเหนือ และการเกิดสงครามเกาหลีครั้งใหม่ แต่เมื่อเกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ครั้งแรกใน ค.ศ. 2006 จีนเริ่มเปลี่ยนท่าทีเป็นไม่คัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตร ส่วนท่าทีของรัสเซียถือว่าอยู่ในลักษณะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้การเจรจาบรรลุเป้าหมาย และการเจรจาหยุดยั้งยังถือเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้รัสเซียกลับเข้ามามีบทบาทในคาบสมุทรเกาหลีอีก ภายหลัง

⁷ Samuel S. Kim, "Northeast Asia in the Local-Regional-Global Nexus: Multiple Challenges and Contending Explanations," in *The International Relations of Northeast Asia*, ed. Samuel S. Kim (Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2004), 26-27.

⁸ Selig S. Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002), 226-227.

⁹ Andrew H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 2005), 3-5.

¹⁰ วิเชียร อินทะสี, "มุมมองด้านความมั่นคงของเกาหลีใต้ อดีตและปัจจุบัน," *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษาศึกษา* ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 121.

การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ส่วนญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดของสหรัฐอเมริกา ถือว่าดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ในช่วงที่เกาหลีใต้มีนักการเมืองแนวก้าวหน้าเป็นผู้นำ แนวนโยบายของเกาหลีใต้มีลักษณะไม่ค่อยสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกานัก โดยเฉพาะในช่วงที่ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) หันมาดำเนินนโยบายเชิงก้าวร้าวต่อเกาหลีเหนือ .

เนื่องจากวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือเริ่มต้นในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดไม่นานนัก แต่วิกฤตดังกล่าวยังคงดำรงอยู่มาถึงทศวรรษที่ 2010 ในบางช่วงของความขัดแย้ง นับว่ามีความเสี่ยงสูงในการเกิดสงคราม ถ้าผู้นำการเมือง นักการทูต และนักยุทธศาสตร์ประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการเกิดสงครามผิดพลาด แม้การเจรจาแก้ไขปัญหาวิกฤตได้บรรลุข้อตกลง แต่การปฏิบัติตามข้อตกลงกลับเผชิญปัญหา เนื่องจากคู่กรณีหลักของความขัดแย้งไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประเด็นที่ตัวแสดงซึ่งเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี ต้องริเริ่มหรือกระทำควบคู่กันไปกับการเจรจาก็คือการดำเนินมาตรการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน (confidence building measure) ระหว่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ และญี่ปุ่นกับเกาหลีเหนือ โดยอาจเริ่มต้นจากประเด็นการร่วมมือกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ ในการสืบค้นทหารสหรัฐอเมริกาซึ่งสูญหายระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ (missing in action) ในช่วงสงครามเกาหลี การแลกเปลี่ยนด้านการกีฬา การศึกษา และวัฒนธรรมระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ และการร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีเหนือ ในการแก้ไขปัญหาการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่น ถ้าการร่วมมือในประเด็นเหล่านี้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ก็ย่อมเป็นพื้นฐานของความไว้วางใจและการแก้ไขปัญหาในประเด็นที่ซับซ้อนต่อไป โดยเฉพาะการลดความเสี่ยงในการเกิดสงคราม และการสร้างสันติภาพขึ้นในคาบสมุทรเกาหลี

บรรณานุกรม

- ฉันทิมา อ่องสุรักษ์. *นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา 2001-2004: หลักการบุข*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- วิเชียร อินทะสี. “ความขัดแย้งในประเด็นทางนิวเคลียร์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ.” *รัฐศาสตร์สาร* 23 (2545): 207-229.
- . *การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกา ในกรณีความขัดแย้งกับเกาหลีเหนือในช่วงหลังสงครามเย็น (รายงานผลการวิจัย)*. ปทุมธานี : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- . “การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาในวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ.” *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช* ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2553): หน้า 5-17.
- . “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี.” ใน *เอเชียรายปี จับชีพจร 2553/2010*, ณัฐพจน์ ยืนยง, ดลยา เทียนทอง และสมาน เหล่าดำรงชัย บรรณาธิการ, หน้า 83-106. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- . “สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี.” ใน *เอเชียรายปี จับชีพจร 2554/2011*. สุภาศัพท์พรณ ตั้งตรงไพโรจน์ ณัฐพจน์ ยืนยง และศราวุฒิ อารีย์ บรรณาธิการ, หน้า 79-96. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- . “การดำเนินกลยุทธ์ : ทางสองแพร่งของระบอบในเกาหลีเหนือ.” ใน *รัฐศาสตร์ : สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย*, วิเชียร อินทะสี และอรไท โสภารัตน์ บรรณาธิการ, หน้า 64-83. พิษณุโลก : โรงพิมพ์ดาวเงินการพิมพ์, 2557.
- . “มุมมองด้านความมั่นคงของเกาหลีใต้ อดีตและปัจจุบัน.” *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษ* ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 99-128.
- Akaha, Tsuneo. “Japan and the Recurrent Nuclear Crisis.” In *North Korea Policy: Japan and the Great Power*, edited by Linus Hagstrom and Marie Soderberg, 19-37. London: Routledge, 2006.
- Ahn, JH. “Rodong Sinmun Blasts ‘Bastard’ Lee Myung-bak over Memoir.” *NK.News.ORG* February 11, 2015, <https://www.nknews.org/2015/02/rodong-sinmun-lee-myung-bak/>.
- Ahn, Yinhay. “North Korea in 2002: A Survival Game.” *Asian Survey* 43, no. 1 (January-February 2003): 49-63.
- Associated Press. “North Korea Cuts Peace Hotline as South Begins Military Drills.” *Guardian*, Monday 11, 2013. <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/11/north-korea-cuts-peace-hotline>.
- Auslin, Michael R. “Japanese Perspectives on the Six-Party Talks and the North Korean

- Nuclear Crisis." In *Tomorrow's Northeast Asia (Joint U.S.-Korea Academic Studies Volume 21)*, edited by Nicole M. Finnemann, Sarah Howe, Abraham Kim and Florence Lowe-Lee, 195-205. Washington, D.C.: Korea Economic Institute, 2011.
- Baldwin, David A. *Power and International Relations: A Conceptual Framework*. Princeton: Princeton University Press, 2016.
- Ballabio, Roberta. "Collective Security, a European Experience: The Italian Approach Based on Engagement with the DPRK." In *Korea and East Asia: The Stony Road to Collective Security*, edited by Rudiger Frank and John Swenson-Wright, 41-58. Leiden: Brill, 2013.
- BBC. "North Korea Suspends Works at Kaesong Industrial Zone." April 8, 2013. <https://www.bbc.com/news/world-asia-22065348>.
- . "US and South Korea Agree THADD Missile Defence Deployment." July 8, 2016. <https://www.bbc.com/news/world-asia-36742751>.
- Bercovitch, Jacob and Mikio Oishi. *International Conflict in the Asia-Pacific: Patterns, Consequences and Management*. London: Routledge, 2010.
- Betts, Richard K. "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War." *International Security* 18, no. 3 (Winter 1993-1994): 34-77.
- Bleiker, Roland. "A Rogue Is a Rogue: U.S. Foreign Policy and the Korean Nuclear Crisis." *International Affairs* 79, no. 4 (July 2003), 719-737.
- Bluth, Christoph. *Crisis on the Korean Peninsula*. Washington, D. C.: Potomac Books, 2011.
- Burke, Anthony, Katrina Lee-Koo and Matt McDonald. *Ethics and Global Security: A Cosmopolitan Approach*. London: Routledge, 2014.
- Buszynski, Leszek. "Russia and North Korea: Dilemmas and Interests." *Asian Survey* 49, no. 5 (September-October 2009): 809-830.
- . *Negotiating with North Korea: The Six Party Talks and the Nuclear Issue*. London: Routledge, 2013.
- Buzo, Adrian. *The Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea*. St. Leonards: Allen & Unwin, 1999.
- Carpenter, Ted Galen and Doug Bandow. *The Korean Conundrum: America's Troubled Relations with North and South Korea*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- China Daily*. "China Urges to Pave Way for Six-Party Talks." November 21, 2014. http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-11/21/content_18956922.htm.
- Choe, Sang-hun. "North Korea Destroys Tower at Nuclear Site." *New York Times*, June 28, 2008. <https://www.nytimes.com/2008/06/28/world/asia/28korea.html>.

- . "South Korea to Shut Joint Factory Park, Kaesong, over Nuclear Test and Rocket." *New York Times*, February 10, 2016.
<https://www.nytimes.com/2016/02/11/world/asia/north-south-korea-kaesong.html>.
- Chung, Min-uck. "North Korea Should Drop Nuclear Programs." *Korea Times*, January 6, 2014.
http://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2019/03/103_149255.html.
- Cirincione, Joseph, John B. Wolfsthal and Miriam Rajkumar. *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.
- Cooper, Helene. "U.S. Declares North Korea off Terror List." *New York Times*, October 12, 2008. <https://www.nytimes.com/2008/10/13/world/asia/13terror.html>.
- Cummings, Bruce. "Nuclear Imbalance of Terror: The American Surveillance Regime and North Korea's Nuclear Program." In *The Nuclear Non-Proliferation Regime: Prospects for the 21st Century*, edited by Raju G. C. Thomas. 207-242. New York: St. Martin's Press Inc., 1998.
- . *North Korea: Another Country*. New York: The New Press, 2004.
- . "Decoupled from History: North Korea in the 'Axis of Evil.'" In *Inventing the Axis of Evil: The Truth about North Korea, Iran, and Syria*, edited by Ervand Abrahamian, Bruce Cummings, and Moshe Ma'oz. New York: The New Press, 2004.
- Demetriou, Danielle. "Tensions Soar as North Korea Fires Submarine-Based Missile." *Telegraph*, July 9, 2016. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/09/north-korea-reported-to-have-test-fired-submarine-launched-missi/>.
- Dietrich, John W. *The George W. Bush Foreign Policy Reader: Presidential Speeches with Commentary*. Armonk: M.E. Sharpe, 2005.
- DiFillippo, Anthony. *US-Japan-North Korea Security Relations: Irrepressible Interests*. London: Routledge, 2012.
- Doyle, Michael W. "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs." *Philosophy & Public Affairs* 12, no. 3 (Summer 1983): 205-235.
- Dunne, Timothy. "Realism." In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, edited by John Baylis and Steve Smith, 109-124. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Fox News. "U.S. Removes North Korea from Terrorism List." October 11, 2008.
<https://www.foxnews.com/story/u-s-removes-north-korea-from-terrorism-list>.
- Gamble, Andrew. "The Politics of Deadlocks." In *Deadlocks in Multilateral Negotiations*, edited by Amrita Narlikar, 25-46. New York: Cambridge University Press, 2010.

- George, Alexander L. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991.
- Habeeb, William Mark. *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1988.
- Habeeb, William M. "US-Egyptian Aid Negotiations in the 1980s and 1990s." In *Power and Negotiation*, edited by William I. Zartman and Jeffrey Z. Rubin, 81-105. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- Han, Yong-Sup. "An Arms Control Approach to Building a Peace Regime on the Korean Peninsula: Evaluation and Prospects." In *Peace Regime Building on the Korean Peninsula and Northeast Asian Security Cooperation*, edited by Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo, 45-62. London: Routledge, 2010.
- Harnisch, Sebastian. "U.S.-North Korean Relations under the Bush Administration: From 'Slow Go' to 'No Go.'" *Asian Survey* 42, no. 6 (November-December 2002): 856-882.
- Harrison, Selig, S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Hassig, Ralph C. and Kongdan Oh. "The Twin Peaks of Pyongyang." *Orbis: A Journal of World Affairs* 50, no. 1 (Winter 2006): 5-21.
- Hathaway, Robert M. "Just Whose Side Is Time On?: North Korea and George W. Bush, 2001-4." *Journal of Asian and African Studies* 42 no. 3, 4 (June 2007): 263-282.
- Hayes, Peter. "American Nuclear Hegemony in Korea." *Journal of Peace Research* 25, no. 4 (December 1988): 351-364.
- Henriksen, Thomas H. *America and the Rouge States*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Horowitz, Shale and Min Ye. "China's Grand Strategy, the Korean Nuclear Crisis and the Six-Party Talks." *Pacific Focus* 21, no. 2 (Fall 2006): 45-79.
- . "Keeping Instability at Bay: China's post-Deng Leaders and the Korean Crisis." *Korea Observer* 39, no. 4 (Winter 2008): 603-629.
- Hwang, Wonjae. *South Korea's Changing Foreign Policy: The Impact of Democratization and Globalization*. Lanham: Lexington Books, 2017.
- Intasi, Wichian. "Comparison of the First and Second North Korea's Nuclear Dispute." *Comparative Asia-Pacific Studies* 1, No. 4, (2006): 99-125.
- . "North Korea's Nuclear Disputes: How a Small Powers Bargains on Great Powers." Paper prepared for presentation at the World Congress for Korean Studies hosted by the Korean Political Science Association, August 23-25, 2006, Busan, Korea.
- International Crisis Group. "North Korea: Where Next for the Nuclear Talks?" *ICG Asia Report*

no. 87, November 2004.

Jeffries, Ian. *North Korea, 2009-2012: A Guide to Economic and Political Developments*. London: Routledge, 2013.

Jeong, Hyung-gon. "The Impact of Strengthened North Korea-China Economic Cooperation." *Korea Focus* 14, No. 1 (Spring 2006): 66-74.

Joo, Seung-Ho. "Russia and North Korea, 1992-2006: From Distant Allies to Normal Neighbors." *Korea Observer* 38, no. 1 (Spring 2007): 65-100.

—. "Russia and the North Korean Nuclear Crisis." In *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asian Security*, edited by Seung-Ho Joo and Tae-Hwan Kwak, 133-149. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007.

Kang, Eliot C. S. "North Korea's International Relations: The Successful Failure?" In *The International Relations of Northeast Asia*, edited by Samuel S. Kim, 281-299. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004.

KBS World Radio. "US, Russia Start Talks on Reviving Six-Party Talks." May 26, 2016. <http://www.world.kbs.co.kr> (February 3, 2017).

Kegley, Jr., Charles W. and Shannon L. Blanton. *World Politics Trend and Transformations*. Boston: Bedford/St. Martin's, 2011.

Kerr, Paul. "News Analysis: North Korea: Are the Six-Party Nuclear Talks Dead?" *Arms Control Today*, September 2006. https://www.armscontrol.org/act/2006_09/NewsAnalysis.

Kil, Byung-ok. *Security Policy Dynamics: Effects of Contextual Determinants to South Korea*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2001.

Kim, Hakjoon. "Sunshine or Thunder? Tension between the Kim and Bush Administrations in Historical Perspective." *Korea Observer* 34, no. 1 (Spring 2003): 1-40.

Kim, Hong Nack. "Japanese-North Korean Relations under the Koizumi Government." In *North Korea: The Politics of Regime Survival*, edited by Kihl Young Whan and Hong Nack Kim, 161-82. Armonk: M.E. Sharpe, 2006.

Kim, Hong Nack and Jack L. Hammersmith. "Japanese-North Korean Relations after the Second Pyongyang Summit of 2004." *North Korean Review* 4, no. 1 (Spring 2008), 74-90.

Kim, Jack. "North Korea on Combat Alert as U.S., South Hold Drills." *Reuters* March 8, 2010. <http://www.reuters.com>.

Kim, Jack and Louis Charbonneau. "North Korea Threatens Nuclear Strike, U.N. Expands." *Reuters*, March 7, 2013. <https://www.reuters.com/article/us-korea-north-attack/north-korea-threatens-nuclear-strike-u-n-expands-sanctions-idUSBRE9260BR20130307>.

- Kim, Jung-eun, Madison Park and Barbara Starr. "North Korea Fires Two Missiles, South Korea Says." *CNN*, June 22, 2016. <https://edition.cnn.com/2016/06/21/asia/north-korea-missile/index.html>.
- Kim, Samuel S. "The Two Koreas and World Order." In *Korea and the World: Beyond the Cold War*, edited by Young Whan Kihl, 29-65. Boulder: Westview, 1994.
- . "North Korea in 1994: Brinkmanship, Breakdown, and Breakthrough." *Asian Survey* 35, no. 1 (January 1995), 13-27.
- . "Northeast Asia in the Local-Regional-Global Nexus: Multiple Challenges and Contending Explanations." In *The International Relations of Northeast Asia*, edited by Samuel S. Kim, 3-61. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2004.
- . "Sino-North Korean Relations in the Post-Cold War World." In *North Korea: The Politics of Regime Survival*, edited by Young Whan Kihl and Hong Nack Kim, 183-202. Armonk: M.E. Sharpe, 2006.
- Kim, Tong. "Denuclearization and Normalization of Washington-Pyongyang Relations." *Vantage Point* 3, No. 8 (August 2007.): 9-13.
- Klingner, Bruce. "Banco Delta Asia Ruling Complicates North Korean Nuclear Deal." *Heritage Foundation*, March 15, 2007. <https://www.heritage.org/asia/report/banco-delta-asia-ruling-complicates-north-korean-nuclear-deal>.
- Korean Central News Agency. "Foreign Ministry Spokesman Holds Some Forces Accountable for Delayed Implementation of Agreement." November 13, 2008. <http://www.kcna.co.jp>.
- . "DPRK Foreign Ministry's Spokesman Dismisses U.S. Wrong Assertion." January 13, 2009, <http://www.kcna.co.jp>.
- Kwak, Tae-Hwan. "The Denuclearization of the Korean Peninsula through the Six-Party Talks." *North Korea and Security Cooperation in Northeast Asia*, edited by Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo, 9-30. Surrey: Ashgate, 2014.
- Kydd, Andrew H. *Trust and Mistrust in International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Lamy, Steven L. "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-Realism and Neo-Liberalism." In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, edited by John Baylis and Steve Smith, 205-224. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Lee, Je-hun and Kim Jin-cheol. "Minister Claims 70% of Kaesong complex went to North's Weapons Programs." *Hankyoreh*, February 15, 2016. http://english.hani.co.kr/arti/english%20edition/e_northkorea/730408.html.

- Lee, Keum-Soon et al. *White Paper on Human Rights in North Korea 2004*. Seoul: Korea Institute for National Unification, 2004.
- Lebow, Richard N. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1981.
- Litwak, Robert S. *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 2000.
- Mack, Andrew. "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict." *World Politics* 27, no. 2 (January 1975): 175-200.
- . "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula." *Asian Survey* 33, no. 4 (April 1993): 339-359.
- Mahbubani, Kishore. "Multilateral Diplomacy." In *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, edited by Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, 248-262. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- MaCurry, Justin. "South Korea to Withdraw Last Workers from Kaesong Joint-Venture with North." *Guardian*, April 29, 2013.
<https://www.theguardian.com/world/2013/apr/29/south-korea-workers-venture-north>.
- Mazarr, Michael J. "Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation Lessons from North Korea." *International Security* 20, no. 2 (Autumn 1995): 92-122.
- McCurry, Justin and Michel Safi. "North Korea Claims Successful Hydrogen Bomb Test in 'Self-Defense against US.'" *Guardian*, January 6, 2016.
<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/06/north-korean-nuclear-test-suspected-as-artificial-earthquake-detected>.
- Mearsheimer, John J. "Strategies for Survival." In *Perspectives on World Politics*, edited by Richard Little and Michael Smith, 62-71. London: Routledge, 2006.
- . "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19, No. 3 (1994/95): 5-49.
- Mingst, Karen A. *Essentials of International Relations*. New York: W. W. Norton & Company, 2008.
- Munroe, Tony and Ben Blanchard. "North Korea's Neighbors Push to Resume Six-Party Talks." *Reuters*, March 26, 2016. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-southkorea-talks/north-koreas-neighbors-push-to-resume-six-party-talks-idUSKBN0MM1342015032>.
- Nam, Sung-wook. "Impact of Pyongyang's Nuclear Test and Outlook: Can We Coexist with Nuclear-Armed North Korea?" *Korea Focus* 14, No. 4 (Winter 2006):

126-134.

- Narlikar, Amrita. "The Politics of Deadlock." In *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, edited by Amrita Narlikar, 25-46. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Nebehay, Stephanie. "North Korea Presses Direct Nuclear Talks with U.S." *Reuters* March 2, 2010. <http://www.reuters.com>.
- Niksch, Larry A. "North Korea's Weapons of Mass Destruction." In *North Korea: The politics of Regime Change*, edited by Young Whan Kihl and Hong Nack Kim, 97-117. Armonk: M.E. Sharpe, 2006.
- Noland, Marcus. "Economic Strategies for Reunification." In *Korea's Future and the Great Powers*, edited by Nicholas Eberstadt and Richard J. Ellings, 191-228. Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2001.
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Indianapolis: Basic Books, 2001.
- Oh, Kongdan and Ralph C. Hassig. *North Korea through the Looking Glass*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Park, Geun-hye. "A New Kind of Korea: Building Trust between Seoul and Pyongyang." *Foreign Affairs* 90, no. 5 (September-October 2011): 13-18.
- Park, Kyung-Ae. "North Korea in 2004: From Brisk Diplomacy to Impasse." *Asian Survey* 45, no. 1 (January-February 2005), 14-20.
- Pinkston, Daniel A. and Clint Work. "Park Geun-hye's Visit and the US-ROK Alliance." *Diplomatic*, October 26, 2015. <https://thedi diplomat.com/2015/10/park-geun-hyes-visit-and-the-us-rok-alliance/>.
- Pollack, Jonathan D. *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2011.
- Report of an Independent Task Force. *Meeting the North Korean Nuclear Challenge*. New York: The Council on Foreign Relations, 2003.
- Reuters*. "North Korea's Neighbors Push to Resume Six-Party Talks." March 26, 2015. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-southkorea-talks/north-koreas-neighbors-push-to-resume-six-party-talks-idUSKBN0MM13420150326>.
- Roehrig, Terence. "Restraining the Hegemony: North Korea, the United States and Asymmetrical Deterrence." *Pacific Focus* 20, no. 2 (Fall 2005): 7-51.
- Quinones, Kenneth C. "The United States in North Korean Foreign Policy." In *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy*, edited by Byung Chul Koh, 91-131. Seoul: Kyungnam University Press, 2004.
- Quinones, Kenneth C. and Joseph Tragert. *Understanding North Korea*. New York: Penguin Alpha Books, 2004.

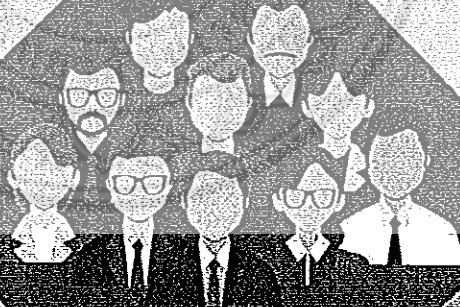
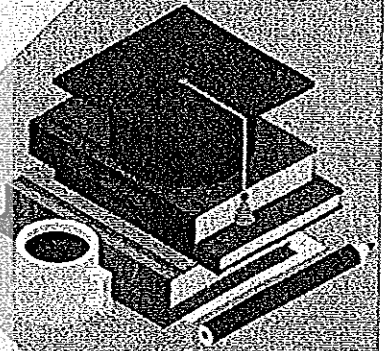
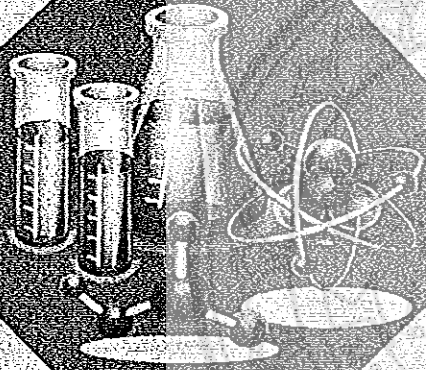
- Safronov, Ivan, Andrey Ivanov and Peter Yozh. "North Korea's Power Checked." *Kommersant (Russia's Daily Online)*, October 11, 2006. <http://www.kommersant.com>.
- Sagan, Scott D. "Rethinking the Causes of Nuclear Proliferation: Three Models in Search of a Bomb." In *The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, U.S. Interests and the World Order*, edited by Victor A. Utgoff, 17-50. Cambridge: The MIT Press, 2000.
- . "More Will Be Worse." In *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Reviewed; with New Section on India and Pakistan, Terrorism and Missile Defense*. Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz (auth). New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2003.
- Samore, Gary et al. *North Korea's Weapons Programmes: A Net Assessment*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2004.
- Scalapino, Robert A. "The Foreign Policy of North Korea." In *North Korea Today*, edited by Robert A. Scalapino. New York: Frederick A. Praeger Publisher, 1963.
- Scobell, Andrew. "China and Inter-Korean Relations: Beijing as Balancer." In *Inter-Korean Relations: Problems and Prospects*, edited by Samuel S. Kim, 81-96. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Security Council, United Nations*. "Security Council Condemns Nuclear Test by Democratic People's Republic of Korea, Unanimously Adopting Resolution 1718 (2006)." October 14, 2006. <http://www.un.org>.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- . "North Korean Nuclear Brinkmanship, 1993-94 and 2002-03." In *North Korea and the World: Explaining Pyongyang's Foreign Policy*, edited by Koh Byung Chul, 35-60. Seoul: Kyungnam University Press, 2004.
- . "Primer—North Korea, South Korea and the United States: Reading between the Lines of the Cheonan Attack." *Bulletin of the Atomic Scientists* 66, no. 5 (2010): 35-44.
- Smith, Edward. "The Tradition Routes to Security: Realism and Liberalism." In *International Security Studies: Theory and Practice*, edited by Peter Hough, Shahin Malik, Andrew Moran and Bruce Pilbeam, 12-30. New York: Routledge, 2015.
- Smith, Hazel. *North Korea: Markets and Military Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Snyder, Scott. "North Korea's Challenge of Regime Survival: Internal Problems and Implications for the Future." *Pacific Affairs* 73, no. 4 (Winter 2000-2001): 517-533.

- . "Envisioning a Northeast Security Framework: The Korean Peninsula." In *Towards a Northeast Asian Security Community: Implications for Korea's Growth and Economic Development*, edited by Bernhard Seliger and Werner Pascha, 27-38. New York: Springer, 2011.
- Snyder, Scott A. "China's Persistent Support for the Six-Party Talks." *The Atlantic*, September 19, 2013. <https://www.theatlantic.com/china/archive/2013/09/chinas-persistent-support-for-the-six-party-talks/279827/>.
- Son, Key-young. "Japan's Responses to Actors outside the Boundaries of International Society: 'Rouge States' and North Korea's Nuclear Threats." In *Decoding Boundaries in Contemporary Japan: The Koizumi Administration and Beyond*, edited by Glenn D. Hook, 59-78. London: Routledge, 2011.
- Starkey, Brigid, Mark A. Boyer and Jonathan Wilkenfeld. *International Negotiation in a Complex World*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2015.
- Suh, Dae-Sook. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.
- Sutch, Peter and Juanita Elias. *International Relations: The Basics*. London: Routledge, 2007.
- Sutter, Robert G. "China's Approach to North Korea: Seeking Stability and Influence amid Changing Circumstances and Conflicting Imperatives." In *East and South-East Asia: International Relations and Security Perspectives*, edited by Andrew T. H. Tan, 56-65. London: Routledge, 2013.
- Telegraph*. "North Koreans Destroy Effigy of South Korean President Lee Myung-bak." April 28, 2012. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/northkorea/9233337/North-Koreans-destroy-effigy-of-South-Korean-president-Lee-Myung-bak.html>.
- The International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2005-2006*. London: The International Institute for Strategic Studies, 2005.
- The U.S. Department of State*. "Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks Beijing, September 19, 2005." <http://www.state.gov>.
- Valencia, Mark J. *The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia*. London: The National Institute for Strategic Studies, 2005.
- Walker, Ronald A. *Multilateral Conference: Purposeful International Negotiation*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

- . "More Will Be Better." In *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Reviewed; with New Section on India and Pakistan, Terrorism and Missile Defense*. Scott D. Sagan and Kenneth N. Waltz (authors). New York: W.W. Norton & Company, Inc., 2003.
- Wang, Yiwei. "China's Role in Dealing with the North Korean Nuclear Issue." *Korea Observer* 36, no. 3 (Autumn 2005): 465-488.
- Washington Post*. "Joint Statement: Six-Party Talks on N. Korea Disarmament." February 13, 2007. <http://www.washingtonpost.com>.
- Weissmann, Mikael. *The East Asian Peace: Conflict Prevention and Informal Peacebuilding*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Wit, Joel S., Daniel B. Poneman and Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004.
- Wong, Catherine. "North Korea Dismisses Restarting Stalled Six-Party Talks on Its Nuclear Weapons Program." *South China Morning Post*, June 23, 2016. <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/1980008/north-korea-dismisses-restarting-stalled-six-party>.
- Xinhua. "China Urges to Pave Way for Six-Party Talks." *China Daily*, November 21, 2014. http://www.chinadaily.com.cn/world/2014-11/21/content_18956922.htm.
- Xinhua News Agency. "DPRK Wants to Exclude Japan from Nuclear Talks." *China.Org.CN*, December 7, 2008. http://www.china.org.cn/international/2008-12/07/content_16910366.htm.
- Zhao, Quansheng. "Chinese North Korea Policy: A Secondary Role for Japan." In *North Korea Policy: Japan and the Great Powers*, edited by Linus Hagstrom and Marie Soderberg, 95-111. London: Routledge, 2006.
- Zhang, Hui. "The North Korean Nuclear Test: The Chinese Reaction." *Bulletin of the Atomic Scientists*, June 2, 2009. <https://thebulletin.org/2009/06/the-north-korean-nuclear-test-the-chinese-reaction/>.



รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการและการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ
“มสธ.วิจัย” ประจำปี 2562



จัดทำโดย

สถาบันวิจัยและพัฒนา

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

วันที่ 18 มีนาคม 2562

สำนักเอกสาร

ณ ห้องประชุมใหญ่ อาคารพิทยพัฒน์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

(นายศิษย์ อันทะลี)



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
กลุ่มสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์	
35 ความเหนื่อยหน่ายของพยาบาลวิชาชีพโรงพยาบาล ชุมชนแห่งหนึ่ง	กัลยาณี โนนินทร์ 480
36 การประเมินการเปิดรับข่าวสาร การรับรู้และภาพลักษณ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช	ไพบูรณ์ คณะชนทรพัรร์ค 492
37 การแก้ไขวิกฤตนิ่วเคลียร์เกาหลีเหนือภายใต้ การเจรจาหกฝ่าย	วิเชียร อินทะสี 512
38 รูปแบบการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กที่มี ประสิทธิผลในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช	โสภณา สุดสมบูรณ์ 528
39 ความคิดเห็นของผู้ปกครองที่มีต่อการให้บริการด้าน โภชนาการสำหรับเด็กปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลลำเลียง อำเภอกะบุรี จังหวัดระนอง	ศิริรัตน์ พัดเวช 542
40 การวิเคราะห์มูลค่าเศรษฐกิจของระบบนิเวศป่าชายเลน ในจังหวัดสมุทรสงคราม	นิตยา ไร่เลิศฤทธิ์ 557
41 การเพิ่มประสิทธิภาพในการรับจ่ายสินค้า	นิตยา พูลผล 569
42 การพยากรณ์ดัชนีราคาผู้บริโภคของประเทศไทย โดยแบบจำลอง ARIMA และแบบจำลอง ARIMA-X	โรม ตระกูลโกศล 579
43 การซื้อหุ้นคนเพื่อการบริหารทางการเงินและการ เปิดเผยข้อมูลในรายงานทางการเงิน บริษัท บางกอก แลนด์ จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด	ชมชไม พงศ์ศรีโรจน์ 594
44 ผลกระทบจากการใช้บริการด้าน LOGISTICS ไม่ต่อเนื่องของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ต่อผู้ใช้บริการกรณีตัวแทนเจ้าของเรือ	ธนนพัชร กลิ่นขจร 606

Handwritten signature and stamp at the bottom right of the page.



การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือภายใต้การเจรจาหกฝ่าย

The Settlement of the North Korean Nuclear Crisis through the Six-Party Talks

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิเชียร อินทะสี

Assistant Professor Wichian Intasi, Ph.D.

ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Narasuan University

Corresponding author, E-mail: wichiansi@gmail.com

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 เริ่มต้นขึ้นใน ค.ศ. 2002 การเจรจาหกฝ่ายซึ่งประกอบด้วย เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ได้เป็นเวทีในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การแก้ไขกลับยังไม่บรรลุเป้าหมาย ยิ่งไปกว่านั้น เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์แล้ว 6 ครั้ง ซึ่งครั้งสุดท้ายใน ค.ศ. 2017 การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย และ 2) สาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมายในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ผลการศึกษาพบว่า การเจรจาหกฝ่ายเป็นการเจรจาอสมมาตร เนื่องจากเกาหลีเหนือมีสถานะเป็นรัฐอ่อนแอ เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาที่เป็นมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม เกาหลีเหนือสามารถใช้กลยุทธ์ในการต่อรองจนนำไปสู่ความตกลงด้านนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2005 โดยสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันด้านความมั่นคงและการยุติการคว่ำบาตรเพื่อแลกกับการที่เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติตามข้อตกลงกลับไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันในประเด็นการตรวจสอบ เกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาจึงได้กลับมาใช้กลยุทธ์กดดันแต่ละฝ่าย ยิ่งไปกว่านั้น ความไม่ไว้วางใจระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือยังถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ไขวิกฤต

คำสำคัญ: การแก้ไขวิกฤต, วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ, การเจรจาหกฝ่าย, การเจรจาอสมมาตร

วิเชียร อินทะสี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



Abstract

Since the second North Korean nuclear crisis erupted in 2002, six-party talks commenced, comprising North Korea, South Korea, Japan, China, Russia and the United States. The talks were designed to provide a multilateral forum to solve the crisis. However, the nuclear crisis is not resolved. North Korea, moreover, has conducted six nuclear tests, the last in 2017. This study aimed 1) to explore the settlement of the North Korean nuclear crisis through the six-party talks; and 2) to investigate why the talks have been unable to solve the crisis. The study suggested 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 promise 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 the United States and North Korea remains a major stumbling block to solving the nuclear crisis.

Keywords: settlement of crisis, North Korean nuclear crisis, six-party talks, asymmetric negotiation

บทนำ

วิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรกเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เมื่อทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) หรือไอเออีเอ (IAEA) เกิดข้อสงสัยว่าเกาหลีเหนืออาจสกัดสารพลูโตเนียม (plutonium) จากแท่งเชื้อเพลิงที่ใช้แล้วจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เพื่อใช้สร้างอาวุธนิวเคลียร์ จึงขอตรวจสอบอุปกรณ์และสถานที่ต้องสงสัย แต่เกาหลีเหนือปฏิเสธ รวมทั้งการแสดงเจตนาสมัครใจในการขอลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation Treaty-NPT) จึงทำให้สถานการณ์ตึงเครียดยิ่งขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงได้เข้าแทรกแซง และพิจารณาถึงการใช้มาตรการบังคับต่อเกาหลีเหนืออย่างไรก็ตาม สถานการณ์ผ่อนคลายลง เมื่ออดีตประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) พบปะประธานาธิบดีคิมอิลซ็อง (Kim Il-sung) ที่กรุงเปียงยาง ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1994 และนำไปสู่การเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ เพื่อแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์ดังกล่าว ในที่สุดสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือได้ลงนามในกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ (Agreed Framework) โดยมีสาระสำคัญ คือ สหรัฐอเมริกาจะจัดหา

สำนักงานแห่ง


(ชื่อ นามสกุล อักษรย่อ)



เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำเบา (light water reactor-LWR) ให้แก่เกาหลีเหนือ เพื่อแลกกับการที่เกาหลีเหนือหยุดเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าไปดูแล รวมทั้งเกาหลีเหนือจะยังคงเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

ต่อมาในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 ได้เกิดวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 ขึ้น เมื่อสหรัฐอเมริกา กล่าวหาเกาหลีเหนือว่ายังคงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ อันเป็นผลให้องค์การพัฒนาพลังงานในคาบสมุทรเกาหลี (Korean Peninsula Energy Development Organization-KEDO) ซึ่งทำหน้าที่จัดส่งน้ำมันดิบขดเคซอให้แก่เกาหลีเหนือตามกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ ยุติการจัดส่งน้ำมัน เกาหลีเหนือจึงตอบโต้ด้วยการลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และตั้งให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) ออกนอกประเทศ เพื่อแก้ไขวิกฤตดังกล่าว สหรัฐอเมริกาได้เสนอรูปแบบการเจรจาพหุภาคี (multilateral negotiation) และเกาหลีเหนือได้เห็นชอบด้วย การเจรจาหกฝ่าย (six-party talks) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ได้เปิดการเจรจาครั้งแรกในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 จนถึงการเจรจาในรอบที่ 4 เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 ประเทศที่เข้าร่วมการเจรจาทั้ง 6 ประเทศได้บรรลุข้อตกลง โดยมีสาระสำคัญคือเกาหลีเหนือให้สัญญาในการล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และการกลับเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกายืนยันว่าไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ติดตั้งอยู่ในคาบสมุทรเกาหลี ไม่มีเจตนาบูรณาการเกาหลีเหนือด้วยอาวุธนิวเคลียร์หรืออาวุธอื่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจะดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปกติกับเกาหลีเหนือ และเกาหลีเหนือจะได้รับความช่วยเหลือด้านพลังงานและเศรษฐกิจ จากเกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ. 2008 การดำเนินการตามข้อตกลงต้องเผชิญปัญหาสำคัญ เมื่อเกาหลีเหนือไม่ตกลงในหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบ โครงการนิวเคลียร์ จึงทำให้ความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาดิ่งเหว และในปลาย ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือได้กลับมาเริ่มต้นโครงการนิวเคลียร์อีก และไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าตรวจสอบ ต่อมานี้ใน ค.ศ. 2009 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์เป็นครั้งที่ 2 ภายหลังจากการทดลองครั้งแรกใน ค.ศ. 2006 จากสภาพดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย และทำไมการเจรจาหกฝ่ายไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย ในการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ

ศาสตราจารย์


(นายวิเชียร ชินวงศ์)



วัตถุประสงค์

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิเวศลิยร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย และ 2) เพื่อศึกษาสาเหตุที่ทำให้การเจรจาหกฝ่ายยังไม่บรรลุเป้าหมาย ในการแก้ไขวิกฤตนิเวศลิยร์เกาหลีเหนือ

นิยามศัพท์

วิกฤตนิเวศลิยร์เกาหลีเหนือ หมายถึง สถานการณ์ความขัดแย้งที่มีความเสี่ยงในการใช้กำลังทหารในการแก้ไข อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่เกาหลีเหนือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ในขณะที่เดียวกัน ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และประชาคมระหว่างประเทศ ต่างกดดันให้เกาหลีเหนือล้มเลิกการพัฒนาอาวุธดังกล่าว

การเจรจาหกฝ่าย หมายถึง การดำเนินการทางการทูตแบบพหุภาคี (multilateral diplomacy) เพื่อแก้ไขวิกฤตนิเวศลิยร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศภาคีการเจรจาประกอบด้วย 6 ประเทศ ได้แก่ เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา การเจรจารอบแรกเกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 2003 และการเจรจาหยุดชะงักลงเมื่อปลาย ค.ศ. 2008

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

สำหรับประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยมีดังนี้ 1) เป็นประโยชน์ต่ออาจารย์ นักวิชาการ และนิสิตนักศึกษา ในด้านการเรียนการสอน การศึกษา และการวิจัย ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงศึกษา และการทูต 2) เป็นประโยชน์ต่อบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการติดตามสถานการณ์ระหว่างประเทศ ใช้เป็นข้อมูลและแหล่งอ้างอิง (และ 3) เป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไป ในการเข้าใจสถานการณ์และวิกฤตนิเวศลิยร์เกาหลีเหนือ ได้ดียิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร หนังสือพิมพ์ วารสาร และหนังสือ ซึ่งปรากฏในรูปของสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ถัดจากนั้นนำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิด (conceptual framework) และเขียนเป็นรายงานผลการวิจัย

ศ. นวฤกษ์ทอง

(นายวิเชียร อินทาสี)



สรุปผลการวิจัย


แม้การเจรจาหกฝ่ายเป็นการทูตแบบพหุภาคี แต่ประเทศที่มีความขัดแย้งกันโดยตรงในการเจรจาก็คือ สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือ โดยการเจรจาในแต่ละรอบมีความตึงเครียด ชะงักงันหรือบรรลุผลประการใด ถือว่าขึ้นอยู่กับท่าทีและกลยุทธ์ของประเทศทั้งสองเป็นหลัก ส่วนอีก 4 ประเทศแสดงท่าทีสนับสนุนหรือกดดัน สหรัฐอเมริกาหรือเกาหลีเหนือ นั้น ขึ้นอยู่กับว่าประเด็นเหล่านั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนหรือไม่ ดังกรณี จีนในฐานะพันธมิตรของเกาหลีเหนือ ในบางช่วงแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยในการลงโทษเกาหลีเหนือ แต่เมื่อเกาหลีเหนือ ทดลองนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 2006 จีนไม่ได้ใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ในคณะมนตรีความมั่นคง เมื่อสหรัฐอเมริกาเสนอ ญัตติคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ แน่แน่นอนว่าการคว่ำบาตรย่อมส่งผลกระทบต่อเกาหลีเหนือ เพราะจีนถือเป็น ประเทศหลักที่เกาหลีเหนือทำการค้าด้วย

สำหรับแรงจูงใจในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์นั้น เกาหลีเหนือต้องการครอบครองอาวุธดังกล่าว เพื่อ ตอบสนองเป้าหมายด้านความมั่นคง เพราะภายหลังการสถาปนาสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือ เกาหลีใต้ขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1948 และสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (Democratic People's Republic of Korea) หรือเกาหลีเหนือขึ้นในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างเกาหลีทั้งสอง ซึ่งมีสหภาพโซเวียตและจีนให้การสนับสนุนเกาหลีเหนือ ส่วนสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนเกาหลีใต้ ได้ปะทุ ขึ้นเป็นสงครามเกาหลีระหว่าง ค.ศ. 1950-1953 อย่างไรก็ตาม การสู้รบในสงครามเกาหลีไม่มีฝ่ายใดชนะ จึงยุติ การสู้รบด้วยการลงนามในความตกลงสงบศึก (armistice) โดยยังไม่มีการจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพ (peace treaty) เพื่อยุติสงครามอย่างเป็นทางการ

ต่อมาเมื่อสหภาพโซเวียตและประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ล่มสลายระหว่างช่วงปลาย ทศวรรษที่ 1980 และต้นทศวรรษที่ 1990 จึงทราให้เกาหลีเหนือสูญเสียพันธมิตรบางส่วน และเกิดความกังวลว่า ในยุคหลังสงครามเย็นพันธมิตรที่สำคัญ คือ จีนและรัสเซียจะให้ความสนับสนุนด้านการทหารแก่เกาหลีเหนือ เหมือนในช่วงอดีตหรือไม่ ยิ่งไปกว่านั้น จีนและรัสเซียกลับให้การรับรองและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต กับเกาหลีใต้ในต้นทศวรรษที่ 1990 ขณะที่เกาหลีเหนือไม่สามารถสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับ สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรของเกาหลีใต้

นอกจากความต้องการใช้อาวุธนิวเคลียร์เพื่อการป้องปราม (deterrence) และการป้องกันการรุกรานจาก ภายนอกแล้ว โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เนื่องจากดำเนินท่าทีที่เป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ นับตั้งแต่สงครามเกาหลี เป็นต้นมา เกาหลีเหนือต้องการใช้โครงการพัฒนาอาวุธดังกล่าวเพื่อการต่อรอง (bargaining chip) ในสิ่งที่

สำนักข่าวกรอง


(นายวิเชียร อินทสี)



ต้องการ ถ้าเกาหลีเหนือยินยอมยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ในวิกฤตนิวเคลียร์ครั้งแรกและครั้งที่ 2 นอกจากสหรัฐอเมริกาให้หลักประกันด้านความมั่นคง เกาหลีเหนือต้องการความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ และการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรที่มีมาตั้งแต่สงครามเกาหลี กอปรกับการสูญเสียความช่วยเหลือจากประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก เมื่อประเทศดังกล่าวล่มสลายในช่วงปลายสงครามเย็น จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและภาวะทุพภิกขภัยขึ้นในเกาหลีเหนือ

ด้านเป้าหมายของสหรัฐอเมริกาในการเจรจาเพื่อแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือก็คือ เกาหลีเหนือต้องล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ การกลับเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการอยู่ภายใต้การตรวจสอบของไอเออีเอ (IAEA) เพราะสหรัฐอเมริกาหวังเกรงว่าเกาหลีเหนืออาจถ่ายโอนเทคโนโลยีนิวเคลียร์หรือขายอาวุธนิวเคลียร์ให้แก่รัฐอื่นหรือไม่ก็กลุ่มก่อการร้าย ถ้าเป็นเช่นนั้นย่อมเป็นผลให้ระบอบหรือกลไกการควบคุมการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ต้องล้มเหลว ในขณะที่เดียวกันการครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือยังเป็นภัยคุกคามความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก รวมทั้งการแข่งขันการสะสมอาวุธที่จะเกิดขึ้นตามมา โดยสหรัฐอเมริกาได้เสนอประโยชน์แลกเปลี่ยน ถ้าเกาหลีเหนือล้มเลิกการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์คือ หลักประกันการไม่รุกราน การยกเลิกการคว่ำบาตร การให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ดังปรากฏในกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 และความตกลงในการเจรจาทวิภาคี เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2005 ส่วนเป้าหมายของอีก 4 ประเทศที่เป็นภาคีการเจรจาทวิภาคี ซึ่งได้แก่ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น และรัสเซีย ก็คือเกาหลีเหนือต้องยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ถ้าเกาหลีเหนือยินยอมก็จะได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการตอบแทน

ถ้าใช้อำนาจเชิง โครงสร้างรวม (aggregate structural power) โดยดูที่ทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งของรัฐเป็นเกณฑ์ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ รัฐในระบบระหว่างประเทศสามารถแบ่งได้เป็นรัฐอ่อนแอ (weak power) รัฐขนาดกลาง (medium power) (และรัฐมหาอำนาจ (great power) (Habeeb, 1988: 18) ดังนั้น การเจรจาทวิภาคีจึงถือเป็นการเจรจาที่มีลักษณะอสมมาตร (asymmetric negotiation) เนื่องจากเกาหลีเหนือเป็นรัฐอ่อนแอ ส่วนเกาหลีใต้และญี่ปุ่นเป็นรัฐขนาดกลาง สำหรับจีน รัสเซีย และสหรัฐอเมริกาถือเป็นรัฐมหาอำนาจ ในทำนองเดียวกัน ถ้ากล่าวกันโดยทั่วไป รัฐหรือประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่าคู่เจรจา อำนาจในการต่อรองก็ย่อมมีมากตามไปด้วย ผลลัพธ์ของการเจรจาจึงมักตอบสนองต่อผลประโยชน์ของรัฐที่มีอำนาจมากกว่า หรือในกรณีที่เกิดการถ่วงดุลว่าผลลัพธ์ของการเจรจาไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ ก็อาจทำให้การเจรจานั้นหยุดชะงักลง หรือในกรณีที่เป็นความขัดแย้งด้านการเมือง ก็อาจนำไปสู่การใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา

ด้านนาถกห้อง

(นายวิเชียร อินทะสี)



อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ อำนาจเชิงโครงสร้างรวมถือว่าเป็นพื้นฐานในการดำเนินกลยุทธ์การเจรจา แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าฝ่ายที่มีอำนาจมากกว่าจะบรรลุเป้าหมายในการเจรจา ด้วยเหตุนี้จึงต้องพิจารณาองค์ประกอบย่อยเชิงโครงสร้างอีกประการก็คือ อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น (issue-specific structure power) โดยมีจุดเน้นที่สมรรถนะและตำแหน่งของตัวแสดง เมื่อเปรียบเทียบกับอีกฝ่ายหนึ่งในประเด็นเฉพาะร่วมกัน ภาวะสมดุลแห่งอำนาจในความสัมพันธ์เกี่ยวกับประเด็นเฉพาะนี้ ถือว่าถูกกำหนดจาก 3 ตัวแปร (Habeb, 1988: 22) คือ ตัวแปรแรก ทางเลือก (alternative) หมายถึงความสามารถของตัวแสดง ในการได้รับผลลัพธ์ที่ปรารถนาจากความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ นอกจากตัวแสดงที่เป็นฝ่ายตรงข้าม ตัวแปรที่ 2 ความผูกมัด (commitment) หมายถึงความผูกมัดในการบรรลุผลลัพธ์ และตัวแปรที่ 3 การควบคุม (control) หมายถึงระดับที่ฝ่ายหนึ่งสามารถบรรลุผลลัพธ์ได้ฝ่ายเดียว แม้ต้องมีต้นทุนในการบรรลุเป้าหมาย

เนื่องจากอำนาจเชิงโครงสร้างเป็นสถานการณ์ที่บ่งบอกว่า ตัวแสดงมีสมรรถนะทางอำนาจ แต่อำนาจเชิงโครงสร้างประการเดียวถือว่าไม่สามารถอธิบายผลลัพธ์ได้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาดังอำนาจเชิงพฤติกรรม (behavioral power) ประกอบ ซึ่งอำนาจเชิงพฤติกรรม คือ กระบวนการที่ตัวแสดงวางแผนการและใช้ทรัพยากรทั้งอำนาจเชิงโครงสร้างรวมและอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น เพื่อบรรลุผลลัพธ์ที่ปรารถนา โดยในการเจรจาอำนาจเชิงพฤติกรรมก็คือ กลยุทธ์ของตัวแสดงที่มุ่งสื่อสารเกี่ยวกับเป้าหมายของฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องใช้การชักชวนและการกดดันอีกฝ่ายหนึ่ง (Habeb, 1988: 24-25; Habeb, 2002: 83)

ในการเจรจาหกอายุนับตั้งแต่ ค.ศ. 2003 ถึง ค.ศ. 2008 สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือ ในฐานะเป็น ตัวแสดงหลักของการเจรจา ต่างใช้อำนาจเชิงโครงสร้างรวมและอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น ดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังกรณีสหรัฐอเมริกาเห็นว่า การเจรจาหยุดชะงัก จึงนำเครื่องบิน เอฟ-17 สตีลท์ (F-17 Stealth) และเครื่องบินทิ้งระเบิดเอฟ-5 อี (F-5 E) เข้าประจำการในเกาหลีใต้ในเดือน กันยายน ค.ศ. 2004 เพื่อเตือนเกาหลีเหนือว่าสหรัฐอเมริกามีความพร้อม ถ้าเกิดการสู้รบในคาบสมุทรเกาหลี ในขณะที่เกาหลีเหนือประกาศว่า เกาหลีเหนือสร้างอาวุธนิวเคลียร์ขึ้น ก็เพื่อเป้าหมายในการป้องกันตนเอง และอาจต้องการเข้าร่วมการเจรจาหกอายุน่าอย่างไม่มีกำหนด (วิเชียร อินทะสี, 2551: 98-99) และในการกดดันเกาหลีเหนือ นั้น ไม่มีเพียงแต่สหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังมีเกาหลีใต้และญี่ปุ่นที่ร่วมมือด้วย โดยเฉพาะการสนับสนุนการใช้มาตรการคว่ำบาตร

ศาสตราจารย์ ดร. วิเชียร อินทะสี
[ลายเซ็น]



แม้สหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างใช้กลยุทธ์กดดันซึ่งกันและกัน แต่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ยังคงผูกมัดต่อเป้าหมายของตน เพราะเกาหลีเหนือถือว่าไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อป้องกันการรุกรานจากสหรัฐอเมริกาและเพื่อความอยู่รอด ถ้าเกาหลีเหนือยินยอมปลดอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาต้องลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ และยกเลิกการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ ส่วนสหรัฐอเมริกาก็ยังยืนยันในท่าทีเดิมก็คือ เกาหลีเหนือต้องยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ โดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ได้กำหนดหลักการยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ไว้เมื่อ ค.ศ. 2003 ก็คือ การยุติอย่างสมบูรณ์ การตรวจสอบได้ และการไม่สามารถรื้อฟื้นขึ้นมาดำเนินการใหม่ (complete, verifiable and irreversible dismantlement-CVID)

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

แม้การเจรจাবรรลุข้อตกลง แต่การแก้ไขปัญหาก็ยังไม่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว เพราะสหรัฐอเมริกาได้อายัดบัญชีทรัพย์สินเกาหลีเหนือในธนาคารที่มาเก๊า (Macau) โดยกล่าวอ้างว่าเกาหลีเหนือเกี่ยวข้องกับการปลอมแปลงเงินตราสหรัฐอเมริกาและการฟอกเงิน อันเป็นเหตุให้เกาหลีเหนือประท้วงไม่ยอมเข้าร่วมการเจรจาหกฝ่ายตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2005 และภายหลังจากนั้นเกาหลีเหนือตอบโต้ด้วยการทดสอบขีปนาวุธในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 จึงถูกคว่ำบาตรตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1695 นอกจากนั้น ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 เกาหลีเหนือได้อ้างเหตุผลถึงความจำเป็นในการเพิ่มสมรรถนะด้านการทหาร ให้สามารถต่อต้านภัยคุกคามจากสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการถูกคว่ำบาตรจากสหรัฐอเมริกา จึงทดลองนิวเคลียร์ขึ้นเป็นครั้งแรก และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติที่ 1718 ลงโทษเกาหลีเหนือ

ภายหลังการเจรจาหกฝ่ายใน ค.ศ. 2008 การเจรจาดังกล่าวกลับไม่ได้เริ่มขึ้นอีก ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นอันเป็นผลให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือยังไม่บรรลุผลก็คือ การนำความตกลงไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและเกาหลีเหนือต่างไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ เมื่อเกาหลีเหนือเปิดเผยรายละเอียดโครงการนิวเคลียร์แล้ว สหรัฐอเมริกาก็กลับไม่ลบบรายชื่อเกาหลีเหนือออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่สนับสนุน

ศาสตราจารย์
ดร. กฤษณา อโศกสิน
(รองอธิการบดี)



การก่อการร้าย หรือกรณีการขอเข้าตรวจสอบเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ และโรงงานปรังแต่งเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ซึ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ต้องการให้ทำเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เกาหลีเหนือไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่าเป็นการคุกคามต่อเกาหลีเหนือ (Sigal, 2010: 38) โดยเกาหลีเหนือมองว่าสหรัฐอเมริกามีความพึงพอใจ ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาเข้าไปยึดครองที่ตั้งทางทหารและกระทรวงต่าง ๆ ของเกาหลีเหนือ สภาพดังกล่าวจึงมองเป็นอื่นไม่ได้ นอกจากเป็นความพยายามเปลี่ยนแปลงระบอบ (regime change) หรือโค่นล้มรัฐบาลเกาหลีเหนือ (Smith, 2015: 300) ถ้ามองย้อนไปพิจารณาการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือในอดีต ก็พบว่าเกาหลีเหนือได้เรียกร้องตลอดมาให้สหรัฐอเมริกายุติการดำเนินนโยบายเป็นศัตรู (hostile policy) ต่อเกาหลีเหนือ โดยหันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและการดำเนินนโยบายอยู่ร่วมกันอย่างสันติแทน

ความล้มเหลวของการหาข้อยุติในประเด็นการตรวจสอบ จึงเป็นผลให้การเจรจาหลายฝ่ายไม่ได้ดำเนินต่อไปอีก และในปลาย ค.ศ. 2008 เกาหลีเหนือได้กลับมาเริ่มต้นโครงการนิวเคลียร์ใหม่ โดยไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ไอเออีเอ (IAEA) เข้าตรวจสอบ ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือไม่มีความคืบหน้า โดยเกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ครั้งที่ 2 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2009 เพราะไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาและคณะมนตรีความมั่นคงตำหนิ กรณีที่เกาหลีเหนือทดสอบขีปนาวุธในเดือนเมษายนก่อนหน้านี้ ถ้าพิจารณาในช่วงที่คิมจองอึน (Kim Jong-un) เป็นผู้นำเกาหลีเหนือ ตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 นับจนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2016 เกาหลีเหนือได้ทดลองนิวเคลียร์ 2 ครั้ง และทดสอบขีปนาวุธ 27 ครั้ง (Kim, Park, & Starr, 2016) สิ่งนี้ย่อมสะท้อนถึงความตั้งใจของเกาหลีเหนือในการพัฒนาหัวรบนิวเคลียร์ ให้มีขนาดเหมาะสมสำหรับการติดตั้งที่ขีปนาวุธ ซึ่งนับเป็นความพยายามในการพัฒนาการป้องปราม เพื่อตอบโต้การคุกคามจากสหรัฐอเมริกา

เมื่อข้อตกลงไม่สามารถนำไปปฏิบัติ ฝ่ายที่เป็นคู่ขัดแย้ง ได้กลับมาใช้กลยุทธ์กดดันเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งดำเนินการตามสัญญา เมื่อเกิดกรณีเกาหลีเหนือตอบโต้สหรัฐอเมริกาด้วยการทดลองนิวเคลียร์ ทำไมสหรัฐอเมริกาจึงไม่ใช่กำลังทหารในการแก้ไขวิกฤต ถ้าพิจารณาที่ตัวแปรการควบคุม ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของอำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น ก็พบว่าที่ตั้งของเกาหลีเหนือตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ และบรรดาประเทศเพื่อนบ้านก็เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญแห่งหนึ่งของเอเชีย การที่สหรัฐอเมริกาจะใช้มาตรการบังคับย่อมต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านการทหาร ความเสี่ยงในการเกิดสงคราม และการคัดค้านจาก

ตำแหน่ง


(นายวิเชียร อินทะสี)



ภายในประเทศและประชาคมโลก ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาก็มีความเสียเปรียบในด้านการควบคุม ในการช่วยให้สหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจการต่อรองเหนือกว่าเกาหลีเหนือ และบรรลุผลลัพธ์ของการเจรจาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว

สำหรับท่าทีของจีนในการเจรจาหกฝ่าย จีนต้องการให้การแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือโดยยึดแนวทางสันติ คัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตร และการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหา เพราะความหวั่นเกรงถึงการล่มสลายทางเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ และโอกาสในการเกิดสงครามเกาหลีครั้งใหม่ (Wang, 2005: 465-466; Horowitz & Ye, 2008: 603-604) อย่างไรก็ตาม เมื่อเกาหลีเหนือทดลองนิวเคลียร์ครั้งแรกใน ค.ศ. 2006 จีนเริ่มเปลี่ยนท่าทีเป็น ไม่คัดค้านการใช้มาตรการคว่ำบาตร ส่วนท่าทีของรัสเซียถือว่าอยู่ในลักษณะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้การเจรจาบรรลุเป้าหมาย และการเจรจาหกฝ่ายยังถือว่าเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้รัสเซียกลับเข้ามามีบทบาทในคาบสมุทรเกาหลีอีก ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต (Joo, 2007: 65-66) ส่วนญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดของสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าดำเนินนโยบายไปในทิศทางเดียวกับสหรัฐอเมริกา แต่ในช่วงที่เกาหลีใต้มีนักการการเมืองแนวก้าวหน้าเป็นผู้นำ คือ ประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae-jung) และโนมูฮย็อน (Rob Moo-hyun) ซึ่งดำเนินนโยบายผูกสัมพันธ์ (engagement policy) กับเกาหลีเหนือ แนวนโยบายของเกาหลีใต้จึงไม่ค่อยสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกานัก โดยเฉพาะในช่วงที่ประธานาธิบดีบุชหันมาดำเนินนโยบายแข็งกร้าว (hardline policy) ต่อเกาหลีเหนือ

อภิปรายผล

ในการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ภายใต้การเจรจาหกฝ่าย กรอบแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายเหตุผลทำไมเกาหลีเหนือจึงต้องพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ จากมุมมองของนักสังคมนิยม เป้าหมายที่สำคัญลำดับแรกของรัฐก็คือ ความอยู่รอด (survival) (Waltz, 1979: 88-101) การที่รัฐจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ รัฐจำเป็นต้องสร้างหรือแสวงหาความมั่นคง (security) ซึ่งถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ เพราะความมั่นคงคือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องรักษารัฐ โดยรัฐใช้วิธีการขู่ว่าจะใช้กำลังหรือใช้กำลังกับศัตรูภายนอก เมื่ออธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนถูกคุกคาม (Burke, Lee-Koo, & McDonald, 2014: 38) ดังนั้นการที่รัฐใดรัฐหนึ่งสร้างอาวุธนิวเคลียร์ขึ้น จึงสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายในด้านความมั่นคง หรือไม่ก็อาจอธิบายด้วยเหตุผลการเมืองภายใน หรือเหตุผลในเชิงปทัสสถาน โดยมองว่าเป็นเรื่องของความทันสมัย (Sagan, 2000: 17-50) สำหรับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ จากเหตุการณ์ที่เกาหลีเหนือเผชิญในช่วงสงครามเกาหลี ถ้าจีนไม่ส่งกองทหารเข้าร่วมรบ เกาหลีเหนือก็ต้องพ่ายแพ้ ความไม่มั่นใจใน



การได้รับหลักประกันด้านความมั่นคง จากรัสเซียและจีนในยุคหลังสงครามเย็น ในขณะที่ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลียังไม่สิ้นสุด และสหรัฐอเมริกายังคงดำเนินนโยบายเป็นศัตรูต่อเกาหลีเหนือ การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์จึงถือเป็นหลักประกันความมั่นคง นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังต้องการใช้โครงการอาวุธนิวเคลียร์เพื่อต่อรองประ โยชน์ที่เกาหลีเหนือจะได้รับจากสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะยกเลิการคว่ำบาตร ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต ถ้าเกาหลีเหนือตกลงยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ (Mack, 1993: 342; Han, 2007: 195-196; Heo & Woo, 2008: 498-503) เนื่องจากสิ่งดังกล่าวถือเป็นคุณค่าสำคัญสำหรับเกาหลีเหนือ

ในวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคและประเทศเพื่อนบ้านเข้าร่วมแก้ไขปัญหา ซึ่งแตกต่างจากวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งแรกที่เป็นการเจรจาแบบทวิภาคี (bilateral negotiation) เหตุผลที่สหรัฐอเมริกาต้องเลือกการเจรจาแบบพหุภาคี ก็เพื่อให้ประเทศที่ร่วมการเจรจาใช้อิทธิพลกดดันเกาหลีเหนือ และถ้าเกาหลีเหนือละเมิดความตกลง ก็ถือว่าเกาหลีเหนือไม่รักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประเทศผู้เจรจาทั้งหมด ดังนั้น การเจรจากฝ่ายจึงถือเป็นการดำเนินการทูตพหุภาคี ที่มุ่งให้บรรลุเป้าหมาย โดยการมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง และเป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Walker, 2004: 16-21) ตามกรอบแนวคิดการทูตพหุภาคี ในการเจรจาด้าทุกฝ่ายร่วมมือกัน ผลการเจรจาย่อมออกมาในลักษณะที่ทุกฝ่ายยอมรับหรือต่างชนะด้วยกัน (win-win outcomes) แต่ในสถานการณ์จริงการเจรจาอาจประสบภาวะชะงักงัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลากหลายปัจจัย เช่น การปะทุของความขัดแย้ง ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และการเลือกตั้ง (Starkey, Boyer, & Wilkenfeld, 2015: 7) ด้วยเหตุนี้ในการวิเคราะห์การเจรจา แนวคิดต่างๆ ทางการเมือง เช่น อำนาจ อัตลักษณ์ และผลประโยชน์ จึงควรมานำบูรณาการ เพื่อให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงปัญหาและเหตุผลที่ทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไปไม่ได้ยาก (Gamble, 2010: 39-40)

การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐ ถ้าผู้กรณีตัดสินใจใช้กำลังทหาร โดยทั่วไปรัฐที่มีอำนาจมากกว่าย่อมมีโอกาสสูงในการได้รับชัยชนะ จากมุมมองของนักสังคมนิยมรัฐจึงต้องแสวงหาอำนาจเพื่อหลักประกันในการอยู่รอด โดยบทบาทของอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สามารถวิเคราะห์ในแง่มุมมองที่ว่าอำนาจเป็นสิ่งที่กำหนดอัตลักษณ์ (identity) ของรัฐ อำนาจคือเป้าหมาย (goal) วิธีการ (means) กลไก (mechanism) การแข่งขัน (competition) และสมรรถนะ (capability) (Baldwin, 2016: 91-122) อย่างไรก็ตาม อำนาจเชิงโครงสร้างรวม ซึ่งประกอบด้วยทรัพยากร สมรรถนะ และตำแหน่งของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐอื่น ๆ ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า รัฐที่มีอำนาจมากกว่าสามารถรบนชนะรัฐอ่อนแอสเสมอไป ดังกรณีสหรัฐอเมริกาพ่ายแพ้ใน

ชื่อ: นายภูษิต

(นายภูษิต ชินวงศ์)



สงครามเวียดนาม เนื่องจากยังต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยการเมืองภายใน ถ้าประชาชนชนไม่สามารถยอมรับต้นทุนในการทำสงคราม ในที่สุดการต่อต้านสงครามอาจทำให้มหาอำนาจต้องถอนตัวออกจากสงคราม (Mack, 1975: 199-200)

จากกรอบแนวคิดการเจรจาสมมาตรที่ใช้ในการศึกษา ผลการศึกษาการแก้ไขวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือภายใต้การเจรจาหลายฝ่าย ได้สะท้อนให้เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจกับรัฐอ่อนแอหรือประเทศขนาดเล็ก ก็ไม่ได้หมายความว่ามหาอำนาจที่มีอำนาจเหนือกว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ กล่าวคือ เกาหลีเหนือยอมยุติการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ โดยไม่ได้รับผลตอบแทน แต่เกาหลีเหนือสามารถใช้อำนาจเชิงโครงสร้างเฉพาะประเด็น ซึ่งได้แก่ปัจจัยทางเลือก ความผูกมัด และการควบคุมในการเจรจาต่อรอง และยังทำให้สหรัฐอเมริกาต้องประนีประนอม อันนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงในการแก้ไขปัญหา ส่วนอำนาจเชิงพฤติกรรม ซึ่งก็คือกลยุทธ์ที่ตัวแสดงมุ่งสื่อสารเป้าหมายไปยังฝ่ายตรงข้าม ทั้งในลักษณะการชี้ชวนและการกดดัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์ ดังการขู่ในการลาออกจากภาคีสันติสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการขู่ที่จะทำให้เมืองหลวงของเกาหลีใต้กลายเป็นทะเลเพลิง จากความหวั่นเกรงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมา ถ้าเกาหลีเหนือมีอาวุธนิวเคลียร์ครอบครอง จึงกลายเป็นแรงกดดันให้สหรัฐอเมริกาต้องเปิดการเจรจากับเกาหลีเหนือ จากสภาพเช่นนี้ จึงเป็น โอกาสให้เกาหลีเหนือกำหนดควาระ หรือประเด็นที่ต้องการเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกา เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่เกาหลีเหนือจะไม่กระทำตามคำขู่ (วิเชียร อินทะสี, 2557: 67-68)

นอกจากการใช้วิธีการขู่ เกาหลีเหนือยังใช้กลยุทธ์หรือการดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม (brinkmanship) ซึ่งเป็นการเผชิญหน้าที่รัฐหนึ่งทำทลายความผูกมัดที่สำคัญของฝ่ายตรงข้าม โดยคาดหวังว่าฝ่ายตรงข้ามจะยอมทำตามหรืออ่อนข้อให้ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไข 1) การมีอยู่ของการคุกคามภายในและหรือภายนอกอย่างรุนแรง และการทำทลายความผูกมัดของฝ่ายตรงข้ามมีแนวโน้มสำเร็จ และ 2) ตามการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายตรงข้ามจะยอมถอยจากความผูกมัด เมื่อเกิดการท้าทายขึ้น (Lebow, 1981: 61) การทดลองนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือครั้งแรกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 จวบจนถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2017 เป็นจำนวน 6 ครั้ง แสดงให้เห็นว่าเกาหลีเหนือได้ดำเนินนโยบายเสี่ยงต่อสงคราม ในการกดดันสหรัฐอเมริกาให้ปรับลดท่าทีในการใช้มาตรการลงโทษเกาหลีเหนือ และเร่งดำเนินการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ เพราะสหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการคว่ำบาตรที่เข้มข้นขึ้นต่อเกาหลีเหนือ แต่เมื่อพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ก็พบว่าสหรัฐอเมริกาเลือกดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับ (coercive diplomacy) ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวประกอบด้วยการป้องปราม คือ การขู่ไม่ให้ริเริ่มกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น และการบังคับ (compellence) คือ การขู่ให้ยุติการกระทำ

สำนักพิมพ์


(นายวิเชียร อินทะสี)



อย่างหนึ่งอย่างใดลง และถ้าไม่ปฏิบัติตามคำขู่ก็จะได้รับโทษหรือผลร้าย (George, 1991: 5) แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา กลับไม่สามารถกดดันให้เกาหลีเหนือยินยอมปฏิบัติตามความต้องการ

ประเด็นที่ว่าเมื่อเกาหลีเหนือใช้กลยุทธ์ทดลองนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาก็กลับไม่ใช้มาตรการทางทหารตอบโต้ เหตุผลก็คือสหรัฐอเมริกาทระหนักถึงผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านของเกาหลีเหนือ การคัดค้านจากประชาคมโลก และการต่อต้านจากประชาชนสหรัฐอเมริกา (วิเชียร อินทะสี, 2553: 15) ดังนั้น เมื่อปัจจัยการควบคุมของสหรัฐอเมริกาทิ้งอยู่ในลักษณะเสียเปรียบเกาหลีเหนือ กล่าวคือ เกาหลีเหนือตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์และประเทศเพื่อนบ้านต่างมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อภูมิภาค จึงเท่ากับเป็นการลดทางเลือก การตัดสินใจที่แน่วแน่และการควบคุมของสหรัฐอเมริกา ในการใช้ปฏิบัติการทางทหารเพื่อยุติวิกฤต (Kim, 2004: 26-27)

ปัญหาการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ อันเนื่องจากการมีท่าทีที่แตกต่างกันระหว่างสหรัฐอเมริกากับเกาหลีเหนือ จนทำให้การเจรจาหาค่ายไม่ได้เกิดขึ้นอีกนับตั้งแต่ ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง ดังในช่วงการนำกรอบความตกลงด้านนิวเคลียร์ ค.ศ. 1994 ไปปฏิบัติ เกาหลีเหนือได้ตำหนิรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ที่ไม่ดำเนินกิจกรรมตามความตกลงกัน ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาลของประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) มีความเชื่อว่าเกาหลีเหนือจะล่มสลายเหมือนประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออกในไม่ช้า จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามความตกลง (Harrison, 2002: 226-227) ประเด็นนี้จึงสอดคล้องกับกรอบแนวคิดที่ว่า ความไว้วางใจ (trust) อันเป็นความเชื่อที่อีกฝ่ายหนึ่งน่าไว้วางใจ ย่อมนำมาซึ่งความร่วมมือกัน แต่กรณีความไม่ไว้วางใจ (mistrust) อันเป็นความเชื่อที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่น่าไว้วางใจ หรือไม่ก็ชอบแสวงหาประโยชน์แก่ฝ่ายเดียว ย่อมนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างกัน (Kydd, 2005: 3-5) ดังนั้นเมื่อเกาหลีเหนือเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ยึดมั่นตามความตกลง โดยไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคงและยังไม่ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร เกาหลีเหนือจึงได้ปรับท่าทีใน ค.ศ. 2015 โดยยืนยันว่าการที่เกาหลีเหนือจะละทิ้งโครงการนิวเคลียร์เหมือนดังที่ลี้เบียกระทำคงเป็นไปได้ เพราะเมื่อลี้เบียยุติโครงการนิวเคลียร์ สหรัฐอเมริกาก็ไม่ให้หลักประกันด้านความมั่นคง รวมทั้งไม่ปรับปรุงความสัมพันธ์ การมีอาวุธนิวเคลียร์จึงเป็นหลักประกันไม่ให้เกาหลีเหนือถูกรุกรานจากภายนอก (วิเชียร อินทะสี, 2559: 121)

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือเริ่มต้นในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุดไม่นานนัก แต่วิกฤตดังกล่าวยังคงดำรงอยู่มาจนถึงทศวรรษที่ 2010 ในบางช่วงของความขัดแย้งดังกล่าว นับว่ามีความเสี่ยงสูงในการเกิดสงคราม



ถ้าผู้นำการเมือง นักการทูต และนักยุทธศาสตร์ ประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของการเกิดสงครามฝืดฟลาด แม้การเจรจาแก้ไขปัญหาการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ได้บรรลุข้อตกลง แต่การปฏิบัติตามข้อตกลงกลับเผชิญปัญหา เนื่องจากคุณลักษณะหลักของความขัดแย้งไม่มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ประเด็นที่สมควรศึกษาต่อไปก็คือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลี ต้องริเริ่มหรือสร้างกลไกเพื่อให้เกิดสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีขึ้นอย่างไร จึงจะทำให้ความเสี่ยงในการเกิดสงครามเกาหลีครั้งใหม่หมดสิ้นไป

เอกสารอ้างอิง

- วิเชียร อินทะสี. (2551). การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาในกรณีความขัดแย้งกับเกาหลีเหนือในช่วงหลังสงครามเย็น (รายงานผลการวิจัย). ปทุมธานี: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิเชียร อินทะสี. (2553). การดำเนินนโยบายการทูตแบบบีบบังคับของสหรัฐอเมริกาในวิกฤตนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ. วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช, 23(2), 5-15.
- วิเชียร อินทะสี. (2557). การดำเนินกลยุทธ์: ทางสองแพร่งของระบอบในเกาหลีเหนือ. ใน วิเชียร อินทะสี และ อรไท โสภารัตน์ (บรรณาธิการ), รัฐศาสตร์: สังคมศาสตร์ที่หลากหลาย. (น. 64-83). พิษณุโลก: โรงพิมพ์ดาวเงินการพิมพ์.
- วิเชียร อินทะสี. (2559). มุมมองด้านความมั่นคงของเกาหลีใต้ อดีตและปัจจุบัน. วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 20(2), 99-128.
- Baldwin, D. A. (2016). *Power and international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Burke, A., Lee-Koo, K., & McDonald, M. (2014). *Ethics and global security: A cosmopolitan approach*. London: Routledge.
- Gamble, A. (2010). The politics of deadlocks. In A. Narlikar (Ed.), *Deadlocks in multilateral negotiations* (pp. 25-46). New York: Cambridge University Press.
- George, A. L. (1991). *Forceful persuasion: Coercive diplomacy as 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: John Hopkins University Press.

ศาสตราจารย์ ดร. วิเชียร อินทะสี
ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย
(011-253-1111)



- Habeeb, W. M. (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: 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: Ashgate Publishing Company.
- Harrison, S. S. (2002). *Korean endgame: A strategy for reunification and U.S. disengagement*. Princeton: 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. (2008). Keeping instability at bay: China's post-Deng leaders and the Korean crisis. *Korea Observer*, 39(4), 603-629.
- Joo, S. H. (2007). Russia and North Korea, 1992-2006: From distant allies to normal neighbors. *Korea Observer*, 38(1), 65-99.
- 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: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Kydd, A. H. (2005). *Trust and mistrust in international relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Lebow, R. N. (1981). *Between peace and war: The nature of international crisis*. Baltimore: 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.

สำนักวิจัย

(นายวิเชียร อินทผล)



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: The MIT Press.

Sigal, L. V. (2010). Primer—North Korea, South Korea and the United States: Reading between the lines of the *Cheonan* attack. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 66(5), 35-44.

Smith, H. (2015). *North Korea: Markets and military rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

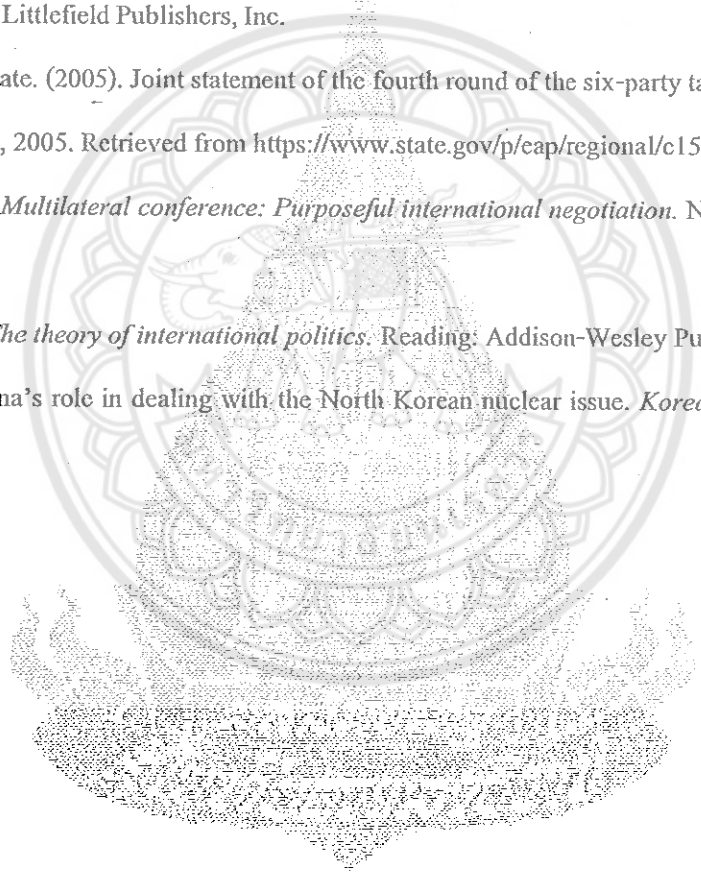
Starkey, B., Boyer M. A., & Wilkenfeld, J. (2015). *International negotiation in a complex world*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

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: Palgrave Macmillan.

Waltz, K. N. (1979). *The theory of international politics*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Wang, Y. (2005). China's role in dealing with the North Korean nuclear issue. *Korea Observer*, 36(3), 465-488.



ผู้อำนวยการ
ศูนย์วิจัย
(นายวิเชียร ชื่นชู)