

บทคัดย่อ

การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศไทยในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการและมหาอุทกภัยในปี 2011

ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ มักจะก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่ และมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง และในหลายกรณีเป็นสภาพการณ์ที่เกินความสามารถของรัฐรัฐหนึ่งในการจัดการ ซึ่งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐมีความจำเป็นที่ต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการและบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน และเพื่อให้การให้และรับความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อการรองรับการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นเรื่องจำเป็นทั้งในประเทศผู้ให้และในประเทศผู้รับ

ในกรณีของญี่ปุ่นในปี 2011 ประเทศเผชิญมหาภัยพิบัติ 3 ประการ คือ แผ่นดินไหว Tsunami และการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งทั้งสามสถานการณ์เกิดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้น แต่ส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชน และประเทศในภาพรวม สถานการณ์ฉุกเฉินและความเสียหายขนาดใหญ่นี้ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีทางเลือกที่จะปฏิเสธการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการจัดการปัญหาและบรรเทาทุกข์ยากได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้ให้มาก่อน แต่ญี่ปุ่นก็ไม่เคยมีประสบการณ์ของการเป็นผู้รับมาก่อนและการรับความช่วยเหลือในปี 2011 นับเป็นการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก ทำให้การดำเนินการไม่ราบรื่น ส่งผลให้เกิดคำถามเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือภายใต้ภาวะฉุกเฉิน

ส่วนประเทศไทยนั้น เนื่องจากไม่เคยเป็นทั้งประเทศผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ระหว่างประเทศมาก่อน ทำให้ประเทศขาดการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และการไหลเข้าของความช่วยเหลือระหว่างประเทศ นอกจากนั้น เนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยในปี 2011 มีความรุนแรงมาก และความช่วยเหลือที่ได้รับก็มีเป็นจำนวนมาก ทำให้สถานการณ์มีความซับซ้อนและยากที่จะจัดการมากขึ้น

โครงการวิจัยนี้ พยายามอธิบายถึงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นและประเทศไทยในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเรื่องการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ และมหาอุทกภัย ในปี 2011 ประเด็นหลักของการศึกษา คือ หนึ่ง การสำรวจดูว่า ทั้งญี่ปุ่นและไทยมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่รองรับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือไม่ สอง ทั้งญี่ปุ่นและไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน (หลักการและกฎหมาย) และโครงสร้างองค์กรหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้การรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสาม การถอดบทเรียนจากความสำเร็จและล้มเหลวของทั้งสองประเทศ เพื่อการออกแบบเชิงสถาบันและองค์กรที่มีประสิทธิภาพในอนาคต

วิธีศึกษาของโครงการนี้เป็นแบบผสมของการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสำรวจสถานการณ์ในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ ทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย โดยที่กรอบแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศ และประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ การประสานงานแบบ Cluster และการยืดหยุ่นปรับตัวเชิงสถาบัน เป็นกรอบแนวคิดหลักที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษา

ผลจากการศึกษาพบว่า แม้ญี่ปุ่นจะมีสถาบันและโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ญี่ปุ่นก็

ยังประสบปัญหาเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการประสานงานกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งที่เป็นองค์กรในประเทศและระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยไม่ได้ร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อ บรรเทาทุกข์จากต่างประเทศและแม้ว่าความช่วยเหลือดังกล่าวจะไหลเข้ามาในประเทศแต่รัฐบาลก็ไม่มี การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับการไหลเข้ามาของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ดังกล่าว นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่า ทั้งสองประเทศต่างปรับตัว และพยายามสร้างกลไกต่างๆ ขึ้นมา เพื่อบริหารจัดการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีโอกาสจะถูกส่งมายังประเทศตนในอนาคตหากเกิด สถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นผลจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ขึ้นอีก

Abstract

Institutional arrangement and international humanitarian operation (Provision, reception, and distribution): The comparative study of Japan's triple disasters and Thailand's flood in 2011

Disaster, either natural or man-made, brings huge damages and affects wide range of people. In many cases, the emergency is too serious for one state alone to cope with. Under such kind of situation, it is necessary that the state receives support or assistance from others. In order to facilitate the provision process and increase efficiency of the disaster relief and humanitarian operation, the institutional arrangement and organizational setting in the recipient country is very critical.

The triple disasters in Japan in 2011, namely earthquake, Tsunami, and nuclear plant explosion, had put the country into an emergency with the large scale of damage and loss. Japanese government during that time had no alternative except requested for and accepted the disaster relief and humanitarian operation from allied countries and international organizations. However, due to non - experience of being a recipient, Japan had faced the problem of aid coordination although the country has had institutional arrangement and organizational setting for management of disaster relief and international humanitarian operation.

For Thailand, the situation was worse due to non experience and not enough preparation. Although flood is not the unusual disaster in this country, the flood in 2011 was exceptional due to its seriousness and impacts. During emergency, although Thailand did not request for foreign disaster relief, a huge amount of those assistance had flown into the country. Due to the lack of experience, Thailand did not have an institutional arrangement to manage this ; therefore , coordination and efficiency became critical.

This report is an attempt to study the Japanese and Thai institutional arrangement and organizational setting for emergency management during the triple disasters and flood in 2011. The main argument focuses on the efficiency of existing institutions and organizations to facilitate the international disaster relief and humanitarian operation during emergency.

The study applied several concepts to explain the situations in both countries, namely the state's sovereignty, the international law and customary law on international humanitarian relief and operation, the Cluster Approach, and Resiliency of the institution and society. The research method is a combination of documentary research and interview, as well as field research in affected areas in Japan and Thailand.

The result of the study showed that Japanese government with its existing institution and organization had adapted the openness and adaptability type of resilience in order to manage a large scale of emergency and damages well while Thailand had failed to do so. However, both countries had faced the problem of aid coordination which was the key factor for efficiency, particularly the coordination with NGOs, both local and international.