

“พม่า” ปัญหาเก่าสู่ความท้าทายใหม่ของอาเซียน: กรณีศึกษาปัญหาเชื้อชาติและศาสนาของชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ ผลกระทบต่อการปฏิรูปพม่า

บุรเทพ โชครณานุกุล

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

มหาวิทยาลัยมหิดล

burathep.cho@mahidol.ac.th

บทคัดย่อ

อาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมโลก ในเรื่องเอกภาพและความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาเชื้อชาติและศาสนาที่เกิดขึ้นในประเทศพม่า⁽¹⁾ ทำให้อาเซียนถูกมองเป็นเพียงเสือกระดาษ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง เกิดเป็นคำถามสำคัญว่า อาเซียนในปี ค.ศ.2015 จะสามารถร่วมมือกันจัดทำโครงสร้างหรือกลไกที่จะเพิ่มบทบาทและประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงอาเซียนได้หรือไม่ และมากนักน้อยเพียงใด ไม่เช่นนั้นอาเซียนจะกลายเป็นจุดอ่อนของภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเชื้อชาติและศาสนาที่เกิดขึ้นระหว่างชาวพุทธกับชาวมุสลิมโรฮิงญา ในรัฐยะไข่ของพม่า ในปี ค.ศ.2012 นำไปสู่ความไม่สงบและส่งผลให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต และบ้านเรือนได้รับความเสียหาย แม้ว่ารัฐบาลจะได้ประกาศเคอร์ฟิวแต่เหตุการณ์ดังกล่าวกลับยิ่งรุนแรงขึ้น กลายเป็นเหตุจลาจลในเมืองต่าง ๆ และกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมโรฮิงญาในพม่า อีกทั้งยังส่งผลกระทบให้เกิดความไม่พอใจต่อชาวมุสลิมทั่วโลก จนทำให้กลุ่มสิทธิมนุษยชน ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าเร่งหาทางแก้ไขและป้องกันปัญหาอย่างจริงจัง ซึ่งความรุนแรงดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการสร้างประชาธิปไตยในพม่าเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังแสดงถึงความล้มเหลวของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความหลากหลายด้านชาติพันธุ์และศาสนาในประเทศ จนอาจนำไปสู่ความพยายามของชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่ต้องการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง และอาจนำไปสู่การใช้กำลังทางทหารในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวมากกว่าการเจรจา

แม้ว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพม่า จากนโยบายการปฏิรูปประเทศ และท่าทีผ่อนคลายเป็นของรัฐบาล กับบทบาทของ ออง ซาน ซูจี ทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยพม่าในปัจจุบัน เป็นที่มั่นใจต่อประชาคมโลกมากขึ้น แต่เส้นทางการ ปฏิรูปประเทศไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างง่ายดาย แม้การเมืองจะสงบ เสรีภาพและประชาธิปไตยจะเปิดกว้างขึ้น แต่พม่ายังคงประสบปัญหาความขัดแย้งจากกลุ่มชนภายใน ซึ่งมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนา จนกลายเป็นความแตกแยกที่ฝังรากลึก ยากที่จะแก้ไข ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการปฏิรูปประเทศ และส่งผลกระทบต่อเสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงและบทบาทของอาเซียน ดังนั้นการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ควรคำนึงถึงปัญหาเก่าที่อาจจะเกิดขึ้นใหม่ของพม่า เพื่อไม่ให้กลายเป็นผลงานที่ล้มเหลวของประชาคมอาเซียน อย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

[วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 33 ฉบับที่ 1 ปี พศ.2557]

คำสำคัญ: พม่า, ปัญหาเชื้อชาติและศาสนา, ชาวโรฮิงญา, การปฏิรูปพม่า

“Myanmar” Old Problems, New Challenges of ASEAN: Case Study of Ethnic and Religious of Rohingya in Arakan Impact on Reform in Myanmar

Burathep Chockthanakoon

*Institute for Population and Social Research
Mahidol University*

burathep.cho@mahidol.ac.th

ABSTRACT

ASEAN has been criticized by the international community about unity and clarity in resolving the problems in Burma. Which is make ASEAN is seen as a paper tiger, couldn't resolve the problem entirely. There was a major question if ASEAN in 2015 will be cooperated for making structures or mechanism in order to increase the role and performance in resolving the political problems and ASEAN security. Otherwise, ASEAN will become a weakness point of the region. In particular, the issue of ethnic and religious that occurred between Buddhist and Rohingya Muslims in Rakhine State Burma in 2012. Lead to unrest and resulted in the injury, death, and houses have been damaged. Although the government has announced a state of Emergency, but it becomes even more severe, and became the scene of riots in the other cities, also became a conflict between Buddhists and Rohingya Muslims in Burma. The impact caused the offensive to Muslims around the world. Until the Human Rights Watch group urged Burma's government to find solutions and prevent serious problems. It also represents a failure of government to resolve the ethnic and religious diversity in the country. It may lead to the efforts of other minorities to claim the right to govern themselves, and may lead to the use of military force to resolve the problem over the negotiations.

Despite the changes that have occurred in Burma from policy reform, relaxed attitude of their government, and the role of Aung San Suu Kyi leads democratic development in Burma in present day which is reassuring to the community in the world. However, the path to reform has not changed easily. Despite the political peaceful, freedom, and democracy systems will be more receptive, but Burma still experiencing opposition conflict from people inside which has ethnic and religious divisions different become deeply rooted cleavage. It is a key factor impeding reform the country, and impact the political and security pillar of the community and the role of ASEAN. Therefore entering into the ASEAN Community should be reminded of the old problems that may emerge in Burma. In order not to become a failure of the ASEAN Community like it had been in the past.

[Thammasat Journal, Volume 33 No.1, 2014]

Keyword: Myanmar, Ethnic and Religious Problem, Rohingya, Myanmar Reform

บทนำ

นับแต่ก่อตั้งปี ค.ศ.1967 จนถึงปัจจุบัน สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือองค์การอาเซียน (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) ดำรงความเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคมาอย่างยาวนานกว่าสี่ทศวรรษ ในอดีตอาเซียนถูกประชาคมโลกมองว่าเป็นเพียงเวทีการประชุมระหว่างรัฐที่มีโครงสร้างหลวม ๆ หรือไม่อาจแก้ปัญหาข้อพิพาทของประเทศสมาชิกได้อย่างจริงจัง แต่จากระยะเวลาและผลงานนับจากอดีตจนถึงปัจจุบันได้พิสูจน์ให้เห็นว่า อาเซียนเป็นองค์การที่มีความเข้มแข็ง มีบทบาทและความสำคัญต่อประเทศสมาชิกในภูมิภาคอย่างชัดเจน ด้วยจุดเริ่มต้นจากการเป็นสมาคมระหว่างรัฐ จนกลายมาเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและดำเนินงานบนพื้นฐานของการเคารพกติกากฎบัตรอาเซียน 2008

อาเซียนมีเป้าหมายสำคัญในการเป็นประชาคมอาเซียน ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 ซึ่งกำหนดให้อาเซียนเป็นวงสมานฉันท์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มุ่งปฏิสัมพันธ์กับภายนอก มีสันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรือง และสังคมที่เอื้ออาทรต่อกัน ซึ่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ.2007 ผู้นำอาเซียนได้ตกลงเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จในปี ค.ศ.2015 ตามปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดจัดตั้งประชาคมอาเซียน (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) (อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช, 2553, น.2307)

ตลอดเวลาที่ผ่านมาอาเซียนได้พัฒนากลไกเชิงสถาบัน เพื่อปรับตัวรับกระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ประชากร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และได้พัฒนาความร่วมมือกับนานาประเทศที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในภูมิภาค จากกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงทำให้สมาชิกอาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยกันมากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากวิกฤตการเงินในเอเชียปี ค.ศ.1997 ภัยพิบัติสึนามิในเอเชียปี ค.ศ.2004 ฯลฯ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองในเวทีโลกและถ่วงดุลกับประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามของอาเซียนในปัจจุบัน ยังเพิ่มความท้าทายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในพม่า ได้แก่ การปฏิรูปประเทศ การพัฒนาประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในและต่างประเทศ สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทและเสถียรภาพของอาเซียน และเสาหลักทั้ง 3 ด้าน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการเป็นประชาคมอาเซียนอย่างไม่อาจปฏิเสธได้

ประเด็นเรื่องความแตกต่างในมิติเชื้อชาติและศาสนาของกลุ่มชนต่าง ๆ ในพม่าที่มีมาตั้งแต่ความล้มเหลวของสนธิสัญญาปางโหลง ปี ค.ศ.1947 ได้พัฒนากลายเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การใช้กำลังทหารและอาวุธของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชนเชื้อชาติต่าง ๆ ในการจัดการกับปัญหา โดยบทความฉบับนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอประเด็นความขัดแย้งในมิติเชื้อชาติ และศาสนา ซึ่งนับเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของพม่าที่ฝังรากลึกมาตั้งแต่อดีต และปัจจุบันยังได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปประเทศในปัจจุบัน

เมื่อกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในพม่า ย่อมไม่อาจมองข้ามปัญหาเก่าที่สะสมมาจากอดีต ในเรื่องความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนา ซึ่งได้เกิดเหตุความรุนแรงตลอดปี ค.ศ.2012 ได้แก่ เหตุการณ์ความรุนแรงระหว่างชาวพม่าที่นับถือศาสนาพุทธกับชาวพม่าที่นับถือศาสนาอิสลาม (โรฮิงญา) และปัญหาในเรื่องชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มกระเหรี่ยง (สุรียนต์ ปัญญาไว, 2555, น.15) และชนกลุ่มน้อยในรัฐคะฉิ่นที่ต้องการสิทธิในการปกครองตนเองจากรัฐบาลพม่า โดยความขัดแย้งดังกล่าวถือเป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลที่ต้องตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหา บนสภาพสังคมและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างจากอดีต คือ เป็นการแก้ปัญหาที่ต้องคำนึงถึงบทบาทและผลกระทบของประเทศต่อเวทีโลกมากยิ่งขึ้นกว่าที่เคยปฏิบัติในอดีตที่ไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยภายนอกมากนัก จึงนับว่าเป็นความท้าทายครั้งสำคัญของอาเซียน ที่ไม่เพียงแต่ต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในพม่าเท่านั้น แต่ยังต้องรับมือกับองค์กรสากลต่าง ๆ ทั้งด้านศาสนาและองค์กรนอกภาครัฐ (Non-Governmental Organizations: NGOs) ที่พร้อมจะกดดันให้อาเซียนเข้าไปมีบทบาทและกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เป็นเสมือนบทพิสูจน์ครั้งสำคัญของอาเซียนต่อความเชื่อมั่นในเวทีโลกในการบริหารจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพม่า

ความเปลี่ยนแปลงในพม่า

เหตุการณ์ในพม่าได้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของอาเซียนมาโดยตลอด ที่ผ่านมอาเซียนยึดมั่นในหลักไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในพม่าและดำเนินนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive engagement) แต่จากเหตุการณ์ในอดีตของพม่าได้สร้างความกดดันให้กับอาเซียนในเวทีโลกเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตกที่มีแนวทางชัดเจนในการคว่ำบาตรพม่า เป็นผลให้การดำเนินนโยบายและบทบาทของอาเซียนย่อมไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าได้ จากปัจจัยภายนอกดังกล่าวจึงเป็นแรงกดดันให้กับอาเซียนและประเทศสมาชิกในการดำเนินนโยบายและแสดงบทบาทท่าทีต่อพม่ามาโดยตลอด โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อาเซียนมีบทบาทต่อรัฐบาลพม่าหลายรูปแบบ ทั้งมาตรการกดดัน หรือนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (เดลินิวส์, 2550) อีกทั้งบทบาทของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างประเทศไทย เช่น การเสนอจัดทำ Road map เพื่อสร้างประชาธิปไตยและให้เกิดความปรองดองของคนในชาติพม่า ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ปี ค.ศ.2003 (ฝ่ายวิเคราะห์ข่าว สำนักโฆษก, 2546) รวมถึงกระแสกดดันที่รุนแรงจากประเทศมหาอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในพม่า เช่น ในปี ค.ศ.2006 สหรัฐฯ ประกาศไม่เข้าร่วมประชุมกับอาเซียน หากพม่าเป็นเจ้าภาพ ทำให้พม่าต้องสละตำแหน่งประธานอาเซียน รวมถึงการไม่ให้ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ปลอ่ยเงินกู้ให้แก่พม่า ปัจจัยภายนอกดังกล่าวได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในพม่าอย่างชัดเจน กลายเป็นเครื่องจูงใจการพัฒนาพม่าเรื่อยมา จนถึงสมัยประธานาธิบดีโอบามา รัฐบาลสหรัฐฯ ดำเนินนโยบายเสรีนิยมมากขึ้น จึงได้เจรจากับพม่ามากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การเดินทางเยือนพม่าของผู้นำสหรัฐฯ ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.2012 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ผู้นำสูงสุดของสหรัฐฯ เดินทางเยือนพม่า ภายหลังจากที่ทั้งสองประเทศได้ยุติความสัมพันธ์กันเป็นเวลามากกว่า 50 ปี (ปฐวี อินทรอภัยพงษ์, 2556) ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศดีขึ้นตามลำดับ

อีกประการสำคัญ คือ ปัจจัยภายในพม่า ที่ผู้นำประเทศต้องการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน เสรีภาพทางการเมืองของภาคประชาชน ปัญหาเศรษฐกิจและความยากจน และการใช้อำนาจของรัฐบาล เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงภายนอก ทำให้ภายในถูกท้าทายจากประชาชนมากยิ่งขึ้น เป็นผลให้รัฐบาลพม่าต้องปรับตนเองอย่างมากและนำไปสู่การปฏิรูปประเทศ และปรับนโยบายในด้านต่าง ๆ ในท้ายที่สุด ซึ่งนับเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐและกองทัพของพม่า ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเพิ่มมากขึ้น (ประภัสสร เทพชาตรี, 2554, น. 14-30)

ความแตกแยกทางเชื้อชาติและศาสนาในพม่า ผลกระทบระหว่างประเทศ

พม่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางภาษาและชาติพันธุ์ มีภาษาพูดประมาณ 100 ภาษา และมีกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เช่น กะเหรี่ยง คะยา ฉาน คะฉิ่น ฉิ่น อารกัน (ยะไข่) และมอญ โดยมีพม่าจำนวนทั้งสิ้นร้อยละ 68 ในขณะที่ชนกลุ่มน้อยรวมกันได้ร้อยละ 32 จึงทำให้พม่ามีปัญหาเรื่องเอกราชกับชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในการต่อรองสิทธิปกครองตนเอง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2552, น.176) ภายหลังจากจากความล้มเหลวของสนธิสัญญาปางโหลง⁽²⁾ ที่ต้องการให้เกิดแนวทางการอยู่ร่วมกันเป็นประเทศพม่า ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เชื่อว่ารัฐบาลไม่สามารถสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งรัฐบาลกลางยังถ่วงเวลาที่จะให้อำนาจแก่หัวหน้ากลุ่มชาติพันธุ์ในการดูแลประชาชนของตนเอง ส่งผลให้หลายกลุ่มเริ่มก่อตั้งกองกำลังติดอาวุธเพื่อต่อต้านแนวทางการรวมศูนย์อำนาจของทางการพม่า (คัทลียา เหลี่ยมดี, 2555, น.35) ซึ่งกลุ่มสำคัญที่เน้นในการศึกษาครั้งนี้ คือ ชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่

ชาวยะไข่ (อาระกันหรืออะไคน์) ส่วนมากอาศัยอยู่ในรัฐยะไข่ทางตะวันตกของประเทศพม่า แถบเทือกเขาอาระกัน มีประชากรประมาณ 2 ล้านคน เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสายเลือดเดียวกับชาวพม่า มีความคล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรมและการแต่งกาย เป็นชนชาติที่มีความเย่อหยิ่งในตนเอง เนื่องจากในอดีตมีประวัติศาสตร์และอารยธรรมที่ยิ่งใหญ่ คือ อาณาจักรมรคอุ ภาษาพูดของชาวยะไข่ถือเป็นสำเนียงหนึ่งของภาษาพม่า ชาวยะไข่มีความสัมพันธ์และใกล้ชิดกับชาวอินเดียมากกว่าชาวพม่า จึงทำให้มีอุปนิสัยไปทางอินเดีย ทั้งหน้าตาและสีผิว โดยส่วนมากนับถือศาสนาพุทธ แต่ที่นับถือศาสนาอิสลามจะเรียกว่าชาวโรฮิงญา

โดยชาวโรฮิงญานับได้ว่าเป็นชนกลุ่มน้อยทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ นับถือศาสนาอิสลามอพยพมาตั้งถิ่นฐานเพื่อทำการค้าตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 7 ชาวโรฮิงญามีรูปร่างหน้าตาออกไปทางเอเชียใต้หรือแขกเบงกอล กลุ่มชาวโรฮิงญาตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลทหารพม่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แต่กลับถูกปฏิเสธการได้รับสัญชาติและถูกขับไล่ออกนอกประเทศจนก่อให้เกิดปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศใกล้เคียง ได้แก่ ประเทศไทยและบังกลาเทศ ตั้งแต่แรกเริ่ม พม่าเชื่อว่าโรฮิงญาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของพม่า เนื่องจากชาวโรฮิงญาบางส่วนต้องการสร้างรัฐอิสระขึ้นทางอาระกันตอนเหนือ จึงอพยพเข้ามาจากบังกลาเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยในปี ค.ศ.1784 อาณาจักรพม่าขยายอำนาจเข้าครอบครองดินแดนอาระกัน ผู้คนจำนวนมากทั้งพุทธและมุสลิมอพยพหนีภัยสงครามเข้าสู่จิตตะกอง ซึ่งเป็นดินแดนอาณานิคมของอังกฤษ ขณะที่บางส่วนถูกกวาดต้อนไปยังดินแดนพม่าตอนใน ประชากรในดินแดนอาระกันจึงลดจำนวนลง ไร่นาถูกละทิ้ง ดินแดนอาระกันจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรพม่ามาเป็นเวลา 44 ปี (ค.ศ.1784-1828) (Aye Chan, 2005) ช่วงปี ค.ศ.1823-1828

อังกฤษเป็นฝ่ายชนะในสงครามครั้งที่ 1 กับพม่า ทำให้ดินแดนชายฝั่งบริเวณอาระกัน รัฐเนนาเสริม อยู่ภายใต้การปกครองอาณานิคมของอังกฤษ และเมื่อปี ค.ศ.1886 หลังสงครามครั้งที่ 3 ระหว่าง อังกฤษกับพม่าสิ้นสุด พม่าเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม ทำให้ดินแดนพม่าตอนในทั้งหมดเป็นของอังกฤษ ระหว่างนั้นผู้คนจากอินเดียและบังคลาเทศเคลื่อนย้ายเข้าสู่อาระกัน บางส่วนเป็นชาวอาระกันที่อพยพออกไปหลังกองทัพพม่าเข้ายึดครองอาระกัน บางส่วนก็คือชาวบังคลาเทศจากจิตตะกองหรือคนอินเดียจากพื้นที่ใกล้เคียง (U Knin Maung Saw, 1993)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างพม่าและกลุ่มชาวโรฮิงญาแตกแยกมากขึ้น เนื่องจากในช่วงต้นของสงคราม กองกำลังกู้ชาติของพม่าเลือกสนับสนุนกองทัพญี่ปุ่น ขณะที่กองทัพอังกฤษในพม่าซึ่งได้กำลังสนับสนุนจากคนอินเดียและโรฮิงญาเป็นผลให้ชาวพม่าต้องเผชิญกับความทารุณจากกองทัพอังกฤษและพันธมิตร แต่ต่อมาเมื่ออังกฤษประสบความพ่ายแพ้ในช่วงต้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้อังกฤษถอยทัพออกจากพม่าและได้ทั้งชาวอินเดียและชาวโรฮิงญาให้เผชิญกับความรุนแรงจากกองทัพญี่ปุ่นและพันธมิตรที่เป็นกองกำลังกู้ชาติของพม่า ในตอนท้ายของสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อกองทัพญี่ปุ่นเริ่มแพ้สงคราม กองกำลังกู้ชาติของพม่าจึงเปลี่ยนมาให้การสนับสนุนอังกฤษ ชาวอินเดีย และชาวโรฮิงญา

ภายหลังได้รับเอกราชจากอังกฤษ ชาวโรฮิงญาจึงได้รับการรับรองในความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ ในสมัยรัฐบาลของนายอูนและได้รับสิทธิในการเลือกตั้งในปี ค.ศ.1960 แต่ภายหลังการยึดอำนาจของนายพล เน วิน ในปี ค.ศ.1962 ได้ยกเลิกสิทธิต่าง ๆ ของชาวโรฮิงญาและประกาศใช้นโยบายวิधिพม่าสู่สังคมนิยม (Burmese way to socialist) มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ และได้เปลี่ยนชื่อจาก "รัฐอาระกัน" (Arakan) เป็น "รัฐระคาย" (Rahkine) และนำทหารจัดการกับกลุ่มติดอาวุธชาวมุสลิม "มูจาหิด" (Mujahid) ปฏิบัติการดังกล่าวได้ผลักดันให้ชาวมุสลิมอาระกัน ซึ่งส่วนใหญ่คือ ชาวโรฮิงญา กว่า 250,000 คน ต้องอพยพเข้าสู่บังคลาเทศและปากีสถาน หมู่บ้านหลายร้อยแห่งถูกเผา ผู้หญิงถูกข่มขืน และคนหลายพันคนถูกฆ่า ทำให้มีผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลและได้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นของการที่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ทางการพม่ายามขับไล่โรฮิงญา ตามมาด้วยการประกาศใช้กฎหมายสัญชาติฉบับใหม่ ปี ค.ศ.1982 ซึ่งได้กำหนดสิทธิของ 135 กลุ่มชาติพันธุ์แห่งชาติ ซึ่งอยู่มาก่อนปี ค.ศ.1823 โดยใน 135 กลุ่ม ไม่มีกลุ่มชาติพันธุ์โรฮิงญา ทำให้ชาวโรฮิงญาจึงกลายเป็นผู้มีสิทธิอยู่อาศัยชั่วคราวในประเทศพม่าเท่านั้น ตลอดจนนโยบายวิधिพม่าสู่สังคมนิยมได้สร้างความรู้สึกชาตินิยมพม่าพุทธ จนนำไปสู่ความเกลียดชังกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากพม่า นั่นคือกลุ่มโรฮิงญาที่นับถือทั้งศาสนาอิสลาม (ศิววงศ์ สุขทวี, 2556)

จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลทหารพม่าทำให้เกิดปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจแก่บังคลาเทศ กลายเป็นความตึงเครียดระหว่างประเทศทั้งสอง แม้ว่าภายหลังจะมีการเจรจาระหว่างสองประเทศและตัดสินใจให้ผู้อพยพกลับพม่าแต่ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ไม่ยอมเดินทางกลับ อีกทั้งบางส่วนที่เดินทางกลับก็ได้หนีมายังบังคลาเทศอีก ความตึงเครียดระหว่างโรฮิงญาและพม่าได้ขยายตัวมากขึ้นเนื่องจากกองทัพพม่าข้ามชายแดนเข้าไปก่อความมุสลิมโรฮิงญาในบังคลาเทศ และมุสลิมโรฮิงญาในชื่อกลุ่มต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารพม่า ได้ข้ามชายแดนจากบังคลาเทศเข้าไปปล้นในฝั่งพม่า ในที่สุดเลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น บุทรอส บุทรอส กาห์ลี ได้ส่งผู้แทนจาก

สหประชาชาติลงไปแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดสันติภาพ จนนำไปสู่การเจรจาระหว่างสองชาติ และได้ข้อตกลงที่จะส่งผู้อพยพกลับบ้าน

อย่างไรก็ตาม พม่าได้ปฏิเสธที่จะยอมให้ผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติมาเป็นสักขีพยานในความปลอดภัยในการส่งผู้ลี้ภัยกลับ ดังนั้น จึงมีผู้ที่ยินยอมเดินทางกลับไม่มาก และยังคงมีโรฮิงญาที่ตกค้างอยู่ในบังกลาเทศอีกจำนวนมากและส่วนหนึ่งได้เข้าร่วมขบวนการก่อการร้าย “ฮาร์กัต อุล ญิฮาด อิสลาม” หรือ “ฮูจี” (Harkat Ul Jihad Islami: HUJI) พันธมิตรของขบวนการอัล เคดาห์ ซึ่งมี ฟาซรุล ราห์มาน เป็นหัวหน้า หลังจากนักบรโฮิงญาได้ผ่านการฝึกโดยขบวนการฮูจิกี้ถูกส่งไปยังสมรภูมิอัฟกานิสถาน แคชเมียร์ บอสเนียและเซเชเนีย นักบรโฮิงญาเหล่านั้นเมื่อกลับจากสมรภูมิอัฟกานิสถาน ได้ผันตัวเองมาเป็นขบวนการก่อการร้ายโรฮิงญา

เหตุการณ์ความรุนแรงรอบใหม่ที่เกิดขึ้นใน ปี ค.ศ.2012 ในรัฐยะไข่ เป็นการปะทะกันระหว่างกลุ่มชาวพุทธพม่ากับกลุ่มชาวมุสลิมโรฮิงญา โดยเกิดเหตุเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ.2012 ซึ่งต้นเหตุของความรุนแรงเกิดขึ้นโดยชาวโรฮิงญา 3 คน ช่มขึ้นหญิงสาวชาวพุทธ เป็นเหตุให้ชาวพุทธไม่พอใจ และต่อมาวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.2012 ชาวพม่าพุทธได้โจมตีรถบัสที่เชื่อว่ามีผู้ต้องสงสัยทั้ง 3 คนอยู่ในรถ จนเป็นเหตุให้มีชาวโรฮิงญาเสียชีวิต 10 คน นำไปสู่ความโกรธแค้นของทั้งสองฝ่าย ที่ต่างลุกขึ้นต่อสู้เพื่อล้างแค้น (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2555) จนเหตุการณ์กระจายตัวไปยังเมืองต่าง ๆ กลายเป็นเหตุจลาจลในหลายพื้นที่ เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก กลายเป็นการต่อสู้ระหว่างเชื้อชาติครั้งใหญ่ในรอบปี จากเหตุดังกล่าว รัฐบาลพม่าได้ส่งกองกำลังทหารเข้าไปในพื้นที่ เพื่อควบคุมสถานการณ์ และได้มีการประกาศเคอร์ฟิวในหลายเมืองของรัฐยะไข่ ได้แก่ เมืองเมงเปียะ เมืองเมียวอู เมืองมอตอ เมืองบูติดอง เมืองชิดเว เมืองตานต่วย เมืองจ็อกผัว และเมืองยานบย ซึ่งจากเหตุการณ์ปะทะดังกล่าวทำให้ประชาชนเสียชีวิตมากกว่า 90 คน บาดเจ็บอีกหลายร้อยคน และมีผู้ได้รับผลกระทบนับแสนคน บ้านเรือน วัด มัสยิด และโรงเรียนถูกเผาอีกจำนวนมาก (กรุงเทพธุรกิจ, 2555) ต่อมาในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ.2012 ได้เกิดการปะทะกันอีกครั้ง พร้อมทั้งมีกลุ่มนักศึกษาชาวพุทธมากกว่า 800 คน เดินขบวนเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าเคลื่อนย้ายที่พักพิงชาวโรฮิงญาออกจากริมถนนที่ใช้สัญจรไปยังมหาวิทยาลัยในเมืองชิดเว รัฐยะไข่ และพระสงฆ์กว่า 100 รูป ในเมืองย่างกุ้งได้จัดชุมนุมอย่างสงบ เพื่อประท้วงชาวโรฮิงญา (คม ชัด ลึก, 2555)

แม้ว่ารัฐบาลพม่าจะได้มีการประกาศเคอร์ฟิวและส่งกำลังทหารเข้าไปควบคุมสถานการณ์ในหลายพื้นที่ของรัฐยะไข่ แต่ไม่สามารถยุติความขัดแย้งได้ ซึ่งมีนักวิชาการและนักวิเคราะห์ต่างชาติแสดงความเห็นว่า รัฐบาลพม่าล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนาในระยะยาว ไม่สามารถระงับความแตกแยกของคนในชุมชนที่สะสมมาแต่อดีตได้ (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2555) ทำให้ปัญหาดังกล่าวกลายเป็นเงามืดบดบังการปฏิรูปประเทศของพม่า หากวิเคราะห์ในภาคประชาชน พบว่า คนพม่าส่วนใหญ่ยังคงมีความรู้สึกแตกต่าง รังเกียจ และดูถูกชาวโรฮิงญา ดังเห็นได้จากการที่ชาวพม่ายะไข่ได้ปิดล้อมค่ายพักของชาวโรฮิงญาเพื่อไม่ให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เข้าถึง ทำให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องหลบหนีออกนอกประเทศ ซึ่งประเด็นดังกล่าวประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้ร้องขอความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนจากนานาชาติให้แก่ชาว

โรฮิงญา เพื่อเป็นการลดแรงเสียดทานจากประชาคมโลก และไม่ให้แผนในการปฏิรูปประเทศที่กำลังดำเนินต้องหยุดชะงัก

ในขณะเดียวกันเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดแรงกดดันจากประเทศมุสลิม โดยคณะรัฐมนตรีชาวอุตาระเบีย ได้ประณามเหตุการณ์ดังกล่าวว่า

“ขอประณามการล้างเผ่าพันธุ์มุสลิมและการทำร้ายอย่างโหดเหี้ยมต่อชาวมุสลิม โรฮิงญาในพม่า การบังคับให้พวกเขาต้องหนีออกจากถิ่นฐานถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน” (ประชาไทย, 2555)

อีกทั้งกษัตริย์อับดุลลาห์ของซาอุดีอาระเบียและองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of the Islamic Conference: OIC) รวมถึงประเทศมุสลิมอีกหลายประเทศได้ประณามพม่าว่าปล่อยให้เกิดความรุนแรงในประเด็นทางเชื้อชาติและศาสนา ซึ่งนับเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูงและได้เรียกร้องประชาคมนานาชาติจัดหาสิ่งประกันความปลอดภัยและคุณภาพชีวิตเท่าที่จำเป็นและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุสูญเสียชีวิตขึ้นอีกในอนาคต ขณะที่ นายเอกเมเลดิน อิชานิกลู ประธานองค์การความร่วมมืออิสลาม ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่นครเจดดาห์ ประเทศซาอุดีอาระเบีย กล่าวเมื่อวันอาทิตย์ 5 สิงหาคม ค.ศ.2012 ว่า

“จะส่งคณะสังเกตการณ์ของ OIC เข้าไปตรวจสอบการสังหารหมู่ชาวโรฮิงญาในพม่า ทั้งนี้ OIC จะพยายามโน้มน้าวให้รัฐบาลพม่ายอมรับให้คณะค้นหาข้อเท็จจริง” (ประชาไทย, 2555)

ทำให้รัฐบาลพม่าต้องปรับเปลี่ยนท่าทีอย่างเร่งด่วน โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ 27 คน จากหลายสาขา เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว อีกทั้งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ลงมติเอกฉันท์ 193 เสียง รับรองร่างแผนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อย โดยระบุว่าแม้รัฐบาลจะมีความคืบหน้าในการปฏิรูปการเมืองการปกครองและส่งเสริมการปฏิรูปประชาธิปไตย แต่รัฐบาลต้องเร่งหาทางยุติความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมในรัฐยะไข่ และการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในรัฐกะฉิ่น พร้อมทั้งควรให้การรับรองสิทธิมนุษยชนแก่ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งในด้านของสัญชาติและสิทธิในการนับถือศาสนา (The Nation, 2012, pp.11A)

ปัญหาโรฮิงญาไม่เพียงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพภายในพม่าเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน ในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม (พิบัติโพสต์, 2556) โดยเฉพาะประเทศไทยต้องประสบปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮิงญาโดยตลอด โดยข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของไทย รายงานว่าตั้งแต่เดือนมกราคมถึงตุลาคม ค.ศ.2013 มีชาวโรฮิงญาหลบหนีเข้ามายังไทย 2,089 คน หนีการควบคุม 589 คน เสียชีวิตจากการติดเชื้อในกระแสน้ำ 8 คน และยังเหลือในไทยอีกประมาณ 1,400 คน ซึ่งทั้งหมดอยู่ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง บ้านพักเด็ก และครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้ดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน และกระทรวงการต่างประเทศจะเป็นผู้ประสานกับประเทศต้นสังกัดเพื่อส่งกลับถิ่นฐาน (สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์, 2556) อีกทั้งข้อมูลจาก

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดระนอง ระบุว่า ชาวโรฮิงญา เริ่มอพยพเข้าประเทศไทยทางด่านจังหวัดระนองครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.2005 แต่ไม่มีการบันทึกสถิติไว้ ต่อมา ปี ค.ศ.2006 จับกุมได้จำนวน 1,225 คน ปี ค.ศ.2007 จับกุมได้จำนวน 2,763 คน และปี ค.ศ.2008 จับกุมได้จำนวน 4,886 คน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวยังไม่รวมที่สามารถหลบหนีการจับกุม (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2556)

จากการหลบหนีเข้าประเทศของชาวโรฮิงญาส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยในมิติความมั่นคงของประเทศทำให้ไทยต้องเผชิญกับการหลบหนีเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ อีกทั้งสถานะของชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้ามานั้น รัฐบาลไทยได้กำหนดว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ไม่ใช่ในสถานะผู้ลี้ภัยสงคราม ดังนั้นทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถจัดตั้งศูนย์อพยพเพื่อดูแลชาวโรฮิงญาได้ ในประเด็นดังกล่าวทางเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) พ.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร ได้กล่าวไว้ว่า

"แม้ในประเทศต้นทางจะมีการสู้รบหรือการละเมิดสิทธิ แต่ถิ่นฐานของชาวโรฮิงญาไม่ได้มีพรมแดนติดกับไทย ฉะนั้นการช่วยเหลือชาวโรฮิงญาในประเทศไทยจึงไม่ใช่ในสถานะผู้หนีภัยการสู้รบที่จะได้สิทธิในการขอเป็นผู้ลี้ภัย...การดำเนินการเรื่องโรฮิงญาต้องระมัดระวังอย่างมาก เพราะการให้ความช่วยเหลือหากเกินกว่าเหตุ จะกลายเป็นการส่งสัญญาณให้ชาวโรฮิงญาที่ยังเหลือเดินทางเข้าไทยมากขึ้น ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาต่อเนื่องไปอีก" (จิตกร บุชบา, 2556)

อีกทั้ง ยังพบว่า มีชาวโรฮิงญาที่หลบหนีเข้ามาไทยจากบริเวณมาเลเซียมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนใต้ของไทยและประเด็นยาเสพติด โดยในปี ค.ศ.2013 พญ.คุณหญิง พรทิพย์ โรจนสุนันท์ ได้กล่าวไว้ว่า

"ดีเอ็นเอของกลุ่มมุสลิมโรฮิงญากว่า 800 คน ที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายบางรายมีการใช้สารเสพติด...มีข้อน่ากังวลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ในช่วงปี ค.ศ.2009 พบชาวโรฮิงญาที่ถือบัตรสัญชาติมาเลเซียเข้ามาก่อเหตุในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้...จากการตรวจสอบขยายผลถึงที่พักกลุ่มโรฮิงญา ผู้ต้องหา 2 ราย ให้การรับสารภาพว่าเป็นโรฮิงญาที่อพยพมาจากชายแดนด้านแม่สอด แต่มาอาศัยอยู่ที่สุโงโกะ-ลก ต่อมาถูกส่งตัวไปฝึกกับอาร์เคเค และกลับเข้ามาก่อเหตุในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประเด็นนี้จึงน่าเป็นห่วงมาก เพราะขณะนี้รัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ชัดเจนว่าจะแก้ปัญหามุสลิมโรฮิงญาที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างไร..." (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, หมอพรทิพย์" เผยพบ "โรฮิงญา" เชื้อมโยงโจรใต้, 2556)

จากสิ่งดังกล่าว ย่อมเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮิงญา กับ ปัญหาความไม่มั่นคงของไทยได้อย่างชัดเจน อีกทั้งไทยยังต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการดูแลชาวโรฮิงญาตามหลักสิทธิมนุษยชนและขบวนการค้าแรงงานมนุษย์ที่ลักลอบนำเข้าชาวโรฮิงญาเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานกลุ่มภาคอุตสาหกรรมและภาคการประมงที่มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในราคาถูก จึงส่งผลให้เกิดเป็นแรงผลักดันให้นำเข้าแรงงานอย่างผิดกฎหมาย

(เดลินิวส์, 2556) สิ่งเหล่านี้กลายเป็นการสร้างแรงงานผิดกฎหมายในประเทศและส่งผลกระทบต่อมิติ ด้านเศรษฐกิจ

ในมิติด้านสังคม แม้ว่าคนไทยจะมีความเห็นอกเห็นใจและให้การช่วยเหลือชาวโรฮิงญา ทั้งในรูปแบบการบริจาคเงิน อาหารและสิ่งของช่วยเหลือ หรือการที่สำนักจุฬาราชมนตรี ได้เป็นองค์กรหลักในการประสานความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาในด้านต่าง ๆ ก็ตาม (จิตกร บุษบา, 2556) แต่การช่วยเหลือดังกล่าวก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าหรือการแก้ปัญหาปลายเหตุเท่านั้น หากรัฐบาลพม่ายังไม่มีแนวทางการจัดการความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนาของคนในประเทศอย่างเหมาะสม และยังคงดำเนินมาตรการกดขี่และเลือกปฏิบัติต่อชาวโรฮิงญาอย่างไม่เป็นธรรมและเท่าเทียม ปัญหาการเคลื่อนย้ายหรืออพยพของชาวโรฮิงญาก็ไม่มีทางจะแก้ไขได้ อีกทั้ง หากประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในการดูแลปัญหาดังกล่าวและไม่มีแนวทางหรือมาตรการแก้ไข ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญาอย่างจริงจัง สิ่งที่เกิดขึ้นย่อมจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยในอนาคตอันใกล้

รัฐบาลพม่ากับปัญหาเชื้อชาติและศาสนา

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยและความหลากหลายทางเชื้อชาติในพม่ารัฐบาลพม่าได้เข้าขัดเจนต่อประชาคมโลกว่าเป็นปัญหภายในประเทศ แต่ในความเป็นจริงปัญหาดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งในด้านอธิปไตยและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น การต่อสูระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชนต่าง ๆ การอพยพย้ายถิ่นของประชากร (พรพิมล ตรีโชติ, 2542, น. 227-233) โดยปัญหาดังกล่าวเกิดจากความไม่ลงตัวของเชื้อชาติ จึงนับเป็นปัจจัยทางประวัติศาสตร์ของชนชาติพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่มีถิ่นกำเนิด ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งทางด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนา สังคมพม่าในปัจจุบัน พบว่า ประชากรส่วนใหญ่ไม่ยอมรับในความแตกต่างและกีดกันการดำรงอยู่ของกลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนา (ไทยโพสต์, 2557) จึงส่งผลให้กลุ่มดังกล่าวถูกกีดกันทางด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนา อีกทั้งไม่ได้รับการยอมรับและยกย่องอย่างเท่าเทียมเช่นคนพม่าทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและไม่พอใจ

ในอดีตรัฐบาลพม่าแสดงออกต่อประเด็นความแตกต่างดังกล่าวในลักษณะเป็นภัยต่อเอกภาพและความมั่นคงของประเทศ แม้ว่าในระยะหลังท่าทีของรัฐบาลพม่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเปิดรับชนกลุ่มน้อย กลุ่มชนที่มีความแตกต่างทางศาสนา และชาติพันธุ์มากยิ่งขึ้น หรือการแสดงความจริงใจในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและวัฒนธรรมเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชนกลุ่มน้อยให้เท่าเทียมกับชาวพม่า แต่ชนกลุ่มน้อยก็ยังไม่ได้วางใจและเชื่อใจรัฐบาลมากนัก เมื่อมองถึงปัญหาความขัดแย้งในปัจจุบัน จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่ เหตุความรุนแรงระหว่างชาวโรฮิงญาและชาวพม่ามีการนำเสนอประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวในรูปแบบของความแตกต่างทางศาสนา คือ การนำความขัดแย้งของศาสนาพุทธและศาสนาอิสลามเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวสูง อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิดและนำไปสู่การทำสงครามศาสนา (Chadchai, 2555) จึงเป็นประเด็นที่รัฐบาลพม่าต้องระมัดระวัง และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างถูกต้องและตรงจุดตรงประเด็น

อีกทั้งควรคำนึงถึงผลกระทบและปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบด้านเพื่อไม่ให้ปัญหาขยายตัว กลายเป็นความขัดแย้งทางศาสนาหรือสงครามศาสนาระหว่างพุทธกับมุสลิม ไม่เช่นนั้นจะยิ่งทำให้ ปัญหาเดิมวุ่นวายและแก้ไขยากมากยิ่งขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ทางองค์กรมุสลิมสากลและกลุ่มมุสลิมที่ นิยมก่อการร้ายได้จับตามองเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและพร้อมที่จะเข้ามามีบทบาท หากการ แก้ไขปัญหาของรัฐบาลพม่าไม่เป็นไปตามความต้องการ ซึ่งถ้าหากกลุ่มก่อการร้ายเข้ามามีบทบาทต่อ ความขัดแย้งดังกล่าวจะยิ่งทำให้ปัญหาลุกลาม จนท้ายที่สุดอำนาจของรัฐบาลอาจจะไม่สามารถแก้ไข ปัญหาได้

แม้ว่าอดีตที่ผ่านมาพม่าจะมีประวัติศาสตร์ที่เจ็บปวดร่วมกันระหว่างชาวพม่าและชนกลุ่ม น้อย หรือผู้ที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งจากความขัดแย้งนำไปสู่การสู้รบ การใช้ความรุนแรง อันสร้างความเสียหายให้กับทุกฝ่าย ดังนั้น จึงไม่อาจจะเรียกได้ว่ามีฝ่ายใดชนะ หรือฝ่ายใดแพ้ เพราะแท้จริงแล้วทุกคนคือชาวพม่า ผลคือประเทศเป็นฝ่ายแพ้ และปัญหาดังกล่าวได้ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศไม่สามารถเจริญก้าวหน้าได้อย่างที่ควรจะเป็น สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ยังคงต้องการการพัฒนาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง กลับไม่ได้รับการ พัฒนา และที่สำคัญคือ การยอมรับจากประชาคมโลกและเวทีระหว่างประเทศที่กำลังจับตามองความ เปลี่ยนแปลงในพม่าอย่างชื่นชม ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้น ย่อมกระทบต่อเสถียรภาพและ การสร้างประชาธิปไตย นำไปสู่การตัดความช่วยเหลือจากองค์กรสากลหรือประเทศมหาอำนาจ

ซึ่งในประเด็นดังกล่าว พรพิมล ตรีโชติ นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญในประเด็นพม่า ได้วิเคราะห์ ว่าประวัติศาสตร์หรืออดีตพม่าและชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา และ วัฒนธรรม แม้จะมีประสบการณ์ที่เจ็บปวดมาร่วมกัน แต่พวกเขาไม่จำเป็นต้องมีอนาคตที่มืดมัว ร่วมกัน หากทุกฝ่ายสามารถก้าวข้ามความรังเกียจเดียดฉันท์เรื่องเชื้อชาติไปได้และหันมาร่วมมือร่วม ใจพัฒนาประเทศ เชื่อมั่นว่าประชากรทุกคนของพม่าไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใด กลุ่มใด หรือจะมีความ แตกต่างเพียงใด ย่อมจะสามารถมองอนาคตที่สดใสร่วมกันได้อย่างแน่นอน (พรพิมล ตรีโชติ, 2542, น.234-237)

ผลกระทบต่อการปฏิรูปพม่า

นับตั้งแต่การผ่อนคลายเป็นประเทศพม่าของรัฐบาลเต็ง เส่ง ในปี ค.ศ.2011 ส่งผลให้เกิดการ ตื่นตัวทางการเมือง เศรษฐกิจ และกิจกรรมของภาคประชาสังคมในพม่าเป็นอย่างมาก ในด้าน ความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ พม่าได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น มาตรการคว่ำ บาตรทางการค้าและเศรษฐกิจที่กำหนดโดยสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปเริ่มได้รับการผ่อนคลาย จาก เส้นทางปฏิรูปของพม่าทำให้นานาประเทศยอมรับพม่ามากยิ่งขึ้น ในด้านของภายในประเทศ พบว่า กระแสการปฏิรูปประเทศได้รับความสนใจจากประชาชนชาวพม่าเป็นอย่างยิ่ง ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศได้รับความสนใจในสังคมพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการแก้ไขความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และความขัดแย้งทางศาสนา อันเกิดจากสังคมที่มีความ หลากหลายสูงของพม่า ประเด็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้หยิบยกขึ้นเป็นประเด็น เร่งด่วนที่ต้องเร่งแก้ไขเพื่อสร้างความเชื่อมั่นจากประชาคมโลกและไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเส้นทาง การปฏิรูปประเทศที่กำลังดำเนินการ โดยประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้กล่าวในปี ค.ศ.2013 ในระหว่างการ เจริญกับประธานาธิบดีบารัค โอบามา และกล่าวที่มหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์ วอชิงตัน โดยสรุปว่า

“พม่าต้องก้าวไปข้างหน้า ปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมือง การเปลี่ยนถ่ายมักเต็มไปด้วยภัยอันตราย แต่ตนรู้ว่าประเทศชาติและประชาชนต้องการเห็นประชาธิปไตยฝังรากลึก พม่าต้องสร้างเอกภาพใหม่ให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมมากขึ้น การแบ่งแยกและการใช้ความรุนแรงระหว่างเชื้อชาติและศาสนาต้องยุติ ผู้กระทำความผิดทั้งหมดต้องถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมและขอให้นานาชาติสนับสนุนการปฏิรูปพม่าอย่างเต็มที่” (พิมพ์ข่าวต่างประเทศ, 2556)

แม้ว่าคำกล่าวของผู้นำรัฐบาล จะได้แสดงออกถึงมิตรและไมตรีที่มีต่อกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ อย่างจริงใจ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้น รัฐบาลยังคงปฏิเสธที่จะให้สัญญาแก่ชาวมุสลิมโรฮิงญาและยังกล่าวหาว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติแทรกแซงในอธิปไตยของพม่า จากการที่องค์กรดังกล่าวได้มีมติเสนอให้สัญญาแก่ชาวโรฮิงญาที่ไม่มีถิ่นที่อยู่และเรียกร้องให้ชาวพุทธพม่าที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศหยุดใช้ความรุนแรงต่อชาวมุสลิม โดยโฆษกรัฐบาลเยทุด (Ye Htut) กล่าวไว้ว่า

“จะไม่มี การให้สัญญาแก่กลุ่มที่ไม่สมควรจะได้รับภายใต้กฎหมายนี้ ไม่ว่าใครจะกดดันพวกเราอย่างไรก็ตาม และมันเป็นสิทธิในอธิปไตยของเรา” (ASTV ผู้จัดการออนไลน์, 2556)

ประเด็นล่าสุดที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.2014 ที่ทำให้เห็นถึงความไม่ยอมรับในความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนาของรัฐบาลพม่า คือ การไม่นับรวมชนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาที่นอกเหนือจากชาวพม่าพุทธเป็นประชากรพม่าในการสำรวจสำมะโนประชากรครั้งแรกในรอบ 30 ปี โดยเชื่อว่ามิใช่ประชากรประมาณ 60 ล้านคนที่เป็นกลุ่มชนต่างเชื้อชาติและศาสนาซึ่งไม่ถูกสำรวจในครั้งนี้ อีกทั้งในกลุ่มมุสลิมโรฮิงญา รัฐบาลไม่ให้สิทธิเป็น “พม่า” และยังห้ามไม่ให้ลงทะเบียนสำรวจเป็นผลให้ประชาชนชาวยะไข่คิดว่าบาตรและไม่เข้าร่วมการสำรวจสำมะโนประชากรในตอนแรก จนรัฐบาลได้มีคำสั่งต่อมาให้ระบุในการสำรวจสำมะโนประชากรว่าให้ระบุชาว “โรฮิงญา” เป็น “เบงกาลี” ซึ่งเป็นคำเรียกทางการพม่าที่ใช้เรียกชาวโรฮิงญาเพื่อที่จะจำแนกว่าเป็นกลุ่มที่อพยพจากบังกลาเทศเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงทำให้ชาวยะไข่ยุติการคว่ำบาตรและเข้าร่วมการสำรวจ (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์, 2557) จากประเด็นดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้ทั้งชาวโรฮิงญาและชาวพม่าพุทธ โดยชาวโรฮิงญาไม่พอใจเนื่องจากตนไม่ได้รับสิทธิการเป็นพม่าและยังต้องใช้คำเรียกว่าตนเป็นกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จนเป็นผลให้มีการฝ่าฝืนคำสั่งและขึ้นข้อความท้าทายรัฐบาลว่า “กรอกเอกสารว่าเจ้าคือโรฮิงญา” ในส่วนของพม่าพุทธที่ไม่พอใจ เนื่องจากชาวโรฮิงญานำสิทธิในการรับรองไปใช้เรียกร้องสิทธิตามกฎหมายและได้โจมตีทำร้ายหน่วยบรรเทาทุกข์ต่างชาติที่เข้าข้างโรฮิงญาและขู่คว่ำบาตรการสำรวจ (ไทยโพสต์, 2557)

จากสิ่งดังกล่าวย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเด็นเรื่องความหลากหลายทางเชื้อชาติและศาสนา ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในสังคมพม่า รอคเหตุการณ์ต่าง ๆ มากกระตุ้นและพร้อมจะระเบิดออกกลายเป็นการปะทะกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา เปรียบเสมือนระเบิดเวลาที่รอวันทำงาน ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่เมื่อ ปี ค.ศ.2012 ประเด็นที่อ่อนไหวดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเส้นทางการปฏิรูปประเทศ สัญญาณของความไม่สงบยังสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนและปัญหาดังกล่าวถูกฝังรากลึกมาอย่างยาวนานยากที่จะแก้ไขได้อย่างเป็นผลสำเร็จ การแก้ไขในเบื้องต้น

จำเป็นต้องอาศัยภาคประชาสังคม ผู้นำทางศาสนา จากทุกกลุ่มชน และผู้นำรัฐบาลต้องให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าวและมีนโยบายหรือมาตรการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังและยั่งยืน เช่น การพัฒนาระบบการศึกษาให้สมดุลและเท่าทันการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน การมีระบบยุติธรรมที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย การให้สิทธิแก่ประชาชนทุกกลุ่มชนอย่างสมดุลและเท่าเทียม อีกทั้งการบริหารงานในส่วนของผู้นำประเทศต้องรักษาสันติภาพระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนความขัดแย้งให้กลายเป็นการแข่งขันและการพัฒนา อันจะส่งผลดีต่อการปฏิรูปและพัฒนาประเทศ ให้ทุกกลุ่มชนได้แข่งขันและพัฒนามาบนผลประโยชน์ของประเทศ และที่สำคัญต้องทำให้กลุ่มต่าง ๆ เกิดความมั่นใจในการบริหารงานของรัฐบาล ว่าการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความถูกต้องและยุติธรรมกับทุกกลุ่มชน (มาร์ติน ซิฟฟ์, 2556)

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC)

การจัดตั้งประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดอาเซียนที่บาหลี ในปี ค.ศ.2003 มีการจัดทำ Bali Concord 2 ซึ่งมีข้อตกลงว่าจะตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นภายในปี ค.ศ.2020 และต่อมาได้ปรับให้เร็วขึ้นเป็นปี ค.ศ.2015 ประชาคมอาเซียนประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม โดยในบทความนี้ให้ความสำคัญในด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคง ซึ่งมุ่งส่งเสริมความร่วมมือในการเมืองและความมั่นคง เพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งโดยสันติวิธี โดยใช้เอกสารทางการเมืองและกลไกของอาเซียนที่มีอยู่ในการเพิ่มศักยภาพในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทในภูมิภาค เพื่อให้ประเทศสมาชิก อยู่อย่างสันติสุข และริเริ่มกลไกใหม่ ๆ ในการเสริมสร้างความมั่นคง และกำหนดรูปแบบใหม่สำหรับความร่วมมือ ทั้งนี้ความร่วมมือต่าง ๆ จะต้องไม่กระทบต่อนโยบายต่างประเทศ และความร่วมมือทางทหารของประเทศสมาชิกกับประเทศนอกภูมิภาค (จุฑาทิพย์ คล้ายทับทิม, 2553, น.907) เพื่อรองรับหลักการดังกล่าว ประเทศสมาชิกจึงได้ร่วมจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (คัทลียา เหลี่ยมดี, 2555, น.191-192)

1. มีกฎเกณฑ์และค่านิยมร่วมกัน ครอบคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่สร้างความเข้าใจร่วมกันในระบบสังคมวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างของประเทศสมาชิก ส่งเสริมพัฒนาการทางการเมือง เช่น หลักการประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การต่อต้านการทุจริต การส่งเสริมหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล โดยอาเซียนมุ่งเน้นในหลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศสมาชิก⁽³⁾ ซึ่งถือเป็นกลไกทางการเมืองในรูปแบบของสนธิสัญญาสมานฉันท์อาเซียนและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia ซึ่งได้ระบุไว้ หากมีความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกจะมีกลไกแก้ไขบนหลักการร่วมมือและลดความขัดแย้ง (ประภัสสร เทพชาตรี, 2554, น.71-89) คือ เคารพในเอกราชและอธิปไตยของกันและกัน ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศอื่น (Non-interference in internal affairs) และแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี (Settlement of renunciation of threat or use of force)

2. ส่งเสริมความมั่นคงแก่ประชาชน สร้างความเชื่อใจ ลดความระแวง ระวังข้อพิพาทโดยสันติ เพื่อป้องกันสงครามที่จะเกิดขึ้นในภูมิภาค นอกจากนี้ยังขยายความร่วมมือ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น การต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

3. มีพลวัตและปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก กำหนดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างบทบาทของประชาคมอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น กรอบอาเซียนบวกสาม (ASEAN+3) กับจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ จัดให้มีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ตลอดจนความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งกับมิตรประเทศ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ

ปัญหาเก่าสู่ความท้าทายใหม่ของอาเซียน

พม่าได้สร้างความลำบากใจให้กับอาเซียนนับตั้งแต่ก่อนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียน ปี ค.ศ.1997 โดยพม่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสม เนื่องจากในประเทศพม่ายังมีปัญหาทางการเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน การใช้อำนาจอย่างเผด็จการของรัฐบาลทหาร จึงเป็นที่คัดค้านจากประชาคมโลกในการรับพม่าเป็นสมาชิกอาเซียน (อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, 2541) ในอดีตอาเซียนได้ยึดหลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกิจการภายในของประเทศอื่นและเน้นการดำเนินนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive engagement) แต่จากสถานการณ์ในพม่าที่เปลี่ยนแปลงในช่วงหลังปี ค.ศ.1988 ได้กลายเป็นแรงกดดันให้ประเทศมหาอำนาจและอาเซียนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น จนถึงปัจจุบัน จากท่าทีในการเปิดและปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังของพม่า ทำให้อาเซียนเข้ามามีบทบาทต่อพม้ามายิ่งขึ้น

โดยเฉพาะในเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่ ระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมโรฮิงญา ทำให้อาเซียนออกมาแสดงบทบาทอย่างจริงจังต่อปัญหาดังกล่าว ดังเห็นได้จากการที่รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย มาร์ตี นาตาเลกาว่า ได้แสดงความกังวลต่อปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอให้เปิดการเจรจาไตรภาคีระหว่างพม่า อาเซียน และสหประชาชาติ เพื่อหามาตรการยุติความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนา ระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมโรฮิงญา แม้ว่าท้ายที่สุดจะได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลพม่า เพราะพม่าถือว่าเป็นเรื่องภายในและไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงจากต่างประเทศ แต่ท่าทีดังกล่าวของอาเซียนได้แสดงถึงบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของอาเซียนต่อปัญหาในพม่า โดยเฉพาะเรื่องความขัดแย้งทางเชื้อชาติและศาสนา

แม้ว่ารัฐบาลพม่าจะมองความขัดแย้งดังกล่าวว่าเป็นปัญหาภายในสามารถจัดการได้ แต่อาเซียนกังวลว่าปัญหาดังกล่าวจะลุกลามจากปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ กลายเป็นการก่อการร้ายในภูมิภาค เนื่องจากพบว่ามีการสนับสนุนจากกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่มีเครือข่ายอยู่ในภูมิภาค กลุ่มประเทศมุสลิมหลายประเทศได้จับตามองแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลพม่าในระยะยาว หลังจากที่ได้เคยออกมาประเมินแนวทางการแก้ไขของรัฐบาลพม่าในช่วงแรก ดังนั้น การใช้กฎหมายการศึกษาหรือใช้กำลังเข้าปราบปรามของรัฐบาลย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สะสมมาแต่อดีต รัฐบาลควรวิเคราะห์ถึงรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง และดำเนินการอย่างเร่งด่วน ไม่รอให้เกิดความรุนแรงขึ้นอีก

ทางด้านรัฐมนตรีต่างประเทศ ฮอร์ นัม ฮง ในฐานะประธานอาเซียนปี ค.ศ.2012 ได้เรียกร้องให้รัฐบาลพม่าเปิดการพูดคุยในบริบทอาเซียนเพื่อแก้ไขความรุนแรงในพื้นที่ แต่รัฐบาลพม่ายังคงยืนยันว่าสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ซึ่งเลขาธิการอาเซียนได้เสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดูโดยให้สมาชิกอาเซียนเข้าไปช่วยเหลือในลักษณะเดียวกับกรณีเหตุการณ์พายุ Nargis ที่ถล่มพม่า เมื่อปี ค.ศ. 2008 เพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและให้มองปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องของการเมืองประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และรัฐธรรมนูญ ไม่ควรมองว่าเป็นความขัดแย้งทางศาสนา อีกทั้งเลขาธิการอาเซียนยังได้แสดงความกังวลใจว่า สิ่งที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในภูมิภาค ทำให้ภูมิภาคไร้เสถียรภาพ และทำลายความเชื่อมั่นของประชาคมโลกต่อการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงความไม่มั่นคงในเสาหลักของอาเซียนด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนอย่างชัดเจน โดย ประภัสสร เทพชาตรี (2555) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ความชัดเจนของอาเซียนในเรื่องการแก้ไขปัญหาภายในของประเทศสมาชิกยังถือว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญ แม้ว่าจะร่วมกันเป็นประชาคมอาเซียนหรือมีเสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนแล้วก็ตาม แต่อาเซียนยังคงยึดมั่นในหลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศสมาชิก ทำให้ความเข้มแข็งของการเป็นประชาคมอาเซียนลดลง จึงนับเป็นประเด็นที่ทำลายของอาเซียนในปัจจุบันและอนาคต

ความท้าทายของพม่าในเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนานับว่าเป็นความท้าทายสำคัญของรัฐบาล เต็ง เส่ง ที่กำลังพยายามผลักดันการปฏิรูปประเทศ แต่ถูกปัญหาเชื้อชาติและศาสนาเป็นเงาติดตามการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาย่อมต้องคำนึงถึงปัจจัยภายในและภายนอก เพราะว่าพม่าในวันนี้ไม่ได้เหมือนพม่าในวันก่อน จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้พม่าต้องคิดให้รอบและมองให้ลึก แต่สิ่งสำคัญคือ รัฐบาลต้องตระหนักอย่างจริงจังว่าหากล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาย่อมนำมาซึ่งความแตกแยกของประชาชนในชาติและถือเป็นความสูญเสียของประชาชนชาวพม่า เพราะไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใด กลุ่มใด นับถือศาสนาใด ก็ถือเป็นความสูญเสียร่วมกันของพม่า

เชิงอรรถ

- (1) ภายหลังการประชุมรัฐสภาเมียนมาร์เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2554 ประเทศเมียนมาร์ได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็น สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (เดิมคือ The Union of Myanmar เปลี่ยนเป็น The Republic of the Union of Myanmar) ปัจจุบันมีรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ มีรัฐสภา ประกอบด้วยสภาประชาชน สภาชาติพันธุ์ และสภาท้องถิ่น โดยมีนายเต็ง เส่ง ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นประมุขและหัวหน้ารัฐบาล ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2554 (กระทรวงการต่างประเทศ, 2555) แต่ในบทความนี้ ผู้เขียนขอใช้คำว่า “พม่า” เนื่องจากเป็นคำที่คุ้นเคยสำหรับคนไทย
- (2) สนธิสัญญาปางโหลง มีสาระสำคัญในการมอบบทบาททางการเมืองส่วนกลางให้กับชนกลุ่มน้อย ให้สิทธิในการปกครองตนเองในรูปแบบสหพันธรัฐ ที่รัฐบาลกลางจะดูแลด้านความมั่นคงของประเทศ ส่วนเรื่องทั่วไปรัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดการได้อย่างเอกราช ดูเพิ่มเติมจาก คัทลียา เหลี่ยมดี. (2555). สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์. กรุงเทพฯ: บริษัท วิพรีนธ์ (1991). น.32.
- (3) หลักการไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายใน ถือเป็นกฎเหล็กของอาเซียน และได้มีการถกเถียงถึงหลักการดังกล่าว ว่าควรจะมีการยืดหยุ่น และให้อาเซียนสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศสมาชิกได้ ดูเพิ่มเติมใน ประภัศร์ เทพชาตรี. (2554). ประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม. น.14.

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). *ทวีปเอเชีย: สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์*. (14 เมษายน 2557) สืบค้นจาก <http://www.mfa.go.th/main/th/world/70/10257>
- โกสุมภ์ สายจันทร์. (2549). *พม่าในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ*. เชียงใหม่: บริษัท โชตนาพรินท์ จำกัด.
- คัทลียา เหลี่ยมดี. (2555). *สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์*. กรุงเทพฯ: บริษัท วิพรีนธ์ (1991).
- จุฑาทิพย์ คล้ายทับทิม. *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015: โอกาสหรือภัยคุกคามต่อทุนไทย (The ASEAN Economic Community 2015: Opportunities or Threats for Thai Capitals)*. รวมบทความวิชาการและงานวิจัย (เล่ม 1) การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11 (พ.ศ. 2553).
- ชาวนิวทรี เกษตรศิริ. (2552). *พม่า ประวัติศาสตร์และการเมือง (Burma: History and Politics)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ดุลยภาค ปรีชารัชช. (2551). *ผ่าการเมืองพม่า ความขัดแย้ง ความมั่นคง ในโลกที่ไร้พรมแดน*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

- ปกศักดิ์ นิลอุบล. (2552). *เข้าใจพม่าผ่านประสบการณ์ของ ปกศักดิ์ นิลอุบล อดีตเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้ง พ.ศ. 2538-2551*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประภัสสร เทพชาตรี (2552). *ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2554). *ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2555). *สถานการณ์โลก ปี 2011-2012*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2542). *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (The Burmese Government and the Ethnic Minority Groups)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2551). *การต่างประเทศพม่า: ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย (Myanmar's Foreign Affairs with Neighboring Countries in Ethnic Minority Context)*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. (2555). *สถานการณ์ความรุนแรงในรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมาร์*. ฉบับที่ 4/56 (5-11 พฤศจิกายน).
- สถาบันพระปกเกล้า. (2555). *รายงานการศึกษาเรื่องการเตรียมความพร้อมและการปรับตัวของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ปี 2558*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์.
- อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช. *กระบวนการสร้างสถาบันของอาเซียน ค.ศ.1967-2008: บทศึกษาเบื้องต้น ASEAN Institutionalization Processes towards ASEAN Community: From "Bangkok Declaration 1967" to "ASEAN Charter 2008"*. รวมบทความวิชาการและงานวิจัย (เล่ม 2) การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11 (พ.ศ. 2553).

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2541). *อาเซียนใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หนังสือพิมพ์

- กาแฟดำ. *ความรุนแรงที่ยะไข่ขวางทางปฏิรูปพม่า*. (1 พฤศจิกายน 2555). กรุงเทพธุรกิจ. หน้า 2.
- ข่าวสั้นต่างประเทศ. *พม่าตั้งชุดสอบศีกยะไข่*. (19 สิงหาคม 2555). มติชน. หน้า 22.
- ตติگانต์ เดชพงษ์. *ต้องสร้างอีกหลายเรื่อง*. (22 สิงหาคม 2555). ไทยรัฐ. หน้า 2.
- ปฐวี อินทรอภัยพงษ์. (2556). *สานสัมพันธ์พม่า-สหรัฐฯ: ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวร*. (28 พฤษภาคม 2556). กรุงเทพธุรกิจ หน้า 11
- พนมหัตถ์. *ความขัดแย้งในรัฐยะไข่ของพม่า*. (2 พฤศจิกายน 2555). บ้านเมือง. หน้า 5.
- สุริยันต์ ปัญญาโว. *จีรัฐเล่นตามกฎหมายสากล ไม่ส่งผู้สืบทาย 'พม่า' สู่อันตรายน*. (3 ตุลาคม 2555). กรุงเทพธุรกิจ. หน้า 15.
- World in Brief. *เลขาฯ อาเซียนเตือนเหตุรุนแรงในพม่ากระทบเสถียรภาพภูมิภาค*. (31 ตุลาคม 2555). ผู้จัดการรายวัน. หน้า 3.

MYANMAR STUDENTS LEAD ANTI-ROHINGYA RALLY. The Nation, (25 October 2012).
pp.10A.

จลาจลเลือดเย็นไต่บันปลายตายกว่าร้อย. (27 ตุลาคม 2555). คม ชัด ลึก. หน้า 11.

นศ.พม่าลุกฮือขับไล่โรฮิงญาเหตุปะทะในรัฐยะไข่ลุกลาม. (25 ตุลาคม 2555). คม ชัด ลึก. หน้า 14.

นองเลือดรัฐยะไข่คลื่นผู้ชนหนีตาย. (29 ตุลาคม 2555). เดลินิวส์. หน้า 11.

พม่าตั้งกก.สอบสวนแรงยะไข่. (19 สิงหาคม 2555). แนวหน้า. หน้า 12.

พม่าขี้นุ้ยยงเหตุรุนแรงรัฐยะไข่. (2 พฤศจิกายน 2555). เดลินิวส์. หน้า 11.

พม่าไม่สงบกระทบสันติภาพอาเซียน. (31 ตุลาคม 2555). เดลินิวส์. หน้า 15.

พม่า-โรฮิงญา ปะทะเดือดดับ 3 เคอร์ฟิวรัฐยะไข่. (24 ตุลาคม 2555). กรุงเทพธุรกิจ. หน้า 16.

ยูเอ็นชี้ 2 หมื่นไร้บ้านเหตุจลาจลรัฐยะไข่. (29 ตุลาคม 2555). ไทยโพสต์. หน้า 9.

เหยื่อศึกศาสนาอัครบ.พม่า. (31 ตุลาคม 2555). มติชน. หน้า 30.

อาเซียน-ออสเตรเลียร่วมกังวลจี้พม่าแก้เหตุจลาจลยะไข่. (6 พฤศจิกายน 2555). ไทยโพสต์. หน้า 9.

สารสนเทศระบบออนไลน์

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2556). “หมอมพรทิพย์” เผยพบ “โรฮิงญา” เชื่อมโยงโจรใต้.

สืบค้น 16 เมษายน 2557 จาก

<http://www.manager.co.th/home/viewnews.aspx?NewsID=9560000011027>

ASTV ผู้จัดการออนไลน์. (2556). พม่าไม่เอาข้อมติยูเอ็น ปฏิเสธให้สัญชาติโรฮิงญา.

สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก

<http://www.manager.co.th/around/ViewNews.aspx?NewsID=9560000145104>

Chadchai. (2555). ความรุนแรงในรัฐยะไข่ ชะตากรรมโรฮิงญา. โรฮิงญา.

สืบค้น 13 เมษายน 2557 จาก

<http://news.voicetv.co.th/global/41506.html>

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2555). ปพม.ลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมสตรีและเด็ก
ชาวโรฮิงญา ผู้หลบหนีเข้าเมือง.

สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก

<http://www.thaigov.go.th/th/news-ministry/2012-08-15-09-31-58.html>

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2555). จลาจลเลือดเย็นไต่บันปลายตายกว่าร้อย.

สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก

<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/finance/asean-plus/20121027/475535/%A8%C5%D2%A8%C5%E0%C5%D7%CD%B4%B7%D5%E8%C2%D0%E4%A2%E8%BA%D2%B9%BB%C5%D2%C2%B5%D2%C2%A1%C7%E8%D2%C3%E9%CD%C2.html>

- จิตกร บุชบา. (2556). "โรฮิงญา" ปัญหาที่ต้องการการจัดการ.
 สืบค้น 15 เมษายน 2557 จาก
<http://www.naewna.com/politic/columnist/5053>
- เดลินิวส์. (2556). สภานายกห้วยไผ่โรฮิงญา กระทบประชาชนในพื้นที่.
 สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
<http://www.dailynews.co.th/Content/regional/178214/>
- ทีมข่าวต่างประเทศ. (2556). โอบามาปลื้มชมเต็ง เส่ง จัตุพิทุท-มุสลิม.
 สืบค้น 16 เมษายน 2557 จาก
<http://www.thairath.co.th/content/346269>
- ไทยโพสต์. (2557). พม่าล้มชะโนประชากรงครับ'โรฮิงญา'.
 สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
<http://www.thaipost.net/news/310314/88312>
- ประชาไท. (2555). ชาวอุคิอาระเบียประณามเหตุขัดแย้งในรัฐอาระกัน.
 สืบค้น 28 ธันวาคม 2555 จาก
<http://prachatai.com/journal/2012/08/41957>
- ฝ่ายวิเคราะห์ข่าว สำนักโฆษก. (2546). คำกล่าวของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ใน
 รายการ "นายกฯ ทักษิณคุยกับประชาชน วันเสาร์ที่ 26 กรกฎาคม 2546".
 สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
<http://library.uru.ac.th/webdb/images/sp26jul46.htm>
- พับลิคโพสต์. (2556). ทางออกของรัฐบาลไทยกับผู้อพยพ "โรฮิงญา" เสียงเตือนถึงภาครัฐ "อย่าคิด
 แค่อพยพผลกระทบและปัญหา"
 สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
<http://www.publicpostonline.com/main/content.php?page=subandcategory=11andid=660>
- มาร์ติน ชิฟฟ์. (2556). รายงานเกี่ยวกับพม่าว่าวรากฐานเส้นทางการพัฒนาสำหรับการปฏิรูป.
 สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
<http://apdforum.com/th/article/rmiap/articles/online/features/2013/09/19/burma-reform-report>
- คิววงศ์ สุขทวี. (2556). โรฮิงญา ชีวิตภายใต้อำนาจ จากชายแดนพม่าถึงไทย.
 สืบค้น 15 เมษายน 2557 จาก
<http://prachatai.com/journal/2013/08/48462>
- เลนซ์ซุม. (2550). เสียเวลาเวลา.
 สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
<http://www.thaifta.com/engfta/News/tabid/156/ctl/Details/mid/609/ItemID/3552/Default.aspx>

- สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. (2556). *สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ส่งชาวบังคลาเทศชุดสุดท้ายกลับประเทศ หลังหลบหนีเข้าไทยพร้อมชาวโรฮิงญา*.
สืบค้น 14 เมษายน 2557 จาก
http://thainews.prd.go.th/centerweb/News/NewsDetail?NT01_NewsID=WNPOL5610140020023
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักนโยบายและแผนกลาโหม. (2557). *สรุปข่าวต่างประเทศ*.
สืบค้น 16 เมษายน 2557 จาก
<http://opp.mod.go.th/CMSPages/GetFile.aspx?nodeguid=4dcfef76-b9d5-413f-ab77-d829def6ff3dandlang=th-TH>
- หอมรดกไทย. (2555). *รู้จัก "โรฮิงญา"*.
สืบค้น 28 ธันวาคม 2555 จาก
<http://www1.tv5.co.th/service/mod/heritage/nation/case/rohingya.htm>

ภาษาอังกฤษ

- Chan, Aye. (2005). *The Development of Muslim Enclave in Arakan (Rakhine) State of Burma (Myanmar)*. SOAS Bullentin of Burma Research, 3(2), (2005).
- Matthew J. Walton. (2008). *Ethnicity, Conflict, and History in Burma: The Myths of Panglong*. Asian Survey, 48(6), pp.889-910.
- Stephen McCarthy. (2008). *Burma and ASEAN: Estranged Bedfellows*. Asian Survey, 48 (6), pp.911-935.
- U Knin Maung Saw. (1993). *The Rohingya, Who Are They? The Origin of the Name Rohingya*. International Conference. Berlin.
- United Nations. (2012). *General Assembly Concerned at Muslim-Buddhist Clashes in Myanmar*. The Nation, pp.11A.