

# บทสรุปผู้บริหาร

**“เป้าหมายประสงค์ของอาเซียนคือการรับรองว่าผู้คนในภูมิภาคสามารถมีชีวิตอย่างสันติสุข...ในสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรม เป็นประชาธิปไตย และสมัครสมานสามัคคี”**

กฎบัตรอาเซียน มาตรา 1(4)

**“อาเซียนมีความรับผิดชอบในการปกป้องผู้คนในภูมิภาค อาเซียนมีความรับผิดชอบที่จะต้องปกป้องคนโรฮิงญาไม่ว่าพวกเขาจะอยู่ที่ใด อาเซียนต้องสมัครสมานกัน เราสามารถทำได้และควรจะต้องเข้มแข็งกันกว่านี้”**

Wai Wai Nu ผู้ก่อตั้งและผู้อำนวยการ Women’s Peace Network และนักกิจกรรมโรฮิงญา<sup>1</sup>

ในวันที่ 25 สิงหาคม 2017 กองกำลังเมียนมาร์เข้าโจมตีชุมชนโรฮิงญาในรัฐยะไข่ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของเมียนมาร์อย่างรุนแรง ภายในไม่กี่สัปดาห์หลังจากนั้น ผู้คนหลายพันคนถูกฆ่า ผู้หญิงและเด็กผู้หญิงถูกข่มขืน บ้านหลายร้อยหลังและหมู่บ้านถูกเผาราบเป็นหน้ากลอง และผู้ใหญ่และเด็กกว่า 740,000 คนถูกบังคับให้ต้องลี้ภัยไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างบังกลาเทศ การโจมตีที่เกิดขึ้นเกิดในบริบทของการเลือกปฏิบัติ การกลั่นแกล้ง และความรุนแรงต่อคนโรฮิงญาซึ่งลากยาวมาหลายทศวรรษ และยังคงดำรงอยู่จนถึงทุกวันนี้

รายงานฉบับนี้สำรวจการตอบสนองของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ต่อวิกฤตที่เกิดขึ้น ตั้งแต่ความรุนแรงครั้งแรกในเดือนสิงหาคม 2017 จนถึงปัจจุบัน รายงานฉบับนี้มีพื้นฐานอยู่บนการสัมภาษณ์ 45 ครั้ง ต่อตัวแทนโรฮิงญา ภาคประชาสังคม นักการทูต สมาชิกรัฐสภาอาเซียน นักวิเคราะห์การเมือง และเจ้าหน้าที่และอดีตเจ้าหน้าที่อาเซียน รวมถึงมาจากการวิเคราะห์แถลงการณ์และเอกสารทางการอื่นๆ และรายงานต่างๆของภาคประชาสังคมและสื่อ

ข้อค้นพบได้แสดงให้เห็นว่าอาเซียนประสบความยากลำบากในการจัดการกับวิกฤตและในการสื่อสารวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่จะช่วยหยุดวงจรความรุนแรงและการฆ่าล้าง อาเซียนติดอยู่ในความอหังการถือถือของการเคารพหลักการฉันทามติและการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และการประณามภายในประเทศและในสากลโลก รายงานฉบับนี้สำรวจการตอบสนองที่ปราศจากความเข้มแข็งของอาเซียน ซึ่งรวมถึงการขาดภาวะความเป็นผู้นำของสำนักเลขาธิการอาเซียนและประเทศสมาชิก ซึ่งเปิดพื้นที่แก่รัฐบาลเมียนมาร์ในการกำหนดการมีส่วนร่วมของอาเซียน ความลังเลของอาเซียนในการยอมรับมติเรื่องสิทธิมนุษยชนของวิกฤตครั้งนี้ และยังหมายความว่าประชาคมอาเซียนให้ความสนใจแต่กับประเด็นที่ “ไม่เป็นชนวนให้เกิดข้อโต้แย้ง” ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลใดๆ และยังไปสนับสนุนการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความไม่โปร่งใสของอาเซียน ความลังเลที่จะร่วมมือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ นอกจากรัฐบาลเมียนมาร์ และความปราศจากความเข้มแข็งของสถาบันอาเซียนเอง ได้บ่อนเซาะการตอบรับต่อวิกฤตครั้งนี้

<sup>1</sup> Interview with Wai Wai Nu on 17 June 2020.

## ภาวะความเป็นผู้นำ

แรกเริ่มเดิมที วิกฤตนี้ได้เปิดเผยให้เห็นรอยร้าวท่ามกลางประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งถูกซ้ำให้ยำแหย่งอีกด้วย การขาดภาวะความเป็นผู้นำในระดับเลขาธิการอาเซียน และได้นำพาให้ประเทศสมาชิกตัดสินใจแยกต่างหาก ออกไปด้วยตนเอง “การเมืองภายในประเทศนั้นขณะการเมืองระหว่างประเทศอย่างชัดเจน” นักวิเคราะห์ท่านหนึ่งกล่าว<sup>2</sup> ความหวาดกลัวบทบาทของจีน ซึ่งได้ใช้ประโยชน์จากวิกฤตนี้ในการขยายอำนาจมายังพม่า หมายความว่าอาเซียนล้มเหลวที่จะเผชิญปัญหาอย่างตรงไปตรงมา และให้ความสำคัญอย่างหนักกับการดำรงไว้ซึ่งความเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจของเมียนมาร์

การขาดความเป็นหนึ่งเดียวกัน และขาดวิสัยทัศน์ของอาเซียนว่าด้วยรัฐยะไข่ ร่วมกันกับพันธะอันไม่สิ้นไหวของอาเซียนในการดำรงไว้ซึ่งหลักฉันทามติ ได้เปิดทางให้ผู้มีอำนาจของเมียนมาร์ควบคุมเรื่องเล่า และสั่งการเจ้าหน้าที่ของอาเซียนว่าสามารถมีส่วนร่วมในอะไรได้บ้าง อย่างไร และกับใคร ผลก็คือการเข้าไปแก้ปัญหาของอาเซียนมักให้ความสำคัญกับ “ผลไม่ที่ห้อยอยู่ไม่สูง” และล้มเหลวในการแก้ปัญหาจากต้นตอ “แทนที่อาเซียนจะยกระดับภูมิภาค มันกลับถูกดึงลงไปโดยประเทศสมาชิกเอง” คนทำงานภาคประชาสังคมท่านหนึ่งกล่าว<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม วิกฤตครั้งนี้ก็ยังดำเนินต่อไป และการประณามในระดับภูมิภาคและสากลก็ไม่ได้ลดลง ความน่าเชื่อถือของอาเซียนถูกตั้งคำถามมากขึ้นเรื่อยๆ และผู้นำอาเซียนก็ตระหนักว่าพวกเขาต้องทำอะไรสักอย่าง ผลก็คืออาเซียนได้ทดลองแก้ปัญหาหลากหลายรูปแบบ โดยหวังว่าสิ่งเหล่านี้จะแก้ไขสถานการณ์ได้

## การเข้าใจและแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ

โชคไม่ดีนัก เมื่ออาเซียนเริ่มกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา อาเซียนกลับพุ่งเป้าไปยังบางประเด็นเท่านั้น โดยเฉพาะประเด็นการส่งคนโรฮิงญากลับบ้านและประเด็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยจำกัดอยู่เพียงประเด็นที่รัฐบาลเมียนมาร์เห็นชอบด้วย และละเลยประเด็นที่อ่อนไหวทางการเมืองอย่างการคืนสัญชาติ การจำกัดการเคลื่อนไหว การบังคับเลือกปฏิบัติ หรือความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นระหว่างกองทัพเมียนมาร์และกองกำลังอาระกัน ดังที่ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า “จะพูดถึงการส่งคนโรฮิงญากลับบ้านได้อย่างไรกัน ในขณะที่รัฐยะไข่เป็นเขตสงครามอยู่”<sup>4</sup>

ในบางกรณี อย่างน้อยๆก็ตามหลักการ อาเซียนดูเหมือนว่าสนับสนุนนโยบายกีดกันแบ่งแยกและการกลั่นแกล้งโรฮิงญาด้วยซ้ำ ยกตัวอย่างเช่น ASEAN’s Preliminary Needs Assessment for Repatriation (PNA) ในรัฐยะไข่จะให้ความชอบธรรมต่อการจำกัดความเคลื่อนไหวของโรฮิงญา เมื่อตัวแทนอาเซียนไปเยือนแคมป์โรฮิงญา ณ คอกส์บาร์ซาร์ ในปี 2019 พวกเขาส่งเสริม National Verification Card (NVC) ซึ่งสำหรับคนโรฮิงญาแล้วนี่คือเครื่องมือในการกลั่นแกล้งพวกเขา อาเซียนและรัฐสมาชิกยังให้ความช่วยเหลือด้านการเงินต่อรัฐยะไข่ในการนำไปใช้กับโครงการโครงสร้างพื้นฐานอย่างโรงเรียนและโรงพยาบาล โดยไม่ได้ยืนยันว่าทุกชุมชนจะสามารถเข้าถึงสิ่งเหล่านี้ได้

ท้ายที่สุดแล้ว หากอาเซียนต้องการให้เกิดผลและมีประสิทธิผลในรัฐยะไข่ อาเซียนต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องและยอมรับทุกมิติของวิกฤต ไม่ว่าจะเป็นด้านสิทธิมนุษยชน การเมือง มนุษยธรรม สังคม หรือเศรษฐกิจ มิฉะนั้นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาจะไม่เกิดผล และกลับกันก็จะเสี่ยงต่อการทำให้เกิดการแบ่งแยกกีดกันและการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง และทำให้โรฮิงญาต้องแสวงหาความปลอดภัยในประเทศเพื่อนบ้าน

<sup>2</sup> APHR interview, 4 June 2020.

<sup>3</sup> APHR interview, 18 May 2020.

<sup>4</sup> APHR interview, 27 May 2020.



## ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

การจัดการและโต้ตอบของอาเซียนนั้นขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม องค์กรด้านมนุษยธรรม และที่สำคัญยิ่งคือคนโรฮิงญาเอง ความไร้ซึ่งความละเอียดอ่อนต่อวิกฤตโรฮิงญา โดยเฉพาะที่เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลเมียนมาร์ปฏิเสธที่แม้แต่จะยอมรับการดำรงอยู่ของคนโรฮิงญา หมายความว่าอาเซียนไม่เต็มใจเป็นอย่างยิ่งที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการอภิปรายแลกเปลี่ยนและกิจกรรมของอาเซียน สิ่งที่สำคัญให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือความล้มเหลวขององค์กรอาเซียนต่างๆ ในการจัดการและตอบรับคำขอของ APHR ในการสัมภาษณ์และขอข้อมูลสำหรับรายงานฉบับนี้

ความไร้ประสิทธิภาพหลักของการตอบสนองของอาเซียนอย่างหนึ่ง คือความล้มเหลวของอาเซียนในการร่วมมือกับภาคประชาสังคมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกับคนโรฮิงญาเอง ในขณะที่ได้มีความพยายามในการพบกับผู้ลี้ภัยโรฮิงญาและตัวแทนของพวกเขา ผู้คนหลายคนก็รู้สึกว่าคุณอาเซียนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง และตัวแทนอาเซียนก็เพียงแค่เป็นโทรโข่งให้รัฐบาลเมียนมาร์

สำหรับหลายคน APHR ได้สัมภาษณ์ไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยโรฮิงญาและตัวแทน หรือภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐบาล การเข้าถึงเจ้าหน้าที่อาเซียนนั้นเต็มไปด้วยข้อท้าทาย “เราได้พยายามแล้ว แต่เราไม่มีโอกาสมากนักที่จะเข้าถึง [อาเซียน] ทุกอย่างคือประตูลับและสิ่งต่างๆ ก็เกิดขึ้นหลังประตุนั้น” นักกิจกรรมโรฮิงญากล่าว<sup>5</sup>

ข้อวิพากษ์เหล่านี้ไม่ใช่ข้อวิพากษ์ที่ไม่เคยมีมาก่อน และไม่ได้เป็นเพียงข้อวิพากษ์ต่อวิกฤตโรฮิงญา หลายปีมานี้ภาคประชาสังคมและภาคส่วนอื่นๆ ต่างก็วิจารณ์ความไร้ซึ่งข้อมูลและข้อคิดเห็นจากการประชุมทางการของอาเซียน และข้อท้าทายในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมกับตัวแทนอาเซียน

## สถาบันไม่เข้มแข็ง

การโต้ตอบของอาเซียนนั้นมีอุปสรรคเพราะขาดสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญในการจัดการกับวิกฤตดังที่เกิดกับรัฐยะไข่ อาเซียนให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งก่อให้เกิดศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการภัยพิบัติ (AHA Centre) อย่างไรก็ตาม ศูนย์แห่งนี้ก็เป็นเพียงศูนย์การจัดการด้านมนุษยธรรมและภัยธรรมชาติ ซึ่งไม่มีความพร้อมที่จะจัดการกับ “ภัยที่สร้างโดยมนุษย์” ดังที่เกิดในรัฐยะไข่ AHA Centre ยังขาดความเป็นอิสระ และมีข้อกังวลต่อความสามารถของศูนย์ในการดำรงไว้ซึ่งหลักการ “ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย” (do no harm) และคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) ถึงแม้ว่าจะเป็นหน่วยงานหลักระดับภูมิภาคที่ได้รับมอบหมายให้ปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ก็ปราศจากอำนาจหน้าที่ในการโต้ตอบกับวิกฤตและถูกขัดขวางจากการที่ขาดอิสระและต้องได้รับฉันทามติจากประเทศสมาชิก

ความไม่เข้มแข็งในเชิงสถาบันในการตอบสนองของอาเซียน ไม่ได้เกิดขึ้นแค่กับสถานการณ์รัฐยะไข่ แต่สะท้อนอยู่ในความไร้ประสิทธิภาพเชิงสถาบันที่กว้างกว่านั้น ซึ่งฝังรากอยู่ในโครงสร้างของอาเซียน และต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้อาเซียนมีประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

5 APHR interview, 9 June 2020.



## หนทางไปข้างหน้า

ในขณะที่การโต้ตอบของอาเซียนต่อวิกฤตครั้งนี้ขาดความเข้มแข็ง และในหลายๆ มิติก็ไร้ประสิทธิภาพ มันเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องยอมรับว่าอาเซียนได้ผลักดันเส้นพรมแดนหลายเส้นของอาเซียนเอง โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานว่าด้วยการไม่แทรกแซงทางการเมือง การยึดหลักการอื่นอย่างเหนียวแน่นอย่างฉันทามติของประเทศสมาชิก อาเซียนได้อนุญาตให้เมียนมายังนั่งอยู่บนโต๊ะเดียวกัน ได้เข้าถึง และแสวงหาอิทธิพลจากผู้นำเมียนมาร์

คำถามในตอนนี้นี้ก็คือว่า อาเซียนสามารถใช้ทรัพยากรและก่อร่างสร้างตัวจากสิ่งที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันความก้าวหน้าอย่างแท้จริงได้หรือไม่ ณ ขณะนี้แทบไม่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับคนโรฮิงญาในเมียนมาร์ คนโรฮิงญากว่าล้านที่ติดอยู่ในบังกลาเทศ และความขัดแย้งรอบใหม่ที่คุกคามความปลอดภัยของทุกชุมชนที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่ ตอนนี้นั้นเราต้องการยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมและมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางอย่างเร่งด่วน อาเซียนมีบทบาทที่สำคัญและเป็นไปในทางที่ดี ดังนั้นแล้วรายงานจึงสรุปพร้อมกับข้อเสนอแนะอันหลากหลายและละเอียดต่ออาเซียน เพื่อรับรองความพยายามที่จะไม่สร้างความเสียหาย แต่ส่งผลและส่งเสริมทางออกสำหรับคนโรฮิงญาและผู้คนที่เรียกรัฐยะไข่ว่าเป็นบ้านของพวกเขา

## ข้อเสนอแนะหลัก:

- ยอมรับว่าวิกฤตรัฐยะไข่ไม่ได้เป็นเพียงวิกฤตด้านมนุษยธรรม และวางแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ที่นำทางโดยหลักการ “*ไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย*” และไม่เลือกปฏิบัติรับรองว่าการแทรกแซงของอาเซียนในรัฐยะไข่แก้ปัญหาวิกฤตทุกมิติ รวมถึงมิติสิทธิมนุษยชน และใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพรับรองว่าโครงการต่างๆ ได้รับการประเมินและรับรองด้านความเสี่ยงในด้านสิทธิมนุษยชนและการลดความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ
- ใช้เครื่องมือทางการเมืองและทางการทูตที่มีผลักดันรัฐบาลเมียนมาร์ให้สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย เป็นไปด้วยความสมัครใจและการกลับมาอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชุมชนที่ถูกขับไล่ออกไป โดยไม่แบ่งแยกอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์หรือศาสนา และเรียกร้องความก้าวหน้าของข้อมูลว่าด้วยกระบวนการเหล่านี้ หักการกระทำใดๆ ก็ตามในการส่งคนโรฮิงญากลับเมียนมาร์ หากความรุนแรงในรัฐยะไข่ยังไม่ยุติลง และสภาพแวดล้อมในเมียนมาร์ไม่ได้ส่งเสริมการกลับไปอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ
- ยอมรับอัตลักษณ์ของคนโรฮิงญา รับรองว่าคนโรฮิงญาจะได้รับการสอบถามความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสิ่งใดที่เกี่ยวข้องกับอนาคตของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นคนโรฮิงญาในเมียนมาร์ ในแคมป์ผู้ลี้ภัยที่บังกลาเทศ และตัวแทนคนโรฮิงญาอื่นๆ ดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการรับรองและรับฟังเสียงที่หลากหลายครอบคลุม ซึ่งรวมถึงผู้หญิง เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ