

บทที่ 5

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

การบริหารจัดการภัยพิบัติและพัฒนาของกระบวนทัศน์ระดับโลก กระบวนทัศน์แรกเริ่ม คือ “การบริหารจัดการภัยพิบัติ” (DM) เป็นการจัดการที่มุ่งเน้นในภาวะฉุกเฉินเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้ว โดยมีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุ (Response) และการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (Relief) เบื้องต้นเป็นหลัก และนับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา ได้มีการออกแบบเชิงสถาบันให้มีกฎหมายและหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับภัยพิบัติโดยเฉพาะ โดยเน้นการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว การบริหารจัดการภัยพิบัติในยุคสมัยนั้นจึงอ้างอิงตามสถานการณ์ภายใต้องค์ความรู้และกลไกการบริหารจัดการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น และมุ่งเน้นไปที่การเผชิญเหตุกับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก ภายใต้กระบวนทัศน์ดังกล่าว กลไกและมาตรการเชิงสถาบันในการบริหารจัดการอยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ทั้งนี้ แนวคิดและแนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติก็พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้มีการขยับหลักการจัดการภัยพิบัติด้วยการให้ชุมชนเป็นฐาน ที่ให้ความสำคัญกับชุมชนในการจัดการภัยพิบัติและพัฒนาไปสู่แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนให้เป็นผู้มีบทบาทตั้งแต่ในในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

ในยุคหลังสงครามเย็นมีความพยายามขยายขอบเขตนิยามคำว่า “ความมั่นคง” ของประชาคมระหว่างประเทศเพื่อให้ครอบคลุมถึงภัยคุกคามที่ไม่มีกองกำลังทางการทหารเข้ามาเกี่ยวข้อง การให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะศูนย์กลางของประเด็นความมั่นคงเริ่มเจริญงอกงามขึ้นมา ความพยายามในการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับโลกที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นภายใต้การริเริ่มกระบวนกรจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) ปรากฏขึ้นในความร่วมมือระดับโลกช่วงปลายทศวรรษ 1980 สะท้อนผ่านกรอบความร่วมมือและการประชุมในเวทีความร่วมมือระดับโลกภายหลังจากคำแถลงการณ์โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ว่าด้วยทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction of 1989) ที่ประกาศให้ทศวรรษ 1990 เป็นทศวรรษเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ และในปี 1991 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้รับข้อมติที่ 46/182 ที่รับแนวทางการแบบบูรณาการสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ริเริ่มกระบวนกรสร้างวัฒนธรรมว่าด้วยการป้องกันภัยพิบัติ (culture of prevention) ใน

ระดับสากล โดยเฉพาะการจัดทำยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย (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) การเตรียมความพร้อมเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติและการฟื้นฟูหลังจากภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วอย่างมีประสิทธิภาพ

จากนั้นการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติได้กลายเป็นกระบวนการหลักของการจัดการภัยพิบัติ และถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญหรือเป็นร่วมใหญ่ของแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงรุกเพื่อลดผลกระทบ ลดความสูญเสีย หรือป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติซึ่งมุ่งบริหารจัดการกับความเสี่ยงในทุกๆ ระยะ ทั้ง 1) ระยะก่อนเกิดภัย ซึ่งมีแนวทางที่สำคัญ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยง การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม 2) ระยะระหว่างเกิดภัย ได้แก่ การเผชิญเหตุฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือ และการบรรเทาทุกข์ และ 3) ช่วงหลังเกิดภัย ที่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยให้ฟื้นคืนกลับมาดีและปลอดภัยกว่าเดิม

ต่อมาได้มีการพัฒนากรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action 2005-2015) หรือ HFA ขึ้นในปี ค.ศ. 2005 ในฐานะเป็นกรอบความร่วมมือระดับโลกในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะถือเป็นพิมพ์เขียวระดับโลกที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะจึงมีความคาบเกี่ยวเชื่อมซ้อนกันระหว่างกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) หรือ DRM และกระบวนการใหม่ที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) หรือ DRR ด้วยหลักการ 1) ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นอันดับแรก ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ 2) รู้จักประเมินและติดตามความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พร้อมปรับปรุงระบบการเตือนภัยล่วงหน้า 3) ใช้ความรู้ นวัตกรรม และการศึกษา เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและความสามารถในการรู้ รับ ปรับตัว และฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติ 4) ลดปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง และ 5) สร้างความเข้มแข็งในการเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุอย่างมีประสิทธิภาพในทุกๆ ระดับ ซึ่งยังสะท้อนถึงหลักการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM)

จากนั้นประชาคมระหว่างประเทศได้จัดทำกรอบการดำเนินงานใหม่ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เน้นไปที่การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ คือ กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) หรือกรอบการดำเนินงานเซนได (SFDRR) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของโลกในช่วงระยะ 15 ปี นับจากปี ค.ศ. 2015 ที่สืบเนื่องมาจากกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ เป็นก้าวเข้าสู่กระบวนการที่ใหม่อย่างเต็มตัวโดยการทำให้หลักการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติกลายเป็นแนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการภัยพิบัติกระแสหลัก (Mainstreaming Disaster Risk Reduction)

พัฒนาการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน กระบวนการทศวรรษ และความเป็นสถาบันที่เปลี่ยนแปลงและปัจจัย สามารถแบ่งได้เป็นยุค ดังนี้

ยุคก่อตั้งสมาคมอาเซียนและริเริ่มพัฒนาความร่วมมือร่วมกันภายใต้สมาคมอาเซียน (ค.ศ. 1967-1979)

การสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติผ่านการก่อตั้งคณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities) ให้เป็นเวทีการประสานงานของกลุ่มเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา มีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคม การวางแผนครอบครัว การป้องกันมลพิษ การควบคุมยาเสพติด สิ่งแวดล้อมและรวมถึงประเด็นด้านการรับมือกับภัยพิบัติ และการจัดทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติการร่วมเพื่อการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Combined Operation Against Natural Disasters agreement) รวมถึงข้อตกลงบาหลีฉบับที่ 1 (Bali Concord I) ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เชิงสถาบันที่เน้นการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง และประเด็นที่ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติทางธรรมชาติและความหายนะใหญ่หลวงต่าง ๆ มีการพัฒนาเชิงสถาบันของอาเซียนที่แพร่ขยายความร่วมมือไปในด้านต่าง ๆ ผ่านกิจกรรมโครงการที่มีการขยายตัวภายหลังจากมีข้อตกลงบาหลี ฉบับที่ 1 จนนำมาสู่การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนบรรลุงานความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติไว้ภายใต้คณะกรรมการอาเซียนด้านการพัฒนาสังคม (ASEAN Committee on Social Development) และมีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ AEGND เป็นกลไกหลักในการดำเนินความร่วมมือ จนกระทั่งมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียนร่วมกันแต่ก็เป็นกลไกที่ยังไม่เคยถูกนำไปสู่การปฏิบัติเลยแม้แต่ครั้งเดียว (จนปัจจุบัน) พัฒนาการของความร่วมมือดังกล่าวทั้งหมดข้างต้นสะท้อนถึงกระบวนการจัดการภัยพิบัติดั้งเดิม (Disaster

Management) หรือ DM ที่การบริหารจัดการภัยพิบัติในยุคสมัยนั้นยังเป็นการบริหารจัดการตามสถานการณ์ ภายใต้องค์ความรู้และกลไกการบริหารจัดการที่มีอยู่ และยังเป็นการจัดการเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วโดยมีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุและการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก และมุ่งเน้นไปที่การรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสำคัญ ซึ่งการก่อตั้งอาเซียนเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในช่วงสงครามเย็น ที่การรวมกลุ่มกันมีเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคง แต่เนื่องจากไม่ต้องการสร้างความหวาดระแวงให้แก่ประเทศมหาอำนาจหรือประเทศในภูมิภาคนอกอาเซียนในการรวมกลุ่มครั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพฯ จึงเป็นไปเพื่อการมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และวิชาการ เน้นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและช่วยเหลือเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน

ยุคความร่วมมือชะงักงันอันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์เวียดนามบุกกัมพูชา (ค.ศ. 1980-1991)

พัฒนาการความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติกลับหยุดนิ่งชะงักเนื่องจากประเด็นความมั่นคงของภูมิภาค ณ ขณะนั้นเป็นประเด็นด้านการเมืองและการทหารเป็นสำคัญ กอปรกับกระบวนทัศน์ในระดับสากลยังคงมีหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติ (DM) เป็นแนวคิดกระแสหลักอยู่ กระบวนทัศน์การจัดการภัยพิบัติของอาเซียนจึงยังเป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบดั้งเดิม (DM) ที่เน้นการจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยมีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุและการให้ความช่วยเหลือ ถึงแม้ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 จะปรากฏกรอบความร่วมมือและการประชุมในเวทีความร่วมมือระดับโลกว่าด้วยทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction of 1989) ที่ประกาศให้ทศวรรษ 1990 เป็นทศวรรษเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

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

ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ถือกำเนิดขึ้นจากปัจจัยภายในภูมิภาคที่สำคัญที่นำไปสู่การขยับการพัฒนาเชิงสถาบันความร่วมมือให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น คือ การเกิดขึ้นของเหตุการณ์มหาพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนที่มีลักษณะครบวงจรของการบริหารจัดการภัยพิบัติ และรับเอาแนวทางทั้งภายในอาเซียนที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ ได้แก่ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษ

จากหมอกควันข้ามชาติ และกรอบความร่วมมือในระดับโลก ทั้งมิติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติต่าง ๆ โดยเฉพาะกรอบการดำเนินการดำเนินงานเฮียวโกะ โดยมีการกำหนดความเสี่ยงภัยพิบัติที่ครอบคลุมประเด็นทั้งภัยจากธรรมชาติและมนุษย์ และมีองค์ประกอบการประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบสภาพความอ่อนแอหลวม ขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ และมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในยามปกติก่อนเกิดภัย การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การป้องกัน และการเตรียมความพร้อม ในขณะที่เกิดภัย ได้แก่ การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ และในภายหลังเกิดภัย ได้แก่ การฟื้นฟูบูรณะภายหลังการเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนมีความร่วมมือทางด้านวิชาการและการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาด้านการจัดการภัยพิบัติร่วมกันอย่างยั่งยืน สะท้อนถึงการรับแนวคิดและหลักการของ**กระบวนทัศน์การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) และกระบวนทัศน์การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR)** จากแนวทางการดำเนินการในการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ ที่ว่าการจัดการภัยพิบัตินั้นสามารถจัดการได้ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องให้เกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นก่อนแล้วค่อยจัดการ หากแต่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยการจัดการกับความเสี่ยง โดยมุ่งลดผลกระทบและความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมถึงการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชน (CBDRM) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยังมีเนื้อหาที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (disaster risk reduction)

ยุคความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้การสร้างประชาคมและการพัฒนาโลกเชิงสถาบันภายใต้กฎบัตรอาเซียน (ค.ศ. 2006-2015)

อาเซียนหันมาร่วมมือเรื่องการจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจังเพื่อการสร้างประชาคม มีการกำหนดภารกิจและก่อตั้งกลไกเชิงสถาบันที่มีความชัดเจนขึ้นภายใต้กฎบัตรอาเซียน ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคที่มีความรุนแรงตั้งแต่ ค.ศ. 2005 – 2010 กลไกเชิงสถาบันของอาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC) นอกจากนี้ ในกฎบัตรอาเซียนยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ AHA Centre เพื่อทำหน้าที่ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียนในการจัดการภัยพิบัติ ให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ขณะเดียวกันประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ก็ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในฐานะเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค โดยการเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ การเพิ่มพูน

การตอบโต้ในระดับการเมืองและระดับปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การจัดทำมาตรฐานแนวปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมระดับภูมิภาค การมี SASOP การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนที่มีประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน อีกทั้งมีการจัดทำแผนงานที่เป็นรูปธรรมในการนำ AADMER ไปสู่การปฏิบัติ จึงเกิดเป็น AADMER Work Programme 2010-2015 โดยมีเนื้อหาสาระแบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ 1) การประเมินความเสี่ยง การแจ้งเตือนภัยและการติดตามสถานการณ์ 2) การป้องกันและลดผลกระทบ 3) การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ในภาวะฉุกเฉิน 4) การฟื้นฟูบูรณะภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ และ 5) การจัดการความรู้และนวัตกรรม และยังมียุทธศาสตร์สนับสนุนอีก 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ 1) การทำให้เป็นสถาบัน 2) การเสริมสร้างความร่วมมือจากภาคีเครือข่าย 3) การระดมทุนและทรัพยากร 4) การผลักดัน AADMER ไปสู่การปฏิบัติ 5) การฝึกอบรม และ 6) การบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ซึ่งยังคงได้รับอิทธิพลจากหลักการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ การบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้ประชาคมอาเซียนตามการบูรณาการตามกรอบความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นจึงอยู่ในทั้งกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) และการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) อย่างชัดเจน

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

ความร่วมมือทั้งหลายของประชาคมอาเซียนดังกล่าวข้างต้น สืบเนื่องมาจากแนวทางมาจากวิสัยทัศน์ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน 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 การพัฒนา และสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ ประชาคมอาเซียนพยายามพัฒนาหลักการแนวคิดและกรอบการทำงานใหม่ ๆ เพื่อเสริมสร้างการบริหารจัดการภัยพิบัติให้เป็นรูปธรรมและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น และออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่เน้นการตอบโต้ เผชิญเหตุ และบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การรับรองบทที่ 6 ของ SASOP ที่ว่าการสนับสนุนและการใช้งานทรัพยากรและขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน และการจัดทำแผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน (AJDRP) อีกทั้งจัดทำแผนงาน AADMER Work Programme 2021-2025 (ฉบับล่าสุด) ภายใต้แนวทางการดำเนินงานของกรอบการดำเนินงานเซนไตเพื่อการลดความเสี่ยงจาก

ภัยพิบัติและวาระเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 แห่งสหประชาชาติ สะท้อนกรอบแนวคิดและแนวทางการดำเนินงานที่พัฒนามาสู่กระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) อย่างเป็นรูปธรรม

5.2 อภิปรายผล

ในช่วงสงครามเย็นที่กำลังลึกลับเข้ามายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศในภูมิภาคยังให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการทหารมากกว่าความมั่นคงรูปแบบใหม่ ถึงแม้จะปรากฏความพยายามในการสร้างหลักการเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติขึ้นมาตั้งแต่ช่วงยุคก่อตั้งสมาคมอาเซียนและริเริ่มพัฒนาความร่วมมือร่วมกันภายใต้สมาคมอาเซียน แต่ก็ยังเป็นเพียงกรอบหลักการในการจัดการภัยพิบัติ (DM) ที่ยังไม่เคยนำไปสู่การปฏิบัติ แต่ในความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์การก่อตั้งอาเซียนเกิดขึ้นท่ามกลางบริบทการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาคในช่วงสงครามเย็น ที่การรวมกลุ่มกันมีเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคง แต่เนื่องจากไม่ต้องการสร้างความหวาดระแวงให้แก่ประเทศมหาอำนาจหรือประเทศในภูมิภาคนอกอาเซียนในการรวมกลุ่มครั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งที่ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพฯ จึงเป็นไปเพื่อการมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และวิชาการ เน้นความร่วมมือเพื่อการพัฒนาและช่วยเหลือเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน ซึ่งรวมถึงการตระหนักถึงภัยพิบัติด้วย การก่อตั้งอาเซียนสามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดของ Stephen D. Krasner (1983) กับความพยายามในการสร้างชุดของกฎเกณฑ์ ปทัสถาน หลักการ และวิธีการดำเนินการตัดสินใจ ซึ่งถูกแวดล้อมด้วยความคาดหวังของตัวแสดงทั้งหลายที่มาบรรจบกันในอาณาบริเวณที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สภาวะของสังคมระหว่างประเทศที่มีตัวแสดงอยู่มากมายซึ่ง ณ ขณะนั้นคือช่วงสงครามเย็น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการสถาปนาระบอบขึ้นมาด้วยการในชุดกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดขอบข่ายความสัมพันธ์ของตัวแสดง นำไปมาสู่การสร้างสถาบันระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และเมื่อระบอบได้ถูกสถาปนาขึ้นแล้วจะสามารถนำไปสู่การบูรณาการเฉพาะภารกิจระหว่างตัวแสดงผ่านสถาบันระหว่างประเทศซึ่งทั้งระบอบกฎเกณฑ์และสถาบันระหว่างประเทศนั้นมีความอันหนึ่งอันเดียวกัน

ระบอบกฎเกณฑ์สามารถครอบคลุมเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่งและสามารถมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบ “ค่อยเป็นค่อยไป” (gradual) การเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้จะมีที่มาจากภายในมากกว่าภายนอกดังข้อเสนอของ Wolfgang Streeck & Thelen (2005) เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนจึงทำให้การพัฒนาความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนสามารถดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องและ

พัฒนาการมาเป็นลำดับถึงแม้ว่าจะมีช่วงที่ความร่วมมือหยุดชะงักอันเนื่องมาจากเกิดวิกฤติการณ์ด้านความมั่นคงจากเหตุการณ์เวียดนามบุกกัมพูชา ตั้งแต่ ค.ศ. 1971 ก่อนที่คณะกรรมการถาวรอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมจะจัดตั้งได้แล้วเสร็จ ในที่ประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Expert Group on Natural Disasters) จัดประชุมขึ้นครั้งแรกและได้มาซึ่งข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติการร่วมเพื่อการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Combined Operation Against Natural Disasters agreement) และต่อมาได้สถาปนาความร่วมมืออยู่ในรูปแบบการประสานงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ คณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities) ที่จัดตั้งสำเร็จในปี ค.ศ. 1972 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา มีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางด้านสวัสดิการสังคม การวางแผนครอบครัว การป้องกันมลพิษ การควบคุมยาเสพติด สิ่งแวดล้อมและรวมถึงประเด็นด้านการรับมือกับภัยพิบัติ และใน ค.ศ. 1971 ก่อนที่คณะกรรมการถาวรอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมจะจัดตั้งได้แล้วเสร็จ ในที่ประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Expert Group on Natural Disasters) จัดประชุมขึ้นครั้งแรกและได้มาซึ่งข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการปฏิบัติการร่วมเพื่อการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Combined Operation Against Natural Disasters agreement) จะเห็นว่าความร่วมมือเริ่มต้นในระดับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญแล้วพัฒนาไปสู่การกลไกด้านการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนอย่างคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) ความร่วมมือภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) รวมถึงกรอบความร่วมมือภายใต้ AADMER ต่าง ๆ ภายใต้การดำเนินงานของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในฐานะเจ้าภาพหลัก

เช่นเดียวกับที่ Ferdi De Ville (2013) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันว่าเป็นปรากฏการณ์ของปฏิกริยาลูกโซ่ระหว่างปฏิสัมพันธ์กับการตอบโต้ปฏิสัมพันธ์ ดังนั้น สถาบันความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนที่ปรากฏในปัจจุบันไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาอย่างลอย ๆ และดำเนินไปอย่างเป็นกลาง แต่มีวิวัฒนาการและเป็นผลผลิตของอิทธิพล ประสบการณ์ความคิด และความเป็นมาและเป็นไปในอดีตที่ผ่านมาของอาเซียน พัฒนาการความร่วมมือและการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบความร่วมมือของอาเซียนดังกล่าวเกิดจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก กล่าวคือ จากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนจึงได้ร่วมลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters 1976) ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นช่วงที่เหตุภัยพิบัติทั้งอุทกภัย พายุ มรสุม ใต้ฝุ่น

แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิด รวมถึงปัญหาหมอกควันเกิดขึ้นเป็นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงมีความพยายามวางกรอบความร่วมมือในการเสริมสร้างศักยภาพและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ถือเป็นช่วงของการพัฒนาเชิงสถาบันของอาเซียนที่มีการแพร่ขยายความร่วมมือไปในด้านต่าง ๆ ผ่านกิจกรรมโครงการที่มีการขยายตัวภายหลังจากมีข้อตกลงบาห์ลี ฉบับที่ 1 วัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันในการพัฒนาช่องทางการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร การแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญและฝึกซ้อมบุคลากร การแจ้งเตือนภัย และการเตรียมอุปกรณ์ทางการแพทย์ เพื่อการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ โดยยึดถือหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยรวมถึงการแจ้งขอให้อำนวยความสะดวกในการเดินทางขนส่งบุคลากรและอุปกรณ์ที่จำเป็น อันเนื่องมาจากปฏิญญาดังกล่าวประเทศสมาชิกอาเซียนจึงบรรจุงานความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติไว้ภายใต้คณะกรรมการอาเซียนด้านการพัฒนาสังคม (ASEAN Committee on Social Development) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิพัดถล่มสร้างความเสียหายและความสูญเสียอย่างรุนแรงให้แก่หลายประเทศสมาชิกอาเซียน คณะกรรมการ ACDM จึงมีความพยายามผลักดันกรอบการดำเนินความร่วมมือในด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศสมาชิกให้เป็นรูปธรรมและครบวงจรภัยพิบัติตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย นำไปสู่การจัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ซึ่งเป็นไปดังที่ Wolfgang Streeck & Thelen (2005) กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันเช่นนี้ว่ามักมีที่มาหรือปัจจัยจากภายในมากกว่าภายนอก

รวมถึงการพัฒนาเชิงสถาบันของอาเซียนควบคู่กับการพัฒนาเชิงกระบวนการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนจากกระบวนการจัดการภัยพิบัติ (DM) สู่การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) สู่การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) ที่รับเอาหลักการแนวคิดและกรอบการดำเนินงานมาจากกรอบความร่วมมือระดับโลกมาโดยตลอด แต่ก็ปรากฏในประสบการณ์การบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนที่ผ่านมาว่ายังไม่มีการใช้กลไกภายใต้ความร่วมมือของอาเซียนอย่างเป็นทางการอย่างรูปธรรม อาทิ การประสานข้อมูลทั้งข้อมูลความเสี่ยง ความพร้อมของทรัพยากรที่จำเป็น จนกระทั่งการประสานงานในสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อการให้และรับความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้ประสบภัยผ่านกลไกอย่าง AHA Centre ก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แต่การจัดการจะออกมาในรูปแบบต่างคนต่างทำหรือมีความร่วมมือในระดับทวิภาคีมากกว่า

เสมือนหนึ่งว่าการประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในสถานะฉุกเฉินของอาเซียนยึดถือหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยหลักการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่อยู่พื้นฐานของหลักความเป็นมนุษย์ หลักความเป็นกลาง และหลักความไม่ลำเอียงและปราศจากอคติ ควบคู่กับหลัก การให้ความช่วยเหลือที่

จะต้องเป็นไปตามหลักความยินยอมและการร้องขอของประเทศผู้ประสพภัยเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการยึดถือหลักการไม่แทรกแซงจามที่ถูกจารึกไว้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ อาจสามารถอธิบายได้ด้วยหลักวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ในหลักการปรึกษาหารือ หลักฉันทามติ โดยเฉพาะหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน เป็นไปดั่งแนวคิดสถาบันนิยมเชิงจิตวิทยาที่เชื่อว่าสถาบันมีฐานะที่ไม่ใช่กฎระเบียบที่เป็นทางการ (formal rules) แต่เป็นที่รวบรวมของปทัสถาน กรอบการรับรู้ และระบบการให้ความหมาย ที่เป็นกรอบในการชี้นำพฤติกรรมของตัวแสดง รัฐและสถาบันสังคมแนวทางการปฏิบัติทางวัฒนธรรม รูปแบบสัญลักษณ์ อุดมการณ์ และปทัสถาน และหล่อหลอมองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ส่งต่อทางวัฒนธรรมและบริบทแวดล้อมตัวองค์กร ซึ่งปทัสถานนี้เองจะทำหน้าที่ในการกำหนดพฤติกรรมตามความคาดหวังร่วมกันของตัวแสดง (collective expectations) เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกัน (collective action) จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติได้ตราบเท่าที่ไม่รู้สึกถึงการละเมิดปทัสถานวิถีอาเซียนที่มีตั้งแต่เมื่อครั้งก่อตั้ง ดังนั้น การดำเนินการในบริหารจัดการภัยพิบัติอาทิ การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความมั่นคงที่มากจนเกินไป การแทรกแซงที่มีรูปแบบของการส่งความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจากเหตุภัยพิบัติ โดยเฉพาะการดำเนินงานตามกรอบกระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยากลำบากในทางปฏิบัติ บรรดารัฐในภูมิภาคจึงมีการเสริมความเข้มแข็งในระดับชาติเป็นรูปธรรมมากกว่าในระดับอาเซียน

สำหรับบทบาทของเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General) ในการประสานความร่วมมือการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมอาเซียนจากนานาประเทศแก่เมียนมา จากเหตุการณ์ไซโคลนนาร์กีสพัดถล่มเมียนมาไม่ยอมรับความช่วยเหลือใด ๆ จากต่างประเทศ เนื่องจากหวาดกลัวการแทรกแซงกิจการภายในที่จะลุกลามมายังความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลทหารเมียนมาจากภายนอกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและยุโรป ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียน ณ ขณะนั้นได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานและเจรจาทั้งกับเมียนมาและภายนอก ซึ่งดังที่ Jonas Tallberg (2006) ได้กล่าวถึงแนวคิดสถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล ที่นำมาอธิบาย “บทบาทของผู้นำ” ของประธานในการเจรจาบนเวทีพหุภาคี ในที่นี้ก็คือ เลขาธิการอาเซียน เนื่องจากความต้องการเพื่อตอบสนองผลประโยชน์สูงสุดของแต่ละรัฐที่ต่างก็เป็นตัวแสดงที่มีเหตุมีผลมีแนวโน้มที่จะนำการเจรจาไปสู่ความล้มเหลวได้ง่ายเพราะผลประโยชน์สูงสุดที่ขัดกัน ประธานของเวทีเจรจาที่เป็นผู้ถือครองสิทธิในการดำเนินกระบวนการ ข้อมูล และทรัพยากรต่าง ๆ ในการเจรจาอยู่ในมือ สามารถเอื้อให้การเจรจาดำเนินต่อไปและบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของประธานจึงเปรียบเสมือนสถาบันที่ทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงทั้งหลายได้ตัดสินใจในทางเลือกที่ตนมีอยู่ และได้ผลลัพธ์ที่ยอมรับได้ร่วมกัน โดยการใช้

อำนาจของตนในการกำหนดวาระ การบริหารจัดการ และการเป็นตัวแทนหรือตัวกลางในการเจรจา ดังนั้น การเจรจาต่อรองดังกล่าวอาจไม่ประสบความสำเร็จหรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิภาพประสิทธิผลหากไม่มีบทบาทของประธานที่ดี และจากปาฐกถาพิเศษที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่และการให้ความสำคัญต่อความมั่นคงมนุษย์ในปี 2000 ในงานสัมมนาวิชาการเรื่อง “บทบาทของสหประชาชาติในสหัสวรรษใหม่” ตั้งแต่เมื่อครั้งยังดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีสาระสำคัญความว่า

“ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และหลังสงครามเย็น ประชาคมโลกตระหนักเรื่องความมั่นคงเปลี่ยนจากการรวมตัวกันเพื่อป้องกันมาสู่เรื่องการยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกประเทศทั่วโลก แนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความปลอดภัย ความมั่นคงของบุคคล กลุ่ม และชาติพันธุ์ มากขึ้น ความมั่นคงมนุษย์หรือผลประโยชน์ของมนุษย์เริ่มเป็นที่สนใจมากขึ้น ความขัดแย้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศก็มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของมนุษย์ยิ่งขึ้น รัฐจึงต้องให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ ให้ความสำคัญกับพลเมือง ประชากร และบุคคลมากกว่าอำนาจของรัฐ อีกทั้งควรมุ่งแก้ไขหากเกิดปัญหาต่อความมั่นคงมนุษย์ร่วมกัน”

จากปาฐกถาของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ดังกล่าวได้แสดงถึงวิสัยทัศน์ในการเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ได้เป็นอย่างดี ทำให้ในท้ายที่สุด บทบาทของเลขาธิการอาเซียนในครั้งนี้น่ามาสู่การที่เมียนมาเลือกทางเลือกยินยอมให้อาเซียนมีบทบาทนำในการประสานความช่วยเหลือระหว่างภายนอกกับเมียนมาได้สำเร็จ

ความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนตั้งแต่เป็นสมาคมสู่ประชาคมนั้นทำให้เกิดการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐจนเกิดความรู้สึกที่เป็นมิตรและต่างเห็นประโยชน์ร่วมกันโดยไม่จำเป็นเสียผลประโยชน์ให้อำนาจอื่นใดหรือองค์การระหว่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศที่ถูกสร้างขึ้น โดยความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติก็เริ่มต้นจากที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญ ดังที่ David Mitrany ได้เสนอไว้เกี่ยวกับแนวคิดภารกิจนิยมที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือในลักษณะเน้นภารกิจงานเฉพาะด้านต่าง ๆ หากมีการริเริ่มความร่วมมือในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแล้วจะเกิดการขยายตัวของร่วมมือไปเป็นความร่วมมือบนพื้นฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการเพิ่มความสลับซับซ้อนทำให้ความร่วมมือเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจด้านนั้น ๆ แยกแขนง (ramification) ความร่วมมือจากภารกิจด้านหนึ่งจะช่วยส่งเสริมความร่วมมือลักษณะเดียวกันในภารกิจงานด้านอื่น ๆ เสมือนแหตาข่ายอันจะนำไปสู่การสร้างทิศทางดำเนินกิจกรรมในภารกิจต่าง ๆ ในระดับสากล ความร่วมมือด้านเทคนิค

ระหว่างรัฐที่ให้ความสำคัญกับสันติภาพสามารถลดความขัดแย้งระหว่างรัฐและเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของปัจเจกและรัฐได้ ความร่วมมือตามภารกิจเช่นนี้ให้ความสำคัญกับแนวปฏิบัติ คณะผู้เชี่ยวชาญ (experts) ที่มาร่วมงานกัน และหลักการตัดสินใจด้วยตนเองทางเทคนิค (technical self-determination) ที่ไม่ขึ้นกับหลักการอธิปไตยเหนือดินแดนและการเมืองภายในของรัฐ รัฐมีหน้าที่ในการจัดหาสิ่งซึ่งสามารถสนองตอบความจำเป็นร่วมกัน (common needs) ในความร่วมมือเฉพาะด้านในฐานะความร่วมมือเฉพาะภารกิจ (Functional Cooperation) กิจกรรมระหว่างประเทศที่มีมากขึ้นภายใต้ความเป็นสถาบันหรือองค์กรการรวมตัว โดยเฉพาะเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและความมั่นคงจะทำให้รัฐร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การบูรณาการระหว่างประเทศมากขึ้น

อีกทั้ง จากแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ที่ Ernst B. Haas (1975) เสนอว่า การบูรณาการความร่วมมือจะดำเนินไปได้ด้วยดีต้องเริ่มต้นจากความร่วมมือในเรื่องที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน แล้วแผ่ขยายสู่ความร่วมมือด้านอื่น ๆ นำมาสู่การจัดตั้งสถาบันหรือองค์การเหนือชาติ (Supranational organisation) โดยเชื่อในหลัก “การไหลล้น” ที่ตระหนักถึงผลของการดำเนินความร่วมมือในภารกิจงานด้านหนึ่ง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิด “แรงกดดัน” ต่อภารกิจงานอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องจนกลายเป็นวาระทางการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การบูรณาการกันในด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น หากรัฐริเริ่มความร่วมมือในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแล้ว ต่อมาจะเกิดการขยายตัวของความร่วมมือไปยังกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องและมีระดับการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันที่สูงขึ้นจนเกิดเป็น **การไหลล้น (spill over) ของความร่วมมือ** ทั้งนี้ การบูรณาการความร่วมมือของอาเซียนไม่ได้เป็นไปตามแนวคิดของ Ernst B. Haas (1975) ที่ไปถึงการจัดตั้งองค์การเหนือชาติและความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนก็ไม่ได้ไหลล้นออกไปยังความร่วมมือด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่อื่น ๆ เช่น ปัญหาผู้ลี้ภัยข้ามชาติ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า อาเซียนมีการบูรณาการด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีการไหลล้นแบบเชิงลึกมากกว่าการไหลล้นแนวกว้าง เช่น การจัดตั้ง AHA Centre การจัดทำ AADMER Work Programme ซึ่งเป็นหัวใจของการนำไปสู่การปฏิบัติของ AADMER เป็นต้น

5.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยนำเสนอเป็นประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก การทศกัณฑ์พิบัติ

การมีความสัมพันธ์ทางการทศกัณฑ์พิบัติกับนานาประเทศ โดยใช้เหตุกัณฑ์พิบัติเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดความร่วมมือในลักษณะการบูรณาการความร่วมมือเฉพาะภารกิจ เมื่อมีความไว้วางใจและเล็งเห็นถึงผลประโยชน์จากความร่วมมือร่วมกันแล้วก็เริ่มผลักดันให้มีความครอบคลุมในทุกกระยะของการจัดการกัณฑ์พิบัติภายใต้กระบวนการลดความเสี่ยงกัณฑ์พิบัติซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักในระดับสากลอยู่ ณ ขณะนี้ ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียนจะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการพัฒนาสถาบันความร่วมมือด้านการจัดการกัณฑ์พิบัติของตนเองและใช้ศักยภาพที่มีในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารจัดการกัณฑ์พิบัติในทุกระดับการบริหารปกครอง ทั้งจีนและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและนอกภูมิภาค แต่ด้วยปัญหาด้านกัณฑ์พิบัติที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นบ่อยครั้งทวีความซับซ้อน และส่งผลกระทบมากขึ้นเรื่อย ๆ กอปรกับประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเซียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศยังมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในสถานะประเทศกำลังพัฒนา ยิ่งไปกว่านั้นบางประเทศยังมีปัญหาเสถียรภาพการเมืองภายในและการขาดความชอบธรรมทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศ จึงเป็นเหตุผลที่ภูมิภาคเอเซียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่เหมาะสมต่อการทศกัณฑ์พิบัติ

เห็นได้จากความร่วมมือด้านการจัดการกัณฑ์พิบัติหลายครั้งเกิดขึ้นระหว่างอาเซียนกับประเทศนอกภูมิภาคและองค์กรต่าง ๆ ทั้งรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคีในการตอบสนองและจัดการกัณฑ์พิบัติของภูมิภาค ประชาคมอาเซียนจึงควรออกแบบความร่วมมือโดยใช้การทศกัณฑ์พิบัติเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการจัดการกัณฑ์พิบัติ โดยใช้ศูนย์ประสานงานที่มีอยู่อย่าง AHA Centre และบทบาทของเลขาธิการอาเซียน เพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างความสัมพันธ์ และสร้างความร่วมมือที่เหมาะสมกับผลประโยชน์ของภูมิภาคในด้านการจัดการกัณฑ์พิบัติกับประเทศมหาอำนาจและ/หรือประเทศภายนอกด้วยกรอบความร่วมมือทั้งมิติด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิม ทั้งในกรอบพหุภาคี อาทิ กรอบ ARF กรอบความร่วมมืออาเซียน +3 กรอบความร่วมมืออาเซียน +6 กรอบความร่วมมืออาเซียน +8 และกรอบทวิภาคี เช่น ความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์อาเซียน-สหภาพยุโรป เป็นต้น ซึ่งเป็นโจทย์ของประชาคมอาเซียนที่จะต้องบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างกันภายในรัฐสมาชิกในการด้านการจัดการกัณฑ์พิบัติเพื่อมิติที่เป็นรูปธรรมในการใช้กัณฑ์พิบัติเป็นวาระในการดำเนินการทางการทูตกับประเทศต่าง ๆ อีกทั้งต้องบริหารจัดการความสัมพันธ์และหาจุดสมดุลเชิง

อำนาจและผลประโยชน์ระหว่างมหาอำนาจที่เข้ามายังภูมิภาค เพื่อหาความลงตัวของความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับภายนอกด้วย

ประเด็นที่สอง การนำหลักการ R2P ลงมาปฏิบัติในระดับท้องถิ่น (localizing of R2P principle) สู่การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน

การใช้หลักการความรับผิดชอบเพื่อปกป้อง หรือหลักการ R2P เพื่อการตอบโต้ต่อปัญหาความมั่นคงมนุษย์ประเภทอื่นที่มีใช้ภัยคุกคามต่อมนุษย์ 4 ประเภท Humanitarian Intervention และหลักความรับผิดชอบเพื่อปกป้อง (Responsibility to Protect) หรือหลักการ R2P ที่แตกต่างไปจากนัยยะของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมโดยปกติ ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้ว หลักความรับผิดชอบเพื่อปกป้อง ที่ได้รับการยอมรับจาก World Summit Outcome Document ใน ค.ศ. 2005 คือหลักการที่รัฐต่าง ๆ รวมถึงสังคมระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบเพื่อปกป้องประชาชนของรัฐให้รอดพ้นจากภัยคุกคาม 4 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ สงครามอาชญากรรม อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ และการกวาดล้างทางชาติพันธุ์ แต่การนำมาสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาคอาเซียนเพื่อตอบโต้ต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ ดังเหตุภัยพิบัติไซโคลนนานันกีสที่เมียนมาไม่ยอมรับความช่วยเหลือใด ๆ จากต่างประเทศ เนื่องจากหวาดกลัวการแทรกแซงกิจการภายในที่จะลุกลามมาถึงความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลทหารเมียนมาจากภายนอกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและยุโรป ประชาคมอาเซียนได้เห็นพ้องต้องกันว่าควรมีการบังคับใช้หลักการความรับผิดชอบเพื่อปกป้อง หรือหลัก R2P เพื่อแทรกแซงและเข้าให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในเมียนมา โดยประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนได้ยินยอมผ่อนปรนจากการยึดมั่นหลักอธิปไตยแห่งรัฐซึ่งประเทศในประชาคมอาเซียนให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก มาสู่การยึดถือตามหลักความรับผิดชอบของรัฐหรือหลักอธิปไตยในฐานะความรับผิดชอบ ที่ให้ความสำคัญและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาคเป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของภัยพิบัติที่มีต่อความมั่นคงของมนุษย์ในยุคปัจจุบัน และเป็นบทบาทนำของเลขาธิการอาเซียนที่ประสานงานการให้ความช่วยเหลือได้ประสบผลสำเร็จ

ประเด็นสุดท้าย การรับแนวคิดและกรอบการดำเนินงานโลกและไม่ทิ้งการออกแบบการดำเนินงานจากภายใน

ควรพัฒนาการดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียนตามครรลองของกระบวนการลดความเสี่ยงภัยพิบัติที่เป็นกระแสหลักของหลักการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบันโดยหันมาให้ความสำคัญกับหลักการที่ริเริ่มจากตัวแสดงภายในภูมิภาคและพัฒนาให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในระดับชาติและระดับภูมิภาค อาทิ หลักการจัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction Management) หรือ DRRM ที่ริเริ่มโดยประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศที่เกิดภัยพิบัติบ่อยครั้งและได้รับผลกระทบจากภัยเป็นอันดับต้นของภูมิภาคและระดับโลก จึงมีการปรับกระบวนการนี้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากเชิงรับเป็นเชิงรุก โดยเล็งเห็นว่าผลกระทบที่รุนแรงจากภัยพิบัติมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่และระดับความเปราะบางของพื้นที่นั้น ๆ และการลดความเปราะบางเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงและลดขนาดและระดับความรุนแรงของภัยพิบัติได้ จึงนำมาสู่การผลักดันให้มีการลดความเสี่ยงภัยพิบัติด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน อีกทั้งฟิลิปปินส์มีการใช้การจัดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (CBDRM) มาโดยตลอด จึงทำให้กรอบแนวคิดและแนวทางการปฏิบัติต่าง ๆ ของฟิลิปปินส์สามารถเป็นต้นแบบการจัดการภัยพิบัติภายในภูมิภาคได้ รวมถึงการพัฒนาการดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือของประชาคมที่มีอยู่ให้นำไปสู่การปฏิบัติจริงมากขึ้น ในทางกลับกัน หลักการที่สะท้อนใน AADMER Work Programme 2021-2025 ที่เป็นกรอบการทำงานฉบับล่าสุดค่อนข้างได้รับอิทธิพลและการผลักดันวาระมาจากองค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์การผู้บริจาคให้แก่กองทุนด้านการภัยพิบัติของอาเซียน (ADMER Fund) อาทิ สหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) หรือ IFRC ซึ่งอาจไม่มีความเข้าใจต่อบริบทความร่วมมือและวิถีของประชาอาเซียนอย่างถ่องแท้เพียงพอ