

## บทที่ 2

### ทบทวนเอกสารและวรรณกรรม

บทนี้ว่าด้วยการทบทวนเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติในการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน โดยรวบรวมและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน และการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเชิงสถาบัน แนวคิดการบูรณาการระหว่างประเทศ และภารกิจนิยม แนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่ และหลักการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการทูตภัยพิบัติ พร้อมทั้งนำเสนอกรอบการศึกษาวิจัยในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติในการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

##### 2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติ

ภัยพิบัติ ในฐานะภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย และยับยั้งการพัฒนาของมนุษย์ ทั้งในระดับท้องถิ่น ประเทศชาติ และระดับโลก ซึ่งผลกระทบจากภัยพิบัติมักมีลักษณะข้ามขอบเขตพื้นที่อำนาจการปกครองในทางรัฐศาสตร์ จนกระทั่งข้ามพรมแดนรัฐชาติและอาจกินอาณาบริเวณไปยังระดับภูมิภาค ซึ่งล้วนแล้วแต่สร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง ภัยพิบัติจึงได้รับการยอมรับให้เป็นประเด็นความมั่นคงโดยผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการด้านความมั่นคงศึกษาทั่วโลก และถือเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ นานาประเทศจึงต้องดำเนินการในการเสริมสร้างความมั่นคงภายในประเทศ และเนื่องจากภัยพิบัติมีคุณลักษณะพิเศษที่ต้องอาศัยหลักการบริหารจัดการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม และสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค เพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และบรรลุเป้าหมายในการปกป้องความมั่นคงแห่งมนุษย์ ซึ่งเป็นการรักษาและปกป้องคุณค่าที่สำคัญของรัฐให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามที่มาจากภัยพิบัติได้

##### 2.1.1.1 พัฒนาการความเข้าใจต่อภัยพิบัติและคุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ

ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นประเภทใด จะมีคุณลักษณะพิเศษร่วมกันบางประการ ซึ่งคุณลักษณะร่วมที่มีความคล้ายคลึงกันนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า แบบแผนของภัยพิบัติ (ทวิตา กมลเวช, 2554) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สาเหตุของการเกิดภัยมีหลากหลาย (Multiple Hazards) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั่วโลกมีสาเหตุของการเกิดภัยที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการเกิดภัยและลักษณะของการเกิดภัย โดยเงื่อนไขของการเกิดภัยสามารถแบ่งได้คร่าว ๆ เป็นสองลักษณะ ได้แก่ (1) ภัยธรรมชาติ คือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และ (2) ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ คือ ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำหรือกระบวนการของมนุษย์นั้น อาจมีสาเหตุมาจากความตั้งใจในการก่อให้เกิดภัยพิบัติ ความประมาทเลินเล่อ หรืออาจเกิดขึ้นจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของมนุษย์ โดยตัวอย่างของภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่ อัคคีภัย ภัยจากการจราจรและคมนาคมขนส่ง ภัยจากการก่อการร้าย ภัยจากการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ ภัยจากเทคโนโลยี สภาพเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสาเหตุของการเกิดภัยนั้นยังเป็นผลมาจากเงื่อนไขจากลักษณะทางภูมิศาสตร์และภูมิอากาศของพื้นที่รวมถึงตำแหน่งที่ตั้งของเมือง ชุมชน ซึ่งศักยภาพในการบริหารจัดการของกลไกในระดับพื้นที่เป็นอีกหนึ่งเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อระดับความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติด้วย นอกจากนี้ ยังมีการจัดแบ่งภัยตามลักษณะของภัย ได้แก่ (1) ภัยหลัก เป็นภัยที่ทำให้เกิดภัยพิบัติโดยตรง (2) ภัยรอง เป็นภัยสืบเนื่องมาจากภัยหลัก เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภัยคู่แฝด และ (3) ภัยประจำถิ่น เป็นภัยขนาดเล็กที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งในพื้นที่หนึ่ง ๆ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2557, น.61) รวมถึงยังมีลักษณะของภัยด้านกลับหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นภัยคู่ตรงข้ามเกิดขึ้น เช่น น้ำท่วมกับภัยแล้ง เป็นต้น

2) ภัยสามารถก่อให้เกิดภัยอื่นเกิดขึ้นตามมา (Compound Hazards) โดยธรรมชาติของภัยเมื่อเกิดภัยพิบัติอย่างหนึ่งขึ้นมาในฐานะภัยหลัก ก็มักส่งผลให้เกิดภัยรองหรือภัยคู่แฝดขึ้น ซึ่งเป็นภัยอื่น ๆ ต่อเนื่องที่เกิดขึ้นตามมาจากการเกิดขึ้นของภัยหลัก ในบางกรณีภัยรองที่เกิดขึ้นตามมามีผลกระทบหรือความรุนแรงน้อยกว่าภัยหลัก แต่ในหลายกรณีภัยรองที่เกิดขึ้นตามมาส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินได้มากกว่าภัยหลัก ยกตัวอย่างเช่น การเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวบริเวณเกาะสุมาตรา อินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2004 ที่ในเวลาไม่กี่ชั่วโมงต่อมาก็เกิดภัยต่อเนื่องตามมา คือ สึนามิ จนกระทั่งเกิดเป็นเหตุการณ์มหาธรณีพิบัติภัยสึนามิ ซึ่งส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง เป็นต้น อีกทั้งการบริหารจัดการภัยที่เกิดขึ้นก่อนกับการรับมือกับภัยอื่นที่ตามมาซึ่งรูปแบบของภัยมักจะแตกต่างกันนั้น อาจทำให้การบริหารจัดการมีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการเพิ่มความท้าทายในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้นภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3) ภัยพิบัติมีความไม่แน่นอน ไม่สามารถคาดการณ์และเตือนล่วงหน้าได้ (Unpredictable and Uncertainty) ภัยพิบัติเป็นสภาวะการณ์ที่ไม่มีความแน่นอนและไม่สามารถคาดการณ์ได้ และภัยบางประเภทไม่สามารถแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าได้ เนื่องจากภัยพิบัติในแต่ละรูปแบบนั้นมีลักษณะเฉพาะของภัย สาเหตุการเกิดภัย และพื้นที่เกิดภัยที่แตกต่างกัน อีกทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัตินั้นก็แตกต่างกันไปตามลักษณะของประเภทภัยและพื้นที่ที่เกิดภัย ซึ่งล้วนแล้วแต่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น ภัยพิบัติแต่ละประเภทภัยนั้นมักมีรูปแบบของภัยไม่ซ้ำเติม ระดับความรุนแรงและความถี่ของการเกิดภัยก็แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระยะเวลา ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ ความพร้อมและ

ศักยภาพของพื้นที่ในการรับมือกับภัยพิบัติ และความอ่อนไหวของชุมชน ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระดับความรุนแรงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัย

4) ภัยพิบัติไม่เป็นเส้นตรง (Non-Linear) เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่ง ๆ คุณลักษณะอย่างหนึ่งของภัยพิบัติ คือ ความไม่เป็นเส้นตรง ไม่มีลำดับก่อนหลัง สถานการณ์หรือเงื่อนไขของเหตุการณ์ภัยที่เกิดขึ้นที่ไม่มีความแน่นอนและไม่มีลำดับก่อนหลัง ทำให้ไม่สามารถคาดการณ์หรือกำหนดแผนรับมือที่ชัดเจนได้ อย่างเช่น การเกิดขึ้นของสึนามิที่มีได้เกิดหลังปรากฏการณ์แผ่นดินไหวเสมอไป เป็นต้น ซึ่งภัยมีคุณสมบัติที่สามารถเกิดได้ทั้งในพื้นที่เล็ก ๆ จนกระทั่งเกิดขึ้นและลุกลามไปทั่วโลก ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยจึงสามารถขยายผลได้ และยังมีปัจจัยที่ควบคุมได้ยากต่าง ๆ เช่น การเกิดขึ้นของภัยหลัก-ภัยรอง เป็นต้น ทำให้เพิ่มระดับความรุนแรงของสถานการณ์จนกระทั่งยากต่อการบริหารจัดการ ซึ่งสร้างความท้าทายอย่างมากต่อการบริหารจัดการที่มีความเป็นระบบ กล่าวคือ ขีดความสามารถและรูปแบบของการบริหารจัดการที่มีภูมิระเบียบแบบแผนหรือมาตรฐานการทำงานที่มีการกำหนดรูปแบบขั้นตอนที่เป็นลำดับไว้อย่างเป็นระบบ อาจไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยได้อย่างเต็มศักยภาพภายใต้สภาวะที่มีความเปลี่ยนแปลงทั้งเงื่อนไขและสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา

5) ภัยพิบัติก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos) ความโกลาหลเป็นคุณลักษณะพิเศษหนึ่งของภัยพิบัติที่เด่นชัดอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นจะสร้างความกระทบกระเทือนต่อสภาวะปกติของการดำเนินการต่าง ๆ ของพื้นที่ ชุมชน หรือสังคม การเผชิญกับเหตุการณ์ร้ายแรงจากภัยพิบัตินำไปสู่การหยุดชะงักอย่างรุนแรงในด้านต่าง ๆ ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากเหตุภัยพิบัติ มีทั้งผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก ที่อยู่อาศัยพังทลาย ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ประสบเหตุภัยพิบัติที่มีมากมายหลายกลุ่ม สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายได้ในที่สุด ประชาชนที่ประสบเหตุต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ และมีสภาพของความต้องการที่เร่งด่วน (urgency) ความโกลาหลภายหลังจากที่มีเหตุภัยพิบัติจึงเกิดขึ้น มีผู้คนจำนวนมากเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่กู้ภัยเร่งแก้ไขและจัดการอย่างเร่งด่วน ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์และเวลาที่จำกัด ขณะเดียวกัน การเข้าไปให้การช่วยเหลืออาจเกิดความซับซ้อนและสับสนในการปฏิบัติการ ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายทั้งผู้ประสบภัยและผู้เข้าไปให้ความช่วยเหลือ อีกทั้ง ในด้านกายภาพเชิงพื้นที่ที่มีความผิดปกติและเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอันเนื่องมาจากเหตุภัยพิบัติจนกระทั่งเกิดเป็นอุปสรรคทางด้านพื้นที่ เช่น สะพานขาด น้ำท่วมทางสัญจร เป็นต้น ซึ่งอาจนำไปสู่สภาพของความโกลาหลและภาวะของความไร้ระเบียบ จากความหลากหลายของกลุ่มคนที่ประสบเหตุ ความตื่นตระหนก ความต้องการที่เร่งด่วนในด้านการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และความสับสนซับซ้อนของการเข้าให้ความช่วยเหลือ

6) ภัยพิบัติสามารถขยายผลเข้าสู่พื้นที่ต่าง ๆ ในวงกว้าง และข้ามขอบเขตอำนาจการปกครองหรือขอบเขตอำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานหนึ่ง ๆ (Cross Jurisdiction) ตลอดจนข้ามเขตพรมแดนของชาติ (Cross National Boundary) และภูมิภาค (Cross Regional Boundary) กล่าวคือ เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นมักมีแนวโน้มขยายผลกระทบหรือความเสียหายข้ามเส้นแบ่งเขตแดนของหน่วยทางการบริหารปกครองหรือพื้นที่ทาง

รัฐศาสตร์ ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการจำเป็นต้องข้ามขอบเขตการทำงานของหน่วยงานหรือกลไกการบริหารจัดการของรัฐในแต่ละระดับ ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัตินั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานร่วมกันหรือการประสานงานกัน ทั้งระดับหน่วยงานภายในรัฐและระดับระหว่างรัฐ เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ดังนั้น ความร่วมมือ และการประสานงานเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติจึงควรก้าวข้ามวิธีการปฏิบัติของกลไกรัฐในภาวะปกติและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบดั้งเดิม

7) ความอ่อนไหวส่งผลต่อความรุนแรงของภัย (Vulnerabilities) กล่าวคือ ภัยพิบัติสามารถเพิ่มหรือลดความรุนแรงของผลกระทบต่อสังคมได้โดยขึ้นอยู่กับระดับความอ่อนไหวของสังคม (Different levels of vulnerabilities) บริบทภูมิสังคมของพื้นที่และศักยภาพของกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติของพื้นที่นั้น ๆ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อระดับความอ่อนไหวของชุมชนหรือสังคมเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กับความล่อแหลมและความเปราะบางของพื้นที่ ยกตัวอย่างเช่น หากชุมชนหรือพื้นที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบภัยและความเสี่ยงของพื้นที่ ศักยภาพทั้งด้านการบริหารจัดการและทรัพยากร ขนาดประชากรในพื้นที่ และข้อมูลของกลุ่มเปราะบาง ผวนกับหน่วยงานในพื้นที่ที่มีศักยภาพเพียงพอในการเผชิญกับภัยพิบัติ ระดับความอ่อนไหวของพื้นที่นั้น ๆ ก็จะลดลง แต่หากขาดข้อมูลความรู้ ขาดแคลนทรัพยากรในการบริหารจัดการ และศักยภาพของหน่วยงานระดับพื้นที่ไม่เพียงพอจนไม่สามารถรับมือหรือเผชิญกับภัยพิบัติได้ หรือขนาดของภัยมีความรุนแรงใหญ่โตเกินกว่าขีดความสามารถของกลไกในระดับพื้นที่ที่จะรับมือไหว หรือในพื้นที่มีกลุ่มเปราะบางเป็นจำนวนมาก ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้จะเพิ่มระดับความอ่อนไหวของพื้นที่ ทำให้พื้นที่นั้นกลายเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวสูง ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสที่ภัยพิบัติจะสามารถเพิ่มระดับความรุนแรงหรือส่งผลกระทบต่อมากขึ้น และในทิศทางเดียวกันหากภัยพิบัติแบบเดียวกันเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประเทศพัฒนาแล้วที่มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารจัดการ ภัยอาจเบาบางลงและหายไปในที่สุด แต่หากภัยพิบัติเกิดขึ้นในสังคมหรือประเทศกำลังพัฒนาที่มีความอ่อนไหวเปราะบางในด้านต่าง ๆ สูง ภัยนั้นอาจจะสามารถขยายตัวลุกลามบานปลายได้

8) ภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ในพื้นที่เล็ก ๆ และสามารถขยายจนเกิดขึ้นทั่วโลก (Large Scale) กล่าวคือ ในปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการพัฒนาองค์ความรู้ด้านภัยพิบัติที่แทบจะครอบคลุมทุกประเภทและรูปแบบของภัย ทั้งองค์ความรู้เชิงเทคนิคเกี่ยวกับภัย องค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการ และองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ต้องอาศัยความเป็นสหวิทยาการ หากแต่การคาดการณ์หรือการกำหนดแนวทางในการเผชิญและรับมือกับภัยพิบัติที่มีคุณลักษณะพิเศษสำคัญ คือ ความไม่แน่นอนและคาดการณ์ได้ยากนั้นยังถือเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ด้วยเหตุนี้ ภัยพิบัติจึงอาจมีทั้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่เล็ก ๆ ที่มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นบริเวณไม่กว้างนัก แล้วขยายวงกว้างไปเรื่อย ๆ ในภายหลัง หรือภัยพิบัติในบางกรณีก็อาจสร้างผลกระทบที่ขยายขอบเขตครอบคลุมอาณาบริเวณในระดับรัฐหรืออาจขยายพื้นที่ของการเกิดภัยลุกลามและส่งผลกระทบต่อข้ามพรมแดนรัฐ ภัยพิบัติจึงเป็นปัญหาต่อความมั่นคงร่วมกันที่ขอบเขตอาณาบริเวณหรือพื้นที่ทางรัฐศาสตร์มาขวางกั้นการขยายตัวได้ ภัยพิบัติสามารถเกิดขึ้นและส่งผล

กระทบข้ามขอบเขตของพื้นที่ตั้งแต่หน่วยการปกครองระดับใต้รัฐ ไปจนถึงข้ามพรมแดนของรัฐ จนกระทั่งอาจขยายตัวลุกลามและก่อให้เกิดผลกระทบทั้งภูมิภาคและระดับโลกได้

ทั้งนี้ ขอบเขตและความหมายของภัยพิบัติ (Disaster) มีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่คุกคาม (Hazard) หรือเป็นสภาวะการณ์ของภัยที่เกิดขึ้นแก่สาธารณชน ได้แก่ อัคคีภัย วัตภัย อุทกภัย สึนามิ ตลอดจนภัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และส่งผลให้การดำเนินชีวิตที่ปกติสุขของชุมชนต้องหยุดชะงักไป ซึ่งภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) หมายถึง ภัยอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ เป็นส่วนหนึ่งของภัยพิบัติ (ทวิดา กมลเวช, 2551) และจากความหมายดังกล่าว สามารถอธิบายไปถึงภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากน้ำมือมนุษย์ได้ด้วย เนื่องจากเมื่อมีอุบัติเหตุหรืออุบัติภัยเกิดขึ้น หากว่าอุบัติภัยนั้นสามารถจัดการได้โดยที่ผลกระทบของอุบัติภัยยังไม่เกิดในวงกว้างและการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่เกิดเหตุยังไม่ชะงัก ลักษณะที่เกิดขึ้นคืออุบัติภัยหากแต่ว่าอุบัติภัยนั้นสามารถขยายขอบเขตและผลกระทบจนกลายเป็นภัยพิบัติได้ ซึ่งการเกิดภัยพิบัติจะเป็นการสร้าง ความเสียหายและทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่เกิดภัยเกิดความชะงักงันในการดำรงชีวิตและเกิดความโกลาหลวุ่นวาย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจึงจะเรียกว่า “ภัยพิบัติ”

### 2.1.1.2 แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติ

การบริหารจัดการภัยพิบัติจึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่งยวดต่อการบริหารจัดการในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศ แนวคิดด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติจึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวมองในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการบริหารจัดการและดำเนินการประสานงานความร่วมมือที่มีความซับซ้อนอันเนื่องมาจากคุณลักษณะของภัยพิบัติดังกล่าวไปข้างต้น แนวคิดการบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นการผนวกรวมระหว่างชุดขององค์ความรู้ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติทั้งการทำความเข้าใจประเภทของภัย คุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ หลักการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน รวมเข้ากับชุดขององค์ความรู้ทางการบริหารจัดการ เพื่อทำความเข้าใจถึงการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยมีพัฒนาการเชิงกระบวนทัศน์เป็นลำดับ ดังนี้

ย้อนกลับไปในอดีต ภัยพิบัติถูกอธิบายว่าเป็น “การกระทำของพระเจ้า” (the Acts of God) มนุษยชาติมีชะตากรรมที่ต้องยอมรับและพยายามปรับตัวเพื่อเอาชีวิตรอดจากเหตุภัยพิบัติเหล่านั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมนุษย์ต้องจัดการเพื่ออยู่ร่วมกับภัยพิบัติให้ได้ โดยพยายามหลีกเลี่ยงผลกระทบอันเกิดจากภัยพิบัติ ภัยพิบัติเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานแล้วแทบทุกพื้นที่ทั่วโลก การอธิบายถึงความหมายและสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติในอดีตมักเชื่อมโยงกับพลังอำนาจทางธรรมชาติ (Natural Forces) หรือ การกระทำของพระเจ้าเป็นผู้ ซึ่งผู้ที่ต้องเผชิญหน้าและพยายามมีชีวิตรอดจากภัยพิบัติเป็นหน้าที่ของมนุษย์หรือประชาชน โดยอาจได้รับความช่วยเหลือจากปัจเจกบุคคลที่เห็นแก่ส่วนรวม สมาชิกในครอบครัว องค์กรการกุศลต่าง ๆ หรืออาสาสมัครในระดับ

ชุมชน เพื่อที่จะสามารถฟื้นคืนจากสถานการณ์ภัยพิบัติอันเลวร้ายได้ (Richard Sylves, 2008) การจัดการภัยพิบัติจึงยังเป็นเพียงเรื่องของการให้ความช่วยเหลือภายในชุมชนหรือสังคมหนึ่ง ๆ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

ขณะที่บางความเชื่อโดยเฉพาะในสมัยยุคกลาง (Middle Ages) อันเป็นยุคแห่งความรู้โรจน์ของศาสนจักรคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในประวัติศาสตร์ยุโรปตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 15 จนกระทั่งแยกขาดจากกันได้ได้อย่างยากลำบากระหว่างอำนาจทางการเมืองการปกครองของอาณาจักรกับอำนาจของศาสนจักร ขณะนั้นความคิดทางการเมืองและสังคมถูกรอบงำอย่างสมบูรณ์โดยศาสนจักร ซึ่งหมายรวมถึงคำอธิบาย (วาทกรรม) ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้นของภัยพิบัติความว่า การที่พืชพันธุ์ธัญญาหารไม่ให้ผลผลิตได้ตามความต้องการ ปศุสัตว์ล้มป่วยหรือเสียชีวิตก่อนวัยอันควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นของภัยพิบัติทางธรรมชาติและโรคระบาดต่าง ๆ มีจุดกำเนิดมาจากการใช้เวทมนต์คาถาของพวกแม่มด โดยความเป็น “แม่มด” เริ่มถูกระบุคุณลักษณะจากความไม่สมบูรณ์และลักษณะไม่พึงประสงค์บางประการของมนุษย์ผู้หญิงเชื่อมโยงจนกลายเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นปีศาจหรือซาตาน จนกระทั่งกลายเป็นวาทกรรมหลักที่ครอบงำความคิดอย่างแพร่หลายในยุคสมัยนั้น ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของข้ออ้างที่ทำให้เกิดพิธีกรรมการล่าแม่มด (witch hunting) ครั้งใหญ่ขึ้นในยุโรปซึ่งกระทำการตามคู่มือการล่าแม่มด (The Hammer of Witches) และหนังสือเรื่อง “Hexen und Hexenprozesse” ซึ่งเป็นหนังสือเกี่ยวกับการประกอบพิธีกรรมการล่าแม่มดที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินประหารชีวิตผู้ต้องโทษว่าเป็นแม่มดด้วยการถูกเปลือยร่างและเผาประจานกลางจัตุรัสสาธารณะของชุมชนในยุคสมัยนั้น จนกระทั่งมีการเปลี่ยนผ่านของยุคสมัยก้าวสู่ยุคแห่งการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดมนุษยนิยม (Humanism) อีกทั้งต่อมารัฐชาติได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมและความก้าวไกลขององค์ความรู้แบบใช้ตรรกะและเหตุผลที่พิสูจน์ได้ด้วยกระบวนการได้มาซึ่งความรู้ในเชิงวิทยาศาสตร์ ส่งผลให้ความเข้าใจในค่านิยมและสาเหตุของภัยพิบัตินั้นเปลี่ยนแปลงไป ภัยพิบัติจึงเริ่มถูกอธิบายด้วยหลักการทางวิทยาศาสตร์ ได้แก่ หลักการทางธรณีวิทยา อุตุนิยมวิทยา และศาสตร์เกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ

แต่นับตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในยุคสมัยที่สงครามระหว่างรัฐภายใต้บรรยากาศของสงครามยังมีความคุกรุ่น แต่ความรุนแรงและผลกระทบของภัยพิบัติก็เป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคงร่วมกันที่จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุติริเริ่มก่อกำเนิดหลักการแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติขึ้นในช่วงเวลานั้นอาศัยองค์ความรู้ที่ยังไม่ค่อยเพียงพอต่อการกำหนดแนวทางในการรับมือต่อภัยพิบัติเท่าใดนัก กระนั้น ความพยายามที่นำไปสู่กระบวนทัศน์ (Paradigm) แรกเริ่มของการบริหารจัดการภัยพิบัติก็ได้เกิดขึ้นและมีการพัฒนาเชิงกระบวนทัศน์เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยสามารถจัดแบ่งกระบวนทัศน์การบริหารจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 กระบวนทัศน์ อันได้แก่

1) กระบวนทัศน์การบริหารจัดการภัยพิบัติแรกเริ่ม (Disaster Management) หรือ DM มีหลักการที่มุ่งเน้นการเผชิญเหตุและการให้ความช่วยเหลือเป็นหลัก ในช่วงเวลานั้นภัยหลักที่รัฐที่มีความตระหนักด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติเริ่มมีบทบาทในการบริหารจัดการ คือ เหตุเพลิงไหม้ ในฐานะเป็นสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขต

ชุมชนเมือง ทำให้เกิดผลกระทบกับผู้คนเป็นจำนวนมาก หากไม่สามารถหยุดยั้งก็อาจขยายอาณาบริเวณความเสียหายมากขึ้น ขณะเดียวกันด้วยบริบทแห่งยุคสมัยในช่วงเวลานั้น กระบวนการทำให้กลายเป็นเมือง (Urbanization) แพร่หลาย การขยายตัวของชุมชน หรือเมืองที่มาพร้อมกับการพัฒนาองค์กรในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ และการกำหนดให้หน่วยงานในพื้นที่ดำเนินการในการป้องกันและยับยั้งอันตรายที่เกิดขึ้นแก่สาธารณะด้วยเหตุนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่มีการออกแบบให้หน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่เข้ามามีบทบาทในการจัดการกับภัยที่เกิดขึ้น และในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนาไปสู่ข้อกำหนดทางกฎหมาย และการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ โดยสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มและวางรากฐานในแง่ขององค์ความรู้ที่เกี่ยวกับภัยและแนวทางในการบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และนับตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา ได้มีการออกแบบเชิงสถาบันให้มีกฎหมายและหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการกับภัยพิบัติโดยเฉพาะ โดยเน้นการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว การบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงเวลานั้นจึงอ้างอิงตามสถานการณ์ภายใต้องค์ความรู้และกลไกการบริหารจัดการที่มีอยู่ ณ ขณะนั้น และมุ่งเน้นไปที่การเผชิญเหตุกับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก นอกจากนี้ ภายใต้กระบวนการที่ดังกล่าว กลไกและมาตรการเชิงสถาบันในการบริหารจัดการอยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา (สมพร คุณวิจิต, 2561, น. 28-40)

จนกระทั่งต่อมา ความรุนแรงและความถี่ที่เพิ่มมากขึ้นของการเกิดภัยพิบัติทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติที่มนุษย์เป็นผู้กระทำ ตลอดจนผลกระทบจากภัยพิบัติที่มีแนวโน้มจะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ได้ตอกย้ำถึงความจำเป็นของการพัฒนาหลักการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ เพราะแต่ละครั้งที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างรวดเร็วและใหญ่หลวงต่อประชาชนที่ต้องสูญเสียชีวิต ได้รับความเจ็บ ทรัพย์สิน บ้านเรือนที่อยู่อาศัยพังทลายเสียหาย และได้รับความกระทบกระเทือนต่อสุขภาพทั้งใจและกาย รวมถึงผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร ส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติกลายเป็นวาระที่สำคัญทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศ จึงนำมาสู่ความพยายามในการพัฒนาองค์ความรู้ทั้งที่เกี่ยวกับภัย และองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ทำให้ภัยพิบัติกลายเป็นปัญหาภัยคุกคามร่วมที่ต้องพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อแสวงหาแนวทางในการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ซึ่งถือเป็นการเคลื่อนมาสู่กระบวนการใหม่ที่มีจุดเน้นในการดำเนินการเชิงรุกก่อนเกิดภัย และให้ความสำคัญกับการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ได้แก่ กระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

2) กระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Management) หรือ DRM เริ่มปรากฏขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 มีความพยายามสร้างความร่วมมือระดับโลก ภายหลังจากที่มีการประกาศโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction of 1989) ต่อมาความตระหนักด้านภัยพิบัติเริ่มปรากฏเด่นชัดมากขึ้นจากการกำหนดแนวทางและแผนปฏิบัติการเพื่อการป้องกัน เตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติทาง

ธรรมชาติ ค.ศ. 1994 และยุทธศาสตร์สากลเพื่อการลดภัยพิบัติ ค.ศ. 1999 (International Strategy for Disaster Reduction of 1999) ที่เกิดขึ้นตามแผนปฏิบัติการสากลที่ว่าด้วยทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1989 และยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย (Yokohama Strategy for a Safer World)

จากนั้นประชาคมระหว่างประเทศจัดทำกรอบการดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ภายใต้การถือกำเนิดขึ้นของกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (HFA) โดยสืบทอดหลักการมาจากยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่ปลอดภัย ในฐานะเป็นกรอบความร่วมมือระดับโลกในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ถือเป็นพิมพ์เขียวระดับโลกที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งรับรองโดยรัฐบาลของ 168 ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จากการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ครั้งที่ 2 มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 จนกระทั่งปี ค.ศ. 2015 โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการสูญเสียจากการเกิดภัยพิบัติให้ได้มากที่สุดภายในปี ค.ศ. 2015 (ทวิตา กมลเวช และนิตยา โพธิ์นอก, 2561)

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะถือเป็นกรอบสำคัญที่กำหนดแผน มาตรการ และแนวทางในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่เน้นการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายให้มีการบูรณาการลดความเสี่ยงภัยพิบัติให้อยู่ในนโยบายและแผนการดำเนินงานต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกที่ให้การรับรองกรอบการดำเนินงานดังกล่าว ในการนี้ ปรากฏเป็นการรื้อสร้างชุดความคิดของการจัดการภัยพิบัติการเชื่อมซอกกันเชิงกระบวนการระหว่างกระบวนการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยวางอยู่บนฐานคิดที่ว่า การจัดการภัยพิบัตินั้นสามารถจัดการได้ตั้งแต่ช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องให้เกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นก่อนแล้วค่อยจัดการ หากแต่สามารถบริหารจัดการได้ด้วยการจัดการกับความเสี่ยง โดยมุ่งลดผลกระทบและความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติจากการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) ซึ่งขั้นตอนของการลดความเสี่ยงภัยพิบัติกลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ในแวดวงวิชาการด้านภัยพิบัติได้มีการศึกษาและการวิจัยทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ เพื่อต่อยอดและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และจากความพยายามดังกล่าวได้ผลการศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติในช่วงก่อนเกิดภัยเป็นช่วงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่สุด และแนวทางการปฏิบัติในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นแนวทางเพื่อการป้องกัน ลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญต่อเหตุวิกฤติ

อีกทั้งจากการศึกษารายงานเชิงสถิติหรือแนวโน้มของสถานการณ์ภัยพิบัติและความสูญเสียที่เกิดจากภัยพิบัติในปัจจุบัน ทำให้ทราบว่า ความสูญเสียอันเกิดจากภัยพิบัติทั้งชีวิตและทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ถึงแม้เหตุการณ์ภัยพิบัติจะมีได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งหรือมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เกิดเป็นความตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติและความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มากขึ้น ดังนั้นกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะที่จัดทำขึ้นที่ยึดถือหลักการการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRM) จึงให้ความสำคัญกับขั้นตอนของการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) เป็นสำคัญ โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการที่จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเป็นอันดับแรก คือ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและนำไปสู่การการกระทำเป็นนโยบายสำหรับองค์กรทุกระดับนำไปสู่



การปฏิบัติ หลักการภายใต้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเช่นนี้สะท้อนความสำคัญของหลักการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ กระบวนทัศน์ที่เน้นการลดความเสี่ยงภัยพิบัติจึงเริ่มกลายมาเป็นกระบวนทัศน์หลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับโลกตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะจึงถือว่ามีหลักการแนวคิด เป้าหมายยุทธศาสตร์ และแนววิธีปฏิบัติมีความคาบเกี่ยวทั้งกระบวนทัศน์การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและกระบวนทัศน์หลักกระบวนทัศน์ใหม่อย่างกระบวนทัศน์การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติภายหลังจากที่กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะสิ้นสุดลง ได้มาซึ่งกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หรือกรอบการดำเนินงานเซนได (SFDRR) ที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของโลกในช่วงระยะ 15 ปี นับจากปี ค.ศ. 2015 โดยได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติกว่า 187 ประเทศ จากการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ครั้งที่ 3 เป็นกรอบแนวคิดที่มุ่งเน้นการป้องกันและลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติภายใต้ทั่วโลกและมาตรการที่ใช้อยู่เดิม เช่น มาตรการเชิงสถาบัน มาตรการทางกฎหมาย และมาตรการทางเศรษฐกิจ รวมถึงการป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยงใหม่ ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวนำมาสู่การปรับกระบวนทัศน์จากการจัดการภัยพิบัติแบบเดิมที่มุ่งหลีกเลี่ยงความเป็นไปได้ในการเกิดภัยพิบัติ มาสู่การจัดการโดยให้ความสำคัญตั้งแต่การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การลดความล่าช้าหรือความประมาท และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นการทำงานเชิงรุก (Proactive Approach) ที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงการพัฒนาและการบริหารจัดการอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามกรอบของสหประชาชาติ (SDGs) เป็นการก้าวเข้าสู่กระบวนทัศน์หลักใหม่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอีกครั้งหนึ่ง นั่นคือ กระบวนทัศน์ที่ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

3) กระบวนทัศน์การลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (DRR) สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) หรือ UNISDR ได้ทำการผลักดันและส่งเสริมการนำแนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) หรือ DRR เข้ามาสู่การจัดการภัยพิบัติของประชาคมโลก และประเทศสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติมีพันธกิจที่ต้องนำหลักการดังกล่าวเข้าไปในกระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของแต่ละประเทศ จนกระทั่งมีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างสมบูรณ์เพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติที่มีประสิทธิผล และประชาชนมีความปลอดภัยจากภัยพิบัติมากยิ่งขึ้น พัฒนาการขององค์ความรู้ที่มาพร้อมกับการปรับเปลี่ยนเชิงบริบทในด้านต่าง ๆ จนนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่มีการจัดทำกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะที่สะท้อนถึงทั้งกระบวนทัศน์การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และต่อมามีการกำหนดกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ค.ศ. 2015–2030 เป็นการเฉพาะจนกระทั่งหลักการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติกลายเป็นแนวคิดและหลักการการบริหารจัดการภัยพิบัติกระแสหลัก (Mainstreaming Disaster Risk Reduction) ในปัจจุบัน

กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้กลายเป็นกรอบหลักการและแนวคิดตลอดจนเป็นแนวการปฏิบัติระดับโลกด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในทุกระดับ ประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติทุกประเทศที่ได้รับรองหลักการดังกล่าวต้องประยุกต์แนวทางการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเข้าสู่การบริหารจัดการทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ โดยเน้นการดำเนินมาตรการการป้องกัน (Prevention) การลดผลกระทบ (Mitigation) และการเตรียมการรับมือ (Preparedness) เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นก็มีการจัดการเพื่อการเผชิญเหตุ (Response) รวมถึงการบรรเทาทุกข์ (Relief) และต่อจากนั้นจะเข้าสู่การดำเนินการร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐและมีไคร้รัฐ เพื่อให้ชุมชนหรือสังคมเกิดความเข้มแข็ง โดยสร้างความพร้อมในการรับมือ และสามารถฟื้นคืนกลับจากภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว (Resilient community) จนกระทั่งในระยะของการฟื้นฟู (Recovery) การทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (Rehabilitation) ตลอดจนการสร้างขึ้นใหม่ (Reconstruction) ภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว

ในการฟื้นคืนกลับของประเทศและสังคมที่ประสบภัยให้ดำเนินการผ่านการบูรณาการมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อการฟื้นคืนกลับของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพรวมถึงระบบทางสังคม นำไปสู่สังคมที่มีการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมที่เข้มแข็งกว่าเดิม ลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้ และไม่เกิดปัญหาซ้ำเดิมอีก ซึ่งเป็นหลักการที่เรียกว่า การซ่อมสร้างกลับให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) หรือหลักการ BBB โดยมีการกำหนดเป็นพันธกิจ 4 พันธกิจที่ให้แต่ละภาคส่วนทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และในระดับโลก ต้องดำเนินงาน ดังนี้ 1) การทำความเข้าใจความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 2) การเสริมสร้างประสิทธิภาพของกลไกกำกับดูแลและบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ 3) การลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อสร้างความพร้อมรับมือและการฟื้นคืนกลับโดยเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ และ 4) การเสริมสร้างศักยภาพการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อการเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพและเพื่อการซ่อมสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิมในช่วงของการสร้างกลับคืนและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ

นอกจากนี้ กรอบการดำเนินงานเซนไดยังได้กำหนดเป้าหมายในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามแนวทาง “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

กล่าวโดยสรุป กระบวนทัศน์การจัดการภัยพิบัติ (DM) แรกเริ่มเป็นแนวคิดมุ่งเน้นการช่วยเหลือรักษาชีวิตให้การบรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤตเมื่อภัยได้เกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งการฟื้นฟูหลังเกิดภัย จึงมีลักษณะการจัดการและการปฏิบัติการแบบเชิงรับมากกว่าการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRM) ที่ให้ความสำคัญตั้งแต่ความเสี่ยงจากภัยพิบัติในระยะก่อนเกิดภัยพิบัติ ต่อมามีความพยายามแก้ไขช่องโหว่ของการบริหารจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติด้วยการกำหนดแนวทางในการนำไปปฏิบัติ โดยมีการกำหนดพันธกิจที่ชัดเจน รวมถึงให้ความสำคัญกับหลักการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (DRR) อย่างยิ่งยวด และมุ่งเน้นให้มีการนำแนวทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติไปดำเนินการในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยมีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงที่มีอยู่และป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ผ่านกรอบการดำเนินงานภายใต้กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งความไม่เข้าใจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ อาทิ การไม่เตรียมพร้อมในการเผชิญเหตุการณ์ภัยพิบัติ การจัดการในภาวะฉุกเฉินและการตอบสนองที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความเชี่ยวชาญชำนาญในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับภัยและตัวแสดงที่เข้าร่วมในการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้การบริหารจัดการตลอดจนการให้ช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และอาจยังส่งผลกระทบต่อภัยซ้ำเติมให้แก่สังคมที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ จนการฟื้นฟูให้กลับมา มีสภาพตามปกติของสังคมนั้น ๆ ยากลำบากและอาศัยเวลายาวนานมากขึ้น กอปรกับในสถานะของความโกลาหลยุ่งเหยิงของภัยพิบัติ จะนำไปสู่ความไร้ระเบียบขึ้นอย่างไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งการบริหารจัดการภัยพิบัติ ก็คือ ความพยายามในการจัดการความโกลาหลยุ่งเหยิงนี้ให้กลับมาสงบสุขเรียบร้อย จึงต้องอาศัยกลไกในการบริหารจัดการที่เป็นระบบในการจัดการความไม่แน่นอนและความโกลาหลอันเนื่องมาจากภัยพิบัติ ซึ่งต้องมีการพัฒนาเชิงกระบวนทัศน์ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงและองค์ความรู้ที่มีเพิ่มมากขึ้น

### 2.1.1.3 วงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานภายใต้วงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ระยะเวลาคร่าว ๆ คือ ระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไป ซึ่งในแต่ละระยะนั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้แนวคิดการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติมุ่งเน้นไปที่การดำเนินงานในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ เนื่องจากหากหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยหรือคาดว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่นั้น มีการดำเนินการในช่วงก่อนเกิดภัยได้ดี ก็จะช่วยลดผลกระทบ ลดความสูญเสีย และความเสียหายในมิติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานในช่วงก่อนเกิดภัย จึงถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ



ภาพที่ 2.1 แสดงวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ

หมายเหตุ. ดัดแปลงจาก *Are you prepared? Learning from the Great Hanshin-Awaji Earthquake Disaster - Handbook for Disaster Reduction and Volunteer activities*, โดย ผู้วิจัย.

#### 1) การดำเนินการก่อนเกิดภัยพิบัติ

ก่อนเกิดภัย การดำเนินงานในขั้นตอนแรกของวงจรการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางในการดำเนินการที่มุ่งเน้นให้เกิดการลดความเสี่ยงภัยพิบัติจะเริ่มต้นที่การประเมินความเสี่ยง โดยการตรวจสอบระดับความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับภัย (Hazard) ความล่อแหลม (Exposure) ความเปราะบาง (Vulnerability) และขีดความสามารถ (Capacity) ที่มีของพื้นที่ และคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ขณะเดียวกันในช่วงก่อนเกิดภัย จะให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติเป็นการดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่ภัยพิบัติจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชน หรือสังคม โดยให้ความสำคัญกับมาตรการและการดำเนินการเพื่อการลดความเสี่ยงภัยพิบัติผ่านการจัดทำมาตรการเชิงโครงสร้างและมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้าง และอีกหนึ่งขั้นตอนที่สำคัญในช่วงก่อนเกิดภัย คือ การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติเพื่อให้ประชาชน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความองค์ความรู้และมีความพร้อมเผชิญหรือรับมือกับภัยพิบัติ โดยมีแนวทางในการดำเนินการ เช่น การฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การเตรียมการอพยพ

การวางแผนเผชิญเหตุ การเตรียมพร้อมด้านปัจจัย 4 และอุ้งยังชีพ การจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management) หรือ CBDRM เป็นต้น

## 2) การดำเนินการระหว่างเกิดภัยพิบัติ

ในระหว่างเกิดภัย การจัดการในภาวะฉุกเฉินเป็นการจัดระบบและการบริหารจัดการทรัพยากรและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบในการเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และเป็นการปฏิบัติเพื่อลดความรุนแรงและผลกระทบของภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัยเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเกิดภัยพิบัติเป็นหลัก โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์ แจกจ่ายสิ่งของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสาร การประสานงาน และอื่น ๆ ที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถรับมือกับเหตุการณ์และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ทั้งนี้ หากมีการเตรียมการในการเผชิญเหตุได้ตั้งแต่นานก่อนเกิดภัยก็จะช่วยให้การดำเนินงานเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจริงมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสามารถทำได้ในระหว่างเกิดภัยหรือในภาวะฉุกเฉิน ด้วยการคำนึงถึงภัยซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้น เพราะการมีองค์ความรู้เกี่ยวกับลักษณะของภัยพิบัติที่มักมีภัยอื่นตามมาไม่ว่าจะเป็นภัยรองหรือภัยคู่แฝด จะสามารถช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติอื่นที่อาจเกิดขึ้นและลดความซับซ้อนในการบริหารจัดการ โดยการจัดการในภาวะฉุกเฉินสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระยะ ได้แก่ การเผชิญเหตุและการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์

## 3) การดำเนินการเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว

หลังเกิดภัย การฟื้นฟูเป็นการดำเนินการที่ให้ความสำคัญกับการจัดการหลังจากภัยพิบัติเกิดขึ้นและผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่ประสบภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพปกติทั้งโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุข โภค ความเป็นอยู่ และกิจกรรมในชีวิตประจำวันของประชาชนกลับสู่สภาวะปกติ จึงให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ การให้ผู้ประสบภัยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการพิจารณาความเสี่ยงต่อภัยในการฟื้นคืนสภาพและการสร้างใหม่ ขณะเดียวกันการฟื้นฟูภายหลังจากภัยพิบัติผ่านพ้นไปยังให้ความสำคัญกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งปัจจัยในด้านกายภาพ ด้านชีวภาพ และด้านคุณภาพชีวิตของมนุษย์

จากพัฒนาการของกระบวนการทัศน์ตลอดจนหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติข้างต้น จะเป็นกรอบการศึกษาในการศึกษาวิเคราะห์ทศตวรรษที่ 21 และกลไกความร่วมมือ ตลอดจนการดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงการวิเคราะห์บทบาทการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนที่ ผ่านมาผ่านการศึกษากรณีศึกษาเหตุภัยพิบัติครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อนำมาสู่การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติของกรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนตั้งแต่เมื่อเริ่มดำเนินความร่วมมือในด้านนี้จนกระทั่งปัจจุบัน

## 2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน และการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเชิงสถาบัน

### 2.1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน

กระบวนการสร้างสถาบัน (Institutionalization) คือ กระบวนการที่ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบหรือการเปลี่ยนแปลงของกฎเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่มีอิทธิพลต่อชุดปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงเมื่อระยะเวลาผ่านไป การทำให้กลไกหนึ่ง ๆ มีความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้นจะสร้างความยั่งยืนและเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการ ดังนั้นสถาบันจึงหมายถึง โอกาสหรือข้อจำกัดที่มนุษย์เป็นคนสร้างขึ้น ซึ่งภายในสถาบันเป็นแหล่งกำเนิดทางเลือกของปัจเจกและเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ของทางเลือกเหล่านั้น (Peters, 2012) โดยแนวคิดเชิงสถาบันเป็นแนวคิดที่เริ่มมีอิทธิพลในการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเมืองที่ปรากฏในการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยาอย่างแพร่หลาย กรอบการวิเคราะห์และพัฒนาเชิงสถาบัน (Institutional Analysis and Development framework) หรือ IAD ได้ถูกนำมาใช้โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อช่วยให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน อย่างบูรณาการในภารกิจงานด้านต่าง ๆ จากหลาย ๆ ตัวแสดง ซึ่งผลของสถาบันที่เกิดขึ้นจะเป็นแรงกระตุ้นส่งผลต่อปัจเจกและผลลัพธ์ทางพฤติกรรม เมื่อปฏิสัมพันธ์ (interaction) ที่เกิดขึ้นแล้วให้ผลลัพธ์ที่ดีและมีประโยชน์แก่ผู้เข้าร่วม ผู้เข้าร่วมจะมีแนวโน้มที่จะเพิ่มพันธกรณี (commitment) หรือความรับผิดชอบเพื่อธำรงโครงสร้างของสภาพการณ์ดังกล่าวไว้ให้คงเดิมในอันที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่เคยได้รับต่อไปเรื่อย ๆ และหากปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นปรากฏความไม่เป็นธรรมหรือไม่เหมาะสม ผู้เข้าร่วมสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ของตนเองได้ แรงกระตุ้นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาพการณ์จะเกิดขึ้น ขณะเดียวกัน หากปฏิสัมพันธ์ให้คุณค่าที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวังหรือน้อยกว่าผลลัพธ์จากทางเลือกที่น่าจะได้รับ ผู้เข้าร่วมจะเริ่มตั้งคำถามกับปฏิสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาพการณ์ดังกล่าว

กรอบการพัฒนาและการวิเคราะห์เชิงสถาบันช่วยให้สามารถระบุตัวแปรสำคัญในการดำเนินการวิเคราะห์เชิงระบบของโครงสร้างสภาพการณ์ที่ปัจเจกกำลังเผชิญ รวมไปถึงวิธีการออกกฎกติกา ธรรมชาติของเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาพการณ์นั้น ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ หน่วยการวิเคราะห์ในการศึกษาเชิงสถาบันจึงสามารถวิเคราะห์ได้จากหลายส่วน อาทิ โครงสร้างร่วม (collective structures) เหตุการณ์ (event) การกระทำในสังคมและการกำหนดปฏิสัมพันธ์ (Social action and interaction settings) ที่เกิดขึ้น (transactions) เป็นต้น ดังนั้นแนวคิดเชิงสถาบันตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล (Rational choice models) ควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญกับบรรทัดฐาน (norms) บางประการ อีกทั้งกรอบการวิเคราะห์เชิงสถาบันมีหลักการพื้นฐานบางประการตามแนวคิดทฤษฎีเกม (Game theory) โดยแบ่งระดับการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ประการ คือ ประการแรก ตัวแปรภายนอก ที่ประกอบไปด้วย เงื่อนไขแวดล้อม ลักษณะของสังคมหรือชุมชน และกฎกติกาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวบรวมสิ่งแวดล้อมในทุกๆ แง่มุม ทั้งสิ่งแวดล้อมทางด้านสังคม วัฒนธรรม สถาบัน และทางกายภาพ ที่ไปมีผลกำหนดบริบทของสถานการณ์ให้เกิดการกระทำ ประการที่สอง เวทีการกระทำ

(action arenas) ประกอบด้วย สถานการณ์การเกิดการกระทำ ที่เรียกได้ว่าเป็น “กล่องดำ” ซึ่งกระบวนการออกทางเลือกเชิงนโยบายเกิดขึ้น อยู่ภายในเวทีการกระทำซึ่งเป็นที่รวบรวมการกำหนดของตัวแสดงและเป็นแหล่งกำเนิดของกระบวนการตัดสินใจ และผู้เข้าร่วม ที่มีหน้าที่ในการประเมินการกระทำ ผลผลิต และผลลัพธ์ ซึ่งการประเมินนี้จะส่งผลกระทบต่อทุก ๆ ระดับในกระบวนการ และประการที่สาม ผลลัพธ์ (outcomes) ถูกกำหนดโดยผลผลิตของสถานการณ์ที่เกิดการกระทำและปัจจัยภายนอก

ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นในตลาด สายการบังคับบัญชา ครอบครัวยุทธศาสตร์ การเลือกตั้ง หรือการกีฬาที่หลากหลาย สามารถสร้างหลักเกณฑ์ทั่วไปในการอธิบายปัจจัยร่วมกันได้ และปัจจัยร่วมเหล่านี้จะสามารถนำไปอธิบายความหลากหลายของพฤติกรรมองค์กร ตลอดจนสามารถออกแบบโครงสร้างการวิเคราะห์เพื่ออธิบายกฎระเบียบและกติกาของพฤติกรรมมนุษย์ และสามารถนำไปพัฒนากรอบแนวคิดเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น รวมถึงปฏิสัมพันธ์ในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศในประเด็นต่าง ๆ โดย “กลไกเชิงสถาบัน” มีนัยของความหมายครอบคลุมการสร้างความร่วมมือที่มีความเป็นสถาบันที่ให้ความสำคัญกับการสร้างชุดกติกาในการทำงานหรือการปฏิบัติการ (set of working rule) ในการจัดการเชิงโครงสร้าง (structural arrangement) ที่ว่าด้วยเรื่องการจัดการเชิงโครงสร้างของความร่วมมือที่ค่อนข้างมีความเป็นทางการ อาจจะไม่ได้นำไปสู่การสร้างองค์การหรือสถาบันที่เป็นรูปธรรม แต่ในความร่วมมือจะต้องมีความเป็นสถาบันในตัวเอง โดยมีรูปแบบความร่วมมือ (pattern of coordination) หรือ การวางรูปแบบการประสานงานและความร่วมมือในการประสานความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งรูปแบบของการประสานงานจะต้องมีความชัดเจนในการดำเนินกิจกรรม และการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) มีการจัดสรรหรือจัดแบ่งทรัพยากรให้กับตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบตามข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ และสิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญ คือ กฎและกติกา ร่วมกัน (rules and regulations) ในความร่วมมือเชิงสถาบันจะมีความเป็นทางการและมีการบังคับใช้ในระดับที่เข้มข้นกว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental relations) อันเนื่องมาจากข้อผูกพันทางกฎหมาย (legal binding) หรือกฎเกณฑ์มาตรฐานที่ได้รับการยอมรับ (authorized code of conduct) ที่มีผลบังคับใช้ให้มีการนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ก็ควบคู่ไปกับกติกาที่ไม่เป็นทางการรวมถึงค่านิยมที่มีการกำหนดไว้ร่วมกัน (set of values) ซึ่งเสมือนเป็นการกำหนดเป้าหมายของการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน เช่น จากเหตุการณ์ภัยพิบัติทำให้มีผู้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมากมหาศาล จึงทำให้เกิดความตระหนักที่ต้องนำไปสู่การบริหารจัดการร่วมกันของประชาคมอาเซียน เป็นต้น

อีกนัยหนึ่ง ในสายทฤษฎีระบอบ (regime theory) ที่มีแหล่งกำเนิดในสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1970 กับความพยายามในการอธิบายความร่วมมือระหว่างประเทศและการสร้างบรรทัดฐานในลักษณะของระบอบความมั่นคง มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่มองว่า รัฐเป็นตัวแสดงที่เห็นแก่ตัวอย่างชาญฉลาดและมีเหตุผล และเล็งเห็นผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ระยะสั้น ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงสามารถพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงความร่วมมือที่มีพันธสัญญาได้ในระยะยาว ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศท่ามกลางสถานะอนาธิปไตยระหว่างประเทศนั้น ตามข้อเสนอของทฤษฎีระบอบแล้ว การสร้างสถาบันและระบอบความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นประโยชน์แก่รัฐมากกว่าความขัดแย้งหรือสงครามระหว่างประเทศ ทั้งนี้ แนวความคิดสายทฤษฎีสัจนิยมแบบทฤษฎีเกมของ Robert Jervis (1978) ที่นำเสนอเกี่ยวกับความร่วมมือว่า 1) หากมีเงื่อนไขที่เป็นแรงจูงใจเพิ่มขึ้นจากการเห็นว่าผลประโยชน์ร่วมกันจะมีมากขึ้นถ้าร่วมมือกันให้มากขึ้นหรือหากเป็นกรณีผลประโยชน์เท่าเดิมแต่ต้นทุนลดลง จะทำให้ร่วมมือกันมากขึ้น 2) หากมีเงื่อนไขที่ลดแรงจูงใจในการไม่ปฏิบัติตาม โดยการลดผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการเอาเปรียบผู้อื่น หรือมีต้นทุนเพิ่มมากขึ้นหากไม่มีความร่วมมือ มีแนวโน้มจะทำให้ร่วมมือกันมีมากขึ้น และ 3) หากมีเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายสามารถพึ่งพาและคาดหวังกับความร่วมมือในอนาคตได้มากขึ้นก็จะทำให้โอกาสที่ทุกฝ่ายจะร่วมมือกันเพิ่มขึ้นด้วย โดยเงื่อนไขของการคงอยู่และการพัฒนาของ “ระบอบระหว่างประเทศ” ตามหลักการของแนวคิดดังกล่าวจึงประกอบไปด้วย การที่มหาอำนาจสนใจในการจัดตั้งระบอบและพึงพอใจกับสถานะที่เป็นอยู่ในระดับหนึ่ง หากจะมีการเปลี่ยนแปลงใดเกิดขึ้นจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้ผลประโยชน์มากกว่าเดิม ขณะที่รัฐที่เข้าร่วมในระบอบจะต้องเชื่อว่ารัฐอื่นให้คุณค่ากับความร่วมมือเช่นเดียวกันกับตน และรัฐต้องไม่มีความเชื่อที่ว่าตนจะมั่นคงได้ก็ต่อเมื่อรัฐอื่น ๆ ขาดความมั่นคง รวมถึงรัฐหรือผู้นำของรัฐจะต้องไม่ให้คุณค่ากับสงครามในฐานะเครื่องมือของการปกครองรัฐและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ โดยมีแนวความคิดว่า สงครามหรือการกระทำฝ่ายเดียวเพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐมีต้นทุนที่สูงเกินไป (Booth and Wheeler, 2008)

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1980 นักวิชาการสายทฤษฎีระบอบอย่าง Stephen D. Krasner (1983) ได้อธิบายถึง “การพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างสลับซับซ้อน” แล้วนำเสนอการพัฒนาเชิงหลักการให้กลายเป็น “ระบอบระหว่างประเทศ” (international regimes) โดยให้ความหมายถึงชุดของกฎเกณฑ์ ปทัสถาน หลักการ และวิธีการดำเนินการตัดสินใจทั้งโดยตรงหรือโดยนัย ซึ่งถูกแวดล้อมด้วยความคาดหวังของตัวแสดงทั้งหลายที่มาบรรจบกันในอาณาบริเวณที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยระบอบกฎเกณฑ์จะครอบคลุมเฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น สถานะของสังคมระหว่างประเทศที่มีตัวแสดงอยู่มากมายนั้นจำเป็นต้องมีการสถาปนา



ระบอบขึ้นมากับการในชุดกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดขอบข่ายความสัมพันธ์ของตัวแสดง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้าง “สถาบันระหว่างประเทศ” เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และเมื่อระบอบได้ถูกสถาปนาขึ้นแล้วจะสามารถนำไปสู่การบูรณาการเฉพาะภารกิจระหว่างตัวแสดงผ่านสถาบันระหว่างประเทศซึ่งทั้งระบอบกฎเกณฑ์และสถาบันระหว่างประเทศนั้นมีความอันหนึ่งอันเดียวกัน

แนวคิดเช่นนี้ของ Krasner เป็นไปในทิศทางเช่นเดียวกับกับ Robert O. Keohane (1989) ที่นิยามความหมายของความเป็นสถาบันไว้ว่า เป็นชุดของกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะคงทนและเชื่อมโยงกัน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งกำหนด กำกับ และบังคับบัญชาของบทบาทพฤติกรรม การดำเนินการเชิงกิจกรรมและก่อให้เกิดความคาดหวังเพื่อสร้างองค์การ (ระหว่างประเทศ) แบบทางการ (Formal Organization) ที่ประกอบไปด้วย การปฏิบัติ (Practice) ปทัสถาน (Norm) หรือชุดคุณค่า (Values) และกฎเกณฑ์ (Rule) ซึ่งความร่วมมือที่สร้างขึ้นต้องคำนึงถึงความเป็นสถาบัน กล่าวคือ การเป็นสถาบัน (Institution) ที่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ซึ่งได้รับการยอมรับจากรัฐบาล และเกี่ยวข้องกับการตั้งประเด็นในทางการเมืองหรือการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถอยู่ในรูปแบบที่หลากหลาย ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศที่มีรัฐเป็นสมาชิกที่เป็นทางการ องค์การนอกภาครัฐข้ามชาติ ระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ หรือจารีตระหว่างประเทศ ในแง่นี้สถาบันระหว่างประเทศจึงถือเป็นบรรดาชุดของกฎเกณฑ์ (set of rules) ที่กำกับพฤติกรรมของรัฐตลอดจนพฤติกรรมระหว่างประเทศ

### 2.1.2.2 การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาเชิงสถาบัน

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการของสถาบัน สามารถอาศัยแนวคิดสถาบันนิยมที่กลับมามีบทบาทอย่างแพร่หลายในการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นขณะเดียวกับที่แนวความคิดของยุคพฤติกรรมศาสตร์เริ่มเสื่อมคลายลงไปในช่วงการศึกษาการเมืองของสำนักอเมริกา แนวคิดสถาบันนิยมที่กลับมาได้รับความนิยมอีกครั้งนี้จึงถูกเรียกว่า แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ โดย Vivien Schmidt ได้แบ่งสถาบันนิยมใหม่ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ สถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล สถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ สถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยา และสถาบันนิยมเชิงวาทกรรม แนวคิดเส้นทางบังคับของการพัฒนาของสถาบัน (Path Dependency) ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ที่สำคัญในฐานะแนวการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับเส้นทางประวัติศาสตร์ในการศึกษาความเป็นมาของสถาบัน โดยให้ความสำคัญทั้งปัจจัยและทางเลือกที่ส่งผลให้สถาบันตัดสินใจเลือกดำเนินการบนเส้นทางหนึ่ง ๆ และกลายมาเป็นสถาบันที่ดำรงอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน สมมติฐานตั้งต้นของแนวทางการศึกษาแบบ Path Dependency ที่สำคัญ คือ หากเมื่อสถาบันมีเสถียรภาพแล้วนั้นสถาบันมักจะไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง และตัวสถาบันมักจะดำเนินการบนกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนเดิม ก่อให้เกิดกระบวนการผลิตซ้ำของสถาบัน (Self-reinforcement) ส่งผลให้สถาบันมีความต่อเนื่อง ดำรงอยู่ในสังคม และมีอิทธิพลทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมาอย่างยาวนาน แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า งานวิชาการด้านสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ในช่วงแรกมีจุดเน้นที่ “การคงอยู่” และ “ผลของ

การเกิดขึ้นของสถาบันที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ทางการเมืองในช่วงเวลาต่อมา” (ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์, 2559) นักวิชาการในกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับพลวัตและการเปลี่ยนแปลงของสถาบันโดยเฉพาะอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก แต่บางครั้งการเปลี่ยนแปลงของนโยบายท่ามกลางความมีเสถียรภาพของสถาบันก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน แนวคิดเส้นทางบังคับของการพัฒนาของสถาบันจึงถูกนำมาใช้ในการทำความเข้าใจในประเด็น เช่น การศึกษา ปัจจัยเชิงความคิดที่ส่งผลต่อความต่อเนื่องหรือความเปลี่ยนแปลงของสถาบันภายใต้บริบทที่มีการเปลี่ยนแปลง (Ellen Immergut & Karen Anderson, 2008) เป็นต้น

แนวคิดเส้นทางบังคับของการพัฒนาของสถาบัน (Path Dependency) สามารถใช้อธิบายความต่อเนื่องของสถาบัน โดยมีสมมติฐานตั้งต้นว่า สถาบันจะไม่มีเปลี่ยนแปลงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว กระนั้น สถาบันสามารถมีการเปลี่ยนแปลงได้อันเนื่องมาจากการเผชิญกับเหตุการณ์หรือปัจจัยภายนอก (Exogenous shock) ที่เข้ามากระทบหรือมีอิทธิพล หรือที่เรียกว่า “Critical Juncture” ซึ่งเป็นสถานการณ์หรือความท้าทายที่ไม่แน่นอน ส่งผลให้สถาบัน ทางเลือกทางสังคม นโยบาย และกฎเกณฑ์นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงจากพื้นฐานเดิมที่เคยมีอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เมื่อสถาบันเผชิญกับแรงกดดันจากภายนอกที่ทำให้สถานะและความมั่นคงของสถาบันอยู่ในสภาวะของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและฉับพลัน (Punctuated Equilibrium) สถาบันจึงจะเกิดการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากพิจารณาประวัติศาสตร์ของสถาบันในระดับรัฐ Path Dependency ก็สามารถอธิบายได้ว่า รัฐหนึ่งรัฐใดเมื่อได้เริ่มเส้นทางเชิงสถาบันเส้นทางใดเส้นทางหนึ่งแล้ว หากจะเปลี่ยนเส้นทางใหม่ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงจะสูงมาก ซึ่งเหตุการณ์ที่นำไปสู่สภาวะของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและฉับพลันนั้นมักจะเกิดขึ้นได้ยาก

แนวคิดที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดพลวัตเชิงสถาบันจะอยู่ในรูปแบบของ “สมรรถนะเชิงสถาบัน” (Institutional Endowments) ซึ่งเป็นตัวกำหนดปัจจัยที่ควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำ (Levi, 1997) ประกอบไปด้วยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบริหาร ที่หมายรวมไปถึงกลไกที่มีส่วนในการตัดสินใจทางด้านกฎหมาย และกลไกในการออกกฎหมาย ขนบธรรมเนียมและปทัสถาน ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมถึงอุดมการณ์ต่าง ๆ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของสถาบันจึงเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของสถาบันไม่จำเป็นจะต้องเป็นการล้มล้างสถาบันเดิมแล้วสร้างสถาบันใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างเก่าสู่โครงสร้างใหม่เสียทีเดียว แต่อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อย โดยการเปลี่ยนแปลงนี้สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่ได้ในที่สุด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับตัวของสถาบันถือเป็นเรื่องธรรมชาติ และสามารถมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบ “ค่อยเป็นค่อยไป” (gradual) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเช่นนี้จะมีที่มาจากภายในมากกว่าภายนอก และสร้างการเปลี่ยนแปลงได้มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบรวดเร็วหรือสุดโต่ง โดยการเปลี่ยนแปลงของสถาบันเช่นนี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงของสถาบันเดิมแต่ไม่ก่อให้เกิดสถาบันขึ้นใหม่ หรือมีการค่อย ๆ เปลี่ยนจากโครงสร้างภายในของสถาบันเอง มิได้เป็นการ

เปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากปัจจัยภายนอกซึ่งมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน ซึ่งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของสถาบันสามารถแบ่งออกเป็น 5 ประการ ได้แก่ 1) การทดแทน (Displacement) คือ รูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการที่สถาบันใหม่เข้าแทนที่สถาบันเก่าโดยมีการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่เพื่อแทนที่กฎเกณฑ์เดิม 2) การทับซ้อน (Layering) คือ การที่สถาบันเดิมและกฎเกณฑ์เดิวยังคงอยู่ เพียงแต่เกิดกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นในสถาบันเดิม ส่งผลให้กฎเกณฑ์ใหม่นี้ดำรงอยู่แบบทับซ้อน หรือควบคู่ไปกับกฎเกณฑ์เก่า 3) การเบี่ยงเบน (Drift) คือ สถาบันมีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และนโยบายจากเดิมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไปโดยที่โครงสร้างของสถาบันยังคงเดิม 4) การปรับเปลี่ยน (Conversion) คือ สถาบันปรับเปลี่ยนกลยุทธ์หรือวิธีการในการตีความกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่โดยนำวิธีการดังกล่าวมาบังคับใช้กับกฎเกณฑ์เดิมของสถาบัน และ 5) การเปลี่ยนผ่าน (Exhaustion) คือ การเปลี่ยนแปลงของสถาบันที่แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงทั้ง 4 ที่กล่าวไปข้างต้น เนื่องจาก Exhaustion นำไปสู่กระบวนการล่มสลายของสถาบัน ซึ่งมักจะเป็นการดำเนินแบบช้า ๆ ผ่านช่วงเวลาที่ยาวนานและไม่ได้เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด (Wolfgang Streeck & Thelen, 2005)

ในงานศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันภายใต้แนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ปรากฏในการอธิบายอำนาจเชิงสถาบันในการคัดค้าน เพื่อสกัดกั้นการปฏิรูปองค์การระหว่างประเทศจากกฎระเบียบที่เป็นทางการของความเป็นสถาบัน จึงส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงขององค์การระหว่างประเทศเป็นอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันทันที (Tine Hanrieder, 2014) และงานของ Ferdi De Ville (2013) ได้ใช้กรอบแนวคิดสถาบันนิยมเชิงประวัติศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบายการค้าระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป และได้ข้อสรุปว่า อิทธิพลของนโยบายการค้าที่มีในอดีตส่งผลต่อความเป็นไปของนโยบายการค้าของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน โดยมีพลวัตที่เกิดขึ้นจากลำดับของปฏิสัมพันธ์ (reactive sequencing) ที่เป็นปรากฏการณ์ของปฏิริยาแบบลูกโซ่ระหว่างปฏิสัมพันธ์กับการตอบโต้ปฏิสัมพันธ์ ดังนั้นนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่ปรากฏในปัจจุบันของสหภาพยุโรปไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาอย่างลอย ๆ และดำเนินไปอย่างเป็นกลาง แต่มีวิวัฒนาการและเป็นผลผลิตของอิทธิพล ประสบการณ์ความคิด และความเป็นมาและเป็นไปในอดีตที่ผ่านมาของสหภาพฯ

นอกจากนี้ สถาบันนิยมใหม่ยังมีแนวคิดสถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล ที่อธิบายถึงการมีอยู่ของสถาบันในฐานะการกระทำที่มีเหตุผล มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกในการตัดสินใจของผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือองค์การที่เกี่ยวข้องเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยมีสมมติฐานตั้งต้นที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่จะตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักการที่เป็นเหตุเป็นผลที่สามารถคิดวิเคราะห์ได้ด้วยหลักต้นทุนและผลกำไร (cost-benefit analysis) ซึ่งเป็นการตัดสินใจที่มีเหตุผลของมนุษย์โดยคำนึงถึงเหตุและผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ การกระทำของมนุษย์จะต้องได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด สูญเสียต้นทุนน้อยที่สุดและได้ผลกำไรมากที่สุด โดยการตัดสินใจจะมีการจัดลำดับ

ความสำคัญของเป้าหมายและวิเคราะห์แนวทางของทางเลือกต่าง ๆ พร้อมวิเคราะห์ผลลัพธ์ของทางเลือกเหล่านั้น เมื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกหนึ่ง ๆ แล้วก็จะดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่นำมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด (เท่าที่ได้) สถาบันเป็นผลของการกระทำที่มีเหตุผลจึงเป็นทั้งสาเหตุของพฤติกรรม (cause of behavior) และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรม (effect of behavior) ของตัวแสดงที่มีเหตุผล (rational actors) ดังนั้น ผลลัพธ์ของการเลือกของตัวแสดงที่มีเหตุผลจึงอาจจะไม่ใช่ที่เหมาะสมที่สุด แต่เป็นทางเลือกที่เหมาะสมรองลงมาภายใต้บริบทของการดำรงอยู่ของสถาบัน กรอบแนวคิดสถาบันนิยมเชิงการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลสามารถนำมาอธิบาย “บทบาทของผู้นำ” ของประธานในการเจรจาเวทีพหุภาคี เนื่องจากความต้องการเพื่อตอบสนองผลประโยชน์สูงสุดของแต่ละรัฐที่ต่างก็เป็นตัวแสดงที่มีเหตุผลมีแนวโน้มที่จะนำการเจรจาไปสู่ความล้มเหลวได้ง่ายเพราะผลประโยชน์สูงสุดที่ขัดกัน ประธานของเวทีเจรจาที่เป็นผู้ถือครองสิทธิในการดำเนินกระบวนการ ข้อมูล และทรัพยากรต่าง ๆ ในการเจรจาอยู่ในมือ สามารถเอื้อให้การเจรจาดำเนินต่อไปและบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของประธานจึงเปรียบเสมือนสถาบันที่ทำหน้าที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงทั้งหลายได้ตัดสินใจในทางเลือกที่ตนมีอยู่และได้ผลลัพธ์ที่ยอมรับได้ร่วมกัน โดยการใช้อำนาจของตนในการกำหนดวาระ การบริหารจัดการ การเป็นนายหน้า และการเป็นตัวแทนหรือตัวกลางในการเจรจา ดังนั้น การเจรจาต่อรองดังกล่าวอาจไม่ประสบความสำเร็จหรือขาดประสิทธิภาพประสิทธิภาพหากไม่มีบทบาทของประธาน (Jonas Tallberg, 2006) ทั้งนี้ การตัดสินใจเลือกอย่างสมเหตุสมผลก็มีข้อจำกัดเช่นกัน ในรูปแบบ “ความสมเหตุสมผลที่ถูกจำกัด” (bounded rationality) โดย James March และ Herbert A. Simon (1958) ได้นำเสนอหลักความสมเหตุสมผลที่ถูกจำกัดจากการตระหนักถึงข้อจำกัดของทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ในการบริหารจัดการข้อมูลในเวลาจำกัด กล่าวคือ มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีเหตุผลเท่าที่จะสามารถทำได้ภายใต้สภาวะที่จำกัดด้วยเงื่อนไขเวลา ทรัพยากร ข้อมูล และความสามารถในการแก้ไขและจัดการกับปัญหา ภายใต้แรงกดดันจากสภาพแวดล้อมเหล่านี้ส่งผลให้การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นการตัดสินใจที่อยู่ท่ามกลางข้อมูลที่ไม่เพียงพอ หรือผิดพลาด อุปสรรคหรือปัจจัยอันเกิดจากมนุษย์หรือองค์การที่เกี่ยวข้อง และเวลาที่มีการกำหนดไว้ตายตัว จึงทำให้ท้ายที่สุดการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายหนึ่ง ๆ นั้นอาจไม่ได้ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือเป้าหมายสูงสุดที่ได้ตั้งไว้

ในขณะที่แนวคิดสถาบันนิยมเชิงสังคมวิทยาให้ความสำคัญกับ “สถาบัน” ในฐานะที่ไม่ใช่กฎระเบียบที่เป็นทางการ (formal rules) แต่เป็นที่รวบรวมของปทัสถาน กรอบการรับรู้ และระบบการให้ความหมาย ที่เป็นกรอบในการชี้นำพฤติกรรมของตัวแสดง รัฐและสถาบันสังคมแนวทางปฏิบัติทางวัฒนธรรม รูปแบบสัญลักษณ์ อุดมการณ์ และปทัสถาน และหล่อหลอมองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ส่งต่อทางวัฒนธรรมและบริบทแวดล้อมตัวองค์กร ซึ่งปทัสถานนี้เองจะทำหน้าที่ในการกำหนดพฤติกรรมตามความคาดหวังร่วมกันของตัวแสดง (collective expectations) เพื่อนำไปสู่การกระทำร่วมกัน (collective action) ตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ

สำหรับโครงการวิจัยนี้ การวิเคราะห์การถือกำเนิดขึ้นของสถาบันและการเปลี่ยนแปลงของสถาบันอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติ ซึ่งน่าจะมีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้เกิดสถาบันความร่วมมือตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสถาบัน รวมถึงกระบวนการทัศน์ของการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ ในการศึกษาเชิงสถาบันและการเปลี่ยนแปลงของสถาบันของอาเซียนในประเด็นดังกล่าว ควรให้ความสำคัญกับทั้งเส้นทางทางประวัติศาสตร์ของสถาบันความร่วมมือ ที่มีที่มาจากอดีตและประสบการณ์ที่ผ่านมาของตัวแสดงที่เข้าร่วมมือกันก่อตั้งสถาบัน และปัจจัยด้านผลประโยชน์ที่ใช้แนวทางที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ (Interest-based Approach) ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลเชิงสถาบัน (Rational Choice Institutional Approach) โดยมองปัจจัยด้านผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตัวแสดงทั้งหลายล้วนแล้วแต่มีเหตุผลและตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของการมุ่งเน้นการสร้างผลประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุด ดังนั้น สถาบันจะยังคงดำรงอยู่เมื่อผลประโยชน์ดำรงอยู่ แต่สถาบันจะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อผลประโยชน์เกิดการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยเชิงปทัสสถาน (Norms) และข้อจำกัดทางวัฒนธรรมที่มีผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวិเคราะห์การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์และการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของประชาคมอาเซียนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

### 2.1.3 แนวคิดการบูรณาการระหว่างประเทศ และภารกิจนิยม

จากแนวคิดเชิงสถาบันระหว่างประเทศข้างต้น องค์การระหว่างประเทศ (International Organization) ถือเป็น “สถาบันระหว่างประเทศ” รูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยความตกลงระหว่างรัฐตั้งแต่สามรัฐขึ้นไปเพื่อดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งขึ้น องค์การระหว่างประเทศในฐานะสถาบันระหว่างประเทศได้ถือกำเนิดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1815 เมื่อมีการจัดตั้งคองเกรสแห่งเวียนนา (Congress of Vienna) ในเวลาต่อมา องค์การระหว่างประเทศมีการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากตลอดช่วงศตวรรษที่ 20 การขยายจำนวนขององค์การระหว่างประเทศเป็นผลสืบเนื่องจากสภาวะการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบันที่มีลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีประเด็นปัญหาที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์การระหว่างประเทศเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศนั้นมีหลากหลายประเภท หลากหลายวัตถุประสงค์ หลากหลายตัวแสดง และหลากหลายระดับ มีทั้งองค์การระหว่างประเทศในระดับโลกและระดับภูมิภาคที่หมายรวมถึงองค์การระหว่างประเทศอย่างประชาคมอาเซียน

แนวคิดการบูรณาการได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อสะท้อนให้เห็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความร่วมมือระดับภูมิภาค (regional

cooperation) ในภูมิภาคยุโรปตะวันตก หลักการของแนวคิดบูรณาการ คือ การมุ่งอธิบายการรวมตัวของรัฐและการประสานความร่วมมือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์บางประการเพื่อลดความขัดแย้งและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐในรูปสถาบันระหว่างประเทศ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการที่สำคัญในบริบทดังกล่าวมีหลากหลายแนวคิดด้วยกัน ได้แก่ แนวคิดความสัมพันธ์ข้ามชาติหรือปฏิสัมพันธ์ข้ามชาตินิยม (Transactionalism) ตามแนวคิดของ Karl W. Deutsch ก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นประชาคมร่วมกัน (common feeling) มีแนวคิดส่งเสริมการติดต่อสื่อสาร ปฏิสัมพันธ์ การเคลื่อนย้าย และการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชน และการกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเสมือนเป็นใยประสาทเพื่อสร้างความรู้สึกเป็นชุมชนซึ่งจะสามารถนำไปสู่การเป็น “ประชาคมแห่งความมั่นคง” (community security) ร่วมกันได้ ซึ่งมีรากฐานแนวคิดจากทฤษฎีเสรีนิยม ทำให้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ถูกพัฒนาขึ้นมาถึงแม้จะมีสมมติฐานว่าระบบระหว่างประเทศมีลักษณะแบบอนาธิปไตย และรัฐยังเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญในการตัดสินใจและกำหนดพฤติกรรมระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ตน กระนั้นเสรีนิยมใหม่ตระหนักว่าภายใต้สภาวะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศ รัฐจะกำหนดทางเลือกอย่างสมเหตุสมผลบนพื้นฐานของการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รัฐสามารถประสานความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ลดการเผชิญหน้าที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกันเนื่องจากมีต้นทุนที่สูง

อีกทั้งด้วยอิทธิพลจากแนวคิดพหุนิยม (Pluralism) ที่เชื่อว่า ยังมีตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐและกระบวนการอีกมากมายที่ส่งผลให้อุปสรรคระหว่างกิจการภายในกับกิจการระหว่างประเทศโยงเข้าหากัน ทำให้เสรีนิยมใหม่เน้นคุณค่าความเป็นพหุนิยม บทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่เพิ่มมากขึ้นจากปฏิสัมพันธ์และกระบวนการที่หลากหลายที่มีลักษณะข้ามชาติกำลังแทรกซึมเข้ามาอาณาเขตของรัฐและเน้นพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากกว่าการแข่งขันกันสะสมอำนาจ และนำไปสู่การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐจนเกิดความรู้สึกที่เป็นมิตรและต่างเห็นประโยชน์ร่วมกันโดยไม่จำเป็นต้องเสียสละอำนาจอธิปไตยให้แก่อำนาจอื่นใดหรือองค์การระหว่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศที่ถูกสร้างขึ้น ซึ่งแนวคิดความสัมพันธ์ข้ามชาติหรือปฏิสัมพันธ์ข้ามชาตินิยมมีข้อเสนอว่า กิจกรรมข้ามชาติเช่นนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดสันติภาพระหว่างประเทศผ่านการรวมตัวภายใต้ประชาคมความมั่นคง เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบรรณกรรมที่นำเสนอแนวคิดเสรีนิยมใหม่ของ Joseph Nye และ Robert O. Keohane เรื่อง Transnational Relations and World Politics ที่ได้กล่าวถึง “ความสัมพันธ์ข้ามชาติ” (Transnational relations) โดยระบุว่า รัฐไม่ได้เป็นตัวแสดงบทบาทกลุ่มเดียวบนเวทีระหว่างประเทศจากการแบ่งสรรปันอำนาจที่เกิดขึ้นทั้งในระดับการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นมีนัยส่งผลกระทบต่ออำนาจ

และความเป็นอิสระของรัฐในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศ ควบคุมผลลัพธ์จากนโยบาย หรือได้ผลประโยชน์อันจะเกิดจากนโยบายแต่เพียงผู้เดียว ขณะเดียวกันการร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันนำไปสู่การพึ่งพากันหรือการขึ้นต่อกัน (Interdependence) ระหว่างประเทศที่มากขึ้นในหลากหลายมิติทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างและรักษาสันติภาพภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศแบบอนาธิปไตย

ขณะที่คำอธิบายของการรวมกลุ่มและการบูรณาการระหว่างประเทศที่มีรากฐานมาจากเรื่องภารกิจของการรวมกลุ่ม อย่างแนวคิดภารกิจนิยม (Functionalism) ก็เป็นหนึ่งในทฤษฎีเสรีนิยมที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในการอธิบายการรวมกลุ่มระหว่างรัฐโดยเฉพาะในบริบทของสงครามเย็น โดย David Mitrany ได้นำเสนอแนวคิดภารกิจนิยมในบทความ A Working Peace System ว่า สงครามระหว่างประเทศที่ผ่านมาทำให้รัฐต่าง ๆ แสวงหาระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดำรงไว้ซึ่งสันติภาพของโลกและจัดการกับความแตกต่างและความขัดแย้งอันเนื่องมาจากลัทธิชาตินิยมและลัทธิ แนวคิด หรืออุดมการณ์ต่าง ๆ ด้วยสันติวิธี แนวคิดภารกิจนิยมให้ความสำคัญกับความร่วมมือในลักษณะเน้นภารกิจงานเฉพาะด้านต่าง ๆ หากมีการริเริ่มความร่วมมือในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งแล้วจะเกิดการขยายตัวของร่วมมือไปเป็นความร่วมมือบนพื้นฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการเพิ่มความสลับซับซ้อนทำให้ความร่วมมือเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจด้านนั้น ๆ แดกแขนง (ramification) ความร่วมมือจากภารกิจด้านหนึ่งจะช่วยส่งเสริมความร่วมมือลักษณะเดียวกันในภารกิจงานด้านอื่น ๆ เสมือนเหตุนำอันจะนำไปสู่การสร้างทิศทางการดำเนินกิจกรรมในภารกิจต่าง ๆ ในระดับสากล จึงมีข้อเสนอที่รัฐจำเป็นต้องยอมสละอำนาจอธิปไตย (อำนาจการบริหารปกครอง) บางส่วนให้แก่สถาบันหรือองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในบริหารจัดการภารกิจเชิงเทคนิคเฉพาะด้านต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเป็นสถาบันหรือองค์กรความร่วมมือด้านเทคนิคระหว่างรัฐที่ให้ความสำคัญกับสันติภาพสามารถลดความขัดแย้งระหว่างรัฐและเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของปัจเจกและรัฐได้ ความร่วมมือตามภารกิจเช่นนี้ให้ความสำคัญกับแนวปฏิบัติ คณะผู้เชี่ยวชาญ (experts) ที่มาร่วมงานกัน และหลักการตัดสินใจด้วยตนเองทางเทคนิค (technical self-determination) ที่ไม่ขึ้นกับหลักการอธิปไตยเหนือดินแดนและการเมืองภายในของรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดหาสิ่งซึ่งสามารถสนองตอบความจำเป็นร่วมกัน (common needs) ในความร่วมมือเฉพาะด้านในฐานะความร่วมมือเฉพาะภารกิจ (Functional Cooperation) กิจกรรมระหว่างประเทศที่มีมากขึ้นภายใต้ความเป็นสถาบันหรือองค์กรการรวมตัว โดยเฉพาะเป็นกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองและความมั่นคงจะทำให้

รัฐมารวมมือกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การบูรณาการระหว่างประเทศมากขึ้น สันติภาพโลกจึงมีแนวโน้มที่จะมั่นคงสถาพรมากขึ้นไปด้วย

เมื่อมีการจัดตั้งตลาดร่วมยุโรปในทศวรรษที่ 1960 และพัฒนาความร่วมมือจนกระทั่งกลายเป็นสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา Ernst B. Haas (1975) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการบูรณาการระดับภูมิภาคระหว่างประเทศและพัฒนาการอธิบายความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในภารกิจหนึ่ง ๆ แล้วทำให้เกิดการขยายตัวไปยังความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ต่อไปที่เกิดขึ้นในกระบวนการการทำงานบูรณาการระหว่างประเทศของชาติในยุโรป โดยนำเสนอแนวคิดที่พัฒนาจากแนวคิดภารกิจนิยมมาสู่ “แนวคิดภารกิจนิยมใหม่” (Neo-functionalism) ซึ่งมีทัศนะพื้นฐานคล้ายกับภารกิจนิยมที่กล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างประเทศว่าสามารถทำให้บรรเทาเบาบางลงไปได้ก็ด้วยการมอบความไว้วางใจให้กับเหล่าผู้เชี่ยวชาญเชิงเทคนิค เมื่อผู้เชี่ยวชาญที่มีความถนัดและให้ความสนใจต่อภารกิจงานของตนมากกว่าการแสวงหาอำนาจมารวมตัวกัน จึงมีแนวโน้มที่ดำเนินภารกิจงานนั้น ๆ ได้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิผลมากกว่าผู้แทนทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับหลักการความเป็นตัวแทนของรัฐที่ต้องรักษาและเพิ่มพูนอำนาจและผลประโยชน์ให้แก่รัฐตนมากที่สุด

ทั้งนี้ แนวคิดภารกิจนิยมใหม่ได้ขยายความเข้าใจเรื่องความร่วมมือว่า การบูรณาการความร่วมมือจะดำเนินไปได้ด้วยดีต้องเริ่มต้นจากความร่วมมือในเรื่องที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน แล้วแผ่ขยายสู่ความร่วมมือด้านอื่น ๆ นำมาสู่การจัดตั้งสถาบันหรือองค์การเหนือชาติ (Supranational) โดยเชื่อในหลัก “การไหลล้น” (spillover) ที่ตระหนักถึงผลของการดำเนินความร่วมมือในภารกิจงานด้านหนึ่ง ๆ ซึ่งจะ ส่งผลให้เกิด “แรงกดดัน” ต่อภารกิจงานอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องจนกลายเป็นวาระทางการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การบูรณาการกันในด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้นในฐานะผลสะท้อนกลับระหว่างการพัฒนาภายในกับการพัฒนาภายนอก โดยผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานในระดับภูมิภาคจะทำงานเพื่อ องค์กร และผลประโยชน์ของภารกิจงานด้วยการได้รับอำนาจเหนือชาติ (Supranationalism) ซึ่งจากการดำเนินภารกิจงานนั้น ๆ ไปแล้วจะพบว่า มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจงานด้านอื่นอีกหลายด้าน จึงเกิดเป็นสภาพการณ์ของการไหลล้น เมื่อเกิดการเพิ่มภารกิจงานกระจายไปหลายด้านมากขึ้น รัฐบาลระดับชาติก็จะถูกกดดันให้ต้องยอมถ่ายโอนอำนาจให้กับองค์กรระดับภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น จนกระทั่งในท้ายที่สุดความเป็นไปได้ที่การบูรณาการด้านเศรษฐกิจและสังคมจะไหลล้นไปสู่การบูรณาการด้านการเมืองจะมีความหวังมากขึ้นโดยประชาชน โดย Haas ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าแห่งยุโรป โดยการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศและการขับเคลื่อนภารกิจระหว่างประเทศร่วมกันได้พัฒนาไปสู่การบูรณาการเป็นองค์กรระดับเหนือชาติที่มีอำนาจเหนือรัฐอิตาลี โดยมีความเชื่อที่น่าสนใจว่า ความร่วมมือใน



กระบวนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายระดับภายในรัฐก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการบูรณาการ เนื่องจากกระบวนการการบูรณาการมักจะถูกผลักดันโดยความจำเป็นของภารกิจงาน จึงเป็นบทบาทของผู้เชี่ยวชาญระดับสูงและผู้บริหารในการผลักดันการบูรณาการ ตลอดจนกลุ่มชนชั้นนำต่าง ๆ ในสังคม กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็เป็นตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทในกระบวนการผลักดันการบูรณาการ และเชื่อว่าการรวมตัวของรัฐเพื่อภารกิจต่าง ๆ จะทำให้รัฐร่วมมือกันและสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ องค์กรกลางที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาก็จะกลับไปผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองตลอดจนตัวแสดงในเมืองภายในรัฐสนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกอย่างกว้างขวาง

แนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการดังกล่าวข้างต้นเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์พัฒนาการของสถาบันความร่วมมือของประชาคมอาเซียนตั้งแต่ยังเป็นสมาคมจนกระทั่งเป็นประชาคมในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึงการทำความเข้าใจพัฒนาการบูรณาการของอาเซียนในแต่ละช่วงและรูปแบบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติตั้งแต่จนกระทั่งปัจจุบันภายใต้เงื่อนไขทั้งบริบทภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่จะช่วยเป็นกรอบการวิเคราะห์ให้เห็นภาพของรูปแบบความร่วมมือในภารกิจงานด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

#### 2.1.4 ความมั่นคงรูปแบบใหม่

ประเด็นความมั่นคงในศตวรรษที่ 21 ประกอบไปด้วยประเด็นความมั่นคงรูปแบบเดิม (Traditional security) และความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional security) สะท้อนความสำคัญของภัยคุกคามต่อความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ ซึ่งการนิยาม “ความมั่นคง” ที่เกาะยึดกับอยู่กับความมั่นคงแห่งรัฐ โดยเฉพาะจากการทำความเข้าใจในประเด็นนี้จากสายแนวคิดทฤษฎีดั้งเดิมอย่างสามัญนิยม ความมั่นคงแห่งชาติ (National security) อันหมายถึง ความคงทนของชุมชนการเมืองหนึ่ง ๆ ที่มีอยู่บนฐานภายใต้การมีอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองบนขอบเขตหรืออาณาบริเวณเชิงพื้นที่ของประชากร มีแบบแผนที่แสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางวัฒนธรรม เกิดการผสมผสานกลมกลืนให้มีแนวคิดร่วมในการเป็นสมาชิกของหน่วยหรือชุมชนทางการเมือง มีความผูกพันในเชิงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ภาษา ศาสนา และประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกัน การจะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงดังกล่าวจึงมุ่งเน้นการป้องกันรัฐชาติจากรุกรานจากภายนอก การเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่โลกอำนาจอธิปไตยในการบริหารปกครอง และการพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงทางด้านการทหาร จึงเป็นสิ่งที่นานารัฐพึงกระทำเพื่อความมั่นคงแห่งชาติของตน กระทั่งมนุษย์ในฐานะประชาชนพลเมืองของรัฐทั้งหลายถูกลดทอนคุณค่าให้กลายเป็นเพียงองค์ประกอบ และ/หรือเครื่องมือในการต่อรองและสร้างเสริมความแข็งแกร่งมั่นคงของชาติให้เข้มแข็ง ในขณะที่ให้รัฐเป็นศูนย์ของอำนาจ

(state centric) และความมั่นคง ดัง Hans J. Morgenthau ได้ให้นิยามเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติเอาไว้ว่า การที่รัฐหนึ่งดำเนินนโยบายใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปกป้องอธิปไตย ครอบครองเมือง เศรษฐกิจ ศาสนา ภาษา เชื้อชาติของตนจากการรุกรานของชาติอื่น รัฐต่าง ๆ อาจดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ทั้งร่วมมือ แข่งขัน ถ่วงดุลหรือเป็นพันธมิตรช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อให้บรรลุผลจูงหมายโดยการมองว่า รัฐจะดำเนินนโยบายระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญและแต่ละรัฐจะทำทุกวิถีทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน

ทั้งนี้ นิยามของความมั่นคงเช่นนี้ถูกวิจารณ์ว่าเป็นความหมายของความมั่นคงที่ค่อนข้างแคบและไม่ครอบคลุม โดยเฉพาะภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน และต่อมา หลังจากสงครามเย็นเริ่มคลี่คลาย การสร้างความมั่นคงให้เกิดแก่นุชโยในฐานะพลเมืองของรัฐและพลเมืองของโลก ก็เริ่มถือกำเนิดและถูกให้ความสำคัญในระดับระหว่างประเทศขึ้นมา ขณะที่ภายใต้สำนักโคเปนเฮเกน (The Copenhagen School) โดย Buzan, Waever and Wilde (1998) ได้เสนอแนวการศึกษาด้านความมั่นคง ซึ่ง นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ความมั่นคงในรูปแบบใหม่ว่าควรมีการระบุประเด็นที่ควรถูกกำหนดให้เป็นประเด็น ความมั่นคง (Securitization) หรือกำหนดว่าไม่ใช่ประเด็นความมั่นคง (De-securitization) โดยได้มีการอธิบายถึง ความมั่นคงระหว่างประเทศว่ามีความหมายเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย (Survival) ในความหมายที่ กว้างขวางมากขึ้น จากเดิมที่เน้นเฉพาะมิติทางการทหาร ซึ่งเป็นแนวคิดที่คับแคบในการมองความมั่นคง เพราะ แท้จริงแล้วความมั่นคงยังมีอีกหลากหลายมิติ ได้แก่ ความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง ทางสังคม ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม อีกทั้งภัยคุกคามหรือความเปราะบางที่จะ นำไปสู่การเกิดขึ้นของภัยคุกคามสามารถเกิดขึ้นได้ทุกพื้นที่ ทั้งในมิติทางการทหารและไม่ใช่มิติทางการทหาร การ จะถือว่าภัยนั้น ๆ เป็นประเด็นความมั่นคง (Security issue) ก็ต่อเมื่อถูกนำเสนอว่าเป็นภัยต่อความปลอดภัย (Existential threat) หรือต่อสิ่งที่ถูกคุกคามและจำเป็นต้องได้รับการปกป้อง (Referent objects) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะ ถูกกำหนดโดยผู้แสดงบทบาทที่ชี้ความสำคัญของความมั่นคง (Securitizing actor) กล่าวคือ การกำหนดให้เป็น ประเด็นความมั่นคง (Securitization) จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้แสดงที่มีบทบาทในการชี้ความสำคัญของประเด็นความ มั่นคง ได้กำหนดและโน้มน้าวให้ผู้กำหนดนโยบายความมั่นคงทั้งพลเรือน ทหาร และประชาชน ตระหนักถึง ความสำคัญของภัยคุกคามหรือความเปราะบางจากประเด็นความมั่นคงดังกล่าว และสามารถชักจูงให้ผู้กำหนด นโยบายตัดสินใจออกจากการดำเนินการทางเมืองตามปกติมาสู่การรับรองมาตรการฉุกเฉินหรือมาตรการพิเศษเพื่อ ตอบสนองต่อภัยคุกคามนั้น โดยประเด็นในการพิจารณาเพื่อเปรียบเทียบภัยคุกคามทั้ง 2 รูปแบบ มีทั้งสิ้น 5 ประการ ดังนี้

- 1) ที่มาของภัยคุกคาม แนวคิดความมั่นคงรูปแบบเดิม มองว่า ภัยคุกคามมาจากตัวแสดงที่เป็นรัฐ ให้ความสำคัญกับภัยคุกคามจากภายนอกด้วยกำลังทางทหารจากรัฐอื่น ๆ อาจจะเป็นรัฐเพื่อนบ้าน หรือรัฐ มหาอำนาจ ด้วยสาเหตุหนึ่ง ๆ แต่แนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่จะให้ความสำคัญกับภัยคุกคามทั้งจากภายใน

และภายนอก ทั้งจากตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ ซึ่งรวมทั้งภัยคุกคามต่อประชาชนที่กระทบความมั่นคงของปัจเจกบุคคลด้วย

2) ลักษณะของภัยคุกคาม แต่เดิมการศึกษาด้านความมั่นคงและภัยคุกคามต่อความมั่นคงจะให้ความสนใจเฉพาะภัยคุกคามจากมิติทางการทหาร แต่ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ครอบคลุมทั้งมิติทางการทหาร เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมเรียกว่า ภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional threats) ซึ่งได้แก่ ขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ข้ามชาติ ตลอดจนปัญหาสภาพแวดล้อม เสื่อมโทรม และภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

3) การตอบสนองต่อภัยคุกคาม ความมั่นคงในรูปแบบเดิมนำมาซึ่งการตอบสนองด้วยกำลังต่อภัยคุกคามทางการทหาร อาจเป็นการพัฒนาศักยภาพของกองกำลังทหาร การพัฒนาขีดความสามารถของอาวุธยุทโธปกรณ์ หรือการแสวงหาพันธมิตรทางทหาร และเมื่อลักษณะของภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งการแก้ไขและการตอบสนองก็ย่อมเปลี่ยนแปลงเช่นกัน จากการใช้กำลังทางทหารต่อสู้กันมาสู่มิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เช่น การสร้างความร่วมมือ การสร้างเสริมสมรรถนะทางสังคมของรัฐ เป็นต้น

4) ผู้รับผิดชอบ แนวคิดความมั่นคงรูปแบบเดิมนับบทบาทของรัฐในการเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ แต่แนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของรัฐ เพราะภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นปัญหาาร่วมกันของมนุษยชาติ มิใช่ของรัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐต่าง ๆ จึงต้องร่วมมือกันในกรอบพหุภาคีให้มากขึ้นทั้งในกรอบความร่วมมือระดับโลกและระดับภูมิภาค

5) คุณค่าที่สำคัญ แนวคิดความมั่นคงรูปแบบเดิมนำมาซึ่งการปกป้องเอกราชของรัฐ บูรณภาพแห่งดินแดน และประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับรัฐเป็นอันดับแรก แต่แนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่เน้นที่ระดับปัจเจกบุคคลและระดับประชาคมโลก เช่น สิทธิเสรีภาพและความต้องการของมนุษย์ ตลอดจนการกินดีอยู่ดี และดำรงชีวิตโดยปราศจากภัยคุกคามข้ามชาติต่าง ๆ

ประชาคมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น หลังความขัดแย้งหรือสงครามระหว่างรัฐในมิติทางการทหารคลี่คลายตัวลงไป จึงปรากฏความพยายามขยายขอบเขตนิยามคำว่า “ความมั่นคง” เพื่อให้ครอบคลุมถึงภัยคุกคามที่ไม่มีกองกำลังทางการทหารเข้ามาเกี่ยวข้อง การให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลในฐานะศูนย์กลางของประเด็นความมั่นคงเริ่มเจริญงอกงามขึ้นมา เห็นได้จากการประชุมแบบไต่ถามกลมเหนียว-ใต้ทางด้าน “เศรษฐกิจของสันติภาพ” (Economics of Peace) ใน ค.ศ. 1990 ที่มีการพูดถึงและได้เคลื่อนประเด็นจากความวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงทางการทหาร มาสู่การขยายประเด็นไปที่ความมั่นคงรอบด้านที่ครอบคลุมมิติของความมั่นคงของปัจเจกจากความรุนแรงทางสังคม ความล้มเหลวทางด้านเศรษฐกิจ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม กล่าวได้ว่ามีการให้ความหมายความมั่นคงกว้างขึ้น จากเดิมที่เน้นเฉพาะมิติทางการทหาร ซึ่งเป็นแนวคิดที่คับแคบในการมองความมั่นคง เพราะแท้จริงแล้วความมั่นคงยังมีอีกหลากหลายมิติทั้งทาง เศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมือง และทางสิ่งแวดล้อม

ความมั่นคงรูปแบบใหม่เป็นประเด็นมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของมนุษย์ (Human security) และเป็นความท้าทายต่อความมั่นคงที่เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นหรือระดับระหว่างประเทศ เมื่อเกิดขึ้นแล้วมีลักษณะเป็นภัยคุกคามที่มีผลกระทบข้ามพรมแดน (Transnational threat) ภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ไม่ใช่ภัยคุกคามทางการทหาร อันมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งและสงครามระหว่างรัฐ แต่อาจเป็นภัยคุกคามที่รัฐกระทำต่อประชาชนของตนเอง หรือการกระทำของกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งความเสียหายจากภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-traditional threat) มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียและนำมาซึ่งหายนะมากกว่าภัยคุกคามในรูปแบบเดิม (Traditional threat) อย่างมีนัยสำคัญ (Mely Caballero Anthony et al.,2013)

ดังนั้นแนวคิดที่ว่าด้วยความมั่นคงรูปแบบใหม่จึงเชื่อมโยงกับแนวคิดความมั่นคงมนุษย์ที่มีพื้นฐานความคิดในการให้ความสำคัญแก่ปัจเจกบุคคล (Individual) ในฐานะเป้าหมายสำคัญของการเสริมสร้างความมั่นคง จากในอดีตที่เป้าหมายของความมั่นคงให้ความสำคัญกับรัฐชาติเท่านั้น ทำให้ความมั่นคงเน้นไปที่การปกป้องอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน หรือการเพิ่มพูนอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐเพื่อให้รัฐมั่นคง แต่การที่รัฐมั่นคงไม่ได้หมายความว่าถึง ความมั่นคงของปัจเจกบุคคลหรือความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงของมนุษย์ จากรายงานการพัฒนาคน ค.ศ. 1994 ได้ริเริ่มการนำเสนอแนวคิดว่าด้วยการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ต่อมาหลังการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2000 ต้องการผลักดันเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals) หรือ MDGs ที่มีภารกิจถึงปัญหาทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งปัญหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตประจำวัน ความอดอยากหิวโหย ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ภัยธรรมชาติ เป็นต้น ซึ่งภัยคุกคามต่อความมั่นคงมนุษย์มิได้มาจากภายนอกประเทศหรือมาจากกำลังทางการทหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีที่มาจากภายในและภายนอกรัฐ และมีหลากหลายมิติ ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งความมั่นคงแห่งมนุษย์มี 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) เป็นความปลอดภัยจากภัยคุกคามเรื้อรัง ได้แก่ ความหิวโหย การกดขี่ ไร้อภัยไข้เจ็บ และ 2) เป็นการปกป้องจากผลกระทบที่ฉับพลันและเจ็บปวดต่อวิถีการดำรงชีวิตประจำวัน (United Nations Development Program, 1995, อ้างถึงใน จุลชีพ ชินวรรโณ, 2557) ยกตัวอย่างเช่น การเผชิญกับเหตุภัยพิบัติ เป็นต้น

ความมั่นคงของมนุษย์ คือ ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ซึ่งหมายรวมถึงทั้งความมั่นคงปลอดภัยทางกายภาพ ความกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจ และสังคม การยอมรับนับถือในศักดิ์ศรี และปกป้องสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงแห่งมนุษย์จึงมีองค์ประกอบ 3 ประการ ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระจากความหวาดกลัว (Freedom from fear) 2) ความเป็นอิสระจากความต้องการ (Freedom from want) และ 3) ความเป็นอิสระที่จะบรรลุศักยภาพของตน (Freedom to achieve one's potential) ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2011 อามิตาฟ อจารย์ยา (Amitav Acharya) ได้ให้คำอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ไว้ โดยประกอบไปด้วยปัจจัย 4 ประการ ได้แก่ 1) การพัฒนาคน (Human development) มิใช่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic development)

แต่เพียงอย่างเดียว 2) พัฒนาการของความขัดแย้งภายในสังคมและภายในประเทศมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น และ 3) อิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่ย่ำแย่จะก่อให้เกิดภัยพิบัติร้ายแรง และ 4) การให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนและการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลักการที่สำคัญ (Acharya, 2011)

จากการศึกษาแนวคิดความมั่นคงรูปแบบใหม่ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบันประเด็นความมั่นคงของโลกไม่ได้ครอบคลุมเพียงแค่ว่าเฉพาะประเด็นความมั่นคงในรูปแบบเดิม ซึ่งให้ความสำคัญกับมิติทางการทหารและอำนาจอธิปไตย แต่ยังมีประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทางการทหาร เช่น การก่อการร้ายข้ามชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ โรคระบาด และภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่มักเป็นประเด็นข้ามชาติ (Transnational issue) เกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในและภายนอกรัฐ และจากผู้แสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อมนุษยชาติทั่วโลกทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งมนุษย์หรือความมั่นคงของปัจเจกบุคคล ที่ต้องการดำรงชีวิตโดยปราศจากภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิต ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงมุ่งหาวิธีแก้ไขปัญหาเพื่อให้เท่าทันต่อสถานการณ์และปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องมาจากการตระหนักรู้ถึงความสำคัญของภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ ซึ่งนอกจากจะมีการพัฒนาการบริหารจัดการด้านความมั่นคงภายในประเทศแล้ว ประเทศต่าง ๆ ยังต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการและตอบสนองต่อภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ เนื่องจากผลกระทบและความรุนแรงที่เกิดขึ้นมีลักษณะข้ามพรมแดนของรัฐชาติ และประเทศหนึ่ง ๆ ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยลำพัง โดยเป้าหมายของการดำเนินความร่วมมือก็เพื่อการธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของมนุษย์ผ่านหลักการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศทั่วโลก (สุวิษญา จันทรปิฎก, 2560)

ภัยพิบัติในฐานะภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ความปลอดภัย และยับยั้งการพัฒนาของมนุษย์ทั้งในระดับประเทศชาติ ภูมิภาค และระดับโลก ส่งผลกระทบในเชิงลบข้ามขอบเขตพรมแดนของรัฐชาติและสร้างความเสียหายเป็นวงกว้าง ภัยพิบัติจึงได้รับการยอมรับอย่างทั่วกันในประชาคมระหว่างประเทศให้เป็นประเด็นความมั่นคงโดยผู้กำหนดนโยบายและนักวิชาการด้านความมั่นคงศึกษาทั่วโลก และถือเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงต้องดำเนินการในการเสริมสร้างความมั่นคงภายในประเทศ ตลอดจนสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค เพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในการปกป้องความมั่นคงแห่งมนุษย์ ซึ่งเป็นการรักษาและปกป้องคุณค่าที่สำคัญของรัฐและความมั่นคงของมนุษย์ให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มาจากเหตุภัยพิบัติ

## 2.1.5 การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการทุกภัยพิบัติ

### 2.1.5.1 การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) เป็นแนวคิดที่มีรากฐานจากแนวคิดคิดสายมนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism) โดยมีความเชื่อพื้นฐานที่ว่า “ความมั่นคงมนุษย์” มีจุดเน้นอยู่ที่การมุ่งทำให้เกิดชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและคุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับการสนองต่อความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งแนวคิดด้านภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติเป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคงมนุษย์ ส่งผลให้ภัยพิบัติกลายเป็นหนึ่งในวาระสำคัญของความมั่นคงที่ถูกนิยามให้ครอบคลุมถึงความมั่นคงของมวลมนุษยชาติในฐานะเป็นปัญหาและภัยคุกคามสำคัญ จึงทำให้หลักการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในฐานะการให้ความช่วยเหลือและการดำเนินการที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือชีวิต บรรเทาความเจ็บปวดและเดือดร้อน และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งในระหว่างที่ประสบภัยและภายหลังจากที่ประสบภัย ตลอดจนการเสริมสร้างการเตรียมความพร้อมเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

ภัยพิบัติ และหลักการมนุษยธรรมนิยมมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน มนุษยธรรมนิยม (Humanitarianism) ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า มนุษย์ทุกคนสมควรที่จะได้รับการเคารพและการให้เกียรติ และสมควรที่จะได้รับการปฏิบัติดังเช่นนั้นสืบไป ซึ่งเป็นหลักการที่ตรงข้ามกันกับแนวคิดการแบ่งเขาแบ่งเรา ที่เป็นพื้นฐานทางความคิดในการแบ่งแยกมนุษย์ออกเป็นเผ่าพันธุ์ หรือแนวคิดชาตินิยมแบบอิงชาติพันธุ์ โดยมนุษยธรรมนิยมไม่เห็นด้วยกับการเอามนุษย์ลงเป็นทาส ความรุนแรงต่อสิทธิมนุษยชน และการแบ่งแยกมนุษย์จากสีผิว ศาสนา เชื้อชาติ หรือถิ่นกำเนิด แต่กลับให้ความสำคัญกับการปกป้องไว้ซึ่งชีวิตของมนุษย์ให้เกิดความมั่นคงและปลอดภัย บรรเทาความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน และส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งผลกระทบของภัยพิบัติทั้งหลายล้วนส่งผลต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ท่ามกลางเหตุการณ์ภัยพิบัติทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติจากการกระทำของมนุษย์ส่งผลให้เกิดเป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์และขวางกั้นการส่งเสริมศักดิ์ศรีของมนุษย์ การรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของมนุษย์ตามมนุษยธรรมนิยมจึงต้องอาศัยการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยและบรรเทาทุกข์ รวมถึงการปกป้องไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของมนุษย์จากเหตุการณ์ภัยพิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance and Disaster Relief) จึงถือเป็นประเด็นสำคัญของสังคมระหว่างประเทศ นานาประเทศต่างแสดงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในสภาวะภัยพิบัติอย่างไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงบทบาทความรับผิดชอบของประเทศมหาอำนาจต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ถือเป็นภารกิจสำคัญที่พึงปฏิบัติ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมนอกจากจะเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือในสถานะฉุกเฉินแล้ว ยังรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศที่ให้ความสนใจกับการบริหารจัดการและการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ ทั้งกระบวนการก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และ

หลังเกิดภัย การเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในด้านมนุษยธรรมนั้นถือเป็นมาตรการทางการทูตและเป็นวิธีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ทำให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือเกิดความ รู้สึกไว้วางใจมากขึ้น และ ยังเสริมสร้างภาพลักษณ์เชิงสร้างสรรค์ของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในสายตาโลกให้เป็นไปในทิศทางบวกมากขึ้นอีกด้วย

นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาจถูกขยายผลและนำไปสู่การที่ประชาคมโลกรวมถึงองค์การระหว่างประเทศทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาคเข้าดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยใช้หลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) และหลักความรับผิดชอบเพื่อปกป้อง (Responsibility to Protect) หรือหลักการ R2P ที่แตกต่างไปจากนัยยะของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมโดยปกติ ซึ่งต้องท้าวความถึงหลักการไม่แทรกแซง (the principle of Non-Interference) ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ และกฎบัตรสหประชาชาติ (รวมถึงกฎบัตรอาเซียนด้วย) ดังนั้น การปกป้องไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดนของรัฐเป็นหลักการที่ประชาคมระหว่างประเทศยึดถือร่วมกันตั้งแต่หลังการสิ้นสุดของสงครามสามสิบปี กระนั้น การกระทำความรุนแรงต่อมนุษยชาติ สงคราม และการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ยังปรากฏอยู่ในหลายภูมิภาคทั่วโลกแม้ว่าจะมีกลไกระหว่างประเทศที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับสากลอย่างสหประชาชาติถือกำเนิดขึ้นมา และมีโครงสร้างตลอดจนกลไกภายใต้สหประชาชาติที่ดำเนินการกิจเพื่อการให้ความช่วยเหลือและปกป้องชีวิตและสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลกแต่ก็ยังคงมีการละเมิดหลักมนุษยธรรมอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ อาทิ โซมาเลีย รวันดา โคโซโว ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น ซึ่งประเทศในโลกตะวันตกมีความพยายามสถาปนา “การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม” มาสู่การปฏิบัติและมีการเข้าแทรกแซงจริงในวิกฤตการณ์ทางมนุษยธรรมในโคโซโวโดยสหรัฐอเมริกาและองค์กรสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization) หรือนาโต้ (NATO) แต่ก็เกิดความไม่ลงรอยและไม่พ้องต้องกันเป็นวงกว้างในประชาคมระหว่างประเทศต่อการตัดสินใจแทรกแซงด้วยวิธีการทหารดังกล่าว เนื่องจากขอบเขตค่านิยม ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนมาตรฐานและมาตรการในการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ไม่ (ควร) สามารถที่จะละเมิดได้ตามหลักการไม่แทรกแซงมีความลึกลับและยังเป็นที่ยกเถียงในเวทีระหว่างประเทศ จึงทำให้ตั้งแต่ปี 2001 เป็นต้นมา นำมาสู่ความพยายามของบรรดารัฐสมาชิกสหประชาชาติในการพัฒนาหลักการและสร้างความชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ใน “การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม” ให้มีขอบข่ายการดำเนินการเป็นไปเพื่อ “การปกป้อง” ด้วยหลักความรับผิดชอบต่อมนุษยชาติจากวิกฤติทางมนุษยธรรมทั้งหลายที่มากกว่าการแทรกแซงทางการทหาร

หลักการรับผิดชอบเพื่อปกป้องที่ถือกำเนิดขึ้นส่งผลให้เกิดการปรับกระบวนการที่ศรัทธาอธิบายต่อคำว่า “อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ” ในประชาคมระหว่างประเทศว่า มิได้หมายความว่า “อำนาจ” สูงสุดในการปกครองรัฐที่รัฐอธิปไตยพึงเคารพซึ่งกันและกันแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังหมายรวมถึง “ความรับผิดชอบ” ของบรรดารัฐต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในการนี้เอง ประชาคมระหว่างประเทศจึงเป็น “ผู้รับผิดชอบ” ร่วมกันใน

การปกป้องชีวิตของประชาชนจากวิกฤติทางมนุษยธรรมทั้งหลาย โดยมีกลไกในการตัดสินใจ คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (ซินินท์ทึรา ณ ถลาง, 2565) ซึ่งหลักการรับผิดชอบเพื่อปกป้องที่มุ่งเน้นความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนนี้ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ความรับผิดชอบในการป้องกัน (Responsibility to Prevent) ความรับผิดชอบในการตอบโต้ (Responsibility to React) และความรับผิดชอบในการฟื้นฟู (Responsibility to Rebuilt) และโดยหลักการแล้ว หลักความรับผิดชอบเพื่อปกป้อง ที่ได้รับการยอมรับจาก World Summit Outcome Document ใน ค.ศ. 2005 คือหลักการที่รัฐต่าง ๆ รวมถึงสังคมระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบเพื่อปกป้องประชาชนของรัฐให้รอดพ้นจากภัยคุกคาม 4 ประเภท ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) สงครามอาชญากรรม (War Crimes) อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crimes against Humanity) และการล้างหรือการกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic Cleansing) ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามหลัก R2P เพื่อยับยั้งวิกฤติทางมนุษยธรรมที่ครอบคลุมภัยคุกคามต่อมนุษยชาติทั้ง 4 ประการที่ผ่านมาก็ยังประสบกับข้อจำกัดจากประเด็นที่ตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยกล่าวอ้างเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่ในขณะเดียวกัน นักวิชาการและนักปฏิบัติได้มีการกล่าวถึงและถกเถียงกันมากขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศถึงความชอบธรรมในความพยายามปรับใช้หลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมตลอดจนหลักความรับผิดชอบเพื่อปกป้องเพื่อทำให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศอันเนื่องมาจากเหตุภัยพิบัติครั้งรุนแรง และการเข้าแทรกแซงหรือความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศที่มีต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

### 2.1.5.2 การทูตภัยพิบัติ

การทูตภัยพิบัติ เป็นแนวความคิดในการดำเนินการทางการทูตเชิงประเด็นที่มีสมมติฐานตั้งต้นสำคัญที่ว่า ภัยพิบัติสามารถเสริมสร้างให้เกิดความร่วมมือและการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ การทูตภัยพิบัติถูกให้ความสำคัญมากขึ้นในยุคสมัยที่ภัยคุกคามต่อมั่นคงรูปแบบใหม่ ความมั่นคงมนุษย์ และเหตุผลด้านมนุษยธรรมมีนัยสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภัยคุกคามต่อความมั่นคงแบบดั้งเดิม ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงหันมาให้ความสนใจการทูตภัยพิบัติมากขึ้นทั้งกรอบความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคี นอกจากนี้ การทูตภัยพิบัติเป็นการดำเนินการทางการทูตในเชิงสร้างสรรค์และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของรัฐในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งสำหรับประเทศมหาอำนาจหลายประเทศ การทูตภัยพิบัติถือเป็นการใช้อำนาจอย่างอ่อน (Soft power) ในการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น จีน หลังจากมีการปรับโครงสร้างของหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตั้งแต่ ค.ศ. 2018 ได้แก่ การจัดตั้งกระทรวงบริหารจัดการเหตุฉุกเฉิน และหน่วยประสานงานการพัฒนาระหว่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานด้านการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ จนปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติได้กลายเป็นส่วนหนึ่งในดำเนินการทางการทูตของจีน ด้วยความพยายามสร้างบทบาทสำคัญระดับโลก โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จีนให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้และดำเนินมาตรการทางการทูตด้านภัยพิบัติและขยาย



ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านงานด้านการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติเพื่อลดความหวาดระแวงและสร้างภาพลักษณ์เชิงบวก โดยจีนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการจัดการภัยพิบัติภายใต้ความร่วมมือด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่

ขณะที่ญี่ปุ่นก็แสดงบทบาทนำด้านการบริหารจัดการและการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติด้วยศักยภาพที่ถึงพร้อมทั้งศักยภาพทางเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ด้วยแนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ที่มีจุดเน้นในการให้ความสำคัญด้านมนุษยธรรมเป็นสำคัญ ส่งผลให้ประเด็นเรื่องภัยพิบัติทางธรรมชาติได้กลายมาเป็นการดำเนินการทางการทูตภัยพิบัติที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในปัจจุบัน ญี่ปุ่นใช้ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่มีอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติแก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งหมายรวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ซึ่งการบรรเทาและการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นประเด็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญของญี่ปุ่นที่มีต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันประกอบด้วยมิติเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง โดยการบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติได้เข้ามาเป็นวาระที่สำคัญในมิติด้านสิ่งแวดล้อมที่ญี่ปุ่นพยายามแสดงบทบาทของการมีธรรมาภิบาลที่ดีต่อการดำเนินนโยบายเพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมากกว่าการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในภูมิภาค (พรรณวดี ชัยกิจ , 2559) ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมนี้ยังประโยชน์ร่วมกันให้แก่ทั้งญี่ปุ่นและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในหลาย ๆ มิติ

หากมาพิจารณาบทบาทของทหารและกองทัพของประเทศในอาเซียนนั้น แต่เดิมเป็นไปเพื่อการปกป้องและส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งครอบคลุมมิติของประเด็นความมั่นคงในรูปแบบเดิมที่ว่าด้วยความมั่นคงของตัวแสดงที่เป็นรัฐ ดังนั้น ทหารและความร่วมมือทางการทหารจึงมีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การปกป้องและป้องกันประเทศจากการถูกรุกรานจากประเทศอื่น รักษาอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน ตลอดจนการป้องปราม (Deterrence) เพื่อสกัดกั้นไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามคิดใช้กำลังหรือก่อสงครามเพื่อการแก้ไขความขัดแย้ง หรือการสาธิตอำนาจ (Demonstration) ซึ่งเป็นการแสดงอำนาจให้อีกฝ่ายเกรงกลัว เป็นต้น โดยมียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่เหมาะสมต่อการตอบโต้ความขัดแย้งในรูปแบบต่างๆ (จุลชีพ ชินวรรโณ, 2557) แต่ในปัจจุบัน นอกจากความร่วมมือของทหารในประชาคมโลกที่มีการปรับบทบาทให้สอดคล้องและสนองตอบต่อความท้าทายของประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security) และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ทหารและกองทัพของนานาประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนต่างต้องปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทครั้งใหญ่ เพื่อการรับมือกับประเด็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่และการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขประเด็นความมั่นคงในรูปแบบเดิม ซึ่งประเด็นด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นหนึ่งในภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

ทั้งนี้ กิจกรรมในการบริหารจัดการ การให้ความช่วยเหลือ และการบรรเทาภัยพิบัติ เป็นประเด็นด้านความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งอาศัยกลไกการขับเคลื่อนและการบริหารจัดการโดยภาคส่วนพลเรือนเป็นหลัก

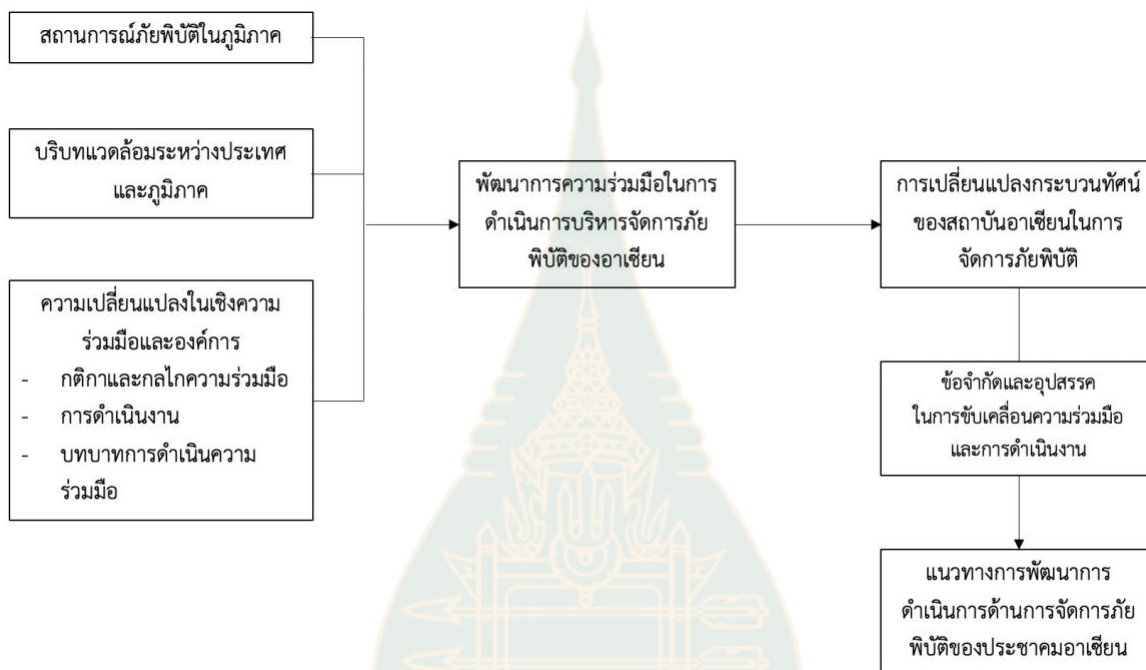
(Civilian-led) หากแต่ลักษณะพิเศษของภัยพิบัติที่มีสาเหตุได้จากปัจจัยที่หลากหลาย เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน และเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะเป็นสถานการณ์ที่เต็มไปด้วยความโกลาหล ซึ่งอาจเกิดภัยแทรกซ้อนต่อเนื่องตามมาได้ตลอด ผนวกกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรและบุคลากรของภาคส่วนพลเรือน เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่องานด้านการจัดการภัยพิบัติ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนทหารที่มีความพร้อมในด้านการปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในกิจกรรมต่างๆ ด้านการจัดการภัยพิบัติของพลเรือน อาทิ ฝ่ายทหารได้มีการจัดทำมาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติ (SOP) ระหว่างกองทัพอาเซียนขึ้น โดยเริ่มต้นจาก กองทัพอากาศอาเซียน ซึ่งระบุถึงแนวทางการปฏิบัติงาน การระดมทรัพยากร และการใช้ขีดความสามารถของ กองทัพอากาศอาเซียน ตลอดจนการฝึกซ้อมระหว่างกองทัพอากาศอาเซียน อีกทั้งมีการจัดตั้ง ASEAN Militaries Ready Group ขึ้น ซึ่งกองทัพบกและกองทัพอากาศที่มีการฝึกซ้อมร่วมกันเป็นประจำทุกปี จะดำเนินการจัดทำ มาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติ (SOP) ขึ้นเช่นกัน เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีเพื่อความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และสร้าง ความยินยอมพร้อมใจในการประสานความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายพลเรือนและทหาร และระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียน

ในการนี้ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความมั่นคงรูปแบบใหม่ ความร่วมมือระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการทูตภัยพิบัติจะเป็นแนวคิดและ หลักการสำคัญสำหรับการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการดำเนินความร่วมมือของประชาคมอาเซียนด้านการ บริหารจัดการภัยพิบัติว่าควรดำเนินความร่วมมือในระดับประชาคมด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติไปในทิศทางใด ได้บ้าง

## 2.2 กรอบการศึกษาวิจัย

กรอบการศึกษาของโครงการวิจัยนี้ สำหรับการศึกษาการดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน จะทำการศึกษาวิเคราะห์ผ่านกติกาและกลไกความร่วมมือการบริหารจัดการภัยพิบัติ รวมถึงการดำเนินงานด้าน การบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนที่ผ่านมา ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์บทบาทการดำเนินความร่วมมือของ อาเซียนในด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วยการศึกษากรณีศึกษาที่เป็นภัยพิบัติครั้งใหญ่และมีความเด่นชัดของ ความร่วมมือในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาทิ ธรณีพิบัติภัยสึนามิ พายุไซโคลน นาร์กิส เพื่อให้ได้มาซึ่งกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ด้วยแนวคิดและ ทฤษฎีการบริหารจัดการภัยพิบัติ ความมั่นคงรูปแบบใหม่และความร่วมมือระหว่างประเทศ จากนั้น ผู้วิจัยจะ ทำการศึกษาการเปลี่ยนผ่านของกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน โดยจะทำการวิเคราะห์ปัจจัย ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ ผ่านแนวทางการศึกษาแบบ Path Dependency ผนวกกับการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่อาจเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ หาปัจจัยการเปลี่ยนผ่านเชิงสถาบันดังกล่าว และในท้ายที่สุด จะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการ

ดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนในปัจจุบัน ผ่านการเรียนรู้อดีต พัฒนาการเชิงสถาบัน ปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ซึ่งการเสนอแนะแนวทางการพัฒนาความร่วมมือและการดำเนินการนี้ จะวางอยู่บนฐานคิดและทฤษฎีที่หลากหลาย ทั้งแนวคิดการบริหารจัดการความเสี่ยงและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการทูตภัยพิบัติ



ภาพที่ 2.2 กรอบการศึกษาวิจัย, โดย ผู้วิจัย.

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีการวิจัย

โครงการวิจัย “การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์การบริหารจัดการภัยพิบัติในการดำเนินความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน” นี้ เป็นงานวิจัยที่มุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อขยายองค์ความรู้เดิมและเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษากระบวนการทัศน์และการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนผ่านกติกากลไก การดำเนินงาน และบทบาทการดำเนินความร่วมมือผ่านกรณีศึกษาในการบริหารจัดการภัยพิบัติตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน และศึกษาหาปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ตลอดจนนโยบายความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางเพื่อการพัฒนาการดำเนินการความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาคมอาเซียน ผลการวิจัยหรือความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการดำเนินการวิจัย โดยใช้การศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้เชิงวิชาการและได้มาซึ่งข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียน

#### 3.1 เครื่องมือการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการและเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลตามแนวทางของระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จากนั้นทำการวิเคราะห์ผ่านปัจจัยที่ได้จากการสังเคราะห์บททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องออกมาเป็นกรอบการศึกษา ซึ่งเป็นการมุ่งศึกษาและอธิบายประเด็นนี้ในเชิงลึกเพื่อแสวงหาเหตุผลในการตอบคำถามวิจัย ดังนั้นระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจึงเหมาะสมอย่างยิ่งในการได้มาซึ่งคำตอบของงานวิจัยในครั้งนี้

##### 3.1.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลและค้นคว้าเชิงเอกสารภายใต้วิธีการหรือเครื่องมือการวิจัยแบบการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก ซึ่งข้อมูลที่ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามเครื่องมือดังกล่าวข้างต้น โดยส่วนใหญ่เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) คือ ข้อมูลที่ผู้วิจัยไม่ได้เป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลเอง แต่เป็นข้อมูลที่มีการจัดทำ

และ/หรือมีการเก็บรวบรวมไว้อยู่แล้ว อันได้แก่ ความตกลง กฎหมาย กติกา ตำรา บทความวิจัย บทความวิชาการ และวรรณกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสาร ผู้วิจัยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกติกากลไก และดำเนินงานการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน อาทิ

- แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ได้บรรจุถึงความสำคัญของการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ
- แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) เป็นแผนที่ถึงการจัดวางบทบาทของฝ่ายทหารในการสนับสนุนงานด้านการจัดการภัยพิบัติ
- วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน พ.ศ. 2568 (ASEAN Community 2025) ที่ชี้ถึงความพยายามยกระดับความร่วมมือเพื่อพัฒนาภูมิภาคและขีดความสามารถให้อาเซียนมีภูมิคุ้มกันต่อภัยพิบัติ
- ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) หรือ AADMER เป็นธรรมนูญการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน
- มาตรการระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (SASOP) ที่ให้ข้อมูลและเป็นระเบียบมาตรฐานขั้นตอนเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียน
- แผนการตอบโต้ภัยพิบัติร่วมของอาเซียน (ASEAN Joint Disaster Response Plan) หรือ AJDRP เป็นกรอบการปฏิบัติร่วมกันในการระดมสรรพกำลังเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติร่วมกัน ซึ่งบอกถึงตำแหน่งแห่งที่ของการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ
- การดำเนินงานด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management) หรือ ACDM ในฐานะคณะกรรมการฝ่ายพลเรือน ในการขับเคลื่อนหลักของประชาคมอาเซียนในการดำเนินความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ

นอกจากนี้ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของอาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ และเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของอาเซียนในการบริหารจัดการภัยพิบัติจากกรณีศึกษาที่มีความสำคัญและมีความเด่นชัดในบทบาทการบริหารจัดการของอาเซียนที่ผ่านมา อาทิ ธรณีพิบัติภัยสึนามิ พายุ