

การเปลี่ยนแนวนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐอเมริกา ระหว่างผู้นำที่มาจากต่างพรรคการเมือง ในช่วง ค.ศ. 2000-2018¹

บุษยพรรณ ลิ้มยิ่งเจริญ²

Received: October 10, 2019

Revised: February 22, 2020

Accepted: March 5, 2020

บทคัดย่อ

สหรัฐอเมริกาเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกาหลีเหนือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ การดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ จึงส่งผลกระทบต่อสถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีอย่างมีนัยสำคัญ สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีที่แปรปรวนตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ ที่ไม่คงที่ เนื่องจากสหรัฐฯ ปรับเปลี่ยนนโยบายเกาหลีเหนือทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ ดังนั้น จึงเกิดคำถามที่น่าสนใจคือ “ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2000-2018” ข้อสันนิษฐานเบื้องต้นคือ อิทธิพลจากแนวคิดของพรรคการเมืองที่ประธานาธิบดีแต่ละคนสังกัด ส่งผลให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในแต่ละสมัยดำเนินนโยบายตามแนวทางของพรรค และแตกต่างจากนโยบายของประธานาธิบดีที่มาจากต่างพรรค อย่างไรก็ตาม ข้อสันนิษฐานนี้ไม่สามารถอธิบายแนวนโยบายของสหรัฐฯ ได้ทั้งหมด เพราะมีบางช่วงที่ประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับแนวทางของพรรค อีกทั้งยังต้องนำโครงสร้างความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และพฤติกรรมของเกาหลีเหนือในขณะนั้นมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายเกาหลีเหนือด้วย บทความนี้จึงมุ่งแสดงให้เห็นว่า ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ใช้ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประกอบการตัดสินใจเพื่อขับเคลื่อนนโยบายเกาหลีเหนือตลอดสองทศวรรษ

คำสำคัญ วิกฤตการณ์นิวเคลียร์, เกาหลีเหนือ, สหรัฐอเมริกา, นโยบายต่างประเทศ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “บทบาทของเกาหลีใต้ในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี ค.ศ. 2000-2018 (The Role of South Korea in Nuclear Crisis on Korean Peninsula in 2000-2018)” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 10330 อีเมล: budsayapan.lim@hotmail.com

The Changing of U.S.'s North Korea Policy by Leaders from Different Political Parties During 2000-2018

Budsayapan Limyingcharoen³

Abstract

The United States is the main reason that encourages North Korea to develop nuclear weapons. The U.S.'s North Korea policy implementation has a significant effect on the nuclear situation on the Korean Peninsula. The nuclear situation on the Korean Peninsula has been fluctuating since 2000. It is partly a result of the unstable implementation of the North Korea policy by the United States. Therefore, the main question of this article is "What factors have driven the U.S.'s North Korea policy during 2000-2018." The basic assumption is that the influence from a political party, which the president belongs to, helps shape the idea of the president to implement the policy, which differs from the policy of the president from another party. However, this assumption cannot explain the U.S. policy entirely, as the president sometimes disagrees with the party's idea. Because the president must take the security structures in East Asia and North Korea behavior at that time into consideration as well. Therefore, this article aims to show that the president of the United States has taken both internal political factors and external factors into consideration to drive the North Korea policy for over two decades.

Keywords Nuclear Crisis, North Korea, United States of America, Foreign Policy

³ Student in Master of Arts Program (International Relations), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok 10330. E-mail: budsayapan.lim@hotmail.com

1. บทนำ

คาบสมุทรเกาหลีเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญ ซึ่งมหาอำนาจทั้งในและนอกภูมิภาคต่างแข่งขันกันพยายามเข้ามามีบทบาทในภูมิภาค ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1904-1905 ญี่ปุ่นทำสงครามชนะรัสเซีย และเข้าครอบครองคาบสมุทรเกาหลีในปี ค.ศ. 1910 ยาวนานถึง 35 ปี จนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ญี่ปุ่นประกาศแพ้สงครามเนื่องจากถูกสหรัฐฯ วางระเบิดนิวเคลียร์ที่เมืองฮิโรชิมาและนางาซากิ มหาอำนาจฝ่ายชนะสงครามอย่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตจึงได้โอกาสเข้ามาจัดการสถานการณ์บนคาบสมุทรใหม่อีกครั้ง โดยได้แบ่งแยกคาบสมุทรเกาหลีออกเป็นสองประเทศด้วยเส้นขนานที่ 38 พื้นที่เหนือเส้นขนาน คือ เกาหลีเหนือ ยึดแนวทางการปกครองแบบสังคมนิยมเช่นเดียวกับสหภาพโซเวียต ส่วนพื้นที่ใต้เส้นขนาน คือ เกาหลีใต้ ยึดแนวทางประชาธิปไตยแบบสหรัฐฯ ทำให้คาบสมุทรเกาหลีถูกแบ่งแยกด้วยสองอุดมการณ์ทางการเมือง สอดคล้องกับบริบทสงครามเย็นที่เริ่มก่อตัวขึ้น จนในที่สุดทั้งสองเกาหลีได้ปะทะกันอย่างรุนแรง เกิดเป็นสงครามเต็มรูปแบบในระหว่างปี ค.ศ. 1950-1953 ซึ่งสหรัฐฯ ได้สนับสนุนและช่วยเหลือฝั่งเกาหลีใต้ในสงครามอย่างเต็มที่ ส่วนเกาหลีเหนือได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตและจีน จากนั้นการปะทะกันได้ยุติลงในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1953 ผ่านการทำข้อตกลงหยุดยิง (The Armistice Agreement) ระหว่างสหรัฐอเมริกา เกาหลีเหนือ และจีน อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวส่งผลให้การปะทะระหว่างสองเกาหลียุติลงชั่วคราวเท่านั้น โดยยังคงถือว่าทั้งสองเกาหลีอยู่ในภาวะสงคราม เพราะยังไม่เคยทำข้อตกลงยุติสงครามอย่างเป็นทางการ และยังไม่มีการทำสนธิสัญญาสันติภาพ คาบสมุทรเกาหลีจึงยังคงอยู่ในสถานะที่ต้องมีการเผ่าระวังอยู่ตลอดเวลา

หลังสงครามเกาหลี เริ่มมีประเด็นปัญหาใหม่บนคาบสมุทรเกาหลี คือ การพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ในช่วงต้น เกาหลีเหนือยังไม่ได้ริเริ่มพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ เพียงแต่สนใจด้านพลังงานนิวเคลียร์เท่านั้น โดยเริ่มก่อตั้งสถาบันวิจัยพลังงานนิวเคลียร์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1952 แต่ยังไม่มีความคืบหน้าใดๆ จนปี ค.ศ. 1959 เกาหลีเหนือและสหภาพโซเวียตตกลงร่วมกันเพื่อวิจัยนิวเคลียร์ เกาหลีเหนือได้ส่งนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรไปฝึกฝนทักษะ และรับการอบรมจากสหภาพโซเวียต ทำให้เริ่มมีความรู้พื้นฐานริเริ่มพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ของตนเอง แม้จะยังไม่มีหลักฐานสนับสนุนว่าคิมอิลซ็อง ผู้นำเกาหลีเหนือมีความคิดริเริ่มพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ตั้งแต่เมื่อใด แต่สามารถพิจารณาสาเหตุที่เป็นแรงจูงใจให้เกาหลีเหนือสนใจอาวุธนิวเคลียร์ได้ ซึ่งสาเหตุหลักนั้นก็คือ ภัยคุกคามนิวเคลียร์จากสหรัฐฯ เริ่มจากกรณีที่ประธานาธิบดีทรูแมนและไอเซนฮาวร์ เตรียมพร้อมที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์กับเกาหลีเหนือ และกองทัพคอมมิวนิสต์จีนเพื่อหยุดสงครามเกาหลีที่กินเวลานาน (Gwertzman, 1984) โดยถึงแม้สหรัฐฯ จะไม่นำอาวุธนิวเคลียร์มาใช้จริงในกรณีนี้ แต่สหรัฐฯ ก็เคยใช้ระเบิดนิวเคลียร์

กับญี่ปุ่นมาแล้วในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีน้ำหนักมากพอที่จะทำให้เกาหลีเหนือกังวล (Boghani, 2019) นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังนำอาวุธนิวเคลียร์มาติดตั้งที่เกาหลีใต้ระหว่างปี ค.ศ. 1958-1991 รวมเป็นเวลา 33 ปี เพื่อคุ้มครองเกาหลีใต้ตามยุทธศาสตร์รมนิวเคลียร์ (Kristensen & Norris, 2017, p. 349) การกระทำดังกล่าว เป็นการละเมิดข้อตกลงหยุดยิง ค.ศ. 1953 ที่ระบุนิวเคลียร์ใหม่ในเกาหลี นอกเหนือไปจากอาวุธที่เคยมีในสมัยก่อนทำข้อตกลงหยุดยิง (Kim, Peng, Clark, Nam, & Harrison, 1953) นอกจากนี้ ยังมีการเป็นพันธมิตรด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้และญี่ปุ่น จัดตั้งฐานทัพและนำกองกำลังมาประจำการที่ประเทศพันธมิตร อีกทั้งยังซ้อมรบร่วมกันเป็นประจำ ยิ่งเสริมภัยคุกคามต่อเกาหลีเหนือ ทำให้สหรัฐฯ กลายเป็นคู่กรณีสำคัญในปัญหานิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี และเร่งให้เกาหลีเหนือพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ต่อไป ในปี ค.ศ. 1962 เกาหลีเหนือได้ก่อตั้งศูนย์วิจัยนิวเคลียร์ของพยอง และติดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ IRT-2000 จากนั้น ยังประสบความสำเร็จในการทดลองปฏิกิริยานิวเคลียร์ฟิชชัน ในปี ค.ศ. 1965 เริ่มขุดเหมืองในหลายพื้นที่แถบซุนซอน และพยองซันตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1980 และก่อสร้างห้องทดลองเคมีรังสี (Radiochemical Laboratory) แล้วเสร็จ ในปี ค.ศ. 1984 ซึ่งสามารถใช้เป็นพื้นที่สกัดพลูโตเนียม เพื่อนำไปผลิตอาวุธนิวเคลียร์ต่อไปได้ (Bolton, 2012)

ตลอดระยะเวลา 30 ปี เกาหลีเหนือได้รับการสนับสนุนทั้งการฝึกอบรมและเทคโนโลยีจากสหภาพโซเวียต แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเริ่มออกห่างจากกัน เมื่อโซเวียตเริ่มเปิดสัมพันธ์กับเกาหลีใต้ ในขณะที่จีนก็เริ่มเปิดความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ และเกาหลีใต้ตามมาเช่นกัน เมื่อพันธมิตรของเกาหลีเหนือเริ่มเปิดสัมพันธ์กับประเทศที่เป็นเสมือนคู่ปรับของเกาหลีเหนือ ทำให้เกาหลีเหนือต้องเริ่มปรับตัวและแก้ไขสถานการณ์ด้วยการพึ่งพาตนเองมากขึ้น และยิ่งเพิ่มศักยภาพในการป้องกันประเทศ โดยยอมตกลงเข้าร่วมในสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-Proliferation of Nuclear Weapons Treaty: NPT) เพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตในการก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบพลังน้ำมวลเบาในปี ค.ศ. 1985 การเข้าร่วมสนธิสัญญา NPT ทำให้เกาหลีเหนือมีพันธะผูกพันต้องทำข้อตกลงคุ้มกัน (Safeguard Agreement) กับสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency: IAEA) ภายในเวลา 18 เดือน เพื่อให้เจ้าหน้าที่จาก IAEA เข้ามาตรวจสอบเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ศูนย์ของพยอง และพิสูจน์ว่าไม่มีการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ แต่เกาหลีเหนือไม่ได้ทำตามกำหนดเวลา อ้างว่าเป็นเพราะภัยคุกคามนิวเคลียร์จากสหรัฐฯ (Federation of American Scientists, 2003) ฝ่ายตะวันตกจึงสงสัยว่าเกาหลีเหนือกำลังเริ่มผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งยังคงไม่มีหลักฐานยืนยัน แต่ในปี ค.ศ. 1990 สหรัฐฯ ได้อ้างว่า พบหลักฐานภาพถ่ายดาวเทียมที่แสดงว่าเกาหลีเหนือกำลังสร้างศูนย์นิวเคลียร์

แห่งใหม่ ยืนยันข้อสงสัยว่าเกาหลีเหนือกำลังพยายามเสริมสมรรถนะยูเรเนียม และพลูโตเนียม ซึ่งเป็นขั้นต้นของการพัฒนาระเบิดนิวเคลียร์

ความกังวลว่าเกาหลีเหนือจะพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ทำให้อาวุธนิวเคลียร์กลายเป็นเครื่องมือต่อรองของเกาหลีเหนือ เกาหลีเหนือได้เรียกร้องให้รัฐที่มีนิวเคลียร์ ห้ามนำนิวเคลียร์มาข่มขู่ประเทศที่ไม่มีนิวเคลียร์ให้เข้าร่วมภาคี NPT และเรียกร้องให้กำจัดภัยคุกคามนิวเคลียร์ที่มีต่อเกาหลีเหนือ โดยนำอาวุธนิวเคลียร์ทั้งหมดออกจากคาบสมุทรเกาหลี ความคลุมเครือในศักยภาพนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือทำให้สถานการณ์บนคาบสมุทรตึงเครียดและแปรปรวนตลอดเวลา มีทั้งการทดสอบขีปนาวุธและอาวุธนิวเคลียร์สลับกับการเจรจาทำข้อตกลงเกิดขึ้นเป็นระยะ แต่ข้อตกลงก็ไม่อาจทำให้สถานการณ์นิวเคลียร์สงบลงได้นาน ทั้งข้อตกลงเพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี (Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula) ซึ่งเกาหลีใต้และเกาหลีเหนือลงนามร่วมกันในปี ค.ศ. 1992⁴ ข้อตกลง Agreed Framework ค.ศ. 1994 ซึ่งเกาหลีเหนือตกลงร่วมกับสหรัฐฯ⁵ (Bureau of Arms Control, 1994) ข้อตกลงที่ได้จากการประชุมหกฝ่าย รวมทั้งข้อตกลงที่ได้หลังจากการประชุมสุดยอดกับเกาหลีใต้ และสหรัฐฯ แต่ข้อตกลงทั้งหลายนี้ไม่อาจใช้บังคับได้นาน บางข้อตกลงมีการประกาศยุติการบังคับใช้จึงสิ้นผลไป ส่วนข้อตกลงอื่นที่แม้ไม่เคยมีการประกาศระงับใช้ แต่ก็ไม่อาจบังคับการใดๆ ได้เพราะในปัจจุบัน คู่สัญญาอย่างเกาหลีเหนือยังคงไม่ปลดอาวุธนิวเคลียร์ตามข้อตกลง

แม้จะมีข้อตกลงที่เกาหลีเหนือยินยอมจะไม่ผลิตหรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ แต่เกาหลีเหนือยังคงพัฒนาศักยภาพของอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังทดลองนิวเคลียร์และปล่อยขีปนาวุธอยู่ตลอด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 จนถึงปี ค.ศ. 2018 เกาหลีเหนือได้ทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ 6 ครั้ง ในปี ค.ศ. 2006, 2009, 2013, 2016 และ 2017 ทดสอบขีปนาวุธรวมทั้งสิ้น 144 ครั้ง (CSIS Missile Defense Project, 2019) และในแต่ละครั้ง ประสิทธิภาพของขีปนาวุธได้พัฒนาขึ้นด้วย โดยเกาหลีเหนือสามารถพัฒนาขีดความสามารถของขีปนาวุธให้มีหัวรบขนาดเล็กลง และมีระยะยิงครอบคลุมทั้งในระยะใกล้และไกล ในปี ค.ศ. 2017 เกาหลีเหนืออ้างว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาขีปนาวุธพิสัย

⁴ ตกลงจะไม่มีการผลิต ทดลอง มีไว้ในครอบครอง หรือใช้อาวุธนิวเคลียร์ นอกจากการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติเท่านั้น รวมถึงห้ามครอบครองอุปกรณ์ที่สามารถสกัดสมรรถนะยูเรเนียมและผลิตอาวุธนิวเคลียร์ได้

⁵ มีสาระสำคัญคือ เกาหลีเหนือจะต้องเลิกล้มโครงการผลิตพลูโตเนียม และหยุดการก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ 2 แห่งที่สหรัฐฯ เชื่อว่าเอาไว้มผลิตอาวุธนิวเคลียร์ แลกกับการที่สหรัฐฯ จะสร้างเตาปฏิกรณ์พลังงานนิวเคลียร์ที่จะสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้า และส่งน้ำมันเชื้อเพลิงให้แก่เกาหลีเหนือได้ปีละ 500,000 ตันเป็นการทดแทน

ไกลข้ามทวีป ซึ่งสามารถยิงได้ไกลถึงแผ่นดินสหรัฐฯ เรียบร้อยแล้ว (Cossa, 2017) ในช่วงตลอดสองทศวรรษที่มีการทดสอบประสิทธิภาพนิวเคลียร์และขีปนาวุธของเกาหลีเหนือ มีเพียงช่วงปี ค.ศ. 2000-2002 ค.ศ. 2010-2011 และ ค.ศ. 2018 เท่านั้น ที่เกาหลีเหนือไม่มีการทดสอบใดๆ (CSIS Missile Defense Project, 2019) เป็นจุดที่น่าสังเกตว่าในช่วงนี้น่าจะมีเหตุปัจจัยบางอย่างที่ทำให้สถานการณ์นิวเคลียร์สงบลงได้

สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี มีตัวแสดงหลายฝ่ายที่เข้ามาพัวพันทั้งเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐฯ จึงต้องมองปัญหาอย่างรอบด้านให้ครอบคลุมทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบทบาทของสหรัฐฯ มีอิทธิพลมากที่สุด เพราะเป็นคู่กรณีหลัก และเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกาหลีเหนือต้องริเริ่มพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้น ส่วนหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์บนคาบสมุทรแปรปรวน จึงเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายที่ไม่คงที่ของสหรัฐฯ บทความนี้จึงสนใจศึกษาบทบาทของสหรัฐฯ ในการจัดการปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือตลอดปี ค.ศ. 2000-2018 ว่ามีแนวทางอย่างไร ความผันแปรในการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงนั้นมีสาเหตุมาจากอะไร เพื่อที่จะได้พิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไปในอนาคตได้ว่ารัฐผู้มีส่วนได้เสียควรดำเนินยุทธศาสตร์เช่นใดร่วมกัน เพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรได้ถาวร โดยในบทความนี้ได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 ข้อ ได้แก่ ระเบียบวิธีวิจัย กรอบแนวคิดในการศึกษา ผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา และบทสรุป

2. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากข้อมูลระดับทุติยภูมิ ด้วยการศึกษานี้หาจากหนังสือ เอกสาร วารสารวิชาการ บทความ และข่าวสาร ทั้งในรูปแบบที่ได้รับการตีพิมพ์และรูปแบบออนไลน์ ในเนื้อหาที่เกี่ยวกับปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ วัตถุประสงค์และเป้าหมายในการพัฒนานิวเคลียร์ แนวทางการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ในแต่ละสมัยประธานาธิบดีในช่วงยี่สิบปีล่าสุด ซึ่งครอบคลุมประธานาธิบดีสี่ท่าน ได้แก่ ประธานาธิบดีคลินตัน บุช โอบามา และทรัมป์ เพื่อให้ทราบแนวนโยบายที่โดดเด่นในแต่ละสมัย และทราบความแตกต่างของนโยบายแต่ละช่วง เปรียบเทียบกับสถานการณ์ความตึงเครียดด้านนิวเคลียร์ที่เกิดขึ้นบนคาบสมุทร เพื่อให้เห็นความสอดคล้องกัน อีกทั้งยังศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกลไกการเมืองภายในของสหรัฐฯ การแบ่งฝ่ายแนวคิดทางการเมือง และตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกแบบและกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ ในแต่ละสมัยประธานาธิบดี และทำให้แต่ละช่วงมีการดำเนินนโยบายที่เหมือนหรือแตกต่างกันด้วย

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

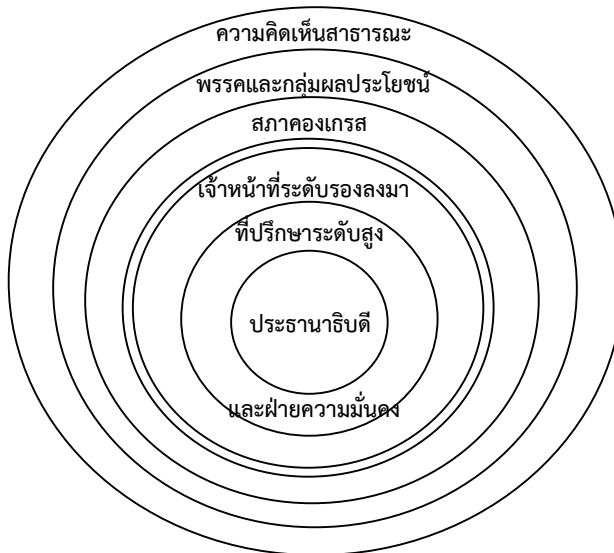
คำถามหลักที่การศึกษานี้ให้ความสนใจคือ “ปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ ในช่วงปีค.ศ. 2000-2018” ข้อเสนอของการศึกษานี้ คือ ในเบื้องต้นแนวทางการดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวทางของพรรคการเมือง ที่ทำให้เกิดการแบ่งฝ่ายแนวคิดทางการเมืองในสหรัฐฯ ออกเป็นสองขั้วระหว่างฝ่ายเหยี่ยวที่เน้นนโยบายแข็งกร้าว และฝ่ายพิราบซึ่งเน้นแนวทางสันติ ทำให้ประธานาธิบดีที่มาจากพรรคการเมืองแตกต่างกันมีแนวทางการดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ อาจหลุดออกจากรอบแนวทางของพรรคการเมืองที่สังกัด ทำให้ไม่สามารถพิจารณาแค่ประเด็นการเมืองภายในเพียงอย่างเดียวได้ การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอก อย่างโครงสร้าง ความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก และการตอบสนองต่อพฤติกรรมของเกาหลีเหนือในแต่ละช่วงด้วย ปัจจัยภายนอกจึงเป็นส่วนเสริมให้เข้าใจนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ ในช่วงที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางของพรรคได้

จากข้อเสนอในการศึกษาข้างต้นทำให้กรอบแนวคิดใหญ่ คือ การศึกษาปัจจัยการเมืองภายในของสหรัฐฯ ประกอบกับปัจจัยภายนอก กล่าวคือ นอกจากกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญ และตามรูปแบบวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐฯ แล้ว สหรัฐฯ ต้องคำนึงถึงความมั่นคง และผลประโยชน์ที่สหรัฐฯ พึ่งต้องเข้าไปรักษาและปกป้อง ผ่านการจัดการ การมีปฏิสัมพันธ์ การตอบสนอง และตอบรับนโยบายและพฤติกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้น จากนั้นจึงจะสามารถผลิตนโยบายต่างประเทศออกมาจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้

ในรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำงานผ่านสภาองเกรสซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูง ฝ่ายบริหาร ทำงานผ่านประธานาธิบดีและคณะรัฐบาล และฝ่ายตุลาการ ทำงานผ่านศาล ทั้งสามฝ่ายทำงานโดยการคานอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยผู้ที่มีบทบาทหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีตัวแสดงหลักของฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดี แต่ยังมีตัวแสดงอื่นในฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องด้วย ทั้งข้าราชการในกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ กองทัพ สภาความมั่นคงแห่งชาติ หน่วยข่าวกรอง รวมไปถึงสื่อ และความเห็นของสาธารณชน (Foreign Policy Association, 2019) บุคลากรจากแต่ละฝ่ายเหล่านี้มีความสำคัญต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดี เพราะเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับประเด็นที่เกี่ยวข้อง และทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้นโยบายต่างประเทศ อีกทั้งยังได้รับการแต่งตั้งและความไว้วางใจจากประธานาธิบดี ทำให้ข้อมูล ความรู้ ความคิดเห็นที่ได้รับจากบุคลากรเหล่านี้ ประธานาธิบดีสามารถนำไปประกอบการพิจารณา

ตัดสินใจเพื่อดำเนินยุทธศาสตร์ มาตรการ และนโยบายต่างประเทศได้ โดยอาจเป็นความคิดเห็นที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวทางของประธานาธิบดีก็ได้ แต่ในท้ายที่สุด ประธานาธิบดีในฐานะผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายว่าจะเลือกดำเนินมาตรการใด

แผนภาพที่ 1 วงแหวนแสดงตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ



ที่มา: อุไรวรรณ ธนสถิตย์ (2556, น. 110)

ดังเช่นในแผนภาพที่ 1 ซึ่งเป็นภาพที่นักรัฐศาสตร์ โรเจอร์ ฮิลส์แมน ใช้แสดงถึงกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ว่าเป็นลำดับชั้นของวงแหวนที่รวมศูนย์ไว้ตรงกลาง มีประธานาธิบดีเป็นจุดศูนย์กลาง แสดงถึงความเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดและมีอิทธิพลที่สุด วงแหวนรอบนอกถัดออกมาจะแสดงถึงความใกล้ชิดที่มีต่อประธานาธิบดี และการได้รับความสนใจจากประธานาธิบดี ยิ่งอยู่ห่างจะยิ่งได้รับความสนใจจากประธานาธิบดีน้อยลง ดังนั้น ถึงแม้จะมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมากในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แต่ผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศยังคงเป็นประธานาธิบดี ซึ่งเป็นทั้งประมุขของประเทศ หัวหน้าฝ่ายบริหาร ผู้บังคับบัญชาทางทหาร และเป็นหัวหน้านักการทูต (Lumen Boudless Political Science, 2017) ส่วนจะดำเนินการได้อย่างไรราบรื่นเพียงใด ก็ต้องพิจารณาอำนาจของประธานาธิบดีในขณะนั้นที่ต้องคานกับอำนาจอื่นตามกลไกของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการคานอำนาจสามฝ่าย สำหรับการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็ต้องให้ความสนใจเรื่องการคานอำนาจระหว่างประธานาธิบดีและสภาองเกรสเป็นหลัก

อำนาจหน้าที่ของสภาองเกรส ถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 กำหนดให้ สภาสามารถควบคุมการพาณิชย์กับต่างชาติ ประกาศสงคราม รับรองสนธิสัญญา แต่งตั้ง นักการทูตของประธานาธิบดี เพิ่มงบประมาณ ทบวงงบประมาณและโครงการรายปีที่เกี่ยวข้องกับ กองทัพและข้าราชการด้านการทูต รวมถึงการผ่านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศ ตรวจสอบนโยบายต่างประเทศ และประเด็นที่นำกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้ (Masters, 2017) ส่วนอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 2 กำหนดให้ ประธานาธิบดีสามารถแต่งตั้งนักการทูตและตกลงในสนธิสัญญาต่างๆ ภายใต้การแนะนำและ รับรองจากสภา อีกทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชากองทัพ สั่งการกองทัพเพื่อปฏิบัติการภารกิจใน ต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนนโยบายต่างประเทศได้ นอกจากนี้ ยังสามารถออกกฎหมายหรือข้อบังคับโดย ได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายที่ออกโดยสภาได้ให้อำนาจไว้ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภา และประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ มีทั้งส่วนที่สนับสนุนและส่วนที่ตรวจสอบอำนาจของอีกฝ่าย ทำให้อำนาจสูงสุดจะสลับกันเป็นระยะ ระหว่างสภา และประธานาธิบดี หากประธานาธิบดี ทำงานสอดคล้องกับแนวทางของสภา หรือสภามีเสียงสนับสนุนแนวทางของประธานาธิบดีมาก ในช่วงนั้นจะถือว่าประธานาธิบดีมีอำนาจสูงสุด เพราะมีทั้งอำนาจของตนเองในฐานะ ประธานาธิบดี และอำนาจจากสภา หากประธานาธิบดีทำงานโดยปราศจากอำนาจที่ได้รับจาก สภา หรือถูกสภา ปฏิเสธ ประธานาธิบดีจำเป็นต้องอาศัยอำนาจของประธานาธิบดีฝ่ายเดียว โดยยังสามารถได้รับการสนับสนุนจากสภาในส่วนของอำนาจที่ต้องใช้ทั้งอำนาจของประธานาธิบดี และสภา พร้อมกัน แต่ถ้าประธานาธิบดีใช้มาตรการที่ไม่สอดคล้องใดๆ กับการตัดสินใจของ สภาองเกรสเลย ในช่วงนั้นจะกลายเป็นช่วงที่สภามีอำนาจสูงสุด และอำนาจของประธานาธิบดี จะอยู่ในจุดต่ำสุด (Masters, 2017) ทำให้การออกนโยบายใดๆ ดำเนินการได้ลำบากมาก โดยเฉพาะในช่วงที่ประธานาธิบดีมาจากต่างพรรคการเมืองกับประธานสภา ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดย อาจเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสูง ก็เพียงพอที่จะทำให้ประธานาธิบดีทำงานลำบากขึ้นแล้ว

โดยหลัก ในสหรัฐฯ มีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคคือ พรรคเดโมแครต (Democratic Party) และพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ที่กุมอำนาจอยู่ โดยทั้งสองพรรคแสดงออก ถึงแนวคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการแบ่งขั้วแนวคิดทางการเมืองออกเป็นสองขั้ว พรรคเดโมแครตเป็นตัวแทนของแนวคิดเสรีนิยม สายพิราบ และพรรครีพับลิกันเป็นตัวแทน ของแนวคิดอนุรักษนิยม สายเหยี่ยว⁶ (Robb, 2013) พรรคเดโมแครตสนับสนุนการพัฒนา

⁶ ฝ่ายพิราบ และฝ่ายเหยี่ยว เป็นศัพท์ที่ใช้ในสมัยสงคราม ‘เหยี่ยวสงคราม’ ใช้แทนความหมายของฝ่าย ที่ต้องการการต่อสู้ ปรากฏครั้งแรกในจดหมายของโทมัส เจฟเฟอร์สันถึงเจมส์ เมดิสันช่วงปี ค.ศ. 1798 บรรยายถึงฝ่ายสหพันธรัฐที่ต้องการทำสงครามกับฝรั่งเศส ส่วนพิราบเป็นสัญลักษณ์แห่งสันติภาพ มีที่มา

ประชาสังคมภายในประเทศ ดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบไม่แข็งกร้าว โดยทั่วไปมักจะต่อต้านการใช้กำลังทหารกับประเทศอื่น ไม่เพิ่มงบประมาณการทหารมากนัก สนับสนุนการควบคุมอาวุธปืนภายในประเทศ เน้นความเข้มแข็งของรัฐบาลเพื่อพัฒนาโครงสร้างสังคม สนับสนุนความเท่าเทียมและมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ สนับสนุนสิทธิการทำแท้ง LGBTQ เกือบห้าสิบล้านคนได้สูง และเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ (Otieno, 2019) ในขณะที่พรรครีพับลิกัน มีแนวคิดจำกัดการแทรกแซงของรัฐบาลในประเทศภายในประเทศ แต่มีบทบาทโดดเด่นในนโยบายต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากกว่า ส่วนใหญ่จะสนใจประเด็นด้านการทหาร เศรษฐกิจ และศาสนา มีแนวทางแบบอนุรักษนิยมด้านการคลังและสังคม ส่งเสริมตลาดเสรี และส่งเสริมให้ประชาชนมีเสรีภาพและรับผิดชอบในการกระทำของตนเอง สนับสนุนการเพิ่มงบประมาณทางทหารและใช้นโยบายแข็งกร้าวต่อประเทศอื่น ส่งเสริมให้ชาวอเมริกันครอบครองอาวุธปืน มีจุดยืนแข็งกร้าวด้านการทำแท้งและสิทธิ LGBTQ สนับสนุนให้ลดภาษีทั้งคนจน คนรวย และปล่อยให้อัตราค่าแรงขั้นต่ำเป็นไปตามตลาดเสรี (Otieno, 2019)

แต่ละพรรคจะส่งตัวแทนเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดี และลงเลือกตั้งเป็นผู้แทนในสภาองเกรส ทำงานตามโครงสร้างการแบ่งฝ่ายที่รัฐธรรมนูญกำหนด พรรคการเมืองทั้งสองเป็นขั้วตรงข้ามกัน และมักขัดแย้งกันในการทำงานเป็นเรื่องปกติ ทำให้หากเสียงข้างมากและประธานในสภาองเกรส มาจากคนละพรรคกับประธานาธิบดี มีโอกาสสูงที่แนวทางของทั้งสองฝ่ายจะขัดแย้งกัน ทำให้ประธานาธิบดีทำงานลำบาก กำหนดนโยบายต่างๆ สำเร็จตามที่ต้องการได้ยาก แต่หากสมาชิกส่วนใหญ่และประธานสภาฯ มาจากพรรคเดียวกันกับประธานาธิบดี มีโอกาสสูงที่จะมีแนวทางไปในทิศทางเดียวกัน เพิ่มอำนาจให้กับประธานาธิบดี ทำให้ออกนโยบายได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้ การแบ่งขั้วทางการเมืองยังสามารถนำไปพิจารณาในบริบทของข้าราชการฝ่ายบริหารได้ด้วย โดยประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี นักการทูต และที่ปรึกษา ย่อมเลือกคนที่ตนเองไว้วางใจ ใกล้ชิด และมีแนวทางสอดคล้องกัน จึงมีโอกาสูงที่จะเลือกผู้ที่มีแนวคิดคล้ายกันจากพรรคเดียวกันเข้ามาทำงาน ทำให้พอจะคาดเดาแนวทางการตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ได้เบื้องต้น อย่างไรก็ตาม แผนภาพวงแหวนในภาพที่ 1 ยังต้องนำมาพิจารณาเสมอ ว่าประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แม้ขั้วแนวคิดที่แตกต่างจะครอบงำการเมืองภายในสหรัฐฯ แต่แนวคิดของพรรคค่อนข้างห่างไกลจากความสนใจจากประธานาธิบดีในการตัดสินใจเรื่องนโยบายต่างประเทศ เมื่อสุดท้ายนโยบายยังคงขึ้นอยู่กับมติของประธานาธิบดีเป็นหลัก จึงมีโอกาสนโยบายต่างประเทศอาจ

ตั้งแต่สมัยพระคัมภีร์เก่า แต่เริ่มนำมาใช้ในช่วงวิกฤตการณ์คิวบา โดยนักข่าวใช้พินัยกรรมเป็นสัญลักษณ์ที่ตรงข้ามกับเหยี่ยว

ไม่สอดคล้องกับแนวทางพรรคการเมืองที่ประธานาธิบดีสังกัดได้ การแบ่งขั้วทางการเมืองจึงสามารถนำมาพิจารณาถึงแนวนโยบายของประธานาธิบดีได้ในเบื้องต้นเท่านั้น

นอกจากปัจจัยการเมืองภายในข้างต้น ปัจจัยภายนอกยังส่งผลต่อการตัดสินใจของประธานาธิบดีเช่นกัน เนื่องจากโครงสร้างการเมืองโลกในปัจจุบัน รัฐไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่พึ่งพาอาศัยกันและเกี่ยวพันกัน การดำเนินมาตรการและนโยบายของรัฐหนึ่งย่อมส่งผลต่อรัฐอื่น ดังนั้น เมื่อสหรัฐฯ ต้องการกำหนดนโยบายต่างประเทศ แม้สหรัฐฯ จะเป็นมหาอำนาจใหญ่ของโลก แต่ก็ไม่สามารถกำหนดนโยบายตามใจตนแต่ฝ่ายเดียวได้ทั้งหมด สหรัฐฯ ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างความมั่นคงระหว่างประเทศที่กำหนดโดยการมีปฏิสัมพันธ์ของรัฐต่างๆ อย่างหลากหลาย ในกรณีนโยบายเกาหลีเหนือ สหรัฐฯ ต้องคำนึงถึงโครงสร้างความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลีที่มีตัวแสดงหลายรัฐ ประกอบด้วย จีน ญี่ปุ่น รัสเซีย เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ และสหรัฐฯ ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันอยู่ในภูมิภาคนี้อย่างเหนียวแน่นและซับซ้อน สหรัฐฯ เป็นพันธมิตรด้านความมั่นคงกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้มายาวนาน ในขณะเดียวกันก็เป็นทั้งพันธมิตรและผู้แข่งขันทางยุทธศาสตร์กับจีนและรัสเซีย ความสัมพันธ์ที่สหรัฐฯ มีต่อประเทศดังกล่าวนำมาซึ่งการมีฐานทัพและกองกำลังของสหรัฐฯ ในภูมิภาค การซ้อมรบร่วมกัน รวมไปถึงการเคลื่อนไหวเชิงยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ในขณะที่เกาหลีเหนือมีจีนและรัสเซียเป็นพันธมิตรหลักที่เริ่มออกห่างมากขึ้น หลังจากเกาหลีเหนือยึดมั่นนโยบายพึ่งพาตัวเอง ความสัมพันธ์ที่มีกับเกาหลีใต้ก็ไม่แน่นอนเพราะใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มาก ส่วนญี่ปุ่นก็เป็นศัตรูเก่าที่สนิทสนมกับสหรัฐฯ ซึ่งเป็นคู่กรณีใหม่ สภาวะเช่นนี้ทำให้เกาหลีเหนือรู้สึกถึงภัยคุกคามที่ห้อมล้อมเกาหลีเหนือ และคุกคามความมั่นคงของเกาหลีเหนืออยู่ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องตอบโต้ความไม่มั่นคงนี้ด้วยการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ มีการทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธบ่อยครั้ง เพื่อแสดงออกถึงการป้องปรามนิวเคลียร์ต่อสหรัฐฯ ฝ่ายสหรัฐฯ และพันธมิตรจึงต้องมีมาตรการตอบโต้พฤติกรรมเหล่านี้กลับไปเช่นกัน เพื่อรักษาความมั่นคงของพันธมิตรในภูมิภาค รักษาผลประโยชน์และความน่าเชื่อถือของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ การที่ต่างฝ่ายต่างพยายามป้องกันผลประโยชน์และความมั่นคงของตนเอง ทำให้คาบสมุทรเกาหลีและภูมิภาคเอเชียตะวันออกอยู่ในสภาวะ Security Dilemma⁷ (Wivel, 2011, p. 2389) ทำให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต้องดำเนินไปอย่างระมัดระวัง นำสภาวะ Security Dilemma บนคาบสมุทรเกาหลีไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายเกาหลีเหนือ ด้วยการหาวิธีรองรับ

⁷ Security Dilemma คือ สภาวะที่รัฐหนึ่งดำเนินมาตรการเพื่อเพิ่มความมั่นคงของตนเอง แต่มีผลเป็นการลดความมั่นคงของรัฐอื่น ทำให้รัฐนั้นมีปฏิกิริยาตอบโต้ด้วยการเพิ่มการรักษาความมั่นคงของตนเองบ้าง ทำให้ Security Dilemma กลายเป็นสาเหตุความขัดแย้งที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

พฤติกรรมของเกาหลีเหนือที่ตอบสนองต่อโครงสร้างความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลีนี้ควบคู่ไปด้วย

4. ผลการศึกษา

ตลอดสองทศวรรษล่าสุด สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีแปรปรวนตลอดเวลา ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ ที่ไม่คงที่ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย ในขณะที่เกาหลีเหนือสืบทอดตำแหน่งผู้นำทางสายเลือด โดยนับแต่ก่อตั้งประเทศ มีผู้นำเพียงแค่สามคน คือ คิมอิลซ็อง คิมจองอิล และคิมจองอึน ซึ่งมีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้นโยบายต่อเนื่องเป็นเนื้อเดียวกัน ส่วนสหรัฐฯ ต้องเลือกตั้งเปลี่ยนผู้นำทุกสี่ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกินสองสมัย ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 2 ส่วนที่ 1 (Washington, 1992) ในระหว่างปี ค.ศ. 2000-2018 สหรัฐฯ มีประธานาธิบดีทั้งหมดสี่คน สลับกันดำรงตำแหน่งระหว่างตัวแทนจากพรรคเดโมแครตและรีพับลิกัน แต่ละท่านมีแนวคิด ความเห็น ความสนใจที่ต่างกัน นอกจากนี้ ยังเป็นเรื่องปกติที่ประธานาธิบดีพร้อมรัฐบาลใหม่มักพยายามดำเนินนโยบายในทิศทางที่แตกต่างจากประธานาธิบดีคนก่อน (Tim Beal, 2005, p. 236) ส่งผลให้นโยบายเกาหลีเหนือในแต่ละยุคออกมาแตกต่างกัน โดยประธานาธิบดีจะตัดสินใจเลือกใช้มาตรการใดก็มาจากการศึกษาข้อมูลและปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหาร ประกอบกับทัศนคติและมุมมองที่มีต่อโครงสร้างความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลี และการต้องรับมือกับพฤติกรรมของเกาหลีเหนือในแต่ละช่วง จนในที่สุดได้หลอมรวมออกมาเป็นแนวทางที่ประธานาธิบดีแต่ละคนยึดมั่น และตัดสินใจสกัดออกมาเป็นนโยบายเกาหลีเหนือที่แตกต่างกันเสียๆ งามๆ จากประธานาธิบดีทั้งสี่ท่าน ได้แก่ ประธานาธิบดีคลินตัน บุช โอบามา และทรัมป์

การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือของรัฐบาลคลินตันผ่าน Congagement Policy และ Agreed Framework 1994 ประธานาธิบดีคลินตันเลือกใช้การผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือเป็นนโยบายหลัก ในรูปแบบของ Congagement policy และได้ทำข้อตกลง Agreed Framework 1994 กับเกาหลีเหนือ โดยสามารถบังคับใช้ได้ตลอดสองสมัย การตัดสินใจกำหนดนโยบายเช่นนี้ คลินตันได้รับอิทธิพลมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกพร้อมกัน ด้านปัจจัยภายใน คลินตันได้รับอิทธิพลส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดที่เน้นการใช้นโยบายต่างประเทศในทางสันติของพรรคเดโมแครตที่คลินตันสังกัด และได้รับอิทธิพลหลักและการสนับสนุนที่สำคัญจากอดีตประธานาธิบดีคาร์เตอร์ จากพรรคเดียวกัน อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งพรรคเดโมแครตครอบครองเสียงข้างมาก ในด้านปัจจัยภายนอก สหรัฐฯ ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากเกาหลีเหนือ และได้รับความร่วมมือจากพันธมิตรในภูมิภาคอย่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ซึ่งส่งเสริมนโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือเช่นกัน จึงยังเป็นการสนับสนุนให้ประธานาธิบดีคลินตันผลักดันการดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือในทางสันติ เปิดการเจรจากับเกาหลีเหนือเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์และตกลงด้านนิวเคลียร์ มากกว่าใช้วิธีแข็งกร้าวกดดันเกาหลีเหนือ

เนื่องจากประธานาธิบดีคลินตันมาจากพรรคเดโมแครต ในเบื้องต้นจึงคาดการณ์ได้ว่านโยบายเกาหลีเหนือของคลินตันน่าจะเน้นสันติวิธีมากกว่าแข็งกร้าว เช่นเดียวกับอดีตประธานาธิบดีคาร์เตอร์ ซึ่งสนับสนุนการเข้าหาเกาหลีเหนือ อีกทั้งยังเสนอเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ และต้องการจะเดินทางไปเยือนเกาหลีเหนือตามคำเชิญที่คิมอิลซ็องเสนอมาหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม นโยบายเกาหลีเหนือของคลินตันในช่วงต้นไม่ได้เป็นไปตามที่คาด เป็นผลมาจากทัศนคติที่เชื่อกันเป็นส่วนใหญ่ของสหรัฐฯ ซึ่งมองเกาหลีเหนือในแง่ร้าย มองว่าเป็นศัตรูที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน มีความแข็งกร้าวจากการพัฒนาอาวุธและคาดการณ์ไม่ได้ (Feffer, 2003, p. 96) ประธานาธิบดีคลินตันซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ที่มีความเชื่อเช่นนั้น จึงต้องการใช้มาตรการแข็งกร้าว (Feffer, 2003, p. 62) ได้แก่ การกดดันเกาหลีเหนือ และกดดันสหประชาชาติให้ออกมติคว่ำบาตรเกาหลีเหนือทางเศรษฐกิจ ลงโทษเกาหลีเหนือที่พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และต้องการที่จะสั่งห้ามการส่งออกอาวุธไปยังเกาหลีเหนือทั้งหมด

ในขณะเดียวกัน เกาหลีเหนือก็มีทัศนคติไม่ดีต่อสหรัฐฯ เช่นกัน โดยสามัญสำนึกหลักของเกาหลีเหนือคือความหวาดระแวงต่อภัยคุกคามจากภายนอก โดยเฉพาะสหรัฐฯ เนื่องจากเกาหลีเหนือต้องเผชิญกับภาวะสงครามและความเสี่ยงที่จะถูกทำลายล้างจนสูญสิ้นมาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ถูกญี่ปุ่นปกครองช่วงก่อนแยกประเทศ สงครามโลกทั้งสองครั้ง และสงครามเกาหลีที่ดึงสหรัฐฯ เข้ามามีบทบาทบนคาบสมุทร พร้อมกับกองกำลังทหาร และความเสี่ยงที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ (Feffer, 2003, p. 60) เมื่อเริ่มฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม คิมอิลซ็องจึงเริ่มสนใจพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ โดยเริ่มจากการใช้ประโยชน์ด้านพลังงานในทางสันติก่อน แม้จะมองการณ์ไกลถึงการใช้อาวุธนิวเคลียร์มากกว่านั้น แต่ความพร้อมและศักยภาพของเกาหลีเหนือในเวลานั้นยังไม่มากพอที่จะพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ (Pollack, 2011, p. 47) เกาหลีเหนือจึงพัฒนานิวเคลียร์อย่างค่อยเป็นค่อยไป และเพิ่งจะเริ่มมีแนวคิดถึงเรื่องอาวุธนิวเคลียร์มากขึ้นเมื่อสหรัฐฯ เสริมสร้างความเป็นพันธมิตรทางทหารและความมั่นคงกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น มีการนำฐานทัพ กองกำลังทหาร อาวุธ และนิวเคลียร์มาติดตั้งในภูมิภาค ในขณะที่จีนและโซเวียต พันธมิตรที่เคยช่วยเหลือเกาหลีเหนือมาตลอดได้เริ่มออกห่าง และเริ่มเปิดความสัมพันธ์กับประเทศเสรีอื่นๆ ทำให้เกาหลีเหนือเริ่มไม่มั่นใจว่าจะยังคงได้รับการสนับสนุนจากพันธมิตรทั้งสองต่อไป จึงพยายามสานสัมพันธ์กับประเทศอื่น ทั้งประเทศเป็นกลางและทุนนิยม รวมไปถึงสหรัฐฯ โดยได้เขียนจดหมายไปยังสหรัฐฯ เพื่อพยายามฟื้นฟู

ความสัมพันธ์ด้วย (Pollack, 2011, p. 83) แต่ไม่ได้รับการตอบรับ ในขณะที่สหรัฐฯ สนับสนุน เกาหลีได้อย่างเต็มที่ จนเกาหลีได้พัฒนารุดหน้าเกาหลีเหนือทั้งเศรษฐกิจ สังคม การทหาร และเทคโนโลยี ความสัมพันธ์บนคาบสมุทรจึงวางอยู่บนความไม่สมมาตร โดยเกาหลีเหนือ อยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ แม้จะมีกำลังทหารมากกว่าแต่อ่อนด้อยประสิทธิภาพ ความรู้ การฝึกฝน และเทคโนโลยี ความสัมพันธ์ที่ไม่สมดุลเช่นนี้เปิดโอกาสให้เกาหลีเหนือใช้ทางเลือก ใหม่อย่างการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อสร้างโอกาสให้เกาหลีเหนือสามารถป้องปรามภัย โดยรอบได้ และเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงจุดยืนของประเทศในฐานะมหาอำนาจด้านวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าด้วย (Pollack, 2011, p. 54)

ดังนั้น คิมอิลซ็องจึงตัดสินใจพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งเริ่มเห็นภาพชัดเจนในช่วงปลาย ยุคสงครามเย็น ซึ่งคิมอิลซ็องเริ่มคำนึงถึงการเปลี่ยนผ่านอำนาจเช่นกัน โดยเลือกให้สืบทอด ตำแหน่งผู้นำทางสายเลือดเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าอุดมการณ์และแนวคิดของตนจะยังคงอยู่ได้ ยาวนานและมั่นคง คิมอิลซ็องจึงแต่งตั้งให้คิมจองอิล บุตรชายเป็นผู้สืบทอดคนต่อไป โดย เห็นว่าการที่เกาหลีเหนือมีโครงการอาวุธนิวเคลียร์จะยิ่งช่วยส่งเสริมอำนาจของคิมจองอิลได้ ในอนาคต (Pollack, 2011, p. 91) และช่วยลดความเสี่ยงต่อการล่มสลายของระบอบคิมใน ระยะยาว (Pollack, 2011, p. 83) นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังสังเกตเห็นท่าทีของสหรัฐฯ ที่โจมตีประเทศที่มีกองทัพใหญ่ มีอาวุธเต็มรูปแบบแต่ไม่มีนิวเคลียร์ แต่ใช้วิธีการทูต กับประเทศที่มีนิวเคลียร์ เช่น จีน และรัสเซีย คิมอิลซ็องซึ่งต้องการปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ จึงเห็นว่าหากเกาหลีเหนือมีนิวเคลียร์จะเปิดโอกาสให้เกาหลีเหนือสามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์ ทางทหารทูตกับสหรัฐฯ ได้ (Feffer, 2003, p. 62) ทศนคติของเกาหลีเหนือต่อสหรัฐฯ จึงค่อนข้างซับซ้อน มีทั้งความหวาดระแวง ไม่ต้องการให้สหรัฐฯ มีบทบาทบนคาบสมุทร มากเกินไปจนเป็นภัยคุกคาม แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการใกล้ชิดกับสหรัฐฯ มากขึ้นเพื่อโอกาส ในการพัฒนาเศรษฐกิจให้เท่าเทียมและคู่ขนานกับเกาหลีใต้

เจตนาอันซับซ้อนของเกาหลีเหนือ เอื้อให้เกิดการตีความผิดไปในทางที่มองเกาหลี เหนือเป็นภัย ดังเช่นที่คลินตันเชื่อในช่วงต้น อดีตประธานาธิบดีคาร์เตอร์ผู้ต้องการทราบเจตนา ที่แท้จริงของเกาหลีเหนือ (M. C. Jr., 2006, p. xxi) จึงแจ้งความประสงค์ต่อประธานาธิบดี คลินตัน ขอเยือนเกาหลีเหนือเพื่อเจรจากับคิมอิลซ็อง และเตือนให้คลินตันทบทวนเรื่องการคว่ำ บัตรใหม่อีกครั้ง (W. E. B. Jr., 2006, p. 5) หลังจากนั้น คาร์เตอร์ก็ได้กลับมาพร้อมกับ ข้อเสนอใหม่จากเกาหลีเหนือที่แสดงความประสงค์จะหยุดโครงการนิวเคลียร์ แลกเปลี่ยนกับ การเจรจาหารือกับเจ้าหน้าที่ของสหรัฐฯ

จากข้อเสนอของเกาหลีเหนือที่คาร์เตอร์ได้ตกลงมาให้ ประกอบกับการพิจารณา ความเห็นของ Robert Gallucci หัวหน้าคณะเจรจาเกาหลีเหนือ ซึ่งได้เสนอทางเลือกแก่

ประธานาธิบดีคลินตัน 3 ทาง คือ 1) รับรองเกาหลีเหนือเป็นรัฐครอบครองนิวเคลียร์และใช้มาตรการป้องปราม 2) นำกองทัพอากาศสหรัฐฯ เข้าทำลายฐานผลิตนิวเคลียร์ในเกาหลีเหนือที่สหรัฐฯ ทราบตำแหน่งชัดเจน และ 3) เจรจากับเกาหลีเหนือเพื่อนำไปสู่การหยุดผลิตอาวุธนิวเคลียร์ (W. E. B. Jr., 2006, p. 8) ทำให้ประธานาธิบดีคลินตันต้องพิจารณาแนวนโยบายเกาหลีเหนือใหม่ โดยถึงแม้จะไม่เห็นด้วยกับระบอบเกาหลีเหนือ แต่จากท่าทีของเกาหลีเหนือที่แสดงออกถึงความร่วมมือ ความคิดเห็นจากคาร์เตอร์ และข้อเสนอของโรเบิร์ต ทำให้คลินตันเห็นว่าการผูกมิตรเข้าหาโดยการค่อยๆ มีปฏิสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือผ่านการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและสังคม ผ่านโครงการผูกมิตรเข้าหาด้านต่างๆ จะทำให้เกาหลีเหนือค่อยๆ เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมลดการกระทำปฏิปักษ์ และพฤติกรรมที่แหกกฎเกณฑ์ กลายเป็นประเทศที่ลดความแข็งแกร่งและยอมทำตามกฎระเบียบมากขึ้น การผูกมิตรเข้าหาจึงเป็นทางเลือกที่ปฏิบัติได้จริงและมีเหตุผล สามารถป้องกันความไม่มั่นคงทางทหาร และการล่มสลายแบบกะทันหันของเกาหลีเหนือได้ (Cho, 2010, pp. 99-100) ดังนั้น คลินตันผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายมากที่สุดจึงเลือกการผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือเป็นนโยบายหลัก และได้เจรจากับเกาหลีเหนือจนบรรลุข้อตกลง Agreed Framework 1994 ซึ่งตกลงที่จะช่วยเหลือเกาหลีเหนือด้านพลังงานแลกเปลี่ยนกับการที่เกาหลีเหนือจะหยุดการพัฒนาโครงการอาวุธนิวเคลียร์และความเคลื่อนไหวแข็งแกร่งทางนิวเคลียร์ โดยที่สหรัฐฯ ยังคงรักษาความมั่นคงทางทหารไว้เช่นเดิมเพื่อจำกัดกรอบพฤติกรรมของเกาหลีเหนือ นโยบายของคลินตันจึงเป็นส่วนผสมระหว่างการสกัดกั้นเกาหลีเหนือ (Containment) ควบคู่ไปกับการเข้าหาเกาหลีเหนือ (Engagement) รวมเรียกว่า Congagement Policy (Feffer, 2003, p. 96) โดยมี Agreed Framework เป็นแกนกลาง เสนอร่างไว้ให้กับพฤติกรรมที่ดีของเกาหลีเหนือ และข่มขู่จะลงโทษหากเกาหลีเหนือกลับมามีพฤติกรรมแย่อย่างที่ผ่านมา โดยคาดหวังว่าเกาหลีเหนือจะยอมเปลี่ยนแปลงระบอบในเวลาอันใกล้ เพราะเห็นแก่ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (W. E. B. Jr., 2006, p. 10) นโยบายของคลินตันจึงกลับมามีแนวทางเดียวกับพรรคเดโมแครตตั้งแต่ที่คาคะเนในเบื้องต้น และถึงแม้จะมีการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากคิมอิลซ็องสู่คิมจองอิลในระหว่างกระบวนการเจรจา แต่ก็ไม่ส่งผลกระทบมากนัก เพราะคิมจองอิลยังคงรักษาการเจรจาและแนวทางที่คิมอิลซ็องได้สร้างไว้เป็นอย่างดี ต่อเนื่อง และมั่นคง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของคลินตันไม่ได้ราบรื่นเช่นเกาหลีเหนือ คลินตันถูกกดดันจากฝ่ายรีพับลิกันในสภาไม่ให้เข้าเจรจากับเกาหลีเหนือ แต่สุดท้ายก็สำเร็จมาได้เพราะฝ่ายเดโมแครตในสภาซึ่งครองเสียงข้างมากช่วยสนับสนุน ต่อมาเมื่อฝ่ายรีพับลิกันวิจารณ์เรื่องสัญญาที่จะยกเลิกการคว่ำบาตรทั้งหมดแก่เกาหลีเหนือ คลินตันจึงต้องยอมประนีประนอมโดยยอมยกเลิกการคว่ำบาตรแค่บางส่วน (Feffer, 2003, p. 108) และหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป

ครั้งใหม่ ได้ประธานสภาสูงเป็นฝ่ายรีพับลิกัน ยิ่งทำให้คลินตันทำงานได้ยากขึ้น นโยบายเกาหลีเหนือของเขาดูกระแสนต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายรีพับลิกันว่าเป็นนโยบายที่อ่อนเกินไป เหมือนเอาเงินไปมอบให้เกาหลีเหนือโดยเปล่าประโยชน์ และยอมจำนนต่อนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ (Oberdorfer, 2013, pp. 410-414) นอกจากนี้ Richard Armitage ซึ่งในอนาคตจะดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาลบุช ยังวิจารณ์ Agreed Framework ว่าเป็นแนวทางที่ขาดความครอบคลุมและบูรณาการ ควรตั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ให้เข้ามามีส่วนร่วมมากกว่านี้ ควรเพิ่มประเด็นซีปนาวุธและอาวุธร้ายแรงตามรูปแบบ และควรกำหนดขอบเขตของพฤติกรรมเกาหลีเหนือให้ชัดเจนกว่านี้ (W. E. B. Jr., 2006, p. 7)

เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องในนโยบายเกาหลีเหนือ สภาคองเกรสจึงให้คลินตันทบทวนนโยบายโดยแต่งตั้งให้วิลเลียม เพอร์รี อดีตรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม เป็นผู้ประสานงานพิเศษ ทบทวนนโยบายเกาหลีเหนืออีกครั้ง เพอร์รีได้ออก ‘รายงานเพอร์รี’ แสดงความเห็นว่าการเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือทำให้เกิดการทำสัญญาต่อกันว่าจะมีความสัมพันธ์ที่ดีร่วมกัน และอย่างน้อยก็เป็นการสร้างโอกาสที่จะแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ซึ่งมีประโยชน์กับฝั่งสหรัฐฯ โดยเพอร์รีเชื่อว่าเกาหลีเหนือจำเป็นต้องมีนิวเคลียร์เพื่อใช้ป้องปรามความเป็นปฏิปักษ์ของสหรัฐฯ และเกาหลีใต้ และเกาหลีเหนือจะไม่หยุดพัฒนานิวเคลียร์จนกว่าจะสัมผัสได้ว่าสถานการณ์โดยรอบปลอดภัย รายงานเพอร์รีจึงยังคงสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับเกาหลีเหนือแบบเดิมต่อไป เพื่อเอื้อให้เกาหลีเหนือถอนซีปนาวุธและนิวเคลียร์ (Perry, 1999) ซึ่งจากสถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีในช่วงนั้น ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ที่ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น และการที่เกาหลีเหนือไม่มีการทดสอบนิวเคลียร์ใดๆ บนคาบสมุทรแม้แต่ครั้งเดียว ในระหว่างค.ศ. 1994-2002 (CSIS Missile Defense Project, 2019) แสดงให้เห็นถึงความคืบหน้าที่ดี แต่เนื่องจากข้อตกลง ค.ศ. 1994 ตกลงเฉพาะเรื่องนิวเคลียร์ไม่ได้รวมถึงซีปนาวุธ ในปี ค.ศ. 1998 เกาหลีเหนือจึงปล่อยจรวดซีปนาวุธแทโพดง-1 อ้างว่าเพื่อปล่อยดาวเทียมขึ้นสู่วงโคจร (Feffer, 2003, p. 64) คลินตันตอบสนองต่อเหตุการณ์นี้ด้วยการพยายามหาทางเพิ่มข้อตกลงใหม่ ที่จะหมายรวมซีปนาวุธเข้าไปในข้อตกลงด้วย โดยที่ Agreed Framework ยังคงทำงานอยู่ต่อไป พร้อมกับนโยบายใหม่จากฝั่งเกาหลีใต้ ที่ใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือในชื่อนโยบายตะวันทอแสง (Sunshine Policy)⁸ (Lee, 2018) เข้ามาช่วย

⁸ เป็นนโยบายที่อิงมาจากนิทานอีสปเรื่อง “ลมเหนือกับพระอาทิตย์” พูดถึงการถกเถียงระหว่างพระอาทิตย์และลมเหนือว่าใครมีอำนาจมากที่สุด โดยตกลงให้ผู้ที่ทำให้นักเดินทางถอดเสื้อผ้าได้เป็นฝ่ายชนะ ลมเหนือซึ่งแทนการใช้วิธีรุนแรงจึงเริ่มเป่าลมให้แรงยิ่งขึ้น แต่ยิ่งเป่าลมแรง นักเดินทางกลับยิ่งดึงเสื้อคลุมตัวแน่นหนา ในขณะที่เมื่อพระอาทิตย์ส่องแสงให้ความอบอุ่น นักเดินทางก็เริ่มถอดเสื้อผ้าออกทีละชิ้น และเปลื้องผ้าออกจนหมดในที่สุด พระอาทิตย์ที่แทนถึงการใช้วิธีอ่อนโยนจึงได้รับชัยชนะ เกาหลีใต้จึงนำมาปรับใช้กับเกาหลีเหนือ

ส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศที่ดี เอื้อให้เกาหลีเหนืออยู่บนโต๊ะเจรจาได้นานขึ้น ทำให้คลินตันสามารถรักษา Congagement Policy ไว้ได้จนจบสมัยที่สอง

4.1 ประธานาธิบดีบุชกับการดับเส้นทางแห่งสันติภาพ ด้วย Hardline Policy วาทกรรมแกนกลางแห่งความชั่วร้าย (Axis of Evil) และมาตรการชิงลงมือก่อน (Preemptive Strike)

การตัดสินใจดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของบุชในแบบแข็งกร้าว ทั้งการเน้นการกดดันคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ และปฏิเสธการเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือ ได้รับอิทธิพลจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก แต่เน้นหนักด้านปัจจัยภายในมากกว่า โดยได้รับอิทธิพลทั้งจากแนวคิดของตัวประธานาธิบดีบุชเองที่ไม่เชื่อใจเกาหลีเหนือ มองเกาหลีเหนือในแง่ร้าย และต้องการกดดันเกาหลีเหนือเพิ่มขึ้น ประกอบกับแนวทางสายเหยี่ยวของพรรครีพับลิกัน และคณะทำงานในฝ่ายบริหารที่มีความเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ยังสนับสนุนให้บุชตัดสินใจเลือกใช้นโยบายแข็งกร้าวกับเกาหลีเหนือ ในขณะเดียวกัน ในด้านปัจจัยภายนอก การที่เกาหลีเหนือยังคงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ต่อไป ยิ่งเน้นย้ำให้บุชไม่ไว้ใจและต้องการจัดการเกาหลีเหนืออย่างเด็ดขาด และยิ่งเกาหลีเหนือตอบรับนโยบายของบุชด้วยพฤติกรรมแข็งกร้าวด้านนิวเคลียร์ ก็ยิ่งเสริมให้บุชใช้นโยบายแข็งกร้าวกับเกาหลีเหนือต่อไปเช่นกัน

ประธานาธิบดีบุชมาจากพรรครีพับลิกัน ซึ่งเป็นขั้วตรงข้ามของพรรคเดโมแครต จึงมีแนวโน้มสูงมากที่นโยบายเกาหลีเหนือของบุชจะออกจากแนวทางที่คลินตันวางไว้ และเน้นแนวทางแข็งกร้าวมากกว่า โดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารของบุชก็มีแนวคิดต่างจากเจ้าหน้าที่ในสมัยคลินตันเช่นกัน จึงยังส่งเสริมให้นโยบายเกาหลีเหนือสมัยบุชมีแนวโน้มที่จะออกจากแนวทางสันติ เช่น กรณีย์ โคลิน พาวเวลล์ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศสมัยบุช เห็นว่าคิมจองอิลเป็นพวกเผด็จการ ในขณะที่ เมดิสัน อัลไบรท์ อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสมัยคลินตันมองว่าคิมจองอิลเป็นผู้นำที่รู้จักการทำธุรกิจ สามารถตกลงกันได้ ส่วนประธานาธิบดีบุชเห็นว่าคิมจองอิลไว้วางใจไม่ได้ (Feffer, 2003, p. 98) และเชื่อว่าวิธีการที่ดีที่สุดที่จะส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ คือการที่สหรัฐฯ ได้แสดงออกอย่างมั่นใจ และกระทำการได้ด้วยตนเองฝ่ายเดียว (Daalder & Lindsay, 2003) สหรัฐฯ ในยุคของบุชจึงไม่สนใจการเจรจาหารือก่อนตัดสินใจกำหนดนโยบาย แต่จะกำหนดนโยบายโดยผ่านการตัดสินใจของสหรัฐฯ แต่ฝ่ายเดียว หรือหากมีการเจรจา จะเป็นการเจรจาที่กดดันให้อีกฝ่ายดำเนินการตามที่สหรัฐฯ ต้องการอย่างเด็ดขาด

โดยเห็นว่าการอ่อนโยนและช่วยเหลือเกาหลีเหนือ จะส่งผลให้เกาหลีเหนือยอมล้มเลิกโครงการนิวเคลียร์ ได้ดีกว่าการบีบบังคับโดยใช้กำลัง

แต่ก่อนจะได้นโยบายที่แน่นอน บุชยังต้องพิจารณาทางเลือกจากความเห็นแย้งที่มีอยู่เสียก่อน โดยเป็นความเห็นต่างระหว่างฝ่ายที่ต้องการ Hard Line Policy เช่น รองประธานาธิบดี ดิก เชนีย์ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม ดอน รัมส์เฟลด์ และปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ฝ่ายความมั่นคงต่างประเทศและควบคุมยุทธภัณฑ์ จอห์น โบลตัน ซึ่งสนใจแนวทางนโยบายต่างประเทศแบบสายเหยี่ยว ต้องการแนวทางแข็งกร้าวต่อต้านการเจรจากับเกาหลีเหนือ เพราะเกาหลีเหนือเชื่อถือไม่ได้ หากกดดันเกาหลีเหนือต่อไปจะช่วยให้ระบอบของเกาหลีเหนือล่ม แต่หากยินยอมตกลงกับเกาหลีเหนือต่อไป ย่อมเป็นการให้รางวัลกับพฤติกรรมแย่ๆ ของเกาหลีเหนือมากกว่า ในขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าควรเลือกแนวทางที่ใช้ได้จริง และเชื่อว่าสหรัฐฯ ยังสามารถตกลงเจรจากับเกาหลีเหนือได้ แม้จะไม่เห็นด้วยกับระบอบเกาหลีเหนือก็ตาม ผู้ที่มีแนวทางเช่นนี้คือ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ โคลิน พาวเวลล์ และรองรัฐมนตรีต่างประเทศที่เคยให้ความเห็นต่อ Agreed Framework ของรัฐบาลคลินตันมาก่อน ดังเช่น ริชาร์ด อาร์มิตาจ ที่ยังเห็นว่าการเจรจานั้นยังจำเป็น (W. E. B. Jr., 2006, p. 12) แต่ต้องเปลี่ยนวิธีการเจรจาให้ครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชน ประเด็นอาวุธร้ายแรงอื่นนอกจากนิวเคลียร์ และต้องให้ประเทศในภูมิภาคอย่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้มีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกสภาที่มาจากพรรคริพับลิกันบางส่วนอย่าง เบรนท์ สโคครอฟท์ และโดนัลด์ กรีก ที่เสนอให้รัฐบาลใช้การเจรจาแก้ปัญหา

อย่างไรก็ตาม ผู้มีอิทธิพลมากที่สุดในการกำหนดนโยบายเกาหลีเหนือคือประธานาธิบดีบุช ในที่สุด บุชจึงตัดสินใจเดินหน้าใช้นโยบายแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ สอดคล้องกับแนวคิดหลักเบื้องต้นของพรรคริพับลิกันที่สนับสนุนแนวทางแข็งกร้าวในนโยบายต่างประเทศ โดยบุชผานความคิดเห็นจากฝ่ายบริหาร และสภาองเกรสได้ออกมาเป็น 3 ยุทธศาสตร์คือ 1) การสกัดกั้นทางทหาร 2) การโดดเดี่ยวทางเศรษฐกิจ และ 3) การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองของเกาหลีเหนือ (Feffer, 2003, p. 94) บุชเริ่มจากการเรียกเกาหลีเหนือว่าเป็นหนึ่งในแกนแห่งความชั่วร้าย (Axis of Evil) ร่วมกับอิหร่านและอิรัก เป็นรัฐอันตรายที่ให้ที่พัก สนับสนุนทางการเงิน และช่วยเหลือผู้ก่อการร้าย (Glass, 2002) จากนั้นได้ใช้อำนาจนี้ดำเนินมาตรการฝ่ายเดียวและแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ เช่น การลงโทษคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การปฏิบัติการทางทหารแบบชิงลงมือก่อน และการเปลี่ยนระบอบของเกาหลีเหนือทุกวิถีทาง (Cho, 2010, p. 110) บุชเรียกร้องทุกวิถีทางให้เกาหลีเหนือหยุดขายขีปนาวุธและเทคโนโลยีด้านขีปนาวุธให้กับประเทศอื่น ประกาศยุติข้อตกลง Agreed Framework อีกทั้งยังเข้าหาเกาหลีเหนือแบบบีบบังคับ ส่งคณะเจรจาลงไปตกลงกับเกาหลีเหนืออย่างจริงจัง โดยได้เพิ่มประเด็นขีปนาวุธ อาวุธอานุภาพร้ายแรง อาวุธตามรูปแบบ และประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้เกาหลีเหนือปฏิบัติตามเงื่อนไขของสหรัฐฯ อย่างเด็ดขาด หากเกาหลีเหนือยอมทำตามข้อเสนอ สหรัฐฯ

จึงจะยอมช่วยเหลือโดยยอมผ่อนคลายมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นการตอบแทน (Feffer, 2003, p. 105 และ W. E. B. Jr., 2006, p. 11)

ทางด้านเกาหลีเหนือ คิมจองอิลสานต่อการพัฒนานิวเคลียร์ของคิมอิลซองต่อไป โดยยืนยันว่าเกาหลีเหนือจำเป็นต้องมีอาวุธนิวเคลียร์เพื่อรักษาความอยู่รอดของระบอบ ป้องปรามภัยคุกคามนิวเคลียร์จากสหรัฐฯ และใช้เป็นเครื่องมือทางการทูตที่ช่วยฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เปิดโอกาสที่จะได้รับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยคิมจองอิลเคยแถลงว่าเขาไม่เคยมองสหรัฐฯ เป็นศัตรู แต่ต้องการกลับไปมีความสัมพันธ์ที่ปกติกับสหรัฐฯ (Pollack, 2011, p. 125) แต่รัฐบาลบุชแทบจะปฏิเสธการเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือทุกรูปแบบ ปิดช่องไม่ให้เกาหลีเหนือมีโอกาสต่อรอง สำหรับเกาหลีเหนือ Agreed Framework เป็นวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายด้านการทูตกับสหรัฐฯ รับประกันการช่วยเหลือด้านพลังงาน และได้สหรัฐฯ เป็นผู้สนับสนุนทางการเงินและเศรษฐกิจรายใหม่ เพิ่มเติมจากพันธมิตรเดิม (Feffer, 2003, p. 116) แต่การยุติ Agreed Framework ของบุชได้ทำลายความฝันของเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังมีความต้องการแตกต่างกันชัดเจนในเรื่องการปลดอาวุธนิวเคลียร์ (Denuclearization) ฝ่ายสหรัฐฯ ต้องการให้เกาหลีเหนือยุติความสามารถทั้งทางเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมในการสร้างอาวุธนิวเคลียร์ทั้งหมดแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยยุติโครงการอย่างเบ็ดเสร็จ ตรวจสอบได้ และต้องไม่กลับมาทำอีก หรือที่เรียกว่า CVID⁹ ส่วนเกาหลีเหนือขยายการปลดอาวุธนิวเคลียร์ให้กว้างขึ้น โดยต้องการให้สหรัฐฯ เป็นฝ่ายปลดอาวุธนิวเคลียร์ร่วมกับเกาหลีเหนือ ยุติพันธะผูกพันในการเป็นพันธมิตรทั้งหมดที่มีกับเกาหลีใต้ นำภัยคุกคามนิวเคลียร์ออกจากคาบสมุทรเกาหลี นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังเห็นต่างในรูปแบบการปลดอาวุธนิวเคลียร์ โดยเห็นว่าเกาหลีเหนือสามารถรักษาการพัฒนานิวเคลียร์ในทางสันติเพื่อพลังงานไว้ได้ และต้องการดำเนินการปลดอาวุธนิวเคลียร์อย่างค่อยเป็นค่อยไป (Feffer, 2003, p. 118; W. E. B. Jr., 2006, p. 15)

ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ในสมัยบุชจึงเต็มไปด้วยความไม่ลงรอยและห่างเหิน นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังมีพฤติกรรมแข็งกร้าว โดยในระหว่างที่ยื่นข้อเสนอเด็ดขาดและปฏิเสธการเจรจากับเกาหลีเหนือ สหรัฐฯ ยังคงเดินหน้าพัฒนาระบบโจมตีเชิงป้องกันด้านนิวเคลียร์อย่างรอบด้าน พัฒนาทั้งอาวุธตามรูปแบบและนิวเคลียร์ แสดงความพร้อมที่จะใช้มาตรการชิงลงมือก่อนต่อประเทศที่สหรัฐฯ เห็นว่าเป็นภัยได้ทุกเมื่อ เมื่อประกอบกับการกล่าวหาว่าเกาหลีเหนือเป็นแกนกลางแห่งความชั่วร้าย และสถานการณ์สงครามในอิรัก ทำให้เกาหลี

⁹ CVID มาจาก Complete Verifiable Irreversible และ Dismantlement ประกอบด้วย Complete หมายถึง การยุติการพัฒนาศักยภาพทั้งพลูโตเนียมและยูเรเนียม Verifiable คือ การยอมให้ IAEA เข้าไปตรวจสอบแบบพิเศษได้ Irreversible คือการไม่กลับไปพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ทั้งด้านอาวุธและพลังงาน และสุดท้าย Dismantlement หมายถึง การต้องถอนอาวุธนิวเคลียร์โดยทันที (W. E. B. Jr., 2006, p. 15)

เหนือหาวาตระแวงและออกมาตอบโต้เพื่อแสดงจุดยืนด้านนิวเคลียร์ โดยคิมจองอิลประกาศว่า เกาหลีเหนือจำเป็นต้องมีอาวุธนิวเคลียร์เพื่อให้มีความสามารถในการป้องปรามเพียงพอที่จะสามารถป้องกันการโจมตีจากสหรัฐฯ และปกป้องความมั่นคงของชาติ และเมื่อสหรัฐฯ ไม่มีท่าทีที่จะยอมกลับมาเข้าหาเกาหลีเหนืออย่างสันติเช่นสมัยคลินตัน คิมจองอิลจึงยืนยันอย่างเด็ดขาดว่า トラบใดที่การป้องปรามนิวเคลียร์ของทั้งสองประเทศยังคงอยู่ เกาหลีเหนือจะไม่วันล้มเลิกอาวุธนิวเคลียร์ สหรัฐฯ จึงควรล้มเลิกความพยายามให้เกาหลีเหนือปลดอาวุธนิวเคลียร์ แต่อยู่ร่วมกับเกาหลีเหนือให้ได้ และยอมรับเกาหลีเหนือในฐานะรัฐผู้มือนิวเคลียร์อย่างเท่าเทียมกับสหรัฐฯ (Feffer, 2003, pp. 142-143)

การบ่ยเบียงไม่ยอมเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือของบุช ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการต้องจัดการกับปัญหาก่อการร้าย และการให้ความสนใจปัญหาสงครามในตะวันออกกลางเป็นหลัก (W. E. B. Jr., 2006 p. 14) ทำให้ประเด็นเกาหลีเหนือกลายเป็นเรื่องรอง แต่เนื่องจากปัญหานี้ยังมีความสำคัญ บุชจึงกดดันให้ประเทศอื่นช่วยรับผิดชอบจัดการปัญหาเพื่อเบาแรงสหรัฐฯ โดยเฉพาะจีนที่ไม่ค่อยร่วมมือในมาตรการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือ สหรัฐฯ เห็นว่าการมีจีนอยู่ในการเจรจา จะช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองให้สหรัฐฯ ยังมีคู่เจรจาลายฝ่ายจะยิ่งช่วยเพิ่มแรงกดดันให้เกาหลีเหนือทำตามข้อตกลงมากยิ่งขึ้น เมื่อสหรัฐฯ พอใจกับการปลดอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ และสามารถควบคุมเกาหลีเหนือได้ตามที่ต้องการ สหรัฐฯ จึงจะให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ช่วยเหลือเกาหลีเหนือด้านพลังงานต่อไป (Beal, 2005, p. 215) ส่วนสหรัฐฯ ก็มีเวลาไปสนใจปัญหาตะวันออกกลางได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การทำสงครามในอิรักของบุชและการลดความสำคัญในประเด็นเกาหลีเหนือลง ทำให้คู่กรณีอื่นไม่พอใจ ทั้งญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และจีน ไม่มีฝ่ายใดเห็นด้วยกับมาตรการชิงโจมตีก่อนที่สหรัฐฯ ใช้ก่อสงครามกับอิรัก (W. E. B. Jr., 2006, p. 41) ส่วนเกาหลีเหนือก็กังวลว่าจะโดนมาตรการเดียวกันเป็นรายต่อไป

เพื่อไม่ให้สถานการณ์บนคาบสมุทรแย่งลง ประเทศผู้มีส่วนได้เสียอื่นจึงพยายามหาทางลดความตึงเครียดด้วยการจัดการประชุมหลายฝ่าย โดยมีจีนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยดึงทั้งสองฝ่ายเข้าสู่โต๊ะเจรจา ไม่ปล่อยให้ทั้งสองต่างดำเนินนโยบายโดยลำพังต่อกันอีกต่อไป จึงเกิดการประชุม 6 ฝ่ายขึ้น แต่ในที่ประชุมยังมีความขัดแย้งกันระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ตลอดเวลา เป็นผลมาจากความแตกต่างระหว่างแนวคิดสองแบบ แบบแรก คือแนวคิดของเกาหลีเหนือซึ่งอิงจากสนธิสัญญาเวสต์ฟาเลียที่เคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างเท่าเทียม ทำให้ทุกรัฐมีสิทธิป้องกันตนเอง ป้องกันการรุกราน และการแทรกแซงกิจการภายในจากต่างชาติ ในขณะที่อีกแบบเป็นแนวคิดของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นแนวคิดแบบโลกยุคอาณานิคม โดยมองว่าโลกมีศูนย์กลางที่ประกอบด้วยรัฐมหาอำนาจเป็นตัวแทนของความเจริญ มีความชอบธรรมที่จะครอบครองและพัฒนาอาวุธ ล้อมรอบด้วยรัฐรองอื่นๆ ที่จะครอบครองอาวุธและความเจริญได้ต่อเมื่อรัฐ

ศูนย์กลางรับรอง หากฝ่าฝืนจะกลายเป็น Rogue State (Beal, 2005, p. 217) ความแตกต่างในมุมมองพื้นฐานเช่นนี้ทำให้เกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ขัดแย้งกันตลอดเวลา และมีปัญหาการตีความการปลดอาวุธนิวเคลียร์ที่แตกต่างกันดังที่อธิบายข้างต้น แต่ในที่สุด ก็สามารถตกลงกันได้ในการประชุมครั้งที่ 4 และครั้งที่ 6 ได้แถลงการณ์ที่เกาหลีเหนือยอมผูกพันที่จะเปิดเผยโครงการนิวเคลียร์ หยุดการส่งออกเครื่องมือและเทคโนโลยีนิวเคลียร์ แลกเปลี่ยนกับการได้รับน้ำมัน 900,000 ตันและถอดซื้อเกาหลีเหนือออกจากผู้สนับสนุนการก่อการร้าย

การจัดการประชุมหกฝ่ายถือเป็นการปรับตัวที่ดีของบุช เป็นช่วงที่ยอมลดความแข็งแกร่งลงบ้าง เกิดความคืบหน้าที่ดีจนได้ข้อตกลงจากเกาหลีเหนือ แต่การสิ้นสุดของการประชุม 6 ฝ่ายก็จบลงในยุคของเขาเช่นกัน อีกทั้งยังมีเหตุการณ์รุนแรงและยั่วยุด้านนิวเคลียร์เกิดขึ้นต่อเนื่อง ทั้งการเกิดวิกฤตการณ์นิวเคลียร์เกาหลีเหนือครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 2003 จากการที่เกาหลีเหนือยอมรับว่ากลับไปพัฒนาศักยภาพยูเรเนียม และประกาศถอนตัวออกจาก NPT อีกทั้งยังมีการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2006 หากเปรียบเทียบกับผลการเจรจาในยุคคลินตัน ยุคของบุชมีการประชุมน้อยกว่า และมีเหตุการณ์ยั่วยุจากเกาหลีเหนือมากกว่า สัดส่วนการเจรจาต่อการก่อความรุนแรงจากเกาหลีเหนือในยุคคลินตันอยู่ที่ 4.5:1 ในขณะที่สัดส่วนสมัยบุชอยู่ที่ 2.37:1 มีการเจรจาโดยรวมทั้งหมด 64 ครั้งเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกระบวนการของการประชุม 6 ฝ่าย (Collins, 2017)

นอกจากนี้ ในระหว่างที่บุชครองตำแหน่งประธานาธิบดีถึงสองสมัย บุคคลที่เกี่ยวข้องในฝ่ายบริหาร ที่ปรึกษาและข้าราชการหลายคนไม่ได้อยู่ครบวาระ น่าสังเกตว่าเป็นเพราะความเห็นไม่ลงรอยกับประธานาธิบดี แม้มีบางคนที่ไม่ได้ลาออก แต่ก็ไม่สามารถทำงานได้ราบรื่น และถูกลดทอนบทบาทลง เช่น โคลิน พาวเวลล์ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศที่มีความเห็นต่างจากบุช มีแนวทางแข็งแกร่งน้อยกว่าจึงทำงานด้วยความอึดอัด ห่างเหินจากประธานาธิบดี และถูกลดทอนบทบาทลง ทั้งที่เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ แต่มีบทบาทในการร่างนโยบายต่างประเทศน้อยมาก ทำแต่งงานเฉพาะกิจที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เมื่อหมดสมัยประธานาธิบดีบุชได้เปลี่ยนให้ คอนโดลิซซา ไรซ์ ซึ่งใกล้ชิดสนิทสนม และมีแนวคิดเช่นเดียวกับบุช เข้ามารับตำแหน่งแทน (อุไรวรรณ ธนสฤตย์, 2556, น. 113) นอกจากนี้ ยังมีจอห์น โบลตัน ที่ยังคงอยู่เป็นผู้สนับสนุน Hardline Policy ของบุชต่อไป ส่วนพาวเวลล์รวมไปถึงอาร์มิตาจ ที่มีแนวคิดเอนเอียงไปในทางผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือได้ถูกถอดออก (Armstrong, 2006, p. 23) สะท้อนให้เห็นว่า ประธานาธิบดียังคงมีอำนาจและอิทธิพลสูงสุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศตลอดสมัย และทำให้รัฐบาลบุชยังคงรักษาแนวทางแข็งแกร่งต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีจึงเต็มไปด้วยการเผชิญหน้าระหว่างนโยบายแข็งแกร่งที่ต่อกันไปมาระหว่างสหรัฐฯ และเกาหลีเหนืออย่างไม่มีใครยอมใคร ไร้วิ้ววที่จะสามารถปลดอาวุธ

นิวเคลียร์บนคาบสมุทรได้อย่างสันติ และยิ่งในช่วงปลายสมัยของบุช คิมจองอิลยังยืนยันกรานว่าจะไม่ปลดอาวุธนิวเคลียร์จนกว่าสหรัฐฯ จะยอมปลดอาวุธนิวเคลียร์และออกจากพันธะผูกพันด้านความมั่นคงที่สหรัฐฯ มีในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ถอนร่นนิวเคลียร์และกำลังทหารออกจากเกาหลีใต้ และพัฒนาความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือคู่ขนานกับเกาหลีใต้ (Pollack, 2011, p. 160) เมื่อบุชยังคงรักษาความเป็นพันธมิตรกับเกาหลีใต้และญี่ปุ่นต่อไป จึงยังคงสร้างความชอบธรรมให้เกาหลีเหนือพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ต่อไป ต่อมาเมื่อคิมจองอิลได้ตั้งคิมจองอึน บุตรชายขึ้นเป็นผู้สืบทอดคนต่อไปในปี ค.ศ. 2009 คิมจองอิลยังคงมั่นใจว่าคิมจองอึนจะยังพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ต่อไปมากกว่าล้มเลิก ยิ่งทำให้รู้ไว้แล้วว่าปลดอาวุธนิวเคลียร์เกาหลีเหนือได้สำเร็จ

4.2 การเปลี่ยนแปลงและแนวทางใหม่ในสมัยประธานาธิบดีโอบามา

ประธานาธิบดีโอบามาได้รับอิทธิพลในการเลือกกำหนดนโยบายเกาหลีเหนือมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก โดยปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของโอบามากกว่าพิจารณาได้จากนโยบายที่อยู่ตรงกลางระหว่างสันติวิธีและแข็งกร้าว ทั้งที่โดยปกติแล้ว หากได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายในซึ่งประกอบไปด้วยแนวคิดของพรรคการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ นโยบายเกาหลีเหนือของโอบามาน่าจะเอนเอียงไปในทางผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือแบบคลินตันมากกว่า แต่สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรในขณะนั้นตึงเครียดมากขึ้น และผู้นำเกาหลีเหนือยังคงยืนยันกรานที่จะพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่โอบามาต้องนำมาพิจารณา โอบามาจึงต้องให้น้ำหนักกับปัจจัยภายนอกนี้ และเลือกดำเนินนโยบายที่มีไม่แข็งด้วย เพื่อจัดการปัญหามิวเคลียร์อย่างเด็ดขาด ทำให้นโยบายของโอบามาไม่ทั้งไม่อ่อนและไม่แข็ง

ประธานาธิบดีบาร์ค โอบามาจากพรรคเดโมแครต สร้างความหวังว่าแนวทางสายพิราบจากเดโมแครตจะช่วยกอบกู้สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีได้ดังเช่นที่คลินตันเคยทำสำเร็จ การมาจากพรรคเดียวกับคลินตัน ทำให้สันนิษฐานได้เบื้องต้นว่าแนวนโยบายเกาหลีเหนือของเขาน่าจะคล้ายคลึงกับคลินตันมากกว่ารุนแรงแบบบุชที่มาจากต่างพรรค อย่างไรก็ตาม นโยบายของโอบามาไม่ได้เหมือนคลินตันดังที่คาดคะเน ทั้งที่เสียงข้างมากในสภาและประธานสภาจากทั้งสภาสูงและสภาล่างเป็นของพรรคเดโมแครตทั้งหมด เอื้อต่ออำนาจการกำหนดนโยบายของโอบามา นอกจากนี้ ที่ปรึกษาและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารก็สนับสนุนแนวทางสันติวิธี หากโอบามาจะเปลี่ยนนโยบายจากบุชไปดำเนินแนวทางสายพิราบ หันกลับไปเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือเพื่อจบความสัมพันธ์อันตึงเครียดที่บุชสร้างไว้ น่าจะสะดวกและได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี แต่โอบามากลับเลือกใช้นโยบายที่อยู่ตรงกลางระหว่างการไม่อ่อนและไม่แข็ง (Lohschelder, 2017)

ทั้งนี้ เป็นเพราะโอบามาเข้ามารับตำแหน่งในช่วงที่สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีตึงเครียดมาก เป็นผลมาจากนโยบายแข็งกร้าวจากทั้งประธานาธิบดีบุชและอิมยองบัค จากเกาหลีใต้ ที่ช่วยเสริมให้สถานการณ์แย่ง หากโอบามายังใช้วิธีแข็งกร้าวต่อ จะยิ่งทำให้สถานการณ์แย่ง แต่ถ้ากลับไปใช้ไม้อ่อนแบบเดิมเช่นสมัยคลินตัน ก็ไม่เด็ดขาดพอที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมเกาหลีเหนือได้ เพราะจากการทดสอบนิวเคลียร์และซีปนาวุธบ่อยครั้งขึ้น ก็แสดงให้เห็นแล้วว่า การอ่อนข้อให้เกาหลีเหนือเกินไปนั้นไม่ได้ผล รวมไปถึงสถานการณ์เศรษฐกิจภายในประเทศ ทำให้รัฐบาลต้องพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณอย่างถี่ถ้วน รัฐบาลโอบามาจึงต้องเลือกดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวัง เลือกใช้นโยบายที่ใช้การได้จริง ไม่น่างบประมาณไปผลาญอย่างเปล่าประโยชน์ โอบามามองว่า ในอดีต สหรัฐฯ ดำเนินการเป็นรูปแบบ โดยให้รางวัลแก่พฤติกรรมชั่วร้ายและเป็นปฏิปักษ์ของเกาหลีเหนือ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ จึงเห็นว่าสหรัฐฯ ควรยกเลิกการดำเนินตามรูปแบบนั้น (The Economist, 2009) ทำให้โอบามาเลือกดำเนินนโยบายที่อยู่ตรงกลาง โดยเป็นนโยบายที่ใช้ยุทธศาสตร์ความอดทน ไม่ยอมมอบสิ่งใดที่เกาหลีเหนือต้องการโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นการแก้จุดอ่อนของรัฐบาลคลินตัน และไม่ยอมผูกสหรัฐฯ เข้ากับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบเกาหลีเหนือ ซึ่งแข็งกร้าวเกินไปอันเป็นวิถีทางของบุช นโยบายของโอบามาจึงเป็นวิธีที่ทำให้สหรัฐฯ เสียเปรียบน้อยที่สุดในการตกลงกับเกาหลีเหนือ และอาจเป็นวิธีที่ดีที่สุดได้ หากเกาหลีเหนือตกลงบรรลุเงื่อนไขกับสหรัฐฯ ยอมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และยอมปลดอาวุธนิวเคลียร์

เกาหลีเหนือเริ่มต้นรับโอบามาด้วยการออกแถลงการณ์ถึงรัฐบาลสหรัฐฯ ก่อนวันสาบานตนหนึ่งสัปดาห์ ให้รัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณาปรับแนวทางเข้าหาเกาหลีเหนือในประเด็นอาวุธนิวเคลียร์ใหม่อีกครั้ง โดยแถลงว่าจะไม่หยุดโครงการนิวเคลียร์จนกว่าสหรัฐฯ จะทำให้ความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือกลับมาเป็นปกติ และยังแถลงว่า เกาหลีเหนือได้ละเว้นการวิจารณ์สหรัฐฯ เพื่อให้สหรัฐฯ หันมาสนใจในข้อเสนอมากขึ้น¹⁰ (Choe, 2009) จึงเป็นการแสดงท่าทีพร้อมให้ความร่วมมือ และพร้อมที่จะกลับมาเจรจากับสหรัฐฯ หากรัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณาข้อตกลงใหม่ตามที่เกาหลีเหนือต้องการ ด้านสหรัฐฯ ได้ตอบแถลงการณ์โดยฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ โดยแจ้งว่ารัฐบาลโอบามาจะเพิ่มการเข้าหาเกาหลีเหนือในการเจรจาสองฝ่ายมากขึ้นกว่าสมัยรัฐบาลบุช (Choe, 2009) หลังจากนั้น คลินตันยังไปเยือนประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และจีน และแสดงเจตนาว่าจะมีการเจรจากับเกาหลีเหนือในประเด็น

¹⁰ สมัยประธานาธิบดีบุช ในการเจรจาผ่านที่ประชุม 6 ฝ่าย สหรัฐฯ กำหนดให้เกาหลีเหนือต้องเปิดเผยโครงการนิวเคลียร์ และอุปกรณ์ต่างๆ ที่มีทั้งหมด จึงจะเกิดการเจรจาสองฝ่ายและลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ เกาหลีเหนือมองว่าข้อตกลงนี้ไม่สมเหตุสมผล เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล เกาหลีเหนือจึงเรียกร้องให้รัฐบาลโอบามาทบทวนข้อตกลงส่วนนี้ใหม่

นิวเคลียร์ในเวทีการประชุม 6 ฝ่าย ซึ่งเป็นท่าทีเชิงบวกต่อการจัดการปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่เยือนประเทศญี่ปุ่น เกาหลีเหนือได้ทดสอบขีปนาวุธ ทำให้คลินตันต้องออกมาเตือนว่าการกระทำของเกาหลีเหนือไม่เป็นประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ (Landler, 2009)

จากแถลงการณ์และการปฏิบัติงานของคลินตัน พิจารณาได้ว่า นโยบายเกาหลีเหนือของโอบามา คือ การอดทนเชิงยุทธศาสตร์ที่มีการปรึกษารื้อกับพันธมิตรในที่ประชุม 6 ฝ่ายอย่างใกล้ชิด โดยโอบามา ต้องการการรื้อฟื้นการประชุม 6 ฝ่ายอีกครั้ง เข้าหาพันธมิตรอย่างเกาหลีใต้ และญี่ปุ่น รวมไปถึงนานาประเทศทั่วโลกให้ร่วมกันแก้ปัญหาภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ มีการปรึกษารื้อในระดับเจ้าหน้าที่ระดับสูงถึงวิธีการที่เป็นไปได้ที่จะจัดการกับเกาหลีเหนือ โดยหลีกเลี่ยงที่จะไม่ใช้วิธีการที่เป็นเสมือนการให้รางวัลเกาหลีเหนือที่ได้ทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธ ยอมอดทนเท่าที่เหมาะสม ไม่ทำให้เกิดการเข้าใจผิดว่าสหรัฐฯ เห็นชอบกับพฤติกรรมแย่ๆ ด้านนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังขอความร่วมมือจากจีน ให้เพิ่มการกดดัน และการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือ ให้เกาหลีเหนือล้มเลิกโครงการนิวเคลียร์ เพราะประเทศจีนเป็นเพื่อนบ้านที่มีอิทธิพลกับเกาหลีเหนือที่สุด (Landler & Sanger, 2009) อีกทั้ง สหรัฐฯ ยังเปิดโอกาสให้มีการเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือ ซึ่งได้เกิดขึ้นจริงในเดือนธันวาคม (Council on Foreign Relations, 2019) แนวนโยบายของโอบามาจึงผสมผสานระหว่างการเจรจาสองฝ่ายกับเกาหลีเหนือแบบคลินตัน และดึงให้ผู้เกี่ยวข้องอื่นร่วมกันรับผิดชอบ ร่วมกันแก้ปัญหาแบบบุช

อย่างไรก็ตาม การยอมเจรจากับเกาหลีเหนือในแบบของโอบามา ไม่ใช่การยอมให้เกาหลีเหนือทำตามใจ หรือปล่อยปละละเลยให้เกาหลีเหนือกระทำการตามต้องการ เรียกร้องสิ่งที่ต้องการได้ตลอดเวลา เพราะทันทีที่เกาหลีเหนือมีพฤติกรรมชั่วๆ ทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธ รัฐบาลโอบามาพร้อมออกมาตอบโต้ ตักเตือนการกระทำของเกาหลีเหนือทันที ดังนั้นถึงแม้รัฐบาลโอบามาจะเริ่มใช้มาตรการในทางสันติก่อน แต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงไม่เอื้อให้โอบามารักษาสันติวิธีได้มากนัก ต้องปรับเปลี่ยนมาตรการให้สอดคล้องกับสถานการณ์บนคาบสมุทรและพฤติกรรมของเกาหลีเหนือในแต่ละช่วง ทำให้โอบามาต้องเลือกใช้มาตรการให้เหมาะสมกับพฤติกรรมของเกาหลีเหนือ หากเกาหลีเหนือมีพฤติกรรมที่ดีก็จะใช้มาตรการแบบสันติ หากเกาหลีเหนือแข็งกร้าว โอบามาจะใช้มาตรการแข็งกร้าวตอบโต้ แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลี และพฤติกรรมของเกาหลีเหนือ อันเป็นปัจจัยภายนอก เป็นส่วนหนึ่งที่โอบามานำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ และส่งผลอย่างมากต่อการเลือกดำเนินนโยบาย

การที่นโยบายของโอบามาไม่เอนเอียงไปในทิศทางใดชัดเจน ทำให้สถานการณ์นิวเคลียร์คลุมเครือและไม่คงที่เช่นกัน ในสมัยของโอบามาจึงยังคงมีการทดสอบนิวเคลียร์และ

ซีปนาวุธเป็นระยะ สลับกับการทำข้อตกลงยอมหยุดโครงการนิวเคลียร์เป็นพักๆ หลังจากบรรลุข้อตกลงร่วมกัน ดังเช่นในปี ค.ศ. 2012 เกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ได้หารือกันที่กรุงปักกิ่ง และตกลงกันในข้อตกลง 29 กุมภาพันธ์ (Leap Day Agreement) โดยเกาหลีเหนือตกลงที่จะหยุดการพัฒนาสมรรถภาพยูเรเนียมในयोगพยอน เชิญให้ IAEA เข้าไปตรวจสอบ และประกาศหยุดการทดสอบซีปนาวุธและนิวเคลียร์ แลกกับความช่วยเหลือด้านอาหารจากสหรัฐฯ (Wit, 2019) แต่ข้อตกลงก็อยู่ได้ไม่นาน เมื่อเกาหลีเหนือประกาศจะปล่อยดาวเทียมอีกครั้งหลังจากทำข้อตกลงเพียงไม่กี่สัปดาห์ (Council on Foreign Relations, 2019) และยังทดสอบซีปนาวุธในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ตามมาด้วยการทดสอบนิวเคลียร์ในปีถัดมา ทำให้สหรัฐฯ สูญเสียความเชื่อใจต่อเกาหลีเหนือ และจากสถิติเปรียบเทียบระหว่างการเจรจาและพฤติกรรมยั่วยุในรัฐบาลโอบามา ในช่วงที่เกาหลีเหนือยังมีผู้นำเป็นคิมจองอิล มีสัดส่วนการเจรจาคือ 1:5.67 มีการประชุมสองฝ่ายระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ แค่ 3 ครั้งเท่านั้นในช่วง 3 ปี (Collins, 2017) หลังจากคิมจองอิลขึ้นเป็นผู้นำเกาหลีเหนือ สัดส่วนการเจรจาต่อเหตุการณ์ยั่วยุต่ำลงอีกเป็น 1:31.5 และมีการประชุมสองฝ่ายแค่ 2 ครั้ง แต่มีเหตุการณ์ยั่วยุถึง 63 ครั้ง เป็นผลมาจากแนวทางของคิมจองอิลที่เพิ่มศักยภาพการป้องปรามด้านนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือมากขึ้น เพราะนโยบายครึ่งๆ กลางๆ ของสหรัฐฯ ไม่สามารถสร้างความพอใจให้เกาหลีเหนือได้เพียงพอ

เมื่อสถานการณ์ยังไม่พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นจากบุขมามากนัก สหรัฐฯ จึงไม่กลับไปเจรจากับเกาหลีเหนือจนกว่าเกาหลีเหนือจะแสดงให้เห็นว่าจะปลดอาวุธนิวเคลียร์ แต่เกาหลีเหนือกลับเลือกที่จะทดสอบซีปนาวุธและนิวเคลียร์อีกหลายครั้ง ในระหว่างปี ค.ศ. 2009-2017 มีการทดสอบนิวเคลียร์ทั้งสิ้น 4 ครั้ง ทดสอบซีปนาวุธรวม 104 ครั้ง โดยเว้นช่วงปี ค.ศ. 2010-2011 (CSIS Missile Defense Project, 2019) นอกจากนี้ เกาหลีเหนือยังก่อเหตุการณ์ยั่วยุต่อเกาหลีใต้ทั้งเหตุเรือซอนอัน และเกาะयोगพยอน สหรัฐฯ จึงไม่เจรจาสองฝ่ายร่วมกับเกาหลีเหนืออีกเลย ตั้งแต่เดือนมีนาคม ค.ศ. 2012 - มกราคม ค.ศ. 2017 (Collins, 2017) นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังเดินยุทธศาสตร์ใหม่ เพิ่มความแข็งแกร่งมากขึ้น เพิ่มเทคโนโลยีเข้ามาช่วยป้องปรามภัยนิวเคลียร์ โดยตกลงหารือเพื่อติดตั้งระบบป้องกันซีปนาวุธ (Terminal High Altitude Area Defense system: THAAD) ที่เกาหลีใต้ โดยมีเป้าหมายเพื่อรับประกันความมั่นคงของเกาหลีใต้ และปกป้องเกาหลีใต้จากภัยนิวเคลียร์เกาหลีเหนือ (Colucci, 2017) ระบบป้องกัน THAAD ยิ่งทำให้สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรตึงเครียดมากขึ้น โดยไม่ใช่แค่สร้างความไม่พอใจแก่เกาหลีเหนือ แต่ยังสร้างความไม่พอใจให้แก่จีน ซึ่งสหรัฐฯ ต้องการให้เข้ามาร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือร่วมกัน ทั้งนี้ เพราะจีนเชื่อว่าสหรัฐฯ ไม่ได้ต้องการใช้ THAAD เพื่อป้องกันภัยจากเกาหลีเหนืออย่างเดียว แต่ต้องการใช้ระบบเรดาร์ของ THAAD เพื่อสอดส่องเข้ามาในอาณาเขตของจีนด้วย ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของจีน (Tokola, 2017)

การติดตั้ง THAAD จึงยิ่งทำให้สถานการณ์บนคาบสมุทรมีปัญหามากกว่าเดิม เพราะนอกจากจะทำให้จีนช่วยกดดันเกาหลีเหนือให้ล้มเลิกโครงการนิวเคลียร์ไม่ได้ ยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเกาหลีใต้ และจีนกับสหรัฐฯ ตึงเครียด เพิ่มความซับซ้อนและยุ่งยากในการแก้ปัญหามากขึ้น จนจบสมัยของโอบามา ก็ยังไร้แววที่คาบสมุทรเกาหลีจะปลอดจากอาวุธนิวเคลียร์

4.3 ความคลุมเครือ ความไม่แน่นอน และความคาดการณ์ไม่ได้ของประธานาธิบดีทรัมป์

การเลือกตัดสินใจดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือในสมัยรัฐบาลทรัมป์ค่อนข้างน่าสนใจ เพราะมีความคลุมเครือและไม่แน่นอนตลอดเวลา โดยประธานาธิบดีทรัมป์มีบทบาทโดดเด่นมากหากเทียบกับประธานาธิบดียุคก่อนๆ ทำให้การตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายในสมัยนี้ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายในเป็นหลัก โดยเน้นบทบาทการตัดสินใจของประธานาธิบดีเอง ประกอบกับความเห็นจากบุคลากรฝ่ายบริหาร ซึ่งสนับสนุนแนวทางแข็งกร้าวด้านนโยบายต่างประเทศ และสนับสนุนการกดดัน คว่ำบาตรเกาหลีเหนือมากกว่าการเจรจา โดยมีปัจจัยภายนอกเป็นส่วนเสริมเพื่อช่วยประกอบการตัดสินใจ ทำให้มีบางช่วงที่นโยบายสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นมิตรและสันติ นโยบายเกาหลีเหนือในยุคนี้จึงคาดการณ์ได้ยาก มีแนวโน้มตามใจผู้นำผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายเป็นหลัก

การได้โดนัลด์ ทรัมป์เป็นประธานาธิบดีคนใหม่ทำให้ชัยชนะกลับมาเป็นของพรรครีพับลิกันอีกครั้ง โดยสามารถคาดคะเนได้ในเบื้องต้นว่าทรัมป์จะเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ และน่าจะمينนโยบายเกาหลีเหนือคล้ายๆ โดยสนับสนุนแนวทางแข็งกร้าวและเอื้อต่อประโยชน์ของสหรัฐฯ มากที่สุด พิจารณาได้จากช่วงหาเสียงเลือกตั้ง และแถลงการณ์ในวันสาบานตนเข้ารับตำแหน่ง ทรัมป์ประกาศนโยบายอเมริกาต้องมาก่อน ซึ่งส่งเสริมการทำให้อเมริกากลับมายิ่งใหญ่และกลายมาเป็นผู้ชนะอีกครั้ง โดยได้กล่าวโดยนัยว่าจะยังคงรักษามิตรภาพ และความสัมพันธ์อันดีกับชาติต่างๆ บนพื้นฐานของความเข้าใจว่าการต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นลำดับแรกนั้น ถือเป็นสิทธิของทุกชาติ (the White House, 2017) จึงพิจารณาได้ว่านโยบายของนายทรัมป์จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เป็นสิ่งสำคัญที่สุด หากสหรัฐฯ เป็นฝ่ายเสียเปรียบในความสัมพันธ์ที่มีกับประเทศอื่น ทรัมป์ก็พร้อมที่จะปรับ เปลี่ยน หรือยกเลิก เพื่อให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับฝ่ายสหรัฐฯ มากที่สุด ในกรณีของเกาหลีเหนือจึงคาดเดาได้ว่านโยบายของทรัมป์น่าจะเน้นไปในทิศทางที่สหรัฐฯ จะเป็นฝ่ายได้มากกว่าเสีย เน้นแนวทางตามที่สหรัฐฯ ต้องการ มากกว่าจะยอมทำตามความต้องการของเกาหลีเหนือ ดังนั้น ความต้องการของประธานาธิบดีและรัฐบาลสหรัฐฯ ซึ่งเป็นปัจจัยภายใน จึงมีอิทธิพลมากกว่าท่าทีของเกาหลีเหนือในการประกอบการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบาย

ประธานาธิบดีทรัมป์เข้ามารับตำแหน่งและเผชิญกับสถานการณ์นิวเคลียร์เกาหลีเหนือไม่ต่างจากสมัยโอบามามากนัก ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2017 เกาหลีเหนือต้อนรับทรัมป์ด้วยการทดสอบขีปนาวุธข้ามทวีปสำเร็จเป็นครั้งแรก โดยมีฟิสิกส์ไกลถึงอะแลสกา (BBC News, 2017) อีกทั้งยังทดสอบระเบิดไฮโดรเจนในเดือนกันยายน ซึ่งได้รับการยืนยันว่าเป็นระเบิดที่ทรงพลังที่สุดเท่าที่เกาหลีเหนือเคยทดสอบ โดยมีน้ำหนักประมาณ 250 กิโลตัน พฤติกรรมของเกาหลีเหนือสะท้อนให้เห็นเจตนาของคิมจองอึน ที่ยังคงยืนยันพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และเร่งพัฒนาขีดความสามารถด้านนิวเคลียร์และขีปนาวุธอย่างรวดเร็วและหลากหลายกว่าผู้นำรุ่นก่อน การพัฒนานิวเคลียร์ในสมัยของคิมจองอึนมีจุดมุ่งหมายแตกต่างจากผู้นำทั้งสองรุ่นก่อน โดยคิมจองอึนไม่ได้ต้องการพัฒนานิวเคลียร์ไว้เพื่อป้องปรามการโจมตีจากสหรัฐฯ และรักษาความอยู่รอดของระบอบเป็นหลักแบบผู้นำรุ่นก่อน เพราะเห็นว่าเกาหลีเหนือประสบความสำเร็จและมีความสามารถด้านนิวเคลียร์เพียงพอที่จะป้องปรามสหรัฐฯ ได้แล้ว คิมจองอึนจึงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธด้วยเป้าหมายใหม่ คือการเพิ่มศักยภาพในการป้องกันประเทศ ขยายอำนาจเกาหลีเหนือในภูมิภาค ยุกระดับสถานะนิวเคลียร์ เพื่อเพิ่มความสำเร็จและอำนาจของคิมจองอึนในเวทีระหว่างประเทศ (McEachern, 2018, pp. 115-117)

ในขณะที่นโยบายเกาหลีเหนือของทรัมป์ก็มีแนวโน้มแข็งแกร่งแบบรีปัลลิกันตามทีคาดการณ์ เริ่มจากการข่มขู่จะใช้กำลังทหารกับเกาหลีเหนือ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลได้สนับสนุนแนวทางนี้อย่างดี โดยฝ่ายกองทัพบกได้เพิ่มการซ้อมรบทางทหารบ่อยครั้งขึ้น รวมไปถึงการส่งเครื่องบินทิ้งระเบิดไปก่อความวุ่นวายในเขตปลอดทหารเกาหลีในเชิงยุทธศาสตร์ ส่วนฝ่ายบริหารได้พยายามเพิ่มการคว่ำบาตร และกดดันทางเศรษฐกิจต่อเกาหลีเหนือ โดยโน้มน้าวให้จีนร่วมมือเพื่อยุติการเคลื่อนย้ายและขนส่งสินค้าสำคัญไปยังเกาหลีเหนือ โดยเฉพาะน้ำมัน (Posen, 2018, p. 22) นอกจากนี้ ทรัมป์ยังตอบโต้การทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธของเกาหลีเหนือด้วยการนำขึ้นส่วน THAAD ที่หารือกันตั้งแต่สมัยรัฐบาลโอบามาไปติดตั้งที่เกาหลีใต้ และทดสอบ THAAD ที่ติดตั้งไว้ที่อะแลสกา ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยระบบ THAAD สามารถยิงทำลายขีปนาวุธพิสัยกลางแบบเดียวกับที่เกาหลีเหนือครอบครองอยู่ได้อย่างแม่นยำ (บีบีซีไทย, 2560) และไม่ใช่แค่การแสดงท่าทีแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ ทรัมป์ยังมีท่าทีแข็งกร้าวต่อพันธมิตรอย่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ด้วย โดยเฉพาะภายหลัง ถูกสหรัฐฯ วิเคราะห์ว่าเอารัดเอาเปรียบมากเกินไป ทำให้สหรัฐฯ ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการตั้งฐานทัพในเกาหลีอย่างไม่สมสัดส่วน ทรัมป์จึงต้องการตกลงเรื่องค่าใช้จ่ายกับเกาหลีใต้เสียใหม่ โดยต้องการให้เกาหลีใต้รับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ทรัมป์ยังใช้ยุทธศาสตร์โจมตีเกาหลีเหนือด้วยวาทกรรมผ่านทวีตเตอร์ เริ่มจากการอิงคำกล่าวจากสมัชชา ด้วยการกล่าวหาว่าเกาหลีเหนือเป็นประเทศสนับสนุนการก่อการร้าย (Council on Foreign Relations, 2019) ส่วนคิมจองอึนเป็นเพียงมนุษย์จรวด

ซึ่งกำลังทำภารกิจที่ทั้งฆ่าตัวตายและฆ่าระบอบของตนเอง (Borger, 2017) อีกทั้งยังข่มขู่เกาหลีเหนือโดยการแถลงโดยนัยว่าพร้อมจะใช้อาวุธนิวเคลียร์กับเกาหลีเหนือได้ตลอดเวลา โดยที่อาวุธของสหรัฐฯ สามารถใช้ได้จริง มีานุภาพมากกว่า และทรงพลังกว่าเกาหลีเหนือ (Council on Foreign Relations, 2019) ส่วนเกาหลีเหนือตอบโต้แถลงการณ์ของทรัมป์ด้วยการเรียกทรัมป์ว่าผู้ป่วยทางจิต (Stevens, 2018) และยืนยันหนักแน่นว่าเกาหลีเหนือดำเนินนโยบายนิวเคลียร์อย่างเหมาะสม และประสงค์จะดำเนินต่อไปให้บรรลุผล โดยที่ทรัมป์ไม่สามารถหยุดยั้งได้ (Boghani, 2019) การตอบโต้ของคิมจองอึนจึงเป็นการแจ้งแก่สหรัฐฯ ว่า จะตอบโต้ด้วยวิธีการเดียวกันกลับไป หากสหรัฐฯ วิจารณ์และกล่าวถึงเกาหลีเหนือด้วยถ้อยคำรุนแรง เกาหลีเหนือก็จะตอบโต้ด้วยถ้อยคำรุนแรง หากสหรัฐฯ ข่มขู่เกาหลีเหนือ เกาหลีเหนือก็จะตอบโต้ด้วยการข่มขู่ หากสหรัฐฯ ก่อพฤติกรรมรุนแรง ใช้กำลังกับเกาหลีเหนือ แน่แน่นอนว่าเกาหลีเหนือไม่อาจจะอยู่เฉยเช่นกัน แต่ในทางกลับกัน เกาหลีเหนือยังคงเปิดช่องทางเจรจาอยู่เสมอ ดังนั้น หากท่าทีของสหรัฐฯ ลดความเป็นปฏิปักษ์ลง เกาหลีเหนืออาจจะยอมเจรจาดูแลในช่วงปีแรกที่ทรัมป์เป็นประธานาธิบดี สถานการณ์ระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ไม่ค่อยเอื้อต่อการเจรจา เพราะการแสดงออกของทรัมป์ดังข้างต้น ที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่าแนวนโยบายแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ทรัมป์ยังดำเนินนโยบายในรูปแบบแปลกประหลาด เริ่มตั้งแต่การเลือกใช้ทวีตเตอร์เป็นแพลตฟอร์มสำคัญในการแสดงจุดยืน แถลงนโยบาย และแสดงความเห็นในประเด็นต่างๆ บ่อยครั้ง นอกจากนี้ ทรัมป์มักจะแสดงท่าทีคลุมเครือ ไม่คงที่ และยากต่อการคาดเดาบ่อยครั้ง สอดคล้องกับที่นักจิตวิทยาเควีเคราะห์ลักษณะนิสัยของทรัมป์ว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการแสดง โดยทรัมป์มักจะแสดงราวกับว่ามีคนคอยจับจ้องอยู่ตลอดเวลา (McAdams, 2016) เพื่อป้องกันไม่ให้อีกฝ่ายทราบเจตนาที่แท้จริง และเพื่อลองเชิงทางยุทธศาสตร์และนโยบายจนกว่าจะแน่ใจว่าแนวทางที่เลือกใช้ทำให้ทรัมป์ได้ผลประโยชน์ตามที่ต้องการ นโยบายเกาหลีเหนือของทรัมป์จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา แม้ช่วงต้นจะมีแนวทางแข็งกร้าว ข่มขู่เกาหลีเหนือตลอด แต่ภายหลังได้เปลี่ยนท่าทีหันมาสนใจเจรจากับเกาหลีเหนือแบบพลิกฝ่ามือ เหมือนไม่เคยมีการข่มขู่และตอบโต้ทางวาทกรรมต่อกันมาก่อน ทำให้นโยบายของทรัมป์กลายเป็นนโยบายที่เสมือนจะผสมผสานระหว่างการใช้การเจรจาและวิธีแข็งกร้าว เช่นเดียวกับสมัยโอบามา แต่การผสมผสานนโยบายของโอบามา มีหลักเกณฑ์การใช้ที่ชัดเจนโดยเลือกใช้วิธีเจรจาเมื่อพฤติกรรมเกาหลีเหนือแสดงออกถึงความร่วมมือ และใช้มาตรการแข็งกร้าวตอบโต้พฤติกรรมรุนแรง หรือการยั่วยุด้านนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ในขณะที่ทรัมป์เปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายด้วยผลของการตัดสินใจที่เปลี่ยนแปลงไปมาอยู่ตลอดเวลาของตัวประธานาธิบดีทรัมป์เอง

ความไม่แน่นอนของทรัมป์เริ่มตั้งแต่การแถลงโดยนัยว่าสหรัฐฯ ควรจะถอนพันธะผูกพันด้านการไม่แพร่กระจายนิวเคลียร์ และแนะนำให้ญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของตนเอง แต่ภายหลังกลับแถลงให้กลับไปใช้แนวทางเดิม แต่เพิ่มเติมให้เกาหลีใต้เพิ่มความรับผิดชอบในการค่าใช้จ่ายในการดูแลกองทัพร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้มากขึ้น นอกจากนี้ ในช่วงที่ปะทะทางวาทกรรมกับเกาหลีเหนือ ก่อนที่จะแสดงวาทกรรมแข็งกร้าว ทรัมป์เคยกล่าวชมคิมจองอึนว่าเป็นคนฉลาด และรู้สึกเป็นเกียรติหากมีโอกาสได้พบกัน แต่ภายหลังก็เปลี่ยนท่าที (Yarhi-Milo, 2018, pp. 72-73) นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแนวนโยบายที่สำคัญในแบบที่พลิกสถานการณ์ราวกับท่าทีแข็งกร้าวในปีแรกไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน นั่นคือการยอมเข้าหาเกาหลีเหนือ และกระตือรือร้นที่จะเข้าเจรจากับเกาหลีเหนือ ยอมจัดการประชุมสุดยอดร่วมกับคิมจองอึนที่สิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 2018 ทำให้ทรัมป์กลายเป็นผู้นำสหรัฐฯ คนแรก ที่จัดการประชุมสุดยอดกับเกาหลีเหนือสำเร็จในขณะที่ยังดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม กว่าจะสามารถจัดการประชุมได้สำเร็จ ต้องเฝ้าติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เพราะทรัมป์มีโอกาสเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจได้ตลอดเวลา โดยก่อนถึงกำหนดการประชุมเพียงสองสัปดาห์ ประธานาธิบดีทรัมป์กลับแถลงยกเลิกการประชุมสุดยอดกับคิมจองอึน อ้างว่าแถลงการณ์ล่าสุดของเกาหลีเหนือแสดงท่าทีโกรธเกรี้ยว และเป็นศัตรูกับสหรัฐฯ อย่างชัดเจน (Trump, 2018) แต่ในท้ายที่สุดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ก็สามารถเกิดขึ้นตามกำหนดการเดิม ในวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2018 ทั้งสองบรรลุล่วงข้อตกลง 4 หัวข้อใหญ่ ได้แก่ 1) การตกลงจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันใหม่ เพื่อสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาชนทั้งสองประเทศ 2) เกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ตกลงที่จะทำงานร่วมกันเพื่อสร้างสันติภาพที่มั่นคงถาวรบนคาบสมุทรเกาหลี 3) ยืนยันพันธะผูกพันตามแถลงการณ์ปันมุนจอมที่ได้จากการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีในเดือนเมษายน โดยเป็นแถลงการณ์ที่เกาหลีเหนือตกลงที่จะปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี และ 4) ทั้งสองประเทศตกลงที่จะค้นหา ส่งคืนนักโทษสงครามและผู้สูญหายระหว่างปฏิบัติหน้าที่ (POW-MIA) ซึ่งรวมถึงการส่งคืนผู้ที่ได้รับการระบุตัวตนแล้ว (Williams, 2018)

ข้อตกลงร่วมที่ได้จากการประชุมสุดยอดสหรัฐฯ และเกาหลีเหนือ มีส่วนที่อ้างถึงข้อตกลงที่ได้จากการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลี ในลักษณะที่ใช้บังคับร่วมกัน ทำให้พิจารณาได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายเกาหลีเหนือของทรัมป์เป็นการเข้าหาและเปิดการเจรจาหรือเช่นนี้ ส่วนหนึ่งน่าจะมีผลมาจากความสำเร็จในการดำเนินนโยบายของเกาหลีใต้ จนสามารถจัดการประชุมสุดยอดได้ครั้งแรกในรอบ 11 ปี ซึ่งเป็นอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกมาจนแจ่มแจ้ง ประธานาธิบดีฝ่ายก้าวหน้าคนใหม่ของเกาหลีใต้ มีแนวทางชัดเจนที่จะใช้การผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือเป็นหลัก ดังเช่นประธานาธิบดีคิมแดจุงได้ใช้ในช่วงที่ตรงกับสมัยรัฐบาล

คลินตัน มุนแจอินเริ่มจากการเร่งรัดให้ทรัมป์ลดการใช้ถ้อยคำตอบโต้เกาหลีเหนือ และเดินทางผู้มิตรเข้าหาเกาหลีเหนือ โดยอาศัยการทูตผ่านการกีฬา เชิญเกาหลีเหนือให้เข้าร่วมกีฬาโอลิมปิกฤดูหนาวที่เกาหลีใต้เป็นเจ้าภาพ ณ เมืองพยองชัง (BBC News, 2018) หลังจากนั้นก็ตามด้วยการจัดการประชุมสุดยอดกับเกาหลีเหนือรวม 3 ครั้ง ทั้งที่ชายแดนปลอดทหารฝั่งเกาหลีใต้ และที่กรุงเปียงยาง เกาหลีเหนือ ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างเกาหลีช่วยลดความตึงเครียดบนคาบสมุทรลง และจูงใจให้ทรัมป์หันมาใช้นโยบายสันติกับเกาหลีเหนือ ส่งเสริมให้สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีดีขึ้น ทั้งทรัมป์และคิมจองอึนต่างเปลี่ยนมาชื่นชมกันและกัน และที่สำคัญคือเกาหลีเหนือได้หยุดการทดสอบนิวเคลียร์และซีปนาวุธตลอดปี ค.ศ. 2018 นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2019 สหรัฐฯ และเกาหลีเหนือได้จัดการประชุมร่วมกันอีกครั้ง แต่คราวนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะทั้งสองไม่สามารถตกลงกันในประเด็นการผ่อนปรนการคว่ำบาตรและการปลดอาวุธนิวเคลียร์ได้ โดยสื่อสหรัฐฯ แถลงว่าเป็นเพราะเกาหลีเหนือต้องการให้สหรัฐฯ ถอนมาตรการคว่ำบาตรออกทั้งหมด แลกกับการที่เกาหลีเหนือรื้อถอนเครื่องมือผลิตปฏิกิริยาฟิสไซล์และนิวเคลียร์ที่ยองพยอง แต่สหรัฐฯ ต้องการขั้นตอนการถอนอาวุธนิวเคลียร์ที่ยืนยันได้และชัดเจนกว่านี้ ในขณะที่ฝั่งเกาหลีเหนือตอบได้ว่า ต้องการยกเลิกการคว่ำบาตรเพียงบางส่วนเท่านั้น ความเข้าใจที่ไม่ต้องตรงกันทำให้ทั้งสองสิ้นสุดการเจรจาครั้งที่สองโดยไร้ข้อตกลง (Council on Foreign Relations, 2019) และตามมาด้วยการกลับมาทดสอบซีปนาวุธของเกาหลีในปี ค.ศ. 2019 อ้างว่าเป็นเพราะการซ้อมรบระหว่างเกาหลีใต้และสหรัฐฯ

ความเปลี่ยนแปลง ความแปรปรวน และความไม่แน่นอนในการดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือของทรัมป์ตลอดเวลาที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการตัดสินใจของทรัมป์เป็นหลัก เพราะทรัมป์มีอิทธิพลสูงที่สุดในการกำหนดนโยบายต่างประเทศในฐานะประธานาธิบดี และได้รับการสนับสนุนจากสภาองเกรสในขณะนั้นซึ่งพรรครีพับลิกันครองเสียงข้างมากและเป็นประธานของทั้งสองสภา ส่งเสริมให้ทรัมป์มีอำนาจสูงสุด และแทบจะสามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ตามอำเภอใจ สังเกตได้จากการเปลี่ยนท่าทีไปมาได้ตลอดเวลา รวมไปถึงการมีอิทธิพลในการแต่งตั้ง และกดดันให้เจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารลาออกได้ หรือบางรายก็เลือกที่จะลาออกเอง หากไม่สามารถทำงานได้เพราะความเห็นไม่สอดคล้องกับประธานาธิบดี ตลอดช่วงการบริหารของทรัมป์ จึงมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญหลายตำแหน่งที่ถูกปลดออกอย่างกะทันหัน ลาออก หรือบางคนก็แม้จะยังทำงานอยู่ในฝ่ายรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้เห็นพ้องกับความเห็นของทรัมป์เสมอไป เพียงแต่เลือกที่จะยินยอมและยอมรับการตัดสินใจของทรัมป์ต่อไป เพื่อรักษาตำแหน่งหน้าที่การงาน เช่น การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจากเร็กซ์ ทิลเลอร์สัน เป็นไมค์ ปอมเปโอ การเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จากจิม แมททิส เป็นมาร์ค เอสเปอร์ รวมไปถึงการเปลี่ยนที่ปรึกษาด้านความมั่นคงตั้งแต่ ไมเคิล ฟลินน์

เฮอร์เบิร์ต แมคมาสเตอร์ และจอห์น โบลตัน ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนแนวนโยบายสายเหยี่ยวที่โดดเด่นตั้งแต่สมัยรัฐบาลบุช และสอดคล้องกับความต้องการดำเนินนโยบายแข็งกร้าวของทรัมป์ในช่วงแรก แต่ท้ายที่สุดก็เกิดความขัดแย้งในภายหลัง จนเสียตำแหน่งให้กับโรเบิร์ต โอ ไบรอัน ที่ปรึกษาคนล่าสุด

พลวัตความคิดเห็นที่แตกต่าง และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการเมืองภายในสหรัฐฯ สะท้อนให้เห็นความซับซ้อนในกระบวนการกำหนดนโยบายสหรัฐฯ และอิทธิพลของทรัมป์ต่อนโยบาย โดยแสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นและแนวนโยบายต่างประเทศระหว่างคณะที่ปรึกษา ฝ่ายบริหาร และประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกัน และไม่จำเป็นต้องตรงกับแนวทางของพรรคต้นสังกัดของประธานาธิบดีตลอดเวลา นอกจากนี้ ยังได้เห็นทรัมป์นำโครงสร้างความมั่นคงบนคาบสมุทรและพฤติกรรมของเกาหลีเหนือมาประกอบการพิจารณาเลือกดำเนินนโยบายด้วย โดยคราวนี้ นอกจากการต้องตอบสนองต่อพฤติกรรมของเกาหลีเหนือ ทรัมป์ยังได้แรงจูงใจในนโยบายเกาหลีเหนือจากพฤติกรรมและนโยบายของเกาหลีใต้ หลอมรวมกันประกอบสร้างให้ได้แนวคิดที่จะดำเนินนโยบายที่ทั้งแข็งกร้าว และยอมผ่อนปรนต่อเกาหลีเหนือสลับกันตลอดสามปี

5. อภิปรายผลการศึกษา

การกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ มีความซับซ้อนมาก เพราะเกี่ยวเนื่องกับตัวแสดงหลายฝ่าย ทั้งในการเมืองภายในสหรัฐฯ และตัวแสดงในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ที่มีส่วนได้เสียในปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ประธานาธิบดีผู้มืบทบพาทสำคัญในการกำหนดนโยบายจึงต้องรวบรวมความรู้ ข้อมูล ความคิดเห็นจากคณะทำงาน คณะเจรจา และที่ปรึกษาทั้งหลาย ประกอบกับพิจารณาโครงสร้างความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลีมาประกอบการตัดสินใจ ก่อนกำหนดออกมาเป็นนโยบายเกาหลีเหนือ โดยจากข้างต้น หากพิจารณานโยบายของสหรัฐฯ ทั้งสี่ยุคก็จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีแต่ละคนมีความเห็นที่สกัดออกมาเป็นนโยบายที่มีแนวทางแตกต่างกัน

เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นหนึ่งในประเทศที่มีการแบ่งขั้วแนวคิดทางการเมืองเป็นสองขั้วอย่างชัดเจน และถูกควบคุมโดยพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค ในเบื้องต้น ก็ควรที่จะคาดคะเนได้แน่นอนว่าประธานาธิบดีที่มาจากพรรคใด ก็น่าจะมีแนวนโยบายที่ใกล้เคียงสอดคล้องกับพรรคของตน แต่ในความเป็นจริง ไม่ได้เป็นเช่นนั้น แนวคิดของพรรคการเมืองที่ประธานาธิบดีสังกัด นำมาใช้คาดการณ์นโยบายได้แค่เบื้องต้นเท่านั้น เพราะสภาพปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือมีความซับซ้อนมาก ทุกตัวแสดง ทั้งในระดับบุคคลและระดับรัฐ ต่างมีความคิดเห็นและเหตุผลในการดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน ทำให้ตลอดเวลาที่สองทศวรรษ นโยบายเกาหลี

เหนือของสหรัฐฯ ไม่มีความแน่นอนและต่อเนื่องเป็นเนื้อเดียวกันได้ตลอด หรือไม่สามารถดำเนินนโยบายหนึ่งได้เป็นเวลานาน และยังได้เห็นภาพความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม ตั้งแต่การเห็นต่างระหว่างฝ่ายเดโมแครตและรีพับลิกัน รวมไปถึงการขัดขวางกันเองระหว่างผู้ที่มาจากรพรรคเดียวกันที่ควรจะต้องมีความเห็นสอดคล้องกันตามข้อสันนิษฐาน ก็สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะแต่ละคนมีความคิดในระดับปัจเจกที่แตกต่างกัน เป็นผลมาจากการตีความสถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลี และความเข้าใจในความต้องการของเกาหลีเหนือที่แตกต่างกัน ความไม่สอดคล้องจึงเกิดขึ้นได้ทุกขณะ การนำสังกัดพรรคการเมืองมาตัดสินแนวนโยบายของประธานาธิบดีสหรัฐฯ แต่ละยุคจึงไม่สามารถใช้ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ใช้ได้แค่เพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้น ประกอบกับการตีความและเลือกตอบรับพฤติกรรมของเกาหลีเหนือจากประธานาธิบดีแต่ละยุคด้วยกัน จึงจะสามารถวินิจฉัยและเข้าใจนโยบายของสหรัฐฯ ในแต่ละยุคได้ยิ่งขึ้น และเข้าใจเหตุผลที่นโยบายของประธานาธิบดีแตกต่างจากแนวทางของพรรคได้

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีข้อจำกัดตรงที่ไม่สามารถแจกแจงรายละเอียดคณะทำงานในแต่ละยุค และชี้ให้เห็นความแตกต่างทางความเห็นที่ส่งผลเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายของประธานาธิบดีได้ทั้งหมด ทำได้แค่แสดงให้เห็นภาพกว้างๆ ของกลไกการกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยต้องการนำเสนอให้เห็นว่าไม่ว่าตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจะมากมาย และซับซ้อนเพียงใด แต่สุดท้าย ผู้ที่มีอิทธิพลที่สุดในการกำหนดนโยบายเกาหลีเหนือออกมาได้ก็คือประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นหลัก นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดตรงที่เป็นการนำเสนอแค่บทบาทของสหรัฐฯ เท่านั้น แต่ในสภาพความเป็นจริง ปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน และครอบคลุมตัวแสดงอื่น ทั้งจีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และรัสเซียด้วย จึงจะถือเป็นการพิจารณาที่สมบูรณ์และเหมาะสม และสามารถอธิบายปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงบนคาบสมุทรเกาหลีได้อย่างถูกต้องแม่นยำ มากกว่าการพิจารณาแต่เพียงบทบาทนโยบายของสหรัฐฯ เพียงฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม แม้จะเน้นศึกษาบทบาทของสหรัฐฯ เป็นหลัก แต่ข้อมูลจากฝั่งสหรัฐาก็ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ฝั่งสหรัฐฯ ก็มีความพยายามที่จะดึงตัวแสดงอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เช่นกัน ดังนั้นถึงแม้จะไม่ได้วิเคราะห์และวินิจฉัยในส่วนของตัวเองแสดงอื่นมากนัก แต่ได้มีการสอดแทรกให้เห็นเรขาคณิตแล้วว่ายังมีตัวแสดงอื่นที่สำคัญและเกี่ยวข้องที่สามารถนำไปศึกษาต่อเพิ่มเติมได้ เพื่อแสวงหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพที่จะสามารถปลดนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีได้ในที่สุด ซึ่งจากการวิเคราะห์ ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางการเจรจามีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จมากกว่าการใช้แนวทางแข็งกร้าวข่มขู่เกาหลีเหนือให้ล้มเลิกนิวเคลียร์ โดยควรมีการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และต้องใช้ประโยชน์จากการมีโอกาสปรึกษาหารือกันให้มากที่สุด ทุกฝ่ายต้องมั่นใจว่าเข้าใจ

ตรงกัน ทราบถึงเป้าหมาย จุดประสงค์ และความต้องการของทุกฝ่ายอย่างครบถ้วนและชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการตีความผิดอันนำไปสู่การรักษาภาวะ Security Dilemma ให้ดำรงอยู่ต่อไป ตัวแสดงทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงต้องเริ่มจากการตระหนักและยอมรับในสถานะที่แท้จริงของ Security Dilemma ที่ดำรงอยู่ และที่สำคัญที่สุด สหรัฐฯ และเกาหลีเหนือจำเป็นต้องหาทางยุติความแตกต่างทางแนวคิดระหว่างแนวคิดเวสต์ฟาเลียกับแนวคิดโลกอาณานิคมให้ได้ เพื่อให้ความคิดเห็นเรื่องการปลดอาวุธนิวเคลียร์สอดคล้องกัน และนำไปปฏิบัติได้จริงในที่สุด มิเช่นนั้น ย่อมไม่มีทางที่จะได้ข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายพึงพอใจได้ และต้องดำเนินยุทธศาสตร์คลุมเครือตอบโต้กันไปมาเช่นนี้ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด

6. บทสรุป

จากผลการศึกษา พิจารณาได้ว่าแนวนโยบายเกาหลีเหนือของคลินตัน ขัดกับแนวทางของพรรคเดโมแครตเฉพาะในช่วงแรก แต่ภายหลังได้หันมาใช้แนวทางสันติสอดคล้องกับแนวทางพรรคได้ตลอดสองสมัย และทำให้สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีสงบโดยไม่มีการทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธได้เป็นเวลานาน ถัดมาในยุคสมัยของบุชได้ยืนกรานตามแนวทางแข็งกร้าวแบบพรรครีพับลิกันอย่างที่ควรจะเป็นได้ตลอดสองสมัย มีการเจรจาเกิดขึ้นบ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นการเจรจาหลายฝ่ายไม่ใช้การเจรจาสองฝ่ายแบบที่เกาหลีเหนือต้องการ สถานการณ์นิวเคลียร์ช่วงนี้จึงรุนแรงมากขึ้นจากคลินตัน ส่วนในสมัยโอบามาที่ควรจะมีจะกลับมามีเจรจากับเกาหลีเหนือเช่นคลินตันที่มาจากพรรคเดียวกัน ก็เลือกที่จะดำเนินนโยบายสายพิราบบนเดโมแครตแค่ครั้งเดียว โดยใช้การเจรจาเข้าหาเกาหลีเหนือเฉพาะช่วงที่เกาหลีเหนือร่วมมือและมีพฤติกรรมดี และเลือกใช้แนวทางแข็งกร้าวแบบรีพับลิกันเมื่อเกาหลีเหนือมีพฤติกรรมแย่ๆ และสุดท้าย ประธานาธิบดีทรัมป์ที่มีแนวทางเดียวกับบุชและรีพับลิกันตั้งแต่ต้น แต่เปลี่ยนใจภายหลัง จากการใช้ยุทธศาสตร์การแสดงออกแบบคาดเดาได้ยาก ทำให้นโยบายสลับไปมาแบบพลิกฝ่ามือจากนโยบายแข็งกร้าวเป็นการเข้าหาแบบคลินตัน ด้วยแรงจูงใจที่ได้จากการประเมินความสำเร็จของเกาหลีใต้ที่เลือกดำเนินนโยบายเข้าหาเกาหลีเหนือ

ความไม่สอดคล้องระหว่างแนวทางเกาหลีเหนือของประธานาธิบดีสหรัฐฯ กับแนวนโยบายของพรรคในแต่ละช่วง แสดงให้เห็นอิทธิพลและอำนาจสูงสุดของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ทำให้ตีความได้ว่า การนำแนวคิดของพรรคการเมืองมาตัดสินใจแนวนโยบายของประธานาธิบดีในแต่ละยุค ทำได้เพียงสันนิษฐานในเบื้องต้นเท่านั้น ไม่สามารถอธิบายได้ครบถ้วน และถูกต้องในทุกกรณี เพราะประธานาธิบดีต้องอาศัยการพิจารณาสถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลี ทั้งโครงสร้างความมั่นคงในภูมิภาค ปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงอื่น และพฤติกรรมของเกาหลีเหนือในแต่ละช่วง ประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อตัดสินใจ

เลือกนโยบายที่ดีและเหมาะสมที่สุดที่จะสามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือได้อย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- บีบีซีไทย. (2560). สหรัฐฯทดสอบระบบป้องกันขีปนาวุธ THAAD. สืบค้นเมื่อ 4 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-40578306>
- อุไรวรรณ ธนสถิตย์. (2556). นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีจอร์จดับเบิลยู บุช (ค.ศ. 2001-2009). กรุงเทพฯ: บริษัท แดเน็กซ์ อินเทอร์เน็ตคอร์ปอเรชั่น จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

- Armstrong, C. K. (2006). US- North Korean Relations. In Feffer, J. (Ed.). *The Future of US- Korean Relations: The Imbalance of Power* (pp. 9-28). New York: Routledge.
- BBC News. (2017). North Korea Prepare to Fire More Missile. Retrieved September 30, 2019, from <https://www.bbc.com/thai/international-41149339>
- _____. (2018). *North Korea at the Winter Olympics: All You Need to Know*. Retrieved October 6, 2019, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-42770887>
- Beal, T. (2005). *North Korea: The Struggle Against American Power*. London: Pluto Press.
- Boghani, P. (2019). *The U.S. and North Korea On the Brink: A Timeline*. Retrieved October 1, 2019, from <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/the-u-s-and-north-korea-on-the-brink-a-timeline/>
- Bolton, D. (2012). *North Korea's Nuclear Program*. Retrieved September 25, 2019, from https://www.researchgate.net/publication/313426235_North_Korea's_Nuclear_Program
- Borger, J. (2017). *Donald Trump Threatens to 'Totally Destroy' North Korea in UN Speech*. Retrieved October 5, 2019, from www.theguardian.com/us-news/2017/sep/19/donald-trump-threatens-totally-destroy-north-korea-un-speech

- Bureau of Arms Control. (1994). *Agreed Framework Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*. Retrieved October 2, 2019, from <https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31009.htm>
- Cho, Y. C. (2010). Collective identity formation on the Korean Peninsula: United States' Different North Korea Policies, Kim Dae-Jung's Sunshine Policy, and United States–South Korea–North Korea Relations. *International Relations of the Asia-Pacific*, 10(1), 93-128.
- Choe, S. H. (2009). *North Korea Tries New Tack with Obama*. Retrieved September 30, 2019, from nytimes.com/2009/01/14/world/asia/14iht-north.1.19345227.html
- Collins, L. (2017). *25 Years of Negotiations and Provocations: North Korea and the United States*. Retrieved October 2, 2019, from <https://beyondparallel.csis.org/25-years-of-negotiations-provocations/>
- Colucci, L. (2017). *The Truth About THAAD*. Retrieved October 2, 2019, from <https://www.usnews.com/opinion/world-report/articles/2017-09-19/the-big-picture-of-thaad-and-us-missile-defense-on-the-korean-peninsula>
- Cossa, R. (2017). *North Korea's ICBM Test: The Storm Before the Calm?* Retrieved October 1, 2019, from <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/2122405/north-koreas-icbm-test-storm-calm>
- Council on Foreign Relations. (2019). *North Korean Nuclear Negotiations*. Retrieved October 3, 2019, from <https://www.cfr.org/timeline/north-korean-nuclear-negotiations>
- CSIS Missile Defense Project. (2019). *North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984-Present*. Retrieved September 29, 2019, from <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>
- Daalder, I. H., & Lindsay, J. M. (2003). *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*. Retrieved October 1, 2019, from <https://www.brookings.edu/research/the-bush-revolution-the-remaking-of-americas-foreign-policy/>
- Federation of American Scientists. (2003). *KCNA 'Detailed Report' Explains NPT Withdrawal*. Retrieved October 8, 2019, from <https://fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/dprk012203.html>

- Feffer, J. (2003). *North Korea- South Korea: U.S. Policy At a Time of Crisis*. New York: Seven Stories Press.
- Foreign Policy Association. (2019). *How U.S. Foreign Policy is Made*. Retrieved December 17, 2019, from https://fpa.org/features/index.cfm?act=feature&announcement_id=45&show_sidebar=0
- Glass, A. (2002). *President Bush Cites 'Axis of Evil'*. Retrieved September 28, 2019, from www.politico.com/story/2019/01/29/bush-axis-of-evil-2002-1127725
- Gwertzman, B. (1984). *U.S. Papers Tell of '53 Policy to Use a Bomb in Korea*. Retrieved October 2, 2019, from <https://www.nytimes.com/1984/06/08/world/us-papers-tell-of-53-policy-to-use-a-bomb-in-korea.html>
- Kim, I. S., Peng, T. H., Clark, M. W., Nam, I., & Jr., W. K. H. (1953). *The Korean War Armistice Agreement*. Retrieved October 1, 2019, from https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf
- Kristensen, H. M., & Norris, R. S. (2017). A History of US Nuclear Weapons in South Korea. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73(6), 349-357.
- Landler, M. (2009). *Clinton Warns N. Korea on Missiles*. Retrieved September 27, 2019, from <https://www.nytimes.com/2009/02/17/washington/17diplo.html>
- Landler, M., & Sanger, D. E. (2009). *U.S. Presses China for Tough Response to North Korea*. Retrieved September 30, 2019, from www.nytimes.com/2009/05/29/world/asia/29diplo.html
- Lee, C. S. (2018). *Wisdom of Aesop's Fables*. Retrieved September 30, 2019, from http://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2018/07/298_67433.html
- Lohschelder, S. (2017). *Three Presidents Facing North Korea - A Review of U.S. Foreign Policy*. Retrieved October 3, 2019, from www.huffpost.com/entry/three-presidents-facing-n_b_9335546
- Lumen Boudless Political Science. (2017). *Who Makes U.S. Foreign Policy?* Retrieved December 18, 2019, from <https://courses.lumenlearning.com/boundless-politicalscience/chapter/who-makes-u-s-foreign-policy/>
- M. C., Jr. (2006). *A Moment of Crisis: Jimmy Carter, the Power of a Peacemaker, and North Korea's Nuclear Ambitions*. New York: Public Affairs.

- Masters, J. (2017). *U.S. Foreign Policy Powers: Congress and the President*. Retrieved December 17, 2019, from <https://www.cfr.org/backgrounder/us-foreign-policy-powers-congress-and-president>
- McAdams, D. P. (2016). *The Mind of Donald Trump*. Retrieved December 23, 2019, from <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/06/the-mind-of-donald-trump/480771/>
- McEachern, P. (2018). More Than Regime Survival. *North Korean Review*, 14(1), 115-118.
- Oberdorfer, D. (2013). *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books.
- Otieno, M. O. (2019). *What Is the Difference Between Republicans and Democrats?* Retrieved September 26, 2019, from <https://www.worldatlas.com/articles/what-is-the-difference-between-republicans-and-democrats.html>
- Perry, W. J. (1999). *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*. Retrieved September 29, 2019, from https://1997-2001.state.gov/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html
- Pollack, J. D. (2011). *No exit: North Korea, Nuclear weapons and Inter-security*. New York: Routledge.
- Posen, B. R. (2018). The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy. *Foreign Affairs*, 97(2), 20-27.
- Robb, A. (2013). *Let's Kill All the Hawks and Doves! As Lazy Metaphors, That Is*. Retrieved September 26, 2019, from <https://newrepublic.com/article/115734/hawks-doves-origins-metaphors-war-peace-supporters>
- Russett, B., & Starr, H. (1985). *World Politics: The Menu for Choices*. New York: W.H. Freeman and company.
- Stevens, M. (2018). Trump and Kim Jong-un, and the Names They've Called Each Other. Retrieved October 5, 2019, from <https://www.nytimes.com/2018/03/09/world/asia/trump-kim-jong-un.html>
- The Economist. (2009). *Obama, Iran and North Korea Meeting thuggery with coolness*. Retrieved October 3, 2019, from <https://www.economist.com/united-states/2009/06/18/meeting-thuggery-with-coolness>

- The White House. (2017). *Remarks of President Donald J. Trump-the Inauguration Address*. Retrieved October 2, 2019, from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>
- Tokola, M. (2017). *Why is China So Upset about THAAD?* Retrieved October 1, 2019, from <http://keia.org/why-china-so-upset-about-thaad>
- Trump, D. J. (2018). *Letter to Chairman Kim Jong Un*. Retrieved 6 October, 2019, from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-chairman-kim-jong-un/>
- W. E. B., Jr. (2006). the North Korea Nuclear Weapons Program: A Comparison of Negotiating Strategies of the Clinton and Bush Administrations. In Richardson, S. (Ed.). *Perspectives on U.S. Policy Toward North Korea: Stalemate or Checkmate?* (pp. 1-28). New York: Lexington books.
- Washington, G. (1992). *The Constitution of the United States: A Transcription*. Retrieved December 19, 2019, from <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>
- Williams, J. (2018). *Breaking: Trump and Kim Sign Agreement Pledging to Work Toward "A Lasting and Stable Peace"*. Retrieved October 6, 2019, from <https://www.vox.com/world/2018/6/12/17452464/trump-kim-meeting-north-korea-agreement-denuclearization>
- Wit, J. S. (2019). *The Leap Day Deal: A Cautionary Tale for the Trump Administration*. Retrieved September 30, 2019, from www.38north.org/2019/03/editor030719/
- Wivel, A. (2011). Security Dilemma. In Badie, B., Berg-Schlosser, D., & Morlino, L. (Eds.). *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 2347-2582). Thousand Oaks: Sage.
- Yarhi-Milo, K. (2018). After Credibility: American Foreign Policy in the Trump Era. *Foreign Affairs*, 97(1), 68-77.