

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การรายงานผลการวิจัย ผู้วิจัยออกเป็น ส่วนแรก สถานการณ์ภัยพิบัติของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนที่สอง บริบทการบริหารจัดการภัยพิบัติและพัฒนาของกระบวนทัศน์ระดับโลก ส่วนที่สาม พัฒนาการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน กระบวนทัศน์ และความเป็นสถาบันที่เปลี่ยนแปลงและปัจจัย และส่วนสุดท้าย เป็นประสบการณ์ภัยพิบัติในภูมิภาคกับการบริหารจัดการโดยประชาคมอาเซียน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 สถานการณ์ภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่บรรดาประเทศในภูมิภาคกำลังเผชิญอยู่ ได้แก่ การเผชิญต่อความผันแปรของสภาพภูมิอากาศ ระบบนิเวศน์ และสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางอาหาร ความยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ภัยพิบัติที่มีความซับซ้อน การค้ามนุษย์ ปัญหาผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ และความมั่นคงทางสาธารณสุข (Mely Caballero-Anthony & Lina Gong, 2020) จะเห็นว่าภัยพิบัติเป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่สำคัญ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่เป็นจุดเปราะบางที่มีความเสี่ยงภัยพิบัติในระดับสูงของโลก (global hotspot) และมีแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติ (disaster-prone) ในอัตราที่สูงเช่นกัน โดยภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความหลากหลาย ทั้งได้ฝุ่นน้ำท่วม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ไซโคลน และสึนามิ

โลกกำลังเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมและภูมิอากาศที่ไม่สามารถหวนกลับสู่สภาพเดิมได้อีก อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างรุนแรง (climate change) ที่เป็นผลกระทบที่เกิดจากสภาวะโลกร้อน (global warming) ทั้งการผกผันของฤดูกาล ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้น ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง รวมถึงปัญหาภัยพิบัติ ที่มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้ความถี่ของภัย

พิบัติอาจจะไม่แน่นอน แต่ผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนผลกระทบทางเศรษฐกิจ มีทิศทางมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งส่งผลต่อการหยุดชะงักของการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ จากข้อมูลทางสถิติของ ศูนย์วิจัยระบาดวิทยาต้านภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) หรือ CRED ที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลการเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลก ในช่วงตั้งแต่ปี 2000-2013 พบว่า มีผู้เสียชีวิตจาก ภัยพิบัติในทวีปเอเชียกว่า 19 ล้านคน โดยเสียชีวิตจากภัยแล้งมากที่สุด รองลงมา คือ อุทกภัย และอุทกภัยยังเป็น ภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจมากที่สุด และจากสถิติของศูนย์วิจัยระบาดวิทยาต้านภัยพิบัติในปี ค.ศ. 2021 ที่ผ่านมา ปรากฏว่า ภูมิภาคเอเชียมีจำนวนครั้งของเหตุการณ์ภัยพิบัติมากที่สุดในอันดับหนึ่งของโลก คือ 174 ครั้ง อีกทั้งเป็นภูมิภาคที่มีความเสี่ยงและมีแนวโน้มจะเกิดเหตุภัยพิบัติและนำไปสู่ความเสียหายเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก และร้อยละการเสียชีวิตและร้อยละของผู้ได้รับผลกระทบอยู่ในอัตราที่สูงที่สุดของโลก คือ ร้อยละ 48.7 และร้อยละ 65.5 ตามลำดับ ทั้งนี้ เฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งเวียดนาม ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และอินโดนีเซียมีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นรวมกันทั้งหมด 58 ครั้ง โดยฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียมีอัตราการเสียชีวิตของประชาชนและผู้คนได้รับอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมากทั้งในระดับภูมิภาคเอเชียและระดับโลก

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเหตุการณ์ภัยพิบัติใหญ่เกิดขึ้นหลายครั้ง โดยเฉพาะในรอบสองทศวรรษ ที่ผ่านมา ทั้งเหตุการณ์ธรณีพิบัติภัยแผ่นดินไหวนอกชายฝั่งด้านตะวันตกของเกาะสุมาตรา ที่ส่งผลให้มีการเกิดขึ้น ของคลื่นยักษ์สึนามิในอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินในหลายประเทศ รวมประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนด้วย ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย และเมียนมา และยังมีเหตุการณ์วาตภัยพัด ถล่มเกิดขึ้นอีกหลายครั้ง อาทิ ไชโคลนนาร์กิสที่สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลให้แก่กรุงย่างกุ้งและอีก หลายพื้นที่ของเมียนมาเมื่อปี ค.ศ. 2008 และในปีเดียวกัน พายุโซนร้อนนกเตนพัดถล่มฟิลิปปินส์ทำให้มีผู้เสียชีวิตหลาย ราย อีกทั้งยังก่อให้เกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่มในอีกหลายพื้นที่ของไทย ต่อมาในปี ค.ศ. 2011 เกิดพายุไต้ฝุ่นซงดา ที่ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมฉับพลันในฟิลิปปินส์ และในปีเดียวกันเหตุการณ์ มหาอุทกภัยครั้งยิ่งใหญ่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและอีกหลายจังหวัดในประเทศไทยก็เกิดขึ้น รวมถึงในช่วงปี ค.ศ. 2018 เหตุแผ่นดินไหวรุนแรงมากที่สุดในรอบ 100 ปี ก็เกิดขึ้นที่เกาะลอมบอกของอินโดนีเซียและเกิดอาฟเตอร์ ช็อกที่รุนแรงตามมาหลายครั้ง และในช่วงปลายของปีเดียวกันนี้ ยังเกิดพายุโซนร้อนปาบึกพัดถล่มเวียดนาม ไทย มาเลเซีย และเมียนมา เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและสร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับผลกระทบ จากเหตุภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกัน ภัยพิบัติที่เกิดจากน้ำมีมนุษย์ก็มีแนวโน้มเกิดมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากทั้งการขยายตัวของระบบทุนนิยมโลก การพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) รวมถึงการพัฒนาไปสู่สังคมอุตสาหกรรม (Industrialization) และการพัฒนาไปสู่การเป็นสังคมเมือง (Urbanization) จนกระทั่งปัจจุบันกิจกรรมของมนุษย์ทั้งหลายภายใต้กระบวนการพัฒนาเหล่านี้ ส่งผลให้เกิดชุมชนที่เปราะบาง (vulnerable communities) มากขึ้น เนื่องจากความหนาแน่นของประชากรในเขตเมืองเพิ่มสูงขึ้น กิจกรรมในการดำเนินชีวิตมีความซับซ้อนมากขึ้นและมีทิศทางทำลายทรัพยากรธรรมชาติมากกว่าการพึ่งพาดังในอดีต ซึ่งสังคมได้สร้างขึ้นในแนวทางที่ทำให้ความล่อแหลมสูงมากขึ้น ทำให้องค์ประกอบของชุมชนและสังคมในพื้นที่ที่มีทั้งความหนาแน่นและความเปราะบางต่อภัยพิบัติ นำไปสู่การได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่มากขึ้นตามไปด้วย มนุษย์กลายเป็นองค์ประกอบของความเปลี่ยนแปลงของโลกและยุคสมัยจากการพัฒนาที่ไม่มีการคำนึงถึงความเสี่ยงภัยพิบัติ ในทางกลับกันมนุษย์ก็ต้องกลับกลายมาเป็นผู้รับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำด้วยน้ำมือของตนเองในรูปแบบของภัยพิบัติและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ การบริหารจัดการภัยพิบัติที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐแล้วส่งผลทำให้ความเสียหายจากเหตุภัยพิบัติขยายผลมากขึ้นไปเรื่อย ๆ ก็ถือเป็นภัยพิบัติอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดของน้ำมีมนุษย์อีกรูปแบบหนึ่ง ยกตัวอย่างกรณีไซโคลนนาร์กิสในเมียนมา เป็นต้น

4.2 บริบทการบริหารจัดการภัยพิบัติและพัฒนาของกระบวนทัศน์ระดับโลก

บริบทโลกในยุคสมัยก่อนที่สงครามเย็นจะสิ้นสุดลง ความขัดแย้งระหว่างรัฐหรือการที่รัฐหนึ่ง ๆ หรือหลายรัฐถูกคุกคาม รุกราน ปิดกั้น หรือปกครองโดยรัฐอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำสงครามขบเคี้ยวกันระหว่างมหาอำนาจหรือบรรดารัฐต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับมิติทางการทหาร เป็นประเด็นความมั่นคงที่ประชาคมระหว่างประเทศ ณ ขณะนั้นตระหนัก เรียกโดยรวมว่า ประเด็นความมั่นคงในรูปแบบเดิม (Traditional security) ที่ยึดโยงกับความเข้มแข็งและแสนยานุภาพทางการทหารเป็นสำคัญ ประเด็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่อันเป็นผลมาจากบริบทของสังคมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมิติทางระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้ายข้ามชาติ การก่ออาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ ปัญหาผู้อพยพ การค้ายาเสพติด โรคระบาด ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ เป็นต้น ยังไม่ถูกให้ความสำคัญมากนัก รูปแบบการบริหารจัดการในยุคสมัยดังกล่าวที่สะท้อนผ่านกระบวนทัศน์ “การบริหารจัดการภัยพิบัติแรกเริ่ม” (Disaster Management) หรือ

DM จึงยังเป็นการจัดการในภาวะฉุกเฉินเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้ว โดยมีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุ (Response) และการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (Relief) เบื้องต้นเป็นหลัก

ในช่วงเวลาดังกล่าว เริ่มปรากฏการขับเคลื่อนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติและบทบาทในการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐที่มีความตระหนักรู้ในภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ซึ่งภัยพิบัติดังกล่าวนี้คือ เหตุเพลิงไหม้ ซึ่งเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตชุมชนเมือง ผลกระทบเกิดขึ้นกับผู้คนเป็นจำนวนมาก หากไม่มีแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อหยุดยั้งเหตุการณ์ก็อาจขยายอาณาบริเวณความเสียหายมากขึ้นไปเรื่อย ๆ และด้วยบริบทแห่งยุคสมัยในช่วงเวลานั้น กระบวนการทำให้กลายเป็นเมือง (Urbanization) แพร่หลายอย่างมาก การขยายตัวของชุมชนหรือความเป็นเมืองที่มาพร้อมกับการพัฒนาองค์กรในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ และมีการกำหนดให้หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการในการป้องกันและยับยั้งอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่มีการออกแบบให้หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดการกับภัยที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือเมืองของตน และในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนาไปสู่ข้อกำหนดทางกฎหมายและการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ รัฐที่ว่ามานี้คือรัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ได้ริเริ่มและวางรากฐานทั้งในแง่ขององค์ความรู้ที่เกี่ยวกับภัยและแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรม และนับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมาได้มีการออกแบบเชิงสถาบันให้มีกฎหมายและหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับภัยพิบัติโดยเฉพาะ โดยเน้นการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว การบริหารจัดการภัยพิบัติในยุคสมัยนั้นจึงอ้างอิงตามสถานการณ์ภายใต้ต่อองค์ความรู้และกลไกการบริหารจัดการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น และมุ่งเน้นไปที่การเผชิญเหตุกับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก ภายใต้กระบวนการที่ตนดังกล่าว กลไกและมาตรการเชิงสถาบันในการบริหารจัดการอยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ทั้งนี้ แนวคิดและแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติก็พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้มีการขยับหลักการจัดการภัยพิบัติด้วยการให้ชุมชนเป็นฐาน ที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในการจัดการภัยพิบัติและพัฒนาไปสู่แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนให้เป็นผู้มีบทบาทตั้งแต่ในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

ในยุคหลังสงครามเย็นมีความพยายามขยายขอบเขตนิยามคำว่า “ความมั่นคง” ของประชาคมระหว่างประเทศเพื่อให้ครอบคลุมถึงภัยคุกคามที่ไม่มีกองกำลังทางการทหารเข้ามาเกี่ยวข้อง การให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะศูนย์กลางของประเด็นความมั่นคงเริ่มเจริญงอกงามขึ้นมา ในการประชุมแบบโต๊ะกลมเหนือ-ใต้ทางด้าน “เศรษฐกิจของสันติภาพ” (Economics of Peace) ใน ค.ศ. 1990 ที่มีการพูดถึงและได้เคลื่อนประเด็นจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงทางการทหาร มาสู่การขยายประเด็นไปที่ความมั่นคงรอบด้านที่ครอบคลุม

มิติของความมั่นคงของปัจเจกจากความรุนแรงทางสังคม ความล้มเหลวทางด้านเศรษฐกิจ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่าการให้ความหมายความมั่นคงกว้างขึ้น จากเดิมที่เน้นเฉพาะมิติทางการทหาร ซึ่งเป็นแนวคิดที่คับแคบในการมองความมั่นคง เพราะแท้จริงแล้วความมั่นคงยังมีอีกหลากหลายมิติทั้งทาง เศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมือง และทางสิ่งแวดล้อม

ความพยายามในการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับโลกที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นเริ่มปรากฏขึ้นในความร่วมมือระดับโลกช่วงปลายทศวรรษ 1980 สะท้อนผ่านกรอบความร่วมมือและการประชุมในเวทีความร่วมมือระดับโลก ภายหลังจากคำแถลงการณ์โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ว่าด้วยทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction of 1989) ที่ประกาศให้ทศวรรษ 1990 เป็นทศวรรษเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และในปี 1991 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับข้อมติที่ 46/182 ที่รับแนวทางการแบบบูรณาการสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ริเริ่มกระบวนการสร้างวัฒนธรรมว่าด้วยการป้องกันภัยพิบัติ (culture of prevention) ในระดับสากล และเน้นย้ำเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในสถานะฉุกเฉินของสหประชาชาติ ด้วยการยึดถือหลักการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (humanitarian assistance) ที่อยู่บนฐานของหลักความเป็นมนุษย์ (Humanity) หลักความเป็นกลาง (Neutrality) และหลักความไม่ลำเอียงและปราศจากอคติ (Impartiality) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกล่าวถึงหลักการให้ความช่วยเหลือที่จะต้องยึดหลักความยินยอม (consent) และการร้องขอ (appeal) ของประเทศผู้ประสบภัยเป็นสำคัญ ขณะเดียวกัน ก็สถาปนาบทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary-General) ในฐานะเป็นผู้ประสานงานด้านการบรรเทาสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Relief Coordinator) หรือ ERC ในทุกประเด็นด้านมนุษยธรรม

ต่อมา มีการจัดทำยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย (Yokohama Strategy for a Safer World) ขึ้นในปี 1994 โดยมีสาระสำคัญเพื่อหาแนวทางร่วมกันในการป้องกันและลดผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การบริหารจัดการภาครัฐและกรอบความร่วมมือภายใต้องค์การระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 2) การระบุถึงความเสี่ยง การเฝ้าระวังและการประเมินความเสี่ยง และระบบการเตือนภัยล่วงหน้า 3) การจัดการความรู้และการให้การศึกษาด้านการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ 4) การลดปัจจัยเสี่ยงทั้งหลาย และ 5) การเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติและการฟื้นฟูหลังจากภัยพิบัติเกิดขึ้น แล้วอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นแนวทางและจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการป้องกัน เตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1994 ที่ได้รับการรับรองจากการประชุม World Conference on

Natural Disaster Reduction ที่จัดขึ้นในปีเดียวกัน ซึ่งเป็นการทบทวนในระยะกลางของทศวรรษสากลว่าด้วยการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย

จากนั้นยุทธศาสตร์สากลเพื่อการลดภัยพิบัติ ค.ศ. 1999 (International Strategy for Disaster Reduction of 1999) เกิดขึ้นมาตามแผนปฏิบัติการสากลที่ว่าด้วยทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1989 และยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย นำมาสู่การจัดตั้งสำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) หรือ UNISDR ในปี 1999 ให้เป็นองค์กรสืบทอดภารกิจจากทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้รัฐบาลของนานาประเทศสมาชิกสหประชาชาติประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อลดการเกิดขึ้นของภัยพิบัติ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นทั่วโลกและมีเป้าหมายเพื่อการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่การตอบสนองภัยพิบัติในองค์การระดับภูมิภาคผ่านดำเนินกิจกรรมในด้านสังคม-เศรษฐกิจและมนุษยธรรมตามมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 56/195 อีกทั้งส่งเสริมความตระหนักรู้และความมุ่งมั่นของสาธารณชนเพื่อขยายเครือข่ายและพันธมิตร และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับสาเหตุของภัยพิบัติและทางเลือกในการลดความเสี่ยงจากยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย รวมถึงเป็นการติดตามผลทศวรรษสากลว่าด้วยภัยพิบัติทางธรรมชาติ

อีกทั้งสหประชาชาติยังได้จัดตั้งกรมกิจการด้านมนุษยธรรม (Department of Humanitarian Affairs) หรือ DHA และพัฒนาองค์กรมาสู่การเป็นสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (UN office for the Coordination of Humanitarian Affairs) หรือ OCHA เพื่อทำหน้าที่ประสานงานการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้านภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินด้านมนุษยธรรมที่มากเกินศักยภาพของประเทศที่ประสบภัยพิบัติที่จัดการได้ และภายหลังภายใต้สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (OCHA) มีการจัดตั้งทีมประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติและประสานงานแห่งสหประชาชาติ (United Nations Disaster Assessment and Coordination Team) หรือ UNDAC ขึ้น (Kaneko, Y., Matsuoka, K., & Toyoda, T., 2017) เพื่อเป็นทีมในการประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติและประสานงานด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติ ในการจัดสรรกำลังและระดมทรัพยากรในสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันเมื่อได้รับการร้องขอโดยประเทศที่ประสบภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 57/578 ในปี 2002 ที่สนับสนุนและเสริมความเข้มแข็งให้การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในการเตรียมความพร้อมและเผชิญเหตุภัยพิบัติด้วยการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการในทุก ๆ

ระดับ และมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 59/279 ที่กล่าวถึงการเสริมความเข้มแข็งให้แก่การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ในสภาวะฉุกเฉิน (emergency relief) การสร้างกลับคืน (rehabilitation) การสร้างขึ้นมาใหม่ (reconstruction) และการป้องกัน (prevention) ภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย

การขับเคลื่อนของสหประชาชาติทั้งหลายข้างต้นปรากฏเป็นความพยายามระดับสากลตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 และต้นทศวรรษที่ 2000 ในการสร้างบรรทัดฐานและผลักดันให้ประเด็นด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญของประชาคมระหว่างประเทศ และหันมาให้ความสนใจอย่างจริงจังมากขึ้นภายหลังจากสงครามสิ้นสุดลง กรอบของกระบวนการที่ค้นคว้าเคลื่อนจากการบริหารจัดการภัยพิบัติ (DM) ที่มุ่งเน้นการจัดการในสภาวะฉุกเฉินและให้ความสำคัญไปที่การเผชิญเหตุในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาสู่การความพยายามในการวางแผนทางการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการลดผลกระทบจากภัยพิบัติโดยมุ่งไปที่การลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งสะท้อนถึงการก้าวเข้าสู่กระบวนการที่ด้วยการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) และได้กลายเป็นกระบวนการหลักของการจัดการภัยพิบัติ และถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญหรือเป็นร่มใหญ่ของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงรุกเพื่อลดผลกระทบ ลดความสูญเสีย หรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติซึ่งมุ่งบริหารจัดการกับความเสี่ยงในทุกระยะ ทั้ง 1) ระยะก่อนเกิดภัย ซึ่งมีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยง การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม 2) ระยะระหว่างเกิดภัย ได้แก่ การเผชิญเหตุฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือ และการบรรเทาทุกข์ และ 3) ช่วงหลังเกิดภัย ที่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้ฟื้นคืนกลับมาดีและปลอดภัยกว่าเดิม ซึ่งการลดความเสี่ยงภัยพิบัติยังเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในอยู่ภายใต้การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและยังไม่ได้มีกรอบการดำเนินงานที่นำไปสู่การบริหารจัดการกับความเสี่ยงภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ต่อมา สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNISDR) ที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมการลดภัยพิบัติทั่วโลก เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนากลอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action 2005-2015) หรือ HFA ขึ้นในปี ค.ศ. 2005 ในฐานะเป็นกรอบความร่วมมือระดับโลกในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะถือเป็นพิมพ์เขียวระดับโลกที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการสานต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานภายใต้กรอบการทำงานระหว่างประเทศสำหรับทศวรรษสากลว่าด้วยการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติปี 1989 และยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะจึงมีความคาบเกี่ยวเชื่อมซ้อนกันระหว่างกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) หรือ DRM และกระบวนการ

ใหม่ที่ด้วยการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) หรือ DRR อันเนื่องมาจากการให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงเป็นอันดับแรกของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และการนำไปสู่การปฏิบัติ โดยเนื้อหาสาระของกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะได้กำหนดแผน มาตรการ และแนวทางในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายให้มีการบูรณาการการลดความเสี่ยงภัยพิบัติไปยังระดับนโยบายและแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกที่ให้การรับรองกรอบการดำเนินงานดังกล่าว ดังนี้ 1) ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นอันดับแรก ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ 2) รู้จักประเมินและติดตามความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พร้อมปรับปรุงระบบการเตือนภัยล่วงหน้า 3) ใช้ความรู้ นวัตกรรม และการศึกษา เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและความสามารถในการรู้รับ ปรับตัว และฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติ 4) ลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง และ 5) สร้างความเข้มแข็งในการเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุอย่างมีประสิทธิภาพในทุกๆ ระดับ ซึ่งยังสะท้อนถึงหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) ด้วย

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะได้รับการรับรองโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 168 ประเทศ จากการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ครั้งที่ 2 มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 2005 จนกระทั่ง ค.ศ. 2015 โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการสูญเสียชีวิตจากการเกิดภัยพิบัติให้ได้มากที่สุดภายใน ค.ศ. 2015 ในการนี้จึงปรากฏเป็นการปรับเคลื่อนเชิงกระบวนทัศน์จากการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติซ้อนทับกับกระบวนทัศน์ที่เน้นไปที่การลดความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นสำคัญ โดยวางอยู่บนฐานคิดที่ว่า การจัดการภัยพิบัตินั้นสามารถจัดการได้ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องให้เกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นก่อน หากแต่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยจัดการกับความเสี่ยง โดยมุ่งลดผลกระทบและความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ในแวดวงวิชาการด้านภัยพิบัติได้มีการศึกษาและการวิจัยทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เพื่อต่อยอดและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และจากความพยายามดังกล่าวได้ผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยเป็นช่วงที่มีความสำคัญที่สุด และแนวทางการปฏิบัติในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นแนวทางเพื่อการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญต่อสถานการณ์วิกฤติ

ทั้งนี้ จากความสูญเสียอันเกิดจากภัยพิบัติทั้งชีวิตและทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าเหตุการณ์ภัยพิบัติจะมีได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งหรือมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นกว่าเดิม จึงเกิดเป็นความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มากขึ้น เมื่อกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะสิ้นสุดลงกรอบการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติในระยะต่อไป จึงยังต้องมุ่งเน้นประเด็นการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จากการหารือในระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกระหว่าง ค.ศ. 2011-2014 ที่ได้มาซึ่งปฏิญญากรุงเทพฯว่าด้วย

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ. 2014 เป็นผลมาจากการประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งเอเชียและแปซิฟิกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติครั้งที่ 6 ที่มีรัฐมนตรีและผู้บริหารระดับสูงจาก 63 ประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกร่วมประกาศรับรอง และมีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 10 กลุ่ม ได้ร่วมจัดทำถ้อยแถลงด้วยความสมัครใจ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ร่วมให้การสนับสนุนการดำเนินงานตามปฏิญญากรุงเทพฯ และตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยมีเนื้อหาให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อให้ประเทศและชุมชนมีความพร้อมที่จะรับมือและฟื้นกลับโดยเร็วเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับ 3 ประเด็น คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่น การส่งเสริมการลงทุนสาธารณะที่คำนึงถึงความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเอง และหน่วยงานภาครัฐกับเอกชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ประชาคมระหว่างประเทศได้จัดทำกรอบการดำเนินงานใหม่ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เน้นไปที่การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) หรือกรอบการดำเนินงานเซนได (SFDRR) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของโลกในช่วงระยะ 15 ปี นับจากปี ค.ศ. 2015 ที่สืบเนื่องจากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ โดยได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติกว่า 187 ประเทศ จากการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ครั้งที่ 3 เป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งเน้นการป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติภายใต้กลไกและมาตรการที่ใช้อยู่เดิม เช่น มาตรการเชิงสถาบัน มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางเศรษฐกิจ รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว นำมาสู่การบริหารจัดการภัยพิบัติโดยที่ให้ความสำคัญตั้งแต่การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การลดความล่าช้าหรือความเปราะบาง และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นการทำงานเชิงรุกที่เพิ่มมากขึ้น ถือเป็นกรอบการสถาปนากระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นอีกระดับ

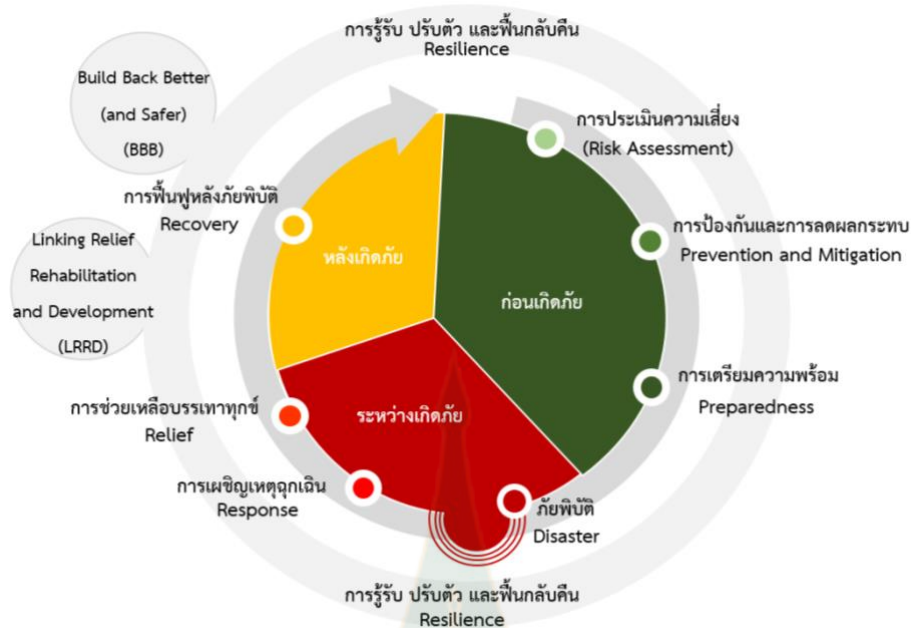
สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (UNISDR) ได้ทำการผลักดันและส่งเสริมกระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) โดยการนำแนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) หรือ DRR เข้ามาสู่การบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมระหว่างประเทศ และประเทศสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติมีพันธกิจที่ต้องนำหลักการดังกล่าวเข้าไปในกระบวนการกำหนด

นโยบายและยุทธศาสตร์ของแต่ละประเทศ จนกระทั่งมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างสมบูรณ์เพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติที่มีประสิทธิผล และประชาชนมีความปลอดภัยจากภัยพิบัติมากยิ่งขึ้น จากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะที่ยึดถือหลักการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่เน้นหนักไปที่การลดความเสี่ยงภัยพิบัติเป็นสำคัญ แต่ก็ยังปรากฏช่องโหว่ที่ยังไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนซึ่งจะทำให้เกิดการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมในระดับรัฐและระดับภูมิภาค พัฒนาการขององค์ความรู้ที่มาพร้อมกับการปรับเปลี่ยนเชิงบริบทต่าง ๆ จึงนำมาสู่การกำหนดกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ค.ศ. 2015 – 2030 และความพยายามในการหยิบยกหลักการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้กลายเป็นแนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการภัยพิบัติกระแสหลัก (Mainstreaming Disaster Risk Reduction) ในทุกระดับการบริหารจัดการ ในครั้งนี้ สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติเองก็ปรับองค์กร (rebrand) เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรในการมุ่งลดความเสี่ยงภัยพิบัติกลายเป็นสำนักงานเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations office for Disaster Risk Reduction) หรือ UNDRR ในปี 2019 ภายใต้โครงสร้างของสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ โดยมีวิสัยทัศน์สอดคล้องกับกรอบการดำเนินการที่กำหนดไว้ในกรอบการดำเนินงานเซนไดและมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานและดูแลให้บรรดารัฐสมาชิกนำกรอบการดำเนินงานเซนไดนำไปสู่การปฏิบัติ

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มีการกำหนดพันธกิจ 4 พันธกิจที่ให้แต่ละภาคส่วนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และในระดับโลก ต้องดำเนินการ ดังนี้ 1) การทำความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพของกลไกกำกับดูแลและบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 3) การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมรับมือและการฟื้นคืนกลับโดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ และ 4) การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้างให้ดีและปลอดภัยกว่าเดิมในช่วงของการสร้างกลับคืนและฟื้นฟูภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ พร้อมกับการกำหนดเป้าหมายมุ่งป้องกันความเสี่ยงใหม่และลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมด้วยมาตรการทางเศรษฐกิจ โครงสร้าง กฎหมาย สุขภาพ วัฒนธรรม การศึกษา สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี การเมือง ที่บูรณาการกัน เพื่อลดความอ่อนแอ เปราะบาง และเพิ่มศักยภาพการเตรียมความพร้อมในการเผชิญเหตุและการฟื้นฟูให้กลับคืนมาได้อย่างรวดเร็วและดีขึ้นกว่าเดิม เป็นเป้าหมายระดับโลกในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามแนวทาง “ลด 4 เพิ่ม 3” (7 Global outcome) ประกอบไปด้วย แนวทางการลดความสูญเสียใน 4 ด้าน ได้แก่ 1) ลดอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติ 2) ลดจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบ 3) ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสาธารณภัย และ 4) ลดความเสียหายจากภัยพิบัติที่มีผลต่อโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญและการหยุดชะงักของบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ในส่วนของแนวทางของการ “เพิ่ม” ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติมี 3 ด้าน

ประกอบด้วย 1) เพิ่มจำนวนประเทศที่มีแผนยุทธศาสตร์การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระดับชาติและท้องถิ่น 2) เพิ่มประสิทธิภาพความร่วมมือระหว่างประเทศที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และ 3) เพิ่มขีดความสามารถในการจัดการและการให้ประชาชนเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สามารถเตือนภัยได้หลากหลายประเภท รวมทั้งข้อมูลสารสนเทศและการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ผลลัพธ์เพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและลดการสูญเสียต่อชีวิต วิถีชีวิต สุขภาพ สิทธิทางเศรษฐกิจ กายภาพ สังคม และสภาพแวดล้อมของบุคคล ธุรกิจ ชุมชน และประเทศ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2558)

กรอบการดำเนินงานเช่นนี้ได้กลายเป็นกรอบหลักการและแนวคิดตลอดจนเป็นแนวการปฏิบัติระดับโลกด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติทุกประเทศที่ได้รับรองหลักการดังกล่าวต้องประยุกต์แนวทางการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเน้นไปที่การดำเนินการประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) การป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมการรับมือ (Preparedness) เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นก็มีการจัดการเพื่อการเผชิญเหตุ (Response) รวมถึงการบรรเทาทุกข์ (Relief) และต่อจากนั้นจะเข้าสู่การดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐและมีใช้รัฐ เพื่อให้ชุมชนหรือสังคมเกิดความเข้มแข็ง โดยสร้างความพร้อมในการรับมือ และสามารถฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว (Resilient community) จนกระทั่งในระยะของการฟื้นฟู (Recovery) การทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (Rehabilitation) ตลอดจนการสร้างขึ้นมาใหม่ (Reconstruction) ภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว โดยในการฟื้นคืนกลับของประเทศและสังคมที่ประสบภัยให้ดำเนินการผ่านการบูรณาการมาตรการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อการฟื้นคืนกลับของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ รวมถึงระบบทางสังคม นำไปสู่สังคมที่มีการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็งกว่าเดิม ลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ และไม่เกิดปัญหาซ้ำเดิมอีก ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกว่า การซ่อมสร้างกลับให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) หรือหลักการ BBB



ภาพที่ 4.1 แสดงวงจรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ. ปรับปรุงจาก Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (2015, p.15). โดย ผู้วิจัย.

นอกจากนี้ ประชาคมระหว่างประเทศได้ยึดถือหลักการพัฒนาและการบริหารจัดการอย่างยั่งยืน ตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามกรอบของสหประชาชาติ (SDGs) ที่เกิดขึ้นภายหลังในปีเดียวกันนั้น จากเป้าหมายพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติทั้ง 17 เป้าหมาย มีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติที่สำคัญอยู่หลายเป้าหมายด้วยกัน ได้แก่ เป้าหมายที่ 1 การขจัดความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติ โดยการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่อยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงในการเข้าถึงทรัพยากร ความยากจนนั้นทำให้กลุ่มคนกลายเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นมากกว่ากลุ่มอื่น และจะทำให้ความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น การจัดสรรพื้นที่และการบริหารปกครองให้สามารถเคลื่อนย้ายหรือทำให้พื้นที่อาศัยลดความเสี่ยงได้ และเป้าหมายที่ 11 กับความพยายามในการทำให้เมืองและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัยทั่วถึง พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างหลักประกันในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย บริการสาธารณะที่เพียงพอและปลอดภัย เพิ่มจำนวนเมืองที่มีการปรับตัวต่อสภาพภูมิอากาศ ต้านทานภัยพิบัติและมีการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในทุกระดับ ตามกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่ 13 ที่ว่าด้วยการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เสริมภูมิคุ้มกัน

และขีดความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การสร้างความตระหนักรู้และจัดทำนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในระดับชาติ โดยให้ความสำคัญกับการลดปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การปรับตัว การลดผลกระทบและการเตือนภัย การผูกประเด็นการลดความเสี่ยงภัยพิบัติจะต้องสอดคล้องกับการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเพราะเป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุด้วย เพื่อให้โอกาสของภัยที่จะเกิดขึ้นลดลงได้

4.3 พัฒนาการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน กระบวนทัศน์ และความเป็นสถาบันที่เปลี่ยนแปลงและปัจจัย

ในส่วนผลการวิจัยพัฒนาความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน กระบวนทัศน์ และความเป็นสถาบันที่เปลี่ยนแปลงและปัจจัย สามารถแบ่งได้เป็นยุค ดังนี้

ยุคก่อตั้งสมาคมอาเซียนและริเริ่มพัฒนาความร่วมมือร่วมกันภายใต้สมาคมอาเซียน (ค.ศ. 1967-1979)

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนปรากฏอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) ค.ศ. 1967 หรือ ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) ซึ่งถือว่าเป็นคำประกาศที่เป็นข้อตกลงผูกพันฉบับแรกของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยประเทศสมาชิก 5 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และไทย ได้ลงนามร่วมกันในปฏิญญาดังกล่าวเพื่อจัดตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) ขึ้นในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ซึ่งภายใต้กรอบปฏิญญากรุงเทพฯ ค.ศ. 1967 นี้ มีวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในจุดหมายและความมุ่งประสงค์ในปฏิญญา คือ การมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และวิชาการ เน้นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและช่วยเหลือเพื่อความอยู่ดีกินดี โดยอาเซียนมีสถานะเชิงสถาบันเป็นสมาคมสำหรับความร่วมมือส่วนภูมิภาค (an Association for Regional Cooperation) ที่มีความร่วมมือระหว่างกันที่ค่อนข้างหลวม ไม่ได้อยู่ในรูปแบบสถาบันแบบองค์การระหว่างประเทศ แต่มีความครอบคลุมทั้งภูมิภาคและมีหลากหลายมิติความร่วมมือ ซึ่งตอบสนองต่อความจำเป็นด้านการเมืองและความมั่นคงของภูมิภาค ที่มุ่งให้ความสำคัญกับสันติภาพและเสถียรภาพผ่านการแสวงหาความร่วมมือแต่ต้องเคารพในอธิปไตยซึ่งกันและกันและไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันเพื่อการร่วมกันอย่างสันติท่ามกลางสภาวะการณ์ของการเมืองระหว่างประเทศช่วงสงครามเย็นที่กำลังคุกรุ่น

ในกระบวนการสร้างความเป็นสถาบันของอาเซียนมีการจัดตั้งกลไกเชิงสถาบันตามปฏิญญากรุงเทพฯ ค.ศ. 1967 ซึ่งประกอบไปด้วย ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน คณะกรรมการประจำอาเซียน คณะกรรมการพิเศษและคณะกรรมการเฉพาะกิจ คณะกรรมการถาวรอาเซียน และสำนักเลขาธิการแห่งชาติ รวมถึงที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งหนึ่งในคณะกรรมการถาวรอาเซียนทั้งสิ้น 11 คณะที่รัฐสมาชิกร่วมกันทยอยจัดตั้งขึ้นตามกรอบการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของอาเซียน คือ คณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities) ที่จัดตั้งสำเร็จในปี ค.ศ. 1972 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา มีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคม การวางแผนครอบครัว การป้องกันมลพิษ การควบคุมยาเสพติด สิ่งแวดล้อมและรวมถึงประเด็นด้านการรับมือภัยพิบัติ

ใน ค.ศ. 1971 ก่อนที่คณะกรรมการถาวรอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมจะจัดตั้งได้แล้วเสร็จ ที่ประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Expert Group on Natural Disasters) จัดประชุมขึ้นครั้งแรก และได้มาซึ่งข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติการร่วมเพื่อการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Combined Operation Against Natural Disasters agreement) กล่าวได้ว่าอาเซียนได้มีการริเริ่มกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่ก่อตั้งสถาบันในฐานะสมาคมสำหรับความร่วมมือระดับภูมิภาคของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยความร่วมมือมีลักษณะครอบคลุมทั้งภูมิภาคและหลากหลายมิติความร่วมมือ แต่มีรูปแบบความเป็นสถาบันที่ค่อนข้างหลวมและไม่มีความเป็นทางการ (informal) มากนัก และอยู่ในรูปแบบสถาบันที่เป็นคณะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเป็นหลัก เน้นการผลิตแผนงานโครงการ และแผนความร่วมมือเฉพาะสาขา ทั้งนี้ รูปแบบเชิงสถาบันเช่นนี้ตอบสนองต่อบริบทและโจทย์ของรัฐสมาชิก ณ ขณะนั้น ที่มีปัจจัยในระดับภูมิภาคที่ส่งผลให้นำไปสู่การก่อตั้งสมาคม “อาเซียน” ได้สำเร็จในที่สุด อันได้แก่ ความน่ากลัวของสงครามเวียดนามนำไปสู่ความหวั่นเกรงภัยคอมมิวนิสต์ร่วมกันของชาติ (ที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์) ในภูมิภาค การสร้างชาติ (nation building) ของมาเลเซียและสิงคโปร์ที่แล้วเสร็จ พลังของกระแสนิยมที่ลดลงไปมาก ภายหลังการสิ้นสุดนโยบายการเผชิญหน้า (Konfrontasi) เนื่องจากการลงจากอำนาจของซูการ์โนและการล่มสลายของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย และการเปลี่ยนผู้นำของฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นผู้นำที่มีความแข็งแกร่งในความขัดแย้งกรณีพิพาทเรื่องการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะซาบาห์ โอกาสในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างกันในภูมิภาค การหาหนทางในการสร้างร่วมมือระดับภูมิภาคแทนที่การหาพันธมิตรทางการทหาร หรือการป้องกันร่วม (collective defense) ที่ไม่ตอบโต้ภัยจากการพิ่งพิงประเทศมหาอำนาจภายนอกภูมิภาค ทั้งความพยายาม

ในการก่อตั้งสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia) หรือ ASA ความร่วมมือกลุ่มประเทศมาฟิลินโด (Malaysia-Philippines-Indonesia) หรือ Maphilindo แต่ไม่ประสบความสำเร็จ การก่อตั้งอาเซียนจึงเป็นความพยายามในการก้าวข้ามการรวมตัวที่ไม่ประสบความสำเร็จในอดีต ต่อต้านจักรวรรดินิยม และมุ่งเน้นนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระ รวมถึงแนวคิดภูมิภาคนิยม

ต่อมา ภายหลังจากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเพื่อออกปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration) หรือ ZOPFAN ใน ค.ศ. 1971 เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางอุดมการณ์และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนกับรัฐในอินโดจีนหลังจากสหรัฐอเมริกาที่เป็นมหาอำนาจภายนอกภูมิภาคที่เป็นแกนกลางของหลักประกันความมั่นคงให้แก่ฝ่ายที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์เริ่มถอนตัวออกไปจากภูมิภาคจากการประกาศหลักการนิกสัน และการประกาศนโยบายเปลี่ยนให้เป็นเวียดนาม (Vietnamization) การปรับความสัมพันธ์เป็นปกติระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนใน ค.ศ. 1972 และรัฐในอินโดจีนทั้งหมดได้ทยอยกลายเป็นคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. 1975 นำมาสู่วิถีความสัมพันธ์ระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่กลายเป็นสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) หรือ TAC ที่กลายเป็นวิถีอาเซียน (ASEAN Way) จนกระทั่งปัจจุบัน

การประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลอาเซียน หรือการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 1 ได้ถูกจัดขึ้นที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ใน ค.ศ. 1976 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับแรก (The Declaration of ASEAN Concord) หรือข้อตกลงบาหลีฉบับที่ 1 (Bali Concord I) ซึ่งในข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เชิงสถาบันที่เน้นการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหาเสถียรภาพทางการเมือง และระบุดึงการปรับปรุงกลไกเชิงสถาบันของอาเซียนหลายส่วน อาทิ การประชุมสุดยอดอาเซียน การประชุมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจอาเซียน รวมถึงการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียนขึ้นมาด้วย ประเด็นที่ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติทางธรรมชาติและความหายนะใหญ่หลวงอื่น ๆ เป็นหนึ่งในเป้าประสงค์และหลักการสำคัญของข้อตกลงบาหลี ฉบับที่ 1 เนื่องจากบรรดารัฐสมาชิกมีความเห็นพ้องว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศของภูมิภาค โดยวางหลักการให้รัฐสมาชิกให้การช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ประเทศสมาชิกที่ประสบภัยตามกำลังและขีดความสามารถที่มี ดังปรากฏในข้อตกลงฉบับดังกล่าว ความว่า

“ Natural disasters and other major calamities can retard the pace of development of member states, therefore they shall extend, within their capabilities, assistance for relief of member states in distress”

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนจึงได้ร่วมลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters 1976) ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นช่วงที่เหตุภัยพิบัติทั้งอุทกภัย พายุ มรสุม ใต้ฝุ่น แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิด รวมถึงปัญหาหมอกควัน (Haze pollution) เกิดขึ้นเป็นประจำ บ่อยครั้ง และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงมีความพยายามวางกรอบความร่วมมือในการเสริมสร้างศักยภาพและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ถือเป็นช่วงของการพัฒนาเชิงสถาบันของอาเซียนที่มีการแพร่ขยายความร่วมมือไปในด้านต่าง ๆ ผ่านกิจกรรมโครงการที่มีการขยายตัวภายหลังจากมีข้อตกลงบาห์ลี ฉบับที่ 1 เกิดขึ้น (Paruedee Nguitragoon, 2011) วัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันในการพัฒนาช่องทางการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญและฝึกซ้อมบุคลากร การแจ้งเตือนภัย และการเตรียมอุปกรณ์ทางการแพทย์เพื่อให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ โดยยึดถือหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยรวมถึงการแจ้งขอให้อำนวยความสะดวกในการเดินทางขนส่งบุคลากรและอุปกรณ์ที่จำเป็น อันเนื่องมาจากปฏิญญาดังกล่าว ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงบรรจุงานความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติไว้ภายใต้คณะกรรมการอาเซียนด้านการพัฒนาสังคม (ASEAN Committee on Social Development) หรือ COSD ใน ค.ศ. 1978 และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ AEGND เป็นกลไกหลักในการดำเนินความร่วมมือ นอกจากนี้ อาเซียนได้จัดทำความตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน (Agreement on the ASEAN Food Security Reserve) ในปี 1979 ให้รัฐสมาชิกเก็บสำรองอาหารสำรองในปริมาณตามที่สนธิสัญญาได้กำหนดไว้เพื่อใช้ในกรณีที่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นเพื่อให้สามารถเจรจาซื้อ-ขายอาหารระหว่างบรรดารัฐสมาชิกได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งสนธิสัญญาฉบับนี้เป็นสนธิสัญญาฉบับแรกที่มีสภาพบังคับในด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน ถือว่าในช่วงทศวรรษ 1970 อาเซียนตระหนักถึงการสร้างความเข้มแข็งให้กับการตอบโต้ภัยพิบัติและการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต

กล่าวโดยสรุป การสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติผ่านการก่อตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities) ให้เป็นเวทีการประสานงานของกลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา มีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางด้าน

สวัสดิการสังคม การวางแผนครอบครัว การป้องกันมลพิษ การควบคุมยาเสพติด สิ่งแวดล้อมและรวมถึงประเด็นด้านการรับมือกับภัยพิบัติ และการจัดทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติการร่วมเพื่อการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Combined Operation Against Natural Disasters agreement) รวมถึงข้อตกลงบาหลี ฉบับที่ 1 (Bali Concord I) ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เชิงสถาบันที่เน้นการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง และประเด็นที่ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติทางธรรมชาติและ ความหายนะใหญ่หลวงต่าง ๆ มีการพัฒนาเชิงสถาบันของอาเซียนที่แพร่ขยายความร่วมมือไปในด้านต่าง ๆ ผ่านกิจกรรมโครงการที่มีการขยายตัวภายหลังจากมีข้อตกลงบาหลี ฉบับที่ 1 จนนำมาสู่การที่ประเทศสมาชิกอาเซียน บรรลุงานความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติไว้ภายใต้คณะกรรมการอาเซียนด้านการพัฒนาสังคม (ASEAN Committee on Social Development) และมีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ AEGND เป็นกลไกหลักในการดำเนินความร่วมมือ จนกระทั่งมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียนร่วมกันแต่ก็เป็นกลไกที่ยังไม่เคยถูกนำไปสู่การปฏิบัติเลยแม้แต่ครั้งเดียว (จนปัจจุบัน) พัฒนาการของความร่วมมือดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นสะท้อนถึง**กระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติดั้งเดิม (Disaster Management) หรือ DM** ที่การบริหารจัดการภัยพิบัติในยุคสมัยนั้นยังเป็นการบริหารจัดการตามสถานการณ์ภายใต้องค์ความรู้และกลไกการบริหารจัดการที่มีอยู่ และยังเป็นการจัดการเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วโดยมีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุและการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก **และมุ่งเน้นไปที่การรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสำคัญ** ซึ่งการก่อตั้งอาเซียนเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในช่วงสงครามเย็น ที่การรวมกลุ่มกันมีเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคง แต่เนื่องจากไม่ต้องการสร้างความหวาดระแวงให้แก่ประเทศมหาอำนาจหรือประเทศในภูมิภาคนอกอาเซียนในการรวมกลุ่มครั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพฯ จึงเป็นไปเพื่อการมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และวิชาการ เน้นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและช่วยเหลือเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน

ยุคความร่วมมือชะงักงันอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เวียดนามบุกกัมพูชา (ค.ศ. 1980-1991)

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 กรอบความร่วมมือและการพัฒนาโลกเชิงสถาบันของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติค่อนข้างนิ่งชะงักไป (Tavida Kamolvej, 2016) อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคจากการที่เวียดนามบุกยึดครองกัมพูชาตั้งแต่หลายปี ค.ศ. 1978 ด้วยการอ้างสาเหตุเพื่อเข้าช่วยประชาชนชาวกัมพูชาให้รอดพ้นจากการถูกสังหารหมู่ของเขมรแดงซึ่งปกครองกัมพูชาอยู่ในขณะนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียน

ได้แสดงท่าทีร่วมในการกดดันเวียดนามทางการเมืองและทางการทูต จนกระทั่งเข้าสู่กระบวนการสันติภาพที่อาเซียนปูทางให้เกิดการเจรจาระหว่างเขมร 4 ฝ่าย และเวียดนามยินยอมตกลงถอนทหารออกจากกัมพูชาใน ค.ศ. 1989 และสามารถบรรลุข้อตกลงสนธิสัญญาสันติภาพ ณ กรุงปารีสได้สำเร็จใน ค.ศ. 1991 จนกระทั่งนำมาสู่การเปลี่ยนถ่ายอำนาจทางการเมืองการปกครองกลับคืนสู่กัมพูชาด้วยการแสดงท่าทีร่วมกันภายใต้วิถีอาเซียน ในช่วงนี้อาเซียนได้เพิ่มความร่วมมือโดยการจัดการประชุมอีก 3 ระดับ ได้แก่ ที่ประชุมระดับปลัดกระทรวงการต่างประเทศ การประชุมในระดับปฏิบัติการในรูปแบบคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ยังเริ่มการประชุมหารือด้านความมั่นคงฝ่ายทหารของประเทศสมาชิก จากการที่อาเซียน ณ ขณะนั้นให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคง (รูปแบบเดิม) และแสดงบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อต่อต้านการรุกรานกัมพูชาของเวียดนามรวมถึงบทบาทของการเป็นผู้อำนวยความสะดวกและผู้ไกล่เกลี่ยในวิกฤตการณ์ด้านการเมืองและความมั่นคงที่เกิดขึ้น ขณะที่พัฒนาการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติกลับหยุดนิ่งชะงักเนื่องจากประเด็นความมั่นคงของภูมิภาค ณ ขณะนั้นเป็นประเด็นด้านการเมืองและการทหารเป็นสำคัญ กอปรกับกระบวนการทศวรรษสากลยังคงมีหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ (DM) เป็นแนวคิดกระแสหลักอยู่ กระบวนทัศน์การจัดการภัยพิบัติของอาเซียนจึงยังเป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบดั้งเดิม ที่เน้นการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยมีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุและการให้ความช่วยเหลือ ถึงแม้ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 จะปรากฏกรอบความร่วมมือและการประชุมในเวทีความร่วมมือระดับโลกว่าด้วยทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction of 1989) ที่ประกาศให้ทศวรรษ 1990 เป็นทศวรรษเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติก็ตาม

ยุคการบูรณาการความร่วมมือให้ลึกซึ้งและขยายกว้างขึ้นหลังสงครามเย็น: พัฒนาคือความเป็นสถาบันด้านการจัดการภัยพิบัติ (ค.ศ. 1992-2005)

ภายหลังการสิ้นสุดลงของสงครามเย็นทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาค สภาวะการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป ความมั่นคงที่ยึดโยงกับอธิปไตยและพลังทางการทหารเคลื่อนมาสู่การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจเสรีนิยมในระดับโลกและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 1990 หลังวิกฤตการณ์กัมพูชาคลี่คลาย อาเซียนก็ทยอยรับสมาชิกให้ครอบคลุมทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาเซียนประกาศในปฏิญญาสิงคโปร์ (Singapore Declaration) จากการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 4 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เพื่อมุ่งพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในอาเซียนและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจโดยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) หรือ AFTA อาเซียนวางหลักเกณฑ์

เชิงสถาบันร่วมกันสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้า โดยมีการปรับองค์กร (re-organization) อันเนื่องมาจากปฏิญญาสิงคโปร์ ค.ศ. 1992 เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางการค้าและการลงทุน ตลอดจนเศรษฐกิจเสรีนิยมโลก ดังปรากฏในปฏิญญาสิงคโปร์ ค.ศ. 1992 ที่ผู้พัฒนาทางเศรษฐกิจกับประเด็นสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ และมีแนวนโยบายที่เป็นความร่วมมือตามภารกิจเฉพาะด้านที่มากขึ้น ความว่า

“ ASEAN member countries should continue to enhance environmental cooperation, particularly in issues of transboundary pollution, natural disasters, forest fire and in addressing the anti-tropical timber campaign”

ต่อมาในการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ ครั้งที่ 8 เมื่อปี ค.ศ. 1993 ได้พิจารณาเปลี่ยนชื่อจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติมาเป็น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (ASEAN Experts Group on Disaster Management) หรือ AEGDM เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจด้านการจัดการภัยพิบัติ ทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ (Man-made disaster) อีกทั้งในช่วงตั้งแต่ปี 1992 จากปฏิญญาสิงคโปร์นี้เอง ทำให้อาเซียนมีการปรับโครงสร้างเชิงสถาบันครั้งใหญ่ เป็นผลมาจากความตระหนักรู้ในความสำคัญด้านเศรษฐกิจ และมิติด้านความมั่นคงที่มากกว่าความมั่นคงทางการทหาร การถือกำเนิดขึ้นของ ASEAN Regional Forum หรือ ARF ในปี 1994 การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 5 ใน ค.ศ. 1995 โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของความตระหนักรู้ว่าความร่วมมือเฉพาะด้าน (ภารกิจ) (functional cooperation) มีความสำคัญอย่างยิ่ง แม้ว่าในขณะนั้นจำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในสำนักเลขาธิการอาเซียนและ/หรือในสำนักงานของคณะความร่วมมือในรูปแบบเฉพาะภารกิจจะยังมีจำกัด อีกทั้งใน ค.ศ. 1997 รัฐสมาชิกอาเซียนทั้งสมาชิกก่อตั้งและสมาชิกใหม่ (ขณะนั้นเหลือกัมพูชาที่ยังไม่เข้าเป็นสมาชิก) ได้ร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ 2020 (ASEAN Vision 2020) ที่มุ่งสร้างความสมานฉันท์ในภูมิภาคโดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีการเชื่อมโยงสร้างปฏิสัมพันธ์กับภายนอกด้วย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นการพัฒนาเชิงสถาบันในฐานะแกนกลางของสถาปัตยกรรมระดับภูมิภาคกับการขยายความสัมพันธ์กับภายนอก อาทิ ที่ประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum) หรือ ARF และอาเซียนได้สร้างความร่วมมือกับประเทศเอเชียตะวันออก ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อการรวมตัวทางด้านเศรษฐกิจการค้าและสร้างความสัมพันธ์กับภายนอกโดยมีอาเซียนเป็นแกนกลางความร่วมมือ และมีการจัดประชุมระดับผู้นำอาเซียน +3 ขึ้นในปี 1997 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย เป็นต้น จึงมีความพยายามในการพัฒนาและนำมาสู่การปรับองค์กรดังกล่าว อาทิ กำหนดการจัดประชุมทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของ

ที่ประชุมหัวหน้ารัฐบาลอาเซียนหรือที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ส่วนที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน หรือที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ในช่วงนั้นเป็นภาวะที่ต้องเร่งมือพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญอย่างมาก รวมถึงการตั้งคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน ทั้งนี้ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนมีบทบาทหน้าที่ดูแลทั้งด้านการเมือง การทูต สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งกิจกรรมด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นหนึ่งในนั้น ถูกพัฒนามาสู่สถาบันในรูปแบบ “ความร่วมมือเฉพาะด้าน”

นอกจากนี้ สำนักเลขาธิการอาเซียน ที่ถือเป็นสถาบันที่มีการวางระบบและเพิ่มทรัพยากรที่มากขึ้น มีการตั้งตำแหน่งเลขาธิการจากเดิมที่เป็นเลขาของสำนักเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of the ASEAN Secretariat) มาสู่การเป็นเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN) ที่มีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นในการริเริ่ม เสนอแนะ และประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ของอาเซียน ผนวกกับในช่วงการก่อตั้งการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum) หรือ ARF หลักการความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ (comprehensive security) ถูกหยิบยกขึ้นมาอยู่ใน security dialogue และหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council) ได้ยอมรับร่วมกันตั้งแต่ปี 1992 ส่งผลให้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 งานเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและประเด็นสิ่งแวดล้อมและการดำเนินงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญคณะกรรมการความร่วมมือเฉพาะด้าน จะมีสำนักงานสำหรับการพัฒนาขับเคลื่อนทรัพยากรต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกโดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นแกนกลางในการประสานงานสำหรับความร่วมมือระดับภูมิภาค (coordinator for regional cooperation) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับปัจจัยระดับระหว่างประเทศหรือบริบทระดับโลกที่มีการสถาปนาบทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary-General) ในฐานะเป็นผู้ประสานงานด้านการบรรเทาสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Relief Coordinator) ในทุกประเด็นด้านมนุษยธรรม

เมื่อบริบทระดับโลกมีการจัดทำยุทธศาสตร์สากลเพื่อการลดภัยพิบัติ ค.ศ. 1999 (International Strategy for Disaster Reduction of 1999) เกิดขึ้นมาตามแผนปฏิบัติการสากลที่ว่าด้วยทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1989 และยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย นำมาสู่การจัดตั้งสำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้รัฐบาลของนานาประเทศสมาชิกสหประชาชาติประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อลดการเกิดขึ้นของภัยพิบัติ ตลอดจนสนับสนุนให้เกิดแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างประสิทธิภาพขึ้นทั่วโลกและมีเป้าหมายเพื่อ

การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่การตอบสนองภัยพิบัติในองค์การระดับภูมิภาคผ่านดำเนินกิจกรรมในด้านสังคม-เศรษฐกิจและมนุษยธรรม การขับเคลื่อนของสหประชาชาติทั้งหลายข้างต้นปรากฏเป็นความพยายามระดับสากลตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 ในการสร้างบรรทัดฐานและผลักดันให้ประเด็นดังกล่าวเป็นวาระสำคัญของประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบริบทของประชาคมระหว่างประเทศอันเป็นปัจจัยระดับระหว่างประเทศที่สร้างภาวะกดดันให้เกิดความร่วมมือเพื่อการจัดการภัยพิบัติในระดับภูมิภาคขึ้น ถือเป็นแรงผลักดันให้ในการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (AEGDM) ครั้งที่ 12 เมื่อปี ค.ศ. 2002 ได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Regional Programme on Disaster Management) หรือ ARPDM โดยเป็นแผนปฏิบัติการที่ครอบคลุมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของอาเซียนที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างศักยภาพ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารความร่วมมือกับภายนอกภูมิภาค และการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ ผนวกกับปัจจัยภายในภูมิภาค ณ ขณะนั้น กล่าวคือ การเกิดขึ้นของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตั้งแต่ ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ความพยายามของประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมุ่งแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ บทบาทด้านการเมืองและความมั่นคง (ทางการทหาร) ของอาเซียนถูกลดความสำคัญลงไป จึงทำให้ภายหลังจากการคลี่คลายตัวของวิกฤติเศรษฐกิจ อาเซียนกลับมาร่วมมือกันในการเมืองและความมั่นคงแต่เป็นประเด็นความมั่นคงในรูปแบบใหม่เพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดการภัยพิบัติที่กล่าวไปแล้ว การแก้ไขปัญหามอกควันข้ามชาติ จนกระทั่งได้มาซึ่งความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามชาติ (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) ในปี 2002 เป็นต้น

ต่อมาใน ค.ศ. 2003 ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 9 ที่บาหลี อินโดนีเซีย สมาชิกอาเซียนร่วมลงนามในปฏิญญาข้อตกลงบาหลีฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) หรือข้อตกลงบาหลีฉบับที่ 2 (Bali Concord II) ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตกลงที่จะกระชับและพัฒนาความร่วมมือเชิงสถาบันให้มีความแน่นแฟ้นและเป็นทางการมากยิ่งขึ้นในรูปสถาบันแบบประชาคม โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2020 และได้ตกลงกันที่จะลดระยะเวลาให้เร็วขึ้นเป็นภายในปี ค.ศ. 2015 ประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน แล้วเปลี่ยนเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) หรือ APSC ในเวลาต่อมา ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) หรือ AEC และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) หรือ ASCC ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของอาเซียน โดยเมื่อมีการประกาศจัดตั้งประชาคม อาเซียนจึงจัดแบ่งกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงกลไกที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาที่

มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก ค.ศ. 1992 ที่มี 13 องค์กรมาอีก 12 องค์กร ในปี 2003 เพื่อการบริหารจัดการความร่วมมือ ให้มีความรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผลจากปฏิญญาดังกล่าวและแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ที่มีการจัด โครงสร้างเชิงสถาบันด้วยการแบ่งภารกิจของอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ โดยอ้างอิงจากองค์กระดัฐมนตรี อาเซียนเฉพาะสาขา งานด้านการจัดการภัยพิบัติได้อยู่ภายใต้เสาหลักด้านสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน เป็นความร่วมมือเฉพาะด้าน (functional cooperation) ของกิจกรรมและภารกิจด้านสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งพัฒนามาสู่ การเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในช่วงเวลาต่อมา

ในปี 2003 เดียวกันนั่นเอง กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติอาเซียน (AEGDM) ตัดสินใจ เปลี่ยนแปลงสถานภาพของตนจากการเป็นเพียงกลุ่มผู้เชี่ยวชาญระดับมาสู่การเป็น คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management) หรือ ACDM เพื่อให้มีการดำเนินการใน การจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียนในเชิงรุก (Proactive) มากยิ่งขึ้น และเป็นกลไกหลักของ อาเซียนในการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ โดยกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ภายใต้วิสัยทัศน์ที่มุ่ง สร้างภูมิภาคอาเซียนให้พร้อมรับมือกับภัยพิบัติ อีกทั้งช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้

“A region of disaster-resilient nations, mutually assisting and complementing one another, sharing a common bond in minimizing adverse effects of disasters in pursuit of safer communities and sustainable development”¹

คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) มีพันธกิจที่สำคัญ คือ การส่งเสริมความร่วมมือ ด้านการจัดการภัยพิบัติอย่างครบวงจร ทั้งการป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การบรรเทาและฟื้นฟู ผ่านกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกัน ซึ่งคณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นหัวหน้า หน่วยงานระดับชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านการจัดการภัยพิบัติ ทำหน้าที่เป็นหน่วย ประสานงานหลักด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM focal point) ของแต่ละประเทศสมาชิก อาทิ กัมพูชา มี คณะกรรมการการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Committee for Disaster Management) เป็นหน่วยงาน รับผิดชอบงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศ มาเลเซียมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

¹ เป็นภูมิภาคที่มีความเข้มแข็งพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ โดยการช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งจะ นำไปสู่การเป็นประชาคมที่ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

(National Security Council, Prime Minister's Department) ขณะที่อินโดนีเซียมีสำนักงานการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Management Agency) เป็นต้น สำหรับประเทศไทยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation) กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติ

จนกระทั่งในปี 2004 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับผลกระทบอย่างใหญ่หลวงจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่ม ซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคม และความสูญเสียอย่างรุนแรงทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศ ได้แก่ เมียนมา มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย หลังจากเหตุการณ์สึนามิ อาเซียนมีความตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติมากขึ้น อย่างมีนัยสำคัญ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) หรือ AADMER จึงถือกำเนิดขึ้น ในฐานะเป็นข้อตกลงร่วมกันของอาเซียนที่จัดทำขึ้นสืบเนื่องมาจากปฏิญญาการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างการบรรเทาภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน การฟื้นฟู การบูรณะ และการป้องกันภัยอันสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิ ค.ศ. 2004 (Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention of the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster) เนื้อหาของปฏิญญาดังกล่าวยอมรับบทบาทของสหประชาชาติในฐานะเป็นผู้ประสานการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่ได้รับผลกระทบของสังคมระหว่างประเทศ รัฐจะประสานและร้องขอความช่วยเหลือกับสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศในช่วงของการฟื้นฟูและซ่อมแซมหลังจากที่ภัยผ่านพ้นไป สำหรับการป้องกัน ให้ก่อตั้งระบบเตือนภัยสึนามิล่วงหน้าในมหาสมุทรอินเดียและพื้นที่ทางทะเลที่เสี่ยงต่อการเกิดสึนามิในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงการให้ความสำคัญเรื่องการอพยพ โดยให้มีการพัฒนาเป็นความตกลงระดับภูมิภาคว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ต่อภัยพิบัติ

อาเซียนจึงได้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) หรือ AADMER และได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยผลกระทบจากแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิ ที่กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2005 คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) ซึ่งมีบทบาทหลักในการส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ จึงมีความพยายามผลักดันให้มีกรอบการดำเนินการในความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในลักษณะที่เป็นความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่าง

ประเทศที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามมิใช่เป็นเพียงแผนหรือปฏิญญา คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) จึงได้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ AADMER โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 2009 ในเวลาต่อมา

ความตกลงฉบับนี้ตระหนักถึงการสร้างความร่วมมือทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศเพื่อการจัดการและรับมือกับภัยพิบัติ กล่าวคือ ในระดับชาติ ทุกภาคส่วนและทุกหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในทุกกระดับและทุกระยะของภัยต้องประสานความร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบโต้ต่อภัย และหากมีสถานการณ์ภัยฉุกเฉินที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ก็ต้องมีการสร้างความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัตินั้น ๆ ดังวัตถุประสงค์ของความตกลงที่ว่า การจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิตและทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิก และเพื่อร่วมกันตอบสนองภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการร่วมมือระดับชาติ และขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค และความร่วมมือระดับระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการภายในกรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน และภายใต้บทบัญญัติของความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อพิจารณาไปที่สาระสำคัญของ AADMER มีการกำหนดให้การจัดการภัยพิบัติมีการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ เพื่อควบคุมภัยพิบัติและเพื่อจัดหารอบให้ความช่วยเหลือบุคคล และ/หรือชุมชนที่อยู่ในอันตราย ให้หลีกเลี่ยง ลด และฟื้นตัวจากผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับความเสี่ยงภัยพิบัติ และมีการลดความเสี่ยงของภัยพิบัติเป็นองค์ประกอบของกรอบความคิดที่มุ่งลดความเปราะบาง และความเสียหายต่อภัยพิบัติที่มีต่อสังคม การหลีกเลี่ยงโดยการป้องกันหรือกำหนดขอบเขตโดยการบรรเทาและการเตรียมพร้อมต่อผลกระทบที่จะเกิดจากภัยพิบัติภายใต้การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีหลักการ ได้แก่ หลักการเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพเหนือดินแดน และความเป็นปึกแผ่นของรัฐภาคีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติและ TAC

แต่ละรัฐภาคีเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการตอบโต้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตน และความช่วยเหลือหรือการเสนอให้ความช่วยเหลือจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอ หรือด้วยความเห็นชอบของภาคีที่ประสบภัยพิบัติ ภาคีทั้งหมดจะให้ความสำคัญกับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ โดยมีมาตรการระมัดระวัง เพื่อป้องกันตรวจสอบ และบรรเทาภัยพิบัติ และมีความพยายามลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยกำหนดไว้ในนโยบายการ

พัฒนาอย่างยั่งยืน แผนงาน และโครงการในทุกระดับเท่าที่จะกระทำได้ และจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งชุมชนท้องถิ่น องค์กรที่มีใช้ภาครัฐ และบริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติภาคีทั้งหมด โดยอาศัยวิธีการสร้างฐานความพร้อมและการตอบโต้อย่างรวดเร็วของชุมชน ภาครัฐจะต้องร่วมมือในการพัฒนา และอนุวัติมาตรการ เพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติรวมทั้ง การกำหนดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติ พัฒนาระบบการ ตรวจสอบประเมินผล และเตือนภัยล่วงหน้า ระบบเตรียมพร้อมสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติ และการตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉิน การแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศและวิทยาการ และตามบทบัญญัติของการช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน ภาครัฐจะตอบโต้ภัยพิบัติทันทีที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของตน เมื่อภัยพิบัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ให้รีบแจ้งทันทีเมื่อได้รับการร้องขอข้อมูลใด ๆ จากประเทศสมาชิกซึ่งอาจได้รับผลกระทบ จากภัยพิบัตินี้เพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยริบระดมความช่วยเหลือทันทีที่ได้รับการร้องขอจากภาคีที่ประสบ ภัยพิบัติและดำเนินการตามกฎหมาย การบริหาร และมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติการตามความตกลง AADMER อีกทั้งให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานของอาเซียนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในการ จัดการภัยพิบัติ (ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on disaster management) หรือ “AHA Centre” เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับ หน่วยงานของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการการสร้างเครือข่าย อาเซียนเพื่อแบ่งปันข้อมูล การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในชุมชน เพื่อการ ดำเนินงานและส่งเสริมความตระหนักรู้ของสังคมและโครงการด้านการศึกษาที่เกี่ยวกับภัยพิบัติอย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมการใช้บริการศูนย์อำนวยความสะดวกในระดับภูมิภาคให้มากขึ้น เช่น ศูนย์ประชาสัมพันธ์ด้าน แผ่นดินไหวอาเซียนเพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในภูมิภาค การจัดโครงการอาสาสมัครอาเซียนเพื่อช่วยเหลือ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นต้น

ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ถือกำเนิดขึ้น จากปัจจัยภายในภูมิภาคที่สำคัญที่นำไปสู่การขยายการพัฒนาเชิงสถาบันความร่วมมือให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น คือ การเกิดขึ้นของเหตุการณ์มหาพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนที่มี ลักษณะครบวงจรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ และรับเอาแนวทางทั้งภายในอาเซียนที่มีอยู่ก่อนหน้า ได้แก่ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษ จากหมอกควันข้ามชาติ และกรอบความร่วมมือในระดับโลก ทั้งมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติต่าง ๆ โดยเฉพาะกรอบการดำเนินการดำเนินงานเฮียวโกะ โดยมีการกำหนดความเสี่ยงภัยพิบัติที่ครอบคลุมประเด็นทั้งภัย

จากธรรมชาติและมนุษย์ และมีองค์ประกอบการประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบสภาพความล่อแหลม ซีด ความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ และมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในยามปกติก่อนเกิดภัย การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การป้องกัน และการเตรียมความพร้อม ในขณะที่เกิดภัย ได้แก่ การตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ และในภายหลังเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูบูรณะภายหลังการเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนมีความร่วมมือทางด้านวิชาการและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาด้านการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน อย่างยั่งยืน

กล่าวได้ว่า ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ถูกกำหนดให้มีทั้งมาตรการการดำเนินการก่อนเกิดภัยพิบัติ มาตรการการดำเนินการขณะเกิดภัยพิบัติ และมาตรการการดำเนินการ ภายหลังการเกิดภัยพิบัติดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสะท้อนถึงการรับแนวคิดและหลักการของกระบวนการจัดการ ความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) และกระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) จากแนวทางการดำเนินการในการ บริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ที่ว่าการจัดการภัยพิบัตินั้นสามารถจัดการได้ตั้งแต่ช่วง ก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องให้เกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นก่อนแล้วค่อยจัดการ หากแต่สามารถบริหารจัดการได้ด้วย การจัดการกับความเสี่ยง โดยมุ่งลดผลกระทบและความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมถึงการจัดการภัย พิบัติโดยอาศัยชุมชน (CBDRM) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังมีเนื้อหาที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการลดความเสี่ยง ภัยพิบัติ (disaster risk reduction) อีกทั้งเน้นหลักการที่ให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่ เสียก่อนตามการกล่าวถึงหลักการให้ความช่วยเหลือที่จะต้องยึดหลักความยินยอม (consent) และการร้องขอ (appeal) ของประเทศผู้ประสบภัยของสหประชาชาติ และหากว่าเกินขีดความสามารถในการช่วยเหลือตนเองแล้ว จึงใช้กลไกความช่วยเหลือตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อดำเนินการความร่วมมือและระดมความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกที่ประสบภัยพิบัติ ตลอดจนต้องยึดถือ หลักการเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพเหนือดินแดน และความเป็นปึกแผ่นของรัฐภาคี อีกด้วย

ยุคความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้การสร้างประชาคมและการพัฒนาโลกเชิงสถาบันภายใต้ กฎบัตรอาเซียน (ค.ศ. 2006-2015)

ต่อมาในปี ค.ศ. 2007 ในที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 13 ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้นำกลุ่มประเทศอาเซียนได้ร่วมลงนามในกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Charter of the

Association of Southeast Asian Nations) หรือกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งถือเป็นธรรมนูญการบริหารที่สำคัญที่สุดของอาเซียนในรูปแบบของชุดกฎเกณฑ์ (rule) ทางกฎหมายที่เป็นทางการ ซึ่งบรรจุหลักการสภาพตามกฎหมาย สมาชิกภาพ โครงสร้างขององค์กร กระบวนการตัดสินใจ การระงับข้อพิพาท การบริหารและขั้นตอนการดำเนินงาน อัตลักษณ์และสัญลักษณ์ เป็นต้น ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ความร่วมมือทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์รวมถึงกลไกเชิงสถาบันที่มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของอาเซียนในการดำเนินการตามเป้าหมายในการขับเคลื่อนการรวมตัวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้สำเร็จลุล่วงภายในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งในกฎบัตรอาเซียนได้ให้สถานะอาเซียนในการเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental organization) โดยมีการตั้งวัตถุประสงค์ของความร่วมมือไว้ ได้แก่ การส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ ความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค เป็นต้น

อีกทั้งมีการกำหนดถึงความมั่นคงของมนุษย์ (Human security) และการสร้างเสริมความมั่นคงเพื่อตอบโต้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักการความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ (Comprehensive Security) ซึ่งหมายรวมถึงสิ่งทำลายทุกรูปแบบ ประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติ และสิ่งทำลายข้ามพรมแดนอื่น ๆ เช่น ประเด็นการก่อการร้าย ประเด็นยาเสพติด ตลอดจนประเด็นด้านภัยพิบัติ และได้กำหนดหลักการที่ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตาม ได้แก่ การเคารพอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน การไม่แทรกแซงกิจการภายใน การปรึกษาหารือในเรื่องที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน เป็นต้น นอกจากนี้ ในปีเดียวกัน อาเซียนได้ขับเคลื่อนความร่วมมือที่อาเซียนเป็นศูนย์กลางสถาปัตยกรรมความร่วมมือของภูมิภาคในโครงสร้างของอาเซียน +3 แม้กระบวนการสร้างสถาบันของการประชุมอาเซียน +3 ยังไม่ได้มีการแบ่งตามกลุ่มกิจกรรมออกเป็นสามเสาหลักของประชาคมที่ชัดเจน แต่ก็มีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติขึ้นในปี 2007 ด้วย

นับแต่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 2008 การจัดกลไกเชิงสถาบันภายใต้กฎบัตรอาเซียนมีความเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นทางการและเริ่มเห็นถึงการมอบอำนาจให้แก่อาเซียนเนื่องจากมีสภาพบังคับทางกฎหมายแบบใหม่เกิดขึ้น อาทิ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ยังเป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายสูงสุดของอาเซียน ขณะที่มีการตั้งคณะมนตรีประสานงานอาเซียนเพื่อประสานงานกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียน ตั้งคณะมนตรีประชาคมอาเซียน แบ่งตาม 3 เสาหลักเป็นองค์กรระดับรองลงมาจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) และมีการตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน

เป็นต้น โครงสร้างเชิงสถาบันของอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียนการดำเนินการตามเป้าหมายในการขับเคลื่อนการรวมตัวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้สำเร็จลุล่วงภายในปี ค.ศ. 2015

แผนงานสำหรับประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2009-2015 ที่ถูกจัดทำขึ้นต่อเนื่องจากแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ค.ศ. 2004-2010 ที่กล่าวถึงความสำคัญและแนวทางการสร้างประชาคมอาเซียน แผนงานดังกล่าวลงนามในปี ค.ศ. 2009 ประกอบไปด้วย แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และแผนงานข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวกันของอาเซียน ฉบับที่ 2 โดยแผนงานการจัดตั้งประชาคมมีการจัดโครงสร้างด้วยการจัดแบ่งกิจกรรมและภารกิจงานของอาเซียนเป็นกลุ่มกิจกรรมเข้าไปยังเสาหลัก 3 เสา ที่ว่าด้วย การเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งทุกเสามีความเชื่อมโยงและหนุนส่งซึ่งกันและกันเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนกิจกรรมภารกิจ และทรัพยากรระหว่างประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศคู่เจรจาและภาคีภายนอก ได้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของประชาคม ตลอดจนตอบสนองต่อโจทย์ปัญหาของอาเซียนในเชิงกลไกของการประสานงาน ถึงแม้อาเซียนจะมีที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส องค์การระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา เพื่อดำเนินกิจกรรมและภารกิจตอบสนองต่องานต่าง ๆ ของอาเซียน แต่การเชื่อมประสานและการกำกับดูแลเกิดขึ้นอย่างคลุกคลีเนื่องจากไม่มีการมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นเจ้าภาพหลักโดยตรง จึงนำมาสู่โครงสร้างเชิงสถาบันภายใต้กฎบัตรอาเซียน

มีการจัดตั้งคณะมนตรีประสานงานอาเซียนเป็นองค์กรประสานงานรองระหว่างที่ประชุมสุดยอดอาเซียนกับคณะมนตรีประชาคมทั้ง 3 เสาหลักและระหว่างคณะมนตรีประชาคมแต่ละเสา ที่มีองค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขาและที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้องกับแต่ละกลุ่มกิจกรรม ทั้งนี้ จากการศึกษากฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ประเด็นด้านภัยพิบัติได้ถูกบรรจุไว้อย่างชัดเจนภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ผ่านการดำเนินงานขององค์กรระดับรัฐมนตรี/เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนเฉพาะสาขาด้านภัยพิบัติ คือ ที่ประชุมรัฐมนตรีด้านการจัดการภัยพิบัติ (AMMDM) โดยมีคณะกรรมการด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งมีคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนกำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ ในกฎบัตรอาเซียนยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียนในการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance in Disaster Management) หรือ AHA Centre โดยให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ที่มีการระบุถึงประเด็นด้านภัยคุกคาม

และสิ่งท้าทายต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ และการมุ่งสร้างประชาคมที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติ ซึ่งเป็นประเด็นด้านความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นภารกิจเกี่ยวข้องกันกับประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนด้วย

จากแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ความตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน ได้ถูกบรรจุไว้อย่างชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการคุ้มครองสวัสดิการของประชากรในภูมิภาค ประเด็นเกี่ยวกับภัยพิบัติปรากฏอยู่ในได้แผนงานประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ในข้อ B ที่ว่าด้วย การส่งเสริมการคุ้มครองและสวัสดิการสังคม การสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคง ปลอดภัย และปลอดภัย เสพติด ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเรื่องภัยพิบัติ โดยมีการระบุไว้ในข้อ B7² การสร้างชาติที่พร้อมรับมือกับภัยพิบัติและประชาคม ที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ คือ การเสริมสร้างให้มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันและลดการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียนอันเกิดจากภัยพิบัติ และร่วมมือกันโดยอาศัยความพยายามของรัฐบาล ความร่วมมือในระดับภูมิภาคและความร่วมมือระหว่างประเทศในการตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยมีมาตรการ อาทิ การดำเนินการตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) และการสนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินงานของศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียนในการจัดการภัยพิบัติ (AHA Centre) ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

การจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนจึงอยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เนื่องจากผลอันเกิดจากภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง อนึ่ง ผลอันเกิดจากภัยพิบัติอาจกระทบกระเทือนต่อทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หากแต่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ยึดหลักการเป็นประชาคมที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ความมั่นคงของมนุษย์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ภารกิจงานด้านการจัดการภัยพิบัติจึงปรากฏอยู่ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรม และมีการดำเนินกิจกรรมและภารกิจภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยมี

² B.7. Building disaster-resilient nations and safer communities

Strategic objective: Strengthen effective mechanisms and capabilities to prevent and reduce disaster losses in lives, and in social, economic, and environmental assets of ASEAN Member States and to jointly respond to disaster emergencies through concerted national efforts and intensified regional and international cooperation.

คณะกรรมการด้านการจัดการภัยพิบัติ เป็นผู้ขับเคลื่อนหลักในการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคและความร่วมมือระหว่างประเทศในการตอบโต้ต่อภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยมีมาตรการการดำเนินการกิจตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ AADMER ทั้งนี้ คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) ยังดำเนินงานคู่ขนานระหว่างประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนกับประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) มีวิสัยทัศน์ที่ต้องการสร้างประชาคมที่อยู่บนพื้นฐานของการมุ่งสร้างประชาคมที่มีกติกา มีการพัฒนา ค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน การสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยไปสู่การขยายความร่วมมือในประชาคมเศรษฐกิจและประชาคมสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการสร้างประชาคมที่ทำให้ภูมิภาคมีความเป็นเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ ทั้งปัญหาความมั่นคงในรูปแบบเดิม (Traditional security) หมายถึงการสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศ และปัญหาความมั่นคงในรูปแบบใหม่ (Non-traditional security) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความแข็งแกร่งในระดับชาติและระดับภูมิภาค เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ โจรสลัด การลักลอบค้าและขนอาวุธ การฟอกเงิน การก่อการร้ายข้ามชาติ และภัยพิบัติ เป็นต้น รวมถึงการสร้างภูมิภาคที่มีพลวัต และมองไปยังโลกภายนอกที่มีการรวมตัวและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น

ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ในข้อ B ได้ระบุถึงการความสำคัญของจัดการภัยพิบัติไว้ว่า ในการสร้างภูมิภาคที่มีความเป็นเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่ง พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ ซึ่งครอบคลุมทั้งความมั่นคงในรูปแบบเดิมและคำนึงถึงความมั่นคงในรูปแบบใหม่ ซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเข้มแข็งและความมั่นคงในทุกระดับทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคโดยรวม จึงได้มีการระบุในข้อ B5³ เรื่องการเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยกำหนดกิจกรรมและมาตรการที่สำคัญเพื่อสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน อาทิ การเพิ่มพูนการตอบโต้ในระดับการเมืองและระดับปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การจัดทำ

³ B.5. Strengthen ASEAN Cooperation on Disaster Management and Emergency Response

มาตรฐานแนวปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมระดับภูมิภาค การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนที่มีประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน

นอกจากนี้ ยังมีการระบุไว้ในมาตรการที่ต้องดำเนินการเพื่อสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การมุ่งส่งเสริมและเพิ่มพูนการประสานงานระหว่างทหารและพลเรือนในการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที⁴ และหัวข้อ B6⁵ การตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์ต่อประเด็นเร่งด่วนหรือสถานการณ์วิกฤติที่ส่งผลกระทบต่ออาเซียน⁶ ขณะเดียวกัน ภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนได้กล่าวถึงวิสัยทัศน์ของการมุ่งสร้างประชาคมที่มีความมั่นคงและพร้อมรับมือกับปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมทุกมิติ โดยประเด็นด้านการจัดการภัยพิบัติได้ถูกบรรจุไว้อยู่ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ดังนั้น ภารกิจงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนจึงอยู่ภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมเป็นหลัก โดยมีที่ประชุมระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนเฉพาะสาขาด้านภัยพิบัติ (AMMDM) และคณะกรรมการด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) เป็นผู้รับผิดชอบ และยังมียุทธศาสตร์ด้านการเมืองและความมั่นคงอาเซียนภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงเข้ามาให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือในด้านการจัดการภัยพิบัติ เพื่อการตอบโต้ภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

จากความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ได้กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operation Procedure for Regional Standby arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operation) หรือ SASOP ซึ่งเป็นแนวทางในการปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ โดยที่ประชุมคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติมีมติเห็นชอบ SASOP ในปี 2008 และให้มีบังคับใช้ ค.ศ. 2009 ร่วมกันกับ AADMER และกำหนดให้มีแผนงานที่เป็นรูปธรรมในการนำ AADMER ไปสู่การปฏิบัติ จึงเกิดเป็นแผนงานความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินฉบับแรกใช้ในช่วงปี 2010-

⁴ B.5. Actions: ii. Enhance civilian-military coordination in providing effective and timely response to major natural disasters.

⁵ B.6. Effective and timely response to urgent issues or crisis situations affecting ASEAN

⁶ ASEAN Political-Security Community Blueprint. Association of Southeast Asian Nations, Jakarta: ASEAN Secretariat, June 2009.

2015 (AADMER Work Programme) โดยมีเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) การประเมินความเสี่ยง การแจ้งเตือนภัยและการติดตามสถานการณ์ 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ในสภาวะฉุกเฉิน 4) การฟื้นฟูบูรณะภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ และ 5) การจัดการความรู้และนวัตกรรม และยังมียุทธศาสตร์สนับสนุนอีก 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การทำให้เป็นสถาบัน 2) การเสริมสร้างความร่วมมือจากภาคีเครือข่าย 3) การระดมทุนและทรัพยากร 4) การผลักดัน AADMER ไปสู่การปฏิบัติ 5) การฝึกอบรม และ 6) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

อีกทั้งบทบาทของศูนย์ประสานงานเพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน (AHA Centre) ในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนงานด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน และส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานของภาคี และ กับองค์การภายใต้สหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาค ตามที่มีการระบุไว้ใน AADMER และกฎบัตรอาเซียน ซึ่งจัดตั้งแล้วเสร็จในปี 2011 ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย นอกจากนี้ ในปี 2013 ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันลงนามใน “Declaration on Enhancing Cooperation in Disaster Management” เพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนและผลักดันให้มีการเสริมสร้างการบูรณาการ การประสานงาน และยุทธศาสตร์ในการตอบโต้ต่อสถานการณ์ ฉุกเฉินร่วมกัน และนำไปสู่วิสัยทัศน์อาเซียนร่วมใจเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติ (One ASEAN, One Response)

จาก SASOP ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติสำคัญเพื่อดำเนินการให้มีระบบเตรียมพร้อมระดับภูมิภาคเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน มีการกำหนดแนวทางและแบบแผนในการริเริ่มการจัดตั้งระบบเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติร่วมกันในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ระเบียบปฏิบัติร่วมกันในการบรรเทาภัยพิบัติและการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน ระเบียบการปฏิบัติในการอำนวยความสะดวกและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและขีดความสามารถของฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน อาทิ การใช้กำลังพลทางทหารและบุคลากรฝ่ายพลเรือน อุปกรณ์ในการขนส่งและการสื่อสาร เครื่องอำนวยความสะดวกสินค้าและบริการ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดน รวมถึงวิธีการในการจัดการฝึกซ้อมแผนเผชิญเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินระดับภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Disaster Emergency Response Exercise) หรือ ARDEX ซึ่งใช้ทดสอบประสิทธิภาพของ SASOP เป็นประจำทุกปี และการประสานงานในการปฏิบัติการร่วม (Joint Operation) ในการบรรเทาภัยพิบัติและการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน

จะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 อาเซียนหันมาร่วมมือเรื่องการจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจังเพื่อการสร้างประชาคม มีการกำหนดภารกิจและก่อตั้งกลไกเชิงสถาบันที่มีความชัดเจนขึ้นภายใต้กฎบัตรอาเซียน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่มีความรุนแรงตั้งแต่ ค.ศ. 2005 – 2010 กลไกเชิงสถาบันของอาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) นอกจากนี้ ในกฎบัตรอาเซียนยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียนในการจัดการภัยพิบัติ (AHA Centre) ให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ขณะเดียวกัน ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ก็ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในฐานะเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยการเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ การเพิ่มพูนการตอบโต้ในระดับการเมืองและระดับปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การจัดทำมาตรฐานแนวปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมระดับภูมิภาค การจัดทำ SASOP การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนที่มีประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน อีกทั้งมีการจัดทำแผนงานที่เป็นรูปธรรมในการนำ AADMER ไปสู่การปฏิบัติ จึงเกิดเป็นแผนงานภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินฉบับแรกใช้ในช่วงปี 2010-2015 (AADMER Work Programme 2010-2015) โดยมีเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) การประเมินความเสี่ยง การแจ้งเตือนภัยและการติดตามสถานการณ์ 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ในสภาวะฉุกเฉิน 4) การฟื้นฟูบูรณะภายหลังเกิดภัยพิบัติ และ 5) การจัดการความรู้และนวัตกรรม และยังมียุทธศาสตร์สนับสนุนอีก 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การทำให้เป็นสถาบัน 2) การเสริมสร้างความร่วมมือจากภาคีเครือข่าย 3) การระดมทุนและทรัพยากร 4) การผลักดัน AADMER ไปสู่การปฏิบัติ 5) การฝึกอบรม และ 6) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งยังคงได้รับอิทธิพลจากหลักการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงความภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ประชาคมอาเซียนตามการบูรณาการตามกรอบความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นจึงอยู่ในทั้งกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) และการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR)

ยุคสร้างแนวทางการประสานงานให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นภายใต้กระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และการเกิดขึ้นของแนวคิดใหม่ ๆ (ค.ศ. 2016-ปัจจุบัน)

จากประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในฐานะเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยการเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน SASOP ในส่วนที่ว่า การสนับสนุนและการใช้งานทรัพยากรและขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติจึงได้ทำการรับรองในภายหลังเมื่อปี 2016 ซึ่งเนื้อหาถูกกำหนดไว้ในบทที่ 6 ของ SASOP ที่ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกและการใช้งานทรัพยากรและขีดความสามารถของฝ่ายทหาร (Chapter 6: Facilitation and Utilisation of Military Assets and Capacities) โดยมีหลักการโดยรวม กำหนดบทบาทของประเทศที่ประสบภัย บทบาทของฝ่ายทหารของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ การใช้ทรัพยากรทางการแพทย์ การระบุด่วนและการทำเครื่องหมายบอกฝ่าย แนวทางสำหรับการช่วยเหลือทางการแพทย์ การเคารพในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของประเทศที่ประสบภัย ทั้งนี้ต้องยึดถือหลักการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (humanitarian assistance) ที่อยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นมนุษย์ (Humanity) หลักความเป็นกลาง (Neutrality) และหลักความไม่ลำเอียงและปราศจากอคติ (Impartiality)

นอกจากนี้ SASOP กำหนดให้ในการรายงานสถานการณ์เพื่อการประเมินและติดตามสถานการณ์ หน่วยประสานงานหลักด้านการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Focal Point) ของประเทศที่ประสบภัยจะต้องมีการรายงานความก้าวหน้า พัฒนาการและความเป็นไปของสถานการณ์ภัยพิบัติ ตลอดจนปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ต่อ AHA Centre แล้วทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในฐานะศูนย์ประสานงานระดับภูมิภาค ซึ่ง AHA Centre จะทำหน้าที่รายงานความก้าวหน้าสถานการณ์ภัยแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นผ่านเว็บไซต์ของ AHA Centre เพื่อปรับปรุงระบบการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินระหว่างประเทศให้ทันสมัยในสถานการณ์ภัยที่จะเกิดขึ้นในชาติอาเซียน และในการขั้นตอนของการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน มีการกำหนดหลักการขอรับและการเสนอความช่วยเหลือไว้ โดยให้ประเทศต่าง ๆ จัดทำบัญชีทรัพย์สินและขีดความสามารถของทั้งทางทหารและพลเรือน สำหรับการเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนงานการบรรเทาภัยพิบัติและปฏิบัติการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกัน และในการส่งความช่วยเหลือต้องผ่านการยินยอมเห็นชอบจากประเทศที่ประสบภัยก่อน โดยส่งตรงไปยังประเทศที่ประสบภัยหรือผ่านทาง AHA Centre ซึ่งประเทศประสบภัยจะมีการพิจารณาและตอบสนองต่อการเสนอความช่วยเหลือโดยทันทีต่อไป

ควบคู่กับการพิจารณาและรับรองบทที่ 6 ของ SASOP อาเซียนได้ร่วมกันจัดทำและรับรองแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน (ASEAN Joint Disaster Response Plan) หรือ AJDRP ในปี 2016 จากวัตถุประสงค์ของความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือในการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติและเหตุการณ์ฉุกเฉิน ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับรองปฏิญญาว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนและองค์กรต่าง ๆ ของอาเซียน ขับเคลื่อนแผนงานที่จำเป็นต่อการเสริมสร้างการบูรณาการ การประสานงาน และยุทธศาสตร์ร่วมในการตอบโต้ภัยพิบัติ ซึ่งอาเซียนได้กำหนดวิสัยทัศน์อาเซียนรวมใจเป็นหนึ่งในการตอบโต้ภัยพิบัติ (One ASEAN, One Response) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของ AADMER ที่กำหนดให้มีการรวบรวมจุดแข็งของทุกภาคส่วนของอาเซียนในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยดำเนินการควบคู่กับยุทธศาสตร์อาเซียนรวมใจเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติ โดยแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียนคือส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ดังกล่าว ดังนั้น AHA Centre จึงได้จัดทำแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียนขึ้น ซึ่งประกอบด้วยบทว่าด้วยการเตรียมการและจัดการความพร้อมของประชาคมอาเซียน กระบวนการและการจัดการนี้อยู่ระหว่างการดำเนินงานเพื่อความเป็นหนึ่งเดียวของอาเซียนในการตอบโต้ภัยพิบัติ

ความร่วมมือในการจัดทำแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน (AJDRP) มีเป้าหมายสำคัญในการจัดให้มีกรอบการปฏิบัติร่วมกันในการระดมสรรพกำลังเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติร่วมกันอย่างทันต่อสถานการณ์และมีความเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการตอบโต้สถานการณ์ภัยพิบัติของอาเซียนด้วยการสนับสนุนของประเทศสมาชิก โดยจะสามารถแจ้งความตกลงใจได้อย่างทันต่อสถานการณ์ พร้อมขยายขอบเขตของการตอบภัยพิบัติของอาเซียนด้วยการเสริมสร้างการเตรียมการและจัดการความพร้อมของอาเซียนในการตอบโต้ภัยพิบัติ และการส่งเสริมความเป็นหนึ่งเดียวของอาเซียนในการตอบโต้ภัยพิบัติด้วยการเสริมสร้างการประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

ในด้านการประสานงาน การจัดการด้านการประสานงานตามข้อกำหนดของแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน ซึ่งประกอบด้วย การประสานงานกับประเทศประสพภัย การประสานงานกับประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ การประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร การประสานงานกับองค์กรภาคประชาสังคมของอาเซียน การประสานงานกับภาคเอกชนในอาเซียน และการประสานงานกับองค์การสหประชาชาติ กลุ่มสภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดง และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ โดยการประสานงานอย่างใกล้ชิดในระดับประเทศจะดำเนินการระหว่าง AHA Centre UN OCHA และ IFRC ภายใต้การชี้นำของหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติของ

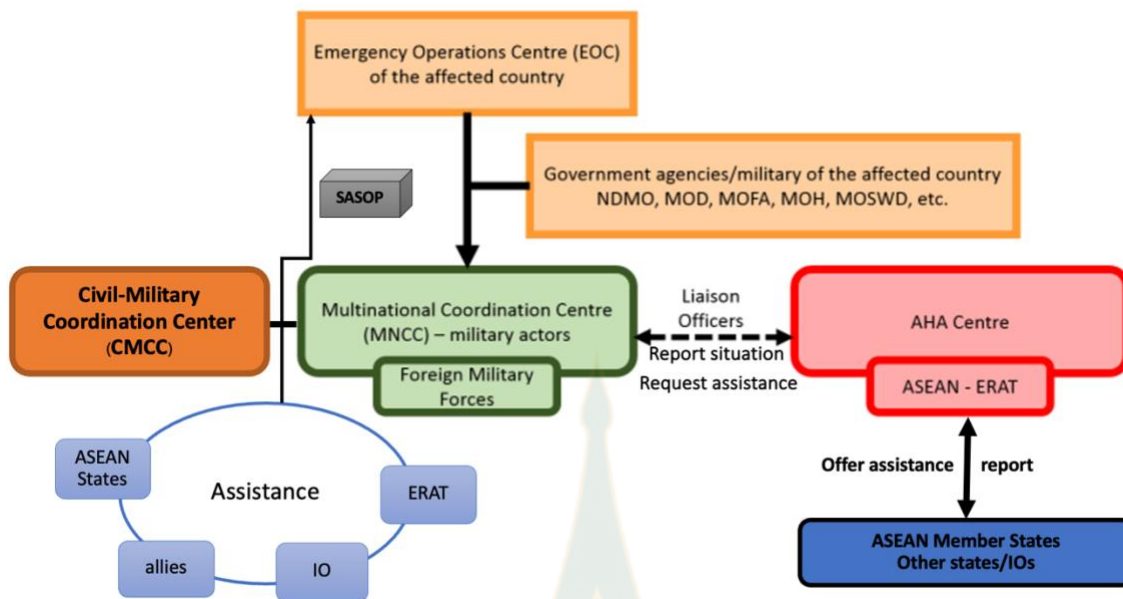
ประเทศ โดยมี AHA Centre เป็นศูนย์ประสานงานหลักและเสริมด้วยกลไกอื่น ๆ เพื่อให้ความพยายามในการระดมสรรพกำลังของทุกภาคส่วนในการตอบโต้ภัยพิบัติของอาเซียนมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์อาเซียนร่วมใจเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติ

โดยการประสานงานกับประเทศที่ประสบภัย จะให้หน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศแสดงบทบาทนำในการปฏิบัติการตอบโต้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้น การปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของฝ่ายทหารควรอยู่ภายใต้การประสานงานของหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศนั้น ๆ โดยมี AHA Centre ส่งเจ้าหน้าที่ประสานงานท้องถิ่นเข้าไปในพื้นที่เพื่อทำหน้าที่ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลระดับชาติและรวบรวมข้อมูลจากรัฐบาลและผู้ปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมในประเทศที่ประสบภัยแล้วจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้แก่ศูนย์บัญชาการเหตุการณ์หรือศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) เพื่อพิจารณาแผนปฏิบัติการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Emergency Response Action Plan) หรือ ASEAN ERAP ซึ่งหากถึงเหตุจำเป็นและประเทศประสบภัยเห็นชอบ จึงจะเรียกระดมชุดประเมินและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของอาเซียนเพื่อให้การสนับสนุนหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศที่ประสบภัยส่วนการประสานงานกับประเทศที่จะให้ความช่วยเหลือจะดำเนินการตามกลไกของ SASOP โดยให้เลขาธิการอาเซียนในฐานะผู้ประสานงานด้านมนุษยธรรมของอาเซียนจะหารือกับผู้นำของประเทศที่ประสบภัยเพื่อยื่นข้อเสนอความช่วยเหลือและประสานกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น เพื่อระดมสรรพกำลังในการตอบโต้ภัยพิบัติ

บทบาทของประเทศที่ประสบภัย หน่วยประสานงานหลักของประเทศจะต้องทำหน้าที่อำนวยความสะดวกประสานงาน และกำกับดูแลการตอบโต้ภัยพิบัติ โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EOC) ในพื้นที่ โดยให้หน่วยจัดการในภาวะฉุกเฉินของท้องถิ่นดำเนินการในพื้นที่ประสบภัยโดยทันทีก่อนเกิดภัยหรือระหว่างเกิดภัย เพื่ออำนวยความสะดวกและประสานงานกับศูนย์ประสานงานปฏิบัติการในพื้นที่และศูนย์ปฏิบัติการร่วมพลเรือนและทหาร (Civil-Military Operations Centre) หรือ CMOC ทั้งนี้ อาจมีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานนานาชาติ (Multi-National Coordination Centre) หรือ MNCC เพื่อประสานงานความช่วยเหลือทางทหาร ประเทศผู้ประสบภัยต้องระบุขอบเขตและชนิดของความช่วยเหลือทางทหารที่ต้องการให้ชัดเจน โดย AHA Centre สามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการระดมสรรพกำลังของชุดประเมินและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมของอาเซียน (Joint ASEAN Emergency Response and Assessment Team) หรือ ERAT นอกจากนี้ ประเทศที่ประสบภัยต้องอำนวยความสะดวกด้านการตรวจคนเข้าและออกเมือง พิธีการทางศุลกากร และการตรวจและกักกันโรค รวมทั้งการใช้น่านฟ้า การใช้อุปกรณ์สื่อสาร และการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้เชี่ยวชาญตามกฎหมายกำหนด

การให้ความช่วยเหลือทางทหารของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือจะมุ่งเน้นปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินและกรณีประเทศที่ประสบภัยอาจไม่มีทรัพยากรนั้น ๆ ทั้งนี้ปฏิบัติการในพื้นที่จะต้องได้รับความยินยอมและรับรู้จากประเทศที่ประสบภัย หากจำเป็นประเทศผู้ประสบภัยอาจพิจารณาจัดนายทหารติดต่อกันไปช่วยในการประสานงาน โดยประเทศที่ให้ความช่วยเหลือจะต้องเคารพในความอ่อนไหวทางวัฒนธรรมและศาสนาของประเทศที่ประสบภัย ซึ่งตลอดห้วงเวลาการปฏิบัติการจะต้องพึ่งพาตนเอง และไม่ร้องขอการสนับสนุนใด ๆ ที่เป็นการเพิ่มภาระแก่ประเทศผู้ประสบภัย ขณะที่การใช้ทรัพยากรทางการทหารและการปฏิบัติการทางทหารในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ประกอบด้วย การช่วยเหลือโดยตรง การช่วยเหลือโดยอ้อม และการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการบริการทางแพทย์ต้องสอดคล้องกับนโยบายของประเทศผู้ประสบภัย โดยศูนย์แพทย์ทหารอาเซียน (ASEAN Centre of Military Medicine) หรือ ACMM อาจจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการบริการทางการแพทย์ทหารภายใต้ภารกิจการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ อาทิ การสนับสนุนข้อมูลทางการแพทย์ การพัฒนาแผนปฏิบัติการร่วม และการประสานงานระหว่างหน่วยแพทย์ทหาร ซึ่งการเคารพในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของประเทศ กองทัพจากประเทศต่าง ๆ ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่ปฏิบัติการใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับ AADMER และ SASOP รวมทั้งจะต้องเคารพในกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของประเทศผู้ประสบภัย

สำหรับการประสานงานกับประเทศที่ประสบภัย ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือจะต้องปฏิบัติตามกลไกของระบบบัญชาการเหตุการณ์ของประเทศที่ประสบภัย โดยหัวหน้าชุดปฏิบัติการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือจะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติงานร่วมกันหน่วยงานที่รับผิดชอบของประเทศที่ประสบภัย หรือผ่านทาง AHA Centre ซึ่งในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ การประสานงานระหว่างฝ่ายทหารด้วยกันจะอยู่ภายใต้หน่วยประสานงานหลักของประเทศที่ประสบภัย โดยดำเนินการผ่านศูนย์ประสานงานนานาชาติ (MNCC) รวมทั้งการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร ฝ่ายทหารจะทำงานร่วมกับฝ่ายพลเรือนผ่านทางส่วนประสานงานพลเรือนและทหารภายใต้ศูนย์ประสานงานนานาชาติ (MNCC)



ภาพที่ 4.2 การประสานงานเพื่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ธรรมชาติของอาเซียน. ปรับปรุงจาก ASEAN Joint Response Plan. โดยผู้วิจัย.

ในปี 2016 ที่ประชุมคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) ยังขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแผนงานภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER Work Programme 2016-2020) แผนงาน AADMER ฉบับนี้ได้มีการปรับแนวทางการนำ AADMER ไปสู่การปฏิบัติจากฉบับที่แล้ว โดยไปเน้นที่โครงการหลักที่ขับเคลื่อนโดยคณะทำงาน 5 คณะ ได้แก่ 1) คณะทำงานด้านการประเมินความเสี่ยง การแจ้งเตือนภัยและการติดตามสถานการณ์ 2) คณะทำงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบ 3) คณะทำงานด้านการเตรียมความพร้อมและการตอบโต้สถานการณ์ 4) คณะทำงานด้านการฟื้นฟูบูรณะภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ และ 5) คณะทำงานด้านการจัดการความรู้และนวัตกรรม และเน้นไปที่การดำเนินการโครงการหลัก 8 โครงการ ได้แก่ โครงการด้านการสร้างความตระหนัก (AWARE) โครงการด้านการสร้างอย่างปลอดภัย (BUILD SAFELY) โครงการด้านการสร้างความก้าวหน้า (ADVANCE) โครงการด้านการคุ้มครอง (PROTECT) โครงการด้านการตอบโต้อย่างเป็นทางการหนึ่งเดียวกัน (RESPONSE AS ONE) โครงการด้านการจัดหาเครื่องมือ (EQUIP) โครงการด้านการฟื้นตัว (RECOVER) และโครงการสร้างบทบาทนำของอาเซียน (LEAD) และต่อมาโครงการจัดตั้งระบบโลจิสติกส์ฉุกเฉินสำหรับใช้ในกรณีเกิดภัยพิบัติของอาเซียน DELSA (Disaster Emergency Logistics System for ASEAN) ก็ได้ตั้งคลังเก็บสิ่งของช่วยเหลือทางไกลของอาเซียน (Satellite Warehouse) ขึ้นในปี

2019 ที่จังหวัดชัยนาท ประเทศไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการขยายระบบโลจิสติกส์เพิ่มศักยภาพในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติและสนับสนุนการรับมือภัยพิบัติในระดับภูมิภาค

ปัจจุบัน การจัดทำแผนงานภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้ดำเนินมาถึงฉบับที่ 3 (AADMER Work Programme 2021-2025) ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) ด้านการติดตามและประเมินความเสี่ยง ด้านการป้องกันและลดผลกระทบ ด้านการเตรียมความพร้อม และตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน 4) ด้านการฟื้นฟูบูรณะให้คงทนถาวร และ 5) ด้านความเป็นผู้นำของโลก โดยรับกรอบการทำงานที่สำคัญ ได้แก่ กรอบการทำงานระดับภูมิภาคอาเซียนว่าด้วยการปกป้อง เพศสภาวะ และประชากรทุกกลุ่ม ในการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Regional Framework on Protection, Gender, and Inclusion in Disaster Management 2021-2025) หรือ PGI Framework 2021-2025 ตามแนวทางการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม (Whole-of-Society approach) และหลักการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Leave no one behind principle) ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พร้อมสถาปนาคณะทำงานเชิงเทคนิคว่าด้วยการปกป้อง เพศสภาวะ และประชากรทุกกลุ่ม (Technical Working Group on Protection, Gender, and Inclusion) หรือ TWG-PGI ให้เป็นองค์กรสนับสนุนกรอบการทำงานดังกล่าว รวมถึงการจัดทำกรอบการทำงานการปฏิบัติล่วงหน้าหรือปฏิบัติการยับยั้งในการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN framework on Anticipatory Action in Disaster Management) ในการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติและการพัฒนาเครื่องมือเชิงนวัตกรรมสำหรับการตอบสนองต่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างเป็นระบบ ด้วยการพัฒนาระบบข้อมูลความเสี่ยง การพยากรณ์ และการเตือนภัยล่วงหน้า การวางแผน การปฏิบัติและการส่งความช่วยเหลือตามแผนรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และการเตรียมการด้านกองทุนและงบประมาณตามแผนรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน ด้วยกระบวนการยับยั้งหรือลดกระทบ โดยจะประเมินผลกระทบของภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้าแล้วให้กลุ่มเปราะบางและประชาชนที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบมารับความช่วยเหลือเป็นเงินและอุปกรณ์ที่จำเป็นบทสมมติฐานที่ว่า เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น รัฐไม่สามารถที่จะบริหารจัดการความช่วยเหลือให้เกิดความทั่วถึง ทันทีทันใดเพียงพอ และตรงต่อความต้องการได้

ความร่วมมือทั้งหลายของประชาคมอาเซียนดังกล่าวข้างต้น สืบเนื่องแนวทางมาจากวิสัยทัศน์ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน 2025 และปฏิญญาว่าด้วยการสร้างวัฒนธรรมด้านการป้องกัน (ASEAN Declaration of the Culture of Prevention) และผลลัพธ์ (deliverables) จากที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนว่าด้วย Strategic and Holistic Initiative to Link ASEAN Responses to Emergency

and Disasters (ASEAN SHIELD) เพื่อการประสานงานและตอบสนองต่อสถานการณ์ในภูมิภาคทั้งด้านเศรษฐกิจ ภาวะการพัฒนา และสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ประชาคมอาเซียนพยายามพัฒนาหลักการแนวคิดและกรอบการทำงานใหม่ ๆ เพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เป็นรูปธรรมและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น และออกแบบ กลไกเชิงสถาบันที่เน้นการตอบโต้ เผชิญเหตุ และบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การรับรองบทที่ 6 ของ SASOP ที่ว่าการสนับสนุนและการใช้งานทรัพยากรและขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน และการ จัดทำแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน (AJDRP) อีกทั้งมีการจัดทำแผนงาน AADMER Work Programme ฉบับล่าสุด ภายใต้แนวทางการดำเนินงานของกรอบการดำเนินงานเซนไตเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและ ภาวะเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 แห่งสหประชาชาติ สะท้อนกรอบแนวคิดและแนวทางการดำเนินงานที่ พัฒนาไปสู่กระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) อย่างจริงจังมากขึ้น

4.4 ประสบการณ์ภัยพิบัติในภูมิภาคกับการบริหารจัดการโดยประชาคมอาเซียน

จากเหตุการณ์สึนามิในปี 2004 อาเซียนไม่เคยประสบกับภัยพิบัติเช่นนี้มาก่อน สถาบันความร่วมมือที่มีอยู่ ก็ยังไม่ได้มีการเตรียมพร้อมอย่างเป็นระบบและมีความเป็นสถาบันความร่วมมือที่มีพันธะสัญญาและการดำเนินงาน ที่จริงจัง การให้ความช่วยเหลือ ณ ขณะนั้นจึงมีความกระจัดกระจาย สิงคโปร์เป็นชาติแรกที่ส่งความช่วยเหลือให้ ไทยและอินโดนีเซียแบบทวิภาคีโดยไม่ได้ผ่านกลไกของอาเซียน จนกระทั่งเกิดเป็นความตระหนักร่วมกันว่าอาเซียน มีความจำเป็นต้องสร้างความเป็นสถาบันที่จริงจังมากขึ้นในด้านการจัดการภัยพิบัติ ต่อมา ก่อนที่กัมพูชาอาเซียนมี ผลบังคับใช้ ในปี 2008 เดียวกันนั่นเอง เกิดภัยพิบัติไซโคลนนาร์กิสพัดถล่มเมียนมาอย่างรุนแรง ซึ่งเป็นเหตุให้มี ผู้เสียชีวิตทั้งหมดสูงถึงกว่า 138,000 คน ผู้ได้รับผลกระทบทั้งสิ้นกว่า 400,000 คน ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ภัย พิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงและสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงให้แก่เมียนมา รัฐบาลเมียนมาไม่สามารถ ตอบโต้และรับมือต่อสถานการณ์หลังการเกิดขึ้นของภัยพิบัติได้ จนกระทั่งเกิดความสูญเสียลูกหลานบานปลายต่อ ประชาชนในประเทศ เป็นเหตุให้มีผู้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินมากกว่าที่ควรจะเป็น จนอาจกล่าวได้ว่า ภัยพิบัติใน ครั้งนั้นเป็นภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิกเฉยต่อความช่วยเหลือจากภายนอกของ รัฐบาลเมียนมา

รัฐบาลเมียนมาอยู่ภายใต้ระบอบทหารที่มีการสืบทอดอำนาจมาตั้งแต่ นายพลเนวินสถาปนาระบบการ ปกครองสังคมนิยมวิถีพม่า (Burmese Way to Socialism) ระยะเวลากว่า 30 ปี ที่ระบอบเนวินดำรงอยู่ได้ โดย ไม่สนต่อแรงกดดันเสียตทานจากต่างชาติทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองของ

เมียนมานับตั้งแต่ห้วงกระแสการเป็นประชาธิปไตยระลอกที่ 3 ในช่วงทศวรรษที่ 1980 จนกระทั่งทศวรรษ 2010 วิกฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมาหลายต่อหลายครั้งได้เร่งเร้าให้ประชาคมระหว่างประเทศประณามและกดดันให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย ทั้งเหตุการณ์การปราบปรามประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1989 การปะทะกันระหว่างสมาคมสหสามัคคีและการพัฒนา (The Union Solidarity and Development Association: USDA) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลและนางซูจี ที่จบลงด้วยการนองเลือดด้วยการปราบปรามของฝ่ายความมั่นคงใน ค.ศ. 2003 ตลอดจนการปราบปรามคณะพระสงฆ์ แม่ชี นักศึกษา และประชาชนที่เดินขบวนการขับไล่รัฐบาลในการปฏิวัติผ้ากาสาวพัสตร์ (Saffron Revolution) ใน ค.ศ. 2007 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความล้มเหลวในการบริหารจัดการภัยพิบัติไซโคลนนาร์กีส (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2564)

ประชาคมอาเซียนในฐานะกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคไม่ได้นิ่งนอนใจ แต่เมียนมาไม่ยอมรับความช่วยเหลือใด ๆ จากต่างประเทศในช่วงแรกจนเกิดเป็นความสูญเสียลูกกลมบานปลายดังกล่าวไปข้างต้น กลไกต่าง ๆ ภายใต้ AADMER จึงไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากรัฐภาคีของ AADMER ยึดถือหลักการเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตย บูรณภาพเหนือดินแดน และความเป็นปึกแผ่นของรัฐภาคีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ และ TAC โดยแต่ละรัฐภาคีจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการตอบโต้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของตน และความช่วยเหลือหรือการเสนอให้ความช่วยเหลือจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการร้องขอ หรือด้วยความเห็นชอบของภาคีที่ประสบภัยพิบัติ แต่เมื่อผลกระทบจากภัยพิบัติไซโคลนนาร์กีสยังไม่สามารถคลี่คลายด้วยการจัดการของเมียนมาเพียงลำพังได้โดยง่าย เมียนมามีทางเลือกในการจัดการภัยพิบัติ อันได้แก่ 1) การใช้กลไกความช่วยเหลือของสหประชาชาติ 2) การใช้กลไกอาเซียนผ่านบทบาทของเลขาธิการอาเซียน และ 3) รัฐบาลเมียนมารับผิดชอบประชาชนของตนเองต่อไป (Kaneko, Y., Matsuoka, K., & Toyoda, T., 2017) เลขาธิการอาเซียน (Secretary-General) ในขณะนั้น คือ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ จากที่ประชุมสุดยอดอาเซียนได้ให้หน้าที่แก่เลขาธิการอาเซียนมีบทบาทเป็นผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมอาเซียน (ASEAN Humanitarian Assistance Coordinator) ได้แสดงบทบาทสำคัญในนามของประชาคมอาเซียน ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือจากนานาประเทศและเจรจากับรัฐบาลเมียนมาเพื่อให้เปิดรับความช่วยเหลือโดยมีอาเซียนเป็นผู้ประสานงานหลัก ส่งผลให้มีการริเริ่ม ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการบริจาคจากระหว่างประเทศ และจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ที่สิงคโปร์ ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2008 ก็ได้มาซึ่ง 1) กลไกที่อาเซียนเป็นผู้ประสานงาน (ASEAN-led Coordinating Mechanism) 2) ให้มีการจัดตั้งกองกำลังเฉพาะกิจด้านมนุษยธรรมอาเซียนในประเทศสมาชิก (ASEAN Humanitarian Task Force) และ 3) ความหุ้นส่วนความ

ร่วมมือระหว่างอาเซียนกับสหประชาชาติ (ASEAN-UN partnership) (Thu Anh Nguyen, 2018) ซึ่งเมื่อยินยอมแนวทางดังกล่าว จนกระทั่งสถานการณ์คลี่คลายลงไปได้ในเวลาต่อมา ทำให้เป็นการวางบทบาทหน้าที่ให้เลขาธิการอาเซียนในภารกิจด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพของประชาชนอาเซียน เมื่อมีการร้องขอจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประสบภัยพิบัติ

เหตุภัยพิบัติที่น่าสนใจในภูมิภาคอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ มหาอุทกภัยในประเทศไทยเมื่อปี ค.ศ. 2011 มีสาเหตุสำคัญที่เป็นผลมาจากอิทธิพลจากลมมรสุมและหย่อมความกดอากาศที่พัดผ่าน และอิทธิพลจากพายุหมุนเขตร้อนที่เคลื่อนเข้าสู่หรือพัดผ่านประเทศไทย ประกอบไปด้วย พายุโซนร้อนไหหม่า พายุโซนร้อนนกกเตน พายุโซนร้อนไหถาง อิทธิพลจากพายุไต้ฝุ่นเนสาท และพายุโซนร้อนนาลแก ทำให้ปริมาณฝนตกสะสมสูงกว่าค่าเฉลี่ยในรอบ 30 ปี จากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้หลายพื้นที่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลางตอนบน ประสบเหตุอุทกภัย ด้วยปริมาณน้ำสะสมที่มีปริมาณมากส่งผลให้ทางน้ำไหลตามธรรมชาติไม่สามารถรองรับได้ จึงเอ่อล้นเข้าท่วมหลายพื้นที่ในภาคเหนือและมวลน้ำมหาศาลก็ไหลลงมาเข้าท่วมบริเวณภาคกลางโดยเฉพาะจังหวัดในแถบลุ่มน้ำเจ้าพระยาและมีความรุนแรงสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน สำหรับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทยนี้ประชาคมอาเซียนไม่ได้มีบทบาทที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย อันเนื่องมาจากกลไกการทำงานของการร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนยังคงเน้นหลักการที่ให้ประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่ก่อน และหากเกินขีดความสามารถจึงใช้กลไกของอาเซียนในการช่วยเหลือต่อไป ซึ่งประเทศไทยอาศัยหน่วยงานระดับชาติของตนทำหน้าที่ในการบรรเทาภัยพิบัติเป็นหลัก ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Flood Relief Operations Command) ซึ่งมีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐหลากหลายภาคส่วน รวมถึงภาคส่วนทหาร ซึ่งหน่วยงานทหารแสดงบทบาทการสนับสนุนงานได้เป็นอย่างดี อีกทั้งในช่วงวิกฤตการณ์ดังกล่าว ศูนย์ประสานงานเพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมฯ (AHA Centre) ยังคงอยู่ในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งจึงยังไม่มีบทบาทที่ชัดเจนในการประสานงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกลับได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีโดยไม่ผ่านกลไกของอาเซียน เห็นได้จากกรณีสิงคโปร์ให้ความช่วยเหลือด้วยการสนับสนุนทางการเงิน สิ่งของบรรเทาทุกข์ และการฝึกอบรมเฉพาะด้านให้แก่ประเทศไทย มาเลเซียได้ระดมความช่วยเหลือจากทุกหน่วยงาน ของภาครัฐ และภายนอกภาครัฐเพื่อช่วยเหลือด้านการบรรเทาภัยในเบื้องต้น ค้นหาและช่วยชีวิต รวมทั้งการบริจาคเงินเพื่อการฟื้นฟูประเทศ เป็นต้น

สุดท้าย เหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวลอมบอก เมื่อ ค.ศ. 2018 ที่ผ่านมา อินโดนีเซียก็ใช้ศักยภาพระดับชาติของตนเองในการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นหลัก และสะท้อนภาพที่ชัดเจนถึงช่องว่างระหว่างกลไกการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนกับกลไกระดับชาติ (Caballero-Anthony. M. & Gong, L., 2020) แม้กลไกภายใต้กรอบความตกลง AADMER มีหลักการแนวคิดและแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างก้าวหน้าทั้งหลักการจัดการความเสี่ยงและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แต่ก็ยังไม่สามารถส่งอิทธิพลให้แนวทางดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติในประเทศภาคี ที่ยังมีแนวทางปฏิบัติที่ต่างคนต่างพัฒนาศักยภาพภายในประเทศ แต่ไม่ได้ส่งเสริมให้กรอบความร่วมมือในการขับเคลื่อนด้านการจัดการภัยพิบัติระดับประชาคมนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

