



ปัญหาและอุปสรรคของอาเซียนกับความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ*

ลัฐิกา เนตรทัศน์*

บทนำ

ด้วยความตระหนักในภัยคุกคามความมั่นคงของประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศที่ก่อให้เกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงนำมาซึ่งการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อจัดการภัยพิบัติ โดยความร่วมมือในด้านดังกล่าว เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วยตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (ASEAN Expert Group on Disaster Management: AEGDM)^๑ ขึ้น และต่อมาได้ออกปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านภัยพิบัติธรรมชาติ (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters)^๒ ในปีพ.ศ. ๒๕๑๙ อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาภัยพิบัติได้เพิ่มความถี่และทวีความรุนแรงจนสร้างความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจ และนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตทรัพย์สินและชีวิตของประชากรในภูมิภาค ตลอดจนสภาพลักษณะการท่องเที่ยวของประเทศ อาทิ ผลกระทบจากภัยสึนามิ (Tsunami) ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน^๓ และทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product: GDP) ของอินโดนีเซียลดลงร้อยละ ๐.๑ - ๐.๒^๔ รวมทั้งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย ๖ จังหวัด^๕ เหตุการณ์พายุหมุนนาร์กิส เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ในประเทศเมียนมา ปัญหาไฟป่าและหมอกควันข้ามพรมแดนในประเทศอินโดนีเซีย เป็นต้น เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างแรงกดดันให้อาเซียนจะต้องขยายความร่วมมือเพื่อจัดการกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ความพยายามของอาเซียนในการจัดการปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนออกมาทั้งในรูปแบบของการจัดประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน รวมทั้งการจัดทำตราสารและการก่อตั้งศูนย์ประสานงาน

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑

* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ Gentner, H. H. (2006). ASEAN: Cooperative disaster relief after the tsunami. *Südostasien aktuell: journal of current Southeast Asian affairs*

^๒ ปฏิญญาฉบับเต็ม https://asean.org/?static_post=asean-declaration-on-mutual-assistance-on-natural-disasters-manila-26-june-1976

^๓ supra note 1

^๔ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (๒๘ มกราคม ๒๕๔๘). *วิเคราะห์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ*. เข้าถึงเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ จาก ryt9: <https://www.ryt9.com/s/ryt9/5475>

^๕ ได้แก่ พังงา ภูเก็ต ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูล



อาเซียนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN coordinating Centre for Humanitarian)^๖

อย่างไรก็ดี แม้อาเซียนมีความพยายามที่จะสร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว แต่อาเซียนยังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทที่ไม่มีความชัดเจนในการจัดการปัญหาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาค เห็นได้จากบทบาทในการจัดการสถานการณ์หลังเกิดเหตุการณ์สึนามิในภูมิภาค อาเซียนยังคงต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ และความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติ^๗ ดังนั้น บทบาทนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอปัญหาในการสร้างขีดความสามารถของอาเซียน เพื่อการจัดการภัยพิบัติ โดยจะเป็นการนำเสนอถึงกลไกที่อาเซียนใช้เพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาและวิจัยในเชิงลึกต่อไป

๑. ความร่วมมืออาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ

แม้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากที่สุดในโลก แต่การสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนแต่เดิมยังคงถูกกำหนดไว้เป็นหลักการ และวัตถุประสงค์ภายใต้กรอบของปฏิญญากรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ (Bangkok Declaration 1967) ต่อมาจึงได้มีการตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (ASEAN Expert Group on Disaster Management: AEGDM) ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔^๘ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวการรวมกลุ่มของอาเซียน เป็นเพียงการรวมกลุ่มอย่างหลวม ๆ ดังนั้น เพื่อให้เจตนารมณ์ของการก่อตั้งอาเซียน มีความชัดเจนยิ่งขึ้นจึงนำไปสู่การลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน พ.ศ. ๒๕๑๙ (The Declaration of ASEAN Concord or Bali Concord I) ณ เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยประเด็นที่ เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติได้ถูกบรรจุไว้เป็นหลักการว่า “ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยอื่น ๆ เป็นปัจจัยที่อุดร้งการพัฒนาของประเทศสมาชิก ดังนั้น ประเทศสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ แก่ประเทศที่ประสบภัยตามกำลังและขีดความสามารถที่มี”^๙ ต่อมาประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการพัฒนา ความร่วมมือโดยจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management- ACDM) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เปลี่ยนสถานะมาจากคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ อาเซียน (AEGDM) ก่อตั้งขึ้นภายใต้การประชุมคณะผู้เชี่ยวชาญฯ ครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดการภัยพิบัติประจำประเทศสมาชิก โดยคณะกรรมการอาเซียน

^๖ Daniel Petz. (2014). *STRENGTHENING REGIONAL AND NATIONAL CAPACITY FOR DISASTER RISK MANAGEMENT: THE CASE OF ASEAN*. Washington: Brookings Institution.

^๗ *supra note 3*.

^๘ กรมอาเซียน. (สิงหาคม ๒๕๕๕). *การบริหารจัดการภัยพิบัติ (พลเรือน)*. เข้าถึงเมื่อ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ จาก กระทรวงการต่างประเทศ: <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121218-095701-825006.pdf>

^๙ “natural disasters and other major calamities can retard the pace of development of member states, therefore they extend, within their capacities, assistance for relief of member states in distress.”



ด้านการจัดการภัยพิบัติมีพันธกิจที่สำคัญ คือ ส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติในอาเซียนอย่างรอบด้าน ทั้งการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง ตลอดจนการฟื้นฟูหลังการเกิดภัยพิบัติ รวมถึงดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติและแสวงหาแนวทางเพื่อจัดการกับภัยพิบัติอย่างยั่งยืน โดยมีกลไกการทำงาน คือ กำหนดให้มีประชุมเป็นประจำทุกปีอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง และมีประธานคณะกรรมการที่มาจากประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งผลัดเปลี่ยนเวียนกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับตัวอักษร

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกันจัดทำโครงการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาค (ASEAN Regional Programme on Disaster Management: ARPD) เพื่อกำหนดแนวทางและความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ด้วยการพัฒนาขีดความสามารถระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน แลกเปลี่ยนข้อมูลและทรัพยากรระหว่างกัน รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาภายนอกภูมิภาค อีกทั้งได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการ กำหนดแผนงานและกิจกรรมเร่งด่วนตามลำดับก่อนหลังเพื่อลดภัยพิบัติ ตลอดจนเสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะทำงานในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อช่วยเหลือแบบฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ อาเซียนได้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER)^{๑๐} อันเป็นความตกลงที่ถูกจัดทำขึ้นจากคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (ACDM) โดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ลงนามในการประชุมครั้งที่ ๓๘ ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ความตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิตและทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของภาคี และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉินซึ่งประกอบด้วย ๑๑ หมวด ๓๖ มาตรา โดยกำหนดกรอบความร่วมมือและการจัดตั้งกลไกด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนอย่างครอบคลุมในทุกสถานการณ์ ได้แก่ สถานการณ์ปกติก่อนเกิดภัย เช่น การกำหนดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อมในขณะเกิดภัยพิบัติ เช่น การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ และภายหลังเกิดภัยพิบัติ เช่น การบูรณะและฟื้นฟู ตลอดจนความร่วมมือทางด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ และการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ

อย่างไรก็ดี ด้วยเจตนารมณ์ของความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติอย่างรอบด้านและเป็นรูปธรรมจึงนำมาซึ่งการผลักดันให้เกิดแผนการดำเนินงานตามความตกลงดังกล่าว โดยใช้ชื่อว่าแผนการดำเนินงานตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER Work Programme) ซึ่งปัจจุบันเป็นการดำเนินการตามแผนงานฯ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๓

^{๑๐} มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ความตกลงฉบับเต็มดูได้ที่

<http://agreement.asean.org/media/download/20140119170000.pdf>



(AADMER Work Programme 2016- 2020)^{๑๑} อันเป็นแผนงานที่มุ่งให้ประชาคมอาเซียนเป็นประชาคมที่สามารถลดความสูญเสียจากภัยพิบัติและตอบโต้ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมีเป้าหมายในการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งให้กับประชาคมอาเซียนที่จะก้าวขึ้นเป็นผู้นำระดับโลกด้านการจัดการภัยพิบัติ^{๑๒} ในแผนงานดังกล่าวได้กำหนดวาระเร่งด่วนในการดำเนินการ ๘ หัวข้อ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยง การสร้างความปลอดภัยให้แก่ประชากรในอาเซียน การปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาค การตอบโต้ภัยพิบัติร่วมกัน การสร้างขีดความสามารถในการตอบโต้ภัยพิบัติ การฟื้นฟูภายหลังการเกิดภัยพิบัติ และการเป็นผู้นำด้านการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ ภายใต้แผนงานดังกล่าวได้กำหนดคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์โดยแบ่งคณะทำงานเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

๑. ด้านการประเมินความเสี่ยง มีประเทศกัมพูชาและฟิลิปปินส์เป็นประธานคณะทำงาน และมีประเทศอินโดนีเซีย ลาว เมียนมา และเวียดนามเป็นคณะทำงาน
๒. การป้องกันและการบรรเทา มีประเทศลาวและไทยเป็นประธานคณะทำงาน และมีประเทศบรูไน กัมพูชา มาเลเซีย และฟิลิปปินส์เป็นคณะทำงาน
๓. การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ มีประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์เป็นประธานคณะทำงาน และมีประเทศบรูไน อินโดนีเซีย ลาว ฟิลิปปินส์ และไทยเป็นคณะทำงาน
๔. การฟื้นฟู มีประเทศอินโดนีเซียและเมียนมา และมีประเทศบรูไน ลาว ฟิลิปปินส์ และไทยเป็นคณะทำงาน
๕. การจัดการด้านวิจัยและนวัตกรรม มีประเทศอินโดนีเซีย สิงคโปร์ เวียดนามเป็นประธานคณะทำงาน และมีประเทศกัมพูชา ลาว มาเลเซีย และไทยเป็นคณะทำงาน^{๑๓}

นอกจากนี้ ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ได้กำหนดให้มีศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management: AHA Center)^{๑๔} จึงได้มีการก่อตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ผ่านการลงนามในข้อตกลงจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการภัยพิบัติ

^{๑๑} ดูแผนงานฉบับเต็มได้ที่ <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2016/02/AADMER-Work-Programme-2016-2020-v1.6.pdf>

^{๑๒} ASEAN Secretariat. (2016, April). *AADMER Work Programme 2016 - 2020*. Retrieved November 24, 2018, from ASEAN: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/2016/02/AADMER-Work-Programme-2016-2020-v1.6.pdf>

^{๑๓} *ibid.*

^{๑๔} Article 20 ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance

1. The ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management (AHA Centre) shall be established for the purpose of facilitating co-operation and co-ordination among the Parties, and with relevant United Nations and international organisations, in promoting regional collaboration.



ในอาเซียน ณ เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งศูนย์ดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและประสานการทำงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก และองค์การสหประชาชาติ โดยตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ต้า ประเทศอินโดนีเซียมีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหารซึ่งรับผิดชอบดูแลในภาพรวม ผู้อำนวยการบริหาร รับผิดชอบในการบริหารจัดการและงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน และมีเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์จำนวน ๑๓ นาย ปฏิบัติหน้าที่ในส่วน ๑) การเตรียมความพร้อม การตอบโต้และฟื้นฟู ๒) การประเมินความเสี่ยง การเฝ้าระวังและเตือนภัยล่วงหน้า การจัดการองค์ความรู้ ๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๔) ส่วนประสานความร่วมมือและระดมทรัพยากร และ ๕) ฝ่ายบริหารและการเงิน การจัดการข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี ทั้งนี้ ศูนย์ฯ ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกบริจาคเงินเข้ากองทุนจำนวนเท่ากันเป็นประจำทุกปี จำนวนปีละ ๓๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ โดยจ่ายไม่เกินเดือนมีนาคมของทุกปี^{๑๕} อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของการก่อตั้งการดำเนินงานศูนย์อยู่ในช่วงของการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือซึ่งขอบเขตการดำเนินงานยังคงอยู่ในวงจำกัด โดยเฉพาะด้านการเคลื่อนย้าย การประเมินอย่างรวดเร็วต่อการเตรียมความพร้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติ หรือการใช้เทคนิคเพื่อการเตือนภัยล่วงหน้า การประเมินความเสี่ยงและการตรวจสอบ^{๑๖} นอกจากนี้ การดำเนินการเข้าช่วยเหลือของศูนย์จะขึ้นอยู่กับ การร้องขอของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของศูนย์ฯ ดังที่บัญญัติไว้ในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติฯ (AADMER) ข้อ ๒๐.๒^{๑๗}

๒. บทวิเคราะห์

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากที่สุดในโลก^{๑๘} จึงก่อให้เกิดการขยายความร่วมมือสำหรับการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (AEGDM) คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) การจัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) การก่อตั้งศูนย์ประสานงานเพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ (AHA Center) แม้ความร่วมมือดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการจัดการภัยพิบัติ และภายใต้การประชุมของคณะกรรมการฯ และเจตนารมณ์ของความตกลงฯ สะท้อนถึงวิสัยทัศน์ที่จะปกป้อง

^{๑๕} ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันป้องกันประเทศ. (๒๕๕๕). *การประชุมเชิงสัมมนาทางวิชาการศูนย์อาเซียนศึกษา ครั้งที่ ๑/๕๕*. เข้าถึงเมื่อ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ จาก ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันป้องกันประเทศ:

<http://www.sscthailand.org/index.php/seminar/การสนทนาปัญหายุทธศาสตร์/การประชุมเชิงสัมมนาทางวิชาการศูนย์อาเซียนศึกษา-ครั้งที่-๑๕๕>

^{๑๖} Yasuyuki SAWADA, & Fauziah ZEN. (2014, January 2014). *Disaster Management in ASEAN*. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

^{๑๗} **Article 20 ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance**

2. The AHA Centre shall work on the basis that the Party will act first to manage and respond to disasters. In the event that the Party requires assistance to cope with such a situation, in addition to direct request to any Assisting Entity, it may seek assistance from the AHA Centre to facilitate such request.

^{๑๘} *supra note 6*



ผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกร่วมกัน อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการริเริ่มความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติเกิดขึ้นได้จากปัจจัยภายนอกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทขององค์การสหประชาชาติ (United Nations :UN) ในการสร้างบรรทัดฐานและผลักดันให้ประเด็นดังกล่าวเป็นวาระสำคัญของสังคมระหว่างประเทศ^{๑๙} เห็นได้จากแถลงการณ์ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในช่วงทศวรรษ ๑๙๙๐ โดยได้ประกาศให้เป็นทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (the International Decade for Natural Disaster Reduction: IDNDR) และสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ประสานการทำงานระหว่างประเทศเพื่อลดการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพขึ้นทั่วโลกซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบริบทของสังคมระหว่างประเทศอันเป็นปัจจัยที่สร้างภาวะกดดันให้เกิดความร่วมมือเพื่อการจัดการภัยพิบัติในระดับภูมิภาคขึ้น นอกจากนี้ แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้อาเซียนให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติ คือ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action: HFA) ซึ่งเป็นพิมพ์เขียว (Blueprint) ของโลกที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบาลของ ๑๖๘ ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ มีระยะเวลาดำเนินการ ๑๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๕๘)^{๒๐} โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการสูญเสียชีวิตจากการเกิดสาธารณภัยให้ได้มากที่สุดภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และมีการนำเสนอหลักปฏิบัติตามลำดับความสำคัญและวิธีการดำเนินการเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ สามารถสร้างกลไกเพื่อลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยได้อย่างมีระบบ อย่างไรก็ตาม ภายใต้การประชุมขององค์การสหประชาชาติเพื่อจัดทำกรอบการดำเนินงานดังกล่าว พบว่า ประมาณร้อยละ ๘๖.๑๕ ของประเทศทั่วโลกตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดการภัยพิบัติ^{๒๑} ซึ่งในบริบทของอาเซียน สถานการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งจุดเปลี่ยนให้อาเซียนทบทวนบทบาทและแนวทางในการจัดการภัยพิบัติเพื่อสอดคล้องกับบริบทของสังคมระหว่างประเทศ จึงนำไปสู่การสร้างความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ซึ่งเป็นความตกลงที่เกิดขึ้นภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่มีการลงนามในกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ^{๒๒} โดยก่อนที่จะเกิดความตกลงดังกล่าว อาเซียนมีกลไกในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการจัดประชุมคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (AEGDM) ที่จะเกิดขึ้นทุก ๆ ๒ ปี ซึ่งเป็นกลไกที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้มีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติหรือเป็นกลไกที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร^{๒๓} จึงเห็นได้ว่าแรงผลักดันที่ให้อาเซียนสร้างความร่วมมือในรูปแบบใหม่นั้นเกิดขึ้นโดยบริบทจากภายนอกหรืออีกนัยหนึ่งแสดงให้เห็นว่าอาเซียนยังคงขาดการสร้างความร่วมมือที่ก่อให้เกิดขึ้นภายในสถาบัน

^{๑๙} Muhammad Rum. (December 2016). The Case of Regional Disaster Management Cooperation in ASEAN: A Constructivist Approach to Understanding How International Norms Travel. *Southeast Asian Studies*, 491-514.

^{๒๐} ดูฉบับเต็มได้ที่ https://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf

^{๒๑} *supra* note 17

^{๒๒} กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะมีการลงนามในเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ และความตกลงอาเซียนฯ มีการลงนามเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

^{๒๓} *supra* note 17



อย่างไรก็ตาม แม้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) จะมีความสำคัญในฐานะของความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายด้านการประสานความร่วมมือเพื่อการจัดการด้านมนุษยธรรมเป็นฉบับแรกในภูมิภาค^{๒๔} โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการสร้างขีดความสามารถและเพื่อให้การจัดการปัญหาภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ แต่ความตกลงดังกล่าวยังคงปรากฏลักษณะของวิถีอาเซียน (ASEAN Way)^{๒๕} โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในอันเป็นหลักปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกยึดถือมาอย่างยาวนาน ซึ่งปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติข้อ ๓.๑ ที่ได้วางหลักการไว้ว่า

“ภาคีจะถือแนวทางตามหลักการต่อไปนี้ ในการอนุวัติความตกลงฉบับนี้

๑. การเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดน และความเป็นปึกแผ่นของชาติภาคี ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการอนุวัติความตกลงฉบับนี้ ในการนี้ แต่ละภาคีจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการตอบโต้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตน และความช่วยเหลือหรือการเสนอให้ความช่วยเหลือจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอ หรือด้วยความเห็นชอบของภาคีที่ประสบภัยพิบัติ”^{๒๖}

ซึ่งหลักการดังกล่าวทำให้อาเซียนไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้อีกทั้งประเทศที่ประสบปัญหาที่หลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องภายในประเทศ และยังมีความหวงแหนในอำนาจอธิปไตยจึงไม่ยอมรับให้มีการแทรกแซงกิจการภายใน

นอกจากนี้ อาเซียนยังไม่มีแนวทางในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอย่างเป็นทางการเห็นได้จากกรณีการเกิดเหตุการณ์สึนามิเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวอาเซียนได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินฟื้นฟูและการป้องกันภัยพิบัติจากเหตุแผ่นดินไหวและสึนามิ ซึ่งในแถลงการณ์ได้ระบุขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน

^{๒๔} International Centre for Migration Policy Development. (2017). *Thailand Case Study: Migration and Natural Disasters – The Impact on Migrants of the 2011 Floods in Thailand*. Vienna: International Centre for Migration Policy Development.

^{๒๕} Amitav Acharya ผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ไว้ว่าหมายถึงแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดยหลักการที่ยึดถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด ได้แก่ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non – interference) และหลักฉันทามติ (consensus) (อ้างอิง: Acharya, A., 1997. Ideas, identity, and institution-building: From the “ASEAN way” to the “Asia-Pacific way”? *The Pacific Review* 10, 319–346.

^{๒๖} **Article 3 Principles**

The Parties shall be guided by the following principles in the implementation of this Agreement:

1. The sovereignty, territorial integrity and national unity of the Parties shall be respected, in accordance with the Charter of the United Nations and the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, in the implementation of this Agreement. In this context, each affected Party shall have the primary responsibility to respond to disasters occurring within its territory and external assistance or offers of assistance shall only be provided upon the request or with the consent of the affected Party.



เพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติ แต่ก็ยังเป็นเพียงเอกสารที่แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของอาเซียนเท่านั้น^{๒๗} หรือกรณีปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ อาเซียนไม่ได้มีบทบาทที่ชัดเจน ในการให้ความช่วยเหลือประเทศไทยอันเนื่องมาจากกลไกการทำงานของการร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ ของอาเซียนยังคงเน้นหลักการที่ให้ประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้อย่างเต็มที่ก่อน และหากเกินขีดความสามารถจึงใช้กลไกของอาเซียนในการช่วยเหลือต่อไป ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๙ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้นำอาเซียนได้ร่วมรับรองแถลงการณ์ความร่วมมือ ด้านการป้องกันอุทกภัย การลดผลกระทบ การบรรเทา การฟื้นฟู และเน้นย้ำถึงความสำคัญของความร่วมมือ ของทหารกับพลเรือนในการรับมือกับอุทกภัย^{๒๘} แม้ว่าภายหลังการออกแถลงการณ์ดังกล่าวอาเซียนจะได้ส่ง ทีมประเมินสถานการณ์เคลื่อนที่เร็วฉุกเฉินอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team: ERAT) ซึ่งเป็นทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติและมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานทั้งในอาเซียน และภายนอกภูมิภาคเข้ามาปฏิบัติภารกิจเพื่อประเมินความเสียหายและความต้องการรับความช่วยเหลือ ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในไทยระหว่าง ๑๕ - ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ โดยผ่าน ความเห็นชอบของปลัดกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่ในเหตุการณ์ดังกล่าวประเทศไทยไม่ได้อาศัย ความช่วยเหลือจากหน่วยงานหรือกลไกจากอาเซียน เนื่องจากมีหน่วยงานระดับชาติทำหน้าที่ในการบรรเทา ภัยพิบัติเป็นการเฉพาะแล้ว ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย (Flood Relief Operations Command) อีกทั้งในช่วงวิกฤตการณ์ดังกล่าว ศูนย์ประสานงาน เพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมฯ (AHA Center) ยังคงอยู่ในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งจึงยังไม่มีบทบาท ที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติ^{๒๙} อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกลับได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยไม่ผ่านกลไกของอาเซียน เห็นได้จากกรณีสิงคโปร์ให้ความช่วยเหลือด้วยการสนับสนุนทางการเงิน สิ่งของบรรเทาทุกข์ และการฝึกอบรมเฉพาะด้านให้แก่ประเทศไทย มาเลเซียได้ระดมความช่วยเหลือจากทุกหน่วยงาน ของภาครัฐ และภายนอกภาครัฐเพื่อช่วยเหลือด้านการบรรเทาภัยในเบื้องต้น ค้นหาและช่วยชีวิต รวมทั้งการบริจาคเงินเพื่อการฟื้นฟูประเทศ เป็นต้น^{๓๐} ซึ่งปัญหาในเชิงโครงสร้างและหลักการของความร่วมมือ อาเซียนที่ยังคงสร้างอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติอันเป็นปัญหาที่ทำให้อาเซียนจะต้องทบทวนและปรับปรุง แก้ไขต่อไป

^{๒๗} Gentner, H. H. (2006). ASEAN: Cooperative disaster relief after the tsunami. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 24(4), 3-9. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-339208>

^{๒๘} สมิต ธรรมสโรช. (ม.ป.ป.). ภัยพิบัติ และการประเมินสถานการณ์ที่จะเกิดภัยพิบัติของโลกในอนาคต. เข้าถึงเมื่อ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ จาก มหาวิทยาลัยมหิดล: www.ns.mahidol.ac.th/conference/ns22/doc/slide/01/ภัยอาเซียน.pdf

^{๒๙} *supra* note 23

^{๓๐} *supra* note 27



บทสรุป

จากข้อมูลความร่วมมือของอาเซียนและบทวิเคราะห์ข้างต้น แม้จะแสดงให้เห็นว่าอาเซียนมีความพยายามเป็นอย่างยิ่งที่จะสร้างกลไกเพื่อการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาค แต่ความร่วมมือของอาเซียนกลับเกิดขึ้นจากแรงกดดันจากบริบทของสังคมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทขององค์การสหประชาชาติ และกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action: HFA) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยังไม่สามารถที่จะสร้างความตระหนักรู้ในปัญหาดังกล่าวให้เกิดขึ้นภายในสถาบันได้

นอกจากนี้ หลักการภายใต้ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกส่งผลให้อาเซียนไม่สามารถแสดงบทบาทด้วยการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากกลไกการจัดการปัญหาของอาเซียนยังคงติดอยู่กับวิถีอาเซียน (ASEAN Way) อันเป็นหนึ่งในอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร