

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภัยคุกคามต่อความมั่นคงและสันติภาพอันเป็นรากเหง้าของความขัดแย้งและความไร้เสถียรภาพในประชาคมโลก ณ ปัจจุบัน ที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงปลอดภัยของมนุษยชาติ (Human security) ไม่ได้มีเพียงภัยคุกคามที่ยึดโยงกับกองกำลังทหารและการสะสมแสนยานุภาพด้านอาวุธยุทโธปกรณ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non-traditional security) ที่ทวีความสำคัญขึ้นอย่างมากในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่เหล่านี้เป็นประเด็นความมั่นคงที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงทางการทหาร (non-military) มีขอบเขตตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นจนกระทั่งระดับข้ามชาติ ซึ่งประเด็นปัญหาที่รัฐเพียงรัฐเดียวไม่สามารถรับมือได้โดยลำพัง ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการและแก้ไข ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ การก่ออาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ข้ามชาติ การค้ายาเสพติดข้ามชาติ โรคระบาด ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ทรัพยากรธรรมชาติขาดแคลน และประเด็นปัญหาภัยพิบัติก็เป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตและความมั่นคงของมนุษย์ (Mely Caballero-Anthony & Alistair D.B. Cook, 2013) และยังเป็นบ่อเกิดของความไร้เสถียรภาพและความไม่มั่นคงในสังคมนานาชาติ ซึ่งบ่อนทำลายสันติภาพทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค

จากการประชุมแบบโต๊ะกลมของประเทศเหนือ-ใต้ในวาระ “เศรษฐกิจของสันติภาพ” (Economics of Peace) ใน ค.ศ. 1990 แสดงให้เห็นถึงการขยายประเด็นความมั่นคงจากเดิมที่มีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงทางการทหารเป็นสำคัญมาสู่ประเด็นความมั่นคงรอบด้านที่ครอบคลุมมิติของความมั่นคงของปัจเจกจากความรุนแรงทางสังคม ความล้มเหลวทางด้านเศรษฐกิจ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม จากนั้นความตระหนักด้านภัยพิบัติในระดับโลกเริ่มปรากฏขึ้นชัดเจนมากยิ่งขึ้นผ่านการกำหนดแนวทางและแผนปฏิบัติการป้องกัน เตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1994 และยุทธศาสตร์สากลเพื่อการลดภัยพิบัติ ค.ศ. 1999 (International Strategy for Disaster Reduction of 1999) ที่จัดทำขึ้นภายใต้แผนปฏิบัติการสากลที่ว่าด้วยทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1989 (International Decade for Natural Disaster Reduction of 1989) รวมถึงการจัดทำยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย (Yokohama Strategy for a Safer World) จากการประชุม World Conference on Natural Disaster Reduction ใน ค.ศ. 1994 เพื่อเป็นแผนการรับมือภัยพิบัติสำหรับ 10 ปีข้างหน้า มีเป้าหมายเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การตอบสนองภัยพิบัติในระดับภูมิภาคและระดับโลก และต่อมารอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework

for Action 2005-2015) ได้ถือกำเนิดขึ้นในฐานะเป็นกรอบความร่วมมือระดับโลกในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ถือเป็นพิมพ์เขียวระดับโลกที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งรับรองโดยรัฐบาลของ 168 ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จากการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ครั้งที่ 2 มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี คือ ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 จนกระทั่ง ค.ศ. 2015 โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการสูญเสียจากการเกิดภัยพิบัติให้ได้มากที่สุดภายใน ค.ศ. 2015 และในปีเดียวกันนั้นองค์การสหประชาชาติ (United Nations) มีการประกาศใช้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals) (ทดแทนเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) ที่หมดอายุในปี ค.ศ. 2015) โดยให้ความสำคัญกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงของมนุษย์ และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้ประกาศให้เป็นเป้าหมายในการพัฒนาระดับโลกให้สำเร็จภายในปี ค.ศ. 2030 และจากนั้นมีการจัดทำกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ค.ศ. 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030) หรือกรอบเซนได (Sendai Framework) ในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่หากพิจารณาวิเคราะห์ตามแนวคิดและหลักการว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติแล้ว ความพยายามในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับโลกที่กล่าวมานี้สะท้อนการเปลี่ยนผ่านของกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมีนัยสำคัญ

ในปัจจุบัน เหตุการณ์ภัยพิบัติทั่วโลกมีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงเกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง สำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเหตุการณ์ภัยพิบัติใหญ่เกิดขึ้นหลายครั้ง โดยเฉพาะในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยแผ่นดินไหวนอกชายฝั่งด้านตะวันตกของเกาะสุมาตรา ที่ส่งผลให้มีการเกิดขึ้นของคลื่นยักษ์สึนามิในอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินในหลายประเทศ รวมถึงประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนด้วย ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย และเมียนมา และยังมีเหตุการณ์วาตภัยพัดถล่มเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง อาทิ พายุไซโคลนนาร์กิสที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้แก่กรุงย่างกุ้งและอีกหลายพื้นที่ของเมียนมาร์ เมื่อปี ค.ศ. 2008 และในปีเดียวกัน พายุโซนร้อนนากเตนพัดถล่มฟิลิปปินส์ทำให้มีผู้เสียชีวิตหลายราย อีกทั้งยังก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่มในอีกหลายพื้นที่ของไทย ต่อมาในปี ค.ศ. 2011 เกิดพายุไต้ฝุ่นซงดา ที่ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมฉับพลันในฟิลิปปินส์ และในปีเดียวกัน เหตุการณ์มหาอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและอีกหลายจังหวัดในประเทศไทยก็เกิดขึ้น รวมถึงเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในช่วงปลายปี ค.ศ. 2018 ที่ผ่านมาก็คือ พายุโซนร้อนปาบึกได้พัดถล่มเวียดนาม ไทย มาเลเซีย และเมียนมาร์ เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างมหาศาล ตลอดจนปัญหาไฟป่าในอินโดนีเซียที่ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งต่ออินโดนีเซียเองและประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ ภัยพิบัติเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional threat) ที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงร่วมกัน (Common threat) ซึ่งประชาคมโลกต่าง

ตระหนักว่าภัยพิบัติได้กลายเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ทั้งในระดับโลก และระดับภูมิภาค

ตารางที่ 1.1 จำนวนและความสูญเสียจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลกในปี ค.ศ. 2021

ทวีป	จำนวนภัยพิบัติ (ครั้ง)	ร้อยละการเสียชีวิต	ร้อยละของผู้ได้รับผลกระทบ
เอเชีย	174	48.7	65.5
อเมริกา	129	43.2	4.6
แอฟริกา	57	5.1	29.4
ยุโรป	56	2.9	0.4
โอเชียเนีย	16	0.1	0.1

หมายเหตุ. ดัดแปลงจาก *2021 Disasters in numbers of the Emergency Events Database (EM-DAT)*, โดย ผู้วิจัย.

จากตารางที่ 1 ในปี ค.ศ. 2021 ภูมิภาคเอเชียมีจำนวนเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของโลก (174 ครั้ง) เป็นภูมิภาคที่มีความเสี่ยงและมีแนวโน้มจะเกิดเหตุภัยพิบัติและนำไปสู่ความเสียหายเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ซึ่งจากสถิติของ the Emergency Events Database (EM-DAT) โดย the Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) ได้แสดงผลเพิ่มเติมว่า เฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งเวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซียมีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นรวมกัน 58 ครั้ง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียมีอัตราการเสียชีวิตและได้รับผลกระทบของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก ดังนั้น ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงต้องตระหนักถึงการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติและถือว่าภัยพิบัติเป็นความท้าทายต่อประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในฐานะสถาปัตยกรรมการบูรณาการระดับภูมิภาคแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และในฐานะองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีบทบาททั้งในเวทีระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ

ตั้งแต่เมื่อครั้งมีการก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) ขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ภายใต้การประกาศใช้ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) ปัจจุบันมีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 10 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ บรูไน ไทย มาเลเซีย เมียนมาร์ เวียดนาม ลาว สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ซึ่งต่อมา ประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ได้มีฉันทามติร่วมกันในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ขึ้นในปี ค.ศ. 2015 โดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ด้านหรือ 3 เสาหลัก อันได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) หรือ APSC ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) หรือ AEC และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม

อาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) หรือ ASCC ประเด็นภัยพิบัติเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในหลายมิติ ทั้งมิติด้านการเมืองและความมั่นคง มิติด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มิติด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงและปลอดภัยของประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) หรือ ASCC Blueprint ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการยกระดับด้านทรัพยากรมนุษย์ การเสริมสร้างวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของอาเซียน การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ตลอดจนมุ่งให้ประชาชนมีความสามารถในการปรับตัวและตอบสนองต่อความเปราะบางทางสังคม เศรษฐกิจ และภัยคุกคามหรือสิ่งท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดผลกระทบและเกิดความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจึงหมายรวมถึงการบริหารจัดการประเด็นด้านภัยพิบัติเอาไว้ด้วย (สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, 2556)

การเสริมสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญประการหนึ่งของประชาคมอาเซียน ในฐานะที่ประชาคมอาเซียนเป็นตัวแสดงระดับภูมิภาคที่มีความสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ อาทิ การจัดทำและลงนามร่วมกันในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) หรือ AADMER เมื่อปี ค.ศ. 2005 เพื่อเป็นธรรมนูญของประชาคมอาเซียนในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งภายใต้ข้อตกลงนี้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ศูนย์กลางการดำเนินงาน คณะทำงาน ตลอดจนเรื่องกองทุน โดยมีคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management) หรือ ACDM ทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางเชิงนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน ซึ่งอยู่ภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC Blueprint) ที่มุ่งเสริมสร้างกลไกให้มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันและลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน เศรษฐกิจ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียน อันเกิดจากภัยพิบัติ และสร้างความร่วมมือในการจัดการกับภัยพิบัติ โดยใช้ความพยายามของรัฐบาลแต่ละประเทศ ตลอดจนความร่วมมือในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ

การผลักดันและขับเคลื่อนความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และมีความพยายามรับหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากลมาปรับใช้ในระดับภูมิภาคหลายหลักการ ทั้งการกำหนดกติกา กลไก การดำเนินงาน และการแสดงบทบาทการบริหารจัดการภัยพิบัติผ่านกรอบความร่วมมือของอาเซียน ซึ่งสามารถสะท้อนกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภัยพิบัติของความร่วมมือตั้งแต่เมื่อครั้งริเริ่มดำเนินการจนกระทั่งปัจจุบัน และทำให้สามารถเห็นทิศทางและแนวโน้มของการพัฒนาและปรับปรุงความร่วมมืออาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ จึงเป็นที่น่าศึกษาและนำมาสู่คำถามวิจัยที่ว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนมีกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอย่างไร และมีเส้นทางการเปลี่ยนแปลงของกระบวนทัศน์ของสถาบันความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นอย่างไร โดยมุ่งศึกษากติกา กลไก และการดำเนินงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนบทบาทของอาเซียนในการบริหาร

จัดการภัยพิบัติผ่านกรณีศึกษาที่เป็นเหตุภัยพิบัติครั้งใหญ่และมีความเด่นชัดด้านการบริหารจัดการของอาเซียน ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่านกระบวนการทัศน์และนโยบายความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนผ่านยุคสมัย ซึ่งหากเมื่อเกิดความรู้ความเข้าใจในปัญหาวิจัยสำคัญดังกล่าว ช่างต้นแล้ว ก็จะนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการพัฒนาการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนว่าควรเป็นเช่นไร โดยวางอยู่บนหลักการพื้นฐานของการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงกระบวนการทัศน์ต่าง ๆ รวมถึงความเข้าใจในอัตลักษณ์ของอาเซียน หลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการทูลภัยพิบัติ

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาพัฒนาการความร่วมมือและกระบวนการทัศน์ของความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนผ่านกติกา กลไก การดำเนินงาน และบทบาทการดำเนินความร่วมมือผ่านกรณีศึกษาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน
2. ศึกษาปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ตลอดจนนโยบายความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน
3. นำเสนอการพัฒนาการดำเนินการความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงพัฒนาการความร่วมมือและกระบวนการทัศน์ของความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนผ่านกติกา กลไก การดำเนินงาน และบทบาทการดำเนินความร่วมมือผ่านกรณีศึกษาในการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน อันจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ทั้งมิติการบริหารจัดการภัยพิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
 2. ได้ทราบถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์และนโยบายตลอดจนการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน
 3. ได้นำเสนอการพัฒนาการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน
- อันจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ทั้งการบริหารจัดการภัยพิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงอาจเป็นประโยชน์ไม่มากนักต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับชาติและระดับประชาคมอาเซียนในการสร้างความรู้ความเข้าใจเชิงวิชาการและนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนต่อไป

1.4 นิยามศัพท์

ภัยพิบัติ (Disaster) หมายถึง สถานการณ์รุนแรงที่หยุดยั้งการทำหน้าที่ตามปกติของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์หรือธรรมชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เป็นวงกว้าง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถของพื้นที่ชุมชนหรือสังคมบริเวณนั้นจะรับมือไหวด้วยทรัพยากรที่มีอยู่

กระบวนทัศน์การบริหารจัดการภัยพิบัติ (Paradigm of Disaster Management) หมายถึง แนวมองหรือแนวการศึกษาที่ว่าด้วยการบริหารจัดการ การประสานงาน และความร่วมมือขององค์การเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เป็นอันตรายต่อบุคลากรในองค์การ สิ่งก่อสร้าง ความสามารถในการดำเนินธุรกิจ คุณค่าและชื่อเสียง หรือต่อสังคมโดยรวม ซึ่งสถานการณ์ที่มีความรุนแรงที่หยุดยั้งการทำหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม และเกินกว่าขีดความสามารถของพื้นที่ชุมชนหรือสังคมบริเวณนั้นจะรับมือได้ด้วยทรัพยากรที่มีนั้น ต้องอาศัยการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีการวางแผนการตอบสนองอย่างเป็นระบบและทันต่อเวลา และต้องพร้อมต่อการปรับเปลี่ยนเมื่อสถานการณ์ได้แพร่ขยายไปในทิศทางที่ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งจะมีกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติที่กำหนดไว้ภายใต้กติกาในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีการออกแบบและจัดสัมพันธภาพของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการขององค์การไว้ กระบวนทัศน์สามารถเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนผ่านได้อันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ และบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Cooperation on Disaster Management) หมายถึง หลักการ แนวคิด กติกา และกลไกในกิจการด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ ที่ให้ความสำคัญกับการประสานงาน และการร่วมมือกันในการบริหารจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และลดความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) หมายถึง องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีการก่อตั้งภายใต้ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ค.ศ. 1967 หรือ ASEAN Declaration ซึ่งถือได้ว่าเป็นคำประกาศที่เป็นข้อตกลงผูกพันฉบับแรกของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศสมาชิก 5 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และไทย ได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาดังกล่าวเพื่อจัดตั้ง “สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Association of South East Asian Nations) หรือ ASEAN ขึ้นในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ซึ่งภายใต้กรอบของปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967 ต่อมาได้มีการยกระดับความร่วมมือให้มีความแน่นแฟ้นและมีความเป็นทางการมากขึ้นภายใต้ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (The Declaration of ASEAN Concord II) หรือ ข้อตกลงบาหลีครั้งที่ 2 (Bali Concord II) ในปี ค.ศ. 2003 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้กำหนดเป้าหมายการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 ซึ่งต่อมาได้ตกลงร่วมกันที่จะลดระยะเวลาให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี ค.ศ. 2015 โดยประชาคมอาเซียนที่จัดตั้งขึ้นประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security

Community) หรือ APSC ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) หรือ AEC และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) หรือ ASCC สำหรับโครงการวิจัยนี้จะใช้คำว่า “อาเซียน” และ “ประชาคมอาเซียน” สลับกันตามช่วงเวลาของพัฒนาการของประชาคมอาเซียน เนื่องจากการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนมีการริเริ่มตั้งแต่เมื่อครั้งยังเป็นสมาคมอาเซียนจนกระทั่งยกระดับความร่วมมือกลายเป็นประชาคมอาเซียนในปัจจุบัน

1.5 ขอบเขตการดำเนินการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการทัศน์และการเปลี่ยนผ่านของกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

(1) ศึกษาทศวรรษ กลไก การดำเนินงานของความร่วมมืออาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาทิ แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint), แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint), วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2568 (ASEAN Community 2025), ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) หรือ AADMER และ มาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (SASOP) ที่ให้ข้อมูลและเป็นระเบียบมาตรฐานขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน

(2) ศึกษาบทบาทของอาเซียนในการบริหารจัดการกรณีศึกษาเหตุภัยพิบัติครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ ธรณีพิบัติภัยสึนามิ พายุไซโคลนนาร์กีส

2) การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน

(1) ศึกษาเพื่อนำเสนอแนะแนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีทางการบริหารจัดการภัยพิบัติ (การบริหารความเสี่ยงภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ) ความมั่นคงรูปแบบใหม่กับความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการทูตภัยพิบัติ

ขอบเขตด้านระยะเวลา

โครงการวิจัยนี้ มีขอบเขตด้านระยะเวลา 2 ส่วน ได้แก่

1) ขอบเขตด้านระยะเวลาในเชิงเนื้อหา โดยจะทำการศึกษากระบวนการทัศน์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติผ่านพัฒนาการของอาเซียนตั้งแต่ริเริ่มการดำเนินการความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติจนกระทั่งปัจจุบัน (ค.ศ. 2022)

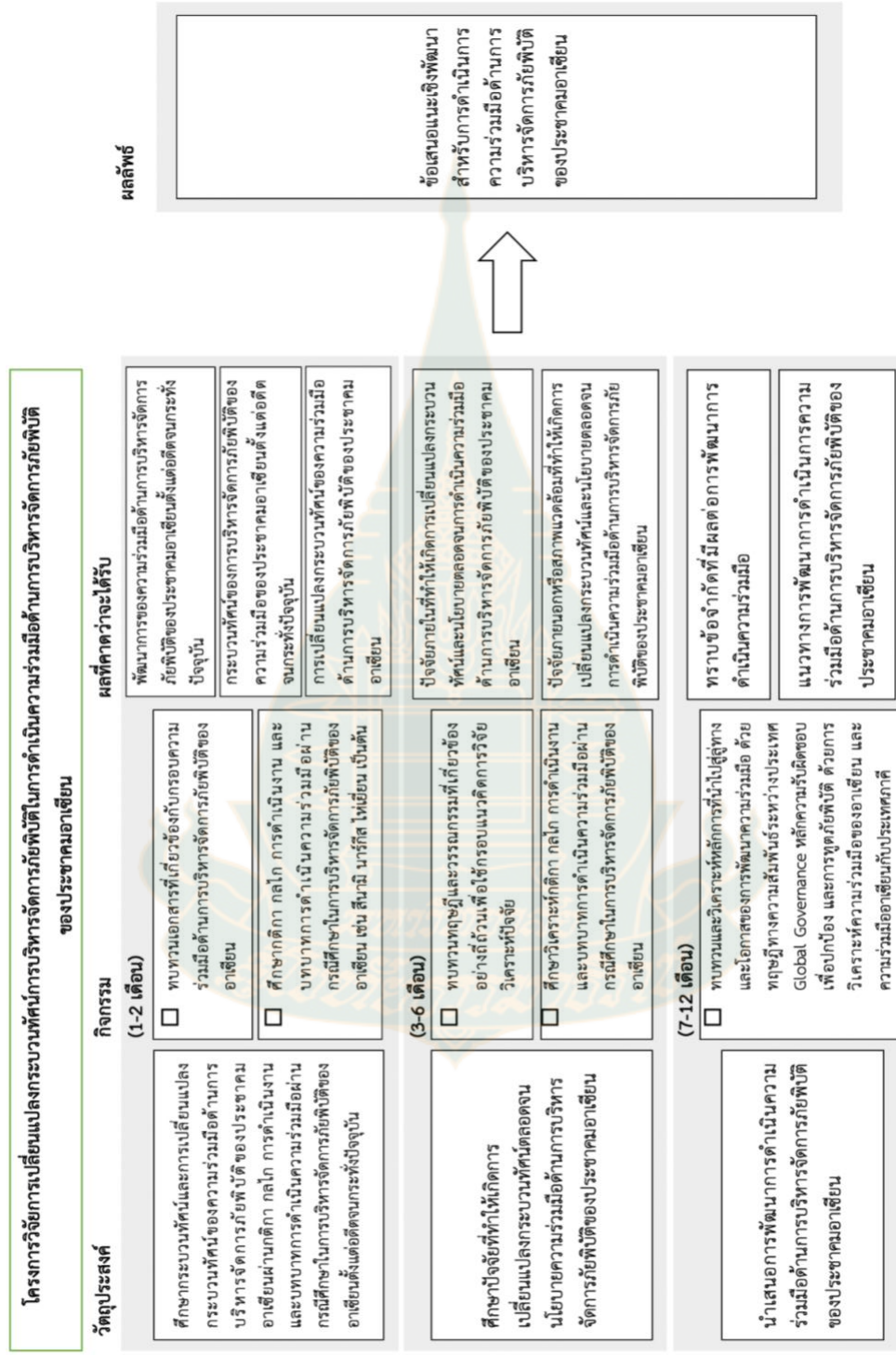
2) ขอบเขตด้านระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยมีระยะเวลาในการดำเนินการวิจัยทั้งสิ้น 12 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับการพิจารณาให้ได้รับทุนวิจัย

1.6 การวิเคราะห์ข้อมูลและการตรวจสอบข้อมูล

โครงการวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative content analysis) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารและทำการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) นักวิจัยเลือกใช้การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปจากข้อมูลเชิงบรรยาย (Descriptive) ที่ทำการเก็บรวบรวมมาจากการรวบรวมเชิงเอกสาร ผู้วิจัยจะจัดกระทำข้อมูลทำการรวบรวมมาได้จำนวนมากมาพิจารณาตัดทอนข้อมูลหรือลดขนาดข้อมูลและกำจัดข้อมูลที่ไม่ต้องการออก จากนั้นจะนำข้อสรุปย่อยของแต่ละประเด็นมาเชื่อมโยงกัน นำมาซึ่งบทสรุปที่ค้นพบและมาวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงกับแนวคิดทฤษฎีเพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยและคำถามการวิจัยต่อไป สำหรับการตรวจสอบข้อมูล นักวิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลเพื่อหาความน่าเชื่อถือของข้อมูลก่อนที่จะนำมาวิเคราะห์ โดยการนำเอาข้อมูลมาทำการตรวจสอบด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ว่ามีความสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่ และเพื่อใช้ในการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาว่ามีความน่าเชื่อถือมากน้อยเพียงใด โดยการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) เป็นการแสวงหาความเชื่อถือได้ของข้อมูลจากแหล่งที่มาของข้อมูลหรือวิธีการได้มาซึ่งข้อมูลต่างแหล่งข้อมูลกัน โดยนักวิจัยทำการตรวจสอบข้อมูลประเภทเดียวกันแต่แตกต่างกันที่แหล่งที่มาของการได้มาซึ่งข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลจากการรวบรวมเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายแหล่งที่มาที่เชื่อถือได้

1.7 แผนการดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยนี้ผู้วิจัยใช้เครื่องมือการวิจัย คือ การวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยทำการศึกษาและทบทวนแหล่งข้อมูลจากเอกสาร โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการวิจัยทั้งสิ้น 1 ปีมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 แผนการดำเนินการวิจัย