

แนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหาร
เกี่ยวกับภัยพิบัติในภูมิภาค

โดย

พันเอก สุรศักดิ์ อดิษฐ์ธรรม
นายทหารปฏิบัติการ กรมแพทย์ทหารบก
กองทัพบก

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๗
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๗ – ๒๕๕๘

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติในภูมิภาค

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย พ.อ. สุรศักดิ์ ถนัดศีลธรรม

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๑

ในช่วงเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายๆ ครั้ง อาทิเช่น แผ่นดินไหวและเกิดมหาภัยพิบัติสึนามิ พายุไซโคลนนาร์กิส พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน นำมาซึ่งความเสียหายทางทรัพย์สินและชีวิต ประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ส่งความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งด้านกำลังคนและเงินช่วยเหลือ แต่การช่วยเหลือยังมีปัญหาความไม่เข้าใจกัน การขาดการประสานงานของผู้ช่วยเหลือทำให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ประเทศต่างๆ ในอาเซียนเริ่มประชุมกัน เพื่อวางแผนการป้องกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างมีรูปแบบอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น ยังคงมีปัญหามากมายที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้วิจัยซึ่งเป็นแพทย์ทหารมีความต้องการทราบถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น เป็นผลให้การช่วยเหลือกันนั้นทำได้ไม่เต็มที่ จึงมีความคิดทำการศึกษา แนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการรวบรวมความรู้จากการค้นคว้าทบทวนวรรณกรรม และสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือ

ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นวันที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน หรือ ASEAN Community การเตรียมความพร้อมด้านการช่วยเหลือ การประสานงานต่างๆ ในอาเซียนจึงมีความสำคัญ และจำเป็นเพื่อให้การปรับตัวและการเข้าสู่กระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด รวมถึงการช่วยเหลือกันในด้านภัยพิบัติด้วย

ผลการศึกษา พบว่าข้อบัญญัติด้านการช่วยเหลือของแต่ละประเทศในประชาคมอาเซียนเกี่ยวกับภัยพิบัตินั้นยังไม่ชัดเจน ทั้งของประเทศที่ประสบภัยพิบัติและประเทศที่เข้าไปช่วยเหลือ รวมถึงวิธีปฏิบัติกลางของประชาคมอาเซียน จำเป็นต้องมีการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางการช่วยเหลือเป็นส่วนกลาง เพื่อให้ทุกประเทศมีความเข้าใจทั้งการขอความช่วยเหลือและการให้ความช่วยเหลือ ต้องมีการจัดการฝึกร่วมด้านภัยพิบัติของประชาคมอาเซียนเพื่อให้บุคลากรของแต่ละประเทศมีความคุ้นเคยซึ่งกันและกัน ความเข้าใจกันในการปฏิบัติการช่วยเหลืออย่างมีระบบ

คำนำ

ในระยะสิบปีที่ผ่านมา ทวีปเอเชียโดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียนประสบภัยพิบัติธรรมชาติ และมีแนวโน้มความรุนแรงมากขึ้นอีกทั้งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นด้วย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประเทศในกลุ่มอาเซียนประสบภัยพิบัติมากกว่าสิบครั้ง สร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและด้านเศรษฐกิจมูลค่าหลายล้านล้านบาท การบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวประสบความสำเร็จ ความสับสนวุ่นวาย เนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน อีกทั้งยังมีหน่วยงานเอกชน องค์กรอิสระรวมถึงหน่วยงานจากต่างประเทศจำนวนมาก การดำเนินการเป็นแบบต่างคนต่างทำ การที่มีมิตรประเทศให้ความช่วยเหลือกันเป็นสิ่งที่ดี แต่ยังมีปัญหาบางประการที่ขาดความเข้าใจกัน ผู้วิจัยได้เล็งเห็นความสำคัญของระบบการช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ การช่วยเหลือกันต้องมีการบูรณาการความร่วมมือจากหลายหน่วยงานหลายประเทศ จึงได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น ความร่วมมือระหว่างประเทศ กฎ ระเบียบ บทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านภัยธรรมชาติ ทั้งในและต่างประเทศ ที่ได้เคยปฏิบัติกันมา ผู้วิจัยได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์หาสาเหตุปัญหาข้อขัดข้อง และหาแนวทางการบูรณาการความร่วมมือการช่วยเหลือในประเทศกลุ่มอาเซียนให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมสามารถดำเนินการได้ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ทั้งนี้เพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในประชาคมอาเซียนอย่างยั่งยืนต่อไป

ผู้วิจัยหวังว่าการวิจัยชิ้นนี้คงเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน การช่วยเหลือ การทำให้ผลกระทบจากภัยพิบัติต่อประชาชนน้อยที่สุด และสามารถนำไปประยุกต์ในหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทุกระดับ หรือนำไปเพื่อการวิเคราะห์พัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมต่อไป

พ.อ.

(สุรศักดิ์ ถนัดศีลธรรม)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ข้อจำกัดการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
บทที่ ๒ ความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติ	
ขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน	๕
แนวคิดทฤษฎี	๕
วงจรภัยพิบัติ (Disaster Life Cycle)	๘
กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ 2548 – 2558	๑๐
กฎบัตรอาเซียน	๑๑
เสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน	๑๒
เสาหลักด้านประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน	๑๓
แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗	๒๓
สรุป	๒๖

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๓ สถานการณ์ทั่วไปของศูนย์ช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน	๒๕
หลักนิยามทางการแพทย์และการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุ	๒๕
บทบาทกองทัพไทยต่อการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน	๓๐
การช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน	๓๓
สรุป	๔๑
บทที่ ๔ แนวทางการพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในอาเซียน	๔๒
ระบบเตรียมพร้อมด้าน HADR ของอาเซียน	๔๒
บทที่ ๕ สรุป และข้อเสนอแนะ	๔๓
สรุป	๔๓
ข้อเสนอแนะ	๕๕
บรรณานุกรม	๕๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๕๘

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒-๑	ระดับความรุนแรงของภัยพิบัติและระดับของผู้บัญชาการเหตุการณ์	๒๔

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า	
๒-๑	แบบจำลอง Crunch Model	๕
๒-๒	แบบจำลอง Crunch Model ปัจจัยที่มีผลต่อ Vulnerability	๖
๒-๓	แบบจำลอง Release Model	๗
๒-๔	วงจรชีวิต Disaster	๘
๒-๕	ความล้ม鈍ัของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ	๑๐

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วง ๒ ทศวรรษหลังมานี้ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อสภาพทางด้านความมั่นคง สังคม เศรษฐกิจ เช่น ภัยคุกคามรูปแบบต่างๆจากที่มนุษย์ก่อขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของสงครามหรือการก่อการร้ายที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการระบาดของโรค ภัยทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น การเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย ในภูมิภาคอาเซียนและทั่วโลก ในห้วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียนประมาณ ๕ เหตุการณ์ ส่งผลกระทบถึงจำนวนผู้เสียชีวิตมากมาย ประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ราย สูญหายมากกว่า ๑๐๐,๐๐ ราย และรวมความเสียหายมากกว่า ๑.๔ ล้านล้านบาท ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เป็นความท้าทายรูปแบบใหม่ที่ต้องมีการเตรียมความพร้อมในทุกๆด้าน จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับภัยรูปแบบดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

ภูมิภาคอาเซียนได้ประสบปัญหาภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดมาโดยตลอด ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา ได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ประมาณ ๕ ครั้ง นับตั้งแต่เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ เวลา ๐๗.๕๘ น. ตามเวลาในประเทศไทย เกิดแผ่นดินไหวขนาด ๕.๑ ริกเตอร์ ณ ทะเลนอกชายฝั่งเกาะสุมาตรา ทำให้เกิดมหาภัยพิบัติสึนามิแห่งมหาสมุทรอินเดีย (อินโดนีเซีย ไทย และสหภาพเมียนมา) ผลกระทบ : จำนวนผู้เสียชีวิตรวมทั้งสิ้น ๒๓๐,๐๐๐ ราย ใน ๑๔ ประเทศ ในจำนวนนี้มีผู้เสียชีวิตและสูญหายจากประเทศอาเซียน ดังนี้ อินโดนีเซีย จำนวน ๑๓๐,๗๐๖ ราย สูญหาย ๓๗,๐๖๓ ราย ประเทศไทย จำนวน ๕,๓๕๕ ราย สูญหาย ๒,๘๑๗ ราย สหภาพเมียนมา จำนวน ๖๑ ราย สูญหาย ๒๐๐ ราย มาเลเซีย จำนวน ๖๘ ราย สูญหาย ๖ ราย วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๘.๑๐ น. แผ่นดินไหวปาดัง (เมืองปาดัง บริเวณเกาะสุมาตราตะวันตก อินโดนีเซีย) เกิดเหตุแผ่นดินไหวขนาด ๘.๕ ริกเตอร์ ณ บริเวณทะเลใกล้ชายฝั่งทิศตะวันตกเฉียงใต้ของเกาะสุมาตรา ห่างจากจาการ์ตา ๖๐๐ กิโลเมตร โดยต่อมาเกิดแผ่นดินไหวระลอกสองขนาด ๗.๕ ริกเตอร์ ใกล้กับเมืองปาดัง อินโดนีเซีย ผลกระทบ : มีผู้เสียชีวิต ๒๓ ราย วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เวลาประมาณ ๑๕.๐๐ น. ตามเวลาที่องกัน พายุไซโคลนนาร์กิส (Cyclone Nargis) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

พัดขึ้นฝั่ง ณ ปากแม่น้ำอิระวดี ตอนใต้ของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาด้วยความเร็วลมสูงถึง ๒๑๕ กิโลเมตร/ชั่วโมง (เป็นพายุที่มีความเร็วลมระดับ ๔) ผลกระทบ : มีผู้เสียชีวิต ๑๔๖,๐๐๐ ราย สูญหาย ๕๔,๐๐๐ ราย วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ฝุ่นกฤษฎณา (Typhoon Ketsana) ด้วยความเร็วลม ๑๖๕ กม./ชม. พายุพัดเข้าฝั่งฟิลิปปินส์ ผลกระทบ : มีผู้เสียชีวิต ๗๑๐ คน สูญหาย ๓๗ คน อิทธิพลของพายุทำให้เกิดน้ำท่วมขนาดใหญ่ในเมืองมะนิลา รวมความเสียหายจากพายุลูกนี้ประมาณ ๑.๐๕ พันล้านเหรียญสหรัฐเดือนธันวาคม วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ แผ่นดินไหวและสึนามิ ณ บริเวณเกาะเมนตาไว สุมาตรา อินโดนีเซียแผ่นดินไหวขนาด ๗.๗ ริกเตอร์ เกิดขึ้น และเกิดคลื่นยักษ์สึนามิสูงกว่า ๑๗ เมตร ผลกระทบ: มีผู้เสียชีวิต ๔๐๔ คน สูญหาย ๓๐๓ คน เดือน กรกฎาคม - มกราคม ๒๕๕๕ มหาอุทกภัยประเทศไทย (๖๕ จังหวัด, ประเทศไทย) เกิดจากอิทธิพลของพายุ “นกเต็น” และร่องความกดอากาศต่ำหลายเหตุการณ์ ผลกระทบ : มีผู้เสียชีวิต ๘๑๕ ราย สูญหาย ๓ คน จำนวนผู้ได้รับผลกระทบ ๑๓.๖ ล้านคนใน ๖๕ จังหวัด ความเสียหาย ๑.๔ ล้านล้านบาท วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ เวลาประมาณ ๐๖.๐๐ น. ตามเวลาในท้องถิ่น พายุไต้ฝุ่น โบฟา พัดเข้าฝั่งบริเวณเกาะมินดาเนาตอนใต้ของฟิลิปปินส์ พายุมีความเร็วลมสูงถึง ๒๘๐ กม./ชม. ผลกระทบ: มีผู้เสียชีวิต ๑,๑๔๖ คน สูญหาย ๘๓๔ คน ความสูญเสียมีมูลค่า ๑.๐๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ: ในช่วงเช้าตรู่ของวันที่ ๘ พ.ย.๒๕๕๖ พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน (ชื่อเรียกในฟิลิปปินส์ว่า “โยลันดา”) พัดเข้าฝั่งฟิลิปปินส์ ณ เมืองซาร์มาฝั่งตะวันออกด้วยความเร็วลม ๓๑๕ กม./ชม. ซึ่งเป็นความเร็วลมระดับ ๕ และเป็นสถิติพายุที่มีความเร็วสูงสุดในประวัติศาสตร์ของโลก ผลกระทบ : มีผู้เสียชีวิต ๖,๓๔๐ คน ผู้สูญหาย ๑,๐๖๑ คน ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ๒.๘๖ พันล้านเหรียญสหรัฐ วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๗ มหาอุทกภัย (ภาคเหนือของมาเลเซีย) ผลกระทบ : ผู้เสียชีวิต ๒๓ คน สูญหาย ๑๐ คน จำนวนผู้อพยพประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน จาก ๕๐,๐๐๐ ครอบครัว โดยรัฐกัมพูชาได้รับผลกระทบมากที่สุด

ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ จะเป็นวันแรกที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน หรือ ASEAN Community อย่างเป็นทางการเป็นที่คาดหวังว่าภายหลังจากการเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการช่วยเหลือ การประสานงานในอาเซียน จึงมีความสำคัญและจำเป็นเพื่อให้การปรับตัวและการเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด

ผลจากเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียนในรอบ ๑๐ ปี สร้างความสูญเสียเป็นวงกว้าง การช่วยเหลือและฟื้นฟูหลังจากภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากมิตรประเทศที่จะร่วมมือกันแก้ปัญหาอุปสรรค ซึ่งมีมากมายในการประสานงาน การร่วมมือประสานงานที่ดีในอาเซียนมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะได้ช่วยเหลือกันได้ทันการ

กรมแพทยทหารบก เป็นหน่วยงานสังกัดกองทัพบก มีพัฒนาการและประสบการณ์ในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยเจ็บทั้งจากภาวะสงครามและภาวะปกติ ตลอดจนให้การช่วยเหลือหน่วยงานอื่น ๆ ในภาวะภัยพิบัติมาอย่างยาวนาน ทีมข้าราชการ คณาจารย์มีประสบการณ์ในการพัฒนาหลักสูตร การฝึกอบรมแพทยศาสตร์บัณฑิต และหลักสูตรแพทย์ประจำบ้าน ตลอดจนทางด้านเวชศาสตร์ทหาร และภัยพิบัติ จึงมีพร้อมและสามารถในการจัดการภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขได้อย่างเหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถเป็นศูนย์กลางการพัฒนาความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน
๒. เพื่อศึกษาหลักนิยามทางการแพทย์ และข้อมูลการการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน
๓. เพื่อได้แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาความสามารถในการช่วยเหลือทางทหารของ กรมแพทยทหารบก ในกรณีภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน ระหว่างปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๗ เฉพาะข้อมูลที่เปิดเผยได้เท่านั้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลการช่วยเหลือทางอุบัติภัยต่าง ๆ จากกรมแพทยทหารบก กรมแพทยทหารเรือ กรมแพทยทหารอากาศ สำนักงานแพทย์สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้ง รวบรวมข้อมูลการดำเนินการช่วยเหลือทางอุบัติภัยจากมิตรประเทศ

ต่าง ๆ ในอาเซียน ในด้านเอกสาร มาทำการศึกษา และวิเคราะห์ ร่วมกับทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง ผู้บังคับบัญชาสายแพทย์ และผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพ ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ในแขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับนำมาอธิบายปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

ข้อจำกัดการวิจัย

ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะทางด้านสถิติที่ค้นคว้า จะมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลา ซึ่งอาจเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ข้อเท็จจริงในบางเรื่องจะมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ด้วยสาเหตุการปิดบังข้อมูล เช่น อัตราการตายการให้บริการที่ผิดพลาด

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ได้ทราบปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน
๒. ได้ทราบถึงหลักนิยามทางการแพทย์ และข้อมูลการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน
๓. ได้แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

บทที่ ๒

ความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติ ขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

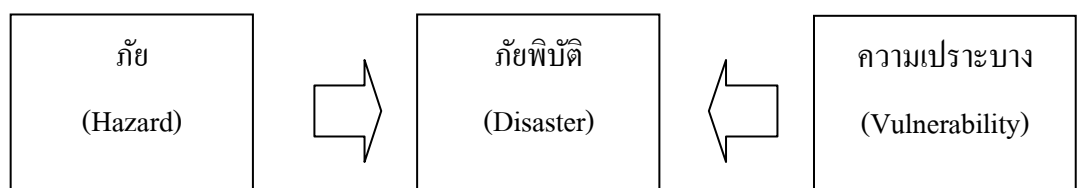
แนวคิดทฤษฎี ทฤษฎี Disaster Theory

เพื่อให้การวางแผนการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องทำความเข้าใจธรรมชาติของลักษณะของภัยพิบัติ รวมถึงความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ ทั้งนี้มีรูปแบบจำลอง (Model) อยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบ Crunch Model ซึ่งอธิบายว่าภัยพิบัติคืออะไร และทำไมจึงเกิดขึ้น ส่วนอีกรูปแบบคือ Release Model เพื่ออธิบายว่าจะสามารถลดผลกระทบหรือหลีกเลี่ยงผลจากภัยพิบัติได้อย่างไร

Crunch Model

ตามรูปแบบจำลองนี้ภัยพิบัติจะเกิดขึ้นต่อเมื่อภัยนั้นเกิดในสภาพแวดล้อมที่มีความเปราะบางหรืออ่อนไหวต่อการเกิดความเสียหาย

แผนภาพที่ ๒-๑: แบบจำลอง Crunch Model

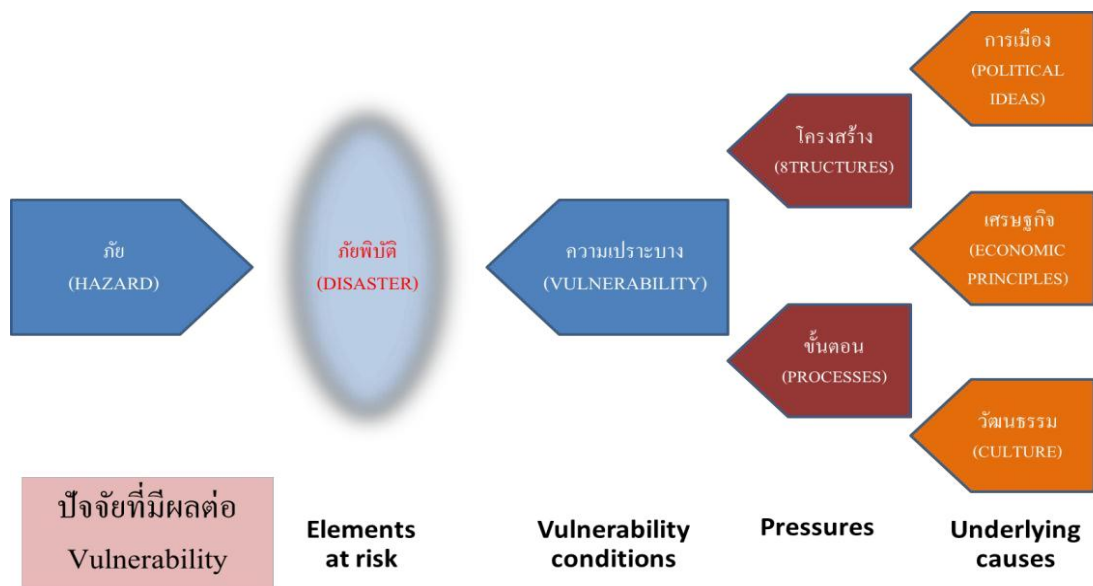


ที่มา : Blaikie P, Canon T , Davis I and Wisner B ,1994.

เพื่อให้เข้าใจแนวคิดตามรูปแบบจำลองนี้ เราอาจนึกถึงภัยที่เกิดขึ้นเช่นแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในประเทศหรือเมืองแต่ละครั้ง แม้มีขนาดความรุนแรง (วัดเป็นหน่วยริกเตอร์) เท่าๆ กันแต่บางครั้งไม่เกิดความสูญเสียจนเรียกว่าเป็นภัยพิบัติ เนื่องจากสภาพความแข็งแรงของตึกที่ไม่เท่ากัน ความพร้อมของชุมชนในการฝึกเตรียมรับ หรืออาจเป็นเพราะมีผู้พักอาศัยในบริเวณที่เกิดแผ่นดินไหวจำนวนไม่เท่ากัน ในกรณีสถานการณ์ของความพร้อมจะเสียหายที่แตกต่างกันเช่นนี้

จึงเรียกว่ามีความเปราะบางที่ไม่เท่ากัน ที่ใดมีความเปราะบางมาก หากเกิดภัยขึ้นก็จะเกิดความสูญเสียที่มากกว่า บริเวณที่มีความเปราะบางน้อยหากจะมองในส่วนของความเปราะบางของมนุษย์ ปัจจัยที่ทำให้มีความสูญเสียเมื่อเกิดภัยขึ้นได้แก่ การพยากรณ์การเกิดภัยอย่างเหมาะสมล่วงหน้าในเวลาที่สมควรให้เตรียมพร้อมหลบหลีกหรือหาทางป้องกันได้ รวมไปถึงความสามารถในการมีชีวิตอยู่ในช่วงที่เกิดภัยพิบัติและการฟื้นฟูสภาพหลังจากเกิดภัยพิบัติด้วยนอกจากภัยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อมนุษย์โดยตรงแล้ว ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องของสิ่งต่างๆรอบๆมนุษย์อีกด้วย (Elements at Risk) ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่บ้านเรือน น้ำ หมู่บ้าน พืชสวน ไร่นา ปศุสัตว์ เงินทองของมีค่าต่างๆ งาน และธรรมชาติโดยรอบ หากปัจจัยเหล่านี้มีความเปราะบางย่อมจะส่งผลให้ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงได้ได้มีการจัดกลุ่มสภาพของความเปราะบาง (Vulnerability conditions) ออกเป็นด้านต่างๆ เพื่อขยายความและอธิบายความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติซึ่งทำให้เห็นชัดเจนถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อความเปราะบางว่ามีเหตุจากปัจจัยสะสมเป็นรากฐานเช่นจากการเมืองการศึกษา เป็นต้น

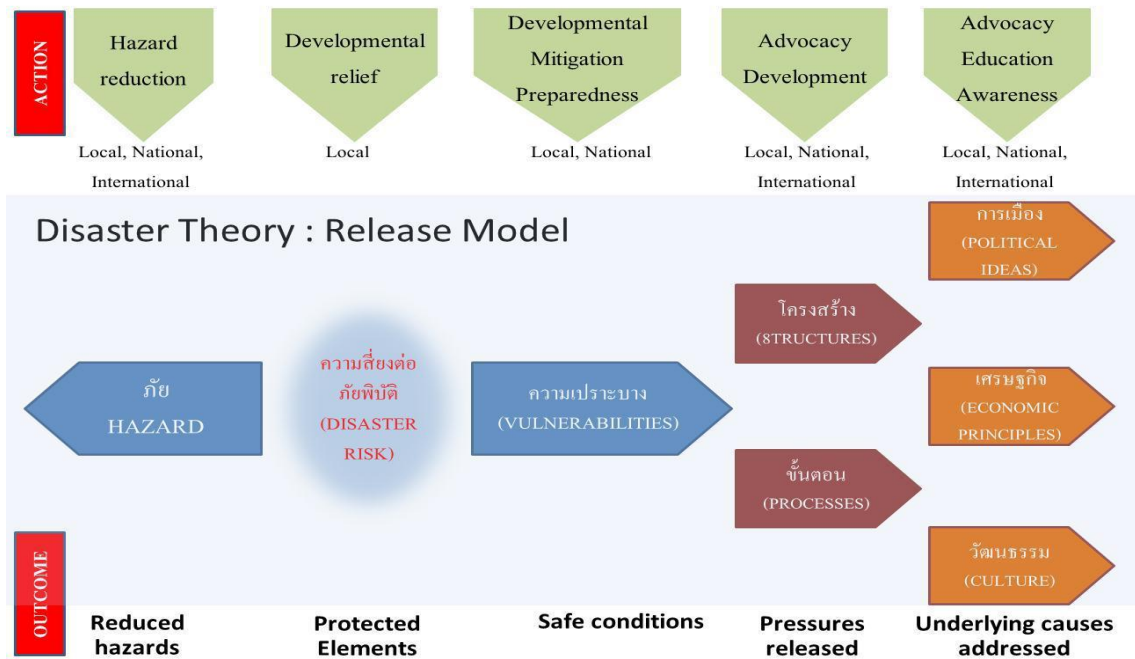
แผนภาพที่ ๒ – ๒ : แบบจำลอง Crunch Model ปัจจัยที่มีผลต่อ Vulnerability



ที่มา : Blaikie P, Canon T , Davis I and Wisner B ,1994.

เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ปัจจัยส่งผลเหล่านี้เป็นรากของความเสียหายที่อาจไม่ได้นึกถึงกันเท่าไรนักแต่ก็จะทำให้สามารถเข้าใจถึงสภาพของแต่ละชุมชน สังคมเมื่อภัยพิบัติส่งผลความเสียหายได้ดียิ่งขึ้น

แผนภาพที่ ๒ - ๓ : แบบจำลอง Release Model



ที่มา : Blaikie P, Canon T , Davis I and Wisner B ,1994.

ตัวอย่างของการลดความเสี่ยงต่อภัยพิบัติเช่น การลดภัยที่เกิดขึ้น (Reduced hazards) ด้วยการทำเขื่อนกั้นน้ำ ขุดลอกทางระบายน้ำปลูกพืชคลุมดินป้องกันการถล่มของดินเมื่อฝนตกหนัก ส่วนในระดับชาติหรือนานาชาติก็ร่วมกันลดภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) เป็นต้น กรณีการป้องกันภัยพิบัติเช่นการที่ชุมชนสร้างผนังกั้นน้ำ และสูบน้ำ ออกในขณะที่มีน้ำท่วมสูงเพื่อลดความสูญเสียต่อทรัพย์สิน เป็นต้น สำหรับเงื่อนไขความปลอดภัย (Safe conditions) สามารถเกิดจากพลังความสามารถในการรับมือของภัยพิบัติ พลังความสามารถนี้มิใช่เกิดจากปัจจัยภายนอก แต่เป็นความสามารถจากภายในหรืออาจกล่าวว่าเป็นภูมิปัญญาเพื่อเผชิญต่อภัยพิบัติ โดยเฉพาะผู้ที่สูงอายุหรือผู้ที่มีประสบการณ์ จะมีภูมิปัญญาที่สะสมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติได้ดีกว่าผู้ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ ประสบการณ์เหล่านี้ช่วยทำให้ลดความสูญเสียจากภัยพิบัติได้กรณีการลดความเครียด (Pressure released) จากความสูญเสียของโครงสร้างหรือกระบวนการ ที่มีความเปราะบางซึ่งทำให้เกิดความสูญเสียจากภัยพิบัติ การที่สังคมที่มีผู้นำที่เข้มแข็งไม่ว่าจะเป็นนักบวช

ผู้นำชุมชน หรือนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับความเคารพ จะช่วยเป็นกำลังที่จะทำให้สามารถฝ่าฟันผลร้ายจากภัยพิบัติลงได้ ส่วนสุดท้ายคือการค้นหาปัจจัย (Underlying causes addressed) ซึ่งการลดปัจจัยเหล่านี้ต่อโครงสร้างหรือกระบวนการ ด้วยการใช้งบประมาณ เศรษฐกิจ มากระจายให้เกิดความเป็นธรรมจะลดผลกระทบเชิงลบลงได้

วงจรภัยพิบัติ (Disaster Life Cycle)

หน่วยงานกลางเพื่อจัดการภัยฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกาคือ Federal Emergency Management Agency (FEMA) ได้อธิบายวงจรของภัยพิบัติเพื่อแบ่งการจัดการปัญหาและผลที่เกิดจากภัยพิบัติตามช่วงเวลาต่างๆ ในลักษณะวงจรตามช่วงเวลาต่างๆ

แผนภาพที่ ๒-๔ : วงจรชีวิต Disaster



ที่มา : [http : www.xenoveritas.org/node/66](http://www.xenoveritas.org/node/66)

โดยที่วงจรนี้มีได้หมายความว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วจะต้องเกิดขึ้นอีกโดยไม่รู้จบ แต่เป็นการแบ่งให้เห็นความสำคัญในกระบวนการประกอบด้วย

๑. การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น (Response) คือการปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตรายและความสูญเสียต่างๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยา การจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น

๒. การฟื้นฟูบูรณะความเสียหาย (Recovery) เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป

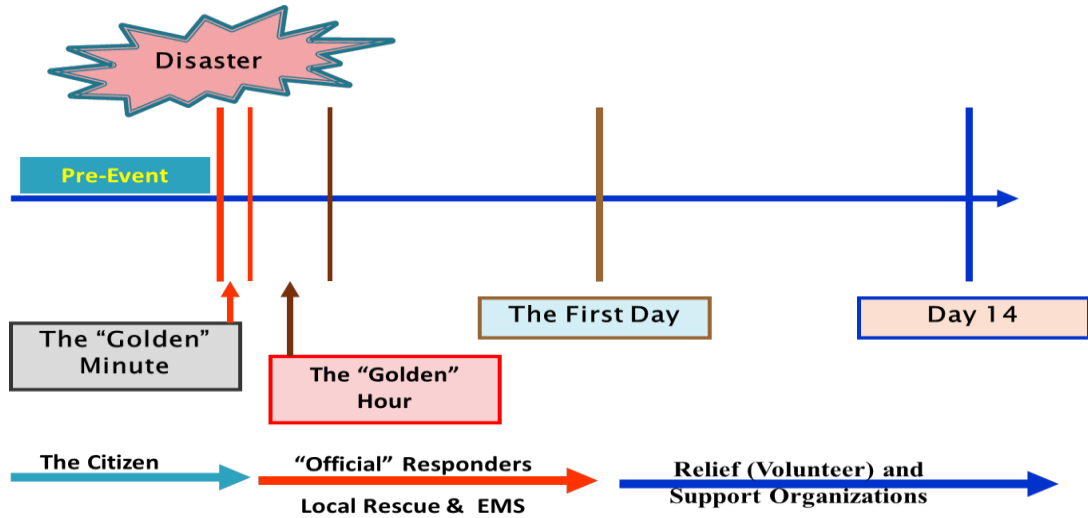
๓. การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation) คือกิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติเนื่องจากการป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกัน ในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง ๒ ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่างๆ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัยการวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรมการวิเคราะห์ ประเมิน เรียนรู้การจัดการเพื่อให้มีความพร้อมและลดความสูญเสียหากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นอีก (Risk Reduction)

๔. การป้องกัน (Prevention) คือการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือชะลอความเสียหายภัยพิบัติและความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมไฟฟ้า การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

๕. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการป้องกันและบรรเทาผลกระทบลดต้นในเชิงนโยบาย ขณะที่การเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกัน มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากร การวางระบบแจ้งเตือนและระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรมให้ความรู้แก่สาธารณชนด้วย เนื่องจากในกรณีที่การเตรียมพร้อมของรัฐมีข้อจำกัดการเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินไว้ได้เช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มเติมการพัฒนา (Development) คือขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวน และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด โดยจะเห็นว่าระยะเวลาในการจัดการตามช่วงเวลา ช่วงเวลาที่นับว่าเป็นวิกฤติที่สุดคือช่วงที่เกิดภัยพิบัติ

แผนภาพที่ ๒-๕ : ความสัมพันธ์ของเวลาในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ



ที่มา : ประจักษ์วิช เล็บนาค , ๒๕๕๔ : ๑๓

การให้ความช่วยเหลือช่วงที่เรียกว่า Golden Time อาจเป็นนาทีหรือชั่วโมง ซึ่งหากมีการเตรียมการได้ดีทิมให้ความช่วยเหลือจะสามารถเข้าค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยพิบัติได้แต่หากเสียเวลาในการเข้าช่วยเหลือนานไปเกินกว่า ๑๔ วัน แล้วจะไม่ทำให้เกิดประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บให้รอดชีวิตได้ งานช่วยเหลือภัยพิบัติจึงจะมุ่งไปในส่วนของการฟื้นฟูสภาพ (Recovery) ของบ้านเรือน ทรัพย์สิน

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework of Action: HFA) 2548 – 2558

กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเป็นกรอบการดำเนินงานในระดับโลกเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป้าหมายหลักคือ สร้างความสามารถในการฟื้นตัวให้กับประเทศและชุมชนหลังเกิดภัยพิบัติ เพื่อลดการสูญเสียจากภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนทั้งในแง่ชีวิตและทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของชุมชนและของประเทศภายในปี ๒๕๕๘ กรอบ HFA เสนอขอบเขตการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญ 5 ด้าน เป็นแนวทางหลักและวิธีปฏิบัติเพื่อให้ชุมชนเปราะบางฟื้นตัวจากภัยพิบัติในบริบทของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย

๑. ให้การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นวาระสำคัญลำดับต้นของชาติและท้องถิ่น โดยมีสถาบันที่เข้มแข็งรองรับการดำเนินงาน

๒. ระบุ ประเมิน ติดตามความเสียหายจากภัยพิบัติและยกระดับการเตือนภัยล่วงหน้า
๓. ใช้ความรู้ นวัตกรรม และการศึกษา เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและความพร้อมเผชิญภัยในทุกระดับ

๔. ลดปัจจัยที่เป็นมูลเหตุของความเสียหาย

๕. เสริมความเข้มแข็งในการเตรียมความพร้อมเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพมุมมองด้านเพศภาวะ และการมีส่วนร่วมของชุมชนและอาสาสมัครเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทุกด้านที่

การก่อตั้งประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations ตัวย่อว่า ASEAN) เริ่มเมื่อ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ จากการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ หรือ Bangkok Declaration โดยมีสมาชิกผู้ก่อตั้ง ๕ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ ส่งเสริม สร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สันติภาพและ ความมั่นคง ภายใต้หลักการของสหประชาชาติ ต่อมาในเดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ มีการประชุมที่บาหลี อินโดนีเซีย ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียน ร่วมกันลงนามในปฏิญญาความร่วมมือในอาเซียน ๒ (The Declaration of ASEAN Concord or Bali Concord I) ซึ่งมีการบรรจุเรื่องการจัดการภัยพิบัติไว้เป็นหลักการว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยอื่นๆ เป็นปัจจัยที่คุกคามการพัฒนาของประเทศสมาชิก ดังนั้น ประเทศสมาชิกจะให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ประเทศที่ประสบภัยตามกำลังและความสามารถที่มี

ต่อมาเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๕ ได้เกิดปฏิญญาอาเซียนเกี่ยวกับภัยพิบัติ (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters) ที่วางกรอบความร่วมมือกันในการเสริมสร้างศักยภาพและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในยามที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็งมากที่สุด โดยมีการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการที่ชัดเจน มีทรัพยากรบุคคล การดำเนินการกิจกรรมต่างๆอย่างต่อเนื่อง และมีการประชุมระดับนโยบาย เพื่อติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

กฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter)

คือ ธรรมนูญของอาเซียน จัดทำขึ้นเพื่อรับรองการเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๑๓ บท ๕๕ ข้อ โดยมีผลเริ่มบังคับใช้ในคราวการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อกำหนดสำคัญในกฎบัตรอาเซียน คือ การสร้างประชาคมอาเซียนจะต้องประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community-APSC)

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC)

๓. ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) โดยจะมีการประชุมระดับสุดยอดปีละ ๒ ครั้ง และจัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ ๓ เสาหลัก และใช้คำขวัญ คือ “วิสัยทัศน์เดียว อัตลักษณ์เดียว ประชาคมเดียว One Vision, One Identity, One Community” แผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนปี ๒๕๕๒ -๒๕๕๘ กล่าวถึงความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติไว้ ๒ ส่วน ดังนี้

เสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

อาเซียนมุ่งส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงเพื่อเสริมสร้าง และสร้างไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงของภูมิภาค เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข และสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้ง โดยสันติวิธี ข้อปี ๕ ประกอบด้วยกิจกรรมเกี่ยวกับการประสานงาน ระหว่างทหารและพลเรือน ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ การจัดทำ มาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับ การเตรียมความพร้อมระดับภูมิภาคการประสานงาน ร่วมด้านการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การเสริมสร้างขีดความสามารถ ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน การพัฒนายุทธศาสตร์ สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและความร่วมมือด้านการบรรเทาภัยพิบัติ

จากแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC Blueprint) ข้อปี ๕ กล่าวถึงการเสริมสร้างความร่วมมือของอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ และการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนี้

๑. เพิ่มพูนการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้งในระดับการเมืองและระดับปฏิบัติงาน ในการเริ่มดำเนินการรอบการดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนเพื่อช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในกรณีที่มีภัยพิบัติครั้งใหญ่

๒. เพิ่มพูนการประสานงานระหว่างทหารและพลเรือนในการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วทั้ง

๓. จัดทำแนวปฏิบัติมาตรฐานสำหรับกรอบการดำเนินการเตรียมพร้อมระดับภูมิภาค และการประสานงานในด้านการบรรเทาภัยพิบัติและการปฏิบัติการตอบสนองสถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันให้เสร็จสิ้น เพื่อจัดตั้งปฏิบัติการร่วมในการให้ความช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยของ

รัฐสมาชิก โดยสอดคล้องกับความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response หรือย่อว่า AADMER)

๔. ดำเนินการให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่มีประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum หรือย่อว่า ARF) อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit หรือย่อว่า EAS) ในแนวทางที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน

๕. พัฒนาแนวทางยุทธศาสตร์ของ การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit หรือย่อว่า EAS) สำหรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและความร่วมมือด้านการบรรเทาภัยพิบัติ

จากการหารือกันหลายเวทีของสมาชิกอาเซียนกล่าวคือในที่ประชุม ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) ที่ประชุมรัฐมนตรีกลาโหม ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM) และที่ประชุม ASEAN Regional Forum ในแต่ละที่ประชุมมีการตกลงกันในหลายส่วน อาทิเช่น แผนยุทธศาสตร์ แผนการซ้อม แผนความร่วมมือ รวมไปถึงงานทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติด้วย อย่างไรก็ตามหลายหัวข้อเป็นการหารือในเรื่องเดียวกัน ทำให้ที่ประชุมอาเซียนตกลงว่าจะใช้กรอบแนวทางการทำงานตาม ACDM ซึ่งได้จัดทำ แนวปฏิบัติมาตรฐานที่ชื่อ Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations หรือ SASOP อย่างไรก็ตามใน SASOP นี้ยังมีส่วนที่อยู่ระหว่างการพัฒนาที่ยังค้างอยู่ที่สำคัญคือในบทที่ 6 เรื่องการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติจากการที่ได้หารือแลกเปลี่ยนกับผู้รับผิดชอบในด้านทหาร พบว่าแนวปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติได้รับการพัฒนาในเวทีการประชุม Fifth Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation โดยเรียกแนวทางดังกล่าวว่า APC-MADPRO และทางทหารมั่นใจว่าจะสามารถนำมาใช้แทน แนวทางที่อยู่ระหว่างการพัฒนาของ SASOP บทที่ ๖ ได้

การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting เรียกโดยย่อว่า ADMM)

การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ADMM) ครั้งที่ ๕ ได้ให้การรับรองโครงการ ADMM วาระ ๒ ออกมา คือช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ มีมาตรการที่เป็นเป้าหมายสำคัญอยู่ ๔ ประการ ดังนี้

๑. เพื่อให้เกิดความร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกันในภูมิภาคที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

๒. เพื่อขยายความร่วมมือในทางปฏิบัติที่มีอยู่ รวมทั้งพัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกัน

๓. เพื่อสนับสนุนการขยายความสัมพันธ์กับประเทศคู่เจรจา

๔. เพื่อเสริมสร้างและมีบรรทัดฐานร่วมกัน

การประชุม ADMM เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นขั้นสุดท้ายในการรับรองเอกสารต่าง ๆ อาทิ ปฏิญญาร่วม (joint-declaration) เอกสารแนวความคิด (concept-paper) หรือแผนปฏิบัติการ (work-program) เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม โดยได้กำหนดให้มีการประชุมเตรียมการก่อนการประชุม ADMM ๒ เวที เพื่อรองรับการประชุม ADMM คือการประชุม ASEAN Defence Senior Officials 'Meeting (ADSOM) เป็นการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (ปลัดกระทรวงกลาโหม-หรือเทียบเท่า) มีหน้าที่หลัก คือ เตรียมการสำหรับการประชุม ADMM โดยทั่วไปจะพิจารณาความเหมาะสมของหัวข้อการหารือและพิจารณาแก้ไขร่างเอกสารต่างๆ-ที่จะให้รัฐมนตรีกลาโหมของประเทศสมาชิกอาเซียนรับรองในระหว่างการประชุม ADMM ก่อนจะมีการประชุม ADSOM นั้น จะจัดให้มีการประชุม ADSOM Working Group (ADSOM WG) ซึ่งเป็นการประชุมคณะทำงาน (ระดับผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนกลาโหมหรือผู้แทน) เพื่อเตรียมการด้านสารัตถะและธุรการสำหรับการประชุม ADSOM และการประชุม ADMM ซึ่งที่ประชุม Working Group (WG) จะร่วมกันกำหนดหัวข้อการหารือ เตรียมการด้านเอกสารที่เกี่ยวข้องการประชุม-รวมทั้งด้านธุรการอื่นๆ นอกจากนี้ในกรอบการประชุม ADMM ยังสามารถกำหนดให้มีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ADMM-Retreat) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้รัฐมนตรีกลาโหมประเทศสมาชิกอาเซียน มีโอกาสได้หารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในบรรยากาศที่ผ่อนคลายเพื่อสร้างความคุ้นเคยระหว่างกัน

ความร่วมมือด้านความมั่นคงของอาเซียนมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๔๕ โดยเฉพาะความร่วมมือในประเด็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการด้านภัยพิบัตินั้น มีความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญต่อความร่วมมือ ภายใต้กรอบ ADMM โดยที่ประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ADMM) ได้รับรองแนวคิดหลายประการที่สำคัญ คือ แนวคิดว่าด้วยการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้านการทหารของอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ เรียกสั้นๆ ว่า HADR (Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HADR) ในการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน หรือ ADMM ครั้งที่ ๗ ที่เนการาบรูไนดารุสซาลาม ระหว่าง ๖ - ๘ พ.ค.๕๖

ที่ผ่านมาสรุปได้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนอีก ๕ ประเทศได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยและประชาชนของอาเซียนและอนาคตร่วมกัน เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันในการสร้างความสงบสุขในภูมิภาคและเพื่อให้ประชาชนของอาเซียนสามารถที่จะดำรงชีวิตได้อย่างมีความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างสังคมที่เข้มแข็งต่อไป ทั้งนี้ ที่ประชุมยังเห็นควรที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้บังคับหน่วยในกองทัพของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อสร้างความคุ้นเคย ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ลดความหวาดระแวง สร้างความไว้วางใจกัน และจะให้การส่งกำลังบำรุงร่วมกันในอาเซียน โดยเฉพาะด้านอาหาร น้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติก่อน

การประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) เรียกโดยย่อว่า ADMM Plus

การประชุม ADMM - Plus ครั้งที่ ๑ ณ กรุงฮานอย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๘ ประเทศ และประเทศคู่เจรจา ได้แก่ เกาหลีใต้ออสเตรเลีย, สาธารณรัฐประชาชนจีน, สาธารณรัฐอินเดีย, ญี่ปุ่น, สาธารณรัฐเกาหลี, นิวซีแลนด์, สหพันธรัฐรัสเซีย และสหรัฐอเมริกา เพื่อขยายความร่วมมือกับประเทศนอกภูมิภาคในการดำรงพินิจและความสามารถที่มีอยู่มาพัฒนาประเทศสมาชิกร่วมกัน โดยริเริ่มความร่วมมือใน ๕ ด้าน คือ ๑. การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ ๒. ความมั่นคงทางทะเล ๓. การแพทย์ทางทหาร ๔. การต่อต้านการก่อการร้าย และ ๕. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพได้เห็นชอบที่จะผลักดันให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง โดยริเริ่มจากความร่วมมือใน ๕ ด้าน

จากการประชุม ADMM Plus ครั้งที่ ๑ ส่งผลให้มีการจัดการประชุมคณะทำงานเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียนกับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมประเทศคู่เจรจา ADSOM Plus WG ณ เมืองดาลัต เวียดนาม เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งที่ประชุมฯ ได้เตรียมการรายละเอียดในการดำเนินการสำหรับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมอาเซียน กับเจ้าหน้าที่อาวุโสกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Senior Officials' Meeting Plus : ADSOM Plus) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปลัดกระทรวงกลาโหม ในการจัดตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Experts' Working Group : EWG) ขึ้นตามความริเริ่มในที่ประชุม ADMM Plus ครั้งที่ ๑ เพื่อให้กิจกรรมความร่วมมือเกิดความต่อเนื่องและเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยคณะทำงานทั้ง ๕ ด้าน จะกระชับความสัมพันธ์ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากทุกประเทศในอาเซียนจะได้ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าคณะทำงานอย่างน้อย ๑ ด้าน และ ๑ วาระ ซึ่งแต่ละด้านมีประธานร่วมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาดังนี้

การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ คือ เวียดนาม และจีน

ความมั่นคงทางทะเล คือ มาเลเซีย และออสเตรเลีย

การแพทย์ทางทหาร คือ สิงคโปร์ และญี่ปุ่น

การต่อต้านการก่อการร้าย คือ อินโดนีเซีย และสหรัฐอเมริกา

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ คือ ฟิลิปปินส์ และนิวซีแลนด์

ไทยได้เข้าร่วมเป็นคณะทำงานทุกด้าน ซึ่งรัฐมนตรีกลาโหมได้ลงนามในคำสั่งกระทรวงกลาโหม แต่งตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญฝ่ายไทย (Thai Experts' Working Groups : Thai EWGs) ในกรอบการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus : ADMM Plus) โดยมีหัวหน้าคณะทั้ง ๕ ด้าน ดังนี้ ๑. คณะทำงานด้านความมั่นคงทางทะเล มีเจ้ากรมยุทธการทหารเรือ ๒. คณะทำงานด้านการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มีผู้อำนวยการศูนย์รักษาสันติภาพ กรมยุทธการทหาร ๓. คณะทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีรองเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหาร ๔. คณะทำงานด้านการแพทย์ทางทหาร มีรองเจ้ากรมแพทย์ทหารบก และ ๕. คณะทำงานด้านการต่อต้านการก่อการร้าย มีผู้บัญชาการศูนย์ต่อต้านการก่อการร้าย

การใช้ทรัพยากรทางทหารเอเชียแปซิฟิกเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติ (Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation) เรียกโดยย่อว่า APC-MADPRO

ใน SASOP นี้ยังมีส่วนที่อยู่ระหว่างการพัฒนาที่ยังค้างอยู่ที่สำคัญคือในบทที่ 6 เรื่องการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติจากการที่ได้หารือแลกเปลี่ยนกับผู้รับผิดชอบในด้านทหาร พบว่าแนวปฏิบัติในการใช้ทรัพยากรทางทหารเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติได้รับการพัฒนาในเวทีการประชุม Fifth Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operation โดยเรียกแนวทางดังกล่าวว่า APC-MADPRO และทางทหารมั่นใจว่าจะสามารถนำมาใช้แทน แนวทางที่อยู่ระหว่างการพัฒนาของ SASOP บทที่ ๖ ได้

เสาหลักด้านประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

อาเซียนมีเป้าหมายในการจัดตั้งประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ โดยมุ่งหวังให้เป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์อาเซียน (ASEAN Identity) ข้อบี ๗ กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการตาม ความตกลงอาเซียนฯ ภายในปี ๒๕๕๘ สนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินงานของการจัดตั้งศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance: ตัวย่อว่า AHA Centre) การเสริมสร้างขีดความสามารถในสาขาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน การสร้างเครือข่ายอาเซียนเพื่อแบ่งปันข้อมูล การส่งเสริมความตระหนักและการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการลดความเสี่ยงจากภัย พิบัติการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและพร้อมรับมือ ภัยพิบัติในชุมชน การจัดโครงการอาสาสมัครอาเซียน

คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management) หรือเรียกโดย ย่อว่า ACDM ได้รับการจัดตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกลไกระดับยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของอาเซียนในการดำเนินการความร่วมมือด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาค ซึ่ง แรกเริ่มกลไกดังกล่าวได้ถูกจัดตั้งขึ้นในลักษณะของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของประเทศ อาเซียน (ASEAN Experts Group on Natural Disasters) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ และเปลี่ยนชื่อเป็น ASEAN Experts Group on Disaster Management (AEGDM) ในการประชุมครั้งที่ ๘ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจด้านภัยพิบัติทั้งภัยจากธรรมชาติและภัยจากมนุษย์และท้ายที่สุดได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติในการประชุมครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการจัดการประชุมประจำปีของ ACDM และมีการดำเนินการเชิงรุกในการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน และ ACDM มีวิสัยทัศน์ที่จะทำให้ภูมิภาคอาเซียนมีความเข้มแข็งพร้อมรับมือภัยพิบัติ โดยการ ช่วยเหลือ และแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติซึ่งจะนำไปสู่ภูมิภาคที่ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนพันธกิจของ ACDM คือ การส่งเสริมความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติทุกด้านอย่างครบ วงจร ได้แก่การป้องกัน การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การบรรเทาและฟื้นฟูโดยผ่านกิจกรรมที่ดำเนินการร่วมกัน

ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response) หรือเรียกโดยย่อว่า AADMER คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) มีความพยายามผลักดันให้มีกรอบการดำเนินการในความร่วมมือระหว่างอาเซียนที่ไม่ใช่เป็นเฉพาะเพียงแผนหรือปฏิญญาเท่านั้น แต่ให้เป็นลักษณะความตกลงที่มีพันธกรณีทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามความพยายาม ของ ACDM โดยวัตถุประสงค์ของ AADMER คือการจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพที่สามารถลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิต และต่อทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมของประเทศสมาชิกอาเซียน และเพื่อร่วมกันตอบโต้ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการร่วมมือกันระดับชาติและขยายความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศโดยการดำเนินการภายในกรอบของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญคือสาระสำคัญของ AADMER คือการกำหนด กรอบความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติของ อาเซียนในลักษณะครบวงจรของการบริหารจัดการภัยพิบัติกล่าวคือ ครอบคลุมทั้งในยามปกติก่อนเกิดภัย (การกำหนด ความเสี่ยงจาก ภัยพิบัติการเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกัน การเตรียมความพร้อม) ในขณะเกิดภัย (การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์) ภายหลังเกิดภัย (เช่น การบูรณะฟื้นฟู) ตลอดจนความร่วมมือทาง ด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์การเสริมสร้าง ศักยภาพและขีดความสามารถ เป็นต้น ทั้งนี้โดยเน้นหลักการที่ให้แต่ละ ประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่เสียก่อน และหากว่าเกินขีดความสามารถก็จึงค่อยใช้กลไกที่กำหนดไว้ใน AADMER ในการช่วยเหลือ กลไกหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่กำหนดไว้ใน AADMER ที่สำคัญ ได้แก่ มาตรฐานวิธีปฏิบัติในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บัญชีรายการ สินทรัพย์และศักยภาพ การฝึกซ้อม แผนเผชิญภัยพิบัติฉุกเฉินในภูมิภาคอาเซียน ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมของอาเซียน และ กองทุนอาเซียนเพื่อการจัดการภัยพิบัติและ บรรเทาภัย ฉุกเฉิน

ภายใต้ AADMER ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกหลักที่สำคัญด้านการจัดการ ภัยพิบัติไว้ในมาตราต่างๆ ซึ่งได้มีการพัฒนามาโดยลำดับ และมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ระบบเตรียมพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Standby Arrangement for Disaster Relief and Emergency Response) มีการวางแนวทางความร่วมมือในส่วนของ การเตรียมความพร้อม (Preparedness) ไว้ว่าให้ประเทศสมาชิกอาเซียนจัดทำยุทธศาสตร์และแผนตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และให้จัดทำ Standard Operating Procedure (SOP) สำหรับความร่วมมือระดับภูมิภาคและการดำเนินการในระดับชาติ

AADMER Work Program (๒๕๕๓-๒๕๕๘) : เป็นกรอบแผนงานในการดำเนินกิจกรรมด้าน การจัดการภัยพิบัติตามความตกลงอาเซียนฯ ที่ประเทศสมาชิกร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อนำเอาประเทศสมาชิกร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อนำเอา หลักการในการบริหารจัดการภัยพิบัติตามที่ระบุไว้ในความตกลงฯ ไปสู่การปฏิบัติในเชิง รูปธรรม ประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ องค์ประกอบในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Component) ๔ ด้าน และกิจกรรมพื้นฐาน (Building Blocks) ๖ ด้าน

องค์ประกอบในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Component) ได้แก่ ๑. การประเมินความเสี่ยงและการเตือนภัยล่วงหน้า ๒. การป้องกัน และบรรเทา ๓. การเตรียมความพร้อมและตอบโต้ ๔. การฟื้นฟูซึ่งได้มีการจัดตั้ง คณะทำงานต่างๆ โดยมอบหมายให้แต่ละ ประเทศสมาชิก เป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนิน กิจกรรมตามแผนงาน ดังนี้

๑. การประเมินความเสี่ยงและการเตือนภัย ล่วงหน้า: สาธารณรัฐอินโดนีเซียรับผิดชอบด้านการเตือนภัยและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐ ฟิลิปปินส์ รับผิดชอบด้านการตรวจสอบ

๒. การป้องกัน และการบรรเทาภัย – การดำเนินการแผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านการ ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและเสริมสร้าง แผนงานด้านกฎหมายและระบบองค์กร รับผิดชอบโดย ประเทศไทย การให้ความรู้แก่ประชาชน/ การสร้างความ ตระหนักและให้การ สนับสนุนรับผิดชอบโดย สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว และประเทศไทย

๓. การเตรียมความพร้อมและตอบโต้ รับผิดชอบโดย ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์

๔. การฟื้นฟู รับผิดชอบโดย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสหภาพพม่าและ สหภาพพม่า

มาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติ ร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedures for Regional Standby Arrangement and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations) หรือเรียกว่า SASOP เป็นมาตรฐานที่ กำหนดโดย ACDM ซึ่งมีลักษณะเป็นคู่มือปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติของ ประเทศสมาชิก อาเซียน ประกอบด้วย ๖ บท ได้แก่ ๑. บทนำ ๒. การจัดองค์กร ๓. การเตรียมพร้อม รับมือภัยพิบัติ ๔. การประเมินและติดตามสถานการณ์ ๕. การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และ ๖. การอำนวยความสะดวกและการใช้สินทรัพย์และขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือน โดยในการประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๑ ระหว่างวันที่ ๑๓-๑๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ประเทศมาเลเซีย

ที่ประชุมได้มีมติรับรองให้นำ SASOP บทที่ ๑-๕ ไปใช้อ้างอิงได้ ส่วนบทที่ ๖ การเรียกและใช้ทรัพยากรและสรรพกำลังทางทหารในการช่วยเหลือ (อยู่ระหว่างการจัดทำ) ซึ่งเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างทหารและพลเรือนอยู่ระหว่างการพัฒนาให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ SASOP มีรายละเอียดแผนผัง ขั้นตอนการปฏิบัติ รวมถึงรูปแบบรายงานต่างๆ ที่คาดว่าจะใช้ให้เกิดประโยชน์ในความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนและเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกันทั้งใน ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) และที่กำหนดไว้ใน ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community-APSC) และ ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community- ASCC) ด้วย

ทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team เรียกโดยย่อว่า ERAT) ภายใต้อาADMER ข้อ ๑๑ การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินร่วมกันภายใต้กรอบความช่วยเหลือ กำหนดว่า

๑. หากภาคีใดต้องการความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติก็ให้ขอจากภาคอื่นโดยตรง หรือขอผ่าน AHA Center

๒. ภาคีผู้ขอจะแจ้งให้ทราบขอความช่วยเหลือและประเภทความช่วยเหลือที่ต้องการ

๓. แต่ละภาคีที่ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือจะตัดสินใจอย่างไร โดยการบอกภาคีหรือ AHA Center

๔. ภาคีจะกำหนดหรือแจ้ง ถึงจำนวนบุคลากร ผู้เชี่ยวชาญ อุปกรณ์ และปัจจัยสำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคีต่างๆ มีการเสนอให้จัดตั้งทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team) เพื่อจัดฝึกอบรมให้ภาคีมีความรู้ด้านการประเมินความเสียหายเพื่อส่งข้อมูลให้ภาคีที่ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือรับทราบ

ศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Coordinating Centre for Humanitarian Assistance) หรือ AHA Centre ภายใต้อาADMER ระบุให้จัดตั้ง AHA Centre โดยกำหนดหลักการไว้ว่า ๑. AHA Centre จะตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานของภาคีกับ องค์การสหประชาชาติ/องค์การระหว่างประเทศ ๒. AHA Centre จะดำเนินงานบนพื้นฐาน ความเข้าใจว่า ภาคีจะดำเนินการก่อนเพื่อจัดการภัยพิบัติในกรณีร้องขอความช่วยเหลือ นอกจากจะขอโดยตรงไปยังผู้ให้ความช่วยเหลือ แล้วอาจจะผ่าน AHA Centre เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งคำขอดังกล่าว

ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ
 ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติได้มีจัดทำเอกสาร
 สำคัญ๒ฉบับได้แก่ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ
 ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์การสหประชาชาติได้มีจัดทำเอกสาร
 สำคัญ๒ฉบับได้แก่แผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการจัดการ ภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและ
 องค์การ สหประชาชาติประจำปีพ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘ เป็นกลไกในการดำเนินความร่วมมือ
 ระหว่าง แดงการณร่วมในการดำเนินความร่วมมือ ด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างคณะกรรมการ
 อาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ(ACDM) และองค์การสหประชาชาติ(United Nation) หรือเรียกย่อ
 ว่า UN จัดทำขึ้น โดย ACDM และ UN ในปลายปี ๒๕๕๓ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้ความสำคัญ
 ต่อการ สร้างกลไกการจัดการภัยพิบัติในภูมิภาค อาเซียน การพัฒนาความร่วมมือระหว่าง UN และ
 อาเซียน ในระดับปฏิบัติและนโยบายที่สอดคล้องกับมติของ UN กรอบแผนงานเสี้ยวโกะ และ
 AADMER Work Program และการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการ จัดการภัยพิบัติ
 ระหว่างอาเซียนและองค์การ สหประชาชาติประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘ ซึ่งได้มีการลงมติ
 เห็นชอบเรียบร้อยแล้วในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนและองค์การสหประชาชาติครั้งที่ ๓ วันที่๓๐
 ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประเทศเวียดนาม

แผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการ จัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและ
 องค์การ สหประชาชาติประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ – ๒๕๕๘ ACDM และ UN ซึ่งกล่าวถึงแนวทาง
 ดำเนิน ความร่วมมือใน ๓ ประเด็นหลัก คือ ๑. การเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถและ
 การปฏิบัติการที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ ภายใต้วามตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยภายใต้
 ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัย พิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ๒. การประเมิน
 ความเสี่ยงภัย การเตรียมความพร้อม การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การเฝ้าระวังภัย การป้องกันและ
 บรรเทาสาธารณภัย การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การบูรณะฟื้นฟูรวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
 กับการก่อสร้าง ใหม่และการพัฒนา และ ๓. การกำหนดให้มีกรนำบทเรียนและประสบการณ์ที่
 ได้รับจาก การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างอาเซียนและ สหประชาชาติในเหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุ
 ไชโคลนนาร์กีสในสหภาพพม่า ความพยายาม ในอดีตและการดำเนินการร่วมกันในปัจจุบัน
 ตลอดจนการนำเอาปัจจัยที่ทำทายต่าง ๆ ในปัจจุบันมาพิจารณาด้วยนโยบายการจัดการภัยพิบัติ
 ระดับชาติของประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๓-

๒๕๖๒

หลังจากภัยพิบัติสึนามิเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งสร้างความเสียหายใน ๘ ประเทศของทวีปเอเชียประเทศต่างๆ ๑๖๘ ประเทศได้ลงนามรับรองอย่างเป็นทางการเพื่อใช้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ.๒๕๔๘-๒๕๕๘ เป็นแนวทางระดับโลก ในการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ต่อมาได้เห็นพ้องต้องกันว่าประเทศในทวีปเอเชียควรพัฒนาแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ และให้ความสนใจกับประเด็นที่กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะจัดลำดับความสำคัญเอาไว้ แผนปฏิบัติการแห่งชาตินี้ควรช่วยให้แต่ละประเทศเสริมสร้างศักยภาพของตนทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน และช่วยในเรื่องการจัดการระบบบริหารและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการรับมือกับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นในประเทศไทยจึงได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๒ ขึ้น โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลัก ด้วยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรของรัฐในระดับชาติที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคม เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ได้รับการอนุมัติ เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการลดภัยพิบัติในระดับประเทศ คาดว่าแผนดังกล่าวจะเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวที่สำคัญ แผนแรก ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับไปดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดของประเทศ คุ่มค่าและพันเหตุการณ์ในการวางแผนและการปฏิบัติงานจัดการภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์ประกอบด้วยองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ๔ องค์ประกอบ คือ การป้องกันและบรรเทาผลกระทบ การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ในภาวะฉุกเฉินและการจัดการหลังเกิดภัยพิบัติ แผนปฏิบัติการนี้มีองค์ประกอบ 2 ส่วนที่ควรรวมองค์ประกอบเชิงยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ ดังกล่าว คือ

๑. แผนงานปกติของหน่วยงาน – จะดำเนินการอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ในแต่ละปีงบประมาณหรือตามกรอบเวลาที่หน่วยงานนั้นกำหนดไว้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของแผนงานปกติเท่านั้นที่จะถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์

๒. แผนงานภาคบังคับ – เป็นแผนงานที่มีการกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะเพื่อให้ทุกหน่วยงานและชุมชนนำไปปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๒ ดังนั้นแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งชาติในเชิงยุทธศาสตร์

ซึ่งทุกหน่วยงานต้องยึดเป็นแนวทางปฏิบัติในการเตรียมแผนงานปกติของหน่วยงานตนเอง (ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ) และแผนงานภาคบังคับเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการประสานแนวทางและความพยายามในการทำงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของชาติอย่างเป็นระบบ อีกทั้งยังเป็นการดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ จึงกล่าวได้ว่าการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้น ได้ถูกนำเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนพัฒนารายสาขาของประเทศไทย

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักของชาติในการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย กปภ.ช. ได้ดำเนินการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางการทำงานเพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างความมั่นใจว่าจะเกิดความร่วมมืออย่างเป็นระบบ บูรณาการ และสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับในการรับมือกับภัยพิบัติภัย ดังนั้น แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินี้จึงรับผิดชอบต่อความตกลง AADMER มาตรการที่ ๓ วรรค ๑, ๔, ๕, และ ๖ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินี้ ได้มีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์แบบองค์รวมครอบคลุมทุกระยะของวัฏจักรการจัดการภัยพิบัติ (ก่อน ระหว่าง หลังเกิดภัย) เพื่อจัดการภัยพิบัติทุกรูปแบบรวมถึงภัยคุกคามความมั่นคง ซึ่งแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องวางแผนปฏิบัติการรายสาขา และกำหนดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสอดคล้องกับเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ของแต่ละพื้นที่เพื่อดำเนินการตอบโต้ภัยพิบัติใดๆ ก็ตามในประเทศไทย ได้มีการจำแนกระดับความรุนแรงไว้ ๔ ระดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเลือกระดับการรับผิดชอบ ดังที่ได้แสดงไว้ใน ตารางที่ ๑ ในกระบวนการร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีตัวแทนจากภาครัฐ วิชากิจเอกชน มูลนิธิการกุศล หน่วยงานอาสาสมัคร และตัวแทนจากต่างหน่วยงาน ผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลทั่วไปรวมมากกว่า ๒๕๐ คน ได้เข้าร่วมในกระบวนการหารือและทบทวนแผน โดยความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงแผนฉบับร่างแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้จำแนกภาคเอกชน มูลนิธิแอดกักรเอกชนเป็นหน่วยงานเสริมทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการสนับสนุนศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉิน (Emergency Operation Center) ทุกระดับ และร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บัญชาการศูนย์ฯ ตามความสามารถและทรัพยากรที่ตนมี AADMER มีองค์ประกอบหลัก

ที่สามารถเชื่อมโยงกับระบบบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติได้ ขอบเขตของการเชื่อมโยงหลัก เหล่านี้ ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การเฝ้าระวังภัยพิบัติ การป้องกันและบรรเทา ภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อม การตอบโต้ การบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ การบูรณปฏิสังขรณ์และ การฟื้นฟู ตลอดจนความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับกองทัพ

ตารางที่ ๒ – ๑ : ระดับความรุนแรงของภัยพิบัติและระดับของผู้บัญชาการเหตุการณ์

ระดับ	ความรุนแรง	การจัดการ
๑	ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอและ/หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร สามารถควบคุมสถานการณ์และจัดการระงับได้โดยลำพัง
๒	ภัยพิบัติขนาดกลาง	ในกรณีที่สถานการณ์ภัยพิบัตินั้นอยู่นอกเหนือความสามารถในการควบคุมของผู้อำนวยการในระดับที่ ๑ ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง
๓	ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง	ในกรณีที่สถานการณ์ภัยพิบัตินั้นอยู่นอกเหนือความสามารถในการควบคุมของผู้อำนวยการในระดับที่ ๒ ผู้อำนวยการกลางและ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติจำเป็นต้องเข้าแทรกแซง
๔	ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะทำหน้าที่บัญชาการ

ที่มา : แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, ๒๕๕๘

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วในปัจจุบันทำให้เห็นชัดว่า แนวโน้มสถานการณ์สาธารณภัยจะมีความรุนแรงมากขึ้น และถือเป็นภัยร้ายแรงที่จะคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของประเทศได้ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์สาธารณภัยยังส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคตอีกด้วย และผลพวงที่เกิดขึ้นจากการจัดการสาธารณภัยประเทศหนึ่งยังมีผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศอื่น ๆ ได้ด้วย

เช่นกัน ดังนั้น เมื่อทบทวนผลการปฏิบัติด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระยะที่ผ่านมาได้สะท้อนปัญหาและความท้าทายต่อการแก้ไขปัญหายังโครงสร้าง กระบวนการ และองค์ความรู้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันในการจัดการสาธารณภัยของประเทศให้เข้มแข็งภายใต้หลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” อันประกอบด้วย ความมีเหตุผล และความพอประมาณในการจัดการสาธารณภัย รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีต่อการรับรู้ปรับตัวกับผลกระทบ และความเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยความรู้และคุณธรรมในการจัดการสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างยั่งยืน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ มุ่งให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน เพื่อเตรียมพร้อมรองรับกับสาธารณภัย โดยการยกระดับขีดความสามารถในการรับมือและปรับตัวต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ควบคุมและลดมลพิษ และพัฒนาระบบบริหารจัดการ พร้อมทั้งเพิ่มบทบาทประเทศไทยในเวทีประชาคมโลกที่เกี่ยวข้องกับกรอบความตกลงและพันธกรณีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๑) เป็นกรอบทิศทางดำเนินงานของหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นให้คนในชาติมีภูมิคุ้มกัน มีส่วนร่วม และผนึกกำลังทุกภาคส่วนภายใต้การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Management) ทั้งนี้ การดำเนินงานจะเชื่อมโยงกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงกลาโหม ดังนั้น จึงเป็นที่ประจักษ์ว่า นโยบายระดับประเทศได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศที่มีประสิทธิภาพได้สอดคล้องกับนโยบายระดับโลกภายใต้บริบท “การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย” (Disaster Risk Management) ซึ่งเป็นการนำแนวคิดเรื่องความเสี่ยงมาเป็นปัจจัยหลักในการจัดการสาธารณภัยจากเชิงรุกไปสู่การจัดการอย่างยั่งยืน ซึ่งประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) การจัดการในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Management) และการฟื้นฟูให้มีสภาพที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) พร้อมทั้ง ได้ตระหนักว่า การจัดการสาธารณภัยในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะของประเทศไทยเพียงประเทศเดียวเท่านั้นแล้ว เพราะฉะนั้นการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศจึงเป็นอีกบทบาทสำคัญที่ต้องกล่าวถึงในการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศ จากแนวคิดและบริบทที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับนี้ ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๕๗ จากการที่สถานการณ์สาธารณภัยของประเทศและของโลก ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจะกล่าวรายละเอียดในบทต่อไปของแผนฉบับนี้

จากข้อมูลเกี่ยวกับหลักการช่วยเหลือ ทำให้การช่วยเหลือทางทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติ มีข้อจำกัดตามประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community-APSC) แพทย์ทหารไทยจำเป็นต้องไปกับกองทัพ ซึ่งต้องแสดงสิ่งที่นำไปให้ประเทศที่ได้รับอุบัติเหตุทุกอย่างด้วยความละเอียด เปิดเผย เนื่องจากอาจมีปัญหาเรื่องความมั่นคง การรุกอธิปไตยอย่างเคร่งครัด

สรุป

ภัยพิบัติเกิดได้เอง แต่ความรุนแรงขึ้นกับความเปราะบางของสถานที่และสิ่งก่อสร้างที่เตรียมไว้เหมาะสมกับภัยพิบัติแต่ละชนิดอย่างไร การเตรียมตัว ฝึกฝน อบรมการเผชิญภัยพิบัติเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ความรุนแรงของภัยพิบัติต่อชีวิตน้อยลง การวางแผนเพื่อเผชิญภัยพิบัติ ได้แก่

๑. การวางแผนป้องกัน
๒. การเตรียมความพร้อม
๓. การบรรเทาผลกระทบ
๔. การตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น
๕. การฟื้นฟูบูรณะความเสียหาย

การก่อตั้งประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations ตัวย่อว่า ASEAN) ได้เกิดขึ้น ต่อมาเมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๕ ได้เกิดปฏิญญาอาเซียนเกี่ยวกับภัยพิบัติ (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters) ที่วางกรอบความร่วมมือกันในการเสริมสร้างศักยภาพและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

กฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) คือ ธรรมนูญของอาเซียน จัดทำขึ้นเพื่อรับรองการเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๑๓ บท ๕๕ ข้อ โดยมีผลเริ่มบังคับใช้ ในคราวการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อกำหนดสำคัญในกฎบัตรอาเซียน คือ การสร้างประชาคมอาเซียนจะต้องประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community-APSC)
๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC)

๓. ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC) การช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านอุบัติภัยพิบัติ นั้น เกี่ยวเนื่องกับประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน โดยบุคคลากรด้านสาธารณสุขและภัยพิบัติอยู่ในเสาหลักนี้ แต่เสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนมีความเกี่ยวข้องในมุมมองกลางทางทหารที่เกี่ยวกับภัยพิบัติและทางการแพทย์ทหารเช่นกัน การปฏิบัติตนของทั้งสองเสาหลักมีข้อแตกต่างกันคือประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน หรือทหาร เมื่อจะให้ความช่วยเหลือต้องแจ้งการนำส่งอุปกรณ์ต่างๆต่อหน่วยทหารของประเทศที่มีผลกระทบทางภัยพิบัติอย่างละเอียดและเคร่งครัด เพราะการนำทหารจากประเทศหนึ่งเข้าไปอีกประเทศหนึ่งนั้น มีความเปราะบางเกี่ยวกับอธิปไตยของอีกฝ่ายหนึ่ง

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มีการดำเนินการให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่มีประสิทธิภาพด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ASEAN Regional Forum หรือย่อว่า ARF) อาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three) การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit หรือย่อว่า EAS) ในแนวทางที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน มีการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติหลายครั้ง มีการจัดทำ มาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations) ตลอดจนมีแนวคิดว่าด้วยการใช้ทรัพยากรและศักยภาพด้านการทหารของอาเซียน ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและภัยพิบัติ เรียกสั้นๆ ว่า HADR (Concept Paper on the Use of ASEAN Military Assets and Capacities in Humanitarian Assistance and Disaster Relief : HADR) นอกจากนี้ยังการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) เพื่อเพิ่มความสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น และยังมีการประชุมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรทางทหารเอเชียแปซิฟิก เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติ มีการจัดตั้งทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team เรียกโดยย่อว่า ERAT) เพื่อเป็นทีมแรกที่เข้าไปประเมินภัยพิบัติ และศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Coordinating Centre for Humanitarian Assistance) หรือ AHA Centre เพื่อเป็นศูนย์กลางให้ทุกประเทศรายงานภัยพิบัติ

การเตรียมตัวทางทหารเกี่ยวกับภัยพิบัตินั้น มีความสัมพันธ์ในอาเซียนในทางที่ดีมาก เป็นลำดับ ถ้ามีภัยพิบัติอนาคต ความร่วมมือกันในการเผชิญภัยพิบัติมีความสะดวกมากกว่าเดิม การประสานงานสะดวกขึ้นซึ่งเป็นผลพลอยได้จากความคุ้นเคยซึ่งกันและกันนั่นเอง

บทที่ ๓

สถานการณ์ทั่วไปของศูนย์ช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

หลักนิยามทางการแพทย์และการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุ

แนวความคิดเรื่องการให้ทรัพยากรและศักยภาพทางแพทย์ทหารในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคและระหว่างประเทศ และเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดต่อชีวิตและทรัพย์สิน อันเนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ในขณะที่ยังให้ความเคารพอธิปไตยของประเทศประสพภัย โดยพึงพาประเทศที่ประสพภัยน้อยที่สุด (โดยการที่จะดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง) โดยมีหลักการ ดังนี้

๑. เคารพอธิปไตยแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนและเอกภาพของประเทศผู้ประสพภัย

๒. ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต้องเคารพกฎหมายของทุกประเทศและกฎระเบียบต่างๆของประเทศผู้ประสพภัย

๓. ประเทศผู้ประสพภัย จะบริหารในภาพรวมเรื่องการอำนวยความสะดวก การควบคุมการประสานงานและการดูแลความช่วยเหลือภายในดินแดนตน

๔. ความมีมนุษยธรรม

๕. ความเป็นกลาง

๖. การไม่เลือกข้าง

การดำเนินการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและทันเวลา โดยเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินและได้รับการร้องขอจากประเทศผู้ประสพภัย การจัดกำลังเข้าช่วยเหลือปฏิบัติการติดตามกรอบเวลา ภายใน ๓๐ วันแรก ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติ หรือขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประเทศผู้ประสพภัย โดยกรอบเวลามาตรฐานในการช่วยเหลือคือ การจัดกำลังเข้าปฏิบัติการภายใน ๐-๒๔ ชั่วโมง การค้นหาและกู้ภัยภายใน ๐-๔๘ ชั่วโมง การบรรเทาฉุกเฉิน ภายใน ๐-๕ วัน และการให้ความช่วยเหลือในการบรรเทาทุกข์ภายใน ๐-๔ สัปดาห์

การช่วยเหลือทางการแพทย์ในภาวะภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่มีความแตกต่างกับแพทย์ทั่วไป กล่าวคือทีมแพทย์ที่ไปนั้นต้องมีความสามารถเฉพาะตัวทั้งด้านการแพทย์และการดำรงชีพในภาวะภัยพิบัติ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และสาธารณสุขในพื้นที่สภาวะภัยพิบัติที่ได้รับผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของระบบสาธารณสุข ทีมงานต้องมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน มีความคล่องตัวสูง สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ยากลำบาก สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอาจได้รับความเสียหายขั้นเล็กน้อยจนถึงใช้การไม่ได้ การฝึกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับภัยพิบัติ (Military Medical Emergency Response Team) เรียกโดยย่อว่า M-MERT เป็นทีมปฏิบัติการฉุกเฉินทางการแพทย์ ระดับตติยภูมิในภาวะภัยพิบัติ ที่สามารถออกไปให้การช่วยเหลือแก่ผู้ป่วยฉุกเฉินจำนวนมากในภาวะภัยพิบัติระยะแรก จนสามารถส่งต่อในระดับตติยภูมิ ได้อย่างเหมาะสม โดยทีมสามารถดูแลตนเองได้ในระยะเวลาอันสั้น (๓ วัน) และไม่รบกวนทรัพยากรของท้องถิ่น และยังสามารถปรับบทบาทการของทีมได้ตามสถานการณ์ โดยออกไปปฏิบัติการกิจในกรณีที่ได้รับภารกิจจากพื้นที่ และได้รับสั่งการจากผบ้บังคับบัญชา โดยคัดแยก และดูแลรักษาขั้นต้นตามลำดับความรุนแรงแก่ผู้ป่วยฉุกเฉินจำนวนมากที่ประสบภัยพิบัติและการประสานการลำเลียงส่งต่อผู้ป่วยระดับตติยภูมิไปยัง รพ.ปลายทาง มีจำนวนคณะทำงานเป็นบุคลากรในทีมเป็นสหสาขาวิชาชีพจำนวนเป็น ๑๖-๑๗ คน ที่มีจิตอาสาสามารถร่วมทำงานเป็นทีม สามารถตามตัวได้ทันทีและออกเดินทางได้ในภายในเวลาที่จำกัด ประกอบด้วยแพทย์ (๑-๒ คน) พยาบาล (๔ คน) นายสิบพยาบาล (๖ คน) เภสัชกร (๑ คน) ฝ่ายสนับสนุน (๑ คน) เจ้าหน้าที่สื่อสาร (๑ คน) ช่างซ่อมบำรุง (๑ คน) และผู้ช่วยเหลือคนไข้ (๑ คน) ภารกิจของทีมงานที่สำคัญคือ การปฐมพยาบาลขั้นต้น ณ ที่เกิดเหตุ แล้วทำการคัดแยกผู้ป่วยตามความรุนแรงเพื่อส่งต่อไปยังสถานพยาบาลที่เหมาะสมต่อไป หลังจากนั้นยังทำการดูแลสุขภาพ การควบคุมป้องกันโรคและการสุขาภิบาลของผู้ประสบภัย รวมถึงประเมินการเสียหาย ความต้องการบริการทางการแพทย์รวมถึงการส่งกำลังบำรุงสายแพทย์

การปฏิบัติงานสายแพทย์ในภาวะภัยพิบัติยังต้องมีหน่วยต่างๆร่วมกันทำงานมากมาย เช่น กองทัพอากาศในกรณีไปต่างประเทศ หน่วยสื่อสาร หน่วยค้นหาและกู้ชีพ และหน่วยเฝ้าระวังความปลอดภัย

บทบาทกองทัพไทยต่อการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียน

ประเทศไทยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยมีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูสาธารณภัยและอุบัติภัยของประเทศ

สำหรับบทบาทหน้าที่ของกองทัพไทยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๒ แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา ๑๗๗ ระบุว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตยและบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ” ซึ่งหากพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติตาม มาตรา ๑๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวแบบคำต่อคำอาจจะเห็นว่ากองทัพไทยไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการช่วยเหลือภัยพิบัติ แต่หากพิจารณาในเรื่อง “ความมั่นคงของรัฐ” และ “การพัฒนาประเทศ” แล้ว ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่ากองทัพไทยต้องยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้น หากมีอะไรที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อย่างกรณีของภัยธรรมชาติขนาดใหญ่หรือภัยพิบัติต่างๆ กองทัพไทยจึงมักจะได้รับมอบจากรัฐบาลให้เข้าไปดำเนินการ และบ่อยครั้งกองทัพไทยอาจกลายเป็นหน่วยหลักในการให้ความช่วยเหลือในขั้นวิกฤตซึ่งเป็นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response) เนื่องจากกองทัพไทยเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความพร้อมสูงทั้งในด้านกำลังพลและยุทโธปกรณ์ สามารถเข้าถึงพื้นที่ที่ยากลำบากซึ่งหน่วยงานพลเรือนเข้าไม่ถึง และดูเหมือนรัฐบาลจะทราบถึงความจำเป็นดังกล่าวจึงพยายามปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อให้กองทัพไทยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอื้ออำนวยให้มีความคล่องตัวในการดำเนินการมากขึ้น และยังช่วยลดความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ซึ่งในปี พ.ศ.๒๕๕๒ กระทรวงกลาโหมได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของศูนย์บรรเทาสาธารณภัย (สบภ.) ของกระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงกลาโหม ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ และตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการของกองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพไทย และ กระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๒ แก่ใจโครงสร้างให้ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการทหารสูงสุด เปลี่ยนเป็น ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (สบท.ทท.) ทั้งนี้ ตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ ๔๐๕/๕๒ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๒ ได้มีการกำหนดให้ ศูนย์บัญชาการทางทหารกองบัญชาการกองทัพไทย (สบท.บก.ทท.) ทำหน้าที่เป็นศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (สบท.ทท.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (สบภ.บก.ทท.) ด้วย โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้อำนวยการศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (สบท.ทท.) และมีเจ้ากรมกิจการพลเรือนทหารเป็นเลขานุการ และให้ ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (สบท.บก.ทท.) ปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย (สบท.ทท.) ซึ่งประกอบด้วยศูนย์บรรเทาสาธารณภัยของกองทัพในระดับต่างๆ คือ ศูนย์บรรเทา

สาธารณภัยกองบัญชาการกองทัพไทย (สบท.บก.ทท.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพบก (สบก.ทบ.) ศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพเรือ (สบก.ทร.) และศูนย์บรรเทาสาธารณภัยกองทัพอากาศ (สบก.ทอ.) โดยศูนย์ปฏิบัติการเหล่าทัพ (สปก.เหล่าทัพ) จะปฏิบัติหน้าที่เป็นศูนย์บรรเทาสาธารณภัยเหล่าทัพ (สบก.เหล่าทัพ)

สำหรับการช่วยเหลือภัยพิบัติในต่างประเทศของกองทัพไทยที่ผ่านมาในอดีตนั้น จะเป็นการดำเนินการเป็นครั้งคราวตามที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลโดยไม่มี การเตรียมการเอาไว้ล่วงหน้า ซึ่งการช่วยเหลือส่วนใหญ่มักเป็นการช่วยเหลือในรูปของการส่งสิ่งบรรเทาทุกข์ หรือการส่งเจ้าหน้าที่แพทย์ทหาร ไปให้ความช่วยเหลือ เช่น กรณีภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กีสในประเทศพม่า เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งกองทัพไทยได้ให้ความช่วยเหลือในการส่งสิ่งบรรเทาทุกข์ โดยมีการดำเนินการขนส่งทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ ทั้งนี้แล้วแต่ความสะดวกและความเหมาะสม รวมถึงข้อจำกัดในด้านต่างๆ ของประเทศที่ประสบภัยพิบัติเอง เช่น ข้อจำกัดด้านการเมืองภายในประเทศในกรณีของพม่า ซึ่งภายหลังเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กีส รัฐบาลพม่าได้ปฏิเสธที่จะไม่ขอรับความช่วยเหลือทางอากาศจากต่างประเทศ เนื่องจากกลัวการถูกแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจ ดังนั้นกองทัพไทยจึงได้นำสิ่งของอุปโภค-บริโภค รวมทั้ง ยารักษาโรค น้ำหนักรวม ๑๒๐ ตัน คิดมูลค่า ๔๐ ล้านบาท โดยใช้รถยนต์บรรทุกทุกขนาดใหญ่ในการขนส่ง ซึ่งภายในเวลาต่อมา รัฐบาลพม่าก็ได้ปรับเปลี่ยนท่าทีและตกลงยอมให้ประเทศไทยสามารถส่งสิ่งบรรเทาทุกข์ทางอากาศได้ กองทัพไทยจึงได้นำสิ่งของพระราชทานไปช่วยเหลือโดยการจัดส่งด้วยเครื่องบินของกองทัพอากาศ รวมทั้งยังได้ช่วยเหลือในการลำเลียงสิ่งบรรเทาทุกข์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการส่งไปช่วยเหลืออีกด้วย ซึ่งในการปฏิบัติการขนส่งและลำเลียงทางอากาศ นอกราชอาณาจักรนั้น กองทัพไทยจะมอบภารกิจการดำเนินการให้กับกองทัพอากาศเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งรวมถึงภารกิจในการลำเลียงและเคลื่อนย้ายผู้อพยพที่น้องประชาชนชาวไทยที่ประสบปัญหาในต่างประเทศ และจำเป็นต้องเดินทางกลับประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษอีกด้วย

สำหรับการส่งสิ่งบรรเทาทุกข์ทางทะเลนั้น กองทัพเรือโดยกองเรือยกพลขึ้นบกและกองเรือยุทธการเคยได้รับการกิจจากกองทัพไทยให้สนับสนุน และช่วยเหลือมิตรประเทศที่ประสบภัยธรรมชาติ เช่น การลำเลียงข้าวสารไปช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในประเทศโซมาเลีย, การลำเลียงสิ่งของบรรเทาทุกข์ช่วยเหลือประชาชนที่ประสบอุทกภัยที่กรุงโคลัมโบในประเทศศรีลังกา เป็นต้น

การช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

การฝึกของกองทัพไทยในภารกิจด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance & Disaster Relief) หรือเรียกโดยย่อว่า HADR

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการเตรียมความพร้อมทั้งองค์วัตถุและองค์บุคคลของกองทัพไทยในการสนับสนุนการบรรเทาสาธารณภัยและจัดการภัยพิบัติของรัฐบาล และภายใต้กรอบความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงทั้งระดับอาเซียนและความร่วมมือกับนานาชาติ สำนักวางแผนการฝึกร่วมและผสม กรมยุทธการทหาร ซึ่งเป็นหน่วยหลักในระดับนโยบายด้านการฝึกของกองทัพไทย จึงได้นำแผนบรรเทาสาธารณภัยกองทัพไทย ระเบียบปฏิบัติ และหลักปฏิบัติประจำ ภายใต้กรอบความร่วมมือทั้งในและต่างประเทศ นำมาใช้ในการจัดการฝึกและการเข้าร่วมการฝึกการบรรเทาสาธารณภัยและจัดการภัยพิบัติทั้งในและนอกประเทศซึ่งเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจ ประสบการณ์และเตรียมความพร้อมของกำลังพล เครื่องมือและยุทโธปกรณ์ทางทหารที่ใช้ในการบรรเทาสาธารณภัยอันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันกับภาคพลเรือน รัฐบาล มูลนิธิ องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นการลดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหากเกิดภัยพิบัติที่รุนแรงเกิดขึ้นจริง ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาและยกระดับการฝึกร่วมบรรเทาสาธารณภัยของกองทัพอาเซียนจากระดับทวิภาคีเป็นพหุภาคี โดยการฝึกเป็นการทบทวนขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนและมิตรประเทศ การทดสอบการใช้ขีดความสามารถทางทหารในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบความตกลงอาเซียนด้านจัดการภัยพิบัติและตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ AADMER

การบูรณาการทรัพยากรและเครื่องมือที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมี กองทัพไทย ส่วนราชการ พลเรือน ภาคประชาสังคม ชาติในอาเซียน มิตรประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ UNOCHA , AHA Center , IFRC เข้าร่วมการฝึก เช่น การฝึกซ้อมการบรรเทาภัยพิบัติ ในกรอบการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในปี ๒๕๕๖ (2013 ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise เรียกโดยย่อว่า ARF DiRex) จ.เพชรบุรี การฝึกด้านมนุษยธรรมและบรรเทาสาธารณภัยของอาเซียนปี ๒๕๕๗ (ASEAN HADR Multilateral Exercise) จ. ฉะเชิงเทรา และการฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนและการฝึกแพทย์ทหาร (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus Humanitarian Assistance & Disaster Relief and Military Medicine Exercise หรือเรียกโดยย่อว่า ADMM-PLUS HADR & MM EX) ณ ประเทศบรูไน ทั้งนี้

เป็นการเตรียมความพร้อมของกองทัพชาติสมาชิกอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติร่วมกันเมื่อเกิดสถานการณ์จริงซึ่งจะพัฒนาไปสู่แนวคิดการรวมกลุ่มเป็นกองกำลังอาเซียนด้าน HADR ในอนาคต

การเพิ่มบทบาทของกองทัพไทยในการปฏิบัติการร่วมนานาชาติเรื่อง HADR

กองทัพไทยส่งกำลังทางทหารในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติร่วมกับทหารมิตรประเทศและประเทศในอาเซียนเมื่อได้รับการร้องขอจากรัฐบาลมี ๓ กรณี ได้แก่

๑. ภัยพิบัติเกิดขึ้นในประเทศไทย ในระดับ ๓-๔ ในกรณีที่รัฐบาลไทยขอรับการให้ความช่วยเหลือของประเทศอาเซียน ชาติพันธมิตร สหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศตามพันธกรณีและข้อตกลง

๒. ภัยพิบัติเกิดขึ้นในประเทศภูมิภาคอาเซียน โดยปฏิบัติตามข้อตกลง ADMEER

๓. ภัยพิบัติเกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นและรัฐบาลสั่งการ เช่น กรณีภารกิจด้านมนุษยธรรมในประเทศอิหร่าน

แนวทางการสร้างความร่วมมือทางทหารเพื่อนำไปสู่การเป็น HADR ASEAN Combined Task Force นั้น มีแนวคิดเริ่มจากการพัฒนาความร่วมมือและเสริมสร้างความสัมพันธ์เพื่อลดความหวาดระแวงระหว่างกันในกลุ่มประชาคมอาเซียนก่อน โดยเริ่มจากการแลกเปลี่ยนการศึกษา การแลกเปลี่ยนการเยือนในทุกกระดับ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารร่วมกัน การฝึกร่วมผสมทางทหารของกลุ่มประเทศอาเซียน ไปจนถึงการปฏิบัติการทางทหารของชาติอาเซียนร่วมกันในพื้นที่เขตแดนของประเทศตนหรือพื้นที่ที่รับผิดชอบ เช่น การลาดตระเวนร่วมทางทะเลชายแดน การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ อันจะนำมาซึ่งความไว้วางใจกันจนเพิ่มระดับความร่วมมือจนนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงความร่วมมือทางทหารในกลุ่มประชาคมอาเซียนเพื่อการจัดตั้งกำลังเฉพาะกิจอาเซียนซึ่งควรจะเริ่มจากด้าน HADR ก่อนเนื่องจากเป็นภัยคุกคามร่วม(Common Threat) ของทุกประเทศและเพื่อการลดความหวาดระแวงระหว่างกันจนพัฒนาไปสู่กองกำลังเฉพาะกิจอาเซียนในการไปปฏิบัติการกิจในด้านมนุษยธรรม การบรรเทาภัยพิบัติและการรักษาผลประโยชน์ของประชาคมอาเซียนเพื่อเพิ่มบทบาทการเมืองระหว่างประเทศของอาเซียนในเวทีโลกในอนาคต

หลักพื้นฐานในการใช้กำลังทหารในภารกิจด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ

หลักการในการใช้กำลังทหารในภารกิจ HADR เมื่อประเทศผู้ประสบภัยพิบัติ (Affected State) ได้ขอรับความช่วยเหลือประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ (Assisting State) โดยทั้งสองประเทศจะทำข้อตกลงในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติรวมทั้งจะจัดทำสถานะของกองกำลังในประเทศผู้ประสบภัยหรือ SOFA สำหรับชาติในอาเซียนจะปฏิบัติตาม

ข้อตกลง AADMER และแนวทางปฏิบัติใน SASOP ทั้งนี้ทหารของชาติในอาเซียนมีบทบาทนำหลักในเรื่อง HADR โดยเป็นกลไกที่ทุกชาติในอาเซียนยอมรับความสำคัญ

เมื่อกองกำลัง HADR ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเข้าพื้นที่ภัยพิบัติ นอกจากปฏิบัติตามสถานะกองกำลังตามข้อตกลงดังกล่าวแล้วยังต้องเคารพวัฒนธรรม อำนาจอธิปไตย และปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยธรรม กฎหมายและแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของประเทศที่ประสบภัย โดยยึดถือหลักปฏิบัติพื้นฐานด้านมนุษยธรรม ได้แก่ หลักมนุษยธรรม (Humanity) ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ความเป็นกลาง (Neutrality) และหลักพื้นฐาน Do Not Harm อย่างเคร่งครัด ตัวอย่างเช่นในเรื่อง การใช้ Force Protection จะใช้ตำรวจหรือทหารของประเทศประสบภัยพิบัติรับผิดชอบดูแลคุ้มครองความปลอดภัยของรถขนส่ง ยุทโธปกรณ์รวมทั้งท่าเรือ ที่พักหรือแคมป์ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเมื่อเข้าพื้นที่ประสบภัยพิบัติ เรื่องการตั้งโรงพยาบาลสนามในพื้นที่ประสบภัยต้องอยู่ในมาตรฐานสากลแล้วการใช้ยาต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยแพทย์ประเทศผู้ประสบภัยก่อนนำไปใช้กับผู้ประสบภัย สำหรับประเทศผู้ประสบภัยควรให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่กองกำลังของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วเพื่อลดการสูญเสียชีวิตของผู้ประสบภัย ซึ่งจะอยู่ในช่วงสัปดาห์แรกหลังภัยพิบัติเกิดขึ้น เช่น มาตรการศุลกากร (Custom) การเข้าเมือง (Immigration) การตรวจวินยาธิการ การสนับสนุนระบบขนส่ง การจัดตั้งศูนย์ประสานงานนานาชาติที่ศูนย์ประสานงานทหาร-ทหารหรือ MNCC (Multi National Coordination Center) และศูนย์ประสานงานทหาร-พลเรือน Civil-Military Coordination Center (CMOC) เพื่อการประสานงานระหว่างประเทศ ผู้ประสบภัย ประเทศให้ความช่วยเหลือ องค์กรระหว่างประเทศ การทำแผนร่วม (Joint Plan) ในภารกิจช่วยผู้ประสบภัย งานมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติในพื้นที่ภัยพิบัติ สำหรับทหารจะถูกกำหนดออกมาเป็นคำสั่งปฏิบัติการซึ่งจะมีแนวคิดการปฏิบัติแยกออกเป็นขั้นตั้งแต่ขั้นการเข้าประเทศผู้ประสบภัย ขั้นการเคลื่อนย้ายกำลังเข้าพื้นที่ภัยพิบัติ ขั้นปฏิบัติการ ขั้นการส่งมอบภารกิจ และขั้นกลับประเทศ

รูปแบบการปฏิบัติการของทหารในภารกิจด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติทหารควรจะปฏิบัติในลักษณะ Indirect Support เช่น การส่งมอบอาหารและยาให้กับองค์กร UN หรือ องค์กรช่วยเหลือของประเทศผู้ประสบภัยเพื่อนำส่งต่อผู้ประสบภัยพิบัติ และการสนับสนุนในเรื่อง การสาธารณสุขและ โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Support) สำหรับการช่วยในลักษณะ Direct Support เช่น การส่งมอบอาหารและยาผู้ประสบภัย โดยตรงนั้นจะขัดกับหลักการในเรื่อง Last Resort ทั้งนี้อาจจะกระทำได้หากเป็นการปฏิบัติร่วมกับทหารชาติที่ประสบภัยหรือได้รับการร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศประสบภัย

ขีดความสามารถของกองทัพไทยในการปฏิบัติการร่วมกับนานาชาติในภารกิจ HADR

กองทัพบก

ด้านการสนับสนุนของทหารช่าง (Infrastructure Support) เช่น สร้างสะพาน ถนน การค้นหาและช่วยชีวิตแบบ Urban SAR และ Jungle SAR และภัยพิบัติที่มาจากสารเคมีรั่วไหล (Chemical Leakage)

กองทัพเรือ

ในการปฏิบัติการนอกประเทศนั้น กองทัพเรือมีเรือขนาดใหญ่ที่สามารถใช้เป็นฐานบัญชาการในการควบคุมบังคับบัญชาและการสื่อสาร ขีดความสามารถด้านการเป็นเรือพยาบาล การอพยพและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นฐานบินของเฮลิคอปเตอร์ และเป็นเรือขนส่งยุทธโศปกรณ์ลำเลียงอาหารและเวชภัณฑ์สนับสนุนหน่วยช่วยเหลือด้านบรรเทาภัยพิบัติและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของกำลังกองทัพบกที่ไปปฏิบัติการบนบกได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้จากการที่เรือสามารถปฏิบัติการในทะเลได้นานทำให้กองทัพเรือมีขีดความสามารถในการดำรงอยู่ในสภาวะแวดล้อมในพื้นที่ปฏิบัติการที่ประสบภัยพิบัติในห้วงวิกฤติหลังภัยพิบัติซึ่งมีโรคระบาดและผลกระทบต่อเนื่องของภัยพิบัติ เช่น แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่ม ฝนตกหนัก พายุถล่มในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น ภารกิจการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ ในปี ๔๙ ทั้งนี้ล่าสุดกองทัพเรือได้ขึ้นระวางประจำการเรือหลวงอ่างทองในปี ๕๕ ซึ่งมีภารกิจโดยตรงในการช่วยเหลือประชาชนในการบรรเทาสาธารณภัย ค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล การขนส่งลำเลียงทางทะเล เรือบัญชาการและฐานปฏิบัติการในทะเล จึงเป็นเครื่องยืนยันขีดความสามารถรองรับภารกิจด้านการบรรเทาสาธารณภัยนอกประเทศในภูมิภาคอาเซียนของกองทัพเรือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวคิดการใช้กำลังทางเรือเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ทางเรือของสหรัฐ จีน รวมไปถึงหลายชาติในอาเซียนซึ่งเห็นได้ชัดเจนในการที่สหรัฐ จีน สิงคโปร์ และมาเลเซียได้นำเรือเข้าร่วมการฝึกทางทหารอาเซียนด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติของอาเซียนที่ประเทศบรูไนในปี ๕๗ ที่ผ่านมา

กองทัพอากาศ

ด้านการขนส่งลำเลียงทางอากาศ การแพทย์ทหาร การเคลื่อนย้ายผู้ป่วยฉุกเฉินทางอากาศ

หน่วยทหารพัฒนา กองบัญชาการ กองทัพไทย

ด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากคลื่นถล่ม การสนับสนุนด้านสาธารณูปโภคทั้งนี้ การปฏิบัติการในภารกิจ HADR ในการเข้าช่วยเหลือชาติในอาเซียน ด้วยสภาวะแวดล้อมภัยพิบัติที่

ต้องการการควบคุมในลักษณะ Secure and Control จากโรคติดต่อในพื้นที่ปฏิบัติการนั้น เห็นควรใช้ศักยภาพของทุกกองทัพให้เต็มที่โดยกองทัพบกเป็นกองกำลังหลัก สนับสนุนด้วยกองทัพเรือและกองทัพอากาศในการลำเลียงหรือเป็นฐาน ศูนย์บังคับบัญชา จึงจะสามารถปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงควรริเริ่มเน้นการฝึกHADR ในเวทีการฝึกร่วมกองทัพไทยและการเข้าร่วมการฝึกร่วมนานาชาติเพื่อเตรียมความพร้อมกองทัพไทย

รูปแบบในการจัดตั้งกองกำลังอาเซียนด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ (ASEAN HADR Task Forces)

ด้วยแนวโน้มภัยพิบัติขนาดใหญ่ส่งผลกระทบต่อทุกชาติในอาเซียน ดังนั้นทุกชาติในประชาคมอาเซียนควรต้องปกป้องผลประโยชน์ร่วมโดยการร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่จะอยู่รอดและลดความสูญเสียต่อชีวิตผู้ประสบภัย และผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาคของอาเซียน จนไปถึงผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือตลาดการค้าและฐานการผลิตของประเทศมหาอำนาจ เช่น จีน ญี่ปุ่น สหรัฐ ซึ่งเป็นคู่ค้าใหญ่ของอาเซียน ซึ่งได้ทำให้ประเทศเหล่านี้ได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการให้ความช่วยเหลือด้าน HADR แก่ประเทศอาเซียน ทั้งนี้หากจะพิจารณาขีดความสามารถของกองทัพทุกชาติในอาเซียน โดยนำมารวมเป็นกองทัพอาเซียน (ASEAN Combined Task Force) เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาคมอาเซียนเองแล้ว จะพบว่ากองทัพอาเซียนมีขีดความสามารถสูงในทุกมิติทั้งกองทัพบก กองทัพเรือและกองทัพอากาศอาเซียน ซึ่งเพียงพอกับพื้นที่ปฏิบัติการในภูมิภาคและสามารถนำมาใช้ในการต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ การป้องปราม และต่อต้านภัยคุกคามในรูปแบบต่างๆ ได้โดยเฉพาะภารกิจด้าน HADR ได้เป็นอย่างดี โดยปัจจุบันอาเซียนได้บรรลุความร่วมมือระหว่างกองทัพอาเซียนในเรื่อง HADR ไว้ในการประชุม ASEAN Defense Ministers' Meeting-Plus (ADMM Plus) ซึ่งได้มีการพัฒนาการใช้ขีดความสามารถทางทหารร่วมกันผ่านการฝึกร่วมของอาเซียนเช่น การฝึก Humanitarian Assistance & Disaster Relief ณ ประเทศบรูไน และการฝึก AHX ๑๔ ณ จังหวัดฉะเชิงเทรา ประเทศไทย ซึ่งอันจะนำไปสู่การจัดตั้งระบบ ASEAN Stand-by Arrangement System และต่อ ยอดเป็น ASEAN HA/DR Combined Task Force ในอนาคต

การช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน คลื่นยักษ์สึนามิ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ในประเทศไทย เกิดผลกระทบใน ๖ จังหวัดภาคใต้ เกิดความสูญเสีย คือ ผู้ป่วยที่ได้รับบาดเจ็บ จำนวน ๘,๔๕๗ ราย เป็นชาวไทย ร้อยละ ๓๑ ชาวต่างชาติ ร้อยละ ๖๙ ผู้ป่วยเสียชีวิต จำนวน ๕,๓๕๕ ราย เป็นชาวไทยร้อยละ ๓๔ ชาวต่างชาติ ร้อยละ ๓๐ ระบุไม่ได้ร้อยละ ๓๖ สูญหาย ๓,๑๒๐ ราย เป็นชาวไทยร้อยละ ๓๒ ชาวต่างชาติ ร้อยละ ๖๘ กรมแพทย์ทหารบกได้

คำสั่งให้ปฏิบัติการช่วยเหลือ โดยพันธกิจภายใน ๑๒ ชั่วโมงแรกหลังเกิดเหตุ คือ การค้นหาผู้ภัย ผู้ได้รับบาดเจ็บ การปฐมพยาบาลผู้ป่วย การผ่าตัด การส่งต่อ การรับการรักษาผู้ป่วยไว้ในโรงพยาบาล รวมถึงการส่งกำลังยาและเวชภัณฑ์ เมื่อผ่าน ๑๒ ชั่วโมงแล้วภารกิจที่เพิ่มเติมคือ การบริหารจัดการศพเพื่อพิสูจน์เอกลักษณ์ การช่วยเหลือดูแลผู้ไร้ที่พึ่งพิง การเยียวยาฟื้นฟูสภาพจิตใจ การสุภาพิบาลและการซ่อมคืนสภาพสาธารณูปโภค

ปัญหาที่เกิดขึ้น ทรัพยากรทางการแพทย์มีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะชุดค้นหาผู้ภัย ช่วยชีวิตฉุกเฉินและห้องผ่าตัด โดยเฉพาะใน ๑๒ ชม.แรก, การพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลทำได้ยากลำบาก และมีความหลากหลายในมาตรฐาน ประกอบกับมีประเด็นทางการเมืองและผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง เกิดการโต้แย้งกันทางสื่อมวลชน ทำให้เกิดภาพลักษณ์ ที่ไม่ดีของประเทศไทยในการจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ และมีชาวต่างชาติเสียชีวิตจำนวนมากในคราวเดียวกัน และขาดการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incidence Command System) ทำให้ทรัพยากรที่มีจำกัด กระจายอย่างไม่ทั่วถึง รวมทั้งขาดความเป็นเอกภาพในการแก้ปัญหาต่างๆ

ประสบการณ์และการเรียนรู้

๑. การช่วยเหลือผู้บาดเจ็บในกรณีภัยพิบัติ มีปัญหาหลายประการ เช่น ความยากลำบากในการเข้าถึงพื้นที่ จำนวนผู้ป่วยจำนวนมาก ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้ป่วย เช่น สถานที่จำนวนและ อาการของผู้ป่วย การส่งกำลังบำรุงเพิ่มเติม ของยาและเวชภัณฑ์ ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดควรจะมีการเตรียมการตั้งแต่ในยามปกติให้สามารถตอบสนองได้โดยเร็วที่สุด โดยเฉพาะใน ๑๒ ชม.แรก

๒. ข้อมูลของศพแต่ละศพในที่เกิดเหตุมีความสำคัญมากในการช่วยพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล แต่ถูกละเลยในการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าว จากการดำเนินการโดยอาสาสมัครที่ขาดความรู้ความเข้าใจ และการควบคุมการปฏิบัติที่เหมาะสม

๓. ในกรณีที่มีศพจำนวนมากในคราวเดียวกัน ไม่ควรแยกเครื่องประดับ เช่น สร้อย แหวน นาฬิกา ออกจากศพ เพราะ อาจเกิดความผิดพลาดในการจับคู่ ของมีค่าเหล่านั้น กลับคืนศพ อีกครั้งหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถใช้เครื่องประดับเหล่านั้น เป็นข้อมูลในการช่วยพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล อีกด้วย

๔. การถ่ายรูปศพในทันทีที่พบศพ จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากในการช่วยพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล เพราะเมื่อเวลาผ่านไป สภาพศพจะเปลี่ยนไปมากจนไม่เหมือนเดิมเลย

๕. การเก็บศพชั่วคราวในกรณีที่ยังไม่สามารถติดตั้งห้องเย็นเก็บศพได้อย่างพอเพียง มีความจำเป็นเพื่อป้องกันความเสียหายต่อศพ ป้องกันความอูจาด รวมทั้งป้องกันการแพร่กระจายของเชื้อโรค ทำได้ ๒ วิธี คือ

๕.๑ ใช้น้ำแข็งแห้งก่อกองเป็นกำแพงล้อมศพไว้ โดยกางเต็นท์ครอบไว้อีกชั้นหนึ่ง เป็นห้องเย็นชั่วคราว มีข้อดีคือทำได้รวดเร็ว แต่สิ้นเปลืองสูงและมีอายุสั้น

๕.๒ ผึ่งศพไว้ใต้ดิน โดยใส่ไว้ในถุงพลาสติกบรรจุศพ น้ำหนักของดินจะรีดน้ำเหลืองออกจากศพจนแห้ง รวมทั้งความเย็นใต้ดินจะช่วยถนอมศพไว้ได้ในระดับหนึ่ง มีข้อดีคือ ค่าใช้จ่ายต่ำ และเก็บได้เป็นเวลานาน แต่มีข้อเสียคือ การนำศพกลับขึ้นมาเพื่อดำเนินการใดๆ ทำได้ยาก

๖. การตรวจลายนิ้วมือ หรือ การตรวจทางทันตกรรมของศพเพื่อหาข้อมูลในการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล สามารถทำได้ โดยผู้เชี่ยวชาญ แต่ต้องมีการเตรียมอุปกรณ์ที่เหมาะสม รวมทั้ง ต้องมีฐานข้อมูลลายนิ้วมือ หรือ ข้อมูลทางทันตกรรม ของบุคคลต่างๆ ก่อนเกิดเหตุ เพื่อเปรียบเทียบด้วย

๗. การเก็บตัวอย่างชิ้นเนื้อ หรือ กระดูก ของศพ เพื่อตรวจดีเอ็นเอ ใช้เป็นข้อมูลในการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล เปรียบเทียบกับญาติ มีความเสี่ยงที่จะไม่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งบางครั้งไม่สามารถยืนยันได้อย่างมั่นใจ

เหตุการณ์ภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กีสในพม่า

ในห้วงที่ผ่านมากลุ่มประเทศอาเซียนถูกดึงถึงความล่าช้าในภารกิจตอบสนองภัยพิบัติในภูมิภาค ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการขาดการเตรียมพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติของประเทศต่างๆ รวมถึงความร่วมมือระหว่างพลเรือนกับทหาร (Civil-Military Operation) เช่น สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อครั้งเผชิญกับภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กีส เมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๑ เนื่องจากความช่วยเหลือจากต่างชาติไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าดำเนินการอย่างทันที โดยเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำสหประชาชาติกล่าวว่ารัฐบาลทหารพม่าที่ไม่อนุญาตให้เรือของฝรั่งเศสนำอาหาร ยา และเวชภัณฑ์กว่า ๑,๓๖๐ ตัน เข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนชาวพม่าที่ได้รับผลกระทบจากพายุไซโคลนนาร์กีส โดยอ้างว่าเรือฝรั่งเศสดังกล่าวเป็นเรือรบ รวมถึงการปฏิเสธไม่รับความช่วยเหลือใดๆ จากกองกำลังสหรัฐอเมริกาในภาคพื้นแปซิฟิก (US Pacific Command : USPACOM) ที่ปรับเปลี่ยนภารกิจของกำลังนาวิกโยธินสหรัฐอเมริกาในภาคพื้นแปซิฟิก (Marine Force Pacific : MARFORPAC) ที่อยู่ในระหว่างการฝึกร่วมคอบร้าโกลด์ (Cobra Gold) กับกองทัพไทยในขณะนั้น ไปให้ความช่วยเหลือเร่งด่วน ซึ่งหากความช่วยเหลือดังกล่าวได้รับการยอมรับและดำเนินการอย่าง

พื้นที่ การสูญเสียชีวิตของประชาชนพม่าก็จะอาจลดลงกว่าที่เป็น และจากเหตุผลของความไม่พร้อมของประเทศพม่าทั้งในรูปของหน่วยงานช่วยเหลือ อุปกรณ์ เครื่องมือในการแจ้งเตือนภัย และเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในลักษณะเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นนี้ รวมถึงลักษณะข้อถ้อยทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่บริเวณปากแม่น้ำอิรวดีที่เป็นลุ่มต่ำ และแทบไม่มีแนวป่าโกงกางซึ่งทำหน้าที่เป็นแนวกันทางธรรมชาติหลงเหลืออยู่ เนื่องจากการถูกรุกล้ำและถากถางทำลายเพื่อแปรสภาพเป็นที่ทำกินอย่างอื่นแบบต่อเนื่อง ประกอบกับความไม่ใส่ใจต่อการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าจากประชาคมอื่นๆ ในภูมิภาคใกล้เคียง โดยที่สำนักงานอุตุนิยมวิทยาอินเดีย (India Meteorological Department : IMD) เผยว่าได้มีการแจ้งเตือนต่อทางการพม่าล่วงหน้าถึง ๔๘ ชั่วโมง ว่ามีแนวโน้มเป็นอย่างสูงที่พายุไซโคลนนาร์กิสจะพัดเข้าถล่มพม่า แต่ทางการพม่ากลับไม่มีการเตรียมการใดๆ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติดังกล่าว จึงทำให้มีผลเสียหายอย่างมากมายมหาศาลต่อทั้งชีวิตและทรัพย์สินเกิดขึ้นในพื้นที่ประสบภัยดังกล่าว ซึ่งในการประชุมด้านความมั่นคงเอเชีย-แปซิฟิก หรือ Shangri La Dialogue ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๑ ที่ประเทศสิงคโปร์ภายหลังเกิดเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส รัฐมนตรีกลาโหมสิงคโปร์และรัฐมนตรีอาวุโสจาก ๒๗ ประเทศ ได้มีความเห็นร่วมกันว่าความรวดเร็วของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อผู้ประสบภัยนั้นจะต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว โดยที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบแนวทางปฏิบัติ (Norms of Behavior) เพื่อสนับสนุนการช่วยเหลือภัยพิบัติ ๓ ประการ ได้แก่

๑. ประเทศที่ประสบภัยพิบัติ ต้องมีความรับผิดชอบในการนำความช่วยเหลือไปสู่ประชาชนของตนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๒. ต้องให้การสนับสนุนการรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเมื่อจำเป็น

๓. ความช่วยเหลือจากภายนอกต้องได้รับความเห็นชอบ และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

และในการประชุมด้านความมั่นคงเอเชีย-แปซิฟิกครั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ รัฐมนตรีกลาโหมของสิงคโปร์ นาย Teo Chee Hean ได้กล่าวว่า “...ประเทศต่าง ๆ ควรที่จะสามารถทำงานร่วมกันกับองค์กรนานาชาติและประเทศอื่นๆ เพื่อนำส่งความช่วยเหลือ...” ซึ่งสอดคล้องกับ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นที่ได้ขึ้นกล่าวสุนทรพจน์ขณะเป็นประธานในงาน ๒๕ ปี ของศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (ASEAN Disaster Preparedness Center : ADPC) เมื่อ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่าความร่วมมือระหว่างภูมิภาคเพื่อรับมือกับภัยพิบัติมีหลักสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑. การพัฒนาระบบบริหารจัดการภัยพิบัติภายในประเทศ
๒. การพัฒนาความร่วมมือในระดับชาติในภูมิภาค และระหว่างประเทศ
๓. การสร้างความตระหนักรู้ และการปรับตัวเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ

จากหลัก ๓ ประการดังกล่าว สะท้อนให้เห็นความเข้าใจและทิศทางนโยบายของไทย ในการพัฒนาไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือกับประชาคมอาเซียนเพื่อเผชิญกับภัยพิบัติ ที่นับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

สรุป

แพทย์ทหารเป็นผู้รู้ทางการแพทย์และสามารถทำงานทางทหารได้อีกด้วยหลักนิยามทางการแพทย์และการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุ คือการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางแพทย์ทหารในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคและระหว่างประเทศ และเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดต่อชีวิตและทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น ในขณะที่ยังให้ความเคารพต่ออธิปไตยของประเทศประสภภัย โดยพึ่งพาประเทศที่ประสภภัยน้อยที่สุด(โดยการทำดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง) มีการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับภัยพิบัติ (Military Medical Emergency Response Team) เรียกโดยย่อว่า M-MERT เป็นทีมปฏิบัติการฉุกเฉินทางการแพทย์ ระดับตติยภูมิในภาวะภัยพิบัติ ที่สามารถออกไปให้การช่วยเหลือแก่ผู้ป่วยฉุกเฉินจำนวนมากในภาวะภัยพิบัติระยะแรก จนสามารถส่งต่อในระดับตติยภูมิ ได้อย่างเหมาะสมโดยทีมสามารถดูแลตนเองได้ในระยะเวลาอันสั้น (๓ วัน) นอกจากนี้ยังต้องฝึกพร้อมกับหน่วยข้างเคียงที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ อาทิเช่น การฝึกของกองทัพไทย ในภารกิจด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ (Humanitarian Assistance & Disaster Relief) หลักพื้นฐานในการใช้กำลังทหารในภารกิจด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ เมื่อประเทศผู้ประสภภัยพิบัติ (Affected State) ได้ขอรับความช่วยเหลือประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ (Assisting State) โดยทั้งสองประเทศจะทำข้อตกลงในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติรวมทั้งจะจัดทำสถานะของกองกำลังในประเทศผู้ประสภภัย โดยยึดถือหลักปฏิบัติพื้นฐานด้านมนุษยธรรม ได้แก่ หลักมนุษยธรรม (Humanity) ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ความเป็นกลาง (Neutrality) และหลักพื้นฐาน Do Not Harm อย่างเคร่งครัด

บทที่ ๔

แนวทางการพัฒนาระบบการช่วยเหลือทางทหาร ในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในอาเซียน

ระบบเตรียมพร้อมด้าน HADR ของอาเซียน

ภายใต้ข้อตกลง ADMEER ปัจจุบันยังไม่มีแผนการเสนอจัดตั้งกองกำลังเตรียมพร้อมด้าน HADR อาเซียน (HADR ASEAN Stand-by Arrangement System) เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าควรนำระบบ United Nation Stand-by Arrangement System: UNSAS ซึ่งหลายชาติในอาเซียนใช้ในการส่งกำลังทหารเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ มาเป็นต้นแบบของระบบกองกำลังเตรียมพร้อมด้าน HADR ของอาเซียน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การส่งบัญชีกำลังชุด Stand by Arrangement มาตรฐานการปฏิบัติงานร่วม การฝึกเตรียมพร้อมกองกำลัง เป็นต้น รวมทั้งการจัดตั้งคลัง Disaster Relief Logistic System for ASEAN เพื่อสนับสนุนทุกประเทศอาเซียน สำหรับกองทัพไทยแล้วการพัฒนาขีดความสามารถทางทหารด้าน HADR ควรจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมสำหรับกองทัพไทยในลักษณะเดียวกับศูนย์สันติภาพกองทัพไทย เพื่อสร้างบทบาทนำในอาเซียนด้านการให้ความสำคัญในเรื่อง HA/DR รวมทั้งเป็น Focal Pointกองทัพไทยตาม SASOP Process โดยเน้นการฝึกสร้างจุดแข็งพัฒนาเพิ่มในขีดความสามารถของเหล่าทัพและ นทพ. ที่มีอยู่ในปัจจุบันและการสร้างเสริมประสบการณ์โดยการส่งกำลังทหารไปภารกิจด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ

สรุปได้ว่า ปัจจุบันกองทัพไทยมีความพร้อมกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ในการรองรับภารกิจด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคอาเซียนได้เป็นอย่างดีอย่างไรก็ตามกองทัพไทยควรต้องพัฒนากำลังพลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานต่างประเทศให้มีความเป็นมืออาชีพซึ่งหมายถึง ๑. ทีมระดับยุทธวิธีมีประสบการณ์และขีดความสามารถในภารกิจ HADR ๒. ทีมวางแผนร่วมมือทักษะและความรู้ในการทำงานภายในศูนย์ประสานงานนานาชาติ (Multi-National Coordination Center: MNCC) ซึ่งเน้นการปฏิบัติการร่วมทหาร - ทหาร และงานการประสานการปฏิบัติร่วมกับศูนย์ประสานงานพลเรือน - ทหาร (Civil - Military Coordination Center : CMCC) ซึ่งต้องมีความรู้ในเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายด้านมนุษยธรรม เอกสารหลักปฏิบัติการร่วมนานาชาติที่กองทัพในอาเซียน องค์กรระหว่างประเทศใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ ASEAN SASOP, MNF SOP

APC MADRO และ Oslo Guidelines ได้เป็นอย่างดี และสุดท้ายคือเครื่องมือ ยุทธโศปกรณ์และการพัฒนาทักษะทางภาษาอังกฤษให้กำลังพล

วิสัยทัศน์ของกองทัพไทยเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน คือ กองทัพไทยเป็นกองทัพชั้นนำในด้านความมั่นคงของรัฐและอาเซียนซึ่งเป็นการยืนยันการวางตำแหน่ง หรือภาพลักษณ์ของกองทัพไทยตามหลักการบริหาร ได้เป็นอย่างดี ดังนั้นคงจะสามารถตอบคำถามได้ว่าก้าวต่อไปของกองทัพไทยในประชาคมอาเซียนคือ “การก้าวเป็นกองทัพชั้นนำที่มีบทบาทนำในภูมิภาคอาเซียน” ซึ่งภารกิจสนับสนุนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติหนึ่งในการกิจในการรักษาผลประโยชน์ของชาติร่วมกันในภูมิภาคอาเซียน ดังนั้นแนวทางดำเนินการ ที่จะนำกองทัพไทยไปสู่การเป็นหน่วยงานความมั่นคงที่มีบทบาทนำในภูมิภาคอาเซียนซึ่งหมายถึงบทบาทนำทั้งนโยบายและบทบาทนำในการปฏิบัติการทางทหารด้าน HADR เพื่อให้เป็นที่เชื่อมั่นแก่ประชาชนและกองทัพในประชาคมอาเซียน โดยบทบาทนำด้านนโยบาย ได้แก่ การริเริ่มเสนอมาตรการในการแก้ปัญหาสำคัญของประชาคมอาเซียนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติร่วมกันของทุกชาติผ่านการประชุมระดับผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (Senior Commander) ในเวทีการประชุม รมว.กท.อาเซียน (ADMM) และการประชุม ผบ.เหล่าทัพอาเซียน ลงสู่ระดับเสนาธิการ ทั้งการประชุมระดับทวิภาคีและพหุภาคี จนพัฒนาเป็นแผนประจำปีกองทัพประชาคมอาเซียน (ASEAN Armed Force Year Plans) ได้แก่ แผนการฝึกร่วมและผสมทั้ง แผนการเยือนผู้บังคับบัญชา การเยี่ยมชมเมืองท่าของหมู่เรือและอากาศยาน การแลกเปลี่ยนการศึกษา การแลกเปลี่ยนการข่าวและส่งกำลังร่วมกันและที่สำคัญคือแผนการปฏิบัติการทางร่วมกันในลักษณะกองทัพอาเซียน ซึ่งควรจะเริ่มจากการฝึกด้านการบรรเทาภัยพิบัติก่อนเนื่องจากเป็นภัยคุกคามร่วมกัน มีความเร่งด่วนและและเป็นความเสี่ยงที่มีผลกระทบรุนแรงต่อชีวิตประชากรและระบบเศรษฐกิจมหภาคของอาเซียน รวมทั้งเป็นการลดการหวาดระแวงทางการทหาร ซึ่งได้ริเริ่มขึ้นแล้วในการฝึก ADMM Plus ที่ประเทศบรูไน เมื่อ ปี ๕๖ สำหรับบทบาทนำในระดับการปฏิบัติการทางทหาร คือ กองทัพไทยต้องมีขีดความสามารถของกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกับกองทัพในชาติอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือความเป็นมืออาชีพนั่นเอง โดยหน่วยเตรียมกำลังรบคือเหล่าทัพ ต้องสร้างกำลังพลให้มีความเชี่ยวชาญทั้งการวางแผนยุทธการไปถึงการปฏิบัติงานจริงในระดับยุทธวิธีร่วมกับชาติในอาเซียนและพันธมิตร ดังนั้นการพัฒนาองค์ความรู้และการจัดหายุทธโศปกรณ์จึงต้องทำควบคู่ไปกับ “การฝึกอย่างไร รอบอย่างนั้น” จึงจะได้ความชำนาญและความเป็นทหารมืออาชีพ รวมทั้งการปลูกฝังค่านิยมกองทัพไทย ได้แก่ ทหารอาชีพ ความจงรักภักดี ความกล้าหาญ และการ

ทำงานเป็นทีม เพื่อสร้างความภูมิใจในอาชีพในการเป็นทหารอันจะนำไปสู่การมีบทบาทนำในกองทัพชาติอาเซียนซึ่งจะทำให้ประชาชนในอาเซียนเกิดความมั่นใจในคุณค่าของกองทัพอาเซียนคือ “กองทัพอาเซียนที่ประชาคมอาเซียนเชื่อมั่นและภาคภูมิใจ”

ในภาพรวมของเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในอาเซียนนั้น ความล่าช้าอาจเกิดจากประเทศที่ประสบภัย ไม่ขอความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ หรือตัดสินใจขอความช่วยเหลือช้าเมื่อขอความช่วยเหลือมาแล้ว ประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีต้องประชุมเพื่อตัดสินใจอนุมัติงบฉุกเฉิน ทำให้เสียเวลา และเมื่อตัดสินใจแล้ว ผู้ปฏิบัติไม่มีข้อมูลว่าประเทศที่ประสบเหตุต้องการอะไรบ้าง ทีมช่วยเหลือต้องใช้เวลาเตรียมสิ่งของที่ประเทศที่ประสบเหตุต้องการ ยา เวชภัณฑ์ เครื่องมือสิ่งอุปกรณ์ทางการแพทย์ รวมถึงเครื่องใช้ส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ หน่วยแพทย์ทหารต้องอาศัยหน่วยข้างเคียงในการเคลื่อนที่ ต้องมีการวางแผนและประสานกับหน่วยรอบข้างที่ไปปฏิบัติในคราวเดียวกัน

เมื่อได้รับคำสั่งเตรียมการไปช่วยเหลือ หน่วยต้องทำการเตรียมบุคลากรในการปฏิบัติงานซึ่งมาจากหลายหน่วยงานอาทิเช่น หน่วยค้นหาและช่วยเหลือจากกองบัญชาการกองทัพไทย (กรมยุทธการทหารหรือหน่วยทหารพัฒนา) หน่วยช่วยเหลือทางการแพทย์ (จากหน่วยทหารพัฒนา ฝ่ายแพทย์กองบัญชาการกองทัพไทย กรมแพทย์ทหารบก กรมแพทย์ทหารเรือหรือ กรมแพทย์ทหารอากาศ) หน่วยทหารสื่อสาร รวมถึงทหารช่าง กองทัพอากาศเพื่อเตรียมอากาศยาน ปัญหาที่ตามมาคือ การสอดคล้องเรื่องการทำงานอาจไม่ราบรื่นเนื่องจากยังไม่คุ้นเคย ไม่เคยปฏิบัติงานร่วมกัน การไปช่วยในต่างประเทศผู้นำหน่วยต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายองค์กรหลายกระทรวง เริ่มตั้งแต่กระทรวงต่างประเทศในการประสานงานกับประเทศที่มีภัยพิบัติเพื่อประสานการเดินทาง การผ่าน่านฟ้าประเทศต่างๆ การลงจอดในประเทศที่มีภัยพิบัติ ระหว่างนี้การประสานหน่วยทำงานในแต่ละหน่วยเกี่ยวกับอุปกรณ์การช่วยเหลือต่างๆเพื่อบรรทุกในอากาศยาน สิ่งของที่มีผู้บริจาคไปช่วยเหลือประเทศที่มีภัยพิบัติ การทำงานเตรียมตัวต้องทำด้วยความรวดเร็วเพราะการช่วยเหลือในภาวะภัยพิบัตินั้นขึ้นกับช่วงเวลา การเตรียมบุคลากรที่ไปปฏิบัติงานนั้นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความคุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมของจุดหมายที่ไปปฏิบัติงานเพื่อสะดวกต่อการติดต่อสื่อสารกับประเทศที่ประสบภัยพิบัติ ข้อมูลทางการข่าวอาจได้ไม่ครบต้องหาข่าวเพิ่มเติมตลอดเวลา

ในส่วนของงานของแพทย์ทหารนั้นพบว่ามีปัญหาความร่วมมือของแต่ละชาติ สืบเนื่องจากการปฏิบัติการทางทหารนั้น ทำให้ความร่วมมือทางการแพทย์ทหารยังไม่ได้เท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหาดังนี้ ในทางนโยบาย เสถียรภาพสังคมวัฒนธรรมนั้น แพทย์ทั่วไปสามารถไปช่วยเหลือโดยอาจนำสิ่งอุปกรณ์ทางการแพทย์ไปเองและใช้ของรวมจากการบริจาคที่องค์กรสภาวิชาชีพ

สหประชาชาติได้ แต่เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคงนั้น (แพทยทหารอยู่เสาหลักนี้) ตาม ข้อตกลงทางทหาร ต้องเตรียมยา เวชภัณฑ์ เครื่องมือสิ่งอุปกรณ์ ด้วยตัวเอง ต้องดูแลตัวเอง แม้กระทั่งแพทยทหาร ก็จัดอยู่ในบุคลากรทางทหาร ซึ่งต้องทำภารกิจในนามทหาร แพทย์ทหาร อาเซียน ต้องอยู่ในกรอบการเมืองและความมั่นคง การประสานงานระหว่างประเทศนั้นยังไม่มี การผสมหน่วยเนื่องจากปัญหาหลายอย่าง เช่น การเรียกชื่อสิ่งของทางการแพทย์ สถานที่ปฏิบัติงานทาง แพทย์ ชื่อยา คุณภาพยา มีความแตกต่างกัน ทำให้การร่วมมือกันทำงานมีความสับสน ในช่วงเริ่มการ ช่วยเหลือกัน จึงต้องแยกกันปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ การฝึกร่วมของแต่ละชาติเกิดขึ้นแล้วแต่ไม่ มากพอจนทำให้มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน ในส่วนการเตรียมการนั้นเมื่อได้รับคำสั่ง การทำงาน ของฝ่ายแพทย์ต้องเตรียมยา เวชภัณฑ์ เครื่องมือสิ่งอุปกรณ์เพื่อช่วยเหลือประชาชนในประเทศ ที่ประสบภัยพิบัติ การเตรียมสิ่งต่างๆควรสอดคล้องกับความต้องการของประเทศที่ประสบภัยพิบัติ มิเช่นนั้นการเตรียมสิ่งต่างๆอาจเกินความจำเป็น การเตรียมการนั้นรวมถึงต้องเตรียมอุปกรณ์การ ดำรงชีวิตส่วนบุคคลอย่างเหมาะสม โดยทีมสามารถดูแลตนเองได้ในระยะเวลาอันสั้น (๓ วัน) และ ไม่รบกวนทรัพยากรของท้องถิ่น และยังสามารถปรับบทบาทการของทีมได้ตามสถานการณ์ โดยออกไปปฏิบัติการในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากพื้นที่

ปัจจุบันหน่วยทหารพัฒนานั้นได้เตรียมการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุอย่างดีมาก มีอุปกรณ์ บุคลากรเพื่อค้นหาและช่วยเหลือเบื้องต้น

ในทางการแพทย์ทหาร (Military Medicine) ได้มีการจัดตั้งศูนย์แพทยทหารอาเซียน (ASEAN Center of Military Medicine เรียกโดยย่อว่า ACMM) มีจุดประสงค์ทั่วไปเพื่อให้แพทย์ ทหารอาเซียนมีการฝึกร่วมกันมีความร่วมมือทางการแพทย์ แบ่งปันประสบการณ์ทุกๆด้านทั้งใน ภาวะปกติและภาวะคับขัน รวมถึงแบ่งปันอุปกรณ์ของแต่ละประเทศมาใช้ในกรณีเกิดภัยพิบัติใน อาเซียน และสร้างความคุ้นเคยของแพทย์ทหารแต่ละประเทศ รวมถึงการทำกรวิจัยและพัฒนาโดย มีหลักการ ๔ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การวางมาตรฐาน เพื่อให้แต่ละชาติมีมาตรฐานใกล้เคียงกันมากที่สุด โดยการ จัดการฝึกร่วม จัดตั้งทีมประสานงาน จัดตั้งหลักการกลาง สร้างมาตรฐานทางการแพทย์ร่วมกัน การ เตรียมอุปกรณ์ทางการแพทย์ร่วมกัน รวมถึงทราบถึงกฎหมายของแต่ละชาติ เพื่อความสะดวกต่อ การทำงานในกรณีที่ต้องรวมตัวกันทำงานด้วยกัน

๒. การสร้างความกลมกลืน โดยแต่ละชาติร่วมกันประชุมหาข้อตกลงต่างๆเป็น ข้อตกลงของอาเซียน ทั้งด้านการแพทย์และกฎหมายกลางอาเซียน

๓. การปรับปรุงมาตรฐาน โดยการรวบรวมข้อมูลต่างๆจากการประชุมร่วม นำมาซึ่งการเฝ้าระวัง การเตรียมทีมกลางอาเซียน การติดต่อประสานงาน การจัดการทางการแพทย์ และการส่งกำลังสิ่งอุปกรณ์ต่างๆทางการแพทย์เพื่อช่วยเหลือประเทศที่ได้รับภัยพิบัติ

๔. การจัดการที่มั่นคง โดยการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง การเตรียมแบบแผนการส่งกำลัง การเตรียมกำลังป้องกัน รวมถึงการจัดการเรื่องค่าใช้จ่ายกลาง

ในกรณีที่ภัยพิบัติเกิดนอกภูมิภาคอาเซียนเช่นกรณีแผ่นดินไหวเนปาลนั้น การช่วยเหลือจากประชาคมอาเซียนนั้น ไม่มีข้อตกลงกลางระหว่างประชาคมอาเซียนกับประเทศเหล่านั้น การช่วยเหลือจำเป็นต้องใช้ข้อปฏิบัติของ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) นอกจากนี้ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ UNOCHA จัดการประชุม Civil-Military Coordination Workshop ณ กรุงเทพ โดยมีบุคลากรกองทัพไทยเข้าร่วมประชุมอีกด้วย เพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างทหารและพลเรือนในการจัดการภัยพิบัติ มีผลสรุปจากการประชุมคือ มีการเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกระบบส่งกำลังเร่งด่วนในภารกิจช่วยเหลือทางภัยพิบัติ และกำหนดกรอบการวางแผนร่วมทหารและพลเรือน

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ความจำเป็นในการรวมตัวกันของอาเซียนเพื่อการก้าวไปสู่ความเป็นกลุ่มความมั่นคงที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นในอนาคต และมุมมองเกี่ยวกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่จะทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนต้องถูกขับเคลื่อนมากขึ้นในทุกมิติ และจะส่งผลกระทบต่อภาพอนาคตของประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ โดยภาพเป้าหมายของอาเซียนที่ตั้งไว้ว่าคือ การเป็นประชาคมที่เป็นหนึ่งเดียวในด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ซึ่งเป็นเป้าหมายในภาพรวม แต่รายละเอียดของภาพในอนาคตของประชาคมอาเซียนจะเป็นอย่างไรนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่คาดการณ์ได้ยากเพราะแต่ละมุมมองของแต่ละประเทศก็ต้องการให้อาเซียนเป็นไปแตกต่างกัน ทั้งนี้การจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือเพื่อการเสริมสร้างความมั่นคงภายในภูมิภาค โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองต่อกันน้อยที่สุด คือ ประเด็นความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติร่วมกันของอาเซียน โดยที่ในอนาคตข้างหน้าภัยพิบัติขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะเกิดความรุนแรงและถี่ที่มากขึ้น

กองทัพไทยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ใน หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๒ แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา ๗๗ ตรีไว้ว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอเพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ” ซึ่งหากพิจารณาตามเนื้อความแล้ว อาจจะเห็นว่ากองทัพไทยไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ ซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้กองทัพไทยเป็นหน่วยงานสนับสนุน แต่ในความเป็นจริง กองทัพไทยมีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติของประเทศ อย่างเช่น ในกรณีภัยธรรมชาติขนาดใหญ่ หรือภัยพิบัติต่างๆ ที่ผ่านมา กองทัพไทยมักจะได้รับมอบจากรัฐบาลให้เข้าไปดำเนินการ และบ่อยครั้งที่กองทัพไทยอาจกลายเป็นหน่วยหลักในการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติ โดยเฉพาะในขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response Phase) เนื่องจากกองทัพไทยเป็นหน่วยงานที่

มีประสบการณ์และขีดความสามารถในการปฏิบัติการได้อย่างทันท่วงที และมีความรวดเร็วในการเข้าถึงพื้นที่ที่มีความยากลำบากในการเข้าถึง เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศค่อนข้างมาก โดยการนำกำลังพล และยุทธโศปกรณ์ทางการทหารมาประยุกต์ใช้แต่อุปสรรคและปัญหาที่พบก็คือ กองทัพยังขาดซึ่งการเตรียมแผนงานการบริหารจัดการแบบบูรณาการ, การฝึกกำลังพลให้มีขีดความสามารถและความชำนาญเฉพาะ, การประสานงานภายในองค์กรต่างๆ ของกองทัพเอง และการประสานงานกับองค์กรภายนอก หรือองค์กรภาคพลเรือนต่างๆ รวมถึงการขาดแคลนเครื่องมือ/อุปกรณ์ที่เหมาะสมในการเผชิญกับภัยพิบัติเฉพาะด้าน หรือเครื่องมือ/อุปกรณ์พิเศษเกี่ยวกับการช่วยชีวิตและการกู้ภัยต่างๆ ทั้งนี้ เครื่องมือ/อุปกรณ์ที่ใช้มักจะเป็นยุทธโศปกรณ์ทางการทหารที่ใช้ในการรบมาประยุกต์ใช้ ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการช่วยเหลือภัยพิบัติ จึงทำให้การช่วยเหลือภัยพิบัติเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ปัญหาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยต่อการช่วยเหลือภัยพิบัติในประเทศมากนัก จึงทำให้การให้ความช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติภายในภูมิภาคอาเซียนของกองทัพไทยตามแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ในด้านการบรรเทาภัยพิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แพทย์ทหารเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพไทยในการช่วยเหลือด้านการแพทย์ ซึ่งบางครั้งไม่ได้อบรมเกี่ยวกับการเผชิญภัยพิบัติ การที่จะนำแพทย์ทหารไปช่วยเหลือภัยพิบัติต้องได้รับการฝึกเพิ่มเติมมากกว่าปกติ แต่การเป็นแพทย์ทหารสามารถดัดแปลงการทำงานในสนามรบมาใช้ในการช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติได้ เพราะการทำงานไม่ต่างกันมาก

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อค้นหาคำตอบของปัญหาและอุปสรรคของแนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหารในการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติ และขีดความสามารถของการเตรียมความพร้อมที่รวมถึงการดำรงสภาพเตรียมพร้อม (Maintaining Readiness) ในการบรรเทาภัยพิบัติของแพทย์ทหารไทยในปัจจุบัน และแนวทางสำหรับการพัฒนาศักยภาพ (Capacity Development) ของแพทย์ทหารไทย ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยและอาเซียน โดยเฉพาะในเสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลประกอบในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth-interview) ในการหาคำตอบในเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และขีดความสามารถในการดำรงสภาพเตรียมพร้อม (Maintaining Readiness) ด้านการบรรเทาภัยพิบัติของแพทย์ทหารไทยต่ออาเซียนในปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนาศักยภาพ (Capacity Development) ของแพทย์ทหารในการดำรงสภาพเตรียมพร้อม (Maintaining Readiness) ด้านการบรรเทาภัยพิบัติต่อประชาคมอาเซียนตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ได้อย่างเหมาะสมกับขีดความสามารถและข้อจำกัดของแพทย์ทหารไทยต่อไป

สรุปผลที่ได้จากการวิจัย

จากการทบทวนภารกิจในอดีตและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องกับภารกิจแพทย์ทหารในการช่วยด้านภัยพิบัตินั้น เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นภายในอาเซียน ทั้งนี้ประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเตรียมการให้ความช่วยเหลือ แต่สิ่งที่ยากยิ่งกว่านั้นก็คือ การบริหารจัดการภายในของประเทศที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติในการรับความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ ทั้งนี้จากความเป็นจริงที่ว่าภัยพิบัติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาโดยไม่คาดคิดและเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ทรัพยากรส่วนใหญ่ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็มักจะถูกระดมไปให้ความช่วยเหลือเร่งด่วนเฉพาะหน้า และในบางกรณีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อระบบแรงจนถึงขั้นที่สาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นในพื้นที่ได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้งานได้

จากการกำหนดแผนการบริหารจัดการความช่วยเหลือ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น หากไม่มีการเตรียมแผนรองรับที่ดีที่รวมถึงแผนการสำหรับการให้ความช่วยเหลือ และแผนการบริหารจัดการความช่วยเหลือ ตลอดจนการไม่มีการบริหารจัดการข้อมูลที่ดี เช่น การไม่มีฐานข้อมูลร่วมกันของแต่ละประเทศว่ามีขีดความสามารถและทรัพยากรในการบรรเทาภัยพิบัติอะไรบ้างที่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ และการจัดการที่เหมาะสมในการหาวิธี จับคู่ความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ประเทศผู้ประสบภัยพิบัติต้องการกับสิ่งที่มีของประเทศที่ต้องการจะให้ความช่วยเหลือ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการความช่วยเหลือทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งจะส่งผลทำให้ไม่สามารถนำความช่วยเหลือที่มีไปยังประชาชนที่ได้รับผลกระทบ หรือทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ

สำหรับประเทศไทยและกองทัพไทย รวมถึงแพทย์ทหารถึงแม้จะมีประสบการณ์ในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการช่วยเหลือภัยพิบัติร้ายแรงในอดีตหลายต่อหลายครั้ง แต่การดำเนินการที่ผ่านมาจากกล่าวได้ว่ายังไม่มีการบริหารจัดการในภาพรวมอย่างเป็นระบบ โดยยังเป็นในลักษณะต่างคนต่างทำในแต่ละพื้นที่ (Area) ที่แบ่งตามความรับผิดชอบ โดยการมอบให้กองอำนาจการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่จัดตั้ง “ศูนย์อำนาจการเฉพาะกิจ” อำนาจการ และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานในพื้นที่ ตลอดจนการระดมสรรพกำลังและทรัพยากรเพื่อการแก้ปัญหาแต่ในกรณีที่ภัยพิบัติมีความร้ายแรงและครอบคลุมเป็นบริเวณกว้าง ในระดับที่ต้องร้องขอรับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ย่อมต้องมีหน่วยงานกลางระดับประเทศที่มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการสูง สามารถแบ่งมอบความรับผิดชอบให้แก่หน่วยต่างๆ ตามภารกิจหน้าที่ (Function) ตามขีดความสามารถของหน่วย และเมื่อมีหน่วยงานต่างประเทศเข้ามาให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมหากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีและเป็นระบบจะทำให้เกิดความสับสน หรือไม่สามารถใช้ความช่วยเหลือที่มี

เข้ามาให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักการตอบสนองต่อภัยพิบัติ” ควรจะมีการกำหนดแผนการปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ (Function) ที่มีความประสานสอดคล้องกันของส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับความเร่งด่วนของสถานการณ์ แทนการแบ่งพื้นที่ (Area) อย่างที่เป็นอยู่ซึ่งในส่วนของกองทัพไทยควรที่จะต้องมีการเตรียมการเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติดังกล่าว ดังนี้

๑. การกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับภัยพิบัติ

การติดต่อประสานขอรับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ หรือประเทศสมาชิกอาเซียนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยต้องดำเนินการด้วยการร้องขอผ่านกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการประสานการปฏิบัติกับหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในปัจจุบัน ในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ และในทางกลับกันการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถึงแม้จะระบุหน่วยรับผิดชอบในการประสานขอรับความช่วยเหลือ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่ชัดเจน โดยเฉพาะกรณีที่ต้องมีกำลังทหารจากมิตรประเทศเข้ามาให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติในประเทศไทย ซึ่งส่วนราชการต่างๆ ของไทยจะต้องมีความพร้อมในการให้การสนับสนุนได้เมื่อรัฐบาลสั่งการหรืออนุมัติการดำเนินการ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าในการช่วยเหลือภัยพิบัติใน “ขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response Phase)” ตามแนวคิดที่สหประชาชาติ และนานาประเทศให้การยอมรับและยึดถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ นั้น เป็นการดำเนินการที่ยึดถือ “ปัจจัยเวลา” เป็นเรื่องสำคัญ และเป็นขั้นที่กองทัพของประเทศต่างๆ ได้รับการคาดหวังให้เข้าไปให้ความช่วยเหลือโดยเร็วที่สุด ดังนั้นหากการอนุมัติเป็นครั้งคราวจากรัฐบาล ย่อมเป็นการยากที่ความช่วยเหลือจากประเทศไทยจะไปถึงประเทศผู้ที่ต้องการรับความช่วยเหลือหรือประเทศปลายทางได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นรัฐบาลควรตั้งงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือภัยพิบัติในอาเซียนให้ชัดเจน อนุมัติหลักการให้กองทัพพิจารณาจัดกำลังที่พร้อมเคลื่อนย้ายได้ทันทีเมื่อได้รับคำสั่งหรืออนุมัติในลักษณะกำลังเตรียมพร้อม โดยมีกำลังพล เครื่องมือ และยุทโธปกรณ์ที่เหมาะสมกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งความช่วยเหลือเร่งด่วนที่ต้องการในขั้นแรกเมื่อเกิดภัยพิบัติ คือ การค้นหาช่วยชีวิต (Search and Rescues) ดังนั้นกำลังที่จัดขึ้นจะต้องมีขีดความสามารถในการเคลื่อนที่เข้าไปในพื้นที่ยากลำบากได้ และอาจจะมีอุปสรรคด้านการสื่อสารและการคมนาคมพื้นฐานที่อาจจะถูกตัดขาดเนื่องจากภัยพิบัติ นอกจากนั้นระยะทางของการเคลื่อนย้ายกำลังจากประเทศไทยไปยังพื้นที่เป้าหมายในประเทศที่ได้รับผลกระทบในอาเซียน ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงและมีการเตรียมแผนการเคลื่อนย้ายกำลังไว้ล่วงหน้า จึงจะทำให้การดำเนินการเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ในทางกลับกันถ้าหากเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้นในประเทศไทย การขอรับความช่วยเหลือจากกองทัพมิตรประเทศจะดำเนินการอย่างไรนั้นในปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายให้อำนาจเช่นกัน ซึ่งทางออกต่อเรื่องนี้ รัฐบาลจึงควรดำเนินการออกกฎหมายให้มีผลบังคับใช้เพิ่มเติมเพื่อให้ความร่วมมือช่วยเหลือภัยพิบัติในกรอบอาเซียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรอบความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงกองทัพมิตรประเทศที่เห็นเหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องที่จะเถียงกันแต่มีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ โดยการประสานงานและทำความเข้าใจร่วมกันไว้ล่วงหน้า ด้วยการออกกฎหมายที่ให้อำนาจแก่กองทัพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติที่เหมาะสม ชัดเจน และทันเวลา ต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และรัฐบาลต้องดูแลเกี่ยวกับความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย เพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้กำลังทหารที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศและความแตกต่างของกฎหมายในของแต่ละประเทศ ซึ่งควรจะต้องกำหนดให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยการกำหนดหลักการในการปฏิบัติ สิทธิและหน้าที่ของแต่ละประเทศ ตลอดจนควรมีการตรวจสอบข้อกฎหมายภายใน เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน การให้อำนาจหน้าที่กับผู้บัญชาการเหตุการณ์ และสิทธิในการป้องกันตนเองของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ควรจะมีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุข้อตกลงระหว่างอาเซียน โดยการเริ่มจาก CONOP (Concept of Operation) แล้วจึงพัฒนาเข้าสู่ระเบียบปฏิบัติประจำ (SOP) โดยการทำระเบียบปฏิบัติประจำ (SOP) ให้เริ่มทำจากระดับทวิภาคีแล้วพัฒนาเป็นระดับพหุภาคีต่อไป เพื่อให้เห็นผลการปฏิบัติเกิดขึ้น ได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะใช้เป็นกรอบการปฏิบัติอย่างกว้างในด้านการบรรเทาสาธารณภัยและการฝึกปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการปฏิบัติความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedures for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations : SASOP) และเพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลงของอาเซียนเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการใช้งานสินทรัพย์และขีดความสามารถของฝ่ายทหารและพลเรือนในมาตรฐานวิธีการปฏิบัติสำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการปฏิบัติความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (SASOP) ดังกล่าว

การอนุมัติหลักการให้กองทัพพิจารณาจัดกำลังที่พร้อมเคลื่อนย้ายได้ทันที และการพิจารณาขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้นนั้น ต้องเป็นการดำเนินการหรือเป็นความริเริ่มตามนโยบายของรัฐบาลในภาพรวมของประเทศไทย ซึ่งจะต้องมีการ

นำไปหาหรือในกรอบของอาเซียนต่อไป ตลอดจนการพิจารณาถึงงบประมาณที่ขอรับได้ของรัฐบาลไทยที่ต้องอนุมัติหลักการไว้ล่วงหน้าเช่นเดียวกับที่มีการออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินภายในประเทศที่มีการอนุมัติไว้ เนื่องจากกองทัพไทยเป็นหน่วยปฏิบัติ/หรือหน่วยสนับสนุนเท่านั้น

๒. การเตรียมความพร้อมของกำลังพล

โดยการเตรียมกำลังให้พร้อม มีการเพิ่มพูนความรู้และทักษะความชำนาญโดยการจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่กำลังพลของหน่วยในเรื่องงานบรรเทาสาธารณภัย ประเภทของภัยพิบัติ ขอบเขตและหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยทหารในการบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานราชการและองค์กรเอกชนอื่นๆ พร้อมกับการจัดทำแผนและการฝึกซ้อมแผนด้านการบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ รวมถึงแผนเผชิญเหตุ (Contingency Plan) โดยการใช้สถานการณ์ฝึกที่เกี่ยวข้องกับการรับมือกับการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในลักษณะใกล้เคียงกับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว และการจัดให้มีการฝึกซ้อมระหว่างหน่วยงานพลเรือนกับทหาร (Civil-Military Exercise : CMEX) และการฝึกซ้อม/ผสมอื่นๆ ของกองทัพไทย ทั้งนี้เพื่อให้กำลังพลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความคุ้นเคยในขั้นตอนของการปฏิบัติ และมีการติดต่อประสานงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สามารถเข้าแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันทั่วทั้งโดยการบูรณาการร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้การฝึกอบรมหรือการฝึกซ้อมแผนให้กับกำลังพลนั้น จะทำให้กำลังพลทุกคนได้รับรู้และเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่แผนกำหนดรวมถึงการแบ่งมอบพื้นที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการประสานการปฏิบัติ ตลอดจนการสนับสนุนการอบรมให้ความรู้แก่ประชาชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย การเฝ้าระวังภัย การใช้ชุมชนเป็นฐานในการแจ้งเตือนภัย การปฐมพยาบาลขั้นต้นการกู้ชีพ และการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ด้านการบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยทหารและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน ทั้งนี้เพื่อให้กำลังพลมีขีดความสามารถและความพร้อมที่จะสามารถส่งไปช่วยเหลือภัยพิบัติในประเทศสมาชิกอาเซียนได้ทันทีตามแผนหรือตามความตกลงที่ทำร่วมกันของประชาคมอาเซียน ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นการสนธิความร่วมมือกับหน่วยงานหรือส่วนราชการพลเรือนที่มีขีดความสามารถในการให้ความเร่งด่วนฉุกเฉินในภาพรวมของประเทศไทยไปในคราวเดียวกัน หมายถึงว่า ๑. ทีมระดับยุทธวิธีมีประสบการณ์และขีดความสามารถในการกิจ HADR ๒. ทีมวางแผนร่วมมีทักษะและความรู้ในการทำงานภายในศูนย์ประสานงานนานาชาติ (Multi -National Coordination Center: MNCC) ซึ่งเน้นการปฏิบัติการร่วมทหาร - ทหาร และงานการประสานการปฏิบัติร่วมกับศูนย์ประสานงานพลเรือน - ทหาร

(Civil - Military Coordination Center : CMCC) ซึ่งต้องมีความรู้ในเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายด้านมนุษยธรรม เอกสารหลักปฏิบัติการร่วมนานาชาติที่กองทัพในอาเซียน องค์การระหว่างประเทศใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ ASEAN SASOP, MNF SOP APC MADRO และ Oslo Guidelines ได้เป็นอย่างดี และการพัฒนาทักษะทางภาษาอังกฤษให้กำลังพล

๓. การเตรียมความพร้อมของกองทัพ

โดยกองทัพต้องเตรียมความพร้อมในการเป็นแกนกลางในการช่วยเหลือภัยพิบัติกรณีเกิดภัยพิบัติร้ายแรงในขั้น “การช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response Phase)” โดยการจัดเตรียมยุทธโศปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติการกิจ และมีจำนวนที่เหมาะสมเพียงพอ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการช่วยเหลือภัยพิบัติได้ตลอดเวลา เช่น ยานพาหนะ อุปกรณ์สื่อสารทุกชนิด และสุดท้ายคือเครื่องมือ ยุทธโศปกรณ์เป็นต้น พร้อมทั้งมีการจัดทำ พัฒนา และปรับปรุงฐานข้อมูลในด้านเจ้าหน้าที่ ยุทธโศปกรณ์ พื้นที่เสี่ยงภัย ระบบการแจ้งเตือนภัย และการติดต่อประสานงานของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ กองทัพจะต้องเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการความช่วยเหลือของกองทัพมิตรประเทศที่ส่งเข้ามาให้ความช่วยเหลือประเทศไทยในขั้นนี้อีกด้วย ซึ่งในการเตรียมการดังกล่าวย่อมต้องมีการจัดตั้งที่บัญชาการเพื่อควบคุมและสั่งการ มีการวางระบบเครือข่ายการติดต่อสื่อสาร สำหรับการการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและมาตรการฉุกเฉินในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการติดตามสถานการณ์แนวโน้มการเกิดภัยจากองค์การภาครัฐ และองค์กรเอกชนต่างๆ ตามเครือข่ายที่หน่วยงานได้วางสายงานการประสานการปฏิบัติไว้ เพื่อประเมินสถานการณ์ขั้นต้นเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อใช้ในการตัดสินใจ เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมอุตุนิยมวิทยา กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ กรมทรัพยากรน้ำบาดาล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งการรายงานแจ้งเตือนภัยเมื่อประเมินสถานการณ์แนวโน้มว่าจะเกิดสาธารณภัย และได้รับรายงานจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแจ้งเตือนการเกิดสาธารณภัยแล้ว ให้รายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบ โดยใช้เครื่องมือสื่อสารที่เร็วที่สุด ได้แก่ โทรศัพท์ วิทยุ ข้อความสั้น (SMS) เป็นต้น พร้อมทั้งแจ้งเตือนไปยังหน่วยปฏิบัติทุกระดับ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการเตรียมการให้ความช่วยเหลือได้โดยทันที ที่ได้รับการร้องขอ มีการจัดศูนย์ประสานงานร่วมผสม (Joint and Combined Center) ที่กำลังทหารและพลเรือนจากต่างชาติสามารถใช้เป็นจุดประสานงานและวางแผนการปฏิบัติการร่วมกันได้ เพราะในกรณีของประเทศที่มีความพร้อมสูง สามารถส่งความช่วยเหลือเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยพิบัติได้ภายใน ๒๔ ชั่วโมงแรกเท่านั้น ซึ่งในขั้นนี้ “ศูนย์ประสานงานนานาชาติ (Multinational Coordination Center)” ที่ตามหลักนิยามแล้ว ประเทศที่ได้รับผลกระทบจะต้องจัดตั้งขึ้น โดยส่วน

ราชการพลเรือนอาจยังไม่พร้อมดำเนินการ ดังนั้น กองทัพจึงต้องยกระดับความพร้อมให้สามารถเริ่มงาน และจัดตั้ง “ศูนย์ประสานงานร่วมผสม (Joint and Combined Center)” กับกองทัพมิตรประเทศและหน่วยงานสากลที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือได้ทันทีเมื่อเกิดภัยพิบัติ และถึงแม้ “ศูนย์ประสานงานนานาชาติ” จะจัดตั้งขึ้นแล้ว กองทัพก็ควรจะต้องดำรง “ศูนย์ประสานงานร่วมผสม” ในลักษณะของการทำงานแบบคู่ขนาน โดยมีหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวกกับกองทัพมิตรประเทศจนกว่าจะจบภารกิจ หรือเสร็จสิ้นขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response Phase) และเข้าสู่ขั้นการฟื้นฟู (Recovery / Development)

๔. ฝ่ายแพทย์ทหาร

ต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านกำลังพลชุดแพทย์เผชิญเหตุ เข้าอบรมการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับภัยพิบัติ (Military Medical Emergency Response Team) เรียกโดยย่อว่า M-MERT เป็นทีมปฏิบัติการฉุกเฉินทางการแพทย์ และหลักสูตรต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ การพัฒนาบุคลากรของแพทย์ทหารไทยในด้านการช่วยเหลือภัยพิบัติ และให้มีความรู้ความสามารถด้านภาษา หลักนิยามการปฏิบัติการที่เป็นสากลด้วยการจัดการฝึกพร้อมและผสมในการช่วยเหลือภัยพิบัติกับหน่วยงานภาคพลเรือน ภาคเอกชน กองทัพมิตรประเทศ และองค์การระหว่างประเทศในขั้นการช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response Phase) ตามแผนเผชิญสถานการณ์ภัยพิบัติที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริง เพื่อให้สามารถนำประสบการณ์ จากการฝึกมาประยุกต์ใช้ได้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในอนาคต การคัดเลือกบุคคลอาจต้องมีพื้นฐานความรู้ด้านการสาธารณสุขและภาษาอังกฤษเพื่อติดต่อประสานงาน การเตรียมทีมแพทย์ทหารเผชิญเหตุ ควรมีหลายๆทีมเพื่อเผชิญเหตุในพื้นที่ตนเองในประเทศและเพื่อสับเปลี่ยนกันเองอีกด้วย การฝึกพร้อมกับมิตรประเทศทำให้เกิดความคุ้นเคยระหว่างกัน การเตรียมแผนรองรับที่ดีที่รวมถึงแผนการสำหรับการให้ความช่วยเหลือ และแผนการบริหารจัดการความช่วยเหลือ ตลอดจนการบริหารจัดการข้อมูลที่ดี เช่น การมีฐานข้อมูลร่วมกันของแต่ละประเทศว่ามีขีดความสามารถและทรัพยากรในการบรรเทาภัยพิบัติอะไรบ้างที่สามารถสนับสนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ และการจัดการที่เหมาะสมในการหาวิธีจับคู่ความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ประเทศผู้ประสบภัยพิบัติต้องการกับสิ่งที่มีของประเทศที่ต้องการจะให้ความช่วยเหลือ ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการความช่วยเหลือทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งจะส่งผลทำให้สามารถนำความช่วยเหลือที่มีไปยังประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการช่วยเหลือ การแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกัน ทำให้แต่ละประเทศรู้ว่าในประเทศนั้นๆมีทรัพยากรอะไรบ้าง การไปช่วยกันจะได้ไม่เตรียมอุปกรณ์ซ้ำซ้อน หมายถึงประเทศที่ไปช่วยเหลือจะได้เตรียมอุปกรณ์ที่ไม่มีในประเทศที่ได้รับผลกระทบ การส่งกำลังทางการแพทย์จะได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อบุคลากรพร้อมแล้ว การเตรียมความพร้อม

ของบุคคลากร และสิ่งอุปกรณ์สายแพทย์ ต้องสามารถเคลื่อนย้ายภายใน ๒๔ ชั่วโมง สิ่งอุปกรณ์สายแพทย์ต้องกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการบรรทุกในเครื่องบิน สิ่งอุปกรณ์สายแพทย์ควรจัดไว้ ชั่งน้ำหนัก วัดขนาดและบันทึกอย่างชัดเจน เพื่อความสะดวกในการตรวจดูอุปกรณ์ต่างๆและสะดวกในการบรรทุกในเครื่องบิน ควรมีการเตรียมกำลังพลในแต่ละส่วน ฝึกซ้อม แจกแจงบทบาทหน้าที่ การประสานงานหน่วยรอบข้างที่ไปปฏิบัติด้วยกันให้ชัดเจน นอกจากนี้แพทย์ทหารอาเซียนริเริ่มจัดตั้งศูนย์แพทย์ทหารอาเซียน (ASEAN Center of Military Medicine เรียกโดยย่อว่า ACMM) มีจุดประสงค์ทั่วไปเพื่อให้แพทย์ทหารอาเซียนมีการฝึก ร่วมกันมีความร่วมมือทางการแพทย์ แบ่งปันประสบการณ์ต่างๆด้านทั้งในภาวะปกติและภาวะคับขัน รวมถึงแบ่งปันอุปกรณ์ของแต่ละประเทศ มาใช้ในกรณีเกิดภัยพิบัติในอาเซียน และสร้างความคุ้นเคยของแพทย์ทหารแต่ละประเทศ รวมถึง การทำการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นผลดีต่อการเพิ่มความคุ้นเคยของแพทย์ทหารอาเซียน นำมาซึ่งการแบ่งปันและเตรียมความพร้อมทุกด้านทางการแพทย์ทหารรวมถึงความร่วมมือแพทย์ทหารอาเซียนเกี่ยวกับภัยพิบัติ

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งต่อไปที่สามารถเชื่อมโยงและต่อยอดกับการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติในภูมิภาค” ครั้งนี้สมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาหรือปรับปรุงระเบียบวิธีในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานวิธีปฏิบัติ สำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการปฏิบัติการร่วมกันของภูมิภาคอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedures for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations : SASOP) โดยควรมีเนื้อหาสาระครอบคลุมการดำเนินการ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาลระดับกระทรวง กองทัพไทย จนถึงการทำงานของแพทย์ทหาร ที่มีการบูรณาการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้แพทย์ทหารไทยสามารถให้การสนับสนุนการบรรเทาภัยพิบัติร่วมกันภายในภูมิภาคอาเซียน และสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

วารสารและหนังสือพิมพ์

สุรชาติ บำรุงสุข. “ประชาคมอาเซียน : มิติความมั่นคง. ASEAN Community: Security Dimension”.

จุดสารความมั่นคงศึกษา. (ฉบับที่ ๑๐๓), มกราคม ๒๕๕๕.

อัญชลี ชัยชาญกุล, ร้อยเอกหญิง. “กองทัพไทยกับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๕๘”. หลักเมือง,

มิถุนายน ๒๕๕๖. หน้า ๑๔-๑๗.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

อัจฉริยะ แพงมา, เรืออากาศเอกนายแพทย์. “การศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉิน

ในกลุ่มประเทศอาเซียน”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต

รุ่นที่ ๔, ๒๕๕๕.

เชาวฤทธิ์ สาลิตุล, “การจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และการดำเนินการของไทย”.

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑, ๒๕๕๒.

ประจักษ์วิช เล็บนาค, “ความร่วมมือในการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในกลุ่มประชาคมอาเซียนตาม

ASCC Blueprint”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรบริหารการทูต รุ่นที่ ๓, ๒๕๕๔.

ปัญญา ศรีสิงห์, นาวาอากาศเอก และ อเนก สุขวิสัย, นาวาอากาศเอก. “ภาพอนาคตของประชาคม

การเมืองและความมั่นคงอาเซียน ด้านการบรรเทาภัยพิบัติเพื่อพัฒนาศักยภาพกองทัพไทย”.

เอกสารวิจัย, วิทยาลัยเสนาธิการทหาร หลักสูตรเสนาธิการทหาร รุ่นที่ ๕๔, ๒๕๕๖.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และอนุบัญญัติ”, ส่วนกฎหมาย

สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กระทรวง

มหาดไทย : ๒๕๔๕.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

“การฝึกอบรมเพิ่มศักยภาพชุดแพทย์เผชิญเหตุ เพื่อเตรียมความพร้อมในการตอบโต้ภัยพิบัติ”.

โรงพยาบาลค่ายสุรสีห์ : พฤษภาคม ๒๕๕๖.

กองยุทธการและการข่าว “คู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ”. กรมแพทย์ทหารบก :

๒๕๕๔.

“บทบาทของกองทัพบกในการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๕”. เอกสาร

ประกอบการสัมมนาวิชาการ ศูนย์พัฒนาหลักนิยมและยุทธศาสตร์ กรมยุทธศึกษาทหารบก :

๒๓-๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕.

“แผนยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๕”. กรมป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัย, กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๖.

“แผนยุทธศาสตร์การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๘.

ศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย, มูลนิธิ. “(Asian Disaster Preparedness Center:

ADPC), การประเมินแผน นโยบาย และการดำเนินงานจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย

(Assessment of Disaster Management Planning, Policies and Responses in Thailand)”

: มีนาคม ๒๕๕๖.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

“คู่มือการวางระบบบริหารจัดการในภาวะวิกฤติจากภัยพิบัติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http : www.openbase.in.th/http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/2012](http://www.openbase.in.th/http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php/2012).

“แนวคิด ทฤษฎี และวิชาการที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http : www.rangsaritster.blogspot.com/๒๐๑๐/๑๐/blog-spot.html](http://www.rangsaritster.blogspot.com/2010/10/blog-spot.html),2012.

“กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http : www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130528-092411-875705.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130528-092411-875705.pdf)

“DECLARATION OF ASEAN CONCORD II (BALI CONCORD II)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http : www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-164513-046340.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-164513-046340.pdf)

“การเตรียมความพร้อมของไทยสู่การเป็นประชาคมอาเซียน” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

[http : www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20140102-103348-182352.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20140102-103348-182352.pdf)

“แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community (APSC) Blueprint”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/customize-20121218-093016-720346.pdf>

“ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/customize-20121218-094710-341214.pdf>

ภาษาอังกฤษ

ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, The ASEAN Secretariat, Jakarta : ASEAN Secretariat, May 2009.

ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (ADDMER) Work Programme for 2010-2015, Jakarta: ASEAN Secretariat, July 2011.

SASOP-Standard Operation Procedure for Regional Standby Arrangements and Cooperation of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations, Jakarta: ASEAN Secretariat, November 2009.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ** : พันเอก สุรศักดิ์ ถนัดศีลธรรม
- วัน เดือน ปีเกิด** : ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๕
- การศึกษา** : แพทยศาสตร์บัณฑิต วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า
: วิทยาลัยวิชา โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า
: วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
: วิทยาลัยการทัพบก รุ่นที่ ๕๔
: หลักสูตรพัฒนาสัมพันธ์ผู้บริหารชั้นสูง กรมกิจการพลเรือน
ทหารบก รุ่นที่ ๒๐
- ประวัติการทำงาน**
- โดยย่อ** : วิทยาลัยแพทย์ โรงพยาบาลอานันทมหิดล
: วิทยาลัยแพทย์ โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า
- ตำแหน่งปัจจุบัน** : นายทหารปฏิบัติการ กรมแพทย์ทหารบก

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติในภูมิภาค

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย พันเอก สุรศักดิ์ ทัศนศีลธรรม หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๗

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วง ๒ ทศวรรษหลังมานี้ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อสภาพทางด้านความมั่นคง สังคม เศรษฐกิจ เช่น ภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ จากที่มนุษย์ก่อขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของสงครามหรือการก่อการร้ายที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการระบาดของโรค ภัยทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น เช่น การเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศไทย ในภูมิภาคอาเซียนและทั่วโลก ในห้วง ๑๐ ปี ที่ผ่านมามีเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียนประมาณ ๕ เหตุการณ์ ส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้เสียชีวิตมากมาย ประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ ราย สูญหายมากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ราย และรวมความเสียหายมากกว่า ๑.๔ ล้านล้านบาท

ภูมิภาคอาเซียนได้ประสบปัญหาภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดมาโดยตลอด ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา ได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ประมาณ ๕ ครั้ง นับตั้งแต่เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ เวลา ๐๗.๕๘ น. ตามเวลาในประเทศไทย เกิดแผ่นดินไหวขนาด ๕.๑ ริกเตอร์ ณ ทะเลนอกชายฝั่งเกาะสุมาตรา ทำให้เกิดมหาภัยพิบัติสึนามิแห่งมหาสมุทร วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๘.๑๐ น. แผ่นดินไหวปาตัง (เมืองปาตัง บริเวณเกาะสุมาตราตะวันตก อินโดนีเซีย) เกิดเหตุแผ่นดินไหวขนาด ๘.๕ ริก วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เวลาประมาณ ๑๕.๐๐ น. ตามเวลาท้องถิ่น พายุไซโคลนนาร์กิส (Cyclone Nargis) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์พัดขึ้นฝั่ง ณ ปากแม่น้ำอิระวดี ตอนใต้ของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ด้วยความเร็วลมสูงถึง ๒๑๕ กิโลเมตร/ชั่วโมง (เป็นพายุที่มีความเร็วลมระดับ ๔) ผลกระทบ วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๒ ได้ฝุ่นกฤษณา (Typhoon Ketsana) ด้วยความเร็วลม ๑๖๕ กม./ชม. พายุพัดเข้าฝั่งฟิลิปปินส์ วันที่ ๒๕ ต.ค. ๒๕๕๓ แผ่นดินไหวและสึนามิ ณ บริเวณเกาะเมนดาไว สุมาตรา อินโดนีเซียแผ่นดินไหวขนาด ๗.๗ ริกเตอร์ เกิดขึ้น และเกิดคลื่นยักษ์สึนามิสูงกว่า ๑๗ เมตร เดือน ก.ค. ๕๔-ม.ค. ๕๕

มหาอุทกภัยประเทศไทย (๖๕ จังหวัด, ประเทศไทย) เหตุเกิดจากอิทธิพลของพายุ “นกเต็น” และ ร่องความกดอากาศต่ำหลายเหตุการณ์ วันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ เวลาประมาณ ๐๖.๐๐ น. ตามเวลา ในท้องถิ่น พายุไต้ฝุ่นโบฟา พัดเข้าฝั่งบริเวณเกาะมินดาเนา ตอนใต้ของฟิลิปปินส์ พายุมีความเร็วลม สูงถึง ๒๘๐ กม./ ในช่วงเช้าตรู่ของวันที่ ๘ พ.ย.๒๕๕๖ พายุไต้ฝุ่นไห่เยี่ยน (ชื่อเรียกในฟิลิปปินส์ ว่า “โยลันดา”) พัดเข้าฝั่งฟิลิปปินส์ ณ เมืองซาร์มาฝั่งตะวันออก ด้วยความเร็วลม ๓๑๕ กม./ชม. ซึ่งเป็นความเร็วลมระดับ ๕ และเป็นสถิติพายุที่มีความเร็วสูงสุดในประวัติศาสตร์

ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ จะเป็นวันแรกที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะรวมตัวเป็น ประชาคมอาเซียน หรือ ASEAN Community อย่างเป็นทางการ เป็นที่คาดหมายว่าภายหลังจาก การเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นการเตรียม ความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการช่วยเหลือ การประสานงานในอาเซียน จึงมีความสำคัญ และจำเป็นเพื่อให้การปรับตัวและการเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิด ประสิทธิภาพสูงสุด และมีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคเกี่ยวกับความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหาร ในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน
๒. เพื่อศึกษาหลักนิยามทางการแพทย์ และข้อมูลการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน
๓. เพื่อได้แนวทางในการพัฒนาความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหาร ในเหตุการณ์ ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ จะทบทวนวรรณกรรมซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีการช่วยเหลือเกี่ยวกับ อุบัติภัย เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. หลักนิยามทางการแพทย์และการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุ
๒. ข้อมูลความร่วมมือในการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุของกรมแพทย์ทหารบก
๓. งานวิจัยเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์ในสนามและการส่งกลับ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลการช่วยเหลือทางอุปถัมภ์ต่าง ๆ จากกรมแพทย์ทหารบก กรมแพทย์ทหารเรือ กรมแพทย์ทหารอากาศ สำนักงานแพทย์สำนักปลัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้งรวบรวมข้อมูลการดำเนินการช่วยเหลือทางอุปถัมภ์จากมิตรประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ในด้านเอกสาร มาทำการศึกษา และวิเคราะห์ ร่วมกับทำการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง ผู้บังคับบัญชาสายแพทย์ และผู้บังคับบัญชาระดับสูงของกองทัพ ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ในแขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุปถัมภ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับนำมาอธิบายปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือการช่วยเหลือทางทหารในเหตุการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ในภูมิภาคอาเซียน

ผลการศึกษา

กฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter)

กฎบัตรอาเซียน คือ ธรรมนูญของอาเซียน จัดทำขึ้นเพื่อรับรองการเป็น ประชาคมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๑๓ บท ๕๕ ข้อ โดยมีผลเริ่มบังคับใช้ ในคราวการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีข้อกำหนดสำคัญในกฎบัตรอาเซียน คือ การสร้างประชาคมอาเซียนจะต้องประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community-APSC)

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC)

๓. ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC)

โดยจะมีการประชุมระดับสุดยอดปีละ ๒ ครั้ง และจัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ ๓ เสาหลัก และใช้คำขวัญ คือ “วิสัยทัศน์เดียว อัตลักษณ์เดียว ประชาคมเดียว” “One Vision, One Identity, One Community”

เสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

มุ่งส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงเพื่อเสริมสร้างและ ชำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงของภูมิภาค เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข และสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งโดยสันติวิธี ข้อปี ๕ ประกอบด้วยกิจกรรมเกี่ยวกับการ

ประสานงาน ระหว่างทหารและพลเรือน ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติทาง ธรรมชาติ การจัดทำ มาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับ การเตรียมความพร้อมระดับภูมิภาคการประสานงาน ร่วมด้าน การบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การเสริมสร้างขีดความสามารถ ด้านการ บริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียนด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติของอาเซียน การพัฒนา ยุทธศาสตร์สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและความร่วมมือด้านการบรรเทา ภัยพิบัติ มีการประชุมที่สำคัญ ได้แก่

๑. การประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (ASEAN Defence Ministers' Meeting : DMM)

๒. การประชุมระหว่างรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนกับรัฐมนตรีกลาโหมของ ประเทศคู่เจรจา (ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus) เรียกโดยย่อว่า ADMM Plus

๓. มาตรฐานระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมและประสานงานในการ ปฏิบัติร่วมกันของอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedures for Regional Standby Arrangement and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations) หรือเรียกว่า SASOP

๔. ทีมประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Emergency Rapid Assessment Team เรียกโดยย่อว่า ERAT)

๕. ศูนย์ประสานงานการให้ความ ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (ASEAN Coordinating Centre for Coordinating Centre for Humanitarian Assistance) หรือ AHA Centre

หลักนิมททางการแพทย์และการช่วยเหลือเกี่ยวกับอุบัติเหตุ

แนวความคิดเรื่องการใช้ทรัพยากรและศักยภาพทางแพทย์ทหารในการให้ความ ช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติการที่มี ประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคและระหว่าง ประเทศ และเพื่อลดความสูญเสียที่เกิดต่อชีวิตและทรัพย์สิน อันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่ มนุษย์สร้างขึ้น ในขณะที่ยังให้ความเคารพต่ออธิปไตยของประเทศประสพภัย โดยพึงพาประเทศที่ ประสพภัยน้อยที่สุด(โดยการที่จะดำรงชีวิตได้ด้วยตนเอง) โดยมีหลักการ ดังนี้

๑. เคารพต่ออธิปไตยแห่งชาติ บูรณภาพแห่งดินแดนและเอกราชของประเทศ ผู้ประสพภัย

๒. ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต้องเคารพกฎหมายของทุกประเทศ และ กฎระเบียบต่างๆของประเทศผู้ประสพภัย

๓. ประเทศผู้ประสบภัย จะบริหารในภาพรวมเรื่องการอำนวยความสะดวก การควบคุม การประสานงานและการดูแลความช่วยเหลือภายในดินแดนตน

๔. ความมีมนุษยธรรม

๕. ความเป็นกลาง

๖. การไม่เลือกข้าง

การดำเนินการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและทันเวลา โดยเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน และได้รับการร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัย การจัดกำลังเข้าช่วยเหลือปฏิบัติการกิจตามกรอบเวลา ภายใน ๓๐ วันแรกภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติ หรือขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประเทศผู้ประสบภัย โดยกรอบเวลามาตรฐานในการช่วยเหลือคือ การจัดกำลังเข้าปฏิบัติการกิจภายใน ๐-๒๔ ชั่วโมง การค้นหาและกู้ภัยภายใน ๐-๔๘ ชั่วโมง การบรรเทาฉุกเฉิน ภายใน ๐-๕ วัน และการให้ความช่วยเหลือในการบรรเทาทุกข์ภายใน ๐-๔ สัปดาห์

หลักการในการใช้กำลังทหารในภารกิจ HADR เมื่อประเทศผู้ประสบภัยพิบัติ โดยทั้งสองประเทศจะทำข้อตกลงในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติตามแนวทางปฏิบัติใน SASOP ทั้งนี้ทหารของชาติในอาเซียนมีบทบาทนำหลักในเรื่อง HADR โดยเป็นกลไกที่ทุกชาติในอาเซียนยอมรับความสำคัญ เมื่อกองกำลัง HADR ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเข้าพื้นที่ภัยพิบัติ นอกจากปฏิบัติตามสถานะกองกำลังตามข้อตกลงดังกล่าวแล้วยังต้องเคารพวัฒนธรรม อำนาจอธิปไตย และปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยธรรม กฎหมายและแผนบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติของประเทศที่ประสบภัย โดยยึดถือหลักปฏิบัติพื้นฐานด้าน ตัวอย่างเช่นในเรื่อง การใช้ Force Protection จะใช้ตำรวจหรือทหารของประเทศประสบภัยพิบัติรับผิดชอบดูแลคุ้มครองความปลอดภัยของรถขนส่งยุทโธปกรณ์รวมทั้งท่าเรือ ที่พักหรือแคมป์ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเมื่อเข้าพื้นที่ประสบภัยพิบัติ เรื่องการตั้งโรงพยาบาลสนามในพื้นที่ประสบภัย ต้องอยู่ในมาตรฐานสากลแล้วการใช้ยาต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยแพทย์ประเทศผู้ประสบภัย ก่อนนำไปใช้กับผู้ประสบภัย สำหรับประเทศผู้ประสบภัยควรให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่กองกำลังของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือให้สามารถเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว เพื่อลดการสูญเสียชีวิตของผู้ประสบภัยซึ่งจะอยู่ในช่วงสัปดาห์แรกหลังภัยพิบัติเกิดขึ้น เช่น มาตรการศุลกากร (Custom) การเข้าเมือง (Immigration) การงดเว้นภาษี การสนับสนุนระบบขนส่ง การจัดตั้งศูนย์ประสานงานนานาชาติทั้งศูนย์ประสานงานทหาร-ทหารหรือ MNCC (Multi National Coordination Center) และศูนย์ประสานงานทหาร-พลเรือน Civil-Military Coordination Center (CMOC) เพื่อการประสานงานระหว่างประเทศผู้ประสบภัย ประเทศให้ความช่วยเหลือ องค์กรระหว่างประเทศ การทำแผนร่วม (Joint Plan) ในภารกิจช่วยผู้ประสบภัย งานมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติในพื้นที่ภัยพิบัติ

สำหรับทหารจะถูกกำหนดออกมาเป็นคำสั่งปฏิบัติการซึ่งจะมีแนวคิดการปฏิบัติแยกออกเป็นขั้นตั้งแต่ขั้นการเข้าประเทศผู้ประสบภัย ขั้นการเคลื่อนย้ายกำลังเข้าพื้นที่ภัยพิบัติ ขั้นปฏิบัติการ ขั้นการส่งมอบภารกิจและขึ้นกลับประเทศ

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการทบทวนภารกิจในอดีตและการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องกับภารกิจแพทย์ทหารในการช่วยด้านภัยพิบัตินั้น

๑. การกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับภัยพิบัติ อย่างไรก็ตามยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนในปัจจุบันในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ และในทางกลับกันการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถึงแม้จะระบุหน่วยรับผิดชอบในการประสานขอรับความช่วยเหลือ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจที่ชัดเจน โดยเฉพาะกรณีที่ต้องมีกำลังทหารจากมิตรประเทศ ดังนั้น รัฐบาลควรตั้งงบประมาณสำหรับการช่วยเหลือภัยพิบัติในอาเซียนให้ชัดเจน อนุมัติหลักการให้กองทัพพิจารณาจัดกำลังที่พร้อมเคลื่อนย้ายได้ทันทีเมื่อได้รับคำสั่งหรืออนุมัติในลักษณะกำลังเตรียมพร้อม

๒. การเตรียมความพร้อมของกำลังพลมีการเพิ่มพูนความรู้และทักษะความชำนาญ โดยการจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้แก่กำลังพลของหน่วยในเรื่องงานบรรเทาสาธารณภัย ประเภทของภัยพิบัติ และการจัดให้มีการฝึกซ้อมระหว่างหน่วยงานพลเรือนกับทหาร (Civil-Military Exercise : CMEX) และการฝึกซ้อม/ผสมอื่นๆ ของกองทัพไทย ที่วางแผนร่วมมีทักษะและความรู้ในการทำงานภายในศูนย์ประสานงานนานาชาติ (Multi -National Coordination Center: MNCC) ซึ่งเน้นการปฏิบัติการร่วมทหาร - ทหาร และงานการประสานการปฏิบัติร่วมกับศูนย์ประสานงานพลเรือน - ทหาร (Civil - Military Coordination Center : CMCC) ซึ่งต้องมีความรู้ในเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายด้านมนุษยธรรม เอกสารหลักปฏิบัติการร่วมนานาชาติที่กองทัพในอาเซียน องค์กรระหว่างประเทศ

๓. การเตรียมความพร้อมของกองทัพ โดยกองทัพต้องเตรียมความพร้อมในการเป็นแกนกลางในการช่วยเหลือภัยพิบัติกรณีเกิดภัยพิบัติร้ายแรงในขั้น “การช่วยเหลือเร่งด่วนฉุกเฉิน (Emergency Response Phase)”

๔. ฝ่ายแพทย์ทหาร ต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านกำลังพลชุดแพทย์เผชิญเหตุเข้าอบรมการฝึกเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับภัยพิบัติ (Military Medical Emergency Response Team) เรียกโดยย่อว่า M-MERT เป็นทีมปฏิบัติการฉุกเฉินทางการแพทย์ทหาร และหลักสูตรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ การพัฒนาบุคลากรของแพทย์ทหารไทยในด้านการช่วยเหลือภัยพิบัติ และให้ความรู้ ความสามารถด้านภาษา

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยครั้งต่อไปที่สามารถเชื่อมโยงและต่อยอดกับการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาความร่วมมือด้านการแพทย์ทหารเกี่ยวกับภัยพิบัติในภูมิภาค” ครั้งนี้สมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาหรือปรับปรุงระเบียบวิธีในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานวิธีปฏิบัติสำหรับระบบเตรียมพร้อมและการประสานงานในการปฏิบัติการร่วมกันของภูมิภาคอาเซียนในการบรรเทาภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Standard Operating Procedures for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations : SASOP) โดยควรมีเนื้อหาสาระครอบคลุมการดำเนินการ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ระดับรัฐบาล ระดับกระทรวง กองทัพไทย จนถึงการทำงานของแพทย์ทหาร ที่มีการบูรณาการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้แพทย์ทหารไทยสามารถให้การสนับสนุนการบรรเทาภัยพิบัติร่วมกันภายในภูมิภาคอาเซียน และสนับสนุนการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป