

تبیین علل ناکارآمدی آسه آن در بحران روهینگیا

نوذر شفیعی^۱

دانشیار دانشکده علوم اداری و اقتصاد دانشگاه اصفهان

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۹/۱۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۷/۱۲/۷)

چکیده

اگرچه قومیت روهینگیا در میانمار از گذشته‌های دور در معرض تهدیدها و آسیب‌های ناسیونالیسم برمه‌ای و نیز بودیسم افراطی در میانمار بوده‌اند، از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۸ موج جدیدی از خشونت‌ها علیه این قومیت مسلمان حادث شد که در نتیجه آن نزدیک به یک میلیون نفر آواره و کشته شدند. انتظار می‌رفت اتحادیه ملل جنوب شرق آسیا (آسه آن) به‌عنوان مهم‌ترین نهاد منطقه‌ای در آسیای جنوب شرقی به این نسل‌کشی واکنش مناسب نشان دهد، اما این اتفاق حادث نشد. از این رو این پرسش مطرح می‌شود که اولاً واکنش آسه آن به نسل‌کشی در میانمار چه بوده و ثانیاً چه عواملی در چگونگی عکس‌العمل این اتحادیه مؤثر بوده است؟ فرضیه مقاله که به روش توصیفی-تحلیلی بررسی شده، آن است که عدم تجانس فرهنگی-اجتماعی و نامتشابه بودن ساختار سیاسی کشورهای عضو مهم‌ترین علل واکنش ضعیف آسه آن به نسل‌کشی علیه قومیت روهینگیا بوده است. یافته‌ها نشان داد عدم انسجام فرهنگی و اجتماعی و نیز نامتشابه بودن ساختارهای سیاسی می‌تواند در ناکارآمدی منطقه‌گرایی‌ها مؤثر باشد.

واژه‌های کلیدی

اتحادیه ملل جنوب شرق آسیا، آسه آن، قومیت روهینگیا، نسل‌کشی.

۱. مقدمه

معمولاً از انجمن ملل آسیای جنوب شرقی (آسه‌آن)^۱ به‌عنوان اتحادیه موفق یاد می‌کنند. این انجمن که در سال ۱۹۶۷ بنیان گذاشته شد، از نظر درجه همگرایی رشد چشمگیری داشته است و از این منظر آن را دومین اتحادیه پس از اتحادیه اروپا می‌دانند. عوامل مختلفی هم در همگرایی و هم در میزان موفقیت همگرایی کشورها نقش دارند. کسانی که همگرایی را یک «فرایند» می‌دانند، مثل کارکردگراها، عوامل فنی و غیرسیاسی را در این مسیر مهم می‌دانند و بعضی مثل نوکارکردگراها عوامل سیاسی را و عده‌ای نظریه ارتباطات عوامل ارتباطاتی را در این زمینه مؤثر می‌دانند. افرادی که همگرایی را یک «وضعیت» تلقی می‌کنند، مثل اشیپگل و کانتوری نیز عواملی همچون نزدیکی جغرافیایی، مکملیت اقتصادی، تشابه ساختارهای سیاسی، همگنی فرهنگی - اجتماعی و ... را در شکل‌گیری و موفقیت همگرایی مؤثر می‌دانند.

اگرچه آسه‌آن در حوزه‌های مختلف همکاری موفق بوده، به‌نظر می‌رسد در خصوص بحران روهینگیا در میانمار ناموفق عمل کرده است. این در حالی است که انتظار می‌رفت این اتحادیه در مواجهه با بحران‌هایی که در درون کشورهای عضو بروز می‌کند، جدی‌تر و موفق‌تر عمل کند. آسه‌آن در قبال بحران روهینگیا هم دیر عکس‌العمل نشان داد و هم در ادامه راه با چالش‌های غیرمنتظره‌ای مواجه شد، به‌گونه‌ای که اگر امروز بخواهیم درباره عملکرد این اتحادیه در قبال بحران قومی روهینگیا قضاوت کنیم، امتیاز زیادی دریافت نخواهد کرد. سؤال اصلی این مقاله آن است که چه عواملی در ناکامی آسه‌آن در مدیریت و حل بحران قومی روهینگیا در میانمار مؤثر بوده‌اند؟ فرضیه مقاله که به روش توصیفی-تحلیلی بررسی شده، آن است که دو مؤلفه ساختارهای سیاسی نامتشابه و ناهمگنی اجتماعی و فرهنگی مهم‌ترین عوامل مؤثر در ناکامی آسه‌آن به‌عنوان یک نهاد منطقه‌ای در حل یک بحران مهم منطقه‌ای (بحران روهینگیا) محسوب می‌شود.

برای بررسی این مهم ابتدا نظریه اشیپگل و کانتوری به‌عنوان چارچوب نظری بحث، مبنا قرار می‌گیرد، چراکه به‌نظر می‌رسد این نظریه به‌دلیل شمولیت عوامل دخیل در شکل‌گیری و موفقیت همگرایی، تبیین مناسب‌تری از موضوع بحث ارائه خواهد داد. در گام بعد در شکلی تقریباً توصیفی موضع‌گیری و عملکرد آسه‌آن در قبال بحران روهینگیا بررسی و نشان داده خواهد شد که این عملکرد و موضع‌گیری تا چه اندازه ضعیف بوده است. در قسمت سوم بحث، با استفاده از نظریه اشیپگل و کانتوری، تجزیه و تحلیل خواهیم کرد که چرا موضع و عملکرد آسه‌آن در قبال بحران روهینگیا این‌گونه بوده است.

1. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

۲. مبانی نظری: نظریه اشپیگل و کانتوری

اشپیگل و کانتوری دو نظریه پرداز آمریکایی در زمینه همگرایی^۱ هستند. نظریه آنها به این دلیل به عنوان چارچوب نظری این مقاله به کار رفته است که آنها در پی تبیین علل همگرایی و واگرایی و نیز علل موفقیت یا ناکامی همگرایی‌ها هستند. به عبارت دیگر، یکی از موضوعات مهم مورد نظر آنها این است که اساساً علت موفقیت یا ناکامی همگرایی‌ها (منطقه‌گرایی)^۲ چیست؟ از آنجا که این مقاله در پی آن است تا میزان موفقیت یا ناکامی آسه آن در حل بحران روهینگیا را ارزیابی کند، از این رو دیدگاه کانتوری و اشپیگل می‌تواند ابزار مناسبی برای این سنجش باشد. آنان دو دسته عوامل را در این زمینه برمی‌شمارند: عوامل درون همگرایی یا متغیرهای الگویی و عوامل بیرون از همگرایی یا سیستم اثرگذار.

۲.۱. عوامل درونی یا متغیر الگویی

بحث اصلی اشپیگل و کانتوری در این قسمت آن است که چه عواملی در درون یک همگرایی یا منطقه‌گرایی در موفقیت یا ناکامی آن مؤثر است؟ آنها در پاسخ به این پرسش چهار متغیر اصلی را برمی‌شمارند که عبارت‌اند از: ماهیت و میزان همبستگی، ماهیت ارتباطات، سطح قدرت، ساختار روابط (Contori & Spiegel, 1970:406-407).

- ماهیت و میزان همبستگی: منظور از همبستگی، میزان تشابه یا عدم تشابه ویژگی دولت‌های عضو یک همگرایی در پنج حوزه جغرافیایی، اجتماعی- فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، و سازمانی است (سیف‌زاده، ۱۳۸۴: ۳۸۶).

- قرابت جغرافیایی: منظور آن است که هرچه کشورهای عضو یک منطقه‌گرایی به لحاظ جغرافیایی به هم نزدیک‌تر باشند، امکان همگرایی بین آنها بیشتر و احتمال موفقیت همگرایی نیز بیشتر خواهد بود (سیف‌زاده، ۱۳۸۴: ۳۸۶).

- همبستگی سیاسی: منظور از همبستگی سیاسی آن است که ساختار نظام سیاسی (دیکتاتوری، اقتدارگرایی و دموکراتیک) کشورهای عضو یک همگرایی تا چه اندازه با هم شباهت دارد. هرچه ساختار سیاسی این کشورها مشابه باشد، آنها از ارزش سیاسی یکسانی برخوردارند و در نتیجه با یکدیگر همگرا تر خواهند بود (Contori & Spiegel, 1969: 365).

1. Convergence
2. Regionalism

- همبستگی اقتصادی: منظور از همبستگی اقتصادی آن است که اقتصاد کشورهای عضو یک همگرایی تا چه حد مکمل هم هستند. هرچه کشورهای عضو دارای اقتصادهای متفاوت (متنوع) باشند، مکمل یکدیگرند و در نتیجه همگرایی میان آنها بیشتر خواهد بود، برعکس هرچه کشورهای عضو دارای مشابهت اقتصادی باشند، رقیب یکدیگرند و در نتیجه میزان همگرایی آنها به شدت کاهش می‌یابد (Contori & Spiegel, 1969: 365).

- همبستگی اجتماعی- فرهنگی: منظور از این همبستگی آن است که کشورهای عضو یک همگرایی به لحاظ قومی، زبانی، دینی، مذهبی، فرهنگی، تاریخی و میراث مشترک تا چه حد به هم نزدیک‌اند. هرچه تشابه این عوامل بیشتر باشد، میزان همگرایی بین کشورهای عضو بیشتر و در نتیجه آن همگرایی موفق‌تر خواهد بود (Contori & Spiegel, 1969: 363-364).

- همبستگی سازمانی: منظور از این همبستگی آن است که اولاً عضویت در یک منطقه‌گرایی تا چه حد انگیزه کشورهای عضو را برای همکاری افزایش می‌دهد و ثانیاً دبیرخانه آن منطقه‌گرایی تا چه حد می‌تواند به‌عنوان موتور محرکه سازمان، کشورهای عضو را به تکاپو برای پیشرفت سازمان وادار کند (Contori & Spiegel, 1969: 365-366).

- ماهیت ارتباطات: منظور از این متغیر الگویی آن است که در چهار حوزه ارتباطات شخصی شهروندان، رسانه‌های گروهی مثل رادیو و تلویزیون و مطبوعات، مبادله نخبگان و حمل‌ونقل، ارتباط میان کشورهای عضو یک همگرایی چگونه است. هرچه ارتباطات در این حوزه‌ها بیشتر باشد، میزان همگرایی و احتمال موفقیت همگرایی بیشتر خواهد بود (Contori & Spiegel, 1970: 466).

- سطح قدرت: به توانایی بالفعل و بالقوه و نیز اراده یک کشور برای تغییر در فرایند تصمیم‌گیری داخلی سایر کشورها به‌منظور همسازی سیاست‌های آن دولت‌ها با سیاست خویش اطلاق می‌شود (Contori & Spiegel, 1970: 467).

- ساختار روابط: به ویژگی‌های روابط متقابل میان دولت‌های یک منطقه اشاره دارد و سه جنبه را شامل می‌شود:

- دامنه روابط؛ به این معنا که کدام دولت‌ها در حال همکاری هستند و کدام دولت‌ها در حال ستیز با یکدیگر به‌سر می‌برند؛

- علل روابط؛ به این معنا که اساس و پایه همکاری‌ها یا ستیزها چیست؛

- ابزار روابط؛ به این معنا که دولت‌ها در اعمال روابطشان از چه ابزارهایی

استفاده می‌کنند (Contori & Spiegel, 1970: 469).

۲. ۲. سیستم اثرگذار برون منطقه‌ای: کانتوری و اشپیگل هر نظام منطقه‌ای یا سیستم تابع را به سه بخش تقسیم می‌کنند:

- بخش مرکزی: یک یا چند دولت اصلی است که موتور محرکه منطقه‌گرایی را تشکیل می‌دهد و نقش اصلی را در سیاست منطقه‌ای بازی می‌کند و توجه اصلی سیاست بین‌الملل در هر منطقه به آن معطوف است.
 - بخش پیرامونی: شامل کشورهای درجه دوم در یک سیستم منطقه‌ای است. این کشورها با آنکه برای تشکیل سیستم منطقه‌ای ضرورت دارند، اما تأثیرگذاری آنها در سیاست‌های سیستم اندک است و تابع بخش مرکزی عمل می‌کنند.
 - بخش مداخله‌گر: شامل قدرت‌های خارجی‌اند که بیرون از منطقه‌گرایی قرار دارند، اما بر سیاست‌های منطقه‌گرایی تأثیرگذارند (Contori & Spiegel, 1970: 401).
- سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود آن است که نظریه اشپیگل و کانتوری در خصوص عملکرد آسه آن در قبال بحران مسلمانان روهینگیا چگونه قابل انطباق است؟ برای پاسخ به این پرسش ابتدا لازم است بدانیم پیشینه بحران روهینگیا چیست و اتحادیه ملل آسیای جنوب شرقی (آسه آن) در قبال بحران مسلمانان روهینگیا چه موضعی اتخاذ کرده است؟

۳. بررسی مختصر پیشینه بحران روهینگیا

ایالت راخین^۱ (یا ایالت آراکان^۲) در غرب برمه و در شرق بنگلادش قرار دارد. از این رو به‌عنوان بخشی از کشور برمه عملاً با بنگلادش هم‌مرز است. وسعت این ایالت ۵۶۰ کیلومتر مربع با جمعیت ۳,۲ میلیون نفر است (Martin et al., 2017: 5). دو گروه قومی بزرگ در این ایالت زندگی می‌کنند: گروه اول که جمعیت بیشتری دارد (حدوداً ۲,۱ میلیون نفر)، جامعه بودایی تراوادا است. گروه دوم نیز که جمعیت آن حدود ۱,۱ میلیون نفر تخمین زده می‌شود، یک جامعه مسلمان سنی مذهب به نام روهینگیاست (Republic of the Union of Myanmar, 2015: 9). سایر گروه‌های قومی که در ایالت راخین زندگی می‌کنند عبارت‌اند از: بمار، چین، دینگت، هندو، کامار، مجی، مرو و تت (Human Rights Watch, 2014).

بیشتر روهینگایی‌ها در شهرهای شمالی راخین زندگی می‌کنند. به عقیده آنها، اجدادشان حداقل از اواخر قرن نهم میلادی در استان راخین زندگی می‌کردند. تا پیش از کودتای نظامی سال ۱۹۶۲، روهینگایی‌ها شهروندان برمه قلمداد می‌شدند و حتی در انتخابات پارلمانی برمه شرکت می‌کردند و در پارلمان نماینده داشتند. همچنین آنها به‌عنوان کارمند، در دولت و به‌عنوان افسر در ارتش خدمت می‌کردند. روابط در ایالت راخین بین اکثریت بودایی‌ها و اقلیت

1. Rakhine state
2. Arakan state

روهینگیا بین دوره‌های مختلف نسبتاً مسالمت‌آمیز بوده است. اغلب روستاهای راخین و روهینگیا در مجاورت هم و در تعامل اجتماعی و اقتصادی منظم و سازنده با هم قرار داشتند (Ramzy, 2017: 3).

پس از کودتای ۱۹۶۲، رهبران نظامی برمه سیاست سیستماتیک تبعیض‌آمیز علیه روهینگیا و مبارزات نظامی را برای بیرون راندن روهینگیایی‌ها از برمه شروع کردند و مسلمانان را از مناصب حکومتی و نظامی طرد کردند. حتی هویت آنها را به‌عنوان یک اقلیت طرد کردند و آنها را به‌عنوان اقلیت به رسمیت نشناختند. نظامیان برمه، مسلمانان روهینگیا را مهاجران غیرقانونی قلمداد می‌کنند که از بنگلادش به برمه آمده‌اند (Poling, 2014). برای مثال، در سال ۱۹۷۸، زیر نظر ژنرال نی وین^۱، ارتش برمه در سرتاسر شمال ایالت راخین به‌عنوان بخشی از عملیات پادشاه آردها^۲، حدود دویست تا دویست و پنجاه هزار روهینگیایی را بنگلادشی قلمداد کرد. از دید نظامیان میانمار، این عده از روهینگیایی‌ها از بنگلادش به میانمار (راخین) مهاجرت کرده‌اند و از این رو آنها مهاجران بنگلادشی هستند که باید به کشورشان برگردند. طبق این روایت، مهاجرت بنگالی‌ها به برمه در طول دوران حکومت بریتانیا، زمانی که برمه بخشی از حکومت بریتانیا بود، آغاز شد و حتی پس از استقلال برمه در سال ۱۹۴۸ ادامه یافت. در سال ۱۹۸۲، حزب نظامی برمه اعلام کرد که قانون حقوق شهروندی به تصویب رسانده است که به موجب آن قومیت روهینگیا به دلیل آنکه شهروند برمه نیستند، از حقوق شهروندی محروم‌اند (Martin et al., 2017: 5). در مجموع سیاست‌های تبعیض‌آمیز دولت میانمار علیه روهینگیایی‌ها را (چه حاکمیت نظامی قبلی و چه حاکمیت فعلی) می‌توان در قالب پنج محدودیت دسته‌بندی کرد:

- انکار حقوق شهروندی: در سال ۱۹۸۲ قانونی به تصویب رسید که حق شهروندی بیشتر روهینگیایی‌ها را در برمه لغو کرد. در این قانون به حدود ۱۳۵ قوم از ۱۴۴ قوم میانمار هویت شهروندی اعطا شد، اما ۹ قوم از جمله قوم روهینگیا که مسلمان هستند و ۴ درصد جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند، از دریافت هویت شهروندی محروم شدند.

- انکار حق شرکت در انتخابات و نمایندگی در سال ۲۰۱۵: رئیس‌جمهور تین سین، کارت‌های شناسایی موقت (کارت‌های سفید) را که به بسیاری از روهینگیایی‌ها اعطا شده بود و اجازه رأی دادن در انتخابات را به آنها داده بودند، لغو کرد. به‌عنوان نتیجه،

1. General Ne Win
2. Operation Dragon King

کمیسیون انتخابات اجازه نمی‌دهد که روینگیایی‌ها در انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۵ رأی دهند و احزاب و کاندیدای سیاسی روینگی را از شرکت در انتخابات منع کرد. - انکار حق آموزش و اشتغال: به دلیل اینکه آنها شهروند نیستند، بیشتر روینگیایی‌ها نمی‌توانند در دانشگاه‌های دولتی شرکت کنند، در مناصب دولتی کار کنند یا به ارتش یا نیروی پلیس میانمار ملحق شوند.

- محدودیت در تغییر مکان: رفت و آمد روینگیایی‌ها در مناطق روستایی از یک روستا به روستای دیگر بدون اجازه مقامات محلی ممنوع است.

- محدودیت در ازدواج و تغییر آیین: در سال ۲۰۱۵، مجلس برمه قانون «نژاد و قانون محافظت از دین» را تصویب کرد که به نظر می‌رسد جمعیت مسلمان برمه و به‌ویژه روینگی را هدف قرار داده است. این قوانین ازدواج‌های مذهبی و مسلمان شدن در اثر ازدواج را بدون تصویب و اجازه دولت ممنوع کرده است (Martin, 2017: 12-13).

با توجه به این پیشینه، در درگیری‌هایی که از سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۸ در میانمار شروع شد، بیش از یک میلیون نفر از مسلمانان روینگی کشته یا آواره شدند. تخمین زده می‌شود که ۵۴ درصد آوارگان کودکان و ۴ درصد سالمندان هستند. ۴۲ درصد باقی‌مانده پناهنده بزرگسال هستند، که تقریباً ۵۲ درصد آنها زن هستند. همین گزارش‌ها نشان می‌دهند که طی درگیری‌های مذکور حدود چهار هزار روینگیایی به فجیع‌ترین شکل کشته شده‌اند. این جنایات آنقدر فجیع بوده که امروزه بسیاری از نهادهای بین‌المللی آن را نسل‌کشی قلمداد کرده‌اند.

۴. موضع آسه آن در قبال بحران روینگی

انتظار عمومی آن بود که سازمان‌های منطقه‌ای، به‌ویژه زمانی که بحرانی در قلمرو آن اتفاق می‌افتد، نخستین نهادی باشند که به آن بحران واکنش نشان دهند. از این رو آسه آن به‌عنوان سازمان اصلی در منطقه جنوب شرق آسیا، باید نقش رهبری را در حل بحران روینگی بر عهده می‌گرفت (Tun, 2017). تا زمان نگارش این مقاله، آسه آن هفت جلسه رسمی درباره بحران روینگی تشکیل داده است (Bernama, 2017). اما هیچ‌کدام به راه‌حلی پیشگیرانه، بادوام، و نوآورانه برای حل بحران روینگی منجر نشدند (Jati, 2017: 17). جلسات آسه آن بیشتر بر تسکین فوری و موقت بحران متمرکز بوده است (Subedi, 2017). این نوع نگاه به بحران روینگی سبب شد وزیر خارجه مالزی اعتراف کند که «تاکنون هیچ چیزی در سطح آسه آن در خصوص مسئله روینگی انجام نگرفته است» (Bernama, 2017). حتی در اجلاس رسمی آسه آن که در سال ۲۰۱۷ در فیلیپین برگزار شد، با وجود انتقادهای شدید، بحران روینگی در دستور کار رسمی اجلاس آسه آن قرار نگرفت (Lego, 2017). مسائل مربوط به دریای چین

جنوبی، امنیت و همکاری دریایی، بحران شبه جزیره کره، و تروریسم و افراط‌گرایی مهم‌ترین دستور کارهای این اجلاس بودند. تنها جایی که در بیانیه پایانی به‌طور غیرمستقیم به مسائل روهینگیا اشاره شد، بحث اجرای کنوانسیون آسه‌آن علیه قاچاق انسان، به‌خصوص زنان و کودکان (ACTIP) بود که در آن بر کمک‌های بشردوستانه به مسلمانان روهینگیا اشاره شده بود (Lego, 2017). با توجه به این مهم سؤال این است که چرا آسه‌آن در قبال بحران روهینگیا تا این حد منفعل نشان داده است؟ با استناد به نظریه اشپیگل و کانتوری به‌نظر می‌رسد دو دسته عوامل بر موضع‌گیری آسه‌آن تأثیرگذار بوده است:

۴.۱. عوامل درونی یا متغیر الگویی

در حوزه عوامل درونی به‌نظر می‌رسد متغیرهایی مانند قرابت جغرافیایی، ارتباطات و مکملیت اقتصادی در نوع رفتار آسه‌آن نسبت به بحران روهینگیا کمتر تأثیرگذار بوده‌اند. برعکس دو عامل فقدان همبستگی اجتماعی و فرهنگی و نیز فقدان همبستگی سیاسی بسیار تأثیرگذار بوده‌اند.

۴.۱.۱. فقدان همبستگی اجتماعی و فرهنگی

همان‌گونه‌که گفته شد ناهمگنی اجتماعی و فرهنگی اغلب به معنی عدم تجانس در حوزه فرهنگ، دین، زبان، نژاد و به‌طور کلی تفاوت در آن چیزی است که شاخص‌های هویت نامیده می‌شود. براساس گزارش سازمان جهانی اطلاعات مرکزی آمریکا در ژوئیه ۲۰۱۲، جمعیت میانمار ۶۰ میلیون نفر شامل برمه‌ای‌ها (۶۸ درصد)، شان‌ها (۹ درصد)، کارن‌ها (۷ درصد)، راخین‌ها (۴ درصد)، چینی‌ها (۳ درصد)، سرخپوستان (۲ درصد)، مون‌ها (۲ درصد) و دیگران (۵ درصد) است. از لحاظ آرایش مذهبی بودایی‌ها (۸۹ درصد)، مسیحیان (۴ درصد)، مسلمانان (۴ درصد)، آنیمیست‌ها (۱ درصد) و دیگران (۲ درصد) جمعیت میانمار را تشکیل می‌دهند (Singh, 2014: 6). مسلمانان میانمار را می‌توان به هشت گروه اصلی تقسیم کرد که بیشتر آنها در ایالت راخین زندگی می‌کنند:

- مسلمانان روهینگیا که بزرگ‌ترین گروه قومی مسلمانان در میانمار هستند و اغلب توسط برمه‌ای‌های بودایی به‌عنوان مسلمانان بنگالی چیتاگونگی قلمداد می‌شوند؛
- مسلمانان هندی، مسلمانانی هستند که خاستگاه آنها آسیای جنوبی است؛
- مسلمانان برمه‌ای، به برمه‌ای‌هایی اطلاق می‌شوند که به اسلام گرویده‌اند؛

- مسلمانان زربادی^۱، این مسلمانان نسل حاصل از ازدواج‌های مختلط اغلب از پدران مسلمان هندی و مادران برمه‌ای هستند؛

- مسلمانان پانتای^۲، که چینی هستند و بسیاری از آنها در امتداد مرز برمه-چین در شمال یافت می‌شوند؛

- مسلمانان کامان^۳، اینان فرزندان شاه سجاه، حاکم وقت بنگال است که بعد از اینکه برادرش اورنگزیب را سرنگون کرد، در آراکان پناه گرفت. جمعیت آنها حدود سیصد هزار نفر است و اغلب در جزیره رامیری یافت می‌شوند؛

- مسلمانان تومبوکایی^۴، که از عربستان آمدند و اجازه یافتند در پادشاهی ماها تین چاندرا (۷۸۸-۸۱۰) در جنوب آراکان بمانند.

- مسلمانان ترک و پاتان^۵ که در منطقه مروهائونگ یافت می‌شوند و در قرن پانزدهم به آراکان آمده‌اند، زمانی که پادشاه مین سو تاوان را با کمک پیشینیانش که در ارتش بنگال بودند، به تخت سلطنت بازگرداند.

- سرانجام، مسلمانان مایای دوو^۶ که در ایالت راخین زندگی می‌کنند و بر این باورند که حاصل ازدواج مسلمانان بنگالی و برمه‌ای هستند که در ارتش سلطنتی برمه خدمت می‌کرده‌اند (Yin, 2005: 163-164).

اگرچه حساسیت نسبت به همه مسلمانان در میانمار بالاست، همان‌گونه که گفته شد نسبت به قومیت روهینگیا حساسیت بیشتری وجود دارد. در آسه‌آن سه کشور اندونزی، مالزی و بروئی که مسلمان هستند، حساسیت بیشتری نسبت به خشونت علیه مسلمانان دارند. برای مثال اندونزی قبل از مناقشه‌های فرقه‌ای در ماه‌های مه و ژوئن ۲۰۱۲ میزبان چهار گروه پناهندگان روهینگیا در آچه مرکز سوماترا بود (François & Souris, 2017: 35). نعمت‌الله و محمدیه، بزرگ‌ترین و دومین سازمان‌های اسلامی در اندونزی، از دولت اندونزی خواستند تا به‌طور فعال به روهینگیا کمک کند.

مالزی نیز دارای بخش بزرگی از جمعیت روهینگیا و میزبان تعدادی از گروه‌ها و سازمان‌های حمایت از روهینگیا است. اگرچه بنگلادش به‌طور تاریخی با بسیاری از سازمان‌های روهینگیا مرتبط شده، مالزی نیز به‌عنوان کشوری کلیدی برای سازمان‌های روهینگیا ظاهر شده است. در سال ۲۰۱۵ هنگامی که بخشی از پناهندگان روهینگیا وارد مالزی شدند، مشخص شد

1. Zerbadees Muslims
2. Panthays Muslims
3. Kamans Muslims
4. Tambukias Muslims
5. Pathans Muslims
6. Myay Du Muslims

این پناهندگان به دو دلیل اصلی مالزی را به عنوان مقصد انتخاب کرده‌اند: اول، به دلیل نزدیکی مالزی به میانمار، دوم اینکه مالزی یک کشور مسلمان است (Singh, 2014: 14). روهینگایی‌ها استدلال می‌کنند که دولت مالزی و اندونزی باید دولت میانمار را تحت فشار قرار دهند تا حقوق روهینگایی‌ها را تأمین کند. با این حال بیشتر حمایت‌هایی که دولت‌ها و سازمان‌های این دو کشور نسبت به روهینگیا نشان داده‌اند، محدود به سخنان و پذیرش پناهندگان بوده است.

کشورهای دیگر عضو آسه‌آن از جمله تایلند، فیلیپین، لائوس، کامبوج و میانمار مسلمان نیستند؛ هرچند دارای اقلیت مسلمان هستند. از قضا بعضی از کشورهای عضو مثل تایلند و فیلیپین با مشکلاتی همچون میانمار از ناحیه مسلمانان مواجه‌اند و شاید بی‌میل نباشند که در این خصوص با دولت میانمار احساس همدردی کنند. مسلمانان «مورو» در جنوب فیلیپین و مسلمانان «پاتانی» در جنوب تایلند برای استقلال مناطق مسلمان‌نشین این دو کشور با دولت مرکزی در حال جنگ‌اند. دولت تایلند و فیلیپین تصور می‌کنند روهینگایی‌ها هم مثل موروها و پاتانی‌ها مشی مسلحانه را برای جدایی از میانمار در پیش گرفته‌اند. بدین ترتیب به تعبیر اشیگل و کانتوری بعضی از کشورهای مرکزی سیستم مثل تایلند و فیلیپین و تعداد زیادی از کشورهای پیرامونی عضو سیستم، رغبت چندانی به برخورد با دولت میانمار نشان نمی‌دهند. ضمن اینکه تعهد کشورها به اصل عدم دخالت در امور داخلی یکدیگر که در اساسنامه آسه‌آن آمده است، توجیه مناسبی بود تا این کشورها به بهانه آن از زیر بار مسئولیت شانه خالی کنند.

در هر حال عنصر دین موجب شده است تا فشار بر مالزی و اندونزی برای اقدام علیه دولت میانمار بیشتر از سایر کشورهای عضو آسه‌آن باشد. اسلام فیصل محمدقاسم، رئیس جامعه روهینگیا در مالزی، از دولت مالزی خواست پیامی برای جهان اسلام و کشورهای غربی ارسال کند تا دولت میانمار را برای حل مسئله روهینگیا تحت فشار قرار دهد (Reuters, 2016). در اندونزی، مردم در حمایت از جامعه روهینگیا، خواستار ورود جدی دولت در کمک به روهینگیا شدند (Reuters, 2016). آنها در همین حال تظاهراتی را در بیرون از سفارت میانمار در جاکارتا در تاریخ ۲۵ نوامبر ۲۰۱۶ برگزار کردند تا بدین طریق اعتراض خود را نسبت به آنچه در میانمار علیه مسلمانان روهینگیا اتفاق می‌افتد، نشان دهند (Reuters, 2016). متأثر از این فشارها در اوایل سپتامبر ۲۰۱۷، رئیس‌جمهور اندونزی در کنفرانس مطبوعاتی به خشونت علیه روهینگایی‌ها زبان به انتقاد گشود (Weng, 2017: 1). پیش از این نیز اندونزی جدای از آسه‌آن با اعزام وزیر خارجه خود به میانمار نگرانی خود را از خشونت در ایالت راحین ابراز کرده بود (Halim, 2017). در ژانویه ۲۰۱۷ نیز، اندونزی ۱۰ بسته کمک مانند برنج، دارو، نان و بیسکویت برای جامعه روهینگیا ارسال کرد (Halim, 2017).

مردم، رهبران و دولت مالزی نیز همچون دولت اندونزی تحت فشارند. در اوایل دسامبر ۲۰۱۶، نخست‌وزیر مالزی اظهار داشت که وضعیت روهینگیا «توهین به اسلام» است (Lee, 2017). نجیب رزاق پیش از این در اظهارت دیگری گفته بود: «ما می‌خواهیم به آنگ سان سو چی بگویم دیگر کافی است!». بیانات نجیب رزاق در خصوص روهینگیا بازتاب افکار عمومی در مالزی و نظرهای گسترده در جهان اسلام است. نجیب رزاق در جریان سفر خود به واشنگتن در اواسط سپتامبر ۲۰۱۷ نیز موضوع مسلمانان روهینگیا را با دونالد ترامپ رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده مطرح کرد (Weng, 2017). وزارت امور خارجه مالزی همچنین سفیر میانمار در کوالالامپور را فراخواند و نگرانی خود را از رفتار دولت میانمار با روهینگیایی‌ها ابراز کرد (Weng, 2017). مالزی حتی سعی کرد مسائل پناهندگان روهینگیا را در صحن ملل متحد و سازمان همکاری اسلامی مطرح کند (Bernama, 2017). وزیر خارجه این کشور، در سپتامبر ۲۰۱۷ در سخنرانی خود در هفتاد و دومین نشست مجمع عمومی سازمان ملل متحد، از دولت میانمار خواست به جنایت علیه جامعه روهینگیا پایان دهد. وی اظهار داشت که عملیات پاکسازی نژادی روهینگیا توسط میانمار، جان افراد بی‌گناه بی‌شماری را گرفته و بیش از چهارصد هزار روهینگیا را آواره کرده است (Yunus, 2017). وی افزود: چنین جنایتی بحران انسانی را در مقیاس کامل به وجود آورده است و جهان نیز به سادگی آن را نادیده می‌گیرد (Yunus, 2017). در اقدامی نادر از سوی کشورهای عضو آسه آن که در حاشیه اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل برگزار شد، خشونت علیه مسلمانان روهینگیا را در حد ضعیفی محکوم کردند. مالزی خود را از بیانیه صادر شده توسط وزیر امور خارجه فیلیپین که ریاست آسه آن را بر عهده داشت، جدا کرد و آن را بیانیه‌ای قلمداد کرد که حقایق را نادیده می‌گیرد: «وقتی که آنها خشونت یا جنایاتی که علیه روهینگیا انجام می‌گیرد، نادیده می‌گیرند، بسیار دشوار است که بتوانیم گام مؤثری در این مسیر برداریم» (Hamdan, 2017: 17).

با توجه به آنچه گفته شد، روشن می‌شود که میزان سنخیت اجتماعی و فرهنگی در آسه آن بر میزان عملکرد این سازمان در قبال بحران روهینگیا تأثیرگذار بوده است. در حقیقت فقدان همبستگی اجتماعی_فرهنگی در میان اعضای آسه آن سبب موضع‌گیری ضعیف و انشقاق در آسه آن شده و عملاً آسه آن را در مقابل یکی از مهم‌ترین بحران‌ها در منطقه جنوب شرق آسیا ناکارآمد کرده است.

۲. ۱. ۴. ساختار سیاسی نامتشابه

در آسه آن تنوع نظام سیاسی اعم از جمهوری و پادشاهی وجود دارد؛ در کشورهای اندونزی، سنگاپور و فیلیپین نظام دموکراسی، در مالزی نظام حکومتی پادشاهی مشروطه با نهادهای

لیبرال دموکراسی، و در تایلند نظام حکومتی پادشاهی مشروطه دارای نظام پارلمانی، نمایانگر تشابه نسبی در نظام‌های حکومتی است. این در حالی است که در میانمار با توجه به سلطه نظامیان در طول سالیان متمادی، شاهد تفاوت‌های اساسی در این زمینه با کشورهای یادشده هستیم. اگرچه تا قبل از ۲۰۱۵ حکومت در دست نظامیان بود، پس از انتخابات آزاد تغییراتی در نوع نظام سیاسی این کشور به وجود آمد، ولی باز هم در قانون اساسی میانمار نظامیان از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند.

هنگامی که آسه‌آن در سال ۱۹۶۷ تأسیس شد، رهبر میانمار در آن زمان، ژنرال یو نی وین، به دلیل اینکه آسه‌آن انجمن ناهماهنگی است و واجد شرایط مورد نظر میانمار نیست، حاضر به عضویت در آن نشد (Haacke, 2006: 41-42). از سوی دیگر، آسه‌آن نیز تمایلی به عضویت میانمار نشان نمی‌داد، چراکه برخلاف سایر اعضا که رویه‌ای دموکراتیک را در حوزه سیاست و حکومت در پیش گرفته بودند، میانمار به شدت تحت حکومت نظامیان و دیکتاتوری تمام‌قد قلمداد می‌شد. به علاوه این حکومت در چارچوب نظام سیاسی خود که به «سوسیالیسم برمه‌ای» معروف بود، در مقابل مخالفان با خشونت رفتار می‌کرد و یکی از حکومت‌های ناقض حقوق بشر در آن سال‌ها قلمداد می‌شد. سرکوب خونین جنبش دانشجویی در سال ۱۹۸۸ و نیز لغو انتخابات ۱۹۹۰ که در آن جنبش ملی برای دموکراسی برنده انتخابات شده بود و متعاقب آن دستگیری و زندانی کردن رهبر حزب یعنی خانم آنگ سان سوچی جلوه‌ای از شاخص‌های نقض حقوق بشر توسط حکومت نظامیان در میانمار بود. از این رو پیش‌شرط آسه‌آن برای عضویت میانمار در این اتحادیه انجام اصلاحات سیاسی در این کشور بود (Christopher, 2010: 111). در آن هنگام کشورهای غربی میانمار را به دلیل ماهیت حکومت نظامی‌اش و نیز رفتارهای ناقض حقوق بشری آن تحت تحریم قرار داده بودند.

در سال ۱۹۹۱، آرزا ساراسین^۱، وزیر امور خارجه وقت تایلند، پیشنهاد کرد تا آسه‌آن یک سیاست «تعامل سازنده»^۲ را با میانمار به اجرا درآورد و پیشنهاد وی در همان نشست وزرای آسه‌آن در همان سال تصویب شد. در سال ۱۹۹۴، وزیر امور خارجه میانمار، یو اوون گاوو، به عنوان مهمان دعوت شد تا در نشست اجلاس آسه‌آن در بانکوک شرکت کند. سرانجام در سال ۱۹۹۶ به عنوان عضو ناظر و در ژوئیه ۱۹۹۷ میانمار به عنوان عضو کامل آسه‌آن پذیرفته شد. به نظر می‌رسد مهم‌ترین دلایل پذیرش عضویت میانمار در آسه‌آن به قرار زیر باشد:

الف) اصول سیاست خارجی میانمار: اصول سیاست خارجی میانمار به گونه‌ای بود که با اصول سیاست خارجی کشورهای عضو آسه‌آن همخوانی داشت. این اصول عبارت‌اند از:

1. Arsa Sarasin
2. constructive engagement

- حمایت از پنج اصل همزیستی مسالمت آمیز؛
- حفظ روابط دوستانه با تمام ملل؛
- حمایت فعال از سازمان ملل و سازمان‌های وابسته به آن؛
- تعقیب برنامه‌های همکاری دوجانبه و چندجانبه سودمند؛
- رایزنی منطقه‌ای و همکاری مفید در امور اقتصادی و اجتماعی منطقه‌ای؛
- مخالفت با امپریالیسم، استعمار، استعمار جدید، مداخله، تجاوز و سلطه یک دولت بر دیگر دولت‌ها؛

- پذیرش کمک‌های خارجی که به توسعه ملی کمک می‌کند. (Vinh, 2014: 21-22).

ب) تجربه‌های موفق آسه آن: آسه آن در حل بسیاری از بحران‌های منطقه‌ای از جمله بحران کامبوج موفق عمل کرده بود و توانسته بود بحران چرکین بلندمدت در قلمرو جغرافیایی‌اش را حل کند. از این رو امید داشت تا بتواند حکومت نظامیان برمه را نیز در مسیر مطلوب هدایت کند و آنچه پروژه یا چشم‌انداز آسه آن خوانده می‌شد (عضویت یافتن ده کشور آسیای جنوب شرقی در آسه آن) را تحقق بخشد (Ryu, 2008: 11).

ج) جلوگیری از حرکت میانمار به سمت چین: اعضای آسه آن به‌طور سنتی چین را تهدیدی علیه خود قلمداد می‌کنند. حتی خود آسه آن نیز با هدف جلوگیری از سرایت و پیروس کمونیسم به داخل منطقه به‌وجود آمد. نظام سیاسی سوسیالیسم برمه‌ای و حمایت بی‌چون و چرای چین از نظامیان برمه، سیاستمداران این کشور را به‌سوی چین سوق می‌داد و این برای کشورهای آسه آن می‌توانست بسیار نگران‌کننده باشد. آسه آن با پذیرفتن میانمار این کشور را عملاً وادار کرد هنجارها و دستورالعمل‌های آسه آن را قبول و تصویب کند؛ از جمله عضویت در فرایندهای گفت‌وگوی گوناگون با جامعه بین‌المللی که شامل غرب هم می‌شد. بنابراین، با وجود سیاست تحریم‌های غرب، از طریق عضویت در آسه آن، میانمار با مشارکت در نشست‌های مهم مانند انجمن منطقه‌ای آسه آن، همکاری اقتصادی آسیا و اقیانوس آرام و نشست آسیا و اروپا، با دنیای خارج ارتباط برقرار کرد و حداقل از لغزش لجام‌گسیخته به‌سوی چین برحذر داشته شد.

د) نگرانی از خودکامگی بیشتر نظامیان: تلاش برای عضویت میانمار در آسه آن با هدف جذب حکومت میانمار به قصد انجام اصلاحات سیاسی نیز بود. اعضای آسه آن بیم داشتند که طرد میانمار به انزوای سیاسی بیشتر این کشور منجر شود و بدین طریق راه برای خودکامگی نظامیان بیشتر شود. به همین دلیل اعضای آسه آن نه‌تنها خود شیوه ترغیب و اقناع را در قبال میانمار در پیش گرفتند، حتی از غرب خواستند تحریم‌های میانمار را پایان دهد. از دید اعضای

آسه آن تداوم تحریم‌های غرب می‌توانست امید به انجام اصلاحات را در دولت میانمار از بین ببرد (Shiang, 2013: 10-16).

در نهایت آسه آن با اتخاذ سیاست تعامل سازنده در مقابل میانمار نه تنها این کشور را به عضویت خود پذیرفت، بلکه حکومت نظامیان را وادار کرد با انجام اصلاحات سیاسی مسیر میانمار به سمت دموکراسی را فراهم سازد. در این زمینه در نوامبر ۲۰۱۰، نه تنها قانون اساسی میانمار مجدداً نوشته شد، بلکه انتخابات عمومی جدیدی برگزار شد که به تدریج حکومت نظامی را به پایان رساند. از سال ۲۰۱۰، انزوای بین‌المللی میانمار تا حد زیادی به پایان رسید و غرب اکنون میانمار را دموکراسی در حال ظهور در نظر می‌گیرد که بهترین جلوه آن سفر رئیس‌جمهور وقت آمریکا، اوباما، به میانمار در نوامبر ۲۰۱۲ و پذیرش رئیس‌جمهور میانمار، تین سین، در کاخ سفید در ماه مه ۲۰۱۳ بود (Shiang, 2013: 29-30). با این حال رفتار دولت میانمار در قبال قومیت روهینگیا که جلوه بارزی از نسل‌کشی و جنایت علیه بشریت قلمداد می‌شود، نشان داد این دولت هنوز با دموکراسی فاصله زیادی دارد.

۳. ۱. ۴. همبستگی اقتصادی

تسریع رشد اقتصادی و پیشرفت اجتماعی و توسعه فرهنگی و ایجاد صلح و ثبات منطقه‌ای از اهداف اولیه تشکیل اتحادیه ملل جنوب شرق آسیا به‌شمار می‌آید (Kabir & Salim, 2013: 4). امروزه این اتحادیه یکی از بالاترین نرخ‌های رشد اقتصادی در جهان را دارد. البته این نرخ در میان کشورهای عضو متفاوت است. در سال ۲۰۱۷ اندونزی با ۵/۸ در رشد بالاترین و میانمار با ۲/۹ درصد رشد پایین‌ترین نرخ را داشته است. افزایش روند تدریجی نرخ رشد اقتصادی، نشان‌دهنده موفقیت چشمگیر رهبران این اتحادیه در رسیدن به آرمان‌ها و اهداف اولیه آسه آن است. این تفاوت‌ها در سطح رشد اقتصادی در میان تمام کشورهای عضو اتحادیه موجب ناهمگونی‌ها و تنوعات گسترده در اتحادیه آسه آن شده است که خود فرصت مهمی برای همکاری‌های درون‌اتحادیه‌ای محسوب می‌شود. به همین دلیل سطح وابستگی متقابل میان اعضای اتحادیه آسه آن، به ویژه از لحاظ اقتصاد و تجارت بسیار زیاد است. شاخص‌های اقتصادی مانند حجم معاملات در میان اعضاء آسه آن، بزرگ‌ترین شاخص‌های همکاری در منطقه محسوب می‌شوند. آسه آن در سال ۲۰۱۶ هفت درصد از کل تجارت کالا در جهان را به خود اختصاص داده است. دریافت‌کنندگان اصلی صادرات آسه آن در سال ۲۰۱۶ عبارت بودند از چین (۱۲ درصد کل)، ایالات متحده (۱۱ درصد) و اتحادیه اروپا (۱۱ درصد) (world trade organization, 2017: 51).

با وجود این اعضای آسه آن رقمی حدود ۲۶ درصد از تجارت را با یکدیگر انجام داده‌اند. به عبارت دیگر، حجم تجارت درون‌اتحادیه‌ای آسه آن ۲۶ درصد بوده که رقم چشمگیری است. این میزان بیش از دو برابر کل صادرات آسه آن به چین است که تنها ۱۱/۳ درصد است (ASEAN, 2016). این نشان می‌دهد که از لحاظ تجارت، کشورهای آسه آن هنوز به اعضای یکدیگر به عنوان مهم‌ترین شرکای تجاری متکی‌اند. بنابراین، آسه آن از نظر مکملیت اقتصادی که از شاخص‌های مهم در ایجاد و موفقیت همگرایی است، موفق عمل کرده است. آسه آن تنها نیاز به افزایش تناوب و شدت وابستگی متقابل میان آنها در آینده دارد. از منظر موضوع بحث در این مقاله، به نظر می‌رسد همبستگی اقتصادی به عنوان فرصتی برای حل مشکل روهینگیا عمل کرده است. به این معنا که اعضا نگران آسیب‌پذیر شدن اقتصاد و همکاری اقتصادی میان کشورهای عضو از ناحیه بحران روهینگیا بوده‌اند، از این رو همین امر آنها را وادار به برداشتن گام‌هایی هرچند اندک برای حل بحران سوق داده است.

۲.۴. سیستم اثرگذار برون‌منطقه‌ای

همان‌گونه که گفته شد سیستم اثرگذار برون‌منطقه‌ای دارای بخش مداخله‌گر است. این بخش شامل قدرت‌های خارجی‌اند که بیرون از منطقه‌گرایی قرار دارند، اما بر سیاست‌های منطقه‌گرایی تأثیرگذارند. در خصوص آسه آن و به ویژه مسئله روهینگیا، چین و آمریکا دو بازیگر مداخله‌گر مهم به شمار می‌روند.

۱.۲.۴. چین

چین مهم‌ترین بازیگر اثرگذار در منطقه بر آسه آن است. این کشور رابطه نزدیکی با میانمار دارد و به همین دلیل هر گونه فشاری بر میانمار از سوی آسه آن توسط پکن جبران می‌شود. در خصوص بحران روهینگیا چین واکنش مؤثری از خود نشان نداد و حتی در کمک‌های بشردوستانه که برای مردم آسیب‌دیده از بحران ارسال کرد، از به کار بردن اصطلاح «روهینگیا» اجتناب کرد (Association of Southeast Asian Nations, 2017). در موضع‌گیری نهایی، پکن مسئله روهینگیا را مسئله داخلی میانمار قلمداد کرد (Gao, 2017). اینکه چرا موضع‌گیری پکن تا بدین حد به سود دولت میانمار بوده، از چند علت مهم ناشی می‌شود: اول اینکه میانمار سرزمین ثروتمندی است و نیز مرز مشترک طولانی با چین دارد و همین عامل اقتضا می‌کند چین نسبت به میانمار حساس باشد. به همین دلیل در سیاست همسایگی چین، پکن اهمیت خاصی برای میانمار قائل شده است؛ دوم اینکه چین خود با مسئله جدایی‌طلبی مسلمانان ایغور مواجه است و پیوسته به سرکوب آنها مبادرت ورزیده است و از این رو نمی‌تواند رفتار مشابه از

سوی کشورهای دیگر را محکوم کند؛ سوم اینکه از دید چین، حقوق بشر و مداخلات بشردوستانه فقط ابزاری برای غرب برای اعمال فشار بر کشورهای دیگر است (Global Times, 2017)؛ چهارم اینکه سواحل آبی میانمار، دسترسی دریایی به یکی از بزرگ‌ترین آبراه‌های راهبردی جهان یعنی تنگه مالاکا را برای چین ممکن می‌سازد. این تنگه، اقیانوس‌های هند و آرام را به هم وصل می‌کند و کوتاه‌ترین مسیر دریایی میان خلیج فارس و چین است (دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۸۸: ۱-۱۲). به دلیل واردات نفتی چین از این تنگه هر ساله تعداد زیادی کشتی از تنگه مالاکا عبور می‌کنند و کسی که بر این آب‌ها کنترل داشته باشد، در حقیقت گلوگاه عبور انرژی به چین را در دست خواهد داشت. هند و آمریکا دو کشوری هستند که سعی دارند این فرصت را از چین بگیرند. از این رو داشتن رابطه نزدیک با میانمار برای چین اهمیت راهبردی دارد؛ پنجم اینکه چین سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی زیادی را در میانمار و منطقه انجام داده است. پکن مدت‌هاست میانمار را به عنوان بخش مهمی از ابتکار «یک کمربند و یک راه»^۱ برای تقویت اتصال منطقه‌ای و رشد اقتصادی در نظر گرفته است. در همین حال چین بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار خارجی در میانمار است. حدود ۳۵ درصد سرمایه‌گذاری خارجی میانمار مربوط به چین است. در عین حال چین می‌خواهد از مزایای جغرافیایی میانمار برای گسترش همکاری‌های تجاری و اقتصادی، به‌ویژه برای تقویت رشد در منطقه جنوب غربی چین، بهره‌گیرد. چین سعی کرده است تا با استفاده از منابع طبیعی ارزان‌قیمت میانمار (معدنی، جنگلی، دریایی، کشاورزی، و...) رشد اقتصادی منطقه جنوب غربی چین را افزایش دهد (Myoe, 2011). این همه به دلیل رابطه نزدیک چین با حکومت نظامی برمه حاصل شده است. به همان اندازه که چین برای حفظ نظامیان در برمه تلاش می‌کند، نظامیان نیز زمینه نفوذ چین در پروژه‌های معدنی میانمار را به قیمت ارزان فراهم می‌کنند. سرمایه‌گذاری چین در برمه مجموعه‌ای از قراردادهایی است که از یک سو فرماندهان نظامی حکومت برمه را غنی می‌کند و از سوی دیگر برای کارگران چینی فرصت شغلی به وجود می‌آورد (Clapp, 2015: 2-8).

ششمین جنبه از روابط چین و میانمار روابط نظامی و امنیتی است. دیپلماسی نظامی چین، با تقویت ارتباطات و همکاری‌های دفاعی، بنیانی قوی برای روابط چین و میانمار ایجاد کرده است. تأمین تجهیزات نظامی، آموزش افسران، و ساخت زیرساخت‌های نظامی موجب نفوذ عمیق نظامی چین در میانمار شده است (Selth, 2007: 278-280). دو کشور در سال ۲۰۱۱ پیمان مشارکت استراتژیک امضا کردند که به موجب آن سه گام اساسی در روابط دو کشور برداشته می‌شود: ابتدا، افزایش اعتماد متقابل استراتژیک و تحکیم وضعیت کلی دوستانه؛ ثانیاً، تقویت

1. Belt and Road Initiative (BRI)

ارتباط و هماهنگی و حفاظت از منافع مشترک دو کشور؛ ثالثاً، گسترش همکاری‌های عملی و تبادل و تقویت روابط دوستانه نیروهای مسلح دو طرف (Li, 2012). بنابراین منافع استراتژیک چین در میانمار چندجانبه است: حفظ دسترسی به اقیانوس هند برای مقابله با نفوذ هند و آمریکا، مقابله با محاصره چین توسط آمریکا، تثبیت امنیت مرز چین و میانمار و جلوگیری از گسترش مناقشات قومی میانمار به چین. بدین ترتیب چین با هر فشاری که بخواهد میانمار را آسیب‌پذیر سازد، مخالف است. شاید به همین دلیل میانمار بدون توجه به فشار افکار عمومی بین‌المللی از جمله واکنش آسه آن به نسل‌کشی در میانمار، به رفتارهای خشونت‌بار خود علیه قومیت روهینگیا ادامه می‌دهد.

۲.۲.۴. آمریکا

موضع دولت آمریکا در قبال بحران روهینگیا در دوره ریاست جمهوری اوباما و ریاست جمهوری ترامپ تفاوت زیادی دارند. اوباما سیاست خارجی آمریکا در میانمار را بر سه پایه اصلی بنا گذاشته بود:

- تغییرات سیاسی و آزادسازی اقتصادی (مثلاً اصلاحات دموکراتیک معتبر)؛
- احترام به حقوق بشر (مثلاً آزادی فوری و بی‌قید و شرط زندانیان سیاسی)؛
- ارتقای صلح و آشتی ملی (مثلاً گفت‌وگوی جدی دولت با مخالفان و گروه‌های قومی اقلیت) (Cole et al., 2017: 14-15).

بعداً مورد دیگری بر این سه عامل افزوده شد و آن مبارزه با تروریسم بود. انگیزه‌های میانمار برای همکاری با آمریکا در زمینه مبارزه با تروریسم احتمالاً چهارگانه بوده است:

- سوءظن‌های عمومی مقامات نظامی برمه نسبت به مسلمانان این کشور؛
- ترس از مداخله ایالات متحده در میانمار به بهانه وجود سلول‌های القاعده در کشور؛
- منطق مفید و قابل قبول برای سرکوب گروه‌های مسلمان شورشی؛
- تلاش کلی برای بهبود روابط با ایالات متحده.

از همان نگاه اول پیداست که قصد میانمار آن است که با معطوف کردن توجه خود به مسلمانان آنها را تروریست قلمداد کرده، سرکوب آنها را توجیه کند، و در این مسیر حمایت آمریکا را با خود همراه سازد. در مواجهه با بحران قومی روهینگیا، به نظر می‌رسد دولت آمریکا بین ارتش و دولت میانمار تفاوت قائل است. ایالات متحده ارتش میانمار را به دلیل خشونت‌های مداوم سرزنش می‌کند، اما تاکنون از محکومیت دولت خودداری کرده است. ایالات متحده خواهان آن است که دسترسی انسان‌دوستانه به ایالت راخین فراهم شود و در

عین حال مجرمان مجازات شوند. با این حال، مخالف هر قطعنامه‌ای است که به صراحت دولت میانمار را محکوم کند.

گسترش فجایع انسانی در میانمار دولت ترامپ را به موضع‌گیری متفاوت از اوباما وادار کرد. گزارش حقوق بشر ایالات متحده در سال ۲۰۱۴، بحران‌های بشردوستانه و نقض حقوق بشر در ایالت راخین میانمار را به‌عنوان استثنایی‌ترین تهدید برای پیشرفت کشور توصیف می‌کند (Haacke, 2015: 65-66). به موازات این گزارش‌ها، پاسخ دولت ترامپ به بحران روهینگیا نیز شدت گرفت. اظهارات اولیه وزارت امور خارجه، حملات ادعایی نیروهای مسلح مسلمان راخین را به یک پاسگاه مرزی که متعلق به نیروی امنیتی میانمار بود، محکوم کرد و در عین حال نگرانی خود را درباره اتهامات جدی در مورد نقض حقوق بشر، از جمله آتش‌سوزی روستاهای روهینگیا و خشونت‌های نیروهای امنیتی و نیز غیرنظامیان مسلح میانمار، ابراز کرد (Department of State, 2017). به موازات گسترش دامنه بحران، وزیر امور خارجه وقت آمریکا، رکس تیلورسون، ضمن ابراز نگرانی و همدردی از «وضعیت دشوار و پیچیده‌ای» که آنگ سان سو چی با آن روبه‌روست، خواستار متوقف شدن خشونت و آزار و اذیتی شد که بسیاری از آنها به‌عنوان پاکسازی قومی یاد می‌کنند (CBS News, 2017). در جلسه شورای امنیت سازمان ملل متحد در تاریخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۷، نیکی هیلی، سفیر وقت ایالات متحده در سازمان ملل، دولت برمه و ارتش را به انجام مبارزات وحشیانه و پایدار برای پاکسازی اقلیت قومی روهینگیا متهم کرد (U.S. Mission to the United Nations, 2017). او همچنین گفت که این فرصتی برای سازمان ملل متحد است که اقدام نیروهای امنیتی برمه علیه مسلمانان روهینگیا را محکوم کند. او در عین حال خواستار ممنوعیت فروش جهانی اسلحه به نظامیان برمه شد. پس از حوادث ۲ اکتبر ۲۰۱۷ در شمال ایالت راخین، سفارت آمریکا در ۱۹ اکتبر ۲۰۱۷ با همراهی ۱۹ سفارتخانه دیگر در بیانیه مشترکی تداوم خشونت‌ها در میانمار را محکوم کردند (U.S. Embassy in Rangoon, 2017). در ۲۳ اکتبر ۲۰۱۷، وزارت امور خارجه اعلام کرد که دیگر اجازه مجوز استفاده از ویزا را به افسران نظامی برمه نخواهد داد و کمک مالی و نظامی به واحد نظامی و افسران درگیر در عملیات در ایالت راخین را قطع خواهد کرد (State Department, 2017).

اگرچه بین موضع دولت جمهوری خواه و دولت دموکرات آمریکا تفاوت زیادی احساس می‌شود، هر دو دولت در عرصه عمل مشابه یکدیگر عمل کرده‌اند؛ چراکه در نهایت هیچ‌کدام اقدام عملی مهمی را برای جلوگیری از نسل‌کشی در میانمار انجام ندادند. شاید همین اطمینان خاطر موجب شد نظامیان میانمار هر آنچه بخواهند علیه مسلمانان روهینگیا انجام دهند. به‌نظر

1. Arakan Rohingya Salvation Army (ARSA)

می‌رسد نیفتادن بیش از حد میانمار به دامن چین، کشوری که مهم‌ترین رقیب آمریکا محسوب می‌شود، مهم‌ترین علت مسامحه دولت‌های آمریکا در برخورد با دولت میانمار در خصوص بحران روهینگیا بوده باشد.

نتیجه‌گیری

بحران روهینگیا از موارد استثنایی است که همگرایی آسه آن را به چالش کشانده است. اگرچه بخش مهمی از این چالش به دلیل اساسنامه آسه آن است که کشورهای عضو را از مداخله در امور داخلی یکدیگر منع می‌کند، اما بخشی دیگر به دلیل ضعف‌های غیراساسنامه‌ای است. آسه آن در خصوص بحران روهینگیا به شدت تحت تأثیر عنصر هویت قرار گرفت و هریک از اعضا به نوعی خود را در این گروه یا آن گروه تعریف کردند. به عبارت دیگر، بحران روهینگیا عملاً کشورهای عضو آسه آن را به دو دسته تقسیم کرد: اندونزی، مالزی و برونئی که همگی مسلمان هستند در یک سو و کشورهایمانند تایلند، فیلیپین، سنگاپور، لائوس و کامبوج در سوی دیگر. گروه اول میانمار را محکوم کردند، ولی گروه دوم غیرمستقیم در کنار میانمار قرار گرفتند.

ساختار سیاسی کشورهای عضو نیز در این صفت‌بندی تأثیرگذار بود، اما عامل هویتی (تجانس فرهنگی-اجتماعی) تأثیرگذارتر بوده است. برای مثال کشورهای عضو آسه آن همگی دموکراتیک‌تر از میانمار هستند و بی‌شک سیاست نظامیان میانمار را به‌ویژه در برخورد با قومیت روهینگیا تأیید نمی‌کنند و آن را نقض حقوق بشر می‌دانند، اما وقتی مشاهده می‌کنند نوعی جدایی‌طلبی از سوی مسلمانان در منطقه جریان دارد (جبهه آزادی‌بخش مورو در فیلیپین، مسلمانان پاتانی در تایلند)، تحرکات دولت میانمار را نوعی واکنش به تجزیه‌طلبی احتمالی مسلمانان روهینگیا در میانمار تفسیر می‌کنند و به‌طور طبیعی در کنار دولت میانمار قرار می‌گیرند.

بر این عوامل تأثیرگذار درونی، باید متغیرهای بیرونی را هم افزود. حمایت تلویحی چین از میانمار و هیاهوی تبلیغاتی آمریکا نسبت به نقض حقوق بشر در میانمار بدون آنکه نتیجه عملی به‌همراه داشته باشد، در تضعیف موضع آسه آن و تداوم خشونت‌ها از سوی دولت میانمار مؤثر بود. از این منظر عملاً این دو کشور در کنار آن بخش از اعضای آسه آن قرار گرفتند که نسبت به تحولات روهینگیا یا بی‌تفاوت بودند یا تلویحاً جانب میانمار را گرفتند.

بنابراین هر گاه در درون یک منطقه‌گرایی بعضی از عناصر سازنده منطقه‌گرایی مثل ساختار سیاسی و ساختار اجتماعی- فرهنگی ضعیف باشند، به احتمال زیاد آن منطقه‌گرایی درباره موضوع خاصی مثل بحران‌های قومی یا مذهبی با چالش مواجه خواهد شد و در حل آن ناکام

خواهد ماند. بحران قومی و دینی روهینگیا و ناکارآمدی آسه آن در حل آن این برداشت را تأیید می‌کند.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

۱. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی (۱۳۸۸). میانمار، تهران: وزارت امور خارجه.
۲. سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۸۴). نظریه‌های مختلف در روابط بین‌الملل فردی - جهاتی شده: مناسبت و کارآمدی، تهران: وزارت امور خارجه.

ب) خارجی

3. Association of Southeast Asian Nations. (2017). "ASEAN Chairman's Statement on The Humanitarian Situation in Rakhine State". September 24, 2017. Available at: <https://asean.org/asean-chairmans-statement-on-the-humanitarian-situation-in-rakhine-state/>.
4. ASEAN. (2016). "Top ten ASEAN trade partner countries". Available at: http://asean.org/storage/2016/06/table20_as-of-30-Aug-2016-2.pdf.
5. Bernama. (2017). "Anifah: Malaysia will keep raising plight of Rohingyas at UN, OIC meetings". 6 September 2017, Available at: <http://www.themalaymailonline.com/malaysia/article/anifahmalaysia-will-keep-raising-plight-of-rohingyas-at-un-oicmeetings#LzED4e0yS54h58MA.97>.
6. CBS News. (2017). "Rex Tillerson Says Violence Against Myanmar's Rohingya Must Stop". September 14, 2017. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/rex-tillerson-myanmar-rohingya-aung-san-su-kyi/>.
7. Christopher. R. (2010). **ASEAN's Myanmar Crisis: Challenges to the Pursuit of a Security Community**. ISEAS, Singapore, 2010. ISBN: 978-981-4279-24-6.
8. Clapp. P.A. (2015). "China's Relations with Burma, Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission China's Relations with Southeast Asia." **United States institute of Peace**, May 13, 2015, Available at: <https://www.usip.org/publications/2015/05/chinas-relations-burma>
9. Cole. B. E.; Courtney. A.; Kaster, E.; & Sheinbaum, N. (2017). **The US Integrated Reform Mission in Burma 2009 to 2015**, United State Institute of Peace, Available at: <https://www.usip.org/sites/default/files/3D-Lessons-Case-Burma.pdf>.
10. Cantori, L. J.; & Spiegel. S. L. (1969). "International Relations of Regions: A Comparative Approach to Five Subordinate Systems", **International Studies Quarterly**, Vol. 13, No. 4, Special Issue on International Subsystems. (Dec., 1969), pp. 361-380, Wiley on behalf of The International Studies Association Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/3013600> Accessed: 16-03-2019 05:46 UTC
11. Cantori, L. J.; & Spiegel. S. L. (1970). "The International Relations of Regions", **Polity**, Vol. 2, No. 4 (Summer, 1970), pp. 397-425 Published by: The University of Chicago Press on behalf of the Northeastern Political Science Association Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/3233994> Accessed: 16-03-2019 05:44 UTC
12. François.M.; & Souris.B. (2017). **The Plight of the Rohingya in Myanmar Root Causes of the Crisis And Durable Solutions. New Direction** - The Foundation for European Reform. Available at: <https://newdirection.online/publication/the-plight-of-the-rohingya-in-myanmar-root-causes-of-the-crisis-and-durable>.
13. Gao.Ch. (2017). "China Aids Rohingya Refugees in Bangladesh While Backing Myanmar Government". **The Diplomat**. October 2, 2017, Available at: www.thediplomat.com/2017/10/china-aids-rohingya-refugees-in-bangladesh-while-backing-myanmar-government/.
14. Global Times. (2017). "Is Suu Kyi to blame for Rakhine violence?". **Global Times** September 10, 2017, Available at: www.globaltimes.cn/content/1065761.shtml.

15. Halim. H. (2017). "Jokowi, Suu Kyi discuss Rohingya crisis". **The Jakarta Post** . 6 May 2017. Available at: <http://www.thejakartapost.com/news/2017/04/29/jokowi-suukyi-discuss-rohingya-crisis.html>.
16. Hamdan. M.A. (2017). ".Rohingya crisis: Little can be done if Myanmar remains in denial – Anifah". **Astwo Awani** 25 September. viewed 29 November. Available at: <http://english.astroawani.com/malaysia-news/rohingya-crisis-little-can-be-done-ifmyanmar-remains-denial-anifah-156172>.
17. Haacke. J. (2015). "The United States and Myanmar: From Antagonists to Security Partners?". **Journal of Current Southeast Asian Affairs**. 2/2015, (34) 2, 55–83. Available at: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/view/873>.
18. Haacke. J. (2006). **Myanmar's Foreign Policy: Domestic influences and international implications**. UK, Routledge, Adelphi Paper 381. ISBN 9780415407267. Available at: <http://eprints.lse.ac.uk/24574/>.
19. Jati. I. (2017). "Comparative study of the roles of ASEAN and the Organization of Islamic Cooperation in responding to the Rohingya crisis". **The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies**. 1(a), pp. 17-32, Available at: <https://jurnal.ugm.ac.id/ikat/article/view/27466/16821>.
20. Kabir. Sh & Salim. R. (2013). "Regional Economic Integration in ASEAN: How far Willthey Go?". **Journal of South East Asian Economics** 31, (2) 313-35, Available at: : <https://www.researchgate.net/publication/265708359>.
21. Lee. R. (2017). "Rohingya Crisis: ASEAN's problems go beyond religious rift. IAPS Dialogue." 13 October 2017, Available at: <https://iapsdialogue.org/2017/10/02/rohingya-crisisaseans-problems-go-beyond-a-religious-rift/>.
22. Lego. J. (2017). "ASEAN dangerously silent on Rohingya crisis". **Asia Times**, 18 May. Accessed: 10 October. Available at: <http://www.atimes.com/article/asean-dangerously-silent-rohingya-crisis/>.
23. Li. Ch. (2012). "China-Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?". **Journal of Current Southeast Asian Affairs**. January 2012. 31(1), pp. 53-72. Available at: <https://www.ingentaconnect.com/content/ doaj/18681034/2012/00000031/00000001/art00004?crawler=true>.
24. Martin. M.F. & Margesson, R. & Vaughn, B. (2017). **The Rohingya Crises in Bangladesh and Burma**. Congressional Research Service Report. 7-5700, November 8, 2017. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R45016.pdf>.
25. Myoe. M.A. (2011). "In the name of Pauk-Phaw- Myanmar's China policy since 1948", **Institute of Southeast Asian Studies**, Singapore, 2011, pp. 156. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Maung_Myoe/publication/272092749_In_the_Name_of_Pauk-Phaw/links/54dac63d0cf261ce15cdf6bd/In-the-Name-of-Pauk-Phaw.pdf.
26. Poling. G.B. (2014). **Separating Fact from Fiction about Myanmar's Rohingya**. Center for Strategic and International Studies(CSIS). February 13, 2014. Available at: <https://www.csis.org/analysis/separating-fact-fiction-about-myanmar%E2%80%99s-rohingya>.
27. Ramzy. A. (2017). "Rohingya Refugees Fleeing Myanmar Await Entrance to Squalid Camps". **New York Times**. October 18, 2017. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/10/18/world/asia/rohingya-refugees-myanmar.html>.
28. Republic of the Union of Myanmar. (2015). The Population and Housing Census of Myanmar. **unfpa** 2(48). May 2015. Available at: <https://myanmar.unfpa.org/en/publications/union-report-Vol.2-main-census-report>.
29. Reuters (2016). "Malaysian PM urges intervention to stop 'genocide' of Myanmar's Rohingya Muslims", **reuters** , Available at: <http://www.reuters.com/article/us-myanmarrohingya-malaysia/malaysian-pm-urges-intervention-to-stop-genocide-of-myanmarrohingya-muslims-idUSKBN13T071>.
30. Ryu. Y. (2008). ".The Asian Financial Crisis and ASEAN's Concept of Security". **RSIS Working Paper**, No. 148. Singapore: Nanyang Technological University Available at: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP148.pdf>.
31. Singh, B. (2014). "ASEAN, Myanmar and the Rohingya Issue". **Indonisian Journal of Southeast Studies**, 18(1-2), January-June 2014, ISSN 0971-9318. Available at: www.himalayanresearch.org/pdf/Vol18%20Nos1-2,%20January-June%202014.pdf.

32. Subedi, D.B. (2017). "Myanmar's 'Rohingya Issue' is a regional refugee crisis – ASEAN must intervene". **The World Post**. 17 March. Accessed: 9 October 2017. https://www.huffingtonpost.com/entry/myanmars-rohingya-issue-is-a-regional-refugeecrisis_us_58cc01ece4b07112b6472cd1.
33. Selth, A. (2007). "Burma, China and the Myths of Military Base", **Asian Security**. 3(3), 06 Sep 2007. 279-307. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14799850701568929>.
34. State Department, "Accountability for Human Rights Abuses in Rakhine State, Burma," **press release**, October 23, 2017. Available at: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/275021>.
35. Shiang, H. Y. (2013). Myanmar Political Reform: Impact to The Political Economy Relation with China. September 2013. **Asia-Europe Institute, Kuala Lumpur**, DOI: 10.13140/RG.2.2.19147.08484, Available at: https://www.researchgate.net/publication/326413967_MYANMAR_POLITICAL_REFORM_IMPACT_TO_THE_POLITICAL_ECONOMY_RELATION_WITH_CHINA_POLITICAL_ECONOMY_RELATION_WITH_CHINA/download.
36. Tun, Z. (2017). "Myanmar's Rohingya issue' is a regional refugee crisis – ASEAN must intervene". **The Conversation**. 17 March. Available at: <https://theconversation.com/myanmars-rohingya-issue-is-a-regional-refugee-crisis-aseanmust-intervene-70849>.
37. U.S. Mission to the United Nations. (2017). Remarks at a UN Security Council Briefing on the Situation in Burma. Ambassador Nikki Haley. press release. September 28, 2017. Available at: <https://usun.state.gov/remarks/7998>.
38. U.S. Embassy in Rangoon. (2017). "Statement on the Diplomatic Trip to Northern Rakhine on 2 October 2017". **press release**. October 2, 2017. or see: Delegation of the European Union to Myanmar. Statement on the Diplomatic Trip to Northern Rakhine on 2 October 2017. Yangon 2 OCTOBER 2017. UNIQUE ID: 171002_9, Available at: https://eas.europa.eu/delegations/myanmar-burma_en/33143/STATEMENT%20ON%20THE%20DIPLOMATIC%20TRIP%20TO%20NORTHERN%20RAKHINE%20ON%202%20OCTOBER%202017.
39. Vinh, V.W. (2014). "Asean's Approach to Myanmar". **Himalayan and Central Asian Studies**. 18(1-2), January-June 2014. Available at: www.himalayanresearch.org/pdf/Vol18%20Nos1-2,%20January-June%202014.pdf.
40. Weng, Y.P. (2017). "Rohingya crisis at a crucial point for Myanmar's leaders". **global-is-asian**. 28 September. viewed 11 October, Available at: <https://global-is-asian.nus.edu.sg/index.php/rohingyacrisis-crucial-point-myanmars-leaders/>.
41. World trade organization. (2017). World Trade Statistical Review. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts17_toc_e.htm
42. Yin, K.M. (2005). "Salience of Ethnicity among Burman Muslims: A Study in Identity Formation". **Intellectual Discourse**, 13(2), 161-179. Available at: <file:///C:/Users/h/Downloads/Documents/108-Article%20Text-175-1-10-20100127.pdf>.
43. Yunus, A. (2017). "Anifah takes centre stage at UN; calls on Myanmar to halt Rohingya persecution". **New Straits Times**. 23 September. Accessed 13 October 2017, Available at: <https://www.nst.com.my/news/nation/2017/09/283024/anifah-takes-centre-stage-un-callsmyanmar-halt-rohingya-persecution>.