

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ : ปัญหาความมั่นคง 2555

ที่มา มติชนสุดสัปดาห์

6 มกราคม 2555

โดย สุรชาติ บำรุงสุข

"ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-การเมือง เท่าๆ กับเป็นปรากฏการณ์ทางธรณีวิทยา หรือทางอุทุนิยมวิทยา"

Peter Hough

Understanding Global Security (2008)

ในโลกของความมั่นคงเก่า เราไม่เคยสนใจกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติในฐานะของการเป็นแหล่งของภัยคุกคาม ในยุคสมัยเช่นนั้น ปัญหาความมั่นคงถูกวางน้ำหนักไว้กับเรื่องของภัยคุกคามทางทหารหรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐเผชิญหน้ากับการต่อสู้ทางทหาร โดยมีรัฐข้าศึก (ผู้เป็นเจ้าของกองทัพข้าศึก) เป็นเป้าหมายหลัก

ดังนั้น แม้จะรับรู้ในความเป็นจริงว่า ความผันผวนทางธรรมชาติเป็นแหล่งของภัยพิบัติขนาดใหญ่ แต่การต่อสู้ของรัฐก็ถูกวางน้ำหนักไว้กับเรื่องของภัยคุกคามจากรัฐข้าศึก โดยเน้นอยู่กับเรื่องของการป้องกันและรักษาเอกราชและบูรณภาพแห่งรัฐ และแม้ว่ารัฐจะต้องประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่เพียงใดก็ตาม แต่ภัยเช่นนี้ก็ถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงปัญหาทางธรรมชาติ และไม่ได้ถูกนำมาผูกโยงเป็นปัญหาความมั่นคงแต่อย่างใด

แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของโลกจากการยุติของสงครามเย็น อันเป็นผลสืบเนื่องจากการประกาศรวมชาติของเยอรมนีในเดือนพฤศจิกายน 2532 ทำให้เกิดการเปิดกว้างในมิติของการพิจารณาว่าอะไรหรือปัญหาใดเป็นประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงในอนาคต

ผลจากสภาพเช่นนี้ทำให้เกิดความหลากหลายอย่างมากกับสิ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นความมั่นคงในโลกปัจจุบัน และหนึ่งในประเด็นเหล่านั้นก็คือปัญหา "ภัยพิบัติทางธรรมชาติ" หรืออาจจะจัดเป็นแนวคิดในส่วนที่ว่าด้วย "ภัยคุกคามทางธรรมชาติต่อความมั่นคง" (Natural Threats to Security)

และสำหรับบางคนแล้ว ภัยคุกคามเช่นนี้เป็นดัง "การกระทำของพระเจ้า" (The Acts of God) เพราะเมื่อมนุษย์ต้องเผชิญหน้ากับปรากฏการณ์ทางธรรมชาติเช่นนี้แล้ว มนุษย์แทบจะรับมือกับปัญหาเช่นนี้ไม่ได้แต่ประการใด ดังคำกล่าวของ นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ว่า "เราไม่สามารถหยุดยั้งพลังของธรรมชาติได้เลยแต่สิ่งที่เราสามารถทำและจะต้องทำก็คือการป้องกันไม่ให้พลังดังกล่าวก่อให้เกิดภัยพิบัติทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจขนาดใหญ่"(Kofi Anan, 1999)

ตัวแบบของปัญหาภัยคุกคามทางธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากในโลกร่วมสมัย โดยจัดอันดับจากการเสียชีวิตของประชาชน ได้แก่

- 1) สึนามิ
 - 2) แผ่นดินไหว
 - 3) ระดับสูง/ต่ำผิดปกติของอุณหภูมิในอากาศ
 - 4) น้ำท่วม
 - 5) พายุ
 - 6) ดินถล่ม
 - 7) ไฟป่า
 - 8) ภูเขาไฟระเบิด
- ถ้าแยกกรณีของภัยพิบัติในกรณีของสึนามิออกจากภัยพิบัติอื่นๆ เนื่องจากไม่ใช่ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งแล้ว เราจะพบว่าในอดีตนั้น สิ่งที่คร่าชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมากได้แก่ ปัญหาน้ำท่วมและแผ่นดินไหว แต่ในช่วงทศวรรษสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 20 เราเห็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ก่อความเสียหายในวงกว้างมากขึ้น ได้แก่ ปัญหาพายุ ไม่ว่าจะเป็นพายุไซโคลนหรือพายุทอร์นาโดก็ตาม
- หรือวันนี้ความเปลี่ยนแปลงของอุณหภูมิที่สูงผิดปกติ เช่น กรณีของคลื่นความร้อนที่ก่อให้เกิดความร้อนอย่างรุนแรงก็คร่าชีวิตคนเป็นจำนวนมากในยุโรปในปี 2546

และในปี 2547 โลกได้เห็นปรากฏการณ์ความรุนแรงจากกรณีสึนามิ และมีผู้คนเสียชีวิตมากกว่า 30,000 คน พร้อมๆ กับความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมขนาดใหญ่

หรือในช่วงที่ผ่านมา ปรากฏการณ์สึนามิในญี่ปุ่นก็ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงในวงกว้างเช่นกัน ผลของความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้นเช่นนี้ทำให้นักความมั่นคงบางส่วนเสนอว่า ถึงเวลาแล้วที่ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องยอมรับว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นปัญหาความมั่นคงของโลก เพื่อทำให้เกิดการกำหนดนโยบายความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความตระหนักเช่นนี้จะนำไปสู่การเตรียมแผนรองรับในลักษณะของ "แผนบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ" (Natural Disaster Relief Plan) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อลดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

แน่นอนว่า ข้อเสนอนี้เป็นสิ่งที่ท้าทายรัฐบาลของประเทศต่างๆ อย่างมาก เพราะรัฐบาลโดยทั่วไปมักจะคิดถึงปัญหาภัยพิบัติว่าเป็นเรื่องของปัญหาทางธรรมชาติมากกว่าปัญหาความมั่นคง

แต่สถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นจาก "การกระทำของพระเจ้า" ดังกล่าวแล้วทำให้เกิดการพิจารณาถึงปัญหาในบริบทของงานความมั่นคงมากขึ้น

เพราะเมื่อปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นในด้านหนึ่งย่อมก่อให้เกิดความเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

และในอีกด้านหนึ่งก็กระทบต่อสถานะของตัวรัฐบาลและความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน จะเห็นได้ชัดเจนว่าปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในแต่ละปีหรือจะดูจากภาพรวมในบริบทของโลกก็ดูจะไม่แตกต่างกันที่ความร้ายแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับประเทศต่างๆ ก็มีมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้น การเตรียมแผนรองรับต่อปัญหาเช่นนี้ทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะคิดว่าความเสียหายจากภัยธรรมชาติในแต่ละปี เป็นเพียงความ "โชคร้าย" ของสังคมหรือของผู้คนไม่ได้อีกต่อไปแล้ว หากจะต้องคิดว่า ปัญหานี้เป็นภาพสะท้อนหนึ่งของปัญหาสังคมการเมืองในอีกด้านหนึ่งด้วย

ดังจะเห็นได้จากการวิจัยของสหภาพกาชาดระหว่างประเทศ (The International Federation of Red Cross หรือ IFRC) ถึงการเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกับอัตราการสูญเสียของประชากรจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้น

ดังจะเห็นได้ว่า ในระยะเวลา 10 ปีจากปี 2534 ถึงปี 2543 มีประชาชนในประเทศที่มีการพัฒนาสูงเสียชีวิตจากภัยพิบัติทางธรรมชาติน้อยกว่าผู้ที่เสียชีวิตจากปัญหาดังกล่าวในประเทศที่มีการพัฒนาในระดับกลาง

และจะเสียชีวิตน้อยกว่ามากเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีเดียวกันในประเทศที่มีการพัฒนาในระดับต่ำ

ตัวเลขของอัตราผู้เสียชีวิตในข้างต้นอาจจะทำให้เราตีความได้ว่า เงินสามารถซื้อความมั่นคง(ความปลอดภัย) ได้ในระดับหนึ่งจากการคุกคามของภัยธรรมชาติ

เพราะสังคมที่มีระดับการพัฒนาสูง มักจะเป็นสังคมที่มีความมั่งคั่งมากกว่า

แต่ในอีกด้านหนึ่งเราก็อาจจะต้องยอมรับว่าในสังคมที่มีการพัฒนาสูงกว่า ก็สะท้อนให้เห็นถึงระบบบริหารจัดการที่ดีกว่า และอีกด้านหนึ่งก็เป็นปัญหาของการพัฒนาทั้งทางกฎหมายและการทำแผนสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ที่สามารถส่งผลต่อการกำหนดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ

ดังนั้น ปัญหาเช่นนี้จะโทษแต่เพียงธรรมชาติก็คงไม่ถูกต้องทั้งหมด ตัวอย่างเช่นโครงสร้างของตึกหลายชั้นในอินเดีย นั้น มีไม่มากกว่าร้อยละ 10 ที่มีการก่อสร้างถูกแบบแผนและมีมาตรฐานที่สามารถรองรับต่อปัญหาแผ่นดินไหวได้จริง

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งของปัญหาก็คือการสร้างให้เกิดความเชื่อว่า ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศในซีกโลกใต้ (The South) ซึ่งเป็นพื้นที่ของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนานั้น จะสามารถแก้ไขได้ด้วยเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลือทางเทคนิคจากประเทศในซีกโลกเหนือ (The North) เป็นต้น

แต่ในสถานการณ์จริงอาจจะพบว่า แม้ประเทศที่พัฒนาแล้วก็ไม่อาจรับมือกับปัญหาเช่นนี้ได้จริง
ดังตัวอย่างกรณีพายุเฮอริเคนแคทรีนา(Katrina Hurricane) ในปี 2548 ที่พัดกระหน่ำเมืองนิวออร์ลีอันของสหรัฐอเมริกาและ
ได้ก่อให้เกิดน้ำท่วมขนาดใหญ่

ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าแม้ประเทศที่พัฒนาแล้วและมีระบบเตือนภัยอย่างดี แต่เมื่อต้องเผชิญกับพายุขนาดใหญ่เช่นนี้ สหรัฐ
ก็ต้องประสบกับความเสียหายอย่างมาก

ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องของภัยพิบัติทางธรรมชาติ จะคิดแต่ว่าเป็นเรื่องของประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศยากจนเท่านั้น
ไม่ได้

เพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เลือกที่จะเกิดแก่ประเทศร่ำรวยหรือประเทศยากจน หากแต่ประเทศยากจน
อาจจะมียุทธศาสตร์ความเสี่ยงสูงจากปัญหาของการบริหารจัดการ และความขาดแคลนทรัพยากรในอันที่จะทำให้การรับมือเป็นไปได้
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การขับเคลื่อนประเด็นปัญหาเช่นนี้ยังเห็นได้ชัดเจนเมื่อสหประชาชาติได้ออกข้อมติที่ 46/182 ในปี 2532 ด้วยการผลักดัน
ให้ทศวรรษของปี พ.ศ.2543 (ค.ศ.1990) เป็น"ทศวรรษสากลเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติ" (The International
Decade for Natural Disaster Relief หรือ INDNR)

และขณะเดียวกันก็สร้างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำข้อเสนอให้แก่สหประชาชาติในการผลักดันนโยบายและความร่วมมือเพื่อให้
รัฐบาลของประเทศต่างๆ ให้ความช่วยเหลือแก่กันในยามต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม โครงการ INDNR
ของสหประชาชาติมีลักษณะทางเทคนิค เช่นการจัดตั้งศูนย์และโครงการต่างๆ ดังตัวอย่างของ ศูนย์ติดตามไฟป่า (The
Global Fire Monitoring Center) หรือโครงการติดตามพายุไซโคลนและสึนามิ เป็นต้น

องค์กรเหล่านี้เป็นความพยายามของสหประชาชาติในการผลักดันความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็น
รูปธรรม

หลังจากการสิ้นสุดทศวรรษเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติของสหประชาชาติแล้วองค์กรใหม่จึงถูกตั้งขึ้นในปี 2542
ได้แก่"ยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติ" (The International Strategy for Disaster Reduction หรือ
ISDR) เพื่อเป็นผู้สืบทอดภารกิจของ INDNR และเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในปี 2543 โดยหวังว่าองค์กรนี้จะทำหน้าที่โดยตรงในการ
ลดทอนความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากภัยอันตรายทางธรรมชาติในรูปแบบต่างๆ ที่จะเกิดแก่สังคม เศรษฐกิจ และตัวมนุษย์เอง
เรื่องราวเหล่านี้บ่งบอกถึงความพยายามในระดับโลกต่อการแก้ปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ และในอีกด้านหนึ่งก็บ่งบอก
เช่นกันถึงการพิจารณาว่า ปัญหานี้ได้ถูกยอมรับว่าเป็นปัญหาความมั่นคงร่วมสมัย และเป็นปัญหาที่ก่อความเสียหายขนาด
ใหญ่ไม่ว่าจะเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม หรือกับตัวมนุษย์ซึ่งเป็นผู้รับผลที่เกิดขึ้นโดยตรง

ปรากฏการณ์เหล่านี้ยังส่งสัญญาณถึงแนวโน้มที่สำคัญอีกด้วยว่า ความเปราะบางของมนุษย์ต่อภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นเพิ่ม
มากขึ้นในแต่ละปี

และแนวโน้มเช่นนี้ไม่มีท่าทีว่าจะลดลงแต่ประการใด และในอีกด้านหนึ่งจากภัยพิบัติทางธรรมชาติเช่นนี้ก็เห็นได้ชัดเจนว่า
ความเปราะบางของมนุษย์นั้นไม่ใช่เป็นผลโดยตรงจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากแต่เป็นผลจากความรู้สึกในจิตใจ
และที่สำคัญก็คือเป็นผลจากความอ่อนแอของมนุษย์เองในโลกสมัยใหม่

หากพิจารณากลับมาในบริบทสังคมไทยในปี 2555 แล้ว ก็เห็นคำตอบชัดเจนว่าถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยจะคิดถึงปัญหานี้อย่าง
จริงจัง

เพราะไม่มีหลักประกันว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติในปี 2554 นั้นจะหวนกลับมาเกิดขึ้นอีกในปี 2555 หรือไม่... การเตรียมตัว
เพื่อรับมือกับ "การกระทำของพระเจ้า" จึงเป็นทางเลือกเดียว

แม้จะไม่ใช่คำตอบว่า เราจะรับมือได้ทั้งหมดแต่อย่างน้อยก็เป็นหลักประกันต่อการลดทอนความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต
โดยไม่จำเป็นต้องถกเถียงกันว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่จะเกิดอีกหรือไม่ในปี 2555 และอย่างน้อยความรุนแรงของ

พายุที่เกิดขึ้นกับฟิลิปปินส์ ที่ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากในช่วงปลายปี 2554 ก็คือคำเตือนที่ชัดเจนสำหรับการเตรียมตัวในปีหน้า!