

ความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้านการทหารของอาเซียน ในการให้
ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ

Cooperation in the Use of ASEAN Military Assets and Capacities
in Humanitarian Assistance and Disaster Relief

สันหนัฐ จักรภัทรวงศ์* กীরติวรรณ กัลยาณมิตร** วิจิตรา ศรีสอน***

Sunhanat Jakkapattarawong, Keratiwan Kalayanamitra, Wijittra Srison

Received: February 10, 2020 Revised: February 29, 2020 Accepted: February 29, 2020

บทคัดย่อ (Abstract)

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคงหลังยุคสงครามเย็นยุติลงในปี ค.ศ. 1991 ความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับภูมิภาคแตกต่างไปจากรูปแบบความมั่นคงแบบเดิม ปัจจุบันอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security หรือ NTS) เช่น ยาเสพติด การค้ามนุษย์ โรคระบาด ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะปัญหาภัยพิบัติที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและผลกระทบของมนุษย์ จึงมีการนำเอาศักยภาพด้านการทหารของอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ หลายปีที่ผ่านมาแม้อาเซียนจะมีข้อตกลงความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ปรากฏผลมากนัก เนื่องจากอาเซียนขาดความสามารถในการจัดการ เพราะขาดทั้งความรู้ กำลังคน และกำลังทรัพย์ ทำให้ความร่วมมือในการจัดการกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ของอาเซียนดูเหมือนไม่มีความคืบหน้าอย่างที่ควรจะเป็น กลายเป็นหนึ่งในปัญหาที่อาเซียนต้องพัฒนาแนวทางในการ

* วิทยาลัยนวัตกรรมและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University.

** วิทยาลัยนวัตกรรมและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University.

*** วิทยาลัยนวัตกรรมและการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Innovation and Management, Suan Sunandha Rajabhat University.

ร่วมมือในการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้านการทหารของอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ

คำสำคัญ (Keywords): การทหารอาเซียน, ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม, การบรรเทาภัยพิบัติ

Abstract

International cooperation on security after the Cold War ended in 1991. Regional security cooperation is different from the traditional security model. Nowadays, ASEAN faces a new type of security problem. (Non-Traditional Security or NTS) such as drugs, human trafficking, epidemics, migrant workers. Especially the problem of disaster which is increasing in intensity both natural and human disasters. Therefore, bringing the military potential of ASEAN in providing humanitarian assistance and disasters. In the past several years, although ASEAN has agreed to cooperate in disaster management, but in practice it does not appear to have much effect. As ASEAN lacks management capability because they lack knowledge Manpower and wealth as a result, cooperation in managing new forms of security in ASEAN seems to have no progress as it should be. It has become one of the problems that ASEAN needs to develop as a way to cooperate in using its resources and military capabilities in providing humanitarian assistance and disaster.

Keywords: ASEAN Military, Humanitarian Assistance, Disaster Relief.

บทนำ (Introduction)

นับแต่การก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือ ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) หรือ ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967 เป็นต้นมา กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้สร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อความมั่นคง ความเจริญก้าวหน้าของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ (Ministry of Foreign Affairs, 1967) ความก้าวหน้าด้านความร่วมมือของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นำไปสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2015 เพื่อให้อาเซียนเป็นชุมชนที่มีความแข็งแกร่ง สามารถ

สร้างโอกาสและรับมือสิ่งท้าทาย ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยสมาชิกในชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีสามารถ ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้นและสมาชิกในชุมชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปัจจุบันบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ทำให้อาเซียนต้องเผชิญสิ่งท้าทายใหม่ๆ อาทิ โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ อีกทั้งยังมีความจำเป็นต้องรวมตัวกัน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถทางการแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงและในเวทีระหว่างประเทศ ผู้นำประเทศอาเซียนจึงเห็นพ้องกันว่า อาเซียนควรจะร่วมมือกันให้เหนียวแน่น เข้มแข็ง และมั่นคงยิ่งขึ้น จึงได้ประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) ซึ่งกำหนดให้มีการสร้างประชาคมอาเซียนที่ประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political- Security Community : APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community : ASCC) (สุปรีชา หิรัญบุรณะ, 2560 : 6) ในปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังประสบภัยธรรมชาติมากขึ้น เนื่องจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอันส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของมนุษย์ในภูมิภาคจากภัยธรรมชาติที่มีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นนั้นจัดเป็นภัยคุกคามที่สำคัญ การเกิดภัยธรรมชาติแต่ละครั้งสร้างความเสียหายเป็นอย่างมาก การเกิดขึ้นของภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ภัยแล้ง ภัยจากอากาศร้อนจัดภัยจากอากาศหนาวจัด ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว สึนามิ ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยรวม เช่น การเกิดภัยพิบัติจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่อินโดนีเซีย เขตปกครองพิเศษอาเงะห์ ในปี ค.ศ. 2004 เหตุการณ์พายุหมุนนาร์กิส ประเทศพม่า ในปี ค.ศ. 2008 และวิกฤติมหาอุทกภัยอาเซียน ในปี ค.ศ. 2011 ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และสูญเสียชีวิตไปจำนวนมาก

เมื่อยุคสงครามเย็นยุติลงใน ค.ศ. 1991 ความร่วมมือด้านความมั่นคงระดับภูมิภาคแตกต่างไปจากรูปแบบความมั่นคงแบบเดิมโดยมีสาเหตุมาจากรูปแบบความร่วมมือด้านความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ จึงมีการนำเอาประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาความมั่นคงในรูปแบบเดิมที่หมายถึงภัยคุกคามทางทหารและการรุกรานของต่างชาติเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ (human security) “ความมั่นคงของมนุษย์” ตามคำจำกัดความของแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) หมายถึง การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิความ ปลอดภัย การตอบสนองต่อความ

จำเป็นขั้นพื้นฐาน สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ไม่ประสบปัญหา ความยากจน ไม่สิ้นหวัง และมีความสุข ตลอดจนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2559: 2) ความมั่นคงของมนุษย์ต้องได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเองตามแนวคิดของแผนงานพัฒนาองค์การสหประชาชาติเป็นแนวคิดใหม่ที่เสนอเป็นระเบียบวาระโลก ในรายงาน "การพัฒนามนุษย์ 1994" ของแผนงานพัฒนาองค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Program-UNDP) ที่เน้นการดำรงชีวิตของประชาชนโดยปลอดจากความกลัว มีความเชื่อมั่น มีความเหนียวแน่น และมีเสถียรภาพต่อภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่ค้ำึงถึงซึ่งเป็นภัยคุกคามในทุก ๆ มิติ ไม่ใช่ภัยคุกคามทางด้านทหาร ในขณะเดียวกัน ก็เห็นถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มประเทศ ในภูมิภาคเพื่อสร้างความมั่นคงโดยอาศัยจุดแข็งของแต่ละประเทศส่งเสริมกันและกันในการแก้ปัญหา ด้านความมั่นคงร่วมกันและนำไปสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาค (regional security) (สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (ยูเอ็นดีพี), 2556 : 1) ซึ่งสาธารณภัยสำคัญที่เกิดขึ้นและสร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศไทย ได้แก่ อุทกภัยภัยแล้ง ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว และสึนามิ วัตภัย อัคคีภัย ไฟป่าและหมอกควัน ภัยจากการคมนาคมขนส่งและโรคระบาด

ประเทศไทยในฐานะประธานอาเซียน เมื่อปีที่ผ่านมา (ปี ค.ศ. 2019) แนวคิดหลักในการเป็นประธานอาเซียนคือ “Advancing Partnership for Sustainability” หรือ “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” ในการผลักดันและส่งเสริมประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งอาเซียน โดยแนวคิดหลัก 3 ประการที่ไทยจะเน้นย้ำและผลักดันเพื่อขับเคลื่อนอาเซียนในช่วงที่ไทยเป็นประธานอาเซียน ได้แก่ (1) ‘การก้าวไกล’ (Advancing) หมายถึง การมองและก้าวไปด้วยกันสู่อนาคตอย่างมีพลวัต ใช้ประโยชน์จากวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีและสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันควบคู่ไปกับการสร้างระบบภูมิคุ้มกันจากเทคโนโลยีก้าวกระโดด (disruptive technologies) และความท้าทายต่าง ๆ ในอนาคต เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การมีดิจิทัลอาเซียน (Digital ASEAN) (2) ‘การร่วมมือ ร่วมใจ’ (Partnership) คือ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนภายในอาเซียนและกับประชาคมโลก รวมทั้งกับประเทศคู่เจรจา โดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์สำคัญ คือ การสร้างอาเซียนที่ไร้รอยต่อ (Seamless ASEAN) (3) ‘ความยั่งยืน’ (Sustainability) หมายถึงการสร้างความยั่งยืนในทุกมิติไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงที่ยั่งยืน (sustainable security) หรือความยั่งยืนด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (รัฐสภาไทย, 2562: 1-2) และยังมีการประชุม ADMM plus ครั้งที่ 6 ที่ได้ออก

แถลงการณ์ร่วมระบุถึงการเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศ
คูเวต ญ กรุงฯ ประเทศไทย ยืนยันความรับผิดชอบในการรักษาความสงบสุข สันติภาพ ความ
มั่นคง และความมีเสถียรภาพของภูมิภาค โดยการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ ส่งเสริมความ
ร่วมมือและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ตอบสนองต่อประเด็นความมั่นคง และบริบทของโลกที่
เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน และความมีมิติ
จิตอันดีต่อกัน ซึ่งรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคูเวตจะต้องเสริมสร้าง
ความมั่นใจและความไว้วางใจร่วมกัน ร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศอย่างเป็น
รูปธรรม ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศคูเวต เพื่อเผชิญหน้ากับภัยคุกคามรูปแบบ
ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และในขณะเดียวกันเป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นแกนกลางของอาเซียน
และความเป็นเอกภาพของอาเซียน และร่วมรับผิดชอบในการรักษาสันติภาพและเสถียรภาพใน
ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ให้ความร่วมมือเชิงปฏิบัติของ
คณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ภายใต้กรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนและรัฐมนตรี
กลาโหมประเทศคูเวต ได้แก่ การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ความมั่นคง
ทางทะเล ศูนย์แพทย์ทหารอาเซียน การต่อต้านการก่อการร้าย เครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการรักษา
สันติภาพในกรอบอาเซียน การปฏิบัติการทุ่นระเบิดเพื่อมนุษยธรรม และความมั่นคงไซเบอร์ (สภุณา
ประยูรศุข, 2562)

ความร่วมมือในการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้านการทหารของอาเซียน ในการให้ความ
ช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ เป็นประเด็นความร่วมมือที่สำคัญในระดับภูมิภาคและนอก
ภูมิภาคที่มีประเทศในระดับมหาอำนาจเข้าร่วมเป็นอย่างดี จึงมีข้อพิจารณาว่า บทบาททาง
การทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ ความร่วมมือในการจัดการ
ภัยพิบัติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แนวทางการใช้ทรัพยากรทางทหารในภารกิจช่วยเหลือด้าน
มนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย ล้วนเป็นประเด็นศึกษาที่สำคัญในการหาคำตอบถึงความ
ร่วมมือที่เกิดขึ้นรวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดความร่วมมือของการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้าน
การทหารของอาเซียน

บทบาทการทางทหารอาเซียนกับการบรรเทาภัยพิบัติ

เมื่อพิจารณาถึงแนวทางการปฏิบัติการทางทหารอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ มักจะ
เป็นการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในกรณีต่างๆ การปฏิบัติการของกองทัพจึง
เป็นไปในลักษณะเชิงรับ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือเป็นไปตามการขอรับการสนับสนุนจาก

หน่วยงานอื่นเป็นหลักและถึงแม้ว่ามีแนวทางการใช้ทรัพยากรทางทหารในการกิจการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยตามหลักสากลแล้วก็ตาม ดังที่ปรากฏในคู่มือปฏิบัติงาน เช่น (UN OCHA Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines) UN CMCoord Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets, Asia-Pacific Regional Guidelines for Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operation (APC MADRO), Multi - National Force Standing Operating Procedures (MNF SOP) และ ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP) แล้วก็ตาม

ดังเช่นกรณีบทบาทของกองทัพก็ยังคงถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนหน่วยงานหลักที่มีความรับผิดชอบโดยตรง ดังเห็นได้จากกรณีการบรรเทาภัยพิบัติจากสึนามิในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ฝั่งทะเลอันดามันในปี ค.ศ.2004 ที่ได้มีการระดมหน่วยงานทหารจากทุกเหล่าทัพอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน เข้าดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าว ทั้งการค้นหาและกู้ภัย การซ่อมแซม พื้นฟู สาธารณูปโภคพื้นฐาน สิ่งปลูกสร้างที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ อันถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติการทางทหารที่มีการใช้กำลังทหารขนาดใหญ่ในกรณีที่ไม่ใช่การรบ การปฏิบัติการทางทหารที่ก้าวข้ามขอบเขตของการปฏิบัติการทางทหารในกรอบเดิม จากที่เคยมุ่งแต่การปฏิบัติการรบเพียงอย่างเดียว ไปเป็นการปฏิบัติทางทหารที่สามารถนำไปใช้เพื่อสนับสนุนจุดมุ่งหมายอื่นที่มีใช้การรบได้อีกหลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) และการบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Relief) อันเป็นการปฏิบัติการทางทหารในด้านกิจการพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ เพื่อสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยและการช่วยเหลือประชาชนภายในชาติกันเองหรือหรือในภูมิภาค หรือนอกภูมิภาคที่ประสบภัยพิบัติ อันเป็นการดำเนินงานในลักษณะสนับสนุนการดำเนินงานทางพลเรือนของฝ่ายพลเรือนและการสนับสนุนการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในการช่วยหรือปลดปล่อย หรือลดผลจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น หรือสถานการณ์ที่มีผลกระทบที่เป็นวงกว้าง เช่น ความเจ็บป่วยของมนุษย์ โรคระบาด ความหิวโหย หรือการขาดซึ่งพื้นฐานของชีวิตที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอยู่ในประเทศหรือในภูมิภาค ซึ่งบทบาทของกองทัพต่างๆ ทั่วโลก การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติต่างๆ กองทัพเหล่านั้นได้ใช้กำลังคน เครื่องมือ ยุทโธปกรณ์ ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ เข้ามาสู่กระบวนการบรรเทาภัยพิบัติ (ซิลปานิรันดร์ ลำภูกุล, 2558: 285-286).

การนี้ทำให้เห็นได้ว่า การใช้ศักยภาพของกองทัพในการดำเนินการ เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการบรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือประชาชน ทำให้เห็นว่า โดยนัยแล้วกองทัพจะเป็นหน่วยงานสุดท้ายในกระบวนการปฏิบัติด้านภัยพิบัติ และเป็นไปในแนวทางตามหลักสากล ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติใน Oslo Guidelines (2007) เรื่องแนวความคิดการใช้ประโยชน์จากการปฏิบัติการทางทหารและการปกป้องพลเรือน (Military and Civil Defense Assets) ภายใต้ง่อนไขและกรอบของการปฏิบัติงานของหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยองค์กรตัวแทนขององค์การสหประชาชาติ(UN) ในการตอบสนองต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยให้ดำเนินการตามแนวทางมาตรฐานในข้อที่ 2 (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2007 : 10) ที่ระบุว่า การใช้ประโยชน์จากการปฏิบัติการทางทหารและการปกป้องพลเรือนจะถูกใช้โดยองค์กรด้านมนุษยธรรมของUN ในลักษณะของที่พึ่งสุดท้าย/ทางเลือกสุดท้าย (last resort) นั่นคือกรณีที่ไม่สามารถหาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมของฝ่ายพลเรือนในการสนับสนุนความต้องการอย่างเร่งด่วนด้านมนุษยธรรมได้ตามเวลาที่กำหนดซึ่งแนวทางการใช้กำลังทหารในกรณีดังกล่าว ถือเป็นเกณฑ์การปฏิบัติของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านของประเด็นเดียวกัน ก็มีมุมมองของการปฏิบัติการทางทหารที่แตกต่างออกไปอย่างไรก็ตาม ในอีกด้านของประเด็นเดียวกัน ก็มีมุมมองของการปฏิบัติการทางทหารที่แตกต่างออกไปของ Markus Werne; Deputy Head of the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Regional Office for Asia and the Pacific (UNOCHA) ที่ได้กล่าวถึงการปฏิบัติของทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติในประเทศแถบเอเชียแปซิฟิกโดยเห็นว่า แม้ทหารจะเป็นหนทางสุดท้ายในการเข้าจัดการกับปัญหาภัยพิบัติเมื่อภาครัฐ ประชาชน และหน่วยงานอื่นไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ เหล่านั้นได้ก็ตาม แต่ความจริงแล้วทหารไม่ใช่หนทางสุดท้าย หากแต่เป็นด่านแรกในการที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหา (ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์, 2555: 19)

กรณีนี้จึงมีความจำเป็นที่ทหารจะต้องเข้าใจองค์ประกอบของพลเรือน รวมไปถึงการเคารพและการปฏิบัติงานร่วมกันได้ ดังเช่น สถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน 2011 ที่ผ่านมากองทัพไทยได้จัดทหารและยุทโธปกรณ์ได้เข้าไปช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติให้กับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านกายภาพและจิตวิทยา โดยที่หน่วยงานของทหารเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีและสามารถแสดงออกได้ถึงศักยภาพอันเป็นที่ยอมรับของสังคมทั่วไป ในการดำเนินการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ ได้ในระยะเริ่มแรกของเหตุการณ์อันเป็นผลทำให้

เกิดการลดทอนและบรรเทาความเดือดร้อนจากผลกระทบของภัยพิบัติได้ในระดับที่น่าพอใจและเป็นที่ยอมรับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของหน่วยทหารที่มีความพร้อมและศักยภาพในการเผชิญกับภัยคุกคามในทุกรูปแบบ ที่ทำให้หน่วยทหารสามารถดำเนินการได้ในหลายภารกิจพร้อมกันโดยลำพัง เพราะมีคุณลักษณะสำคัญของหน่วยทหารที่สามารถหยิบยกมาเป็นตัวอย่างพอสังเขปได้ดังนี้ การที่หน่วยทหารความมีเอกภาพในการดำเนินการ และทรัพยากรทั้งกำลังคนและยุทโธปกรณ์อันหลากหลายตามขีดความสามารถของแต่ละเหล่าอย่างครบครัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องมือที่สามารถใช้ในงานด้านการบรรเทาสาธารณภัย อาทิ เช่น กองทัพของไทยมีศักยภาพและทรัพยากรในประเภทเครื่องมือทางการช่างต่างๆ จากหน่วยทหารช่าง หน่วยทหารสื่อสาร หน่วยทหารขนส่ง และกองพลพัฒนา ซึ่งในกองพลนี้มีกองร้อยบรรเทาสาธารณภัยจำนวน 1 กองร้อยที่สามารถปฏิบัติงานด้านภัยพิบัติโดยตรงอีกด้วย (ศิลาปนนต์ ลำกุล, 2558: 287).

ความพร้อมในลักษณะที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในปี ค.ศ. 2011 ที่กองทัพไทยได้รับคำสั่งจากรัฐบาลให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างสุด ความสามารถแม้ในบริเวณที่มีน้ำท่วมสูงและอันตราย และขีดความสามารถทางทหารที่หน่วยงานทางทหารนั้นมีและใช้อุปกรณ์ที่พร้อมกว่าหน่วยงานพลเรือนอื่นๆ ทำให้หน้าที่การช่วยเหลือประชาชนกลายเป็นของทหารโดยปริยาย

การนี้ทำให้เห็นได้ชัดถึง ศักยภาพ-ขีดความสามารถ อันเป็นเครื่องแสดงบทบาทของกองทัพ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง จากการประยุกต์ใช้กำลังพล เทคนิค อุปกรณ์ และยุทโธปกรณ์เท่าที่มีอยู่ในกองทัพเพื่อนำมาใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย อันเป็นบทบาทที่ย้อนแย้งกับสาระบัญญัติของกฎหมายของรัฐ และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐยังใช้ความสามารถทางการทหารในบทบาทของการบรรเทาภัยพิบัติขององค์กรทางทหารได้อย่างไม่สมบูรณ์แบบเท่าที่ควร

แผนความร่วมมือของกลาโหมอาเซียน

กระทรวงกลาโหมในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในสาขาการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ได้มีการดำเนินการที่จะผลักดันให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยใช้กลไกการประชุม คือ การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting--ADMM) ซึ่งในปัจจุบันจัดการประชุมไปแล้วทั้งสิ้น 5 ครั้ง และในการประชุม ADMM ครั้งที่ 3 ได้มีการริเริ่มให้จัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน และรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' -

Plus--ADMM-Plus) เพื่อให้ความร่วมมือเกิดผลเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยได้ขยายความร่วมมือกับ
กระทรวงกลาโหมประเทศคู่เจรจาอีก 8 ประเทศ คือ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น จีน ออสเตรเลีย เกาหลีใต้
อินเดีย รัสเซีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งในปัจจุบันมีเอกสารที่สำคัญ จำนวน 99 ฉบับ ที่จะต้องดำเนินการ
แบ่งเป็นเอกสารในกรอบ ADMM 4 ฉบับ ได้แก่ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2555: 8-18)

1. เอกสารแนวความคิดว่าด้วยการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้
ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Concept Paper on the Use of
ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief)
ซึ่งยกร่างโดย กระทรวงกลาโหมอินโดนีเซีย

2. เอกสารแนวความคิดว่าด้วยความร่วมมือระหว่างกลาโหมอาเซียนกับองค์กรภาค
ประชาสังคมในด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Concept Paper on ASEAN Defence
Establishments and Civil Society Organisations (CSOs) Cooperation on Non-
Traditional Security) ซึ่งยกร่างโดย กระทรวงกลาโหมไทย

3. เอกสารแนวความคิดในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน - ว่าด้วยความ
ร่วมมือด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศของอาเซียน (ADMM Concept Paper on Establishing
ASEAN Defence Industry Collaboration) ซึ่งยกร่างโดยกระทรวงกลาโหมมาเลเซีย

4. เอกสารแนวความคิดในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้ง
เครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของอาเซียน (ADMM Concept Paper on the
Establishment of ASEAN-Peacekeeping - Centres-Network) ซึ่ง ร่ว ม ย ก ร ่าง โด ย
กระทรวงกลาโหมไทยและกระทรวงกลาโหมอินโดนีเซีย

เอกสารในกรอบ ADMM-Plus จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2555: 8-18)

1) เอกสารแนวความคิดและแผนงานในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหม-อาเซียนกับ
รัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจาของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการให้ความช่วยเหลือด้าน
มนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (ADMM-Plus Concept Paper and Initial Work plan of
the Experts' Working Group on HADR) ซึ่งร่วมยกร่างโดย กระทรวงกลาโหมเวียดนามและ
กระทรวงกลาโหมจีน

2) เอกสารแนวความคิดในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรี
กลาโหมประเทศคู่เจรจาว่าด้วยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงทางทะเล (ADMM-Plus
Concept Paper on Maritime Security Expert Working Group) ซึ่ง ร่ว ม ย ก ร ่าง โด ย
กระทรวงกลาโหมมาเลเซียและกระทรวงกลาโหมออสเตรเลีย

3) แผนงานในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรี-กลาโหมประเทศคู่เจรจาของคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (ADMM-Plus Work Plan of the Experts' Working Group on Peacekeeping Operations 2011-2013) ซึ่งร่วมยกร่างโดยกระทรวงกลาโหม-ฟิลิปปินส์และกระทรวงกลาโหมนิวซีแลนด์

4) แผนงานในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรี-กลาโหมประเทศคู่เจรจาว่าด้วยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์ทางทหาร (ADMM-Plus Work plan on Experts' Working Group on Military Medicine) ซึ่งร่วมยกร่างโดย กระทรวงกลาโหมสิงคโปร์และกระทรวงกลาโหมญี่ปุ่น

5) เอกสารแนวความคิดในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจาว่าด้วยคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการต่อต้านการก่อการร้าย (ADMM-Plus Concept Paper on Experts' Working Group on Counter-Terrorism) ซึ่งร่วมยกร่างโดย กระทรวงกลาโหมอินโดนีเซีย และกระทรวงกลาโหม-สหรัฐอเมริกา

จากเอกสารดังกล่าวนำไปสู่การประชุมในกรอบการประชุม ADMM และ ADMM-Plus ประกอบด้วย กลไกหลักที่สำคัญ คือ ครั้งแรก การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียน (ASEAN-Defence-Senior Officials' Meeting : ADSOM) และการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียนกับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Senior Officials' Meeting-Plus : ADSOM-Plus) เป็นการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (ปลัดกระทรวงกลาโหมหรือเทียบเท่า) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเตรียมการสำหรับการประชุม ADMM และ ADMM-Plus และโดยทั่วไปจะพิจารณาความเหมาะสมของหัวข้อการหารือ รวมทั้งพิจารณาแก้ไขร่างเอกสารต่างๆ ที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศสมาชิกอาเซียนและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศคู่เจรจารับรองในที่ประชุม ADMM และ ADMM-Plus และ ครั้งที่ 2 การประชุมคณะทำงานเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียน (ADSOM Working Group : ADSOM WG) และการประชุมคณะทำงานเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา (ADSOM Plus Working Group: ADSOM-Plus WG) เป็นการประชุมในระดับคณะทำงาน (ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกลาโหมหรือผู้แทน) ซึ่งมีหน้าที่หลักในการเตรียมการด้านสารัตถะและด้านธุรการสำหรับการประชุม ADSOM และ ADSOM-Plus รวมทั้งการประชุม ADMM และ ADMM-Plus โดยที่ประชุมฯ จะร่วมกันกำหนดหัวข้อการหารือ รวมทั้งเตรียมการด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมฯ และด้านธุรการอื่นๆ ในห้วงการประชุม ADMM แต่ละปีนั้น หากประเทศสมาชิกอาเซียน

พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็น เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีโอกาสหรือแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงอาจเห็นสมควรให้มีการจัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ADMM Retreat) ขึ้นได้

กลาโหมอาเซียนได้ใช้กรอบการประชุม ADMM และ ADMM-Plus รวมถึงการประชุมอื่นๆ ภายใต้กรอบดังกล่าว เช่น ADSOM ADSOM-Plus ADMM Retreat และ การประชุมอื่นๆ เป็นกลไกในการดำเนินงานความร่วมมือของกลาโหมอาเซียนทั้งในและนอกภูมิภาค โดยมีแนวความคิดว่าด้วยความร่วมมือของทางการทหารอาเซียนการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ รวมถึงแนวคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกลาโหมอาเซียนทั้งในและนอกภูมิภาคตั้งปณิธานไว้เพื่อบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในปัจจุบันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังประสบภัยธรรมชาติมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์และผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมอันส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในภูมิภาคจากภัยธรรมชาติที่มีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นนั้นจัดเป็นภัยคุกคามที่สำคัญ การเกิดภัยธรรมชาติแต่ละครั้งสร้างความเสียหายเป็นอย่างมาก การเกิดขึ้นของภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย ภัยแล้ง ภัยจากอากาศร้อนจัด ภัยจากอากาศหนาวจัด ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว สึนามิ ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติโดยรวม เช่น การเกิดภัยพิบัติจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่อินโดนีเซีย เขตปกครองพิเศษอาเจะห์ ในปี ค.ศ. 2004 เหตุการณ์พายุหมุนนาร์กิส ประเทศพม่า ในปี ค.ศ. 2008 และวิกฤติมหาอุทกภัยอาเซียน ในปี ค.ศ. 2011 ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และสูญเสียชีวิตไปจำนวนมาก การจัดการระบบ กระบวนการ และการดำเนินงาน ในด้านของความร่วมมือต่อภัยพิบัติในภูมิภาคนั้น คณะรัฐมนตรีอาเซียนได้ริเริ่มความร่วมมือ ด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบของปฏิญญากรุงเทพฯ ในปี ค.ศ.1967 โดยร่วมกันจัดตั้ง ASEAN Permanent Committee on Socio-Cultural Activities หรือคณะกรรมการอาเซียนด้านการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งรวมเรื่องการจัดการภัยพิบัติ ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ.1976 ที่ บาหลี อินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียน ได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความสมานฉันท์ใน อาเซียน (The Declaration of ASEAN Concord or Bali Concord I) โดยประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

ได้ถูกบรรจุไว้เป็นหลักการ ซึ่งได้กล่าวถึงไว้ว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยอื่น ๆ สามารถเป็นปัจจัยที่กระตุ้นการก้าวเดินของการพัฒนาของประเทศสมาชิกได้ ดังนั้นประเทศสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประเทศ ที่ประสบภัย ตามกำลังและขีดความสามารถที่มีอยู่ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การเสริมสร้างขีดความสามารถในสาขาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนการสร้างเครือข่ายอาเซียนเพื่อแบ่งปันข้อมูล การส่งเสริมความตระหนัก และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและพร้อมรับมือภัยพิบัติในชุมชน (ความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติในอาเซียน โดย วิทยาลัยป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หน้า 2 เอกสาร/ข้อมูลอ้างอิงจาก สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ) ภาวะอุทกภัย พายุ มรสุม พายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิด เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นประจำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อประเทศที่ประสบภัยพิบัติจึงได้เกิดการลงนามในปฏิญญาอาเซียนและจัดตั้ง “ คณะกรรมการจัดการพิบัติภัยอาเซียน (ASEAN Committee on Disaster Management - ACDM)” เมื่อต้นปี ค.ศ. 2003 ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐสมาชิกอาเซียนในระดับหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพิบัติภัยต่างๆ ทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติและที่เกิดโดยมนุษย์ มีหน้าที่รับผิดชอบประสานจัดการงานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องในอาเซียนในเรื่องการช่วยเหลือและฟื้นฟูเหตุวินาศภัยต่างๆที่เกิดขึ้นในภูมิภาคทางด้านแจ้งเตือนภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะช่วยให้ลดการสูญเสียจึงทำให้ประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนทั้งหมดได้แก่ ไทย มาเลเซีย เวียดนาม พม่า กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ และบรูไน ได้เล็งเห็นปัญหา และร่วมมือกันสร้างกรอบการทำงานบริหารจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียนภายใต้กรอบการดำเนินงานนี้จะมีการพัฒนาความตกลงในภูมิภาคว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน พัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือ ในยามเกิดภัยพิบัติตามความตกลง เสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะทำงานในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อช่วยเหลือแบบฉุกเฉินฉับพลันในยามเกิดภัยพิบัติและจัดกิจกรรมซ้อมรับมือภัยพิบัติในอาเซียนอย่างสม่ำเสมอ การศึกษาถึงความมั่นคงเชิงความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่นำไปสู่ความร่วมมือของแต่ละลักษณะของความร่วมมือด้านความมั่นคงโดยวิเคราะห์ความมั่นคงส่วนบุคคล (individual security) และความมั่นคงร่วมกัน (collective security) ตลอดจนการวิเคราะห์ความมั่นคงดังกล่าว

แนวทางการใช้ทรัพยากรทางทหารในภารกิจการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย

แนวทางการใช้ทรัพยากรทางทหารในภารกิจการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัย ตามที่ปรากฏในเอกสารการปฏิบัติงานที่ใช้ในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations (SASOP) มีหลักการว่าให้ใช้ทรัพยากรทางทหารและการป้องกันประเทศ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนในยามปกติทั้งจากภัยทางธรรมชาติหรือภัยคุกคามทางด้านเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยให้เป็นทางเลือกสุดท้ายเป็นส่วนเติมเต็มเมื่อจำเป็น การไปช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยต้องไม่เก็บค่าใช้จ่าย ต้องมีการระบุนความแตกต่างของกำลังพล อุปกรณ์และเครื่องมือที่ใช้แยกให้ชัดเจนจากภารกิจทางทหารอื่นๆ หลีกเลี่ยงการพึ่งพาทรัพยากรทางทหารในระยะยาว ปฏิบัติงานในกรอบระยะเวลาและขอบเขตที่ชัดเจนให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือทางอ้อม (Indirect Assistance) และการสนับสนุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานให้กับเจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรม ให้มีกลไกในการแลกเปลี่ยนข่าวสาร และติดต่อประสานงานโดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในทุกกระดับ (อิติชัย เทียนทอง, 2554 : 3) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเร่งรัดการปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพของฝ่ายทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคและระหว่างประเทศ และเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดต่อชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นในขณะที่ยังให้ความเคารพต่ออธิปไตยของประเทศประสบภัยโดยยึดถือหลักการเคารพต่ออธิปไตยแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนและเอกราชของประเทศผู้ประสบภัย มีประเด็นสำคัญดังนี้

1. ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต้องเคารพกฎหมายของประเทศ และกฎระเบียบต่างๆ ของประเทศผู้ประสบภัย
2. ประเทศผู้ประสบภัย จะบริหารในภาพรวมเรื่องการอำนวยความสะดวก การควบคุมการประสานงาน และการดูแลความช่วยเหลือภายในดินแดนของตน
3. ความมีมนุษยธรรม
4. ความเป็นกลาง
5. การไม่เลือกข้าง
6. ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารควรถูกนำมาใช้โดยพิจารณาจากทรัพยากรของฝ่ายพลเรือนที่มีอยู่

แนวทางการดำเนินการการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางทหารอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย คือ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะยึดถือกรอบเวลามาตรฐานในการสนองตอบที่ได้กำหนดขึ้น กล่าวคือ การจัดกำลังพลเข้าปฏิบัติการกิจ ภายใน 24 ชั่วโมง การค้นหาและกู้ภัย ภายใน 48 ชั่วโมง การบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน ภายใน 5 วัน และการให้ความช่วยเหลือในการบรรเทาทุกข์ ภายใน 4 สัปดาห์ เพื่อการจัดกำลังเข้าปฏิบัติการกิจ และรับประกันถึงการสนองตอบที่มีประสิทธิภาพและทันเวลา ภายหลังจากได้รับการร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัยหรือเมื่อมีการยอมรับข้อเสนอในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน

บทสรุป (Conclusion)

อาเซียนเห็นว่าสันติภาพและเสถียรภาพทางการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จึงมุ่งเน้นการส่งเสริมให้มีความไว้วางใจระหว่างกัน (Confidence building) ตลอดจนการสร้างเสถียรภาพ (Stability) และสันติภาพ (Peace) ในภูมิภาคตลอดระยะเวลามากกว่า 50 ปี อาเซียนสามารถระงับข้อพิพาทไม่ให้อาเจียรตัวเป็นความตึงเครียดโดยการเจรจาหรือทางการเมืองและการสร้างความไว้วางใจระหว่างกัน ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนได้เห็นพ้องในการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community : APSC) อันมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความมั่นใจว่าประเทศในภูมิภาคจะอยู่ร่วมกันและร่วมกับประเทศอื่นๆ ในโลกด้วยความสงบสุขในสภาพแวดล้อมที่เป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการจัดตั้งกลไกความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยผ่านการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศสมาชิก (ADMM) และการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของประเทศสมาชิกและประเทศคู่เจรจา (ADMM plus) ซึ่งสามารถกำหนดกรอบความร่วมมือที่สำคัญจำนวน 5 ด้านและมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำแผนการดำเนินงานในแต่ละด้านรวมถึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบและได้รับการสนับสนุนความร่วมมือทั้งในภูมิภาคและนอกภูมิภาคได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security หรือ NTS) เช่น ยาเสพติด การค้ามนุษย์ โรคระบาด ปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะปัญหาภัยพิบัติที่เพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบความมั่นคงแบบเดิมที่เกิดขึ้นก่อนยุคสงครามเย็นยุคตึงใน ค.ศ. 1991 จึงมีการนำเอาศักยภาพด้านการทหารของอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ อย่างไร

ก็ดี หลายปีที่ผ่านมาแม้อาเซียนจะมีข้อตกลงความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ปรากฏผลมากนัก เนื่องจากอาเซียนขาดความสามารถในการจัดการ เพราะขาดที่ค ความรู้ กำลังคนและกำลังทรัพย์ ทำให้ความร่วมมือในการจัดการกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ของ อาเซียนดูเหมือนไม่มีความคืบหน้าอย่างที่ควรจะเป็น กลายเป็นหนึ่งในปัญหาที่อาเซียนต้องพัฒนา แนวทางในการร่วมมือในการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้านการทหารของอาเซียนในการให้ความ ช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ

การเสริมสร้างขีดความสามารถในสาขาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนการสร้างเครือข่าย กลาโหมอาเซียนเพื่อแบ่งปันข้อมูล การส่งเสริมความตระหนัก และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนใน การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและพร้อมรับมือภัยพิบัติในชุมชน ภาวะอุทกภัย พายุมรสุม พายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว และภูเขาไฟระเบิด เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็น ประจำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อประเทศที่ ประสบภัยพิบัติจึงได้เกิดการลงนามในปฏิญญาอาเซียนและจัดตั้ง “คณะกรรมการ-จัดการพิบัติภัย อาเซียน (ASEAN Committee on Disaster Management--ACDM)” ค.ศ. 2003 ประกอบด้วย ตัวแทนจากรัฐสมาชิกอาเซียนในระดับหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ พิบัติภัยต่าง ๆ ทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติและที่เกิดโดยมนุษย์ มีหน้าที่รับผิดชอบประสานจัดการงานทุก อย่างที่เกี่ยวข้องในอาเซียนในเรื่องการช่วยเหลือและฟื้นฟูเหตุวินาศภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ทางด้านแจ้งเตือนภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะช่วยให้ลดการสูญเสียจึงทำให้ประเทศในกลุ่มสมาชิก อาเซียนทั้งหมด ได้แก่ ไทย มาเลเซีย เวียดนาม พม่า กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ลาว สิงคโปร์ และบรูไน ได้เล็งเห็นปัญหา และร่วมมือกันสร้างกรอบการทำงานบริหารจัดการภัยพิบัติในภูมิภาค อาเซียน ภายใต้กรอบการดำเนินงานนี้จะมีการพัฒนาความตกลงในภูมิภาคว่าด้วยการจัดการภัย พิบัติ และการทำงานในภาวะฉุกเฉิน พัฒนามาตรฐานการทำงานช่วยเหลือในยามเกิดภัยพิบัติตาม ความตกลง เสริมสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของคณะทำงานในแต่ละประเทศสมาชิกเพื่อ ช่วยเหลือแบบฉุกเฉินฉับพลันในยามเกิดภัยพิบัติและจัดกิจกรรมซ้อมรับมือภัยพิบัติในอาเซียนอย่าง สม่าเสมอ

เอกสารอ้างอิง (References)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2559). “แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและ สังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2545 - 2549)”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=8643. [25 มกราคม 2563]

ธิดิชัย เทียนทอง. (2554). “กองทัพไทยกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/PDF/m8426/8426กองทัพไทยกับการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม.pdf. [20 มกราคม 2563]

รัฐสภาไทย. (2562). “ประธานอาเซียนปี 2019 (พ.ศ. 2562)”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/ac/download/article/article_20190404094137.pdf. [20 มกราคม 2563]

ศิลปานันต์ ลำภูกล. (2558). บทบาทของกองทัพไทยในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย : บทสำรวจปัญหาและแนวคิดในการแก้ไข. **รายงานสืบเนื่องจากการประชุมสัมมนาวิชาการนำเสนองานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ**. เครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ ครั้งที่ 15.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์. (2555). **กองทัพกับการบรรเทาสาธารณภัย**. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

สกุณา ประยูรศุข. (2562). “แถลงการณ์ร่วม... รมต.กลาโหมอาเซียน ADMM-Plus พัฒนาความคิดรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่”. มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 22 - 28 พฤศจิกายน 2562. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://www.matichonweekly.com/special-report/article_250887. [24 มกราคม 2563]

สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (ยูเอ็นดีพี). (2556). “แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2556-2566”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.bps.m-society.go.th/uploads/content/download/539681f52ccac.pdf>. [20 มกราคม 2563]

สำนักเลขาธิการอาเซียน. (2019). “ผลการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.asean2019.go.th/th/new/ผลการประชุมรัฐมนตรีกลา/>. [20 มกราคม 2563]

สุปรีชา หิรัญบุรณะ. (2560). ความมั่นคงเชิงความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กรณีศึกษาการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ. **ดุขภูมินพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีสาขาวิชาการเมือง**. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2555). **ความมั่นคงร่วมสมัย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โครงการมั่นคงศึกษา
จุฬาฯ.

Ministry of Foreign Affairs. (1967). **The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)**.
[Online]. From: [http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-
20130527-162937-870593.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-162937-870593.pdf). [22 มกราคม 2563]

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. (2007). **Guidelines on the
Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief.**:
Author.