



นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาของรัฐบาล บารัค โอบามา ต่อ อิหร่าน (ค.ศ. 2013-2016): ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน*

U.S. Foreign Policy under Obama Administration toward Iran (2013-2016): Iran Nuclear Issue

กฤตภาส อำนวยสุข**

Krittapas Amnuaysook

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัจจัยภายใน และภายนอกของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านในสมัยรัฐบาลบารัค โอบามา ในช่วง ค.ศ. 2013-2016 โดยวิธีการทางการทูตแบบพหุภาคีร่วมกับกลุ่มประเทศ P5+1 (สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย จีน และเยอรมนี) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านในรอบ 30 กว่าปี การเจรจาได้เริ่มต้นในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ริเริ่มโดยมีสาระสำคัญว่าอิหร่านจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงโดยที่อิหร่านจะต้องลดหรือจำกัดการพัฒนาโครงการนิวเคลียร์เพื่อให้ สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศ P5+1 ยกเลิกมาตรการแซงชันเป็นการแลกเปลี่ยน การเจรจาก็สามารถประสบความสำเร็จในที่สุดในปี ค.ศ. 2016 ถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของรัฐบาลบารัค โอบามา ทั้งนี้ เป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าทั้ง 2

123

ปีที่ 6 ฉบับที่ 12 ก.ค.- ธ.ค. 2562

* บทความเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาของรัฐบาลบารัค โอบามาต่ออิหร่าน (ค.ศ. 2013-2016): ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน”

** นักศึกษาปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประเทศที่ร่ำรวยมานานมากกว่า 30 ปีจะดำเนินนโยบายไปในทิศทางใด และผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงปัจจัยภายใน และภายนอกของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านเพื่อศึกษาองค์ความรู้ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยบารัค โอบามา

คำสำคัญ: นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, ข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่าน, อิหร่าน, บารัค โอบามา



Abstract

This article studies internal and external factors of the U.S. foreign policy of Obama administration toward Iran nuclear issue from 2013 to 2016 with multilateral diplomacy accompanied by P5+1 (United States, United Kingdom, France, Russia, China, and Germany). The U.S. initiated to negotiate with Iran in 2013. The condition of nuclear Agreement was Iran must limit nuclear development to lift sanction from the U.S. and P5+1. The agreement was eventually succeeded in 2016 (implementation day). Thus, it is interesting that how the U.S and Iran that have hostile relationship each other more than 30 years performed the foreign policy, and researcher aim to investigate internal and external factors of the U.S. foreign policy toward Iran nuclear issue in order to study the body of knowledge of proposing the U.S. foreign policy of the Obama administration.

Keyword: U.S. foreign policy, Iran nuclear deal, Iran, Barack Obama

บทนำ

ใน ค.ศ. 1953 ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารรัฐบาลโมฮัมหมัด มอสซาเดห์ (Mohammad Mossadegh) โดยที่สหรัฐอเมริกาสมัย รัฐบาลดไวต์ ดี. ไอเซนฮาวร์ (Dwight D. Eisenhower) เป็นผู้สนับสนุน ในการรัฐประหารโดยส่งเจ้าหน้าที่องค์กร CIA เคอร์มีท รูสเวลท์ (Kermit Roosevelt) เข้ามาปลุกปั่นเพื่อให้เกิดการรัฐประหารโค่นล้ม รัฐบาลมอสซาเดห์ จนในที่สุดการปกครองได้เปลี่ยนไปสู่ระบอบพระเจ้า ชาห์อีกครั้ง สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเป็นจำนวน เงินมหาศาล และมีการจัดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์กันใหม่ ในอิหร่าน โดยบริษัทเอกชนของสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาถือหุ้นด้วย นอกจากนี้ยังได้ร่วมทำข้อตกลงทวิภาคีทางด้านกลาโหมระหว่าง สหรัฐอเมริกา และอิหร่านใน ค.ศ. 1959 ดังนั้นตลอดช่วงทศวรรษที่ 1950 ถือได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่านได้ ก่อตัวเป็นรูปธรรมอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งใน ค.ศ. 1979 ระบอบ พระเจ้าชาห์เกิดความสั่นคลอนเมื่อต้องถูกต่อต้านอย่างหนักจาก ประชาชน และกลุ่มศาสนาในวงกว้าง จึงเริ่มรวมตัวกันต่อต้านมากขึ้นนำ โดยนักการศาสนาอย่าง อายาตุลเลาะห์ โคไมนี (Ayatollah Khomeini) มุ่งประเด็นโจมตีอย่างรุนแรงไปที่การปฏิรูปที่ดินที่เบียดบังที่ดินของ ศาสนสถาน และต่อต้านสนธิสัญญาด้านความมั่นคงระหว่าง สหรัฐอเมริกากับอิหร่านที่อนุญาตให้สหรัฐอเมริกามาตั้งฐานทัพใน อิหร่าน จนกระทั่งพระเจ้าชาห์ต้องลี้ภัยออกนอกประเทศใน ค.ศ. 1979 ซึ่งถือได้ว่าเป็นชัยชนะของกลุ่มผู้ต่อต้านที่นำโดยโคไมนี

ต่อมาโคไมนีได้ก่อตั้งสาธารณรัฐอิสลามแห่งอิหร่าน (Islamic Republic of Iran) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพลังการปฏิวัติที่ยิ่งใหญ่แม้แต่ กองทัพอิหร่านที่เข้มแข็งยังไม่สามารถปราบปรามฝูงชนจำนวนมาก



ในครั้งนี้ได้ ผลการปฏิวัติในครั้งนี้ได้นำไปสู่เหตุการณ์การจับพลเมืองชาวอเมริกันที่สถานทูตสหรัฐอเมริกาในกรุงเตหะรานเป็นตัวประกัน โดยที่โคโมนีได้ยึดนโยบายไม่เอาทั้งตะวันออกและตะวันตก (Neither East nor West) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาถูกมองว่าเป็น “พญามาร (Great Satan)” จนนำไปสู่การจับตัวพลเมืองชาวอเมริกันในสถานทูตสหรัฐอเมริกาเป็นตัวประกันกว่า 444 วัน และเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาส่งตัวพระเจ้าชาห์มารับโทษ ทางรัฐบาลสหรัฐภายใต้การนำของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) ในขณะนั้นได้ใช้มาตรการตอบโต้โดยการยุติความสัมพันธ์อันดีระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่าน รวมไปถึงการอายัดทรัพย์สินที่เป็นของอิหร่านในสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าวิกฤติดังกล่าวจะคลี่คลายใน ค.ศ. 1981 แต่ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศซึ่งดำเนินไปในระดับตึงเครียดมาตั้งแต่ ค.ศ. 1979 (ไพลิน กิตติเสรีชัย, 2556) รวมไปถึงการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านอย่างต่อเนื่อง (Samore, 2015) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา และอิหร่านเลวร้ายลงมาเป็นเวลายาวนานกว่า 30 ปีที่ไม่อาจทำให้ 2 ประเทศพัฒนาความสัมพันธ์ต่อกันได้ จนกระทั่งบารัค โอบามา (Barack Obama) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใน ค.ศ. 2012 และได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสมัยที่ 2 ใน ค.ศ. 2013 ในขณะเดียวกันฮัสซัน รูฮานี (Hassan Rouhani) ผู้เคยทำงานเป็นผู้เจรจาทางด้านนิวเคลียร์มาก่อนก็ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอิหร่านคนใหม่ใน ค.ศ. 2013 เช่นกัน ดังนั้น โอบามาจึงต่อสายโทรศัพท์กับรูฮานี เพื่อให้มีการเจรจาใน ค.ศ. 2013 ซึ่งเป็นการปฏิสัมพันธ์ระดับผู้นำครั้งแรกในรอบ 30 กว่าปี ทั้งนี้ จอห์น เคอร์รี (John Kerry) รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกาได้พบปะกับรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศอิหร่าน โมฮัมหมัด ซาริฟ (Mohammad Javad Zarifi) การพบปะกันเป็นสัญญาณที่นำไปสู่โอกาสในการเจรจา และการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมไปถึงความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศ

ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2013 ได้มีการเจรจาข้อตกลงนิวเคลียร์ชั่วคราวภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการร่วม (Joint Plan of Action หรือ JPOA) กับประเทศกลุ่ม P5+1 (สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส จีน รัสเซีย เยอรมนี) และอิหร่าน โดยมีสาระสำคัญให้อิหร่านจำกัดการพัฒนาทางด้านนิวเคลียร์ โดยอิหร่านจะได้รับการลดหย่อนการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ เป็นการแลกเปลี่ยน เพื่อเปิดโอกาสให้อิหร่านได้เข้าถึงผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ข้อตกลงดังกล่าวถูกประกาศใช้ในเดือนมกราคม 2014 ในขณะเดียวกันกลุ่มประเทศ P5+1 ได้เริ่มดำเนินการข้อตกลงในระยะยาวตามกรอบของแผนปฏิบัติการร่วมแบบเบ็ดเสร็จ (Joint Comprehensive Plan of Action หรือ JCPOA) ในช่วงปลาย ค.ศ. 2014 แม้ว่าการเจรจาจะล้มเหลว เนื่องจากมีประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ อย่างไรก็ตามข้อตกลงดังกล่าวสามารถประสบความสำเร็จในวันที่ 14 กรกฎาคม 2015 และมีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ (Implementation Day) ในเดือนมกราคม 2016 แม้ว่าจะมีการคัดค้านจากฝ่ายการเมืองภายในสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือวุฒิสภาคองเกรสจากพรรครีพับลิกัน (Republicans) แต่ข้อตกลงสามารถลุล่วงไปได้ด้วยดี นับเป็นความสำเร็จในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลบารัค โอบามา



จากที่มาและความสำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลบารัค โอบามาสมัยที่ 2 ภายใต้ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านนั้น จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศกับอิหร่านด้วยวิธีการทางทูต ซึ่งแตกต่างจากประธานาธิบดีคนก่อนหน้าตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ รวมไปถึงโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนปัจจุบันที่ได้ยกเลิกข้อตกลงนิวเคลียร์เป็นที่เรียบร้อยแล้วใน ค.ศ. 2018 โดยที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่มีนโยบายที่แข็งกร้าวกับอิหร่าน โดยเฉพาะมาตรการแซงชัน และมีแนวโน้มในการใช้กำลังทหารโจมตีอิหร่าน เป็นต้น แต่รัฐบาลโอบามา ในสมัยที่ 2 ได้ดำเนินนโยบายทางการทูตกับอิหร่านโดยมีเงื่อนไขที่ทำให้อิหร่านจำกัดการพัฒนาทางด้านนิวเคลียร์โดยอิหร่านจะได้รับการลดหย่อนการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ เป็นการแลกเปลี่ยน จะเห็นได้ว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีโอบามาได้มีความประนีประนอมต่ออิหร่านมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์หนึ่งในประชาคม โลกที่น่าจับตามองว่าสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายทางการทูตกับอิหร่านภายใต้ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านอย่างไร

ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านนั้นถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญต่อสหรัฐอเมริกา และภูมิภาคตะวันออกกลาง เนื่องจากหลังจากที่อิหร่านได้ตัดความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ ค.ศ. 1979 และต่อมาได้รื้อฟื้นโครงการนิวเคลียร์ในทศวรรษที่ 1990 ทำให้สหรัฐอเมริกากังวลว่าอิหร่านอาจจะผลิตอาวุธนิวเคลียร์ก็เป็นได้ โดยสหรัฐมองว่าอิหร่านต้องการที่จะเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งอาจจะกระทบต่ออิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะประเทศอิสราเอลที่เป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าอิหร่านจะออกมา

โต้แย้งว่าโครงการนิวเคลียร์อิหร่านใช้ในทางสันติเท่านั้น และการสร้างอาวุธทำลายล้างสูงผิดหลักศาสนาอิสลาม ซึ่งไม่ตรงตามที่สหรัฐอเมริกากล่าวหาแต่อย่างใด ทำให้ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านเป็นที่ถกเถียงกันมายาวนานและความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านเลวร้ายลงเรื่อยๆ รวมไปถึงส่งผลให้เสถียรภาพในตะวันออกกลางสั่นคลอนอีกด้วย จนกระทั่งใน ค.ศ. 2013 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายทางการทูตกับอิหร่านภายใต้ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านร่วมกับกลุ่มประเทศ P5+1 และสำเร็จใน ค.ศ. 2019 แม้ว่าโดนัลด์ ทรัมป์ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนปัจจุบันได้ยกเลิกข้อตกลงนิวเคลียร์ในช่วงกลาง ค.ศ. 2018 ไปแล้ว แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นความสำเร็จของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลบารัค โอบามา

ดังนั้น ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลประธานาธิบดีบารัค โอบามาในประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน โดยศึกษาปัจจัยภายใน และภายนอกของการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านเพื่อศึกษาองค์ความรู้ของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยบารัค โอบามา

บทความต่อไปนี้จะนำเสนอส่วนต่างๆ ดังนี้ **ส่วนที่ 1** นำเสนอการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกากับอิหร่านภายใต้ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านใน ค.ศ. 2013 จนถึง ค.ศ. 2016 **ส่วนที่ 2** นำเสนอแนวโน้มและอนาคตนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านตั้งแต่ ค.ศ. 2017 จนถึงปัจจุบัน และ**ส่วนที่ 3** นำเสนอบทวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และภายนอกของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลบารัค โอบามาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน



นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกากับอิหร่านในประเด็นนิวเคลียร์ อิหร่าน (ค.ศ. 2013-2016)

บารัค โอบามาได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสมัยที่ 2 และเข้ารับตำแหน่งใน ค.ศ. 2013 การเข้ามาเป็นประธานาธิบดีของเขาได้ถูกจับตามองว่าเขาจะดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในทิศทางใดและมีอะไรแตกต่างจากสมัยที่ 1 หรือไม่ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่านจากที่ตึงเครียดได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเมื่อสหรัฐอเมริกาและอิหร่านได้มีการเจรจาลับระหว่างกันที่ประเทศโอมาน มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการเจรจาระหว่าง 2 ประเทศนี้แทบจะเป็นไปไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มีการคาดการณ์ว่าสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของโอบามาต้องการที่จะปฏิสัมพันธ์กับผู้นำอิหร่านอย่างตรงไปตรงมาและประนีประนอมมากขึ้นเพื่อกรุยทางไปสู่การเจรจาลดอาวุธนิวเคลียร์อย่างเป็นทางการ ต่อมา ฮัสซัน รูฮานีได้เข้ารับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีอิหร่านคนใหม่ในเดือนมิถุนายน 2013 ซึ่งรูฮานีได้เคยทำงานเป็นหัวหน้าผู้เจรจามาก่อนในช่วงการเจรจานิวเคลียร์ ค.ศ. 2003-2005 และอีกทั้งยังต้องการที่จะเจรจากับประเทศฝั่งตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งรูฮานีต้องการให้อิหร่านดำเนินการในโครงการทางด้านนิวเคลียร์ที่โปร่งใสขึ้น (Dehghan, 2013)

ต่อมาในเดือนกันยายน 2013 โอบามา และรูฮานีได้สนทนาทางโทรศัพท์ระหว่างกันซึ่งจะเห็นได้ว่าการสนทนาในระดับผู้นำระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่านได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ ค.ศ. 1979 นอกจากนี้ รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา จอห์น เคอร์รี (John Kerry) ยังได้พบปะกับรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศอิหร่าน โมฮัมหมัด ซาริฟ (Mohammad Javad Zarif) เป็นสัญญาณที่อาจจะนำไปสู่โอกาสในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ รวมไปถึงความร่วมมือกัน

ของ 2 ประเทศ (Sterio, 2016) เป็นปรากฏการณ์ในเวทีโลก ปรากฏการณ์หนึ่งที่น่าจับตามองเนื่องจากก่อนหน้านี้ทั้ง 2 ประเทศมีความไม่ลงรอยกันมายาวนาน

ในเดือนพฤศจิกายน 2013 ประเทศที่ได้เข้าร่วมเจรจาใน ประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส รัสเซีย จีน และเยอรมนี รวมไปถึงอิหร่านได้ร่วมกันร่างข้อตกลงชั่วคราว (Interim Agreement) หรือแผนปฏิบัติการร่วม (Joint of Plan Action) ที่มีสาระสำคัญให้อิหร่านจำกัดการพัฒนาทางด้านนิวเคลียร์ในระยะสั้น โดยการลดการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่นๆ เป็นการแลกเปลี่ยนเพื่อเปิดโอกาสให้อิหร่านได้เข้าถึงผลประโยชน์ ทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ในขณะที่ประเทศต่างๆที่ร่วมเจรจาได้ ดำเนินการต่อข้อตกลงในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ทบวง การพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency หรือ IAEA) ได้เริ่มเข้ามาตรวจสอบอย่างเข้มงวดและถี่มากขึ้น ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว ข้อตกลงชั่วคราวในประเด็นการเจรจานิวเคลียร์ มีผลประกาศใช้ในเดือนมกราคม 2014 ซึ่งเห็นได้ว่าข้อตกลงชั่วคราวใน การแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเป็นผลสำเร็จ ในขณะที่การแก้ไขปัญหาใน ระยะยาวได้ดำเนินการซึ่งอาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา และอิหร่านซึ่งไปในทางบวกมากขึ้น และมีแนวโน้มที่อาจพัฒนา ความสัมพันธ์ได้มากขึ้นอีกด้วย

หลังจากข้อตกลงแผนปฏิบัติการร่วมมีผลบังคับใช้แล้ว การดำเนินการ การเจรจาในระยะยาวก็ได้เริ่มขึ้นเมื่อช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน 2014 ที่กรุงเวียนนา ออสเตรีย แต่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปจากกลุ่มประเทศ P5+1 และอิหร่านในประเด็นต่างๆดังนี้ (BBC, 2014)



- (1) ปริมาณและขอบเขตศักยภาพที่ได้รับอนุญาตในการพัฒนาความเข้มข้นยูเรเนียมของอิหร่านใน อนาคต
- (2) ระยะเวลาการยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ
- (3) การทดสอบนิวเคลียร์ที่ไม่สามารถอธิบายได้อาจเชื่อมโยงไปถึง'โครงการอาวุธนิวเคลียร์ของอิหร่าน

อย่างไรก็ตามทั้งจอห์น เคอร์รี รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประธานาธิบดีอิหร่าน ฮัสซัน รูฮานี ได้กล่าวว่าแม้ว่ายังมีบางประเด็นในข้อตกลงนิวเคลียร์ที่ไม่เห็นด้วยกับอิหร่านก็ตามแต่เชื่อว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงได้ จึงได้ขยายวันที่จะบรรลุข้อตกลงไปจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2015 (Rennack, 2016)

ต่อมาในวันที่ 2 เมษายน 2015 สหรัฐอเมริกาและประเทศที่ร่วมเจรจากับอิหร่านได้ร่วมร่างข้อตกลงภายใต้กรอบแผนปฏิบัติการร่วมที่ครอบคลุม (Joint Comprehensive Plan of Action หรือ JCPOA) ที่เมืองโลซาน สวิสเซอร์แลนด์ ภายใต้ข้อตกลงนี้ อิหร่านต้องยอมรับการจำกัดการพัฒนาทางด้านนิวเคลียร์เป็นเวลาอย่างน้อย 10 ปี และยินยอมให้มีการตรวจสอบมากขึ้น ซึ่งข้อตกลงภายใต้กรอบ JCPOA ทำให้การเจรจายังเป็นที่ถกเถียงกันมาเป็นเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลอิหร่านได้ออกมาแสดงความไม่พอใจโดยกล่าวว่าไม่สามารถยอมรับกับข้อเสนอที่มีการเรียกร้องมากเกินไปได้ จนกระทั่งในวันที่ 7 กรกฎาคมในปีเดียวกัน การเจรจาจึงล้มเหลวไปในที่สุด (BBC Thai, 2558) แม้ว่าการเจรจาก่อนหน้านี้จะขยายกำหนดการในการบรรลุข้อตกลงไปถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2015 ก็ตาม ซึ่งล่วงเลยกำหนดระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงภายใต้กรอบ JCPOA ได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งและมีการลงนามในวันที่ 14 กรกฎาคม 2015 ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรียในที่สุด โดยกรอบ JCPOA มีสาระสำคัญดังนี้ (Sterio, 2016)

1. อิหร่านจะต้องยินยอมให้ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ หรือ IAEA เข้าตรวจสอบพื้นที่ผลิตยูเรเนียมของอิหร่าน

2. อิหร่านจะต้องลดปริมาณยูเรเนียมเป็นร้อยละ 98 เป็นเวลา 15 ปี และจำกัดปริมาณยูเรเนียม 3.6% ซึ่งเพียงพอเพื่อการใช้พลเรือน ไม่ใช่การพัฒนาอาวุธ

3. อิหร่านจะได้รับผลประโยชน์จากการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการเงินจากองค์การสหประชาชาติหรือ UN โดยที่ IAEA จะต้องรายงานต่อ UN ว่าอิหร่านได้ปฏิบัติตามที่ได้ระบุหมดแล้ว อย่างไรก็ตาม ถ้าหากอิหร่านไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลงการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่างๆจะถูกนำมาใช้ใหม่ภายใน 65 วัน

4. อิหร่านจะได้รับผลประโยชน์จากการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป (EU) ต่อภาคการเงิน การธนาคาร น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ ปิโตรเคมี การค้า ประกันภัย และการขนส่งอิหร่านจะถูกยกเลิกทันทีที่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ (Implementation Day) โดยดำเนินการไปพร้อมกับมาตรการของ UN

หลังจากได้มีการเจรจาทำข้อตกลง JCPOA 60 วัน ฝ่ายบริหารของรัฐบาลโอบามาได้นำเสนอต่อประเด็นข้อตกลงนิวเคลียร์ภายใต้กรอบ JCPOA ซึ่งสภามีเวลาในการพิจารณาในการลงมติภายใน 60 วัน ตามบทบัญญัติการพิจารณาข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่าน (Iran Nuclear Agreement Review Act 2015) กำหนด ซึ่งเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา



พรรครีพับลิกันบ๊อบ คอร์กอร์ (Bob Corker) โดยที่กำหนดว่าในช่วงเวลาการพิจารณาลงมติห้ามให้ประธานาธิบดียกเลิกการคว่ำบาตรอิหร่าน (Williams, 2015)

ต่อมาในเดือนกันยายนซึ่งเป็นช่วงที่ครบกำหนดการพิจารณาซึ่งวุฒิสภาได้ลงมติไม่เห็นชอบข้อตกลงที่มีต่ออิหร่าน (58-42) โดยที่ส่วนใหญ่เป็นพรรครีพับลิกันไม่เห็นด้วย ลงมติ 54 เสียง และพรรคเดโมแครต (Democrats) 4 เสียง และที่เห็นชอบเป็นพรรคเดโมแครตและพรรคอิสระ (Independent) 42 เสียง ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่เห็นชอบ 265-169 โดยส่วนใหญ่ที่ลงมติไม่เห็นชอบคือพรรครีพับลิกัน 246 เสียง และพรรคเดโมแครต 19 เสียง ส่วนที่เห็นชอบส่วนใหญ่เป็นพรรคเดโมแครต 145 เสียงและพรรคอื่นๆ 24 เสียง แม้ว่าทั้ง 2 สภาส่วนใหญ่ออกเสียงไม่เห็นชอบ แต่ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้ง (Veto) ต่อการลงมติทั้ง 2 สภาได้เนื่องจาก จำนวนเสียงในการลงมติของแต่ละสภาไม่เพียงพอต่อการขัดขวางการผ่านญัตติหรือมติในสภา (Filibuster) ของประธานาธิบดี ซึ่งแต่ละสภาต้องมีจำนวนการลงมติ ดังนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีเสียงในการลงมติ 60 เสียง และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมี 290 เสียงที่สามารถคัดค้านต่ออำนาจยับยั้งประธานาธิบดีได้ (Parlapiano, 2015) ดังนั้น ประธานาธิบดีโอบามาจึงสามารถยับยั้งการลงมติของสภาทั้ง 2 ได้ แต่อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า ไม่เพียงแต่โอบามาที่สามารถดำเนินการนโยบายข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่านได้เพียงผู้เดียว หากแต่ต้องมีสมาชิกพรรคเดโมแครตให้การสนับสนุนในการเห็นชอบต่อนโยบายของเขาด้วย จะเห็นได้ว่า โอบามาพยายามแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการดำเนินนโยบายการยกเลิกการคว่ำบาตรอิหร่านภายใต้ข้อตกลงนิวเคลียร์เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในด้านความมั่นคงโดยเฉพาะการไม่เผยแพร่

อาวุธร้ายแรง (Non-proliferation) แต่ยังสร้างความเชื่อมั่นในภาพลักษณ์ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การชี้นำของบารัค โอบามาต่อสายตานานาชาติอีกด้วย

ข้อตกลง JCPOA มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ 90 วัน ในวันที่ 18 ตุลาคม 2015 หลังจากที่ทางคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council หรือ UNSC) และประเทศ P5+1 ให้การรับรองต่อข้อตกลง JCPOA ภายใต้ข้อมติ 2231 (Resolution 2231) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาเตรียมการลดหย่อนมาตรการแข่งขันทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านตามข้อตกลงที่ได้ระบุไว้ ถ้าอิหร่านได้ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างครบถ้วนที่รับรองโดย IAEA ซึ่งมาตรการลดหย่อนการแข่งขันจะนำมาบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ (Katzman & Kerr, 2017)

ในที่สุด วันที่ 16 มกราคม 2016 ประเทศกลุ่ม P5+1 ได้ประกาศรับรองว่าอิหร่านได้ปฏิบัติตามข้อตกลงภายใต้กรอบ JCPOA ได้มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการโดยการลงโทษทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านได้ถูกยกเลิกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการดังนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559)

1. ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้ออกคำสั่งการบริหาร (Executive Order) ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรเกี่ยวกับโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่านในส่วนที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้เคยใช้อำนาจออกมาก่อนหน้านี้

2. รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้ลงนามเอกสารยกเว้น (Waiver) มาตรการคว่ำบาตรที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้เคยออกไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่าน



ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่านอยู่ในระดับที่ค่อนข้างดีขึ้นในช่วงประธานาธิบดีบารัค โอบามา ในช่วงวาระที่ 2 แม้ว่าก่อนหน้านี้ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศเป็นไปในทางที่ปฏิปักษ์ต่อกันเป็นระยะเวลา 30 กว่าปี ซึ่งถือได้ว่า การเจรจานิวเคลียร์ครั้งนี้ แม้ว่าเป็นการเจรจาแบบพหุภาคีก็ตาม แต่โอบามาได้พยายามปูทางในการเจรจากับอิหร่าน อีกทั้งอิหร่านมีท่าทีที่อ่อนโอนต่อประเทศตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกามากขึ้น แม้ว่าอาจยังไม่ได้ดีในระดับก้าวกระโดดก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นความสำเร็จของการดำเนินการเจรจาของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การชี้นำของประธานาธิบดีบารัค โอบามา

137

แนวโน้มและอนาคตนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน (ค.ศ. 2017-ปัจจุบัน)

เมื่อโดนัลด์ ทรัมป์ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีปลาย ค.ศ. 2016 และเข้ารับตำแหน่งเมื่อต้น ค.ศ. 2017 โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดนัลด์ ทรัมป์ เป็นผู้ที่ต่อต้านการทำข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่านในช่วงโอบามาว่า การที่สหรัฐอเมริกาดกลงจัดทำข้อตกลงนี้ถือเป็นความพินาศ (Disaster) รวมไปถึงชี้ว่าจะยกเลิกข้อตกลง JCPOA (Gearan, 2017) ซึ่งทำให้อิหร่านออกมาแสดงความไม่พอใจต่อสหรัฐอเมริกาภายใต้การชี้นำของสหรัฐอเมริกามาก

จนในที่สุด วันที่ 8 พฤษภาคม 2018 โดนัลด์ ทรัมป์ในฐานะประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้ประกาศยกเลิกข้อตกลงนิวเคลียร์ JCPOA และเตรียมการรื้อฟื้นการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านอีกครั้ง) และวันที่ 7 สิงหาคม 2018 โดนัลด์ ทรัมป์ในฐานะประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้ประกาศการใช้มาตรการคว่ำบาตรอีกครั้งอย่าง

เต็มรูปแบบ (EY, 2018) หลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศถอนตัวออกจากข้อตกลงนิวเคลียร์ JCPOA และสั่งห้ามรัฐบาลอิหร่านถือครองธนบัตรสหรัฐอเมริกาอีกด้วย รวมไปถึงเตือนประเทศทั่วโลกว่าหากทำธุรกรรมกับอิหร่าน ไม่ต้องมาทำธุรกรรมกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งทรมัปปอ้างว่าการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านจะบีบให้อิหร่านหยุดการกระทำที่เป็นภัยคุกคามต่อประชาคมโลกได้ ถึงกระนั้นก็ตาม ทรมัปปยื่นข้อเสนอว่าสหรัฐอเมริกามีความพร้อมที่จะเจรจากับอิหร่านในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชีปนาวุธและการสนับสนุนกลุ่มก่อการร้ายของอิหร่าน ซึ่งรัฐบาลอิหร่านต้องพิจารณาวิธีการปฏิบัติตนในประชาคมโลกมิเช่นนั้นก็จะต้องถูกกีดกันออกจากประชาคมโลกต่อไป ในขณะที่เดียวกันรูฮานีได้ออกมาตอบโต้ต่อมาตรการคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกาว่าทั้งหมดเป็นการเล่นเกมสงครามจิตวิทยาของโดนัลด์ ทรัมป์และว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีความจริงใจที่จะเจรจากับอิหร่าน ด้วยการประกาศคว่ำบาตรอิหร่านและเสนอให้มีการเจรจาไปพร้อมๆกัน อย่างไรก็ตาม การคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกาจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อบริษัทของยุโรปหลายๆแห่งที่ทำธุรกรรมกับอิหร่าน ซึ่งขณะนี้ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนีได้ออกแถลงการณ์ยืนยันว่าข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่านดำเนินการไปได้ราบรื่น และมีความจำเป็นต่อความมั่นคงของโลก รวมถึงพยายามหาวิธีปกป้องบริษัทของยุโรปที่ทำธุรกรรมกับอิหร่านไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิหร่านได้วกกลับมาซ้ำวนอีกครั้งในช่วงรัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ที่มีนโยบายแข็งกร้าวต่ออิหร่าน โดยการถอนตัวออกจากข้อตกลงนิวเคลียร์ และใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิหร่านตามที่ทรัมป์ได้รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี



สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เห็นปรากฏการณ์การนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านหลังจากที่โดนัลด์ ทรัมป์เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนปัจจุบันต่อจากบารัค โอบามาและต้องจับตามองต่อไปว่าสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของโดนัลด์ ทรัมป์จะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออิหร่านอย่างไร

บทวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และภายนอกของการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลบารัค โอบามาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน (ค.ศ. 2013-2016)

ปัจจัยภายใน

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายในของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลโอบามาแล้ว ในช่วงหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีสมัยที่ 2 ใน ค.ศ. 2012 โอบามาในฐานะตัวแทนพรรคเดโมแครตได้ชูนโยบายต่างประเทศในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่านโดยการเจรจาทางการทูตกับอิหร่านโดยเสนอให้อิหร่านจำกัดการพัฒนาโครงการนิวเคลียร์เพื่อยกเลิกมาตรการแซงชันเป็นการแลกเปลี่ยน ในขณะที่มิต รัมมีย์ (Mitt Romney) เป็นคู่แข่ง และผู้สมัครเข้าชิงประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาตัวแทนจากพรรครีพับลิกันได้ชูนโยบายการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์อิหร่านโดยการใช้กำลังทหาร (ทศ คนนาพร และธีระวุฒิ ปัญญา, 2556) เมื่อโอบามาได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสมัยที่ 2 แล้ว โอบามาได้เริ่มดำเนินการเจรจากับอิหร่านมาตั้งแต่ ค.ศ. 2013 ร่วมกับกลุ่ม P5+1 ตามที่ได้หาเสียงไว้ และร่วมลงนามกันในกลาง ค.ศ. 2015 หลังจากที่มีการลงนามแล้ว ทางฝ่ายบริหารของรัฐบาลโอบามาได้เตรียมการที่จะยกเลิกมาตรการแซงอิหร่านเมื่ออิหร่านได้ทำตามเงื่อนไขตามข้อตกลง JCPOA ได้ยื่นให้ทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรลงมติในการพิจารณา

ยกเลิกมาตรการแข่งขันอิหร่าน 60 วัน เมื่อครบกำหนดวันลงมติทั้ง 2 สภาแล้ว โดยส่วนใหญ่มีมติไม่เห็นชอบต่อการยกเลิกมาตรการแข่งขันอิหร่าน ซึ่งโดยส่วนใหญ่สมาชิกทั้ง 2 สภาเป็นสมาชิกพรรครีพับลิกัน และมีพรรคเดโมแครตเป็นส่วนน้อย ซึ่งโอบามาได้ตระหนักว่าหากตนเสนอนโยบายยกเลิกมาตรการแข่งขันอิหร่านย่อมถูกคัดค้านเนื่องจากทางพรรครีพับลิกันส่วนใหญ่มองว่าการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ที่ดีที่สุดจะต้องใช้กำลังทหาร หรือมาตรการแข่งขันที่เข้มข้นกว่าเดิม เนื่องจากสมาชิกทั้ง 2 สภาส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรครีพับลิกัน ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายตรงข้ามเดโมแครตที่โอบามาเป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งโอบามาย่อมตระหนักว่าการคัดค้านจากสมาชิกทั้ง 2 สภาที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นพรรคฝ่ายตรงข้ามอาจจะกระทบกับข้อตกลงที่โอบามาได้ดำเนินการไว้ เพราะโดยปกติแล้ว 2 พรรคดังกล่าวจะแข่งขันทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น เพื่อไม่ให้กระทบกับข้อตกลงที่ทำไว้ โอบามาได้วิวัฒนาการของสภาทั้ง 2 และดำเนินการยกเลิกมาตรการแข่งขันอิหร่านต่อไป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายในแล้ว การที่รัฐบาลบารัค โอบามาดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านด้วยวิธีการทูตเพื่อที่จะสร้างผลงานเอาชนะพรรครีพับลิกัน

ปัจจัยภายนอก

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสมัยรัฐบาลโอบามาแล้ว ช่วงที่ดำเนินการเจรจานิวเคลียร์ในขณะนั้นเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายในตะวันออกกลาง ไม่ว่าจะเป็นสงครามกลางเมืองซีเรีย ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล กับปาเลสไตน์ การก่อกำเริบของกลุ่มก่อการร้ายใหม่กลุ่มรัฐอิสลาม (Islamic State



หรือ IS) และความโกลาหลในเยเมน สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาแทรกแซง สงครามซีเรียตั้งแต่ ค.ศ. 2013 หลังจากที่มีเหตุการณ์ปราบปรามผู้ต่อต้านรัฐบาลซีเรียภายใต้ประธานาธิบดีบาชาร์ อัล อัสซาด (Bashar al-Assad) โดยให้การสนับสนุนทั้งทางทหาร และทางการเงินแก่กลุ่มกบฏเพื่อที่จะโค่นล้มระบอบอัสซาด (พลอย ธรรมาภิรานนท์, 2560) ในขณะที่รัสเซียภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีวลาดิมีร์ ปูติน (Vladimir Putin) ได้เข้ามาแทรกแซงในสงครามซีเรียเพื่อสนับสนุนรัฐบาลอัสซาด และปราบปรามกลุ่มกบฏ รวมไปถึงกลุ่มก่อการร้ายเกิดใหม่อย่าง IS ใน ค.ศ. 2015 การที่รัสเซียได้เข้ามาแทรกแซงสงครามซีเรียครั้งนี้เนื่องจากผลประโยชน์ของรัสเซียในซีเรียนั้นคือการตั้งฐานที่มั่นในภูมิภาคเอเชียตะวันตกตลอดเมืองทาร์ทัส (Tartus) และฐานทัพอากาศเคเมิมิม (Khmeimim) ซึ่งฐานทัพของรัสเซียมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการตั้งฐานทัพโดยเฉพาะการขยายพื้นที่ทางทหารของรัสเซีย รัสเซียได้ส่งกองเรือไปสู่ซีเรียเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นถึง 14.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ และเพิ่มขึ้นร้อยละ 28 ในช่วง ค.ศ. 2011-2015 และยังคงมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับซีเรีย เช่น การลงทุนในภาคพลังงาน เหล็กกล้า และอากาศยาน และรวมถึงการทำสัมปทานน้ำมันของรัสเซียในซีเรียอีกด้วย (Talukdar, 2016) อีกทั้งรัสเซียต้องการได้รับการปฏิบัติในประชาคมโลกในฐานะมหาอำนาจเฉกเช่นสหรัฐอเมริกา รัสเซียต้องการที่จะแสดงศักยภาพและความเป็นมหาอำนาจในการมีบทบาทหลักในเวทีโลก คือ การต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะกลุ่ม IS ที่ส่งผลกระทบในภูมิภาคและทั่วโลก

ยิ่งไปกว่านั้น รัสเซียต้องการแสดงความเป็นประเทศมหาอำนาจเพื่อต้องการทัดเทียมเฉกเช่นสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการทำลายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคตะวันออกกลาง จะได้เห็นจากการที่

รัสเซียมีบทบาทในสงครามซีเรียโดยการสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลอัซซาด เพื่อค้ำจุนระบอบอัซซาด ในขณะที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนกลุ่มกบฏ เพื่อที่จะโค่นล้มรัฐบาลอัซซาด เป็นการนำไปสู่สงครามตัวแทนของแต่ละฝ่ายซึ่งทำให้ทั้งสหรัฐอเมริกาและรัสเซียต่างใช้เครื่องมือทางทหารแข่งขันซึ่งกันและกันจนนำไปสู่ความตึงเครียดในที่สุด ทั้งนี้ รัสเซียได้เข้ามามีบทบาทในการเจรจานิวเคลียร์อิหร่านเนื่องจากรัสเซียเป็นสมาชิกในกลุ่มประเทศ P5+1 และรัสเซียมองว่าการที่ได้มีบทบาทในการเจรจาในครั้งนี้ สร้างฐานะให้แก่ประเทศตนเองในฐานะมหาอำนาจเฉกเช่นสหรัฐอเมริกา และต้องการที่จะถ่วงดุลสหรัฐอเมริกาอีกด้วย ในขณะเดียวกันทางรัสเซียเองก็ตระหนักว่าสหรัฐอเมริกาเองมีปัญหาทางการเมืองภายในประเทศโดยเฉพาะฝ่ายบริหารกับวุฒิสภาในประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านซึ่งผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาอย่างบารัค โอบามา ที่อยู่สภาวะที่ยากลำบาก (Trenin, 2016) อันเป็นโอกาสที่ดีในการแข่งขันกับสหรัฐอเมริกาในการขยายอิทธิพล และเข้ามามีบทบาทหลักในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากสหรัฐอเมริกาล้มเหลวในการรับรองข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่านเพราะว่าการเมืองภายในสหรัฐอเมริกามีความไม่รียกันระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาคองเกรส อาจสร้างโอกาสให้แก่รัสเซียในการมีบทบาทหลักในประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านแทนสหรัฐอเมริกา และเพิ่มอิทธิพลของรัสเซียในตะวันออกกลาง ในขณะที่บทบาท และอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาดดถอยลง

ฉะนั้นแล้ว สหรัฐอเมริกาตระหนักเช่นเดียวกันว่าการขยายอิทธิพลของรัสเซียในตะวันออกกลางย่อมส่งผลเสียต่อสหรัฐอเมริกา และหากข้อตกลงที่สหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มกลับล้มเหลว ซึ่งทำให้ภาพลักษณ์ของสหรัฐอเมริกาแย่ลงอีกด้วย และทำให้รัสเซียมีภาพลักษณ์ที่โดดเด่นขึ้น ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกายอมไม่ได้ สหรัฐอเมริกาจึงพยายาม



ทำให้ข้อตกลงนิวเคลียร์สำเร็จให้ได้โดยที่พยายามแก้ไขปัญหาความไม่ลงรอยกันของการเมืองภายในเนื่องจากรัสเซียได้มีบทบาทเชิงรุกในตะวันออกกลางโดยเฉพาะการแทรกแซงในซีเรียในเดือนกันยายน 2015 ซึ่งตรงกับช่วงเวลาการลงมติต่อประเด็นข้อตกลงนิวเคลียร์ของสภาในการพิจารณาลงมติภายใน 60 วัน โดยที่สภาส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบกับข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่าน แต่คะแนนมีไม่มากพอที่จะทำให้ข้อตกลงต้องล้มไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นโอกาสดีของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ในการยับยั้งหรือวีโต้ต่อข้อมติของสภาคงเกรงได้จึงทำให้ข้อตกลงนิวเคลียร์สามารถประสบความสำเร็จได้ การที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทในการเจรจาข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่านนั้น เมื่อพิจารณาถึงในแง่ยุทธศาสตร์แล้ว สหรัฐอเมริกามีพันธมิตรและหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ในตะวันออกกลาง เช่น อิสราเอล เป็นต้น รวมไปถึงมีความร่วมมือด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิดอย่างซาอุดีอาระเบีย เป็นต้น ถือได้ว่าพื้นที่ตะวันออกกลางเป็นพื้นที่ที่สหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์ และคงมีอิทธิพลอยู่ แม้ว่าสหรัฐอเมริกากับรัสเซียในฐานะกลุ่ม ประเทศ P5+1 จะร่วมมือกันในการดำเนินการข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่าน หากมองในมุมของรัสเซีย ถ้าหากข้อตกลงประสบความสำเร็จแล้วย่อมส่งผลดีต่อรัสเซียในการมีบทบาทในตะวันออกกลางและการถ่วงดุลอำนาจของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลาง ในขณะที่สหรัฐอเมริกามองว่าอิหร่านเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการขยายอิทธิพลทั้งในตะวันออกกลางและเอเชียใต้ของรัสเซีย เมื่ออิหร่านได้รับการยกเลิกการแซงชั้นจากสหรัฐอเมริกา และประเทศกลุ่ม P5+1 ใน ค.ศ. 2016 ย่อมเป็นผลดีในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านเพื่อสกัดกั้นบทบาทของรัสเซียในตะวันออกกลาง และมีบทบาทนำในการแก้ไขปัญหาในเวทีโลก ตามยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2015

(National Security Strategy 2015) ว่าด้วยระบบระหว่างประเทศ (International Order)

ดังนั้น การขยายอิทธิพลของรัสเซียในตะวันออกกลาง และการคงความเป็นผู้นำในเวทีโลกของสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นปัจจัยภายนอกของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกแล้ว การที่รัฐบาลบารัค โอบามาดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านด้วยวิธีการทูตนั้นเพื่อที่จะสร้างเสถียรภาพให้แก่ภูมิภาคตะวันออกกลางและพันธมิตรที่สำคัญอย่างอิสราเอล และซาอุดีอาระเบีย ป้องกันไม่ให้รัสเซียขยายอิทธิพลในภูมิภาคตะวันออกกลาง และคงความเป็นผู้นำในเวทีโลก รวมไปถึงสร้างภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือของสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของบารัค โอบามาต่อประชาคมโลก

สรุป

จะเห็นได้ว่าการที่รัฐบาลบารัค โอบามาพยายามดำเนินนโยบายข้อตกลงนิวเคลียร์อิหร่านให้สำเร็จได้นั้น เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายในแล้วบารัค โอบามาในฐานะประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หัวหน้าฝ่ายบริหาร และหัวหน้าพรรคเดโมแครตต้องการที่จะเอาชนะพรรครีพับลิกันที่เป็นพรรคคู่แข่งของโอบามา เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกแล้ว ในช่วงที่สภาของสหรัฐอเมริกากำลังพิจารณาลงมติข้อตกลง JCPOA เป็นช่วงที่รัสเซียเข้ามามีบทบาทในตะวันออกกลาง ซึ่งทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีความวิตกกังวลถึงผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลาง ดังนั้น ทางรัฐบาลสหรัฐอเมริกา



โดยเฉพาะบาร์ค โอบามาจึงพยายามผลักดันนโยบายนิวเคลียร์อิหร่าน เพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของรัสเซียในตะวันออกกลาง

การดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่าน ภายใต้การนำของประธานาธิบดี บาร์ค โอบามาต้องมาสิ้นสุดลงในสมัย ประธานาธิบดีคนปัจจุบันคือโดนัลด์ ทรัมป์ โดยที่ทรัมป์ได้ประกาศ ยกเลิกข้อตกลงนิวเคลียร์ JCPOA และรื้อฟื้นมาตรการแข่งขันอิหร่านอีกครั้งใน ค.ศ. 2018 หลังจากที่ประธานาธิบดีคนก่อนหน้า บาร์ค โอบามา ได้ดำเนินการทำข้อตกลงนิวเคลียร์ และยกเลิกมาตรการแข่งขันไว้ ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับอิหร่านตึงเครียดยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะภาพลักษณ์ในประชาคมโลก ตกต่ำลง ทั้งๆที่สหรัฐอเมริกาในสมัยบาร์ค โอบามาเป็นผู้ริเริ่ม แต่สหรัฐอเมริกาในสมัยโดนัลด์ ทรัมป์กลับผิดเงื่อนไขตามข้อตกลง แม้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านด้วยวิธีการทูต เป็นสิ่งที่น่าเสียดายสำหรับสหรัฐอเมริกาในสมัยโดนัลด์ ทรัมป์ที่ละเลยถึงผลประโยชน์ของข้อตกลงนิวเคลียร์ที่พึงจะได้รับ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการดำเนินนโยบายทางการทูตต่อประเด็นนิวเคลียร์อิหร่านเป็นหนึ่งในความสำเร็จของรัฐบาลบาร์ค โอบามา

เอกสารอ้างอิง

ทศ คณนาพร และธีระวุฒิ ปัญญา. (2556) **BARACK OBAMA BORN TO BE BIG! เกิดมาเพื่อยิ่งใหญ่ บารัค โอบามา**. กรุงเทพฯ: กู๊ดไลฟ์.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). **การยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับโครงการนิวเคลียร์ของอิหร่าน**. สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2562, จาก <https://www.bot.or.th/Thai/FIPCS/Documents/FPG/2559/ThaiPDF/25590023.pdf>

พลอย ธรรมมาริณานนท์. (2560). **ซีเรีย 101: จากสงครามกลางเมือง สู่มหาสงครามตัวแทน**. สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2562, จาก <https://www.the101.world/syria-101/>

ไพลิน กิตติเสรีชัย. (2556). **ตะวันออกกลางในโลกสมัยใหม่ = : Middle East in the modern world**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อรรถสิทธิ์ เมืองอินทร์. (2557, 19 เม.ย.). **โรนัลด์ เรแกนผู้พังทลายอาณาจักรปิศาจ**. ประชาไท.

BBC. (2014). **Iran nuclear talks: Optimism as deadline is extended**. Retrieved May 15, 2019, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30184019>



BBC Thai. (2558). โอบามาเสนอระงับโครงการนิวเคลียร์อิหร่าน.

Retrieved from <https://web.facebook.com/>

BBCThai/posts/1619175984970102

Brez, Z. S., Casey, M. S., Mancuso, M., Mullick, S. J., & Thompson, J. R. (2018). **President Trump Withdraws U.S. from the Iran Nuclear Deal and Sets in Motion Re-Imposition of Comprehensive Economic Sanctions.** Kirkland & Ellis LLP.

Curtis, G. E., & Hooglund, E. (2008). **Iran: A Country Study** (5th ed.). United States Library of Congress.

Davenport, K. (2018). **Timeline of Nuclear Diplomacy with Iran.** Retrieved May 15, 2019, from <https://www.armscontrol.org/factsheet/Timeline-of-Nuclear-Diplomacy-With-Iran>

Dehghan, S. K. (2013). **Hassan Rouhani sworn in as president of Iran, urging moderation and respect.** The Guardian. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.theguardian.com/world/2013/aug/04/hassan-rouhani-sworn-in-president-iran>

EY. (2018). **US withdraws from Iran Nuclear Deal.** Retrieved May 15, 2019, from [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/US_withdraws_from_Iran_Nuclear_Deal/\\$FILE/2018G_02862-181Gbl_Indirect_US_withdraws_from_Iran_Nuclear_Deal.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/US_withdraws_from_Iran_Nuclear_Deal/$FILE/2018G_02862-181Gbl_Indirect_US_withdraws_from_Iran_Nuclear_Deal.pdf)

Gearan, A. (2017). 'He threw a fit': Trump's anger over Iran deal forced aides to scramble for a compromise.

Chicago Tribune. Retrieved May 15, 2019, from

<http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/politics/ct-trump-anger-iran-deal-20171011-story.html>

Talukdar, I. (2016). **Russia's Strategic Interest in Syria**. Issue Brief, Indian Council of World Affairs, 1-15.

Katzman, K., & Kerr, P. K. (2017). **Iran nuclear agreement**. CRS Report for Congress.

MGR Online. (2560, ต.ค. 14). **โลกวิตก! “ทรัมป์” ไม่รับรองว่า อิหร่านปฏิบัติตามข้อตกลงนิวเคลียร์-ขู่ฉีกสัญญาทิ้งได้ทุกเมื่อ**. สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2562, จาก

<https://mgronline.com/around/detail/9600000104823>

Naji, K. (2017, May 20). **Profile: Hassan Rouhani, President of Iran**. BBC News. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-22886729>

[NPR]. (2015). **President Obama On Iran Deal Opponents: “What's Your Alternative?”** [Video File]. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.youtube.com/watch?v=a6aL5TVVRFI&t=237s>



- Obama, B. (2010). **National security strategy of the United States 2010**. Diane Publishing.
- Obama, B., & United States. President. (2015). **National security strategy 2015**. White House.
- Parlapiano, A. (2015). **Lawmakers against the Iran Nuclear Deal**. New York Times. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.nytimes.com/interactive/2015/09/09/us/politics/lawmakers-against-iran-nuclear-deal.html>
- Qiu, L. (2016, March 17). **No, Donald Trump, we are not giving Iran \$150 billion for 'nothing'**. Retrieved May 15, 2019, from <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/mar/17/donald-trump/no-donald-trump-we-are-not-giving-iran-150-billion/>
- Rennack, D. E. (2016). **Iran: US Economic Sanctions and the Authority to Lift Restrictions**. CRS Report for Congress.
- Samore, G. (2015). **Sanctions against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables**. Belfer Center for Science and International Affairs, 28-29.
- Shoamanesh, S. S. (2007). **History Brief: Timeline of US-Iran Relations until the Obama Administration**. MIT International Review.
- Smith, B. R. (2017, October 13). **Donald Trump refuses to certify Iran nuclear deal** (R. Crilly, Ed.). The Telegraph. Retrieved May 15, 2019, from

<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/13/donald-trump-expected-promise-tough-action-iran-landmark-speech/>

- Sterio, M. (2016). **President Obama's Legacy: The Iran Nuclear Agreement**. Case W. Res. J. Int'l L., 48, 69.
- Talukdar, I. (2016). **Russia's Strategic Interest in Syria**. Issue Brief, (Indian Council of World Affairs, 1-15.
- Trenin, D. (2016). **Russia in the Middle East: Moscow's objectives, priorities, and policy drivers**. Task Force on US Policy toward Russia, Ukraine, and Eurasia project.
- Trenin, D. (2010). **Russia's policy in the Middle East: prospects for consensus and conflict with the United States**. The Century Foundation.
- Voice TV. (2561, ส.ค. 8). **ทรัมป์เตือนทั่วโลกอย่าทำธุรกิจกับอิหร่าน**. สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2562, จาก <https://voicetv.co.th/read/BJX65hDSm>
- Voice TV. (2561, ส.ค. 7). **สหรัฐฯ เริ่มกลับมาคว่ำบาตรอิหร่านเต็มพิกัดวันนี้**. สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2562, จาก <https://voicetv.co.th/read/r1RLrD8rX>
- VOA News. (2560, พ.ค. 23). **'ทรัมป์' กล่าวโจมตีข้อตกลงระหว่าง 'อิหร่าน-รัฐบาลโอบามา' ระหว่างเยือนอิสราเอล**. สืบค้นเมื่อ 15 พ.ค. 2562, จาก <https://www.voathai.com/a/trump-israel-iran/3866771.html>



- Williams, J. R. (2015). **A comprehensive timeline of the Iran nuclear deal.** Retrieved from <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/07/21/a-comprehensive-timeline-of-the-iran-nuclear-deal/>
- Zanchetta, B. (2014). **The transformation of American international power in the 1970s.** New York: Cambridge University Press.
- Zayar. (2006). **The Iranian Revolution, Past, Present And Future.**

