การขาดเอกภาพเป็นปัญหาของอาเซียน*

Lack of unity is ASEAN's problem

มาร์กกุ ซาโลมา (Markku Salomaa)[1]
เอกวิทย์ มณีธร (Ekkawit Maneethorn) (ผู้แปล)[2]
โชติสา ขาวสนิท (Shotisa Cousnit) (ผู้แปล)[3]
ภารดี ปลื้มโกศล (Paradee Plumkoson) (ผู้แปล)[4]
[1]ศาสตราจารย์วุฒิคุณ ดร., มหาวิทยาลัยตุรกู ศูนย์การศึกษาเอเชียตะวันออก
มหาวิทยาลัยฟินแลนด์ตะวันออก
Docent Professor Dr., University of Turku, Centre for East Asian Studies
University of Eastern Finland
[2]รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.,[3] ดร., [4]อาจารย์คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
Assoc.Prof.Sub Lt. Dr., Dr., Lecturer at Department of Laws, Faculty of political science and law
Burapha University
E-mail: shotianne@gmail.com

Received: 20 February 2020
Revised: 9 March 2020
Accepted: 29 March 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีเป้าหมายในการนำเสนอความไร้เอกภาพของอาเซียนในสองประการซึ่งทำให้อาเซียนขาดความสามารถในระดับระหว่างประเทศ และเปิดโอกาสให้กับจีนในการขยายอิทธิพลมายัง

* บทความชิ้นนี้ได้รับการอนุเคราะห์จาก ศาสตราจารย์วุฒิคุณ ดร.มาร์กกุ ซาโลมา มหาวิทยาลัยตุรกู ศูนย์การศึกษาเอเชียตะวันออก และมหาวิทยาลัยฟินแลนด์ตะวันออก เพื่อให้เป็นบทความพิเศษสำหรับวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยเนื้อหาของบทความดังกล่าว เป็นการบรรยายครั้งที่ 5 ในวันศุกร์ที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2561 เวลา 12:15 - 13:00 น. ของรายวิชา ยุทธศาสตร์มหาอำนาจจีนให้คำอธิบายกับวิกฤติการณ์ทะเลจีนตะวันออกและใต้ (Chinese superpower strategy explains East and South China Sea crisis) ซึ่งเป็นรายวิชาที่เรียนแบบเข้มข้น (Intensive Course) ศูนย์การศึกษาเอเชียตะวันออก มหาวิทยาลัยตุรกู ประเทศฟินแลนด์

อาเซียน ประการแรก อาเซียนไม่สามารถตัดสินใจบนพื้นฐานของจุดยืนร่วมกันเพื่อต่อต้านจีนในการการยึดพื้นที่ในทะเล ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐสมาชิกของอาเซียนต้องการพิทักษ์อำนาจอธิปไตยโดยการแสดงจุดยืนและมีบทบาทที่แตกต่าง เนื่องมาจากการขาดเอกภาพของอาเซียน จีนจึงสามารถทำตามทัศนะของชาติตนและไม่สนใจคำประกาศและคำแนะนำของอาเซียน

ประการที่สอง ความขัดแย้งภายในอาเซียนทำให้อาเซียนให้ความสำคัญกับปัญหาของตนเอง ดังนั้นอาเซียนไม่สามารถเป็นแนวร่วมที่มีเอกภาพอย่างมีประสิทธิภาพในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของจีนปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกอาเซียนจำนวนมากคือ วิกฤติผู้อพยพชาวโรฮิงญาซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่พม่าฆ่าล้างเผ่าพันธ์ชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ทางตอนเหนือ แม้ว่ารัฐสมาชิกบางรัฐมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรม แต่ความช่วยเหนือนี้เน้นที่การแก้วิกฤติมากกว่าการแก้ไขที่สาเหตุ อุปสรรคหลักอยู่ที่แนวคิดของพม่าที่ยึดถือหลักอธิปไตยของตนเองและปฏิเสธการเจรจาเกี่ยวกับการให้ความเป็นพลเมืองกับชาวโรฮิงญาว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในประเทศของพม่าอย่างไม่เหมาะสม

คำสำคัญ: การขาดเอกภาพ, ปัญหาของอาเซียน

Abstracts

This article aims to present Asean's disunity in two important respects that makes Asean lack international capability and offers opportunities to China to expand its influence into Asean.First Asean cannot come to decision on common stand to confront China's seizure of territories in the sea.This caused by Asean member states want to conserve their sovereignty by showing their standpoints and playing their roles differently.Due to Asean disunity, .China acts according to its national views and gives no attention to declaration or recommendations by Asean.

Second, tension within Asean makes Asean put a priority on its own problems.Therefore, Asean can not be an effective unified front against expanding Chinese influence.One important problem that affects many member states is Rohingya refugee crisis caused by Burma's anti-Rohingya cleansing in northern Rakhine state. Even though, some member states take part in providing humanitarian assistance but this assistance focus on managing the crisis not getting to the root causes.The main obstacle is Myanmar mindset that holds on its sovereignty and rejects any talks relating to the issue of granting citizenship for Rohingya as undue interference in domestic affairs

Keywords: Lack of unity, ASEAN's problem

CHAPTER 1

ภาพรวมปัญหาการขาดเอกภาพของอาเซียนซึ่งส่งผลต่อบทบาทของอาเซียนในเวทีโลกในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับจีนและสหรัฐอเมริกาในกรณีพิพาททางทะเล

เมื่อจีนและประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) 10 ประเทศกลับมาสานต่อการสนทนาหารือกันอีกเกี่ยวกับทะเลจีนใต้ ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมานั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าจีนได้ประโยชน์จากความแตกแยกของอาเซียน

อาเซียนไม่สามารถหาจุดยืนในการตัดสินใจร่วมกันกรณีการเผชิญหน้ากับจีนที่อ้างกรรมสิทธิ์เข้ายึดครองดินแดนบางแห่ง การขาดความเป็นเอกภาพสร้างโอกาสให้กับจีนอย่างเต็มที่ จีนปฏิบัติการตามความเห็นของชาติตนโดยไม่สนใจคำประกาศหรือข้อเสนอแนะของอาเซียน

ความสามารถของอาเซียนมีไม่ถึงระดับนานาชาติ การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 31 ซึ่งมีขึ้นระหว่างวันที่ 13-14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ที่เมืองแอนเจลิส ในฟิลิปปินส์ โดยมี ประธานาธิบดี โรดรีโก โรอา ดูแตร์เต (Rodrigo Roa Duterte) เป็นเจ้าภาพ แม้ว่าประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นายโดนัลด์ เจ. ทรัมพ์ ได้เข้าร่วมการประชุม การประชุมกลับไปไม่ได้ไกลไปกว่าการมีคำประกาศและข้อเรียกร้องในประเด็นอย่างเช่น การรณรงค์ของประธานาธิบดีดูแตร์เต เพื่อต่อต้านยาเสพติดภายในประเทศ การกวาดล้างชาวโรฮิงญาของพม่าในรัฐยะไข่ทางตอนเหนือหรือการร่วมกันยับยั้งโครงการทดลองขีปนาวุธและอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ

อาเซียนขาดความสามารถในการร่วมกันกำหนดนโยบายและแก้ไขวิกฤติผู้ลี้ภัยและการอพยพของชาวโรฮิงญา สาเหตุส่วนใหญ่มาจากการปะปนทางอารยธรรมในอาเซียน อาเซียนควรจะรวมอารยธรรมพุทธ อิสลาม และคริสต์ แต่กลับเป็นไปไม่ได้ เมื่อปัญหาด้านภูมิรัฐศาสตร์ซับซ้อนขึ้น การจัดการกับปัญหาจึงยุ่งยากมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงแล้วเกินกว่าที่กระบวนการและกลไกการตัดสินใจของอาเซียนจะสามารถรับมือได้ อาเซียนไม่มีองค์กรที่สามารถทำการตัดสินใจดังกล่าว และยังขาดเจตจำนงทางการเมืองร่วมกัน เนื่องจากประเทศสมาชิกต้องการปกปักรักษาอำนาจอธิปไตยของตนเองไว้ แม้ว่า รัฐที่จีนพยายามขยายอิทธิพลมาถึงนั้นจะมีราคาที่ต้องจ่ายสูงเพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยของตนเองก็ตาม ในทางทฤษฎีแล้ว คำประกาศและแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่แห่งการอ้างสิทธิ์จะช่วยบรรเทาความขัดแย้ง แต่ในความเป็นจริง อาจจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามก็ได้

การประชุมสุดยอดรัฐมนตรีต่างประเทศแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชาสิ้นสุดโดยปราศจากข้อสรุปที่ลงตัวในการแก้ปัญหาการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ทางทะเลซึ่งจีนอ้างไว้รวมถึง ประเทศฟิลิปปินส์ เวียดนาม และมาเลเซีย ไต้หวัน และบรูไน ก็ได้อ้างสิทธิดังกล่าวในบางส่วนด้วย รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นางฮิลลารี คลินตัน ผู้เข้าร่วมการเจรจาได้

กดดันให้มีการหารือเกี่ยวกับข้อตกลงแบบพหุภาคีเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียด ซึ่งจีนได้คัดค้านการเคลื่อนไหวนี้ เนื่องจากจีนพอใจกับการเจรจาต่อรองกับแต่ละประเทศเป็นการเฉพาะ

ผู้ที่คร่ำหวอดและคุ้นแคยอยู่กับบทสนทนาภายในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้น ชี้ว่า ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อภิปรายกันว่าการกดดันจีนนั้นทำได้ยากลำบาก ด้วยว่ามีประเทศ อย่างเช่น กัมพูชาที่ต่อต้านขั้นตอนใดใดก็ตามที่จะทำให้จีนลำบากใจ ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งขับเคี่ยวแข่งขันกับจีนด้วยการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ทางทะเลนั้นผลักดันให้อาเซียนใช้แนวทางที่แข็งกร้าวยิ่งขึ้น

อารมณ์ปะทุขึ้นอย่างร้อนแรงจนประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศไม่สามารถตกลงกันว่าว่าจะเขียนแถลงการณ์สรุปให้ออกมาอย่างไรดี ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะออกเมื่อสิ้นสุดการประชุมสุดยอดดังกล่าว และใช้เป็นบันทึกสุดท้ายของเหตุการณ์ เลขาธิการ(ปัจจุบัน เป็นอดีต) นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้กล่าวไว้ในการประชุมสุดยอดที่กรุงเสียมเรียบ (ประเทศกัมพูชา) ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2555 ว่า ความล้มเหลวเช่นนั้น "ไม่เคยมีมาก่อน" ในประวัติศาสตร์ (45 ปี)ของกลุ่มประเทศอาเซียน เหตุการณ์ครั้งนี้จึงเป็นที่น่าผิดหวังอย่างมาก อาเซียนจะต้องเรียนรู้วิธีการสร้างความแข็งแกร่งและการประสานจุดยืนต่างๆ หากต้องการจะขึ้นมามีบทบาทในประชาคมโลก กระนั้น ตามจริงแล้ว อาเซียนจำเป็นต้องจัดการประชุมสุดยอดสามครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2555 ซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับกรณีที่ประเทศไทยมุ่งแก้ปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขาพระวิหาร และในที่สุดกัมพูชาก็ได้ถอนทหารออกมาจากพื้นที่ขัดแย้ง

รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ นางฮิลลารี คลินตัน กล่าว ณ กรุงพนมเปญ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 ว่า การพูดถึงทะเลจีนใต้แสดงถึงความก้าวหน้า เพราะเป็นการชี้ให้เห็นว่าประเทศต่างๆ เต็มใจที่จะหารือปัญหาที่ยุ่งยาก แต่นักวิเคราะห์กล่าวว่า ผลลัพธ์ที่ได้นั้นเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลจีน แดน บลูเมนธอล(Dan Blumenthal) ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเอเชีย (Asian studies) แห่งสถาบันวิสาหกิจอเมริกัน(Asian studies at the American Enterprise Institute, AEI) ซึ่งเป็นถังความคิดแนวอนุรักษ์นิยม ได้กล่าวว่า "เมื่อไหร่ก็ตามที่ประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนขาดจุดยืนร่วมกัน เมื่อนั้นจีนก็ได้ชัยชนะ"

จีนกำลังใช้ภาษาเพื่อกำหนด กฎหมายทางทะเลระหว่างประเทศ ในทะเลจีนตะวันออก และทะเลจีนใต้ขึ้นมาใหม่อย่างเงียบๆ ขณะที่อาเซียน(AEC) ไม่สามารถกำหนดทัศนะของตนได้ หรืออาเซียนยังไม่สามารถมีฉันทามติที่มาจากการตัดสินใจร่วมกันได้เลย เห็นได้ว่า ความเงียบไม่ได้เป็นการแสดงถึงความยินยอมอันใดได้ในเรื่องนี้

อาเซียนไม่ควรปล่อยให้จีน นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการโต้แย้งตามความพอใจของจีน หรือถ้าอาเซียนปล่อยให้จีนใช้คำเหล่านี้อย่างหละหลวมจนสูญเสียความหมายทั้งหมดไป เท่ากับอาเซียนได้ปล่อยให้จีนตั้งสมมติฐานให้กับการอภิปรายโต้แย้งที่จะเกิดขึ้นตามมานั่นเอง ทันทีที่จีนกำหนดข้อสมมติฐาน จีนสามารถพิสูจน์เพื่อยืนยันให้ได้สิ่งที่ตนเองต้องการ สิ่งนี้เราเรียกว่า การเตรียมสนามรบในทางวาทศิลป์ หรือเราจะเรียกว่า สงครามสามแบบ (three warfares) ไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร สำหรับรัฐบาลจีนแล้วก็เป็นการ

รณรงค์ที่ไม่มีที่สิ้นสุด กล่าวตรงๆ ก็คือ การรณรงค์นี้เรียกร้องความเพียรพยายามอย่างไม่ลดละเฉกเช่นเดียวกัน (Foxnews, 2015, Online)

ดังนั้น ภาษาจึงเป็นสมรภูมิของจีน ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล การผ่านโดยสุจริต (innocent passage) อ้างถึง สิทธิของเรือที่จะแล่นผ่านทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง นั่นคือ 12 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง โดยที่เรือต้องไม่ทำสิ่งที่ละเมิดความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง ซึ่งข้อความในสนธิสัญญาดังกล่าวกำหนดว่า ลักษณะของกิจกรรมที่ละเมิดความมั่นคงของรัฐ นั้นก็คือกิจกรรมเฝ้าระวังหรือสอดส่องตรวจตราทางทหาร แต่การผ่านโดยสุจริตเป็นคำที่ไม่เกี่ยวข้องกับพื้นที่นอกทะเลอาณาเขต และเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือ EEZ ของรัฐชายฝั่ง ซึ่ง EEZ นี้ครอบคลุมบริเวณพื้นที่นอกชายฝั่งในระยะ 200 ไปถึง 350 ไมล์ทะเล ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับภูมิศาสตร์ใต้น้ำ ณ ที่นี้ เป็นพื้นที่แห่งเสรีภาพทางทะเล

โฆษกของอาเซียนจะต้องหักล้าง การใช้คำว่า การผ่านโดยสุจริต ว่าไม่ถูกต้องในทุกครั้งที่รัฐบาลจีนใช้คำนี้กับ EEZ ถ้าคำนี้แทรกเข้ามาอยู่ในสำนวนภาษาที่ใช้ร่วมกันได้เมื่อใด คำนั้นก็จะหาช่องทางเข้าไปอยู่ในการอภิปรายโต้แย้งทางกฎหมายในเรื่อง EEZ แล้วปล่อยให้จีนกำหนดนิยามให้กับหลักกฎหมายขึ้นมาใหม่ ส่วนสหรัฐอเมริกาจะพ่ายแพ้ในประเด็นที่สำคัญ เครื่องบินทหาร ไม่ได้ไปเที่ยวชมที่นั่น แต่ทำการบุกสืบราชการลับทางทหารอย่างเข้มข้นด้วยการระดมกำลังพลขนาดใหญ่และต่อเนื่องยาวนาน ซึ่งเห็นได้ชัดว่าจีนได้ละเมิดกฎหมายของจีนเอง เช่นเดียวกับรัฐชายฝั่งทั้งหมด จีนมีอำนาจอธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขตและน่านฟ้าของตนเท่านั้น

กฎหมายของจีนไม่ได้ควบคุมการเดินเรือ หรือ อากาศยานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษของอาเซียน มิพักต้องกล่าวถึง เส้นประเก้าเส้นที่ล้อมรอบทะเลจีนใต้ส่วนใหญ่ ที่รัฐบาลจีนกำหนดขึ้นเองโดยไม่มีเหตุผล หากเรือต่างประเทศรุกล้ำเข้ามาจับปลา หรือขุดเจาะน้ำมัน จีนก็จะเก็บหลักฐานไว้เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการฟ้องร้องคดี ภาวะผู้นำของจีนที่ต้องการควบคุมทะเลและน่านฟ้าไม่ได้ทำให้นโยบายของจีนนั้นกลายเป็นกฎหมาย จุดยืนหนึ่งในการสนทนาตามแบบของจีน คือ การอ้างว่า กระนั้นก็ดี สหรัฐอเมริกาก็ไม่อนุญาตให้มีปฏิบัติการเช่นนี้ตามตามชายฝั่งทะเลของแผ่นดินใหญ่ของสหรัฐฯเช่นกัน แต่การกล่าวซ้ำไปซ้ำมาอย่างไม่หยุดหย่อนนั้นไม่ได้ทำให้สิ่งที่พูดกลายเป็นความจริงขึ้นมาได้ ในวันที่ประหวั่นพรั่นพรึงช่วงสงครามเย็น เรือและเครื่องบินของโซเวียต ปฏิบัติการตามชายฝั่งของยุโรปและอเมริกาเหนืออยู่เป็นประจำ ส่วนเรือและอากาศยานของประเทศตะวันตกก็ได้ปฏิบัติการแบบเดียวกันโดยละเมิดสนธิสัญญาวอร์ซอ ชาวอเมริกันและชาวโซเวียตหันมายอมรับความพยายามเช่นนี้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวที่ชอบธรรมในการแข่งขันเชิงยุทธศาสตร์

UNCLOS ไม่ได้ให้สิทธิกับประเทศใดใดในการดำเนินการอย่างเป็นปรปักษ์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ(EEZ) ของประเทศอื่นๆ จุดยืนของสหรัฐอเมริกาที่มองว่าสิ่งที่ตนกำลังทำนั้นมีความชอบธรรมเต็มที่นั้นได้ถูกมองว่าเป็นพวกปากว่าตาขยิบอย่างมาก เนื่องจากกองทัพสหรัฐฯ อาจจะยังคงเป็นมหาอำนาจทางทหารประเทศเดียวที่สามารถปฏิบัติการรวบรวมข้อมูลข่าวสารลับในเชิงรุกอย่างต่อเนื่องยาวนานได้ แต่แนวความคิดนี้จะต้องไม่ปะปนกับ ภาษาทางกฎหมายของความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ตัวอย่างเช่น กระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ นิยาม เจตนาร้าย (hostile intent) ว่าเป็นภัยข่มขู่คุกคามที่ใกล้จะถึงซึ่งจะเป็นอันตรายต่อบ้านเกิดเมืองนอน กองทัพ คนในชาติ หรือทรัพย์สิน

ภัยข่มขู่คุกคามที่ใกล้จะถึง เข้ามาเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่เป็นธรรมดาสามัญ ที่ให้เหตุผลสนับสนุนการแก้ปัญหาด้วยการหันมาใช้อาวุธเพื่อตอบโต้ภยันตรายนั้นๆ ส่วนที่เหลือของผู้ลงนามใน UNCLOS จะต้องท้าทายความพยายามในการให้นิยามความหมายใหม่กับปฏิบัติการทางทหารแบบปกติว่าเป็นการกระทำเสมือนว่าเป็นการทำสงคราม (virtual acts of war)

ตราบเท่าที่ปฏิบัติการของสหรัฐอเมริกา ถูกมองว่ามีลักษณะปากว่าตาขยิบ ความจริงที่ว่าบางประเทศเลือกที่จะไม่ใช้สิทธิพิเศษบางประการซึ่งยอมรับกันในเวทีโลกไม่ได้ทำให้สิทธิพิเศษที่ประเทศบางประเทศใช้ต้องกลายเป็นโมฆะ ถ้าจีนต้องการที่จะใช้ ธรรมเนียมสามัญแบบเดียวกันกับที่สหรัฐฯ ใช้ ก็ต้องปล่อยให้จีนสร้างขีดความสามารถของตนเองแล้วก็เดินหน้าทำตามธรรมเนียมสามัญดังกล่าวไป

กระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินโครงการเสรีภาพของการเดินเรือ (a Freedom of Navigation Program) มาเป็นเวลาสามสิบปีแล้วในปัจจุบัน เรือของสหรัฐฯ จงใจเย้ยหยามการอ้างสิทธิทางทะเลที่ผิดกฎหมาย เช่น การที่ลิเบียอ้างสิทธิ์การเป็นเจ้าของอ่าวซิดรา (Sidra) ทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศยื่นหนังสือประท้วงรัฐบาลที่อ้างสิทธิ์เช่นนั้น

ดังนั้น รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาจึงเป็นผู้นำในการเปิดประวัติการณ์การคัดค้านการอ้างสิทธิ์ดังกล่าว ซึ่งนั่นเป็นการกันไม่ให้ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีน้ำหนักขึ้นจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติระหว่างประเทศและในท้ายที่สุดกลายไปเป็นกฎหมาย รัฐชายฝั่งไม่ค่อยกล่าวถึงเรื่องนี้บ่อยนัก ผลที่ตามมาก็คือแต่ละฝ่ายตกลงที่จะไม่เห็นด้วยและก็เดินหน้ากันต่อไป

แต่เมื่อประเทศมหาอำนาจหลักยื่นข้อเรียกร้องที่อยู่เหนือกฎหมายแล้วแสดงกำลังอำนาจสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนเอง นั่นก็ถึงเวลาแล้ว ที่มิตรประเทศผู้เดินเรือ จะรวมพลังกันมากขึ้นเพื่อปกป้องเสรีภาพในท้องทะเล มิฉะนั้นแล้ว หลักการอาจจะเสื่อมสลายไปตามกาลเวลา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) เป็นอนุสัญญาที่ไม่คลุมเครือ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) ยึดถือ แนวความคิดเรื่อง การผ่านโดยสุจริต ในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นตัวกำหนดเนื้อหาของแนวทางปฏิบัติการผ่าน จะเป็นไปโดยสุจริต เมื่อการผ่านนั้นไม่ไปกระทบต่อ ความสงบ ระเบียบอันดี หรือ ความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง เรือที่ผ่านโดยสุจริตอาจจะเข้าไปใน ทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วโดยไม่หยุดและไม่ทอดสมอ เว้นแต่กรณีสุดวิสัย

กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ประณามประเทศกัมพูชาว่า เป็นผู้ต่อต้านคัดค้านอย่างไม่หยุดหย่อนในทุกครั้งที่มีการกล่าวถึงพื้นที่พิพาทพื้นที่หนึ่ง จากข้อมูลของสำนักข่าว Associated Press ซึ่งได้อ้างถึงรัฐมนตรีการต่างประเทศของกัมพูชานายฮอ นำฮง (Hor Namhong) ที่กล่าวว่า ความล้มเหลวในการออกแถลงการณ์นั้นตกอยู่กับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด

ความล้มเหลวของอาเซียนเกิดขึ้นมาท่ามกลาง การย้ำเตือนครั้งใหม่จากความพยายามของจีนในการยกระดับการยืนยันสิทธิเหนือทะเลจีนใต้ ซึ่งเชื่อว่ามีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และเป็นแหล่งเส้นทางการค้าที่สำคัญ สถานทูตของจีนในฟิลิปปินส์กล่าวว่า บุคลากรของจีนแล่นเรือรบในน่านน้ำที่มีข้อพิพาทได้สำเร็จ โดยที่ลำเรือได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อย และไม่มีบุคลากรของจีนรายใดที่บาดเจ็บล้มตายเลย

จากนั้น จีนแถลงว่าจะส่งกองเรือประมง จำนวน 30 ลำ ไปยังน่านน้ำใกล้หมู่เกาะสแปรตลีย์ ซึ่งทั้งจีนและฟิลิปปินส์ได้อ้างสิทธิ์ไว้ สำนักข่าวซินหัวของทางการจีนกล่าวว่า เรือจะใช้เวลาในการทำประมงเป็นเวลา 20 วัน นายหยางเจี๋ยฉี (Yang Jiechi) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของจีนได้ตอบโต้ ฟิลิปปินส์ในช่วงการประชุมสุดยอดของจีน สำนักข่าวซินหัว รายงานว่า นายหยาง เรียกร้องให้ฟิลิปปินส์ "เผชิญหน้ากับข้อเท็จจริงอย่างตรงไปตรงมาและไม่สร้างปัญหา"เกี่ยวกับเกาะที่เป็นกรณีพิพาทอีกเกาะหนึ่ง ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่าเกาะปะการังสการ์โบโรห์ (Scarborough Shoal) และเรียกเป็นภาษาจีนว่าเกาะหวงเหยียน (Huangyan)

จิน กังรอง (Jin Canrong) รองคณบดีคณะการศึกษาระหว่างประเทศที่มหาวิทยาลัยเรนมิง ในกรุงปักกิ่ง (the school of international studies at Renmin University) ได้กล่าวว่า จีนสามารถเดินหน้ายืนยันสิทธิ์ทางทะเลได้อย่างรวดเร็วด้วยพลังเสียงสนับสนุนจากมหาชนในประเทศ เขากล่าวว่า "ในระดับยุทธวิธี รัฐบาลจีนจะมีความแข็งขันกว่าเดิม "จีนจะสื่อสารกับสหรัฐอเมริกามากขึ้นและจะแสดงตัวในทะเลจีนใต้มากขึ้น ด้วยการมุ่งขุดเจาะน้ำมันและและส่งเรือไปที่นั่นเพิ่มขึ้น" การบรรลุข้อตกลงนั้นทำได้ยากและสหรัฐฯ ก็มีแนวโน้มที่จะดึงประเทศที่อยู่ข้างจีน เช่น กัมพูชา มาเข้าฝ่ายสหรัฐฯ นายบลูเมนธอล

(Mr. Blumenthal) แห่ง AEI นั้นได้อ้างถึงสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่กัมพูชามีต่อจีนอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมถึงความช่วยเหลือ และการใช้จ่ายในด้านโครงสร้างพื้นฐาน

เขากล่าวว่า "ถ้าจีนจะดึงกัมพูชาให้มาเข้าพวก เราจะต้องทำเท่าที่เราสามารถทำได้เพื่อหยุดยั้งเรื่องนี้"อันที่จริงความล้มเหลวของการเจรจาในกรุงพนมเปญเป็นความล้มเหลวในหลายๆ ด้านสำหรับสหรัฐอเมริกาที่ได้พยายามมานานในการเสริมสร้างให้อาเซียนเป็นกลุ่มประเทศระดับภูมิภาคที่สามารถเป็นแนวร่วมต่อต้านการขยายอิทธิพลของจีน

นางคลินตันประกาศ การระดมทุนใหม่เป็นจำนวน 50 ล้านดอลลาร์ สำหรับโครงการการริเริ่มลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (the Lower Mekong Initiative) ซึ่งเป็นโครงการระยะเวลาสามปีที่ให้การสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิค ไปยังประเทศต่างๆ ที่อยู่ริมแม่น้ำโขง แต่ยังมีนักวิเคราะห์กล่าวอีกว่าการระดมทุนดังกล่าวเป็นไปเพื่อยืนยันบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้

เธอยังได้พบกับประธานาธิบดีเต็ง เส่ง (Thein Sein) ของพม่าในวันก่อนหน้าที่คณะผู้แทนด้านธุรกิจสหรัฐฯ จะมาเยือนประเทศพม่าซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศที่ลึกลับ นางคลินตันให้การรับรองชุดของการปฏิรูปเพื่อประชาธิปไตย ที่ประธานาธิบดีพม่าได้ดำเนินการมากว่าหนึ่งปีแล้ว ซึ่งรัฐบาลนายโอบามาได้กล่าวว่าในที่สุดก็มีการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่สำคัญกับประเทศหลังจากสัญญาว่าจะชะลอมาตรการดังกล่าวเมื่อตอนต้นปี

สำนักข่าว The Associated Press รายงานว่า บริษัท General Electric Co. GE กลายเป็นหนึ่งในบริษัทแห่งแรกๆ ของสหรัฐฯ ที่ขยายกิจการมายังพม่า หลังจากที่นายโอบามาประกาศการลงนามข้อตกลงเพื่อจัดหาเครื่องมือแพทย์ให้โรงพยาบาลสองแห่งในประเทศพม่า

ตามข้อตกลงนี้ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 2 ล้านดอลลาร์ GE จะจัดหาเครื่องเอ็กซเรย์จากบริษัท ท้องถิ่นของสหรัฐ ถึงกระนั้น ผลการประชุมสุดยอดอาเซียนกลับย้อนแย้งกับความพยายามของสหรัฐฯในการเสริมสร้างเอกภาพของอาเซียน ผลที่เกิดขึ้นกลับตรงกันข้ามกับที่สหรัฐฯ ต้องการ หลังจากที่สหรัฐฯ ตอกย้ำการเรียกร้องให้จีนเข้าร่วมกับผู้นำอาเซียนในการเจรจาทะเลจีนใต้ ด้วยว่าประเทศต่างๆ ในอาเซียนขาดเอกภาพเนื่องจากวุ่นวายอยู่กับความขัดแย้งในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ

นายเอียน สตอรีย์ (Ian Storey) นักวิชาการอาวุโสของสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เอเชียศึกษา (the Institute of South-East Asian Studies) ในประเทศสิงคโปร์ ได้กล่าวว่า "สหรัฐฯจะต้องผิดหวังอย่างมากที่อาเซียนไม่สามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกันในเรื่องนี้ แต่แน่นอนว่าพวกเขาไม่สามารถกล่าวเช่นนั้นได้อย่างเปิดเผย" หลังจากได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการกดดันให้ทุกฝ่ายมานั่งร่วมโต๊ะเจรจากัน"

เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2547 จีนได้ดำเนินการฝ่ายเดียว ในการขวางกั้นเรือฟิลิปปินส์ที่พยายามทำการเติมเสบียงให้กับนาวิกโยธินในโขดหินโทมัสที่สอง ในทะเลจีนใต้ นอกจากนี้ความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นระหว่างจีนและมาเลเซียกรณีการค้นหาเที่ยวบิน MH307 ที่หายไปโดยยังไม่มีความคืบหน้า ซึ่งเที่ยวบินนี้มีผู้โดยสารจำนวน 239 ราย และผู้โดยสาร ชาวจีนจำนวน 154 ราย - อาจทำให้บรรยากาศในการประชุมแย่ลง

จาก DOC ถึง COC?

การปรึกษาหารือรอบแรกที่ประเทศจีนในเดือนกันยายน พ.ศ. 2557 นั้นจัดขึ้นโดยคณะทำงานร่วมเพื่อดำเนินการตาม คำแถลงการณ์การดำเนินงานของภาคีในทะเลจีนใต้ (the Declaration on Conduct of Parties in the South China Sea) หรือ DOC และเป็นครั้งแรกที่กลุ่มจัดการหารือเบื้องต้นเกี่ยวกับประมวลแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (a Code of Conduct in the South China Sea) หรือ COC

แม้ว่าการหารือเกี่ยวกับ DOC และ COC จะดำเนินไปพร้อมกัน แต่จีนก็ยืนยันว่าควรให้ความสำคัญกับการนำ DOC ไปปฏิบัติ อาเซียนพอใจกับการหารือเรื่อง DOC และ COC โดยแยกจากกัน โดยมีการยกระดับการหารือเรื่อง COC จากเดิมที่คณะทำงานรับผิดชอบดูแลอยู่ให้เป็นเจ้าหน้าที่ทางการระดับอาวุโสเข้ามามีบทบาทในการทำงานเรื่องนี้

ในการดำเนินการเรื่อง COC นั้น อาเซียนสนับสนุนให้ใช้วิธีการตาม “มาตรการเร่งด่วน” ทันทีที่กำหนดข้อตกลงในประเด็นหนึ่งได้แล้ว ควรดำเนินการตามข้อตกลงทันทีไม่ต้องรอการกำหนดข้อตกลงของ COC ทั้งหมด

อาเซียนต้องการให้ COC มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยส่วนตัวแล้วนักการทูตอาเซียนกล่าวว่าพวกเขาต้องการให้ COC สรุปผลก่อนสิ้นปี พ.ศ. 2558 เมื่อประชาคมความมั่นคงทางการเมืองอาเซียน (AEC) ได้ก่อตั้งขึ้น

อาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาจากจีนอย่างน้อยสองประการในการปฏิบัติการตาม COC ประการแรก แม้ว่า DOC กำหนดให้ฝ่ายต่าง ๆ “ใช้ความอดกลั้นด้วยการละเว้นการทำกิจกรรมที่จะทำให้ข้อพิพาทมีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงขึ้นและส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคง” จีนเปลี่ยนแปลงสถานะของตนเองอย่างต่อเนื่องให้เอื้อต่อการกระทำของจีนแต่ฝ่ายเดียว ดังเช่น ในเดือนพฤศจิกายน จีนประกาศสิทธิพิเศษของตนในการก่อตั้ง เขตแสดงตนเพื่อการป้องกันภัยทางอากาศ เหนือ ทะเลจีนใต้ (an Air Defense Identification Zone) และในเดือนเดียวกัน เจ้าหน้าที่จังหวัดไหหลำประกาศปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ในการทำประมงให้ครอบคลุมถึงเกือบร้อยละ 60 ของทะเลจีนใต้ โดยรวมเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐหลายรัฐที่อ้างสิทธิเหนือน่านน้ำนี้ด้วย ภายใต้กฎข้อบังคับฉบับแก้ไข เรือต่างประเทศจะต้องขออนุญาตล่วงหน้า

ก่อนทำการประมงในพื้นที่แห่งนี้ ในเดือนมกราคมจีนเริ่มการลาดตระเวนเป็นประจำเพื่อบังคับใช้กฎข้อบังคับเหล่านี้ ทางการรายงานการจับกุมเรือประมงต่างประเทศเป็นประจำทุกสัปดาห์ เรือลาดตระเวนชายฝั่งของจีนดำเนินการฝ่ายเดียวเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2557 โดยขวางกั้นเรือของฟิลิปปินส์สองลำที่พยายามทำการเติมเสบียงให้กับนาวิกโยธินใน โขดหินโทมัสที่สอง ในทะเลจีนใต้ ฟิลิปปินส์ถูกบังคับให้เติมเสบียงนาวิกโยธินทางอากาศ การทูตของอาเซียนล้มเหลวในการโน้มน้าวให้จีนมีความอดกลั้นไม่กระทำการดังกล่าว

นอกจากนี้ ความพยายามของอาเซียนในการให้จีนยอมปฏิบัติตามประมวลแนวการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ ยังต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคประการที่สองนั่นคือ การรักษาความเป็นเอกภาพในหมู่ประเทศอาเซียนด้วยกันเองในช่วงระหว่างการเจรจาต่อรอง

ภายใต้ฉากหน้าของอาเซียนที่แสดงเอกภาพทางการทูตในประเด็นทะเลจีนใต้ ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศยังคงมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการดำเนินการตามประมวลแนวการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ ตัวอย่างเช่น ความตึงเครียดทางการเมืองในกรุงพนมเปญอาจส่งผลให้กัมพูชาเดินตามจีนด้วยการเล่นบทที่สร้างความยุ่งยากอีกครั้งในประเด็นทะเลจีนใต้

รัฐบาลนายฮุนเซนเผชิญกับปัญหาการประท้วงต่อต้านขนาดใหญ่อันเนื่องมาจากรัฐบาลนายฮุนเซนนั้นได้เข้าควบคุมการเลือกตั้งในระดับประเทศ จีนแสดงท่าทีออกห่างจากจากนายฮุนเซน บางที หัวหน้าฝ่ายค้าน นายสมรังสี หวังใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเขาได้กล่าวว่า การอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ของจีนนั้นเป็นคำกล่าวอ้างที่ใช้ได้

เวียดนามอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะพาราเซล และต้องการให้หมู่เกาะนี้รวมอยู่ในขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของประมวลแนวปฏิบัติในทะเลจีนใต้ ประเทศสมาชิกอื่นๆ ในอาเซียนมองว่าหมู่เกาะพาราเซลเป็นเรื่องทวิภาคีระหว่างปักกิ่งและฮานอย ขณะที่เวียดนามซึ่งมีจุดยืนที่ตรงข้ามกับฟิลิปปินส์นั้นจัดการป้องกันไม่ให้ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้กระทบต่อความสัมพันธ์แบบทวิภาคีโดยรวมระหว่างเวียดนามกับจีน

มาเลเซียและบรูไนซึ่งเป็นรัฐผู้อ้างสิทธิเหนือดินแดนในทะเลจีนใต้ด้วยนั้น วางท่าทีอย่างรอบคอบให้ไม่โดดเด่นเป็นจุดสนใจ ในเรื่องทะเลจีนใต้ เรือประมงของจีนรุกล้ำเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซียอยู่เสมอ

เรือทหารพลเรือนของจีน (Chinese paramilitary vessels) ซึ่งปัจจุบันได้รับการตั้งชื่อใหม่ว่าหน่วยพิทักษ์ชายฝั่งของจีน the China Coast Guard ซึ่งท้าทายเรือของบริษัทปิโตนาสซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันของรัฐเป็นประจำ ซึ่งให้บริการแท่นขุดเจาะนอกชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) ของมาเลเซีย

CHAPTER 1

ในปี พ.ศ. 2556 และในเดือนมกราคม พ.ศ. 2557 กองเรือรบของกองทัพปลดปล่อยประชาชนของจีน ได้เคลื่อนไปยัง โขดหินเจมส์ซึ่งอยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลทางตะวันออกของมาเลเซียเป็นระยะทาง 80 กิโลเมตรและห่างจากจุดใต้สุดของของเส้นประเก้าเส้นที่จีนอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ โฆษกรัฐบาลมาเลเซียกล่าวว่าไม่ทราบเรื่อง ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้ว่าทางการมาเลเซียจะไม่ทราบเรื่องนี้จริงๆ

เจ้าหน้าที่ของมาเลเซียตระหนักถึงกิจกรรมการประมงที่ผิดกฎหมายของจีนและการยืนยันอธิปไตยของจีนอื่นๆ ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2556 นักการทูตมาเลเซีย ได้บรรยายสรุปสั้นๆ เป็นการส่วนตัวให้กับ นักวิชาการจากถังความคิดอาเซียน (an ASEAN think tank) และบอกพวกเขาว่าภาพถ่ายทางอากาศยืนยันว่ากองเรือรบของกองทัพปลดปล่อยประชาชนของจีนอยู่ใกล้กับโขดหินเจมส์ในปีนี้หลังจากเจ้าหน้าที่มาเลเซียนั้นกล่าวว่าไม่ทราบเรื่องการที่ กองเรือรบของกองทัพปลดปล่อยประชาชนของจีนได้เข้ามาเยือนโขดหินเจมส์

ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมาเลเซียยืนยันว่าได้ตรวจพบกองเรือรบของจีนซึ่ง “หลงเข้าไปในน่านน้ำมาเลเซีย … ตราบใดที่มันเป็นการผ่านอย่างสุจริต สำหรับเราแล้ว ก็ไม่เป็นไร” เจ้าหน้าที่มาเลเซียกล่าวโดยส่วนตัวว่านายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค เป็นผู้กำหนดท่าที่แบบ “ไม่เห็นอะไรไม่รู้อะไร” โดยนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค นั้นคือผู้ควบคุมนโยบายทะเลจีนใต้และระงับข้อความทางการที่เป็นการวิพากษ์จีน

แต่หนึ่งวันหลังจากนายกรัฐมนตรีมาเลเซียปรากฏตัว ในงานแถลงข่าวเรื่องการค้นหาเที่ยวบิน MH307 บทความแสดงความคิดเห็นในสำนักพิมพ์ซินหัว เมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2558 ได้ตั้งข้อสังเกตต่อท่าทีแบบไม่เห็นอะไร ไม่รู้อะไรว่าเป็น “การละเลยหน้าที่ ไม่เช่นนั้นก็เป็นความลังเลที่จะร่วมแบ่งปันข้อมูลอย่างครบถ้วนและเหมาะสมกับเวลา"

ฟิลิปปินส์เป็นเจ้าภาพการประชุมคณะทำงานอาเซียนด้านการอ้างกรรมสิทธิ์ (ASEAN Claimants Working Group) เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ด้วยความพยายามที่จะสร้างฉันทามติในหมู่รัฐที่เกี่ยวข้องที่สุด อย่างไรก็ตาม การที่บรูไนไม่เข้าร่วมประชุม ก็ทำให้อาเซียนขาดฉันทามติ เดือนก่อนหน้านี้บรูไนปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการประชุมย่อยคู่ขนานซึ่งมีผู้เรียกร้องสิทธิอีกสามรัฐเข้าร่วม ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการในประเทศพม่า

ผู้สังเกตการณ์กล่าวว่าแง่บวกประการหนึ่งของการประชุมนั้นคือมาเลเซียมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าเดิมสหรัฐฯ ได้ดำเนินการปูทางไปสู่การเรียกร้องให้มีการหารือระหว่างอาเซียนกับ จีนขึ้นมาอีก โดยสหรัฐฯ มีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นด้วยการผลักดันให้จีนพิจารณาการเรียกร้องสิทธิเหนืออาณาเขตทางทะเลของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

สมาชิกแกนหลักของอาเซียนดูมีความเป็นเอกภาพมากกว่าเดิมในการกดดันจีนให้ยุติการกระทำฝ่ายเดียวที่บ่อนทำลายความมั่นคงในภูมิภาค แต่นโยบายภูมิภาคนิยมและการไม่แทรกแซงระหว่างกันของ

รัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพลังที่ต้านไม่ให้รัฐต่างๆ ในภูมิภาคนี้ใช้มาตรการในการตอบโต้จักรวรรดินิยมของจีนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อาเซียนได้แสดงจุดยืนในการไม่กดดันประเทศสมาชิกในประเด็นปัญหาภายในประเทศ เช่น การละเมิดสิทธิ แต่นโยบายดังกล่าวของอาเซียนได้กลับมาหลอกหลอนอาเซียนเองอีกในกรณีที่รัฐบาลเมียนมาร์ละเมิดสิทธิของชนกลุ่มน้อยชาวโรฮิงญา

ในตอนนี้ ประเทศอาเซียนอื่นๆ อีกสามประเทศ อันได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ต้องต่อสู้กับวิกฤตด้านมนุษยธรรมที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮิงญาและบังคลาเทศหลายพันคนที่ติดอยู่นอกชายฝั่งของประเทศเหล่านี้ การละเลยปัญหาเป็นเวลาหลายปีทำให้โอกาสที่จะนำการทูตมาใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประเทศเมียนมาร์เป็นสิ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้

วิกฤติครั้งนี้เป็นหนึ่งในการทดสอบที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของกลุ่มประเทศ 10 ประเทศนับตั้งแต่สงครามเวียดนาม ไม่ว่าจะเป็นการทดสอบอาเซียนว่าจะสามารถปกป้องชีวิตของแรงงานข้ามชาติได้หรือไม่และในระดับใดที่อาเซียนสามารถเผชิญหน้ากับประเทศสมาชิกของอาเซียนเองได้ในระดับใด ซึ่งในกรณีนี้ คือประเทศเมียนมาร์ เดิมพันของอาเซียนนั้นสูง ตามความสนใจระดับโลก วิกฤติกำลังจะเกิดขึ้นและเป็นไปได้ว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนมากอาจเสียชีวิตหากไม่มีประเทศใดรับพวกเขาเข้าประเทศ

สมาชิกรัฐสภามาเลเซีย นายชาร์ลส์ ซานติเอโก กล่าวว่า “นี่เป็นบททดสอบสำหรับอาเซียน บททดสอบความยั่งยืนของอาเซียน ความชอบธรรมของอาเซียนจะขึ้นอยู่กับแบบทดสอบนี้และขึ้นอยู่กับวิธีการแก้ไข” ซึ่งเขาเป็นประธานกลุ่มผู้ร่างกฎหมายระดับภูมิภาคซึ่งเรียกร้องสิทธิมนุษยชน และเขาได้พูดถึงความจำเป็นในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและผู้อพยพที่ลอยอยู่ในน่านน้ำช่องแคบมะละกา จากเรื่องนี้ทำให้หลักการพื้นฐานของอาเซียนในเรื่องการไม่แทรกแซงกันนั้นได้ปรากฏรอยร้าวขึ้นมาเป็นบางส่วน

การเนรเทศชาวโรฮิงญาเป็นจำนวนมากขึ้น

หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติกล่าวไว้ในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2561 ว่า พล.อ. มินอ้าวหลิง ผู้บัญชาการทหารบกของพม่าและผู้บังคับบัญชาระดับสูงอื่นๆ ควรถูกดำเนินคดีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวมุสลิมโรฮิงญา

หน่วยงานด้านสิทธิ์ ได้ประณามการรณรงค์ด้วยความรุนแรงที่ยาวนานนับปีต่อชาวโรฮิงญานั้นด้วยภาษาที่แข็งกร้าวอย่างที่สุด เช่น กรณีที่หน่วยภารกิจการค้นหาความจริงซึ่งมีสมาชิกจำนวนสามคนทำการประเมินว่ามีผู้เสียชีวิตไม่ต่ำกว่า 10,000 หน่วยงานด้านสิทธิ์ ตราหน้าตัวเลขนี้ว่า "เป็นเพียงการประมาณขั้นต่ำ ซึ่งในความเป็นจริงนั้นมีผู้เสียชีวิตมากกว่านี้" นอกจากนี้ หน่วยงานดังกล่าวยังเสนอให้นำเรื่องการละเมิดสิทธิชาวโรฮิงญาไปยื่นที่ศาลศาลอาญาระหว่างประเทศหรือศาลพิเศษอื่น

CHAPTER 1

เจ้าหน้าที่สหประชาชาติและกลุ่มสิทธิมนุษยชนได้กล่าวในเดือนที่ผ่านมาว่าพบหลักฐานเป็นจำนวนมากขึ้นในเรื่อง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในรัฐยะไข่ของพม่าซึ่งติดกับประเทศบังคลาเทศ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เป็นคำที่แทบจะไม่ได้ใช้นัก และมีความหมายทางกฎหมายที่ชัดเจนแม่นยำซึ่งมีมุ่งชี้ถึงเจตนาของผู้กระทำความผิด

แต่หลังจากรวบรวมภาพถ่ายจากดาวเทียมและการสัมภาษณ์ เหยื่อและพยานจำนวน 875 ราย รวมถึงข้อมูลบัญชีการฆ่าและการข่มขืนเหยื่อจำนวนมาก ผู้สอบสวนได้กล่าวในรายงานว่า เหตุการณ์ในรัฐยะไข่ “มีลักษณะมีความรุนแรง และขอบเขตที่คล้ายกันกับเหตุการณ์ที่มีเจตนาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่เกิดขึ้นในบริบทอื่นๆ”

ที่สำคัญผู้สอบสวนพบว่ามี "การจัดองค์กรในระดับที่มุ่งทำลายล้าง” องค์การสหประชาชาติกล่าวว่าประเทศเมียนมาร์ควรรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาความตึงเครียดทางชาติพันธุ์กับชาวโรฮิงญาเพื่อป้องกันไม่ให้สมาชิกอาเซียนรัฐอื่นๆ ต้องแบกรับภาระและอีกไม่กี่วันต่อมา นับเป็นครั้งแรกที่ ประเทศเมียนมาร์ เสนอความช่วยเหลือในการบรรเทาวิกฤติที่ถูกประมาณมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาว่ามาจากปฏิบัติการจากฝ่ายรัฐบาลต่อชาวโรฮิงญา สื่อทางการของรัฐบาลพม่า อ้างคำแถลงของกระทรวงการต่างประเทศว่ารัฐบาล "ร่วม" แสดงความห่วงใยกับข้อกังวลที่ประชาคมระหว่างประเทศแสดงออกมา และพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อผู้ประสบทุกข์ภัยในทะเล” นั่นเป็นคำกล่าวที่ประนีประนอม มากที่สุดจากรัฐบาลเมียนมาร์ซึ่งถือว่าชาวโรฮิงญาเป็นชาวต่างชาติจากบังคลาเทศซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงและบอกปัดความรับผิดชอบใดใดต่อชาวโรฮิงญา

ชาวโรฮิงญาในประเทศเมียนมาร์ ถูกรังแกมานานหลายปี และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมาเมื่อรัฐบาลเผด็จการทหารที่ปกครองประเทศมานานได้เปิดทางให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแต่เพียงในนาม พวกเขาก็ยิ่งถูกรังแกมากขึ้น

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ชาวโรฮิงญามากกว่า 890,000 รายจากประชากรชาวโรฮิงญาทั้งหมด จำนวน 1 ล้าน 3 แสนรายล้านคนหลบหนีออกนอกประเทศ เมื่อฝูงชนชุมนุมชาวพุทธได้สังหารพวกเขาถึง 280 คน ในช่วงแรกและขับไล่ชาวโรฮิงญาหลายแสนคนจากบ้านเรือนของพวกเขา ผู้พลัดถิ่นเหล่านั้นถูกบังคับให้อยู่ในค่ายพวกเขาไม่สามารถทำงาน ไม่ได้รับการศึกษาที่เพียงพอหรือไม่ได้รับการดูแลทางการแพทย์

ในประเทศไทย ผู้นำได้กล่าวว่าวิกฤติผู้อพยพย้ายถิ่นไม่ใช่ปัญหาของพวกเขา แต่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขจาก “ประเทศต้นทาง” ซึ่งไม่ได้ระบุประเทศใดใดเป็นการเฉพาะเจาะจง ประเทศเมียนมาร์ปฏิเสธที่จะใช้คำว่า “โรฮิงญา” และกล่าวว่ากลุ่มดังกล่าวนั้น อพยพมาจากบังคลาเทศโดยผิดกฎหมาย แม้ว่ากลุ่มนี้อาศัยอยู่ในประเทศเมียนมาร์มาหลายชั่วอายุคนก็ตาม

สถานะของ ชาวโรฮิงยาในประเทศเมียนมาร์ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เมื่อกองทัพปลดปล่อยชาวโรฮิงญา-อาระกัน (Arakan Rohingya Salvation Army) หรือ ARSA) เริ่มปฏิบัติการในรัฐยะไข่ด้วยการ

โจมตีสถานีตำรวจและกองทหาร ในวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560 มีมือปืน 500-600 คน โจมตีเป้าหมาย 30 จุด และโจมตี 60 ครั้ง การโจมตี มีผู้โจมตีถูกยิงเป็นจำนวนรวม 77 คน ส่วนทหารและตำรวจเมียนมาร์ที่ถูกยิงเป็น จำนวนรวม12 นาย ถูกยิง และพลเรือนที่ถูกยิงอีก 44 คน นอกเหนือจากนั้น คนพม่าจำนวน 22 คน ถูกผู้โจมตีจับเป็นตัวประกันด้วย

วันรุ่งขึ้นคณะมนตรีความมั่นคงของเมียนมาร์ นำโดยนางออง ซาน ซูจี ประกาศว่า ARSA มีสถานะเป็นองค์การก่อการร้ายและได้ดำเนินการรณรงค์ต่อต้านการก่อการร้าย ในช่วงเริ่มต้นของปฏิบัติการ ทหารพม่าได้เผาและทำลายหมู่บ้านโรฮิงญา 176 แห่ง (จาก 471 แห่ง)

ชาวโรฮิงญามีมัสยิด 1,272 แห่งในประเทศพม่า การทำลายมัสยิดเกิดขึ้นอย่างไร้ระบบ แต่ในไม่กี่เดือนมีชาวโรฮิงญาจำนวน 6,700 คน ถูกฆ่าตาย ทั้งหมดนี้เริ่มต้นหลังจากเหตุการณ์ที่ชายชาวโรฮิงญาข่มขืนเด็กหญิงชาวพม่า สมาคมสงฆ์ชาวพุทธแห่งชาติมาบาท่า (Ma Ba Tha) เริ่มกล่าวโทษกลุ่มชาวโรฮิงญาอิสลามแบบเหมารวม พม่าประกาศว่าสมาคมสงฆ์ผิดกฎหมาย แต่นั่นก็ไม่ได้หยุดการดำเนินการของสมาคมนี้

อองซานซูจีกล่าวอย่างชัดเจนว่าพม่าจะไม่อนุญาตให้ ARSA ตั้งรัฐของตนเอง ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มในพม่าที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลกลางต่อไป เช่น กองทัพนักสู้คริสเตียนเพื่ออิสรภาพของคะฉิ่น Kachin Independence Army) จำนวน 8,000 คน นักสู้แห่งกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติ Ta'Ang ของรัฐ Shani จำนวน 5,000 คน นักสู้คอมมิวนิสต์ แห่งกองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติพม่า (Myanmar National Democratic Alliance Army) หรือ MNDAA จำนวน 2,000 คน ในภูมิภาคโกแกง (Kokang) และนักสู้แห่งกองทัพอะระกัน AA (Arakan Army)ในรัฐยะไข่ จำนวน 1,500 คน อย่างไรก็ตามพม่าปฏิเสธว่าตนไม่ได้เป็นต้นเหตุของวิกฤตและดูเหมือนไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมการเจรจาระดับภูมิภาคเพื่อแก้ไขปัญหานี้

รัฐบาลพม่าแสดงท่าทีลังเลสงสัยว่าจะเข้าร่วมการประชุมซึ่งจัดโดยประเทศไทย ในวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 หรือไม่ โดยการประชุมนี้รวม 15 ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุฉุกเฉิน

รัฐมนตรีต่างประเทศจากมาเลเซียและอินโดนีเซียซึ่งรับผู้อพยพหลายพันคนจากเรือจำนวนหนึ่งที่มีผู้คนหนาแน่นมาขึ้นฝั่ง แต่ไม่รับเรือลำอื่นๆ นั้นได้จัดหาที่พักพิงชั่วคราวให้กับคนหลายพันคนที่ลอยค้างอยู่ในทะเล นี่นับเป็นความสำเร็จครั้งแรกในการฝ่าวิกฤตมนุษยธรรม

หลังจากการประชุมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศ อินโดนีเซียและไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาเลเซีย นายอานิฟาห์ อามาน (Anifah Aman) ได้กล่าวต่อผู้สื่อข่าวว่า " อินโดนีเซียและมาเลเซียตกลงที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ทำการอพยพอย่างผิดปกติจำนวน 7,000 คนซึ่งอยู่ในทะเลและได้ตกลงกันว่า ที่จะให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่พวกเขาอีกด้วย หากว่ากระบวนการการตั้งถิ่นฐานใหม่และการส่งกลับจะดำเนินการภายในหนึ่งปีโดยชุมชนนานาชาติ"

แต่ผู้เชี่ยวชาญสงสัยว่าประเทศต่างๆ จะพากันวิพากษ์วิจารณ์พม่ามากจนเกินไปในกาลข้างหน้า ซึ่งมีแต่จะเป็นการตอกย้ำชื่อเสียงที่ไร้น้ำยาของอาเซียน ส่วนใหญ่ จุดเน้นเร่งด่วนจะอยู่ที่การบริหารจัดการวิกฤติ โดยไม่ไปถึงต้นเหตุ

ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ นักรัฐศาสตร์และผู้อำนวยการสถาบันความมั่นคงและนานาชาติที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ได้กล่าวว่า “นี่จะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของอาเซียน นี่เป็นภาพสะท้อนอีกภาพหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการขาดความเป็นปึกแผ่นที่มีประสิทธิภาพของอาเซียน”

อาเซียนก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2510 ในฐานะกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น อาเซียนดำเนินการเพียงเล็กน้อยในการจัดการจัดการปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอันกว้างใหญ่ซึ่งมีประชากรจำนวน 600 ล้านคน ในกฎบัตรที่ใช้ในปี พ.ศ. 2550 ประเทศในกลุ่มอาเซียนมุ่งมั่นที่จะรักษากฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน แต่ยืนยันว่าพวกเขาจะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ช่องโหว่ที่นักวิจารณ์กล่าวว่าช่วยให้รัฐสมาชิกกระทำการละเมิดโดยปราศจากผลที่จะติดตามมา

ใน ปี พ.ศ. 2552 กลุ่มเปิดเผยคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน แต่คณะกรรมการนี้ไม่มีอำนาจในการสอบสวนการละเมิดหรือดำเนินคดีต่อผู้ละเมิด บางครั้งสมาชิกอาเซียนวิพากษ์วิจารณ์เมียนมาร์โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในช่วงหลายปีที่เมียนมาร์ปกครองโดยรัฐบาลทหาร

แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วผู้ขอลี้ภัยชาวโรฮิงญาจะไปประเทศอื่นในอาเซียนโดยเฉพาะมาเลเซีย – ประเทศเพื่อนบ้านของประเทศเมียนมาร์ยอมรับการอพยพของผู้ลี้ภัยมานานแล้ว และในเชิงเหน็บแนมเสียดสีในเรื่องแปลกแต่จริงที่การปราบปรามการลักลอบค้ามนุษย์โดยทางการไทย เอื้อให้เกิดวิกฤติโดยเป็นการทำให้กัปตันและผู้ค้ามนุษย์ทิ้งเรือของพวกเขาและปล่อยให้แรงงานข้ามชาติซึ่งแออัดอยู่ในเรือที่มีอาหาร น้ำ เชื้อเพลิงเพียงเล็กน้อย และลอยล่องไปตามกระแสน้ำในมหาสมุทร

ประเทศไทยและมาเลเซียได้ย้ำว่าในขณะที่พวกเขาตระหนักถึงชะตากรรมของผู้ลี้ภัยพวกเขาไม่สามารถรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนหลายพันคน เพราะกลัวว่าการรับเข้ามาเป็นจำนวนมากจะกระตุ้นให้คนอีกมากถาโถมเข้ามากัน มาเลเซียถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าปฏิเสธเรือสองลำซึ่งเต็มไปด้วยผู้คนที่หิวโหย

ประเทศมาเลเซีย มีจำนวนประชากรอยู่ประมาณ 30 ล้านคน และมีผู้ลี้ภัยกว่า 150,000 คนรวมถึงชาวโรฮิงญาจำนวน 45,000 ราย ส่วนใหญ่แทบจะอดมื้อกินมื้อ เพราะพวกเขาไม่มีสถานะทางกฎหมายและไม่สามารถทำงานได้ตามกฎหมาย หลายคนได้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยกับหน่วยงานผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและหวังว่าจะตั้งรกรากในประเทศที่สามเช่นสหรัฐอเมริกา แต่นั่นเป็นความฝันที่มีผู้สมหวังได้น้อยคนนัก

“ คุณคาดหวังอะไรให้เราทำอะไรหรือ พวกเราดีมากกับคนที่บุกข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศของเรา” รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย นายายวัน จูไนดี จาฟาร์ (Wan Junaidi Jafaar) กล่าว “เราปฏิบัติต่อพวกเขาอย่างมีมนุษยธรรม แต่พวกเขาไม่ได้รับอนุญาตให้โถมทะลักเข้ามายังชายฝั่งของประเทศเรา พวกเขาไม่ได้รับการต้อนรับที่นี่” ในขณะที่มีการโต้แย้งถกเถียงที่เต็มไปด้วยอารมณ์อย่าง

เข้มข้นว่า คนบนเรือจะต้องได้รับความช่วยเหลือให้รอดปลอดภัย ประเทศใดที่ทำเช่นนั้นจะต้องจัดการกับปัญหาที่ยุ่งยากเช่นสถานะทางกฎหมายของผู้คนบนเรือ และการที่พวกเขาพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐบาล นายฐิตินันท์กล่าวว่าการกำหนดกรอบแนวทางในการจัดตั้งเขตประสานงาน เพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าวนั้นจะต้องใช้เวลาและคาดจะประสบความสำเร็จหากว่ามีการสนับสนุนทางการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น

เมียนมาร์ไม่น่าจะตอบสนองต่อแรงกดดันของอาเซียนใดๆ ในขณะนี้ เพราะพม่ามุ่งไปที่เรื่องภายในและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มกองโจร นายฐิตินันท์ กล่าวว่า “ในตอนนี้การเมืองของเมียนมาร์เป็นเรื่องภายในประเทศไม่ใช่เรื่องระหว่างประเทศ” “การเมืองของเมียนมาร์จะอยู่ในรูปแบบนี้ จนกว่าการเลือกตั้งจะเกิดขึ้น”

รัฐสภาอาเซียนเพื่อสิทธิมนุษยชน (ASEAN Parliamentarians for Human Rights) ซึ่งมีนายซานติ เอโก, นักกฎหมายชาวมาเลเซีย (the Malaysian lawmaker) เป็นประธาน ผู้เรียกร้องให้อาเซียนละทิ้งนโยบายการไม่แทรกแซง และแถลงการณ์ไว้ด้วยว่า รัฐบาลพม่าต้องรับผิดชอบต่อการประหัตประหารชาวโรฮิงญา

นายซานติอาโกเชื่อว่าพม่าจะตอบสนองแรงกดดันจากจีน สหรัฐฯ และนักลงทุนรายใหญ่อื่นๆ ในประเทศมากขึ้น ในด้านนโยบายเกี่ยวกับโรฮิงญา “ปรากฏว่าจนถึงขณะนี้อาเซียนไม่สามารถตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมที่เกี่ยวข้องกับคนในประเทศของตัวเอง” เขากล่าว “แต่เพื่อความเป็นธรรม เรามาดูกันว่าจะเกิดอะไรขึ้นในสองหรือสามวันต่อมา ความกลัวเพียงอย่างเดียวของฉันคือก่อนที่จะตัดสินใจได้ ผู้คนอีกจำนวนมากก็จะตาย” ดังนั้น วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงยาจึงเป็นบททดสอบการเป็นประธานอาเซียนในปี พ.ศ. 2562 ของประเทศไทย

การตอบสนองของกรุงเทพฯ เป็นความพยายามที่จะรักษาสมดุลของพันธกรณีทางด้านนโยบายต่างประเทศที่มีต่ออาเซียน และบรรเทาความกังวลภายในประเทศต่อปัญหามนุษยธรรมชาวโรฮิงญา

ประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ไม่ใช่ผู้ลงนาม ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยปี พ.ศ. 2494 (the 1951 Refugee Convention) (เฉพาะกัมพูชาและฟิลิปปินส์เท่านั้นที่เป็นประเทศผู้ลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว) และประเทศไทยไม่มีกรอบกฎหมายและกรอบการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย ดังนั้น การรับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาในจำนวนที่มากขึ้นจะสร้างความตึงเครียดที่รุนแรงขึ้นในการรับมือกับผู้อพยพผิดกฎหมายในประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยจะเผชิญกับปัญหาดังกล่าว แต่ประเทศไทยนั้นได้กังวลกับชะตากรรมของชาวโรฮิงญามานานแล้ว ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในเวลานั้นและเรียกร้องให้พม่าทำตามขั้นตอนอย่างทันทีเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญา การเรียกร้องของรัฐบาลประเทศไทย สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศในการแสดงถึงความเป็นชาติสองศาสนา (ศาสนาพุทธและอิสลาม) ด้วยการมีความห่วงใยใส่ใจกับสวัสดิการของคนกลุ่มน้อยชาวมุสลิม

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่สามารถแทรกแซงกิจการภายในประเทศของพม่าได้โดยตรง เนื่องจากหลักการอาเซียนในการไม่ก้าวก่ายแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่นๆ อันที่จริง หากไม่มี

การบรรเทาวิกฤตด้านมนุษยธรรมแม้สักชั่วคราว สถานการณ์นั้นก็จะน่าเป็นห่วงไม่เพียง แต่สำหรับมาเลเซีย แต่ยังสำหรับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและอาเซียนด้วย

ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดคือความทุกข์ทรมานอย่างต่อเนื่องของชาวโรฮิงญา มาเลเซียอาจถูกมองว่าไม่มีความเป็นผู้นำในฐานะประธานอาเซียน นอกจากนี้แล้ว ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอาจทำให้เกิดความสงสัยต่อความน่าเชื่อถือของประชาคมอาเซียนหากไม่สามารถให้ทางออกที่เป็นไปได้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชาวชาวโรฮิงญา

วิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญายังท้าทายปัญหาภายในของประเทศไทย ในด้านหนึ่ง การที่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญามีจำนวนเพิ่มขึ้น อาจทำให้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับผู้อพยพผิดกฎหมายในแถบที่มีชาวมุสลิมทางภาคใต้ของประเทศไทยนั้นรุนแรงยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยชี้ว่าปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยอาจเกิดขึ้นตามมา

สถานการณ์ด้านมนุษยธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่บังคลาเทศให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาหลายแสนคนนั้นยังคงย่ำแย่ลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้องค์การสหประชาชาติชี้ว่า วิกฤติครั้งนี้เป็นหนึ่งในวิกฤติผู้ลี้ภัยที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเร็วที่สุดในไม่กี่ปีที่ผ่านมา

นายอังเครจ มาเฮกิก (Andrej Mahecic) โฆษกของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวในงานแถลงข่าวสื่อมวลชน ที่กรุงเจนีวา ว่า "[วิกฤติคือ] การทำให้เกิดความต้องการด้านมนุษยธรรมอย่างมหาศาลในพื้นที่ของบังคลาเทศซึ่งได้รับผลกระทบจากการอพยพของผู้ลี้ภัยก่อนหน้านี้ ซึ่งเป็นการหลั่งไหลเข้ามาเมื่อไม่นานนี้ และบังคลาเทศก็ไม่พร้อมที่จะรับมือกับจำนวนผู้ลี้ภัยที่จะเข้าใหม่อีกเป็นจำนวนมาก"

ตามการประมาณการ มีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา อย่างน้อยเป็นจำนวน 890,000 รายหรืออาจจะมีมากจนถึง 1 ล้านสามแสนรายในท้ายที่สุด ซึ่งหลบหนีการล้างเผ่าพันธุ์และความรุนแรงในรัฐยะไข่ตอนเหนือที่มุ่งจะข้ามชายแดนมายังบังคลาเทศตั้งแต่วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2560

นายมาเฮกิกได้กล่าวว่า "การไปเยือนพื้นที่ในสัปดาห์นี้โดยทีม UNHCR นำโดยผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่เพื่อการดำเนินงาน (Assistant High Commissioner for Operations) นายจอร์จ โอคอธ-ออบโบ (George Okoth-Obbo) พบคนที่ทุกข์ยากจริงและเผชิญกับสภาพที่ยากลำบากเป็นที่สุด ซึ่งเห็นได้จากสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในปัจจุบัน "ทุกๆ วัน ผู้ลี้ภัยยังคงเดินทางมาถึงบริเวณภายนอกค่ายที่กำหนดไว้สองแห่งซึ่งมีจำนวนผู้พักอาศัยอย่างล้นเกินมากอยู่แล้ว ล้นเกินอย่างมีนัยสำคัญและหลายคนได้รับความช่วยเหลือที่มีความหมายเพียงเล็กน้อย

โฆษกของ UNHCR กล่าวว่า หน่วยงานสหประชาชาติได้ตอบสนองต่อสถานการณ์และช่วยเหลือผู้ที่มา แต่เสบียงสิ่งของสะสมที่มีอยู่ภายในประเทศไม่มีแล้ว แต่กำลังรอรับสิ่งของช่วยเหลือที่กำลังมาถึง

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดคือ การช่วยเหลือเด็กๆ จากข้อมูลของกองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) มีผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กอย่างน้อย 240,000 ราย และในกลุ่มเด็กผู้ลี้ภัยนี้ มีประมาณ 36,000 ราย ที่มีอายุน้อยกว่าหนึ่งปี นอกจากนี้ ยังมีหญิงตั้งครรภ์และสตรีที่ให้นมบุตรเป็นจำนวน 52,000 ราย

นายทาริค จาซาเรวิค (Tarik Jasarevic) โฆษกของหน่วยงานสหประชาชาติ ได้กล่าวขึ้นว่าในการช่วยรับมือกับสถานการณ์นี้ องค์การอนามัยโลก (WHO) กำลังเร่งดำเนินการและในวันที่16 กันยายนจะเริ่มการรณรงค์การฉีดวัคซีนโรคโปลิโอและโรคหัดเพื่อครอบคลุมเด็กที่เพิ่งมาถึงจำนวน 150,000 ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 6 เดือนถึง 15 ปี

"ในอีกไม่กี่วันข้างหน้า [เราจะ] แจกจ่ายชุดอุปกรณ์การแพทย์ฉุกเฉินให้ครอบคลุมผู้คนจำนวน 100,000 คน เม็ดทำน้ำให้บริสุทธิ์ 2 ล้านเม็ดและชุดยารักษาอหิวาตกโรคสำหรับ 20,000 คน "เขาได้กล่าวเสริมขึ้น โดยให้ข้อสังเกตว่า หน่วยงานด้านสุขภาพของสหประชาชาติสนับสนุนรัฐบาลบังคลาเทศด้วยเช่นกันในการจัดหาให้มีทีมแพทย์ไปยังถิ่นฐานที่ตั้งขึ้นมาใหม่เอง

นอกจากนี้ โครงการอาหารโลก (The World Food Programme; WFP) ซึ่งเป็นหน่วยงานช่วยเหลือด้านอาหารเร่งด่วนขององค์การสหประชาชาติ ร่วมกับพันธมิตรได้ดำเนินการเพิ่มการตอบสนองส่งมอบแท่งอาหารพลังงานสูง อาหารร้อนๆ และข้าวสารสำหรับการทำอาหารให้กับผู้ลี้ภัยนับหมื่นราย นายมาเฮกิก ยังกล่าวอีกว่าชุมชนชาวบังคลาเทศแสดงความเอื้ออาทรอย่าง "โดดเด่น" ในการต้อนรับผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศและแบ่งปันทรัพยากรกับพวกเขา

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้มาใหม่ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติจึงต้องการกองทุนเพิ่มเติมอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยชีวิต

ในบรรดาหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ UNHCR ได้ยื่นขอเงินช่วยเหลือเบื้องต้นจำนวน 30 ล้านดอลลาร์สำหรับเหตุฉุกเฉิน ดังนั้น การที่มาเลเซียดำเนินการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศต่อวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาด้วย การรับผู้ลี้ภัยเป็นการชั่วคราวโดยให้ที่พักพิงเป็นเวลาหนึ่งปี เป็นมาตรการอุดช่องว่างที่ช่วยให้มาเลเซียสามารถคงความน่าเชื่อถือไว้ได้ มาตรการนี้ยังช่วยลดแรงกดดันภายในประเทศในการช่วยผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและในเวลาเดียวกันก็ลดผลกระทบด้านลบของการมีผู้อพยพชาวโรฮิงญาอยู่ในประเทศ

ชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองอาเซียนหรือไม่ ในท้ายที่สุดแล้ว การเปิดพรมแดนให้กับชาวโรฮิงญาอย่างไม่จำกัดจำนวนคนนั้นไม่ได้ช่วยปรับปรุงสถานการณ์ภายในประเทศของพม่า ในความเป็นจริง การกระทำเช่นนั้น อาจส่งสัญญาณที่ผิดไปยังประเทศเมียนมาร์ซึ่งเบี่ยงเบนปัญหาภายในของตนไปยังประเทศอื่นให้เป็นทางออกที่ยอมรับได้ แทนที่จะเป็นเช่นนั้น มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยกำลังส่งสาส์น

อย่างจริงจังไปยังประเทศเมียนมาร์ว่าการผลักความรับผิดชอบไปให้ประเทศผู้อื่นนั้นขัดกับอุดมคติของประชาคมอาเซียน

อันที่จริง ทางออกที่ยั่งยืนนั้นมาจากการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเมียนมาร์ และได้รับการสนับสนุนจากประชาคมอาเซียนที่ครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งพัฒนามาตรการที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญา ชาวโรฮิงญาเป็นส่วนหนึ่งของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประชาคมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางควรดำเนินการตามคำมั่นสัญญาขององค์กรระดับภูมิภาคที่ ห่วงใยสวัสดิภาพของพลเมือง

ต่อจากนั้น ประเทศสิบเจ็ดประเทศได้ประชุมกัน ณ เมืองหลวงของประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวซึ่ง เรียกว่า 'ปัญหาคนบนเรือ' ในทะเลอันดามันและอ่าวเบงกอล ในบรรดาผู้เข้าร่วมนั้น มีตัวแทนระดับสูงของห้าประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด อันได้แก่ บังคลาเทศ พม่า อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

ความจริงที่ว่าศรีลังกา อินเดียเป็น เช่นเดียวกับประเทศอัฟกานิสถานที่ได้เข้าร่วมเหตุการณ์สำคัญซึ่งตอกย้ำความจริงที่ว่าวิกฤติ 'คนเรือ' วิกฤตการณ์เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องไม่เพียงแต่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ยังรวมถึงอนุทวีปต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

การประชุมได้มีขึ้น เพื่อแก้ไขการหลั่งไหลของผู้อพยพออกจากประเทศพม่าอย่างต่อเนื่องผู้ลี้ภัยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวโรฮิงญาซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยทางศาสนามุสลิมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อย่างเป็นทางการในรัฐยะไข่ของพม่า (รู้จักในชื่อรัฐอาระกันโดยชาวโรฮิงญา) ชาวโรฮิงญานั้นได้รับการปฏิบัติเหมือนว่าเป็น 'พลเมืองชั้นสอง' ที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากการเลือกปฏิบัติทางสังคมการปราบปรามอย่างรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการกีดกันทางการเมือง ชาวโรฮิงญาซึ่งเป็นคนชายขอบจึงได้หนีออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก (Aljazeera, 2015, Online)

นอกจากนี้ชาวโรฮิงญาไม่เพียงเผชิญกับนโยบายปราบปรามจาก รัฐบาลกลาง ที่เข้มงวดเท่านั้น แต่ยังต้องเผชิญกับความรู้สึกต่อต้านมุสลิมอย่างรุนแรงจากนโยบายสาธารณะที่สนับสนุนการยึดมั่นถือมั่นในศาสนาพุทธในพม่าเช่นขบวนการ 969 ซึ่งนำโดยพระภิกษุเถรวาทหัวรุนแรงชื่อ วิราธุ (Wirathu) (Andrew, M., 2013, Online)

ดังนั้น ภูมิภาคดังกล่าวได้เผชิญกับการเคลื่อนไหวอย่างมากของผู้ลี้ภัยหลายหมื่นคน ที่พยายามเข้าประเทศเพื่อนบ้านอย่างผิดกฎหมายรวมทั้งประเทศอื่นที่มีอาณาเขตติดกันทางบกและทางทะเล จากข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศส่วนใหญ่เริ่มลังเลมากขึ้นที่จะยอมรับผู้อพยพเพิ่มเติม ผู้อพยพชาวโรฮิงญาหลายพันคนติดอยู่ในทะเลในสภาพที่ขาดมนุษยธรรมอย่างรุนแรง

นอกจากนี้ การค้นพบหลุมฝังศพจำนวนมากในมาเลเซียและประเทศไทยได้สร้างความตระหนักในระดับนานาชาติเกี่ยวกับ 'ชะตากรรมของชาวโรฮิงญา' นี่เป็นปรากฏการณ์ใหม่เนื่องจากในอดีต ผู้กำหนดนโยบายทั่วโลก เพิกเฉยต่อความเป็นไปและผลกระทบของวิกฤติโรฮิงญา (BBCnews, 2015, Online)

แม้แต่นางอองซานซูจี ผู้เป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยและเป็นผู้ได้รับรางวัลโนเบล ยังไม่ให้ความคิดเห็นใดใดเกี่ยวกับชะตากรรมของชาวโรฮิงญา ซึ่งทำให้ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองต้องประหลาดใจโดยความเงียบเช่นนี้ชวนให้อึดอัดทีเดียว (Penny, G., 2015, Online)

อย่างไรก็ตาม มีตัวแสดงนานาชาติจำนวนมากขึ้นมาร่วมเน้นย้ำถึงสถานการณ์เลวร้ายลงอย่างที่สุดลงของชาวโรฮิงญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ที่เป็นไปในเส้นทางเดินเรือการประชุมครั้งล่าสุดที่กรุงเทพเรื่อง 'การย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมาย' จะมีขึ้นในบริบทของความพยายามเหล่านี้เพื่อปรับปรุงสถานการณ์ของคนที่ไม่เป็นที่ต้องการและถูกลอยแพ

ลักษณะเฉพาะของการประชุม "เรื่องคนบนเรือ" อยู่ที่การสร้างสมดุลให้กับการเสนอมาตรการที่เป็นรูปธรรมที่จะรับมืออย่างจริงจังกับวิกฤติชาวโรฮิงญา ขณะที่พยายามเอาใจเมียนมาร์ไปด้วยในเวลาเดียวกัน

ลักษณะเฉพาะประการหลังนั้น ได้มีผู้เข้าร่วมการประชุมจำนวนมากได้ประกาศขึ้นว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากการชี้นิ้วอย่างเปิดเผยไปหาผู้ที่ผิด จะนำไปสู่การคว่ำบาตรหรือพฤติกรรมการไม่ให้ความร่วมมือของตัวแทนจากประเทศพม่า ให้ระลึกสิ่งนี้ไว้ในใจว่า ภาษาที่ใช้ในระหว่างการสนทนาจะเปิดเผยความเป็นจริงออกมาเอง และก็คุ้มที่จะคอยดูว่าการประชุมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว (Ashayagachat, A., & Jitcharoenkul, P., 2015, Online)

โดยรวมแม้จะมีอุปสรรคและการวิพากษ์วิจารณ์มากมาย แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่าการประชุมเป็นขั้นตอนสำคัญที่มาถูกทิศถูกทางแล้วโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศผู้เข้าร่วมสามารถทำตามสัญญาที่สำคัญหลายๆ สัญญาได้

ประการแรก การประชุมทำให้รัฐของเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พูดคุยกันเกี่ยวกับปัญหาชาวโรฮิงญา นี่ถือเป็นความสำเร็จ เนื่องจากยังไม่เคยมีความร่วมมือที่สำคัญระหว่างอนุภูมิภาคในเอเชียทั้งสองแห่งมาก่อน

ประการที่สอง เป็นครั้งแรกที่รัฐที่เข้าร่วมแลกเปลี่ยนมุมมองของพวกเขาในลักษณะที่ครอบคลุมเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหา 'การอพยพย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมาย' (หมายถึง วิกฤตการณ์ของชาวโรฮิงญา ทั้งนี้ไม่มีการเอ่ยชื่อ) และเพื่อให้อย่างน้อยที่สุดสามารถมีข้อเสนอร่วมเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการโดยทันทีขึ้นมาได้ ดังนั้น แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดวันประชุมในการเจรจารอบถัดไป แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญที่ว่าประเทศที่เข้าร่วม ตกลงที่จะมีบทสนทนากันอีก

ประการที่สามการชุมนุมประสบความสำเร็จโดยมีประเทศผู้บริจาค, โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและญี่ปุ่น ลักษณะการใช้จ่ายเงินนั้นสามารถคาดการณ์ได้ว่าจะใช้จ่ายสำหรับที่พักพิงชั่วคราว อาหารและความต้องการเร่งด่วนอื่นๆ สำหรับผู้ลี้ภัยรวมถึงการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสำหรับผู้ยากไร้ในรัฐยะไข่ของพม่าและเขตบาซาร์ของคอคส์ในบังคลาเทศ (Cox's Bazaar district) อย่างไรก็ตาม จำนวนความช่วยเหลือทางการเงินยังอีกห่างไกลไม่ถึงระดับที่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการ

อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน (the International Organization for Migration; IOM) ร้องขอเงินเป็นจำนวน 26 ล้านดอลลาร์

ประการที่สี่นอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ อีกหลายประการ การเพิ่มประสิทธิภาพในการค้นหาทางทะเลและภารกิจกู้ภัยเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่มีความอ่อนไหว ซึ่งคือ “คนเรือ” ที่ติดอยู่ในทะเลของภูมิภาคนี้นับเป็น ขั้นตอนพิเศษของการให้ช่วยเหลือในทันที (Amy and Kanupriya, 2015, Online)

สหประชาชาติและผู้สังเกตการณ์อื่นๆ พบว่า สถานการณ์ของชาวโรฮิงญาในพม่ายิ่งแย่ลงไปอีก “เมียนมาร์เล็งนโยบายที่มุ่งสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวโรฮิงญา” ซึ่งแน่นอนว่าจะส่งผลให้เกิดความเคลื่อนไหวต่อไปของผู้ย้ายถิ่นฐานและเพิ่มแรงกดดันต่อประเทศผู้รับผู้อพยพ ดังนั้น การสรุปขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อการให้ความช่วยเหลือในทันทีสำหรับผู้ลี้ภัยนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการอยู่รอดของผู้ลี้ภัย

ประการที่ห้า และที่สำคัญที่สุดคือให้พม่าเข้ามามีส่วนร่วม นี่เป็นความท้าทายที่สำคัญมาตั้งแต่การที่ประเทศเป็นแหล่งที่มาและจุดเน้นของวิกฤตการณ์ชาวโรฮิงญา ในอดีตที่ผ่านมา เมียนมาร์ค่อนข้างลังเลที่จะพูดคุยเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาและสกัดกั้นความคิดริเริ่มระดับนานาชาติหลายประการที่มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงสถานการณ์ของชุมชนชาวโรฮิงญา

ดังนั้น จึงสามารถตีความเป็นสัญญาณเชิงบวกว่าอย่างน้อยที่สุด ประเทศเมียนมาร์ก็ได้ปรากฏตัวการมีส่วนร่วมของเมียนมาร์มาพร้อมกับราคาที่ต้องจ่าย ในการยอมรับความต้องการของเมียนมาร์นั้น คือไม่มีการกล่าวคำว่า “โรฮิงญา” เลย ตรงกันข้ามกับคำอย่างเช่น 'ผู้อพยพที่ผิดกฎหมาย' หรือ 'ผู้คนในเรือ' บ่งชี้ว่าวาทศิลป์ในที่ประชุมนั้นมีลักษณะที่เป็นความพยายามในการเลี่ยงการบ่งชี้ที่ชัดเจนว่าผู้คนกลุ่มใดที่ควรจะได้รับความช่วยเหลือ

โดยการกล่าวเช่นนี้ ข้อจำกัดเกี่ยวกับเป้าหมายและความสำเร็จของการประชุมจะเห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดวางไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว ประการแรก ประเทศที่เข้าร่วมขาดความสามารถในการบังคับใช้ข้อตกลงที่มีผลผูกพันในทางปฏิบัติได้ ข้อเสนอแนะของการประชุม เป็นเพียงข้อเสนอที่ไม่ใช่ข้อผูกมัดให้แต่ละรัฐต้องตอบสนองในทันที

เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศที่ได้รับผลกระทบแล้ว เป้าหมายที่ไม่ชัดเจนในการส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ และอย่างน้อยที่สุด ณ เวลานี้มีเพียงแค่ความหวังใฝ่ฝันให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ โดยสิทธิและบริการดังกล่าว มีตัวอย่าง เช่น บ้านพักอาศัย การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

ประการที่สอง ไม่ต้องสงสัยเลยว่าการประชุมเป็นเหตุการณ์สำคัญที่เร่งด่วนและเป็นที่คาดหวังว่าจะให้ผลดีมีแนวโน้มเกี่ยวกับการให้ความสำคัญอันดับหนึ่งในเรื่องการช่วยชีวิต 'ผู้คนบนเรือ' ซึ่งจมอยู่ในความทุกข์ แต่การชุมนุมครั้งนี้กลับล้มเหลว ไม่เพียงแค่ไม่สามารถมีข้อตกลงผูกมัดในระยะสั้นแต่ยังไร้ซึ่งความพยายามที่เป็นสาระสำคัญในการแก้ปัญหาวิกฤติชาวโรฮิงญาในมุมมองระยะยาว

ประการที่สาม การประชุมจะจัดการกับผลที่ตามมาเท่านั้น แต่ไม่ได้แก้ไขความเป็นไปของปัญหา เนื่องจากนโยบายการเอาใจเมียนมาร์ การประชุมล้มเหลวที่จะแก้ไขสาเหตุรากฐานของปัญหา ได้แก่ การกลั่นแกล้งชาวโรฮิงญาในเมียนมาร์

ยังไม่มีการพูดคุยเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานใหม่ของชาวโรฮิงญาในเมียนมาร์ บนพื้นฐานของให้สิทธิการเป็นพลเมืองเต็มรูปแบบสำหรับผู้อพยพ การเจรจาใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการให้สิทธิการเป็นพลเมืองกับโรฮิงญาในเมียนมาร์ ได้รับการปฏิเสธอย่างชัดเจนจากผู้แทนของเมียนมาร์ ว่าเป็นการแทรกแซงอย่างไม่เหมาะสมในกิจการภายในประเทศ

ด้วยเหตุนี้ จึงยังคงมีความลังเลที่จะยอมรับชาวโรฮิงญาอย่างชอบธรรมว่าเป็นคนกลุ่มน้อยอย่างเป็นทางการและให้สิทธิการเป็นพลเมืองเต็มรูปแบบในเมียนมาร์ ดังจะเห็นได้จากการที่เจ้าหน้าที่ของพม่าเรียกชาวโรฮิงญาว่าเป็นชาวเบงกาลิส

อย่างไรก็ตาม บังคลาเทศ ยังไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาว่าเป็นพลเมือง (และชาวโรฮิงญาบอกว่าตนเองมาจากเมียนมาร์) เป็นผลให้ทั้งสองประเทศถือว่าพวกเขาเป็นคนไร้สัญชาติ แม้ว่าชาวโรฮิงญา จะมองว่าเมียนมาร์ผิดต่อพวกเขามากที่สุด สิ่งนี้กำลังได้รับความสำคัญ เนื่องจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคมีปัญหาอุปสรรคอย่างมากในการกำหนดสถานภาพทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับผู้ลี้ภัย

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ นายโวลเกอร์ เทอร์ค (Volker Türk) ผู้ช่วยผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อการป้องกัน แห่ง UNHCR กล่าวขึ้นในที่ประชุมว่า "การให้สิทธิการเป็นพลเมืองเป้าหมายสูงสุด" สำหรับประเทศเมียนมาร์เพื่อจัดการวิกฤติการอพยพย้ายถิ่นในปัจจุบัน ผลของการประชุมคือ 'ไม่มีความก้าวหน้าที่สำคัญ' เกิดขึ้นเลย

อย่างไรก็ตาม การคาดหวัง "ทางแก้ไขปาฏิหาริย์" ทุกชนิดว่าจะมีได้หลังจากการประชุมกันแค่หนึ่งวันนั้นไม่สมจริงเสียเลย หรือตามคำกล่าวของนายโวลเกอร์ เทอร์ค ที่ว่า " คงจะแปลกเกินไป หากจะเสนอแนะขึ้นมาว่าการแก้ปัญหาปรากฏการณ์นี้สามารถทำได้ไม่ยาก" แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจว่าจำเป็นต้องมีกรอบการทำงานระดับภูมิภาคที่มีขอบเขตที่กว้างขวางเพื่อจัดการกับความซับซ้อนของวิกฤติชาวโรฮิงญา (Shamil, S., 2015, Online)

ตามแนวทางนี้ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) เสนอตัวเป็นเวทีอันเยี่ยมยอดเพื่อระดมความพยายามทั้งหลายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ประสิทธิผลของเวทีอาเซียนเกี่ยวกับการแก้ปัญหาวิกฤตของชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นจะมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากปัจจัยต่อไปนี้: ประเทศในกลุ่มอาเซียนแต่ละประเทศ (รู้สึกว่าตน) ได้รับผลกระทบจากวิกฤตินี้แตกต่างกันไป

ผลที่ตามมาคือ เจตจำนงทางการเมืองและผลประโยชน์ของบรรดาประเทศสมาชิกหลายประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาผ่านขั้นตอน/ กลไกที่อาเซียนเสนอ นั้นจะมีอยู่อย่างจำกัด

นอกจากนี้การแก้ปัญหาใดๆ เกี่ยวกับผลที่ตามมาและความเป็นไปของวิกฤติชาวโรฮิงญา วิกฤตการณ์จะส่งผลกระทบอย่างเห็นได้ชัดต่ออธิปไตยของชาติ

สิ่งนี้กำหนดปัจจัยซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งการก่อตั้งดั้งเดิมของอาเซียนที่มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีแล้ว กฎบัตรอาเซียนฉบับใหม่ ปี พ.ศ. 2550 จะอนุญาตให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนเข้ามาแสดงความคิดเห็นแทรกแซงกิจการของรัฐสมาชิกอื่น แม้ว่าจะมี สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ (Treaty of Amity and Cooperation) ปี พ.ศ. 2519 อยู่ก็ตาม

ในทางปฏิบัติ กฎบัตรใหม่นั้นไม่เพียงพอสำหรับให้อาเซียนแก้ไขปัญหาที่ขัดแย้ง แน่นอนกฎบัตรนี้ไม่ได้เสนออะไรใหม่ที่สามารถโน้มน้าวให้ประเทศเมียนมาร์เปลี่ยนนโยบายต่อชาวโรฮิงญา

การเน้นว่าอาเซียนแตกต่างไปจากสหภาพยุโรปนั้นคือสิ่งที่สำคัญ อาเซียนไม่ได้เป็นโครงการทางการเมืองที่รวมองค์กรระดับภูมิภาคเข้าด้วยกันอย่างครอบคลุมเกือบทุกอาณาบริเวณแห่งรัฐและสังคม

นอกจากนี้ ยังมีสิ่งที่ขัดขวางกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน นั่นคือ ภัยคุกคามที่ใกล้เข้ามาซึ่งความขัดแย้งระดับทวิภาคี (เช่น ความขัดแย้งระหว่างประเทศไทย - กัมพูชา) และความไม่สมดุลเกี่ยวกับอำนาจและที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

เราต้องดูแค่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับปากีสถานที่ตึงเครียดซึ่งมีผลให้ความร่วมมือที่สำคัญระดับภูมิภาคผ่านทางสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียใต้ (SAARC) ซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคที่ใกล้ชิดกับอาเซียนนั้นแทบจะไม่คืบหน้าเลย ปรากฏการณ์เหล่านี้อาจมีผลเสียอย่างรุนแรงต่อการหาทางออกที่ยั่งยืนสำหรับวิกฤตการณ์ชาวโรฮิงญา

อย่างไรก็ตาม อาเซียนอาจมีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอนุภูมิภาค ในการส่งเสริมความร่วมมือข้ามชาติ

ความจริงแล้วการประชุมล่าสุดในกรุงเทพได้รับการส่งเสริมเป็นอย่างมากจากการหารือระดับทวิภาคีที่ประสบความสำเร็จระหว่างมาเลเซียและอินโดนีเซียเกี่ยวกับวิธีจัดการกับปัญหาของชาวโรฮิงญาในปัจจุบัน ซึ่งการหารือดังกล่าวสามารถมองได้ว่าเป็นตัวบ่งชี้ถึงความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จในระดับอนุภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะหาทางออกที่ครอบคลุมและยั่งยืนสำหรับวิกฤติโดยรวมถึงผลที่ตามมาและความเป็นไปของวิกฤติด้วยนั้น ทางแก้ไขปัญหาจะต้องให้รัฐในเอเชียใต้เข้าร่วมแก้ไขด้วย

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรระดับภูมิภาคหรือระบอบใหม่ซึ่งทำหน้าที่เป็นเวทีสำหรับการสนทนาระหว่างเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงไม่เพียง แต่มิติทางวัฒนธรรมและมิติทางเศรษฐกิจ แต่รวมถึงมิติการเมืองและมิติทางความมั่นคงด้วย

การพัฒนานโยบายผู้ลี้ภัยข้ามชาติที่เชื่อมโยงกันซึ่งหาได้ยากในเอเชีย (หาได้ยากแม้แต่ในสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน) สามารถใช้เป็นหลักอ้างอิงให้กับความร่วมมือระดับภูมิภาคแบบใหม่ ความร่วมมือระดับภูมิภาคแบบใหม่สำหรับเอเชียใต้นั้นนั้น อาจจะคล้ายกับองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (OSCE) ซึ่งจะมีพื้นฐานความร่วมมือที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นระหว่างพื้นที่ของเอเชียใต้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (และอื่นๆ นอกเหนือจากนี้)

อย่างไรก็ตาม สำคัญที่สถาบันความร่วมมือในลักษณะเช่นนั้นจะเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับองค์กรที่มีอยู่นั่นคือ อาเซียนและ SAARC และจะไม่ใช่การเข้าไปแทนที่สถาบันที่มีอยู่เดิม

ความต้องการคือท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลระดับภูมิภาคในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระบุถึงปัญหาชาวโรฮิงญาที่ยังไม่ได้แก้ไขว่าเป็นโอกาสในการร่วมมือระดับภูมิภาคอย่างสร้างสรรค์ แทนการมองว่าเป็นอุปสรรคในการทำงานร่วมกัน

ดูเหมือนตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเข้าใจว่า จำเป็นต้องมีกรอบการทำงานระดับภูมิภาค (ที่ขยายกว้าง) เพื่อจัดการกับความซับซ้อนของวิกฤติชาวโรฮิงญา

ดังนั้น การประชุมจึงเป็นก้าวย่างที่สำคัญในการมุ่งสู่การปรับโครงสร้างองค์กรของกลไกในการจัดการไม่เพียง แต่กับปัญหาของวิกฤติด้านมนุษยธรรมในปัจจุบันของแรงงานข้ามชาติ แต่สามารถทำหน้าที่เป็นแผนที่นำทางเพื่อรับมือกับความท้าทายในอนาคต

ชาวพุทธหัวรุนแรงในเมียนมาร์ได้ทำการประท้วงต่อต้านแผนการของรัฐบาลที่จะมอบสิทธิความเป็นพลเมืองให้กับสมาชิกของชุมชนมุสลิมโรฮิงญาที่ถูกรังแก

พรรคอาระกันแห่งชาติซึ่งเป็นพรรคที่ครอบงำโดดเด่นในรัฐยะไข่เป็นผู้นำในการประท้วงที่เมืองสิตเทว (Sittwe) ในวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2560

สื่อได้อ้างคำกล่าวของนายอ่อง เต (Aung Htay) ซึ่งเป็นแกนนำจัดการประท้วงว่า "มุสลิมโรฮิงญาหลายพันคนติดอยู่ในเมืองเป็นเวลาเกือบห้าปี เรากำลังประท้วงเพื่อบอกรัฐบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมายความเป็นพลเมืองในปี พ.ศ. 2525 และเราไม่สามารถปล่อยให้รัฐบาลมอบบัตรประจำตัวพลเมืองให้กับแรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย "

รัฐบาลพม่าปฏิเสธที่จะยอมรับมุสลิมโรฮิงญาในฐานะพลเมืองและติดป้ายติดตรากลุ่มนี้ว่าเป็นพวกผู้อพยพที่ "ผิดกฎหมาย"

กลุ่มสิทธิและประเทศหลายประเทศได้ท้าทายการเรียกร้องเช่นนั้น โดยอ้างว่าชาวโรฮิงญามีรากฐานทางประวัติศาสตร์อยู่ในประเทศพม่า

ชาวโรฮิงญาถูกปฏิเสธความเป็นพลเมืองของประเทศพม่านับเนื่องมาจากกฎหมายสัญชาติใหม่ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 2525 และมีการโจมตีชาวมุสลิมจำนวนมากในช่วงปีที่ผ่านมา

CHAPTER 1

รัฐบาลนำกฎหมายการเลือกปฏิบัติมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนการขับไล่พวกเขาออกจากประเทศ และยกเลิกการเป็นพลเมืองของพวกเขา

กฎหมายจำแนกความแตกต่างระหว่างความเป็นพลเมืองสามประเภท ได้แก่ ความเป็นพลเมืองพม่า (citizenship) ความเป็นพลเมืองแบบอาศัยร่วม (associate citizenship) และความเป็นพลเมืองจากการแปลงสัญชาติ (naturalized citizenship)

รายการอ้างอิง

Aljazeera. (2015). *Myanmar signs off controversial pregnancy law*. Retrieved June 20, 2017, from https://www.aljazeera.com/news/2015/05/myanmar-signs-controversial-pregnancy-law-150523125320725.html

Ashayagachat, A., & Jitcharoenkul, P. (2015). *Meeting agrees to help migrants.*Retrieved June 20, 2017, from https://www.bangkokpost.com/thailand/general/577099/meeting-agrees-to-help-migrants

BBCnews. (2015). *Myanmar picks up migrants as Asean agrees to tackle crisis.* Retrieved March 10, 2017, from https://www.bbc.com/news/world-asia-32925815

Foxnews. (2015). *China waging 'Three Warfares' against United States in Asia, Pentagon says.* Retrieved May 10, 2017, from https://www.foxnews.com/politics/china-waging-three-warfares-against-united-states-in-asia-pentagon-says

Penny, G. (2015). *Aung San Suu Kyi's silence on the genocide of Rohingya Muslims is tantamount to complicity.* Retrieved July 15, 2017, from https://www.independent.co.uk/voices/comment/aung-san-suu-kyis-silence-on-the-genocide-of-rohingya-muslims-is-tantamount-to-complicity-10264497.html

Andrew, M. (2013). *Special Report: Myanmar gives official blessing to anti-Muslim monks.* Retrieved January 10, 2017, from https://www.reuters.com/article/us-myanmar-969-specialreport/special-report-myanmar-gives-official-blessing-to-anti-muslim-monks-idUSBRE95Q04720130627 Retrieved July 19, 2017, from https://www.bangkokpost.com/thailand/general/577099/meeting-agrees-to-help-migrants

Shamil, S. (2015). *Myanmar's Rohingya conflict 'more economic than religious'***.** Retrieved May 29, 2017, from https://www.dw.com/en/myanmars-rohingya-conflict-more-economic-than-

Amy, S. L., & Kanupriya, K. (2015). *SE Asia vows to rescue 'boat people'; Myanmar seizes migrant vessel*. Retrieved May 19, 2017, from http://www.reuters.com/article/2015/05/29/us-asia-migrants-us- religious/a-18496206idUSKBN0OE05T20150529