

The Role of South Korea in Nuclear Crisis on the Korean Peninsula in 2000–2018

บทบาทของเกาหลีใต้ในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี ค.ศ. 2000–2018

บุษยพรรณ ลิ้มยิ่งเจริญ¹
Budsayapan Limyingcharoen

¹ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง บทบาทของเกาหลีใต้ในการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ ค.ศ. 2000–2018 (หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

Corresponding Author:

Budsayapan Limyingcharoen
Department of International Relations, Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand
E-mail: budsayapan.lim@hotmail.com

Received: 18 Sep 2019

Revised: 1 Dec 2019

Accepted: 2 Dec 2019

Abstract

Since the 2000s, North Korea's Nuclear weapons and ballistic missiles have increased in number and efficiency. South Korea, which is a neighboring country that North Korea may attack first, must find a way to cope and solve the nuclear problems. In 1998, South Korea announced the Engagement Policy to improve inter-Korean Relations and solve the nuclear problems. Then, the Engagement Policy became a constant theme in South Korea's policy to North Korea for two decades. However, the policy has not been implemented smoothly because each president prioritized the policy differently depends on their political ideology. The progressive presidents have inclined to support and focus on the engagement policy more than the conservative presidents, which prefer aggressive means. In addition, South Korea still needs the influence and policy of the United States, as a superpower and main party, to support South Korea's policy to tackle the nuclear problems.

Keywords: engagement policy, nuclear crisis, North Korea, South Korea, inter-Korean relations

บทคัดย่อ

นับแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา อาวุธนิวเคลียร์และชีปนาวุธของเกาหลีเหนือมีจำนวนและประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อย ๆ เกาหลีใต้ ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่อาจโดนโจมตีเป็นลำดับแรก ๆ จึงต้องหาวิธีรับมือและจัดการปัญหานิวเคลียร์ เกาหลีใต้จึงประกาศใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหา (Engagement Policy) ในปีค.ศ. 1998 เพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีและจัดการปัญหานิวเคลียร์ และทำให้นโยบายผูกมิตรเข้าหา กลายเป็นนโยบายหลักของเกาหลีใต้ต่อเกาหลีเหนือตลอด 2 ทศวรรษ อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น เพราะประธานาธิบดีแต่ละท่านให้ความสำคัญกับนโยบายฯ แตกต่างกันตามอุดมการณ์ทางการเมือง ในยุคประธานาธิบดีสายก้าวหน้า มีแนวโน้มสนับสนุนและให้ความสำคัญกับนโยบายผูกมิตรเข้าหามากกว่ายุคประธานาธิบดีสายอนุรักษ์นิยม ที่ส่งเสริมแนวทางแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ นอกจากนี้ เกาหลีใต้ยังต้องอาศัยอิทธิพลและแนวนโยบายของสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจและคู่กรณีหลัก เพื่อสนับสนุนนโยบายของเกาหลีใต้ในการจัดการปัญหานิวเคลียร์ด้วย

คำสำคัญ: นโยบายผูกมิตรเข้าหา, วิฤตการณ์นิวเคลียร์, เกาหลีเหนือ, เกาหลีใต้, ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลี

บทนำ

คาบสมุทรเกาหลีเป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ละเอียดอ่อนที่สุดในโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ โดยเต็มไปด้วยความตึงเครียด และยังคงอยู่ในสภาวะสงครามที่พร้อมปะทุได้ทุกเมื่อ อีกทั้งยังมีโอกาสพัฒนาเป็นสงครามนิวเคลียร์ได้ หากเกาหลีเหนือยังคงพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง นับแต่ปีค.ศ. 2000 เป็นต้นมา เกาหลีเหนือได้เพิ่มขีดความสามารถของอาวุธนิวเคลียร์และขีปนาวุธ และแสดงแสนยานุภาพของอาวุธให้ประชาคมโลกได้เห็น และเป็นกังวลมากยิ่งขึ้น โดยได้ทดสอบขีปนาวุธและนิวเคลียร์หลายครั้งในช่วงสิบปีล่าสุด (ค.ศ. 2008- 2017) ซึ่งมีทั้งการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์รวม 5 ครั้ง ในปีค.ศ. 2009 ค.ศ. 2013 ค.ศ. 2016 (2 ครั้ง) และค.ศ. 2017 และการทดสอบขีปนาวุธทั้งระยะสั้นและระยะกลาง รวมถึง 113 ครั้ง (Missile Defense Project, 2017) โดยเกาหลีเหนือยังอ้างว่าสามารถพัฒนาขีปนาวุธพิสัยไกลข้ามทวีป (Intercontinental Ballistic Missile: ICBM) ที่สามารถยิงไปไกลถึงแผ่นดินสหรัฐฯ ได้เรียบร้อยแล้วในปีค.ศ. 2017 (Chandran, 2017) ซึ่งสหรัฐฯ ก็ตอบโต้การกล่าวอ้างดังกล่าวด้วยการนำขึ้นส่วนของระบบป้องกันขีปนาวุธ (Terminal High Altitude Area Defense system: THAAD) ไปติดตั้งที่เกาหลีใต้ และทดสอบ THAAD ที่ติดตั้งไว้ที่อลาสกา ซึ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยระบบ THAAD สามารถยิงทำลายขีปนาวุธพิสัยกลางแบบเดียวกับที่เกาหลีเหนือครอบครองอยู่ได้อย่างแม่นยำ (BBC News, 2017) นอกจากนี้ ยังเกิดความตึงเครียดบนคาบสมุทรขึ้นเป็นระยะ จากการปะทะกันทางวาทกรรมระหว่างโดนัลด์ ทรัมป์ ผู้นำสหรัฐฯ และคิมจองอึน ผู้นำเกาหลีเหนือ ทั้งการกล่าวหาจากสหรัฐฯ ว่าเกาหลีเหนือเป็นผู้สนับสนุนการก่อการร้าย (Council on Foreign Relation, 2018) และการเรียกคิมจองอึนว่า “มนุษย์จรวด” (Borger, 2017) ส่วนฝั่งเกาหลีเหนือได้ตอบโต้กลับ โดยการเรียกทรัมป์ว่า “ผู้ป่วยทางจิต” (Stevens, 2018) และยังเตือนว่า ทรัมป์จะต้องได้รับการตอบแทนอย่างสาสมที่ข่มขู่จะทำลายเกาหลีเหนือ (Boghani, 2019)

อย่างไรก็ตาม ตลอดปี ค.ศ. 2018 เกิดเหตุการณ์น่าจดจำมากมายบนคาบสมุทรเกาหลี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลี และสถานการณ์นิวเคลียร์เกาหลีเหนือที่เริ่มคลายความตึงเครียดลง เริ่มจากการเดินทางเหตร่วมกันระหว่างนักกีฬาทีมชาติเกาหลีเหนือและใต้ ภายใต้ธงรวมชาติ ในพิธีเปิดโอลิมปิกฤดูหนาว 2018 ณ เมืองพยองชัง ประเทศเกาหลีใต้ ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2018 และแข่งกีฬาในฐานะทีมเดียวกันในกีฬาฮอกกี้น้ำแข็งด้วย (Workpoint News, 2018) จากนั้น ในวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 2018 ทัวโลกได้เห็นภาพเหตุการณ์ประวัติศาสตร์อีกครั้ง อันเป็นภาพการจับมือกันระหว่างประธานาธิบดีมุนแจอินแห่งเกาหลีใต้ และผู้นำคิมจองอึนแห่งเกาหลีเหนือ ผู้นำทั้งสองยังผลัดกันเดินข้ามพรมแดนเกาหลีบริเวณหมู่บ้านปันมุนจอม ที่เขตปลอดทหาร และมีการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีร่วมกันครั้งแรกในรอบ 11 ปี อีกทั้งยังเกิดการประชุมสุดยอดร่วมกันอีกสองครั้งในภายหลัง ในวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 ที่บ้านทองฮิล บริเวณปันมุนจอม (Inter- Korean summit preparation committee, 2018) และในระหว่างวันที่ 18-20 กันยายน ค.ศ. 2018 ณ กรุงเปียงยาง ประเทศเกาหลีเหนือ (Dong-Hwan, 2018) ความเคลื่อนไหวในเชิงสันติ และการแสดงออกถึงมิตรภาพที่ดีต่อกันระหว่างเกาหลี เป็นสัญญาณอันดีว่า คาบสมุทรเกาหลีเริ่มมีโอกาที่จะปลดอาวุธนิวเคลียร์สำเร็จ และมีความหวังว่าจะเกิดการรวมชาติได้อีกครั้ง

หลังจากความสำเร็จในการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลี ได้เกิดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ตามมาเช่นกัน โดยในวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2018 ประธานาธิบดีทรัมป์แห่งสหรัฐฯ และผู้นำคิมจองอึนแห่งเกาหลีเหนือ ได้ประชุมร่วมกันครั้งแรก ณ เกาะเชนโตซา ประเทศสิงคโปร์ ทำให้ทรัมป์เป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนแรกที่ได้พบกับผู้นำเกาหลีเหนือในขณะที่ยังอยู่ในตำแหน่ง (BBC News, 2018)

หลังจากได้ประชุมกับทั้งเกาหลีใต้และสหรัฐฯ เกาหลีเหนือก็ได้ตกลงและยืนยันที่จะปลดอาวุธนิวเคลียร์ออกจากคาบสมุทรเกาหลี (J. U. Kim & Moon, 2018) เหตุการณ์ที่ยั่วยุด้านนิวเคลียร์ เหตุการณ์ทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธ โดยเฉพาะขีปนาวุธพิสัยไกลข้ามทวีป และได้สั่งปิดสถานที่ทดสอบนิวเคลียร์ที่พุงกเยรี ทั้งนี้ ผู้นำเกาหลีเหนือได้ระบุว่า เกาหลีเหนือประสบความสำเร็จด้านการป้องปรามนิวเคลียร์เรียบร้อยแล้ว ถึงเวลาที่เกาหลีเหนือควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (Choe, 2018) แถลงการณ์ของเกาหลีเหนือจึงยิ่งสร้างความหวังให้กับการปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีให้เข้าใกล้ความจริงมากขึ้น

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบนคาบสมุทรเกาหลี ทำให้เห็นบทบาทอันโดดเด่นของเกาหลีใต้ต่อการจัดการปัญหบนคาบสมุทรเกาหลี เป็นที่น่าสนใจว่า กว่าจะสามารถทำให้สถานการณ์พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น เช่นนี้ เกาหลีใต้ ในฐานะประเทศที่มีความใกล้ชิดกับเกาหลีเหนือทั้งทางภูมิรัฐศาสตร์และประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความเสี่ยงโดนโจมตีด้วยอาวุธนิวเคลียร์เป็นลำดับแรก ๆ จากเกาหลีเหนือ นั้น มีแนวทางดำเนินการอย่างไรถึงทำให้สถานการณ์คลี่คลายความตึงเครียดลงได้ เกิดเป็นคำถามในการศึกษาที่สำคัญของบทความนี้คือ ตั้งแต่ปีค.ศ. 2000-2018 เกาหลีใต้มีบทบาทอย่างไรในการจัดการปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ? และมีปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของเกาหลีใต้?

บทความนี้เสนอว่า เกาหลีใต้เลือกใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหา (Engagement Policy) เป็นนโยบายเกาหลีเหนือ โดยเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปีค.ศ. 1998 ในสมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง ในชื่อของนโยบายตะวันฉาย (Sunshine Policy) และได้กลายเป็นนโยบายต้นแบบให้ประธานาธิบดียุคต่อมา นำไปปรับใช้เพื่อดำเนินนโยบายเกาหลีเหนือต่อไป โดยนายมุนแจอิน ประธานาธิบดีเกาหลีใต้คนปัจจุบัน ก็ได้นำแนวทางของนโยบายตะวันฉายกลับมาใช้เช่นกัน ทำให้สถานการณ์กลับมามีขึ้น อย่างไรก็ดี ตลอดระยะเวลา 20 ปี รัฐบาลเกาหลีใต้ไม่สามารถดำเนินนโยบายนี้ได้อย่างราบรื่น เป็นผลมาจากปัจจัยการเมืองภายในเกาหลีใต้เอง คือความแตกต่างทางอุดมการณ์ระหว่างรัฐบาลฝ่ายก้าวหน้าและอนุรักษนิยม ทำให้รัฐบาลเกาหลีใต้แต่ละช่วงให้ความสำคัญกับนโยบายนี้แตกต่างกัน รัฐบาลฝ่ายก้าวหน้าอย่างรัฐบาลคิมแดจุง โนมูฮยอนและมุนแจอิน ให้ความสำคัญกับนโยบายผูกมิตรเข้าหามากกว่ารัฐบาลฝ่ายอนุรักษนิยม อย่างอิมยงบักและพัคเก็นเฮยที่ให้ความสำคัญกับแนวทางแข็งกร้าว เป็นผลให้การใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาตลอดสองทศวรรษมีระดับการใช้ไม่เท่ากัน และไม่สม่ำเสมอ สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีจึงระส่ำระสายตลอดเวลา มีทั้งช่วงที่ตึงเครียดและผ่อนคลาย ดังนั้น การดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้จึงส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของเกาหลีเหนืออย่างมีนัยยะสำคัญ

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การดำเนินนโยบายของเกาหลีใต้ฝ่ายเดียว นอกเหนือจากการได้รับการสนับสนุนจากการเมืองภายใน นโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้จะทำงานได้ดีมากขึ้น เมื่อได้รับการสนับสนุนจากนโยบายและบทบาทของตัวแสดงอื่น โดยเฉพาะสหรัฐฯ เพราะสหรัฐฯ เป็นพันธมิตรความมั่นคงที่ใกล้ชิดกับเกาหลีใต้ และยังถือเป็นคู่อริหลักของเกาหลีเหนือในประเด็นปัญหานิวเคลียร์ ดังนั้น การดำเนินนโยบายของเกาหลีใต้จะยังมีประสิทธิภาพดีขึ้น หากได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ โดยหากบทบาทของเกาหลีใต้และสหรัฐฯ ต่อเกาหลีเหนือมีทิศทางสอดคล้องกัน สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีก็จะลดความตึงเครียดลง ดังที่เกิดขึ้นแล้วในปีค.ศ. 2018 ซึ่งหากรักษาสถานะเช่นนี้ไว้ได้ ย่อมเปิดโอกาสให้การแก้ไขปัญหานิวเคลียร์ประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การทำสัญญาสันติภาพที่สามารถยุติสงครามบนคาบสมุทรเกาหลีได้ถาวรและยั่งยืน

พัฒนาการของปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือ

การแยกกันของเกาหลีเป็นผลผลิตจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมหาอำนาจในขณะนั้น อย่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตทำให้ประเทศที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นชาติเดียวกัน ต้องแยกออกเป็นสองประเทศจนถึงปัจจุบัน ทั้งเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ต่างพยายามที่จะกลับมารวมชาติอีกครั้ง และกำหนดให้ประเด็นการรวมชาติเป็นประเด็นสำคัญระหว่างเกาหลีมาโดยตลอด โดยเกาหลีใต้ถึงขนาดกำหนดให้การรวมชาติด้วยสันติวิธีเป็นหน้าที่ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ (Ministry of Government legislation, 1988) ตลอดเวลาในระหว่างยุคสงครามเย็น ต่างฝ่ายต่างอ้างความชอบธรรมของรัฐบาลตนเองเพื่อรวมเกาหลีทั้งหมด จนเกิดเป็นสงครามเกาหลีนานถึง 3 ปี หลังจากตกลงหยุดยิงได้ในปี.ศ. 1953 เกาหลีเหนือก็เริ่มพัฒนาโครงการนิวเคลียร์ และเมื่อทั้งสองเกาหลีมีโอกาสเจรจาร่วมกัน จนเกิดข้อตกลงร่วมกันครั้งแรกระหว่างเกาหลี คือ ข้อตกลงร่วมเหนือ-ใต้ 4 กรกฎาคม (The July 4 South-North Joint Communiqué) ประเด็นหารือระหว่างเกาหลีก็ยังคงพูดถึงแต่เรื่องหลักการรวมชาติ และแนวทางที่จะนำไปสู่การรวมชาติ ยังไม่มีการพูดถึงการจัดการปัญหานิวเคลียร์แต่อย่างใด (Lee & Kim, 1972) แต่เมื่อเริ่มเข้าสู่ปลายยุคสงครามเย็น เกาหลีเหนือก้าวหน้าในการพัฒนาโครงการนิวเคลียร์มากขึ้น เห็นถึงความร้ายแรงของอาวุธนิวเคลียร์มากขึ้น ทำให้หลังสิ้นสุดสงครามเย็น เกาหลีใต้ที่จากเดิมสนใจแต่เรื่องการรวมชาติเป็นหลัก ต้องเริ่มหันมาสนใจปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือมากขึ้น ปัญหาระหว่างเกาหลีจึงไม่ได้มีเพียงปัญหาการรวมชาติอีกต่อไป แต่ปัญหานิวเคลียร์ได้วิวัฒนาการกลายเป็นปัญหาสำคัญบนคาบสมุทรเกาหลีเพิ่มขึ้นด้วย ประธานาธิบดีเกาหลีใต้ในยุคหลังสิ้นสุดสงครามเย็น จึงสนใจปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือเพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากการมีข้อตกลงกับเกาหลีเหนือในแถลงการณ์ร่วมเพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี ค.ศ. 1992 (Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula 1992) (Chung & Yon, 1992) ซึ่งเป็นข้อตกลงแรกที่ทั้งสองเกาหลีได้ตกลงที่จะจัดการปัญหานิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีร่วมกัน แต่การทำข้อตกลงดังกล่าว ยังไม่สามารถทำให้เกาหลีเหนือยุติการพัฒนาโครงการอาวุธนิวเคลียร์ได้อย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นว่า เกาหลีใต้พยายามพัฒนานโยบายเกาหลีเหนือให้เข้ากับสถานการณ์มากขึ้นในทุกยุคทุกสมัย เพื่อรับมือกับปัญหานิวเคลียร์ที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในทุกขณะเช่นกัน

พัฒนาการของนโยบายภูมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือของเกาหลีใต้

ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีในช่วงสงครามเย็นเต็มไปด้วยความตึงเครียด ต่างฝ่ายต่างมองอีกฝ่ายเป็นปฏิปักษ์แม้จะต้องการรวมชาติก็ตาม ฝ่ายเกาหลีใต้มองว่าเกาหลีเหนือเป็นศัตรูที่มีแนวคิดแตกต่างกัน และเป็นอันตรายต่อเกาหลีใต้เพราะแนวคิดคอมมิวนิสต์ เกาหลีใต้นำโดยอีซึงมันจึงมองว่าสงครามหรือการใช้กำลังทหารเท่านั้นที่จะสามารถรวมคาบสมุทรได้อีกครั้ง (Buzo, 2002, p. 66) นโยบายเกาหลีเหนือของรัฐบาลเกาหลีใต้ในช่วงต้น จึงเน้นการรวมชาติที่เกาหลีใต้มุ่งจะใช้กำลังทหารเอาชนะเกาหลีเหนือ มากกว่าใช้นโยบายประนีประนอมและการเจรจาเพื่อจัดการปัญหา จนสุดท้ายก่อให้เกิดสงครามเกาหลีขึ้น เพราะเกาหลีเหนือเองก็มีแนวทางเช่นเดียวกันว่าต้องใช้กำลังทหารแก้ปัญหาการรวมชาติเท่านั้น จากนั้น ทั้งสองประเทศต่างก็ยุ่งอยู่กับการฟื้นฟูประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง นโยบายเกาหลีเหนือของเกาหลีใต้ช่วงหลังสงครามจึงไม่ค่อยเด่นชัดมากนัก นอกจากการพยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความขัดแย้ง จนอาจพัฒนาเป็นสงครามขึ้นอีก แต่ยังคงมองว่าเกาหลีเหนือเป็นปฏิปักษ์ที่มีอุดมการณ์แตกต่างกัน โดยยังมี

พฤติกรรมชั่วร้ายจากเกาหลีเหนือเกิดขึ้นบ้างเป็นครั้งคราว แต่ก็มีเจรจาและการทำข้อตกลงร่วมกันเกิดขึ้นบ้างเช่นกัน ทั้งข้อตกลง 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 และข้อตกลงในการปรองดอง การไม่รุกราน แลกเปลี่ยน และร่วมมือระหว่างเกาหลีเหนือและใต้ หรือข้อตกลงเบื้องต้น ค.ศ. 1991 (Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation between South and North Korea; Basic Agreement 1991) ข้อตกลงส่วนใหญ่มุ่งแก้ปัญหาการรวมชาติมากกว่าที่จะแก้ปัญหานิวเคลียร์ การตกลงจัดการปัญหานิวเคลียร์เพิ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในปีค.ศ. 1992 เมื่อทั้งสองเกาหลีตกลงกันในแถลงการณ์ร่วมเพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี (Chung & Yon, 1992) สอดคล้องกับพัฒนาการของปัญหาระหว่างเกาหลีข้างต้น นโยบายเกาหลีเหนือของเกาหลีใต้เริ่มโดดเด่นขึ้นในช่วงปลายยุคสงครามเย็น ซึ่งเกาหลีใต้เริ่มพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น พัฒนาเศรษฐกิจจนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และมีความพร้อมที่จะจัดการปัญหาเกาหลีเหนือ

นโยบายเกาหลีเหนือที่โดดเด่นในยุคหลังสงครามเย็น คือ นโยบายผูกมิตรเข้าหา (Engagement Policy) ซึ่งเป็นแนวนโยบายหลักที่เกาหลีใต้ใช้จัดการปัญหาเกาหลีเหนือมาตั้งแต่ปีค.ศ. 1998 จนถึงปัจจุบัน แต่เช่นเดียวกับโครงการนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ที่กว่าจะวิวัฒนาการเป็นปัญหาที่เกาหลีใต้ให้ความสนใจอย่างจริงจังมากขึ้นก็เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น นโยบายผูกมิตรเข้าหาที่มีวิวัฒนาการของการใช้นโยบายเช่นกัน

แม้จะเป็นนโยบายที่โดดเด่นหลังสงครามเย็น แต่แนวทางการปฏิบัติแบบผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือเริ่มดำเนินมาตั้งแต่ยุคสงครามเย็น ซึ่งทั้งสองเกาหลียังมองอีกฝ่ายเป็นปฏิปักษ์การผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือเริ่มขึ้นเมื่อเกิดการเจรจากับเกาหลีเหนืออย่างเป็นทางการครั้งแรกในปีค.ศ. 1972 สมัยประธานาธิบดีพัคชองฮี ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเกาหลีใต้จนกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเกาหลีเหนือ แตกต่างจากสมัยอิมจินที่เกาหลีใต้ยังตามหลังเกาหลีเหนือ และเจตนาของสงครามทำให้เศรษฐกิจแย่งด้วย (Kamiya, 1980, p. 744) เมื่อสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้สำเร็จ เกาหลีใต้จึงเข้มแข็งและมั่นใจมากขึ้น จึงริเริ่มที่จะเป็นฝ่ายเข้าหาเกาหลีเหนือบ้าง เริ่มจากการเปิดเจรจาผ่านการประชุมระหว่างสภาชาดของทั้งสองเกาหลี ทำให้เกิดวิวัฒนาการของนโยบาย จากเดิมที่เน้นการใช้กำลังทหารและการรุกรานเป็นการเข้าหาอย่างเป็นมิตร เกิดข้อตกลงลายลักษณ์อักษรฉบับแรกระหว่างเกาหลี กำหนดหลักการรวมชาติอย่างสันติ โดยยังไม่มีนโยบายจัดการปัญหานิวเคลียร์ชัดเจน (Lee & Kim, 1972) และเกาหลีใต้ก็เลือกที่จะไม่พัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ของตนเองเพื่อป้องปรามเกาหลีเหนือด้วย แต่อาศัยความเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ และการป้องปรามนิวเคลียร์ของสหรัฐฯ ช่วยคุ้มกันภัยคุกคามนิวเคลียร์ (Baum, 2018, pp. 1-2) อย่างไรก็ตาม การเจรจากับเกาหลีเหนือในปีค.ศ. 1972 นั้น เป็นเพียงการริเริ่มใช้มาตรการผูกมิตรเข้าหาเท่านั้น แต่ยังไม่ได้เรียกว่าเป็นนโยบายผูกมิตรเข้าหาอย่างเป็นทางการ และไม่ได้เป็นนโยบายเกาหลีเหนือหลักของเกาหลีใต้ที่ใช้อย่างต่อเนื่อง

จากนั้น เมื่อเข้าสู่สมัยประธานาธิบดีชอนดุนวัน ซึ่งยังคงเป็นเผด็จการ และยังคงเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนนโยบายเกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ยังคงไม่มีนโยบายจัดการนิวเคลียร์โดยตรง แต่ยืนยันที่จะไม่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และร่วมมือกับพันธมิตรสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือยังดำเนินต่อไป มีการอนุญาตให้ครอบครัวเกาหลีที่พลัดพรากได้พบเจอกันอีกครั้ง และมีการแลกเปลี่ยนศิลปะการแสดงครั้งแรกในรอบ 40 ปี (Shin, 2016, p. 102) อีกทั้งยังยอมรับความช่วยเหลือจากเกาหลีเหนือ จนทำให้อิทธิพลของเกาหลีเหนือผ่านเข้าเขตแดนเกาหลีใต้ได้เป็นครั้งแรกหลังสงครามเกาหลี (Bear, 2015, p. 837) นอกจากนี้ ยังพยายามเสนอให้จัดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีด้วย แต่ไม่ประสบ

ความสำเร็จ ต่อมา ในสมัยประธานาธิบดีโนแทฮู เกาหลีใต้เริ่มพัฒนาเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลใช้นโยบายมุ่งเหนือ (Nordpolitik) เปิดความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์มากขึ้นฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียต และจีน เพื่อให้ประเทศคอมมิวนิสต์เหล่านี้เปิดทางเข้าหาเกาหลีเหนือ (Y.-J. Kim, 2005, pp. 264-266) ถือเป็นการเข้าหาเกาหลีเหนือผ่านประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม แทนที่จะทำให้ได้ใกล้ชิดกับเกาหลีเหนือมากขึ้น กลับยิ่งทำให้เกาหลีเหนือห่างออกไป เพราะนโยบายนี้ทำให้เกาหลีเหนือรู้สึกถูกโดดเดี่ยวจากพันธมิตรที่เริ่มเข้ากันได้ดีกับเกาหลีใต้ แต่การเข้าหาของโนแทฮูไม่ได้ล้มเหลวทั้งหมด เพราะสามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือได้ช่วงหนึ่ง จนเกิดข้อตกลงเบ็องตัน ค.ศ. 1991 และปฏิญญาเพื่อปลดอาวุธนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลี ค.ศ. 1992 หลังจากนั้น สมัยประธานาธิบดีคิมยองซัม ก็ได้พยายามที่จะเข้าหาเกาหลีเหนือ ด้วยการเสนอให้จัดการประชุมสุดยอดกับคิมอิลซ็อง ผู้นำเกาหลีเหนือ และเกือบจะประสบความสำเร็จ แต่คิมอิลซ็องเสียชีวิตเสียก่อน การประชุมสุดยอดจึงไม่ได้เกิดขึ้น จนกระทั่งคิมแดงน่านโยบายผูกมิตรเข้าหา มาใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1998 และทำให้เกิดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีใต้สำเร็จเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 2000 หลังจากนั้นเป็นต้นมา นโยบายผูกมิตรเข้าหาจึงกลายเป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักของนโยบายเกาหลีเหนือของเกาหลีใต้

สองทศวรรษของเกาหลีใต้กับการใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือ

นโยบายผูกมิตรเข้าหา เป็นนโยบายที่รัฐผู้ใช้นโยบาย พยายามเข้าหา ผูกมิตร ใช้แรงกระตุ้นเชิงบวก สร้างความร่วมมือ และแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกันและกันกับรัฐผู้รับ โดยดำเนินอย่างยาวนาน และต่อเนื่อง เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือ ลดระดับความตึงเครียด และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้นใหม่ ผ่านการแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน (Gurtov, 2013) การผูกมิตรเข้าหาสามารถทำได้หลายแบบ ทั้งผูกมิตรเข้าหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยทำแค่ด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้านพร้อมกันอย่างครอบคลุมก็ได้ (Govindasamy, 2005, p. 3) โดยส่วนใหญ่การใช้แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจมักเป็นวิธีที่นิยมที่สุด

การผูกมิตรเข้าหา สามารถทำได้แบบทวิภาคีและพหุภาคีได้ทั้งการผูกมิตรต่อรัฐเป้าหมายโดยตรง และทางอ้อม โดยการเข้าหาประเทศอื่นเพื่อให้ประเทศที่สามซึ่งเป็นเป้าหมายที่แท้จริง ยอมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม นอกจากนี้ การผูกมิตรเข้าหายังสามารถทำได้ทั้งแบบมีเงื่อนไขและไม่มีเงื่อนไข แบบมีเงื่อนไข คือ การใช้วิธีให้ความช่วยเหลือและเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้รัฐเป้าหมาย เพื่อให้ประเทศเป้าหมายนั้นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายตามที่ต้องการกลับคืนมาจึงจะช่วยเหลือต่อไป ส่วนการผูกมิตรเข้าหาแบบไม่มีเงื่อนไข ไม่มีการกำหนดหรือเร่งรัดให้เปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะ แต่จะใช้วิธีสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับรัฐเป้าหมาย ด้วยความหวังว่าการพึ่งพากันทางเศรษฐกิจนั้นจะส่งผลเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ หรือพฤติกรรมของรัฐเป้าหมาย และรัฐเป้าหมายยินยอมที่จะลดความรุนแรงของภัยคุกคามทางทหารลงตามที่ต้องการ (Kahler & Kastner, 2006, pp. 2-3)

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาในรูปแบบใด เป้าหมายหลักก็เพื่อให้รัฐเป้าหมายเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในทิศทางตามที่รัฐผู้เข้าหาต้องการ (Jakštaite, 2011, p. 166) เป็นทางเลือกที่รัฐเลือกใช้เพื่อออกจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต (Bower, 2011) ในกรณีของเกาหลีใต้ เกาหลีใต้ใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหานี้กับเกาหลีเหนือ เพื่อต้องการให้เกาหลีเหนือเป็นมิตรมากขึ้น ยอมร่วมมือกับเกาหลีใต้ มีส่วนร่วมในสังคมระหว่างประเทศ และ

ยอมยุติโครงการอาวุธนิวเคลียร์ ทำให้คาบสมุทรเกาหลีปลอดอาวุธนิวเคลียร์ เพื่อที่ทั้งสองเกาหลีจะสามารถจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบนคาบสมุทรเกาหลี สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข นำไปสู่การรวมชาติที่เป็นเป้าหมายอันยาวนานได้สำเร็จ อย่างไรก็ตาม ความพยายามผูกมิตรเข้าหากันจะถูกมองว่าเป็นการผ่อนผันให้กับฝ่ายผู้รุกราน โดยท่าทางประนีประนอมของรัฐผู้เข้าหากันมากเกินไปจะถูกมองว่าเป็นการส่งเสริมพฤติกรรมที่ไม่ดี และเป็นการให้รางวัลแก่ฝ่ายผู้รุกราน (Gurtov, 2013) หากผ่อนผันให้มากเกินไป อาจเปิดโอกาสให้รัฐเป้าหมายคิดว่ารัฐผู้เข้าหาอ่อนแอ และกล้าที่จะเรียกร้องมากขึ้น ซึ่งเป็นหนึ่งในสถานการณ์ที่เกาหลีใต้เผชิญจากเกาหลีเหนือ และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้นโยบาย

การใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้ มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ช่วงยุคสงครามเย็น แต่เพิ่งถูกใช้เป็นนโยบายเกาหลีเหนืออย่างเป็นทางการครั้งแรก และโด่งดังไปทั่วโลก ในสมัยของนายคิมแดจุง ในปีค.ศ. 1998 ในชื่อของ “นโยบายตะวันฉาย (Sunshine Policy)” หรือชื่ออย่างเป็นทางการคือ “นโยบายปรองดองและร่วมมือ (The Reconciliation and Cooperation Policy)” (H.-K. Kim, 2012, p. 101) ทำให้เกิดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีขึ้นเป็นครั้งแรกในปีค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีพัฒนามากยิ่งขึ้น เกิดการแลกเปลี่ยนและร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เกิดการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างเกาหลี เกิดแถลงการณ์ร่วมระหว่างเกาหลี ที่ตกลงจะร่วมมือและเป็นมิตรต่อกัน ไม่ก่อพฤติกรรมยั่วยุทางทหาร (Kim & Kim, 2000) และที่สำคัญ นโยบายผูกมิตรเข้าหานี้เป็นนโยบายที่ริเริ่มโดยเกาหลีใต้ เพื่อใช้จัดการปัญหาระหว่างเกาหลีด้วยตนเอง และเกาหลีเหนือก็ดูเหมือนจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี จึงเป็นหนึ่งในความภาคภูมิใจของเกาหลีใต้ ที่ภายหลังส่งผลให้ประธานาธิบดีคิมแดจุงได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพด้วย (Nobel Media AB, 2019)

คิมแดจุงได้รับฉายาว่า “เนลสัน แมนเดลาแห่งเกาหลี” (Jordan, 1997) เขามีชื่อเสียงในฐานะนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย เป็นตัวแทนฝ่ายก้าวหน้าที่ทำงานการเมืองมาตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เขาสนใจและกังวลกับปัญหาการแยกชาติ และใส่ใจปัญหาเกาหลีเหนือเป็นพิเศษ (Straub, 2018, p. 17) โดยมองว่าทั้งสองเกาหลีสามารถเป็นมิตรกันได้ เมื่อได้เป็นประธานาธิบดี หลังจากลงเลือกตั้งถึง 3 ครั้ง นโยบายเกาหลีเหนือจึงเป็นนโยบายที่โดดเด่นของนายคิมแดจุง กลายเป็นยุคที่เกาหลีใต้กระตือรือร้นเรื่องเกาหลีเหนือมากที่สุด มีนโยบายที่ชัดเจนและจริงจังที่สุด

นโยบายผูกมิตรเข้าหาของนายคิมแดจุง มีแนวคิดพื้นฐาน 5 ประการ ได้แก่ 1. การไม่ยอมรับสงครามและความขัดแย้งทางทหาร แต่ยังจำเป็นต้องเตรียมตัวรับมือสงคราม และความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ไม่ได้ปล่อยปะละเลยการพัฒนากองกำลังเพื่อป้องกันตนเอง 2. บรรลุซึ่งการรวมชาติในความเป็นจริง (de facto unification) ทำให้เกิดการเสมือนประหนึ่งรวมชาติขึ้นก่อน (quasi-unification) ด้วยการแลกเปลี่ยนบุคลากร สินค้า บริการ การสร้างความเชื่อมั่นระหว่างกัน การลดอาวุธ โดยคำนึงถึงประเด็นมนุษยธรรมเป็นหลัก 3. เชื่อว่าการผูกมิตรเข้าหาจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเกาหลีเหนือ โดยไม่ได้เข้าไปบังคับหรือแทรกแซงเกาหลีเหนือ แต่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากภายในเกาหลีเหนือเอง 4. ความเป็นแกนกลาง (centrality) ของเกาหลีใต้ในการจัดการปัญหาของเกาหลี และสภาพแวดล้อมภายนอกด้านความมั่นคง โดยยังคงเห็นความสำคัญของ 4 มหาอำนาจ อย่าง จีน ญี่ปุ่น สหรัฐฯ และรัสเซีย ซึ่งอาจสร้างข้อจำกัดต่อพฤติกรรมและการดำเนินการของเกาหลีใต้ แต่ทั้ง 4 มหาอำนาจต้องไม่เข้ามาบงการชะตากรรมของเกาหลี ซึ่งเกาหลีใต้ประสงค์ที่จะจัดการด้วยตนเอง และ 5. การบรรลุซึ่งความเห็นพ้องกันในการเมืองภายใน โดยได้รับการสนับสนุนจากสองกลุ่มความคิดที่แตกต่างกัน เพื่อให้นโยบายเกาหลีเหนือดำเนินได้อย่างราบรื่น (Moon, 2012, p. 21-25)

นอกจากนี้ ยังมีองค์ประกอบหลัก 2 ประการ ได้แก่ 1. การแยกประเด็นทางการเมืองออกจากเศรษฐกิจ โดยการลงทุน การแลกเปลี่ยน และร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเกาหลียังสามารถดำเนินต่อไปได้ แม้จะมีประเด็นความขัดแย้งทางการเมือง และ 2. ความต้องการให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน ทั้งการให้และการรับอย่างยืดหยุ่น โดยในเบื้องต้น เกาหลีใต้ในฐานะที่แข็งแกร่งและมีศักยภาพมากกว่า จะเป็นฝ่ายอดทนและยอมให้เกาหลีเหนือตอบแทนในเวลาที่เหมาะสม ในลักษณะของการให้ก่อนแล้วจึงได้รับตอบแทน ในภายหลัง (Levin & Han, 2002, p. 24-26) ส่วนวิธีการดำเนินการตามนโยบายผูกมิตรเข้าหา มีทั้งสิ้น 5 กลุ่มกิจกรรม คือ 1. เริ่มการพูดคุยที่หยุดไปนานและขยายการเจรจาทางการเมืองระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองเกาหลี จนในที่สุด สามารถทำให้เกิดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีขึ้นได้เป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 2000 2. ขยายปฏิสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างเกาหลี ตัวอย่างของโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเกาหลี เช่น โครงการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ภูเขาแกมกังในเกาหลีเหนือ เขตอุตสาหกรรมแคซอง และโครงการเชื่อมต่อทางรถไฟระหว่างโซล-ชินอียู 3. จัดงานรวมญาติระหว่างครอบครัวชาวเกาหลีที่ถูกแยกตั้งแต่สมัยสงคราม 4. จัดหาอาหารและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ทั้งการช่วยเหลือโดยตรงระหว่างรัฐบาลและช่วยเหลือผ่านองค์กรระหว่างประเทศ และ 5. ส่งเสริมให้นานาชาติร่วมมือกัน เพื่อลดความตึงเครียด และรักษาสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลี (Levin & Han, 2002, p. 26-29)

จากหลักการข้างต้น ทำให้เห็นว่า นโยบายผูกมิตรเข้าหาของคิมแดจุงเน้นการพัฒนาความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือเป็นหลัก มากกว่าจะจัดการกับปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือโดยตรง คิมแดจุงเริ่มปรับความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีก่อน และคาดหวังว่าความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นจะนำไปสู่การปลดอาวุธนิวเคลียร์ได้ในภายหลัง ซึ่งเป็นการผูกมิตรเข้าหาแบบไม่มีเงื่อนไข และก็ได้ว่าประสบความสำเร็จตามความต้องการ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีในยุคนั้นพัฒนาขึ้นมาก แต่ความสำเร็จนั้นยังไม่ถึงการจัดการปัญหานิวเคลียร์ นโยบายของนายคิมแดจุงจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายอนุรักษนิยม ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายว่า เป็นการยอมอ่อนข้อให้เกาหลีเหนือเกินไป และไม่สามารถแก้ไขปัญหได้จริง เพราะเกาหลีเหนือยังไม่ยุติโครงการนิวเคลียร์

นอกจากจะมีการแบ่งแยกระหว่างเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้แล้ว ภายในเกาหลีใต้เองยังมีการแบ่งแยกภายในอย่างเข้มข้นเช่นกัน โดยเป็นการแบ่งแยกทางความคิด ระหว่างฝ่ายแนวคิดก้าวหน้า (Progressive) หรือเสรีนิยม กับฝ่ายอนุรักษนิยม (Conservative) ทั้งสองกลุ่มแนวคิดยึดถือแนวทางต่างกัน ทั้งนโยบายเศรษฐกิจ ทศนคติต่อเกาหลีเหนือ นโยบายเกาหลีเหนือ (Tudor, 2012, p. 233) รวมไปถึงทัศนคติต่อนโยบายของสหรัฐฯ การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯ และการมีอยู่ของกองทัพสหรัฐฯ ในเกาหลีใต้ นโยบายผูกมิตรเข้าหาเป็นหนึ่งในประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายนี้เห็นต่างกัน จากพลวัตทางการเมืองของเกาหลีใต้ที่ต้องเปลี่ยนรัฐบาลทุก ๆ 5 ปี ตามรัฐธรรมนูญ (Ministry of Government legislation, 1988) ทำให้การดำเนินนโยบายมีโอกาสถูกยกเลิกได้ หากฝ่ายอนุรักษนิยมชนะการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อหมดสมัยของนายคิมแดจุง ประธานาธิบดีใหม่ของเกาหลีใต้คือ โนมูฮยอน ซึ่งยังคงเป็นฝ่ายก้าวหน้าและเป็นผู้สืบทอดของนายคิมแดจุง เขาจึงยังคงรักษานโยบายตะวันตกต่อไป แต่เพื่อลดความขัดแย้งจากฝ่ายตรงข้าม และเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการแก้ปัญหานิวเคลียร์ โนมูฮยอนได้เพิ่มความสำเร็จให้กับการแก้ไขปัญหานิวเคลียร์มากขึ้น เขายกประเด็นนิวเคลียร์เกาหลีเหนือให้เป็นเป้าหมายแรกที่ต้องทำให้สำเร็จ และให้เป้าหมายถัดไปเป็นเป้าหมายด้านสันติภาพ และเศรษฐกิจที่จะส่งผลในระดับภูมิภาค ภายใต้ต้นนโยบายผูกมิตรเข้าหา ที่เปลี่ยนชื่อเป็นนโยบายใหม่ เป็น “นโยบายสันติภาพ และความเจริญรุ่งเรือง (Peace and prosperous policy)” (Bear, 2015, p.

858) นอกจากนี้ โนมูฮยอนยังพยายามเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ผูกมิตรเข้าหาประเทศอื่น เพื่อให้เข้ามาช่วยกันจัดการปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือร่วมกันด้วย โดยสานต่อบทบาทการเป็นผู้นำของเกาหลีใต้ในการแก้ไขปัญหาเกาหลีเหนือที่นายคิมแดจุงได้สร้างไว้ ในสมัยของโนมูฮยอน ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลียังคงดี แม้จะลดลงจากสมัยนายคิมแดจุงบ้าง แต่ยังมีการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีเกิดขึ้นได้เป็นครั้งที่ 2 ในปีค.ศ. 2007

หลังจากนั้น การดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาเริ่มประสบปัญหาชะงักงัน เมื่ออิมยงบัก ซึ่งเป็นฝ่ายอนุรักษนิยมได้เข้ามารับช่วงต่อ ฝ่ายอนุรักษนิยมวิพากษ์วิจารณ์นโยบายผูกมิตรเข้าหาของฝ่ายก้าวหน้ามาโดยตลอด อิมยงบักเองก็มองว่านโยบายเกาหลีเหนือต้องเปลี่ยนแปลงเป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้จริง เขายังคงยืนยันว่าจะใช้การผูกมิตรเข้าหา แต่จะเป็นการผูกมิตรเข้าหาแบบมีเงื่อนไข ไม่ทำตามแบบของคิมแดจุง และโนมูฮยอน โดยจะเพิ่มเงื่อนไขในความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีมากขึ้น (Park, 2010, p. 155-156) นโยบายเกาหลีเหนือของอิมยงบัก มีชื่อว่า “นโยบายการมีผลประโยชน์ และความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน (policy of mutual benefit and common prosperity)” โดยที่ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเอาเปรียบอีกฝ่าย มีเครื่องมือที่สำคัญคือ วัลลยทัศน์ DNO 3,000 ประกอบไปด้วย การให้เกาหลีเหนือปลดอาวุธนิวเคลียร์ (Denuclearization) การให้เกาหลีเหนือเปิดประเทศ (Opening) อันเป็นเงื่อนไขที่ต้องการจากเกาหลีเหนือ และ 3,000 เหรียญสหรัฐฯ อันเป็นมูลค่าเป้าหมายของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Products; GNP) ของเกาหลีเหนือ ซึ่งเกาหลีใต้สัญญาว่าจะช่วยให้เกาหลีเหนือบรรลุตามเป้าหมายนั้นเป็นการตอบแทน อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ไม่ได้ตั้งเงื่อนไขแบบเป็นขั้นตอน อันเริ่มจากให้ปลดอาวุธนิวเคลียร์ก่อนแล้วจึงเปิดประเทศ แต่เป็นเงื่อนไขที่ให้ดำเนินการทั้งสองอย่างควบคู่กัน โดยแค่ต้องการกระตุ้นให้เริ่มเกิดกระบวนการปลดอาวุธนิวเคลียร์ และเริ่มเปิดประเทศ (Bear, 2015, p. 865) ให้เกาหลีเหนือผูกพันตามข้อตกลงการปลดอาวุธนิวเคลียร์ที่ได้เคยลงนามไว้เท่านั้น (Klingner, 2016) ก็เพียงพอที่เกาหลีใต้จะให้ความช่วยเหลือเกาหลีเหนือตอบแทน นโยบายของอิมยงบักจึงค่อนข้างกระตือรือร้นต่อการจัดการปัญหานิวเคลียร์มากกว่านโยบายของรัฐบาลฝ่ายก้าวหน้า และยังแสดงถึงความแข็งแกร่งต่อเกาหลีเหนือ ที่จะไม่ยอมเสียเปรียบ ยอมช่วยเหลือเกาหลีเหนือแต่ฝ่ายเดียวอย่างเดิมอีกต่อไป

เมื่อก้าวเข้าสู่สมัยของพัคกึนฮเย บุตรสาวของพัคชองฮี และเป็นฝ่ายอนุรักษนิยม รัฐบาลเกาหลีใต้ยังคงนโยบายแข็งแกร่งต่อเกาหลีเหนือ และมีความเห็นเช่นเดียวกับอิมยงบักว่าวิธีการเข้าหาเกาหลีเหนือนั้นไม่ได้ผล เพราะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อพฤติกรรมของเกาหลีเหนือ หรือแม้แต่วิธีการเข้าหาของอิมยงบักที่เน้นวิธีกดดันเกาหลีเหนือ ก็ไม่มีอิทธิพลมากพอที่จะเปลี่ยนพฤติกรรมของเกาหลีเหนือได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีนโยบายใหม่ พักกึนฮเยเห็นว่า นโยบายเกาหลีเหนือต้องมีทั้งวิธีแข็งกร้าว เพื่อตอบโต้เกาหลีเหนือเป็นบางครั้งวาระเมื่อมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม และนโยบายที่ยืดหยุ่นเพื่อเปิดโอกาสให้มีการเจรจากับเกาหลีเหนือเมื่อเกาหลีเหนือมีท่าทีอ่อนลง กล่าวคือ ยังมีการรักษาแนวทางของการผูกมิตรเข้าหาเอาไว้ แต่อุดช่องว่างทั้งความอ่อนแอและแข็งแกร่งเกินไปจากรัฐบาลก่อน ๆ โดยใช้นโยบายภายใต้ปรัชญาการเมืองความไว้วางใจ หรือ Trustpolitik เพื่อมุ่งสร้างความเชื่อใจระหว่างเกาหลีให้กลับคืนมาอีกครั้ง โดยไม่ได้เรียกร้องจากเกาหลีเหนือมากนัก เพียงแต่ต้องการให้เกาหลีเหนือแสดงความน่าเชื่อถือของตนเอง ผ่านการยอมทำตามข้อตกลงเดิมที่มีอยู่แล้วเรื่องนิวเคลียร์ และให้เกาหลีเหนือยืนยันผลจากการกระทำรุนแรงที่ผ่านมาของตนเอง ซึ่งเป็นแนวทางที่มีบางส่วนเหมือนกับนโยบายตะวันตกและนโยบายของนายอิมยงบัก แต่พัคกึนฮเยนำมาใช้ในแบบที่แข็งแกร่งมากกว่า สร้างเงื่อนไขและบังคับใช้อย่างจริงจังเสียยิ่งกว่าสมัยอิมยงบัก

พัคกึนฮยเน้นย้ำว่านโยบายของเธอไม่ใช่นโยบายประนีประนอม แต่เป็นแนวทางใหม่ที่มีพื้นฐานอยู่บนการป้องปรามเกาหลีเหนืออย่างเข้มแข็ง ใช้แนวทางแข็งกร้าวตอบเกาหลีเหนือในบางครั้ง สลับกับการยืดหยุ่นเพื่อเปิดโอกาสการเจรจา (Klingner, 2016) เกาหลีใต้จะตอบสนองการโจมตีของเกาหลีเหนืออย่างเด็ดขาด และต้องการให้ลงโทษเกาหลีเหนืออย่างเข้มงวด เมื่อเกาหลีเหนือก่อเหตุร้ายต่อเกาหลีใต้ (Yonhap, 2013) นอกจากนี้ในภายหลัง พัคกึนฮยยังจริงจังต่อการจัดการปัญหานิวเคลียร์มากยิ่งขึ้น ด้วยการตกลงกับสหรัฐฯ ที่จะติดตั้ง THAAD เพื่อป้องปรามภัยคุกคามนิวเคลียร์จากเกาหลีเหนือ ซึ่งนอกจากจะสร้างความไม่พอใจให้เกาหลีเหนือแล้ว ยังสร้างความไม่พอใจให้ประเทศจีนด้วย เพราะเรดาร์ของระบบ THAAD สามารถส่องถึงเขตแดนของจีน กลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของจีนเช่นกัน

สถานการณ์ระหว่างเกาหลีในช่วงรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของอิมยองบักและพัคกึนฮย ที่ไม่ได้เน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีใต้กับรัฐบาลฝ่ายก้าวหน้า แต่เน้นการจัดการปัญหานิวเคลียร์และการผูกมิตรเข้าหาอย่างมีเงื่อนไข จริงจังกับการเรียกร้องให้เกาหลีเหนือยุติโครงการนิวเคลียร์แลกเปลี่ยนกับการช่วยเหลือจากเกาหลีใต้ แนวทางที่แข็งกร้าวขึ้นจากนโยบายตะวันตกเช่นนี้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีตกต่ำและห่างเหิน สถานการณ์นิวเคลียร์เกาหลีแย่งลง เกิดการทดสอบนิวเคลียร์ครั้งแรก และบ่อยครั้งกว่ายุคสมัยรัฐบาลฝ่ายก้าวหน้า นอกจากนี้ ยังเป็นช่วงที่ไม่เกิดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีด้วย จนกระทั่ง มุนแจอิน ฝ่ายก้าวหน้าซึ่งเคยทำงานกับโนมูฮยอน ได้เป็นประธานาธิบดี และนำนโยบายตะวันตกายซึ่งก็คือการผูกมิตรเข้าหาอย่างไม่มีเงื่อนไข กลับมาใช้บังคับอย่างจริงจังอีกครั้ง สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีจึงเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้น

มุนแจอินเป็นบุตรของผู้ลี้ภัยจากเกาหลีเหนือ ในช่วงสงครามเกาหลี (Thairath, 2017) ทำให้เขามีภูมิหลังกับเกาหลีเหนือเช่นเดียวกับนายคิมแดจุง เขาจึงต้องการนโยบายที่เป็นมิตรกับเกาหลีเหนือมากกว่าแข็งกร้าว มุนแจอินต้องการนำความสำเร็จที่เกิดในยุคสมัยของประธานาธิบดีฝ่ายก้าวหน้าทั้งสองท่านกลับมาสานต่อ ทั้งการประชุมสุดยอด และการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเกาหลีเหนือ รวมทั้งผสานรอยรั่วที่รัฐบาลอนุรักษ์นิยมทั้งสองสร้างไว้ ทั้งโครงการภูเขาเกิมกังและแคซงที่ถูกปิด และแถลงการณ์ที่ทั้งสองเกาหลีตกลงร่วมกันหลังการประชุมสุดยอดทั้งสองครั้ง ซึ่งถูกละเลยไป แต่สิ่งที่พิเศษกว่ายุคอื่น คือ เกาหลีใต้ได้เป็นเจ้าภาพจัดกีฬาโอลิมปิกฤดูหนาวที่เมืองพยองชังพอดิ นายมุนแจอินจึงสามารถอาศัยโอกาสนี้ผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือ และเชิญเกาหลีเหนือให้มีส่วนร่วมทั้งกีฬาโอลิมปิก เพื่อเปิดความสัมพันธ์ที่ดีกับเกาหลีเหนือในโอกาสต่อไป โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือการสร้างระบบสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลี ภายใต้เงื่อนไขที่เกาหลีเหนือยุติโครงการนิวเคลียร์ (Nam, 2019, p. 64) ซึ่งเงื่อนไขในที่นี้ หมายถึง การเป็นเงื่อนไขต่อการเกิดสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลี ไม่ใช่เงื่อนไขที่เกาหลีใต้จะให้การช่วยเหลือ แลกเปลี่ยน และร่วมมือกับเกาหลีเหนือเป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทน

อย่างไรก็ตาม แม้จะยังคงยืนหยัดต่อนโยบายตะวันตกาย แต่ปัญหานิวเคลียร์ที่รุนแรงขึ้นทุกขณะ ไม่อาจทำให้นายมุนแจอินวางเฉยต่อประเด็นปัญหานี้ได้ เมื่อการดำเนินนโยบายสมัยคิมแดจุงไม่ให้ความสำคัญสำคัญกับการจัดการปัญหานิวเคลียร์เท่าที่ควร ส่วนในสมัยโนมูฮยอนก็ยังไม่เข้มข้นมากพอที่จะจัดการปัญหาได้สำเร็จ มุนแจอินจึงต้องเพิ่มความเข้มข้นและจริงจังในการจัดการปัญหานิวเคลียร์เพื่ออุดช่องโหว่ในการดำเนินนโยบายของทั้งสองท่าน และปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์โดยเลือกที่จะยังดำรงมาตรการคว่ำบาตรเกาหลีเหนือเอาไว้เช่นเดิม เพื่อให้เห็นว่าเกาหลีใต้จริงจังมากขึ้นที่จะให้เกาหลีเหนือยุติโครงการนิวเคลียร์ตามที่สัญญา ไม่ได้ยอมให้เกาหลีเหนือทำตามใจตนได้อย่างแต่ก่อน และผลของการกลับมาใช้นโยบายตะวันตกายหรือนโยบายผูกมิตรเข้าหา เน้นการร่วมมือ เจรจา เข้าหาเกาหลีเหนืออย่างเป็นมิตร ก็ประสบผลที่น่าชื่นชม

ทั้งกีฬาโอลิมปิกฤดูหนาวที่พียงซัง การประชุมสุดยอดร่วมกันหลายครั้ง และสถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีที่ลดความตึงเครียดลง ไม่มีการทดสอบนิวเคลียร์หรือขีปนาวุธใด ๆ ตลอดปีค.ศ. 2018 สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะการใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาวะความตึงเครียดบนคาบสมุทร โดยการใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาแบบนโยบายตะวันตกมีโอกาสสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นบนคาบสมุทรเกาหลีได้มากกว่า และการดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือตลอดสองทศวรรษ ครอบคลุม 5 ยุคสมัยประธานาธิบดีที่มีแนวความคิดแตกต่างกัน ระหว่างแนวคิดก้าวหน้าและอนุรักษนิยม ทำให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายตะวันตกได้ตลอดรอดฝั่ง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลี และสถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรไม่แน่นอนตลอดสองทศวรรษด้วย

การดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้กับการถูกจำกัดด้วยนโยบายของสหรัฐฯ

การที่เกาหลีใต้จะสามารถดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือได้อย่างราบรื่นเพื่อรักษาความสงบบนคาบสมุทรให้คงที่ไม่เพียงแต่ต้องบรรลุซึ่งความเห็นพ้องกันในการเมืองภายในได้รับการสนับสนุนจากสองกลุ่มความคิดที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงเท่านั้น แต่ต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสียอื่นในปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือด้วย ทั้งนี้ เป็นเพราะปัญหานิวเคลียร์เกาหลีเหนือมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากนิวเคลียร์เกาหลีเหนือเช่นกัน ทั้งประเทศจีน ญี่ปุ่น รัสเซีย และสหรัฐฯ โดยเฉพาะสหรัฐฯ ที่เป็นมหาอำนาจสำคัญที่มีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกมานาน ทั้งการเป็นพันธมิตรอันแข็งแกร่งกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ และการแข่งขันกันเป็นมหาอำนาจกับจีนและรัสเซีย และที่สำคัญ สหรัฐฯ ยังถือเป็นคู่กรณีหลักในปัญหานิวเคลียร์ในสายตาเกาหลีเหนือด้วย เพราะสาเหตุที่เกาหลีเหนือเริ่มพัฒนาโครงการนิวเคลียร์หลังตกลงหยุดยั้งในสงครามเกาหลี ก็เพราะสหรัฐฯ เคยวางแผนจะใช้นิวเคลียร์เพื่อยุติสงครามเกาหลีมาก่อน (Gwertzman, 1984) และยังคงใช้ระเบิดนิวเคลียร์จริงเพื่อยุติสงครามโลกครั้งที่สองในญี่ปุ่นด้วย หลังจากนั้น ยังนำกองกำลังของสหรัฐฯ เข้ามาตั้งในภูมิภาค มีฐานทัพทั้งในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ เคยนำอาวุธนิวเคลียร์มาติดตั้งในเกาหลีนานถึง 33 ปี (ค.ศ. 1958-1991) (Kristensen & Norris, 2017, p. 349) ตามด้วยการตกลงติดตั้ง THAAD ในเกาหลีใต้ ในสมัยพัคกึนเฮย ล้วนแล้วแต่สร้างความกังวลใจ และยิ่งทำให้เกาหลีเหนือต้องยังคงการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เอาไว้ ดังนั้น อิทธิพลและนโยบายของสหรัฐฯ ที่มีต่อภูมิภาคและเกาหลีเหนือ จึงเป็นหนึ่งในส่วนประกอบสำคัญที่ส่งผลต่อความราบรื่นในการดำเนินนโยบายของเกาหลีใต้เพื่อจัดการปัญหานิวเคลียร์ด้วย

เมื่อการเมืองภายในของเกาหลีใต้มีการแบ่งฝ่ายระหว่างฝ่ายก้าวหน้าและอนุรักษนิยม ฝ่ายสหรัฐฯ ก็มีการแบ่งเป็นฝ่ายพิราบและฝ่ายเหยี่ยวเช่นกัน โดยฝ่ายพิราบมีแนวนโยบายเสมือนฝ่ายก้าวหน้าในเกาหลีใต้ ในขณะที่ฝ่ายเหยี่ยวมีแนวคิดและแนวนโยบายแข็งกร้าว คล้ายคลึงกับฝ่ายอนุรักษนิยมในเกาหลีใต้ ดังนั้น หากนโยบายเกาหลีเหนือของสหรัฐฯ และเกาหลีใต้เป็นแบบก้าวหน้าและสายพิราบ เน้นการเข้าหาและเจรจา ซึ่งเป็นมิตรต่อเกาหลีเหนือ สถานการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรย่อมลดความร้อนแรงลง มากกว่าช่วงที่ทั้งสองประเทศดำเนินนโยบายแข็งกร้าวแบบสายเหยี่ยว และอนุรักษนิยม ดังเช่นในยุคของบิล คลินตัน ซึ่งตรงกับช่วงของคิมแดจุง ทั้งสองรัฐบาลเป็นสายพิราบเหมือนกัน เน้นการเจรจาเข้าหาเกาหลีเหนือมากกว่าการใช้กำลังทหาร สหรัฐฯ สนับสนุนเกาหลีใต้ ทำให้นโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้ทำงานได้เต็มที่ ความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือจึงเป็นไปด้วยดี ไม่มีพฤติกรรมก้าวร้าวด้านนิวเคลียร์มากนัก แต่เมื่อเปลี่ยนมาเป็นยุคจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งเป็นสายเหยี่ยว มีนโยบายแข็งกร้าวต่อเกาหลีเหนือ กล่าวหาว่าเกาหลีเหนือเป็นหนึ่งในแกนแห่งความชั่วร้าย ตลอดยุคสมัยของบุชที่ครอบคลุมปลายยุคของคิมแดจุงและตลอดสมัยของโน

มูฮยอน นโยบายของสหรัฐฯและเกาหลีใต้จึงไม่สอดคล้องกัน ลดทอนประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้ลง ถึงแม้ความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือจะยังคงดี แต่ไม่เท่ากับสมัยคิมแดจุงที่มีบิล คลินตันสนับสนุน และสถานการณ์ก็ยิ่งแย่ลง เมื่ออิมยงบักสายอนุรักษ์นิยมได้เป็นประธานาธิบดีทำให้นโยบายแข็งกร้าวของสหรัฐฯ และเกาหลีใต้ประสานกัน เริ่มออกห่างจากนโยบายผูกมิตรเข้าหา จึงเริ่มเป็นช่วงที่เกาหลีเหนือกลับมาเคลื่อนไหวด้านนิวเคลียร์อีกครั้ง ทั้งการทดสอบนิวเคลียร์และขีปนาวุธเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งเหตุการณ์ยั่วยุตเกาหลีใต้ในเหตุเรือซอนอัน และเกาะยอนพยอง

หลังจากนั้น เมื่อโอบามาได้เป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ โอบามาดำเนินนโยบายที่อยู่ตรงกลางระหว่างสายพิราบและสายเหยี่ยว ไม่ได้เป็นสายพิราบแบบสุดโต่ง ยอมโอนอ่อนให้กับเกาหลีเหนือแบบคลินตัน แม้จะมาจากพรรคเดียวกันก็ตาม เมื่อปะทะกับนโยบายแข็งกร้าวของพัคกึนฮเย จึงไม่สามารถทำให้สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีดีขึ้นได้ จนกระทั่งโดนัลด์ ทรัมป์ได้เป็นประธานาธิบดี ในช่วงแรก ทรัมป์ดำเนินนโยบายสายเหยี่ยว ทำให้สถานการณ์บนคาบสมุทรยังตึงเครียดเช่นเดิม แต่เมื่อเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จจากการดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือจนสามารถจัดการประชุมสุดยอดได้ ทรัมป์ได้ยอมเปลี่ยนท่าทีหันมาใช้แนวทางเดียวกันบ้าง จนเกิดการประชุมสุดยอดระหว่างเกาหลีเหนือและสหรัฐฯ ตามมาเช่นกัน ทำให้สถานการณ์บนคาบสมุทรเกาหลีดีขึ้น ลดความตึงเครียดและร้อนแรงด้านนิวเคลียร์ลงตลอดปีค.ศ. 2018 ดังนั้น นอกจากจะถูกจำกัดด้วยความแตกแยกทางการเมืองภายในแล้ว ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้ ยังถูกจำกัดด้วยอิทธิพลจากสหรัฐฯ ซึ่งต้องสนับสนุนแนวทางสายพิราบ นโยบายผูกมิตรเข้าหาของเกาหลีใต้จึงจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

บทสรุป

บทความนี้นำเสนอวิธีจัดการปัญหามิวเคลียร์เกาหลีเหนือของเกาหลีใต้ผ่านการใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาในยุคสมัยต่าง ๆ ตลอดสองทศวรรษล่าสุด นโยบายนี้เริ่มมาจากนโยบายตะวันตกของประธานาธิบดีคิมแดจุงในปี ค.ศ. 1998 และกลายเป็นนโยบายต้นแบบที่รัฐบาลต่อมานำมาปรับใช้เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีและจัดการปัญหามิวเคลียร์ มีหลักการสำคัญ คือการผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือแบบไม่มีเงื่อนไข ส่งเสริมการร่วมมือ แลกเปลี่ยนกับเกาหลีเหนือ เปิดการเจรจาหรือ สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเกาหลีเหนือ โดยหวังว่าการที่เกาหลีเหนือต้องพึ่งพิงเกาหลีใต้ จะทำให้เกาหลีเหนือรู้สึกอยากเปลี่ยนนโยบายของตนเอง หันมาเป็นมิตรกับเกาหลีใต้และสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น รวมถึงปลดอาวุธนิวเคลียร์ด้วย แม้นโยบายนี้จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีดีขึ้นมาก สถานการณ์นิวเคลียร์สงบมากขึ้น แต่เป็นความสงบเพียงชั่วคราวเท่านั้น และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามิวเคลียร์ได้เด็ดขาด ทั้งนี้เพราะความไม่เห็นพ้องกันในความสำคัญของการใช้นโยบายผูกมิตรเข้าหาระหว่างฝ่ายก้าวหน้าและอนุรักษ์นิยม นโยบายผูกมิตรเข้าหาทำงานได้ราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากกว่าในช่วงที่เกาหลีใต้เป็นรัฐบาลฝ่ายก้าวหน้า เช่น สมัยประธานาธิบดีคิมแดจุง โนมูฮยอน และมุนแจอิน นอกจากนี้ ยังทำงานได้ดีหากได้รับอิทธิพลที่ดีจากประเทศผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ โดยเฉพาะสหรัฐฯ โดยแนวทางจากฝั่งสหรัฐฯ ควรต้องเป็นสายพิราบ เป็นมิตรกับเกาหลีเหนือเช่นเดียวกัน จึงจะช่วยส่งเสริมให้นโยบายผูกมิตรเข้าหาเกาหลีเหนือทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างบรรยากาศที่ดีบนคาบสมุทรเกาหลี เชื้อต่อการนำเกาหลีเหนือเข้าสู่การเจรจาหรือหาข้อยุติปัญหามิวเคลียร์ร่วมกัน ดังที่เคยสามารถทำได้ตลอดปีค.ศ. 2018 หากสามารถรักษาสันติภาพบนคาบสมุทรเกาหลีได้สำเร็จย่อมอยู่ไม่ไกล

บรรณานุกรม

- Baum, A. C. (2018). South Korean Efforts to Counter North Korean Aggression. Retrieved from https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CSDS/assets/trinity_site_paper11.pdf
- BBC News. (2017, July 12). U.S.A. test THAAD system. Retrieved 2019, September 8, from <https://www.bbc.com/thai/international-40578306>
- BBC News. (2018, June 12). Trump Kim summit: US and North Korean leaders hold historic talks. Retrieved 2019, September 7, from <https://www.bbc.com/news/world-asia-44435035>
- Bear, A. d. (2015). From Sunshine to Storm Clouds: An Examination of South Korea's Policy on North Korea. *Michigan state international Law Review*, 23(3), 825-884.
- Boghani, P. (2019, February 28). The U.S. and North Korea On The Brink: A Timeline. Retrieved 2019, September 9, from <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/the-u-s-and-north-korea-on-the-brink-a-timeline/>
- Borger, J. (2017, September 19). Donald Trump Threatens to 'Totally Destroy' North Korea in Un Speech. Retrieved 2019, September 9, from <https://www.theguardian.com/us-news/2017/sep/19/donald-trumpthreatens-totally-destroy-north-korea-un-speech>
- Bower, E. Z. (2011, April 5). Define Engagement. Retrieved 2019, February 4, from <https://www.csis.org/analysis/define-engagement>
- Buzo, A. (2002). *The Making of Modern Korea*. New York: Routledge.
- Chandran, N. (2017, November 28). North Korea boasts it can hit anywhere in the United States with its new missile. Retrieved 2019, September 11, from <https://www.cnn.com/2017/11/28/north-korea-says-new-icbm-was-success-can-reach-all-of-us-mainland.html>
- Choe, S.-H. (2018, April 20). 'We No Longer Need' Nuclear or Missile Tests, North Korean Leader Says. Retrieved 2019, September 11, from <https://www.nytimes.com/2018/04/20/world/asia/kim-jong-un-hotline-korea.html?module=inline>
- Chung, W. S., & Yon, H. M. (1992). *Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula*. Retrieved from https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KR%20KP_920120_JointDeclarationDenuclearizationKoreanPeninsula.pdf
- Council on Foreign Relation. (2018). North Korean Nuclear Negotiations. Retrieved 2019, September 8, from <https://www.cfr.org/timeline/north-korean-nuclear-negotiations>

- Dong-hwan, K. (2018, September 4). South Korea seeks to hold inter-Korean summit Sept. 18-20: reports. Retrieved 2019, September 7, from https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2018/09/103_254994.html
- Gurtov, M. (2013). the Politics of Engagement. Retrieved 2019, January 3, from <http://ovpia.iu.edu/blog/?p=748>
- Govindasamy, G. (2005). *South Korea Engagement of North Korea: Policy of Consideration and Challenges*. Kualalumpur: University of Malaya Press.
- Gwertzman, B. (1984, June 8). U.S. Papers Tell of '53 Policy to Use a bomb in Korea. Retrieved 2019, October 2, from <https://www.nytimes.com/1984/06/08/world/us-papers-tell-of-53-policy-to-use-a-bomb-in-korea.html>
- Inter- Korean summit preparation committee. (2018, May 26). May 2018 Inter-Korean Summit. Retrieved 2019, September 10, from <http://www.korea.net/Government/Current-Affairs/National-Affairs/view?subId=692&affairId=750&articleId=40446>
- Jakštaite, G. (2011). Containment and Engagement as Middle-Range Theories. *Baltics Journal of Law & Politics*, 3(2), 165-196.
- Jordan, M. (1997). Now Kim Governs after Being Jailed by the Dictators He Fought. Retrieved 2019, June 10, from <https://www.washingtonpost.com/wpsrv/inatl/longterm/korea/stories/profile19.htm>
- Kahler, M., & Kastner, S. L. (2006). Strategic Use of Economic Interdependence: Engagement Policies in South Korea, Singapore and Taiwan. *Journal of Peace Research*, 43(5), 1-47.
- Kamiya, F. (1980). The Korean Peninsula after Park Chung Hee. *Asian Survey*, 20(7), 744-753
- Kim, D. J., & Kim, J. I. (2000). South-North Joint Declaration June 15, 2000. Retrieved from https://www.ncnk.org/sites/default/files/content/resources/publications/South-North_Joint_Dec_2000.pdf
- Kim, H.-k. (2012). South Korea's Sunshine Policy, Reciprocity and Nationhood. *Perspectives on Global Development and Technology*, 11(1), 99-111.
- Kim, J. U., & Moon, J. I. (2018, September 11). Panmunjom Declaration on Peace, Prosperity and Reunification of the Korean Peninsula. Retrieved 2019, September 10, from http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5478/view.do?seq=319130&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm=
- Kim, Y.-J. (2005). The Nordpolitik as President Rho Tae Woo's New Foreign Policy, 1988-1992. *The Korean Journal of Area Studies*, 23(1), 261-274.

- Klingner, B. (2016, November 1). Growing Threats and Shifting Policies on the Korean Peninsula. Retrieved 2019, August 15, from <http://www.theasanforum.org/growing-threats-and-shifting-policies-on-the-korean-peninsula/>
- Kristensen, H. M., & Norris, R. S. (2017). A history of US nuclear weapons in South Korea. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 73(6), 349.
- Lee, H.-r., & Kim, Y.-j. (1972). The July 4 South-North Joint Communiqué. Retrieved from https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KR%20KP_720704_The%20July%204%20South-North%20Joint%20Communiqu%C3%A9.pdf
- Levin, N. D., & Han, Y.-S. (2002). *Sunshine in Korea: The South Korean Debate over Policies toward North Korea*. Los Angeles: RAND.
- Ministry of Government legislation. (1988). the Constitution of the Republic of Korea. Retrieved from <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/kr/kr061en.pdf>
- Missile Defense Project. (2017, May 25). North Korean Missile Launches & Nuclear Tests: 1984-Present. Retrieved 2019, September 11, from <https://missilethreat.csis.org/north-korea-missile-launches-1984-present/>
- Moon, C.-i. (2012). *The Sunshine Policy: In Defense of Engagement as a Path to Peace in Korea*. Seoul: Yonsei University Press.
- Nam, K. K. (2019). The Moon Jae-in administration's North Korea policy and Korea-US relations. *Asian Education and Development Studies*, 8(1), 59-74.
- Nobel Media AB. (2019). Kim Dae-jung – Biographical. Retrieved 2019, August 5, from <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2000/dae-jung/biographical/>
- Park, K.-A. (2010). Changes in Seoul's North Korean Policy and Implications for Pyongyang's InterKorean Diplomacy. In S. Snyder (Ed.), *New Challenges of North Korean Foreign Policy* (pp. 153-171). New York: Palgrave Macmillan.
- Shin, S. H. (2016). *South Korea's Foreign Policy*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Stevens, M. (2018, March 9). Trump and Kim Jong-Un, and the Names They've Called Each Other. Retrieved 2019, September 9, from <https://www.nytimes.com/2018/03/09/world/asia/trump-kim-jongun.html>
- Straub, D. (2018). Salvaging the Sunshine Policy. *Joint U.S.-Korea Academic Studies*, 29(1), 15-30.
- Thairath. (2017, May 12). Knowing "Moon Jae In" from the son of North Korea Refugees to the President of South Korea. Retrieved 2019, September 3, from <https://www.thairath.co.th/news/foreign/938643>

Tudor, D. (2012). *Korea: The Impossible Country*. Vermont: Tuttle Publishing.

Workpoint News. (2018, February 9). Two Koreas march together with the Unified Flag in 2018 Winter Olympic Open Ceremony. Retrieved 2019, September 5, from <https://workpoint-news.com/2018/02/09/ใช้-ธงรวมชาติ-เดินร่วมก/>

Yonhap. (2013, February 22). Park Calls for 'Stern Punishment' for N. Korean Provocations. Retrieved 2018, May 22, from <https://en.yna.co.kr/view/AEN20130222004951315>