



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 6/2569 | กรกฎาคม 2569

มีอะไรใหม่ในนโยบายรวมชาติของเกาหลีใต้ ค.ศ. 2026¹

เสกสรร อานันทศิริเกียรติ²

ปัญหาคาบสมุทรเกาหลีไม่ใช่เรื่องไกลตัวสำหรับประเทศในอาเซียน คาบสมุทรเกาหลีเป็น 1 ใน 3 พื้นที่ที่นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักเรียกว่า “จุดวาบไฟ (flashpoint)” ของเอเชียที่มีโอกาสเกิดการเผชิญหน้าทางทหารที่สามารถขยายเป็นสงครามระดับภูมิภาค (อีก 2 พื้นที่คือ ช่องแคบไต้หวันและทะเลจีนใต้) หลายประเทศแสดงความกังวลต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือซึ่งอาจกลายเป็น “ไพ่ต่อรอง” สำคัญในทางการเมืองและการทหาร การพัฒนาขีปนาวุธพิสัยไกลของเกาหลีเหนือมีศักยภาพที่จะเป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคด้วยเช่นกัน ข้อมูลของ CSIS Missile Defense Project ระบุว่า ศักยภาพของขีปนาวุธ KN-20 (ฮวาซ็อง-14) สามารถยิงได้ไกลถึง 4,500 กิโลเมตร ครอบคลุมทุกเมืองหลวงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากเกิดการสู้รบทางทหารในคาบสมุทร สิ่งแรกที่หลายประเทศจะทำการเตรียมอพยพคนชาติตนเองที่อาศัยอยู่ในเกาหลีใต้และอาจรวมถึงประเทศข้างเคียงและแสดงท่าทีหรือมีแถลงการณ์ร่วมต่อสถานการณ์ดังกล่าว ภูมิภาคอาจเผชิญอาจต้องแบกรับผลกระทบทางเศรษฐกิจมหาศาลในด้านห่วงโซ่อุปทาน การขนส่ง การค้า และการลงทุนต่าง ๆ

รัฐบาลประธานาธิบดีอี แช มย็อง (Lee Jae Myung) มีหลักคิดชี้นำนโยบายต่างประเทศ 2 เรื่องคือการทูตปฏิบัตินิยมที่เน้นการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายด้านการต่างประเทศแตกต่างจากรัฐบาลก่อนหน้านี้ที่ใช้ “ค่านิยม” กำหนดท่าทีต่อประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ อีกเรื่องคือการรักษาความสัมพันธ์ที่สมดุลกับมหาอำนาจต่าง ๆ โดยเฉพาะสหรัฐฯ และจีนบนพื้นฐานความเป็นอิสระทางยุทธศาสตร์ ยึดผลประโยชน์แห่งชาติของเกาหลีใต้

¹ บทความนี้เป็นผลผลิตจากการเข้าร่วมโครงการ Emerging Leaders Fellowship (ELF) จัดโดย National Institute for Peace, Unification and Democracy Education หน่วยงานฝึกอบรมครูผู้สอน ผลิตและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการรวมชาติและความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ สังกัดกระทรวงรวมชาติ (Ministry of Unification) สนับสนุนโดย Hyundai Asan เมื่อวันที่ 1-10 กรกฎาคม 2569 ณ กรุงโซล เมืองอันช็อง และนครปูซาน ประเทศเกาหลีใต้

² นักวิจัยอาวุโส ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) และผู้อำนวยการฝ่ายประชาสัมพันธ์ สมาคมไทยคดีศึกษาแห่งสาธารณรัฐเกาหลี (KATS)

เป็นหลัก ไม่แสดงท่าที “เลือกข้าง” สหรัฐฯ ทุกประเด็นอย่างชัดเจน ไม่แสดงตัวเป็นปฏิปักษ์ต่อจีนเหมือนรัฐบาลก่อนหน้านี้ และมีท่าทีชัดเจนในการดำเนินความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นว่าหากเป็นเรื่องการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งสองควรร่วมมือกันในฐานะประเทศที่มี “ประชาธิปไตย” เป็นค่านิยมร่วมแต่จะไม่ยอมอ่อนข้อในประเด็นประวัติศาสตร์และกรณีพิพาททางดินแดน แนวนโยบายนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการกำหนดนโยบายรวมชาติของเกาหลีได้ด้วย ความเปลี่ยนแปลงสำคัญคือเกาหลีใต้ระบุในสมุดปกขาวว่าด้วยการรวมชาติที่เพิ่งออกมาเมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา เปลี่ยนแนวทางจากการ “รวมชาติ (Unification/통일)” มาเป็นการ “อยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Peaceful Coexistence/평화 공존)” บทความนี้เป็นการวิเคราะห์หลักการและเหตุผลของการเปลี่ยนทิศทางนโยบาย (why) สิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการและวิธีการบรรลุเป้าหมาย (what and how) และการประเมินโอกาสและความท้าทายในการดำเนินนโยบายในมุมมองของผู้เขียน

มีอะไรอยู่เบื้องหลังนโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ?

มีปัจจัยสำคัญ 2 ประการที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนนโยบายจากการรวมชาติมาเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ปัจจัยแรกคือบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เกาหลีเหนือพยายามเสริมสร้างความเข้มแข็งทางทหารและอาวุธนิวเคลียร์พร้อม ๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยนโยบายอุตสาหกรรมพื้นฐานที่เรียกเป็นภาษาเกาหลีว่า “พยองจิน (Byungjin Line/병진노선)” ที่อาจแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “แนวนโยบายคู่ขนาน” และปฏิเสธการเจรจาในทุกรูปแบบทั้งกับเกาหลีใต้และสหรัฐฯ เกาหลีเหนือกลับมาทดสอบการยิงขีปนาวุธข้ามทวีปถี่ขึ้นหลังจากพักไปใน ค.ศ. 2018 ที่มีการประชุมสุดยอดผู้นำเกาหลีเหนือ-ใต้ และระบอบเผด็จการที่ทำการร่วมของสองเกาหลี (Inter-Korean Office) ใน ค.ศ. 2020 พัฒนาการสำคัญคือการที่เกาหลีเหนือประกาศยุติความพยายามในการรวมชาติด้วยการแก้ไขเพลงชาติและทำลายสัญลักษณ์ทั้งหลายสื่อถึงการรวมชาติในเกาหลีเหนือใน ค.ศ. 2023 ความพยายามนี้ปรากฏเป็นรูปธรรมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2026 ที่ลบล้างคำเกี่ยวกับการรวมชาติออกทั้งหมดทั้งในอารัมภบทและบทบัญญัติแต่ควรย้ำด้วยว่าไม่ได้เพิ่มถ้อยคำที่ระบุว่าเกาหลีใต้เป็นปฏิปักษ์หรืออยู่ในภาวะสงครามระหว่างกัน การเปลี่ยนนโยบายเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติจึงเป็นการปรับทิศทางให้สอดคล้องกับ “ความเป็นจริงใหม่” และบริบทระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

อีกปัจจัยคือการเมืองภายใน การเมืองเกาหลีใต้มีลักษณะที่ผู้เขียนเรียกว่า “สอง코리아ประชาธิปไตย”³ กล่าวคือมีพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งแต่มีภาวะแบ่งแยกทางอุดมการณ์และการต่อสู้เพื่อขับเคลื่อนวาระทางการเมืองระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมกับฝ่ายก้าวหน้า ในประเด็นเกาหลีเหนือ ฝ่ายอนุรักษ์นิยมมองเกาหลีเหนือเป็นปฏิปักษ์ เป็นอีกประเทศหนึ่ง และไม่เชื่อว่าเกาหลีเหนือจะเปลี่ยนท่าทีเชิงกร้าว การเจรจาและเครื่องมือ

³ อ่านเพิ่มเติมใน เสกสรรค์ อานนทศิริเกียรติ, “สอง코리아ประชาธิปไตย: พลวัตการชุมนุมดวงเทียนจรัสแสง ค.ศ. 2016-2017,” ใน *ประชาธิปไตยและกระแสนุรักษ์นิยมในเอเชียตะวันออก*, (บก.) ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 149-228.

ทางการทูตจึงเป็นเรื่องป่วยการ การให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและมนุษยธรรมแทนที่จะช่วย “เปลี่ยนใจ” ผู้นำกลับกลายเป็นการเพิ่มอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้ระบอบและเป็นภาระของชาวเกาหลีใต้ นักการเมืองและนักวิชาการฝ่ายอนุรักษ์นิยมบางคนถึงขนาดเสนอว่าการแก้ปัญหาเกาหลีเหนือจะต้องเปลี่ยนระบอบด้วยอาวุธหรือกำลังทหาร แตกต่างจากฝ่ายก้าวหน้าที่ยังมองเกาหลีเหนือด้วยภราดรภาพ มองความเป็นพี่น้องร่วมชาติ ในมุมมองของฝ่ายก้าวหน้า ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและมนุษยธรรมเป็นการ “ลดความตึงเครียด” และเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์ที่วันหนึ่งระบอบเกาหลีเหนือมีเหตุให้ล่มสลายแล้วเกิดการอพยพครั้งใหญ่ ประธานาธิบดีอี แช มย็องซึ่งเป็นนักการเมืองฝ่ายก้าวหน้ากล่าวในถ้อยแถลงวันรับตำแหน่งว่า “ไม่ว่าจะมีราคาแพงแค่ไหน สันติภาพดีกว่าสงคราม จะดีกว่าถ้าชนะโดยไม่ต้องรบ และสันติภาพที่ไม่ต้องมีการสู้รบคือความมั่นคงที่มั่นคงที่สุด”⁴ การเปลี่ยนทิศทางการรวมชาติมาเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติจึงถือเป็นความเปลี่ยนแปลงสำคัญในวิธีคิดของนักการเมืองและผู้กำหนดนโยบายฝ่ายก้าวหน้าซึ่งมติดัดโยงกับแนวคิดเกาหลีเหนือที่เป็นหนึ่งเดียวกัน เป็นพี่น้องร่วมชาติกันเสมอ

มีอะไรอยู่ในนโยบายอยู่ร่วมกันอย่างสันติ?

ในเอกสาร Policy for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula by the Lee Jae Myung Government กล่าวถึง 3 หลักการ 2 ยุทธศาสตร์ 6 ความริเริ่มของนโยบายอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ดังนี้

3 หลักการ

1) การยอมรับระบอบเกาหลีเหนือที่เป็นอยู่ มองเกาหลีเหนือเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาและการบรรลุการรวมชาติอย่างสันติตามหลักการของความตกลงพื้นฐานระหว่างสองเกาหลี (Inter-Korean Basic Agreement) ค.ศ. 1991 ที่ระบุว่าเกาหลีเหนือและใต้จะยอมรับและเคารพระบอบของอีกฝ่าย ทั้งสองเกาหลีจะไม่แทรกแซงกิจการภายใน ไม่ใส่ร้ายป้ายสีทำลายชื่อเสียง และไม่พยายามกระทำการที่อาจเจาะกร่อนบ่อนทำลายหรือกดขี่

2) ไม่บรรลุการรวมชาติด้วยการแทรกซึมฝ่ายเดียว การรวมชาติต้องเกิดขึ้นในเงื่อนไขของการมีอยู่ของสองรัฐในภาวะที่มีสันติภาพและมีมติมหาชนสนับสนุน ไม่ขับเคลื่อนโดยความเป็นศัตรูกัน

3) ไม่แสดงพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ด้วยการเพิ่มความไว้วางใจและแสวงหามาตรการลดความตึงเครียดเพื่อทำลายวงจรของความเป็นศัตรูและการเผชิญหน้า

2 ยุทธศาสตร์

1) แนวทางที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน การปรับความสัมพันธ์สู่ขั้นปกติ และการปลดอาวุธนิวเคลียร์ (Exchange, Normalization, and Denuclearization: E.N.D.) ซึ่งประธานาธิบดีประกาศในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2025 ด้วยการส่งเสริมกิจกรรมที่สร้างประโยชน์ร่วมระหว่าง

⁴ Seksan Anantasirikiat, “Back to Reality: Prospects for Peace on the Korean Peninsula in 2026,” *Points of View*, International Studies Center, July 2026, <https://isc.mfa.go.th/en/content/back-to-reality-korean-peninsula-2026>.

สองเกาหลี การเป็นสะพานเชื่อมประสานในการปรับความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับสหรัฐฯ และการมีแนวทางที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับการปลดอาวุธนิวเคลียร์จากมุมมองของเกาหลีใต้คือ “หยุด” ในระยะสั้น “ลด” ในระยะกลาง และ “ปลดอาวุธนิวเคลียร์” ในระยะยาว

2) ส่งเสริมแนวนโยบายที่มีส่วนร่วมกับสาธารณชนและประชาคมระหว่างประเทศ ด้วยการทำให้นโยบายมีความต่อเนื่องยั่งยืนโดยมีประชาชนสนับสนุน รับฟังมุมมองความเห็นที่แตกต่าง ทำงานร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ และยืนยันแนวคิดที่ว่าความร่วมมืออย่างสันติและความเป็นหนึ่งเดียวกันของคาบสมุทรเกาหลีจะเป็นคุณต่อสันติภาพและความมั่นคงของเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ

6 ความริเริ่ม

1) รื้อฟื้นช่องทางการสื่อสารและการประสานงานระหว่างสองเกาหลี และพัฒนาแนวคิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติให้มีความเป็นสถาบัน มีกฎหมายและกลไกรองรับที่ชัดเจน ลดความเป็นปฏิปักษ์และการเผชิญหน้า

2) แก้ไขปัญหามินิวเคลียร์และส่งเสริมการสร้างระบบสันติภาพที่ยกระดับจากระบบหยุดยิง (armistice regime) ไปสู่การเป็นคาบสมุทรเกาหลีที่ปลดอาวุธนิวเคลียร์ด้วยแนวทางที่ “มีการกำหนดกรอบเวลา (phased) และปฏิบัติได้จริง (pragmatic)” รื้อฟื้นกรอบการเจรจาพหุภาคีที่เป็นไปได้ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสี่ฝ่ายหรือหกฝ่าย

3) ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนระหว่างสองเกาหลีที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางและเป็นประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านกีฬา ศาสนา วัฒนธรรม ศิลปะ ประวัติศาสตร์ เยาวชน และประเด็นการพัฒนาข้ามพรมแดน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สุขภาพและการแพทย์ น้ำและระบบสุขาภิบาล การเกษตรและปศุสัตว์

4) บรรเทาความเจ็บปวดของการแยกประเทศและแก้ปัญหามนุษยธรรม จัดกิจกรรมพบปะของครอบครัวที่พลัดพรากโดยสร้างฉันทมติในสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ใช้การหารือสองเกาหลีในการแก้ปัญหาผู้ถูกลักพาตัว ผู้ต้องขัง และเชลยสงคราม สร้างเงื่อนไขที่ดีขึ้นสำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือบนพื้นฐานของการยอมรับระบบ ส่งเสริมการพึ่งตนเอง และสนับสนุนการสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคมในระดับชุมชน

5) เตรียมพร้อมสำหรับการสร้างเศรษฐกิจที่มีสันติภาพและการเติบโตร่วมด้วยการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การฟื้นฟูนิคมอุตสาหกรรมแคช็อง การท่องเที่ยว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาสิ่งแวดล้อม อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีแห่งอนาคต และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

6) สร้างความร่วมมือและการสนับสนุนจากภายในประเทศและต่างประเทศ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน บทบาทของภาคประชาสังคม และชาวเกาหลีโพ้นทะเล ใช้นโยบายการทูตสาธารณะสื่อสารความเข้าใจกับประชาคมระหว่างประเทศ เปลี่ยนแนวคิดของการศึกษาเกี่ยวกับการรวมชาติจากการเน้นความมั่นคงและอิสรภาพมาเป็นการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และขยายการเข้าถึงสื่อของเกาหลีเหนือให้มากขึ้น

มีอะไรอยู่ในอนาคตของคาบสมุทรเกาหลี?

มีอะไรใหม่ในนโยบายรวมชาติของเกาหลีใต้ ค.ศ. 2026? คำตอบของผู้เขียนคือมีแนวคิดใหม่ มีคำใหม่ มีบริบทใหม่ แต่วิธีการยังเหมือนเดิม แม้จะเป็น “โคริยามิตร” ที่พร้อมสนับสนุนนโยบายและบทบาทของเกาหลีใต้ในเวทีระหว่างประเทศเมื่อมีโอกาสหรือเมื่อวาระนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของอาเซียนและไทย แต่ผู้เขียนย้ำกับฝ่ายเกาหลีใต้เสมอว่าสถานการณ์คาบสมุทรเกาหลีในอนาคตจะมีความท้าทายมากกว่าโอกาส

ประเด็นแรก คาบสมุทรเกาหลีจะเป็นสนามแข่งขันทางยุทธศาสตร์ของการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจประเทศผู้เล่นสำคัญในคาบสมุทรเกาหลีมีแนวโน้มจับจ้องเลือกข้าง (alignment) มากขึ้น เกาหลีเหนือลงนามพันธมิตรทางทหารกับรัสเซีย มีการส่งทหารและอาวุธยุทธโปกรณ์เข้าร่วมสงครามกับยูเครน ประธานาธิบดีสีจิ้นผิงเดินทางเยือนเกาหลีเหนือในรอบ 7 ปี มีการต้อนรับอย่างยิ่งใหญ่ ผู้นำคิม จ็อง อึนย้ำว่าการยกระดับความสัมพันธ์กับจีนเป็นทางเลือกทางยุทธศาสตร์สำคัญของเกาหลีเหนือ การยกระดับแนวนโยบายคู่ขนานหรือ “พียงจิน” ของเกาหลีเหนือมีแนวโน้มเข้มข้นขึ้นเมื่อสหรัฐฯ มีปฏิบัติการทางทหารในอิหร่าน ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนอาวุธยุทธโปกรณ์และเทคโนโลยีให้เกาหลีเหนือ เหตุการณ์นี้กระตุ้นความรู้สึกไม่มั่นคงให้ระบอบรู้สึกว่ายี่งต้องเร่งพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้เร็วขึ้นไปอีก ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลเกาหลีใต้สานต่อนโยบาย “การป้องปรามที่น่าเชื่อถือ (credible deterrence)” ของรัฐบาลก่อนหน้านี้ด้วยการกระชับความสัมพันธ์ไตรภาคีกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่นโดยการสร้างกลไกระดับรัฐมนตรีต่าง ๆ รัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสามหารือกันระหว่างการประชุม NATO ที่ตุรกีเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม และเกาหลีใต้ยังคงการซ้อมรบร่วมกับสหรัฐฯ ซึ่งเกาหลีเหนือมองว่าเป็นภัยคุกคาม โอกาสที่เกาหลีเหนือจะกลับสู่โต๊ะเจรจาจะยิ่งยากขึ้นและจะใช้ประเด็นเหล่านี้เป็นข้ออ้างมากขึ้น

ประเด็นที่สอง การสนับสนุนของประชาชนภายในประเทศของเกาหลีใต้จะมีน้อยลงไปเรื่อย ๆ วัยรุ่นเกาหลีใต้ช่วงอายุ 20-30 ปีที่ผู้เขียนรู้จักและมีโอกาสพูดคุยมองเกาหลีเหนือเป็นอีกประเทศหนึ่งมากกว่าเป็นญาติพี่น้องสายเลือดเดียวกัน บางส่วนให้ความเห็นเพิ่มเติมการรวมชาติจะเป็นการ “ขาดทุน” มากกว่าได้ “กำไร” เพราะผลประโยชน์ที่เกาหลีใต้จะได้จากการรวมชาตินั้นน้อยมาก อย่างมากคือมีโอกาสได้แรงงานราคาถูกที่อาจช่วยลดเซชปัญหาสังคมสูงวัยขั้นสูงของเกาหลีใต้และอาจมีโอกาสนำมาใช้ประโยชน์จากแร่สำคัญบางอย่างเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถทางเทคโนโลยี การรวมชาติในฐานะเป้าหมายทางนโยบายระดับชาติจึงไม่อาจบรรลุได้โดยง่ายอย่างน้อยที่สุดในเงื่อนไขสถานการณ์ระหว่างประเทศปัจจุบัน

ประเด็นที่สาม สิ่งที่จะตามมาจากการมีนโยบายนี้คือประธานาธิบดีจะต้องออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับแนวทางของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติให้กลายเป็นสถาบันในรูปแบบของกฎหมายซึ่งพรรครัฐบาลพรรคเดียวมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างมาก 161 เสียงจาก 300 เสียง สามารถทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดอยู่แล้ว มีแนวโน้มว่ากระทรวงรวมชาติและหน่วยงานในสังกัดอาจจะต้องเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย อาจจะเป็นกระทรวงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติหรือกระทรวงกิจการเกาหลีเหนือ หากเป็นอย่างหลัง กระทรวงรวมชาติอาจมี

ภารกิจบางส่วนทับซ้อนกับภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศโดยเฉพาะกรมองค์การระหว่างประเทศและกิจการนิวเคลียร์ สำนักนโยบายคาบสมุทรเกาหลี และสำนักความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนหน้านี้ กระทรวงรวมชาติกับกระทรวงการต่างประเทศเคยมีข้อขัดแย้งปรากฏในข่าวสาธารณะเรื่องท่าทีต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนของเกาหลีเหนือที่กระทรวงการต่างประเทศเห็นว่าเกาหลีใต้ควรมีส่วนริเริ่มในการสนับสนุนข้อมติที่ประณามเกาหลีเหนือเนื่องจากเป็นเรื่องจุดยืนและท่าทีของประเทศที่ควรมีความต่อเนื่องและแสดงถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ในขณะที่กระทรวงรวมชาติมองว่าการสนับสนุนข้อมตินี้จะบั่นทอนความพยายามของเกาหลีใต้ในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ หลังการประชุมร่วมกันหลายครั้งทั้งในระดับรัฐมนตรีและระดับผู้ปฏิบัติ กระทรวงรวมชาติมีข้อสรุปภายในว่าจะเล่นบท “ตัวจริง” ในการช่วยพัฒนาเงื่อนไขภายในด้านสิทธิมนุษยชนของเกาหลีเหนือ ส่วนกระทรวงการต่างประเทศเน้นทำงานร่วมกับตัวแสดงต่าง ๆ ในระดับระหว่างประเทศในการกำหนดเงื่อนไขและสร้างอำนาจต่อรอง

ประเด็นสุดท้าย การรวมชาติเกาหลีคือ “โครงการที่ยังไม่สำเร็จ (unfinished project)” และไม่มีแนวโน้มที่จะสำเร็จได้ง่าย ๆ มีความพยายามทางการทูตในระดับระหว่างประเทศหลายครั้งตั้งแต่การทำความตกลงร่วมระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีเหนือใน ค.ศ. 1994 มาจนถึงการเจรจาสองฝ่าย สี่ฝ่าย หกฝ่าย การประชุมสุดยอดผู้นำเกาหลีเหนือ-ใต้จำนวน 3 ครั้ง อาเซียนในฐานะที่เป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับทั้งสองเกาหลี (ยกเว้นมาเลเซียที่ตัดความสัมพันธ์หลังมีการลอบสังหารคิม จอง อึน ใน ค.ศ. 2017) เคยแสดงบทบาทในการเป็นสะพานให้ผู้นำเกาหลีเหนือพบกับประธานาธิบดีสหรัฐฯ ที่สิงคโปร์และฮานอยมาแล้ว ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเคยเชิญรัฐมนตรีต่างประเทศของเกาหลีเหนือเข้าร่วมการประชุม ASEAN Regional Forum (ARF) ใน ค.ศ. 2000⁵ ในการสนทนาระหว่างผู้เขียนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายเกาหลีใต้หลายคนในหลายวาระ มีการกล่าวถึงบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของอาเซียนและไทยในคาบสมุทรเกาหลี สิ่งหนึ่งที่อาจพิจารณาหลักต้นเนื่องจากยังไม่เคยดำเนินการอย่างจริงจังมาก่อนคือ กรอบการประชุม Track 1.5 “อาเซียน+2 (เกาหลี)” ที่มีเฉพาะประเทศอาเซียนและผู้แทนจากเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ไม่มีมหาอำนาจอื่นมาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี ความพยายามทางการทูตเหล่านี้มีข้อจำกัด ผู้เขียนแลกเปลี่ยนอย่างตรงไปตรงมากับเจ้าหน้าที่ว่าประเด็นคาบสมุทรเกาหลีไม่ได้อยู่ในลำดับความสำคัญทางนโยบายของอาเซียน ขณะนี้อาเซียนมีเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่ต้องจัดการทั้งปัญหาเมียนมา ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ประเด็นไทย-กัมพูชา ฯลฯ หากเกาหลีเหนือปฏิเสธไม่เข้าร่วมแม้แต่การประชุม Track 1.5 ที่ว่าแล้วจะใช้เครื่องมือหรือกลไกใดมาต่อรองหรือเชื้อเชิญให้เข้าร่วมได้ หากวงประชุมดังกล่าวไม่มีเกาหลีเหนือจะมีความหมายอะไร คำถามสำคัญทั้งในเชิงวิชาการและนโยบายสำหรับผู้สนใจศึกษาประเด็นนี้คือใครมีอำนาจต่อรองกับเกาหลีเหนือ จีน รัสเซีย สหรัฐฯ หรือไม่ ใครคือผู้เล่นสำคัญตัวจริงกันแน่ในการเปลี่ยนแปลงทิศทางของสถานการณ์ในคาบสมุทร อีกคำถามคือการผลักดันวาระ “คาบสมุทร

⁵ อ่านเพิ่มเติมใน Ho Shawn and Seksan Anantasirikiat, “What North Korea gains from participating in the ASEAN Regional Forum,” *NK News*, August 27, 2021, <https://www.nknews.org/2021/08/what-north-korea-gains-from-participating-in-the-asean-regional-forum/>.

ปลอดนิวเคลียร์” จะสามารถทำไปพร้อมกับการผลักดันการพัฒนาเงื่อนไขสิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือได้หรือไม่ หรือผู้เล่นต่าง ๆ ควรแยกแยะ ผลักดันเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ชัดเจนซึ่งเรื่องนี้น่าจะเป็นคาบสมุทรปลอดนิวเคลียร์ เนื่องจากเป็นประเด็นที่มหาอำนาจและผู้เล่นสำคัญในภูมิภาคเห็นพ้องกันอย่างน้อยที่สุดในเชิงหลักการที่ปรากฏในข่าวหรือถ้อยแถลงสาธารณะ

แม้นโยบาย “อยู่ร่วมกันอย่างสันติ” ของเกาหลีใต้จะมีข้อเสนอ 6 ความริเริ่มที่ไม่แตกต่างจากสิ่งที่รัฐบาลฝ่ายก้าวหน้าก่อน ๆ พยายามดำเนินการมานาน แต่อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลยอมรับข้อเท็จจริงว่า การรวมชาติเกาหลีไม่อาจเกิดขึ้นได้ง่ายในบริบทระหว่างประเทศปัจจุบัน คำกล่าวของประธานาธิบดีอี แช มย็องน่าจะเป็นข้อสรุปที่ดีที่สุดสำหรับบทความนี้ “สันติภาพที่ไม่ต้องมีการสู้รบคือความมั่นคงที่มั่นคงที่สุด” สำหรับผู้เขียน การไม่มีความขัดแย้งทางทหารในระดับใช้กำลังอาจเป็นเป้าหมายที่เป็นไปได้มากที่สุดของสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีก็เป็นได้

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

(International Studies Center - ISC)

isc.mfa.go.th | isc@mfa.go.th