



## **BÁO CÁO TÓM TẮT**

***“Các mục tiêu của ASEAN là đảm bảo rằng nhân dân và các Quốc gia thành viên ASEAN được sống hòa bình...trong một môi trường công bằng, dân chủ và hòa hợp.”***

Hiến chương ASEAN, Điều 1(4).

***“ASEAN có trách nhiệm bảo vệ nhân dân trong khu vực. Khối có trách nhiệm bảo vệ người Rohingya dù họ ở bất cứ đâu. Cùng nhau, ASEAN có thể, và cần phải trở nên mạnh hơn.”***

Wai Wai Nu, Người sáng lập, Giám đốc Mạng lưới Phụ nữ Hòa bình, nhà hoạt động người Rohingya.<sup>1</sup>

Ngày 25/08/2017, lực lượng an ninh Myanmar đã phát động một cuộc tấn công tàn khốc nhằm vào cộng đồng người Rohingya sống ở bang Rakhine, phía tây Myanmar. Những tuần sau đó, hàng ngàn người đã bị giết, phụ nữ và trẻ em gái bị hãm hiếp, hàng trăm ngôi nhà và làng mạc bị đốt trụi, và hơn 740.000 phụ nữ, đàn ông và trẻ em bị buộc phải bỏ chạy sang nước láng giềng Bangladesh. Các cuộc tấn công diễn ra trong bối cảnh việc phân biệt đối xử, đàn áp và bạo lực đối với người Rohingya đã kéo dài hàng thập kỷ và vẫn còn tiếp diễn cho đến nay.

Báo cáo này xem xét các phản ứng của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) trước cuộc khủng hoảng này, từ khi bạo lực nổ ra lần đầu tiên vào tháng 8/2017 cho đến nay. Báo cáo được dựa trên 45 cuộc phỏng vấn với các đại diện người Rohingya, nhân viên các tổ chức phi chính phủ (NGO), các nhà ngoại giao, các nghị sĩ ASEAN, các nhà phân tích chính trị, và các cựu quan chức ASEAN cũng như các quan chức đương nhiệm. Báo cáo cũng được xây dựng trên cơ sở rà soát một cách toàn diện các tuyên bố chính thức cũng như các tài liệu khác, và các báo cáo từ phía NGO cũng như các phương tiện truyền thông

Các phát hiện cho thấy khối ASEAN đã phải chật vật trong việc phản ứng trước cuộc khủng hoảng, khi ở trong thế lưỡng nan giữa một bên là tôn trọng các nguyên tắc đồng thuận và không can thiệp, mặt khác phải đối mặt với sự phản đối kịch liệt cả trong nước lẫn quốc tế; cũng như chỉ ra một tầm nhìn và chiến lược rõ ràng giúp chấm dứt vòng lặp của bạo lực và di tản. Báo cáo xem xét một số nguyên nhân đằng sau phản ứng yếu ớt của khối khu vực cho tới nay, bao gồm việc thiếu sự lãnh đạo cả trong Ban Thư ký cũng như giữa các nước thành viên, tạo điều kiện cho chính phủ Myanmar chỉ phối mức độ tham gia của ASEAN. Sự miễn cưỡng của ASEAN trong việc thừa nhận các khía cạnh nhân quyền cơ bản của cuộc khủng hoảng cũng đồng nghĩa với việc khối khu vực mới chỉ tập trung vào các vấn đề “ít gây tranh cãi hơn”, từ đó dẫn đến nguy cơ nhẹ nhất là phản tác dụng và ở mức độ tệ nhất là góp phần tích cực vào các vi phạm nhân quyền. Sự thiếu minh bạch, sự miễn cưỡng tham gia

---

<sup>1</sup> Phỏng vấn với Wai Wai Nu ngày 17/06/2020.

cùng các bên khác ngoài chính phủ Myanmar, cùng những yếu kém vốn tồn tại trong các thể chế của khối càng làm suy yếu thêm phản ứng của khối.

### **Sự lãnh đạo**

Ngay từ đầu, cuộc khủng hoảng đã làm lộ rõ sự chia rẽ đáng kể giữa các quốc gia thành viên ASEAN. Điều này ngày càng trầm trọng hơn do thiếu sự lãnh đạo từ cấp độ của Ban Thư ký ASEAN, dẫn đến việc một số quốc gia có hành động đơn lẻ. "*Chính trị trong nước rõ ràng đã được đặt cao hơn lối tiếp cận theo hướng khu vực của ASEAN,*" - một nhà phân tích ghi nhận.<sup>2</sup> Những lo sợ về vai trò của Trung Quốc trong bối cảnh nước này vốn đã lợi dụng cuộc khủng hoảng để gia tăng sức ảnh hưởng đối với Myanmar cũng đồng nghĩa với việc khối khu vực ngần ngại phải đối mặt trực tiếp, thay vào đó đặt trọng tâm vào việc duy trì mối quan hệ với chính quyền Myanmar.

Sự thiếu liên kết cũng như thiếu một tầm nhìn dài hạn của ASEAN đối với bang Rakhine cộng với cam kết vững chắc của ASEAN trong việc duy trì sự đồng thuận giữa các thành viên đã cho phép chính quyền Myanmar can thiệp và kiểm soát luận điệu của ASEAN, đồng thời chi phối việc giới chức ASEAN có thể tiếp cận vấn đề gì, như thế nào, và với ai. Hệ quả là các can thiệp của ASEAN thường chỉ tập trung vào những mục tiêu dễ dàng và không giải quyết được các vấn đề gốc rễ. "*Thay vì nâng tầm khu vực, ASEAN lại đang bị kéo xuống bởi chính các thành viên của nó,*" nhân viên một NGO nhận xét.<sup>3</sup>

Tuy vậy, trong bối cảnh cuộc khủng hoảng vẫn đang tiếp diễn và sự phản đối kịch liệt trong khu vực cũng như quốc tế không có dấu hiệu giảm bớt, uy tín của khối ngày càng bị nghi ngờ và các nhà lãnh đạo đã nhận ra rằng họ phải hành động. Kết quả là khối đã bắt tay vào một loạt các sáng kiến mà họ hy vọng là sẽ giúp giải quyết được tình hình.

### **Hiểu và giải quyết các nguyên nhân gốc rễ**

Đáng tiếc là mặc dù ASEAN đã chủ động, khối vẫn chỉ đang tập trung vào những vấn đề riêng lẻ, cụ thể là đưa người tị nạn hồi hương và hỗ trợ nhân đạo, giới hạn bản thân trong những gì chính phủ Myanmar đồng ý và bỏ qua những vấn đề chính trị nhạy cảm như khôi phục các quyền công dân, cản trở về đi lại, phân chia dân tộc bắt buộc, hay xung đột ngày càng gia tăng giữa quân đội Myanmar và lực lượng vũ trang Arakan. Như một người được phỏng vấn đã nói, "*Làm sao ta có thể nói về hồi hương trong khi [Rakhine] vẫn đang là một vùng chiến sự?*"<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Phỏng vấn của APHR 04/06/2020.

<sup>3</sup> Phỏng vấn của APHR 18/05/2020.

<sup>4</sup> Phỏng vấn của APHR 27/05/2020.

Trong một vài trường hợp, ASEAN cũng đã tỏ ra ủng hộ một số chính sách phân biệt và đàn áp của Myanmar đối với người Rohingya, ít nhất là trên nguyên tắc. Ví dụ, Đánh giá sơ bộ của ASEAN về nhu cầu hồi hương (PNA) tại bang Rakhine dường như hợp pháp hóa việc tiếp tục các lệnh hạn chế đi lại đối với người Rohingya. Khi các đại biểu ASEAN đến thăm các trại tị nạn tại Cox's Bazar vào năm 2019, họ đã quảng bá về Thẻ xác thực quốc gia (NVC) - thứ mà người Rohingya xem như một công cụ để đàn áp họ. ASEAN và các quốc gia thành viên đồng thời cũng cung cấp viện trợ và hỗ trợ tài chính cho các dự án cơ sở hạ tầng tại bang Rakhine, chẳng hạn như trường học và bệnh viện, trong khi dường như không đảm bảo gì rằng tất cả các cộng đồng đều có thể tiếp cận những cơ sở này.

Cuối cùng, nếu muốn có tác động hiệu quả tại bang Rakhine, ASEAN cần có sự hiểu biết đúng đắn và công nhận tất cả các khía cạnh của cuộc khủng hoảng, dù cho đó là quyền con người, chính trị, nhân đạo, xã hội hay kinh tế. Nếu không, những nỗ lực can thiệp của khối sẽ phản tác dụng và thay vào đó có nguy cơ tiếp tay thêm cho việc đào sâu thêm sự phân biệt, kéo dài các vi phạm nhân quyền nghiêm trọng và đẩy thêm nhiều người Rohingya vào cảnh phải đi tìm sự an toàn tại các quốc gia láng giềng.

### **Tính minh bạch và sự tham gia**

Phản hồi của ASEAN cũng thể hiện sự thiếu minh bạch và sự tham gia của các nhóm xã hội dân sự, các tổ chức nhân đạo, và đặc biệt quan trọng là của chính người Rohingya. Sự nhạy cảm cao độ trong vấn đề khủng hoảng Rakhine, cụ thể là do chính phủ Myanmar từ chối ngay cả việc công nhận người Rohingya, đồng nghĩa với việc ASEAN vẫn vô cùng ngần ngại trong việc cung cấp thông tin về các cuộc thảo luận và các hoạt động của khối. Điều này được minh họa thông qua việc nhiều cơ quan đoàn thể ASEAN đã không thể phản hồi những yêu cầu phỏng vấn và cung cấp thông tin từ APHR cho báo cáo này.

Một yếu điểm chính khác trong phản hồi của ASEAN là khối này đã không thể làm việc một cách có ý nghĩa với khối xã hội dân sự, đặc biệt là với chính người Rohingya. Dù đã có những nỗ lực gặp gỡ người tị nạn Rohingya cùng các đại diện của họ, nhiều người cảm thấy rằng họ không được tham vấn một cách có ý nghĩa, và rằng các đại diện ASEAN cũng chỉ lặp lại những luận điệu của chính phủ Myanmar. Đối với nhiều người được APHR phỏng vấn, dù là người tị nạn Rohingya và những người đại diện cho họ hay các bên ngoài chính phủ, việc tiếp cận các quan chức ASEAN cũng cho thấy những thách thức nghiêm trọng. "*Chúng tôi đã cố gắng, nhưng không có nhiều cơ hội để tiếp cận [ASEAN]. Tất cả đều đóng kín và diễn ra sau hậu trường,*" một nhà hoạt động người Rohingya giải thích.<sup>5</sup>

Những chỉ trích này không mới, và cũng không chỉ gói gọn trong cuộc khủng hoảng Rakhine. Suốt nhiều năm, các thành viên của khối xã hội dân sự cũng như các bên khác đã phàn nàn về việc thiếu thông tin và phản hồi từ các cuộc họp chính thức của ASEAN, cũng như những thách thức trong việc tiếp cận và làm việc cùng các đại biểu ASEAN.

---

<sup>5</sup> Phỏng vấn của APHR, 9/6/2020.

### **Thể chế yếu kém**

Phản ứng của ASEAN cũng gặp trở ngại do thiếu các thể chế với chức năng và chuyên môn để ứng phó với một cuộc khủng hoảng tương tự như cuộc khủng hoảng ở bang Rakhine. Việc tập trung vào viện trợ nhân đạo đã dẫn đến việc huy động Trung tâm Hỗ trợ Nhân đạo ASEAN (AHA), tuy nhiên trung tâm này chủ yếu vẫn là một cơ quan nhân đạo và quản lý thiên tai, và không được trang bị đầy đủ để xử lý cái gọi là "*nhân tai*" như ở bang Rakhine. AHA cũng thiếu tính độc lập và có những quan ngại sâu sắc đối với trung tâm này về khả năng tuân thủ nguyên tắc nhân đạo chủ chốt là "*không gây hại*". Mặc dù là cơ quan chính trong khu vực với nhiệm vụ bảo vệ và thúc đẩy quyền con người, Ủy ban liên chính phủ ASEAN về nhân quyền (AICHR) cũng không có chức năng đối phó với cuộc khủng hoảng, và cũng gặp trở ngại do thiếu tính độc lập và do nhu cầu đảm bảo sự đồng thuận giữa các thành viên.

Nhiều yếu kém về mặt thể chế trong phản ứng của ASEAN không chỉ thể hiện qua mỗi tình hình ở bang Rakhine, mà còn phản ánh những thiếu sót rộng hơn mang tính bản chất và nằm ẩn trong cấu trúc của ASEAN, và cần được giải quyết để khối có thể thực sự đặt con người làm trung tâm.

### **Lỗi đi trước mắt**

Dù phản ứng của ASEAN trước cuộc khủng hoảng vẫn còn yếu kém, và trên nhiều phương diện là không hiệu quả, điều quan trọng là cần phải thừa nhận rằng khối đã vượt qua nhiều ranh giới trong nội bộ, đặc biệt là nguyên tắc không can thiệp - một nguyên tắc mang tính nền tảng. Thông qua việc tuân thủ nghiêm ngặt nguyên tắc đồng thuận giữa các nước thành viên, khối đã giữ chân Myanmar trong cuộc thảo luận, duy trì được kết nối với các lãnh đạo quốc gia này, và được cho là đã gây ảnh hưởng được đến họ.

Câu hỏi đặt ra lúc này là liệu khối có thể tận dụng và phát triển tiếp từ nền tảng này để thúc đẩy việc đạt được những tiến triển thực sự có ý nghĩa hay không. Trong bối cảnh gần như chưa có thay đổi gì đối với người Rohingya ở Myanmar, gần một triệu người tị nạn mắc kẹt ở Bangladesh, và một cuộc xung đột mới đang đe dọa an nguy của tất cả các cộng đồng sinh sống tại bang Rakhine, nhu cầu có một chiến lược toàn diện lấy con người làm trung tâm là vô cùng cấp bách. ASEAN đóng một vai trò quan trọng và có tiềm năng tích cực, do đó báo cáo này xin được kết thúc bằng một loạt các khuyến nghị chi tiết và bao trùm nhiều phương diện đối với ASEAN để đảm bảo rằng các nỗ lực của khối sẽ không gây thêm tổn hại, mà thay vào đó góp phần thúc đẩy các giải pháp lâu dài cho người Rohingya cũng như những người dân khác sinh sống tại bang Rakhine.

### CÁC KHUYẾN NGHỊ CHÍNH:

- Ghi nhận rằng cuộc khủng hoảng ở bang Rakhine không đơn thuần chỉ là cuộc khủng hoảng nhân đạo. Thay vào đó, cần phát triển một chiến lược toàn diện theo nguyên tắc "không gây hại" và không phân biệt đối xử. Đảm bảo rằng các biện pháp can thiệp của ASEAN tại bang Rakhine giải quyết được tất cả các khía cạnh của cuộc khủng hoảng, bao gồm các khía cạnh về nhân quyền, và thực hiện các biện pháp hiệu quả để đảm bảo rằng tất cả các dự án đều phải tuân theo các đánh giá nghiêm ngặt về rủi ro và giảm thiểu rủi ro nhân quyền hiện đang được thực hiện;
- Sử dụng tất cả những công cụ chính trị và ngoại giao trong khả năng để thúc đẩy Chính phủ Myanmar tạo điều kiện thuận lợi cho việc hồi hương một cách an toàn, tự nguyện và bảo toàn phẩm giá của các cộng đồng tị nạn, không phân biệt sắc tộc hay tôn giáo, đồng thời yêu cầu cập nhật tiến độ thường xuyên đối với vấn đề này. Tạm dừng bất cứ động thái nào trong việc đưa người tị nạn Rohingya hồi hương về Myanmar, trừ khi và cho đến khi bạo lực tại bang Rakhine đã chấm dứt và các điều kiện ở Myanmar có lợi cho sự trở về an toàn và đảm bảo nhân phẩm; và
- Thừa nhận danh tính của người Rohingya, và đảm bảo có sự tham vấn ý nghĩa và có sự tham gia của người Rohingya tại Myanmar, tại các trại tị nạn ở Bangladesh cũng như những người đại diện cho họ trong tất cả các quyết định liên quan đến tương lai của họ. Thực hiện các biện pháp hiệu quả nhằm đảm bảo có sự đa dạng trong tiếng nói, đặc biệt là bao gồm phụ nữ, trẻ em, người cao tuổi và người khuyết tật.