

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของ
เชื้อไวรัสโคโรนาในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

การเข้าให้ความช่วยเหลือใน “บริเวณที่ถูกล้อม”
หรือ ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกของสหภาพยุโรป
ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการเป็นตัวแสดงด้าน
มนุษยธรรมของสหภาพยุโรปอย่างชัดเจน

ABSTRACT

The European Union's Role in Humanitarian Affairs Case Study: The 2014 Ebola Outbreak in West Africa

Pattariya Jusakul

Seeing the importance and interestedness of the European Union's role in humanitarian affairs, this paper aims to study about its role through the case study of the 2014 Ebola outbreak in West Africa, the deadliest epidemic since its discovery in 1976. There are three main objectives in this paper which are: to study about the development of the European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO) from its establishment until present; in order to understand the role of the European Union in humanitarian affairs; to analyze the effectiveness of ECHO in the recent mission against Ebola outbreak in West Africa in 2014; and to predict possibilities of the role in the future.

The study finds out that assistance the European Union provided for the West African this time is not something new. Nevertheless, the establishment of the ECHO in 1992 systemically laid a foundation of European humanitarian affairs and management mechanism. In the Ebola case, it can be conclude that the European Union is a key player in global humanitarian affairs that will surely continue its role in the future.

Keywords: European Union, Humanitarian Affairs, Ebola, West Africa

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม กรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่า ในแอฟริกาตะวันตก ปี 2557

ภัทรียา ชูสกุล

บทนำ

โรคระบาด คือ สถานการณ์การติดเชื้อโรคหรือโรคติดต่อที่เกิดขึ้นในระยะเวลาเดียวกัน ในแหล่งหนึ่งแหล่งใดในอัตราที่สูงกว่าที่สถานการณ์ปกติควรจะเป็น ซึ่งการแพร่ระบาดนั้นสามารถกระจายลุกลามไปยังชุมชนอื่นๆทั้งที่อยู่ใกล้และไกลออกไปได้อีกด้วย¹ ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบในวงกว้างได้มากกว่าที่เราคิด ทั้งนี้ด้วยสถานการณ์ที่โลกทั้งโลกถูกเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเครือข่ายการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน ทั้งนี้โรคระบาดไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบในเชิงสาธารณสุขหากแต่ยังสามารถส่งผลกระทบที่รุนแรงทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมือง ดังนั้นในการบริหารจัดการกับโรคระบาดจึงต้องการความพร้อมในการรับมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

การประกาศขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization-WHO) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2557 ให้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ²

¹ พวงทองไกรพิบูลย์, “โรคระบาด”, เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2557, <http://www.haamor.com/th/โรคระบาด>.

² องค์การอนามัยโลก, “Ebola Virus Disease: Background”, เข้าถึงเมื่อ 21 ธันวาคม 2557, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en/>

ได้สร้างความตื่นตัวให้กับประชาคมโลกในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างมาก ซึ่งการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในครั้งนี้ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการหลังจากมีการแจ้งพบผู้ป่วยรายแรกเมื่อเดือนมีนาคม ปี 2557³ โดยในระยะเริ่มต้นนั้นมีจุดแพร่ระบาดหลักอยู่ใน 3 ประเทศ ได้แก่ กินี เซียร์ราลีโอน และไลบีเรีย ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกทั้งสิ้น ทั้งนี้การระบาดของเชื้อสามารถแพร่ไปสู่ประเทศใกล้เคียงในเวลาอันรวดเร็วหากไม่ได้รับการบริหารจัดการที่ถูกต้องและทันที่

อาจกล่าวได้ว่าภัยจากเชื้อไวรัสอีโบล่าในครั้งนี้ มีความซับซ้อนและรุนแรงมากที่สุดตั้งแต่มีการค้นพบเชืดังกล่าวในปี 2519 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นแง่ของจำนวนผู้ติดเชื้อผู้เสียชีวิตจากการติดเชื้อตลอดจนบริเวณที่การแพร่ระบาดมีพื้นที่ครอบคลุม⁴ ด้วยเหตุนี้องค์การระหว่างประเทศและประเทศต่างๆต่างก็เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือในการสกัดกั้นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของระบบระหว่างประเทศจากการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่า สหภาพยุโรปนับเป็นอีกหนึ่งกรณีที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในความร่วมมือครั้งนี้โดยคณะกรรมการการยุโรปได้สนับสนุนเงินเป็นจำนวนมากกว่า 869,000,000 ยูโร (ข้อมูลล่าสุด: ก.ย. 2558) เพื่อใช้ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการพัฒนาด้านการแพทย์ ซึ่งหากนับรวมเงินสนับสนุนที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐได้สนับสนุนโดยต่างหากแล้วนั้น ยอดรวมเงินสนับสนุนจากสหภาพยุโรปก็จะเป็นจำนวนเงินสูงถึง 1,800,000,000 ยูโร (ข้อมูลล่าสุด: ก.ย. 2558)

บทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของสหภาพยุโรปในครั้งนี้ไม่ใช่สิ่งใหม่ เนื่องจากสหภาพยุโรปมีประวัติและพัฒนาการในการให้ความ

³ Ibid.

⁴ European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection, "ECHO Factsheet: Ebola in West Africa", เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/wa_ebola_en.pdf.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมมาตลอดระยะเวลา 23 ปี ตั้งแต่มีการก่อตั้งหน่วยงาน The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection หรือ ECHO ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2535 ในปัจจุบันนี้สหภาพยุโรปนับว่าเป็นผู้มอบเงินเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมรายใหญ่ที่สุดของโลกโดยกระทำการผ่านกลไกการทำงานของ ECHO ที่จะทำหน้าที่ประเมินความต้องการด้านมนุษยธรรมในพื้นที่ภัยพิบัติจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับสิ่งของและการบริการ เช่น อาหาร ที่พักชั่วคราว การส่งมอบเวชภัณฑ์ การจัดหาผ้าสุขอนามัย รวมทั้งการฟื้นฟูอย่างเร่งด่วนตลอดจนติดตามและประเมินผลของความช่วยเหลือดังกล่าว พร้อมกันนี้ยังทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ เช่น องค์กรภายใต้การกำกับดูแลของสหประชาชาติต่างๆ หรือองค์กรกาชาดสากลอีกด้วย⁵

งานเขียนชิ้นนี้ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและความน่าสนใจในบทบาทของสหภาพยุโรปในกิจการด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจึงมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสหภาพยุโรปในฐานะตัวแสดงที่เป็น Humanitarian Actor ผ่านการใช้กรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกเป็นกรณีศึกษาวัตถุประสงค์ในการศึกษาครั้งนี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการดังต่อไปนี้ ประการแรกคือเพื่อศึกษาพัฒนาการของหน่วยงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการป้องกันพลเรือนหรือ “The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection” (ECHO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใน การกำกับดูแลของคณะกรรมการยุโรปโดยจะศึกษาพัฒนาการขององค์กรตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเรื่อยมาจนถึงบทบาทในปัจจุบัน ประการต่อมาคือเพื่อศึกษาและทำความเข้าใจกับบทบาทของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและประการสุดท้ายคือเพื่อวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กร ECHO ในกรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกในปี 2557 และคาดคะเนถึงความเป็นไปได้ของบทบาทในอนาคตของ ECHO

⁵ คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย, “ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม”, เข้าถึงเมื่อ 21 ธันวาคม 2557, http://eeas.europa.eu/delegations/thailand/eu_thailand/humanitarian_aid/index_th.htm.

ในส่วนแรกจะเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของนิยามเชิงปฏิบัติการที่จะถูกใช้ในงานเขียนชิ้นนี้ ได้แก่ Humanitarian Aid หรือความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม, Civil Protection หรือการปกป้องพลเรือนและสุดท้ายคือ Civilian Power หรืออำนาจในเชิงพลเรือนจากนั้นจะเป็นการนำเสนอบทบาทของสหภาพยุโรปกับภารกิจด้านมนุษยธรรม โดยวิเคราะห์สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็น Civilian Power และ การเป็น Humanitarian Actor รายสำคัญจากนั้นจะเป็นการศึกษา ECHO ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักของสหภาพยุโรปในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอย่างเป็นทางการ โดยจะชี้ให้เห็นถึงพันธกิจและพัฒนาการตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนจะยกกรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกในปี 2557 ขึ้นมาเพื่อศึกษาถึงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของสหภาพยุโรปและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือในการรับมือกับปัญหาดังกล่าวซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านความก้าวหน้าของการบริหารจัดการด้านสาธารณสุขและเทคโนโลยีทางการแพทย์ และปัญหาด้านวัฒนธรรมความเชื่อและสังคม เป็นต้น และในส่วนสุดท้ายจะเป็นการสรุปและวิเคราะห์ถึงผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติการกิจการสกัดกั้นการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19 ของ ECHO ในปี 2557 พร้อมทั้งจะคาดการณ์ถึงบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของสหภาพยุโรปในอนาคต

นิยามเชิงปฏิบัติการ

Humanitarian Aid

Humanitarian Aid หรือ ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม หมายถึงความช่วยเหลือที่มีเจตนาเพื่อการช่วยชีวิตและปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ รวมถึงการบรรเทาทุกข์ที่เกิดจากสาธารณภัยทั้งในขณะที่เกิดเหตุภัยกำลังดำเนินอยู่หรือ หลังจากเหตุการณ์สิ้นสุดลงการจะให้คำจำกัดความว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการกระทำในนามของความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมนั้น การกระทำ

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของ
เชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัยทั้งหมด 4 ด้านได้แก่ ปัจจัยด้านมนุษยธรรม
ปัจจัยด้านความยุติธรรม ปัจจัยด้านความเป็นกลาง และปัจจัยด้านอิสรภาพ⁶

ปัจจัยด้านมนุษยธรรม หมายถึง การที่ความช่วยเหลือนั้นๆจะต้อง
ปราศจากการแบ่งแยกและมีความพยายามอย่างแรงกล้าที่จะใช้ความสามารถที่
มีในการป้องกันและบรรเทาความตกทุกข์ได้ยากของมนุษย์ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด
ก็ตาม โดยมีจุดประสงค์หลักที่จะปกป้องชีวิตและสุขภาพและเป็นหลักประกัน
สำหรับการมีชีวิตเป็นมนุษย์ พร้อมกันนี้จะต้องสนับสนุนการสร้างคามเข้าใจ
มิตรภาพ ความร่วมมือ และสันติภาพระหว่างมนุษย์ทุกคนอีกด้วย ปัจจัยต่อมา
คือ ปัจจัยด้านความยุติธรรม หมายถึง การเข้าร่วมในความช่วยเหลือทาง
มนุษยธรรมจะต้องไม่มีการฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือเข้าไปมีส่วนในความขัดแย้งทางการเมือง
เชื้อชาติ ศาสนา หรืออุดมการณ์ อีกปัจจัยหนึ่ง คือ ปัจจัยด้านความเป็นกลาง
หมายถึง การที่ความช่วยเหลือนั้นๆ จะต้องปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ
ชาติพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนา ชนชั้น หรือความคิดเห็นทางการเมือง โดยมุ่งไป
ที่จุดประสงค์ในการช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการที่
จำเป็นและให้ความสำคัญกับกรณีที่ต้องการการจัดการอย่างเร่งด่วน และปัจจัย
สุดท้ายคือปัจจัยด้านอิสรภาพ หมายถึง ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมนั้นจะ
ต้องเป็นสิ่งที่มิใช่อิสรภาพในตัวเอง โดยปราศจากซึ่งอิทธิพลทางการเมือง เศรษฐกิจ
หรือการทหาร⁷

นอกจากนี้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมยังหมายรวมถึงการป้อนปราม
และจัดจกภัยพิบัติ การจัดหาที่พักพิง อาหาร น้ำ และความสะอาด การให้บริการ

⁶ The Organisation for Economic Co-operation and Development, "Glossary", เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://www.oecd.org/site/dacsmppd_11/glossary.htm.

⁷ DGCS-NGO Working Group, "Principles and definition of humanitarian action" in *Guidelines for humanitarian aid* เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Normativaitaliana/2014-04-04-_GHD%20Linee%20Guida%20EN.pdf, 5-6.

ด้านสาธารณสุขหรือสนับสนุนความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้ที่ประสบภัยกลับคืนสู่สภาพปกติ การสนับสนุนและปกป้องความปลอดภัย สุขภาพ และเกียรติภูมิของพลเรือน การเป็นกลไกความช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ได้หมายรวมถึงกิจการใดใดที่กระทำโดยการใช้กำลังแม้จะเป็นไปเพื่อการรักษาความปลอดภัยก็ตาม⁸

Civil Protection

Civil Protection หมายถึง การปกป้องพลเรือนซึ่งเป็นภารกิจที่เป็นความรับผิดชอบหลักของรัฐบาลทุกรัฐ อย่างไรก็ตามความหมายและขอบเขตของคำว่า Civil Protection นั้นมีอยู่เป็นจำนวนมากและไม่มี ความหมายใด ความหมายหนึ่งที่เป็นความหมายที่ถูกต้องที่สุด แต่หากจะให้กล่าวโดยง่ายแล้วนั้น Civil Protection หรือ การปกป้องพลเรือนสามารถหมายถึงกิจการใดใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อการปกป้องพลเรือนให้พ้นจากภัยพิบัติต่างๆ⁹

สำหรับ Civil Protection ในความหมายที่คณะกรรมการยุโรปเลือกใช้ ในการอธิบายนั้นหมายถึงความช่วยเหลือที่ประกอบไปด้วยความช่วยเหลือโดยภาครัฐที่มอบให้โดยทันทีเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ซึ่งสามารถเป็นไปในรูปแบบของความช่วยเหลือทางการเงินหรือทางเศรษฐกิจ การส่งคณะทำงานที่มีความเชี่ยวชาญและอุปกรณ์ที่ครบครันทรัพยากรที่มีคุณค่าตลอดความร่วมมือต่างๆ ไปยังบริเวณที่ต้องการความช่วยเหลือ¹⁰ อย่างไรก็ตามภัยพิบัตินั้นสามารถเกิดขึ้นได้

⁸ The Organisation for Economic Co-operation and Development, "Glossary", เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, <http://www.oecd.org/site/dacsmppd11/glossary.htm>.

⁹ Terhi Elomaa and Anna Halonen, "What is Civil Protection?" in *EURO-BALTIC Survey: Civil Protection Research in the Baltic Sea Region* เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://www.helsinki.fi/aleksanteri/civpro/publications/Euro-baltic_Civil_Protection_Research.pdf, 6.

¹⁰ European Commission, "Civil Protection", เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, <http://ec.europa.eu/echo/en/what/civil-protection>.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนาในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ในทุกรูปแบบความร่วมมือ ในการตอบโต้ภัยพิบัติของสหภาพยุโรปในระดับองค์รวมจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนและมั่นใจได้ว่าความช่วยเหลือจะเพียงพอและพอเพียงต่อความต้องการที่แท้จริงในบริเวณที่ประสบภัย¹¹

Civilian Power

Civilian Power หมายถึง อำนาจในเชิงพลเรือนโดย François Duchêne นักวิชาการที่มีผลงานการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจเชิงพลเรือนของสหภาพยุโรป ได้ให้ความหมายอย่างง่ายไว้ว่า “a civilian group long on economic power and relatively short on armed forces” หรือ กลุ่มพลเรือนที่มีอำนาจยังทางเศรษฐกิจแต่มีอำนาจทางทหารน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบ ส่วน Kenneth Twitchett ได้วิเคราะห์บทบาทต่อระบบระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป ซึ่งในขณะนั้นยังมีสถานะเป็นประชาคมยุโรปในช่วงปี 2513 เอาไว้ว่า เป็นอิทธิพลมาจากบทบาททางการค้าและการทูตมากกว่าที่จะเป็นบทบาททางการทหาร¹² อาจกล่าวโดยสรุปได้อย่างง่ายว่า Civilian Power นั้นคือการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ทางการทูตมากกว่าที่จะใช้ Military Power หรือ อำนาจในเชิงการใช้กำลังทางทหารนั่นเอง โดยรูปแบบของอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นนี้นับว่าเป็นเอกลักษณ์ที่มีอิทธิพลต่อสถานะของยุโรปในระบบระหว่างประเทศมาทุกยุคสมัย

เพื่อการทำความเข้าใจกับ Civilian Power ให้มากขึ้นผู้เขียนจะขอเสนอคำอธิบายเพิ่มเติมจาก Hans Maull ซึ่งได้กล่าวเอาไว้ว่า Civilian Power หรือ อำนาจในเชิงพลเรือนนั้นคือการยอมรับในความจำเป็นของการใช้กลไกความ

¹¹ Ibid.

¹² William Trott, “Civilian Power Europe” in *An analysis of civilian, military and normative power in EU Foreign Policy*, เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/trott-e.pdf>, 4-5.

ร่วมมือร่วมกับตัวแสดงอื่นๆเพื่อเป้าประสงค์ระหว่างประเทศ รวมถึงการมุ่งลดบทบาททางการทหารโดยใช้กลไกทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานในการบรรลุเป้าหมายแห่งชาติ นอกจากนี้ยังรวมถึงความตั้งใจที่จะพัฒนาโครงสร้างเหนือรัฐในการจัดการกับประเด็นที่สำคัญต่อการบริหารจัดการในระบบระหว่างประเทศอีกด้วย¹³

บทบาทของสหภาพยุโรปกับภารกิจด้านมนุษยธรรม

การเป็น Civilian Power

สหภาพยุโรปนั้นมีต้นกำเนิดมาจากความร่วมมือของประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (European Coal and Steel Community-ECSC) ซึ่งเปรียบเสมือนการวางรากฐานความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจขององค์กรมาตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้ง ในอดีตยุโรปต้องประสบกับภาวะสงครามภายในภูมิภาคมาเป็นระยะเวลานาน การเริ่มต้นขึ้นของ ECSC จึงเหมือนเป็นการเปลี่ยนผ่านยุโรปไปสู่การเป็นภูมิภาคแห่งความสันติภาพและความร่วมมือ ซึ่งยุโรปได้เลือกที่จะมุ่งเน้นไปที่การสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้เกิดสงครามภายในภูมิภาคขึ้นอีก กอปรกับการที่ยุโรปได้ให้คำจำกัดความต่อตนเองว่าเป็น Civilian Power แล้วนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกหากเราจะเห็นด้วยกับคำกล่าวของ Jean Monnet ที่ว่าสหภาพยุโรป คือ ยักษ์ใหญ่ในทางเศรษฐกิจคนแคระในด้านการเมืองและทหาร¹⁴

ความเป็น Civilian Power ในการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของสหภาพยุโรปสามารถเห็นได้จากการที่สหภาพยุโรปเป็นผู้สนับสนุนความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการพัฒนารายใหญ่ที่สุด โดยหากเป็นไปตามคำอธิบายของ Maull ตามที่ได้ยกมาในข้างต้นแล้วนั้นการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวคือ

¹³ Ibid.

¹⁴ John McCormick, "The Changing Role of Europe" in *The European Superpower*, เข้าถึงเมื่อ 24 ธันวาคม 2557, <http://www6.miami.edu/eucenter/mc-cormickfinal.pdf>, 8.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโปลิโอในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

การใช้กลไกร่วมมือเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายระหว่างประเทศนั่นเอง¹⁵ ยิ่งไปกว่านั้นความเป็น Civilian Power ของสหภาพยุโรปสามารถเห็นได้จากกรณีการขยายจำนวนสมาชิก ซึ่งได้รวบรวมเอากระบวนการและเครื่องมือในแบบฉบับ Civilian Power เอาไว้ด้วยกันอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือทางการค้า การให้ความช่วยเหลือ หรือการพัฒนา เป็นต้น มิใช่การใช้กำลังหรืออำนาจทางการทหาร

สิ่งที่น่าสนใจคือความเป็น Civilian Power ของสหภาพยุโรปนั้นมีได้จำกัดอยู่แต่ในบริบทของเศรษฐกิจและการค้าแต่เพียงเท่านั้น สหภาพยุโรปยังมีนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม (Common Foreign and Security Policy-CFSP) ซึ่งหมายรวมถึงการป้องกันความขัดแย้งการบริหารจัดการกับวิกฤตการณ์การรักษาสันติภาพและการให้ความช่วยเหลือในภารกิจด้านมนุษยธรรม ซึ่งเป็นส่วนที่งานเขียนชิ้นนี้ให้ความสำคัญที่สุด ในส่วนนี้สหภาพยุโรปจะส่งความช่วยเหลือเข้าไปคุ้มครองหรือสร้างความมั่นคงทางการเมืองขึ้นใหม่ให้แก่ประเทศที่ประสบภัย¹⁶ การรวมกันของความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ ความหลากหลายของข้อตกลงกับพันธมิตร (รวมถึงการขยายจำนวนสมาชิก) และการมีจุดยืนต่อการให้การสนับสนุนสิทธิมนุษยชนทำให้สหภาพยุโรปเป็น Civilian Power ที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งบทบาทดังกล่าวเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญที่ส่งเสริมให้บทบาทการเป็น Humanitarian Actor ของสหภาพยุโรปโดดเด่น

¹⁵ William Trott, "Civilian Power Europe" in *An analysis of civilian, military and normative power in EU Foreign Policy*, เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/trott-e.pdf>, 5.

¹⁶ William Trott, "Civilian Power Europe" in *An analysis of civilian, military and normative power in EU Foreign Policy*, เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/trott-e.pdf>, 16.

สหภาพยุโรปในฐานะที่เป็น Humanitarian Actor

จากความยึดมั่นในการเป็น Civilian Power ที่มีความโดดเด่นในด้านการใช้กลไกทางเศรษฐกิจ ได้สนับสนุนให้บทบาทในการเป็น Humanitarian Actor หรือตัวแสดงทางมนุษยธรรมของสหภาพยุโรปมีความเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือด้วยกลไกทางการเงินเป็นหลัก โดยสหภาพยุโรปมีสถานะเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดเสมอมา ไม่ว่าจะเป็นด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาและด้านมนุษยธรรมโดยมากกว่าร้อยละ 50 ของยอดเงินบริจาคสุทธิเพื่อความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นเงินช่วยเหลือที่มาจาก การสนับสนุนของสหภาพยุโรปทั้งสิ้น¹⁷ อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือเหล่านี้มักมาพร้อมกับข้อแลกเปลี่ยนไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงการค้าเสรีหรือการสนับสนุนประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น¹⁸

พัฒนาการของการเป็น Humanitarian Actor ของสหภาพยุโรปนั้นมีจุดเริ่มต้นจากมรดกตกทอดของลัทธิจักรวรรดินิยม (Legacy of imperialism) กล่าวคือ การมีความสัมพันธ์แบบ ‘north/south relationship’ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างยุโรปและบริเวณที่เคยเป็นอาณานิคมของชาติสมาชิกก่อตั้งมาก่อน ซึ่งภูมิภาคแอฟริกา นับเป็นอีกหนึ่งในภูมิภาคที่อยู่ในความสนใจ และมีความสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปอย่างใกล้ชิดมาตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นบทบาทด้านมนุษยธรรมของยุโรปแล้ว เมื่อระยะเวลาผ่านไปสหภาพยุโรปได้มีวิวัฒนาการไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น เช่น การมีนโยบายด้านการเกษตรร่วม (Common Agricultural Policy - CAP) และการพัฒนาไปสู่การเป็นตลาดเดียวของยุโรป ซึ่งได้เพิ่มโอกาสในการแสดงบทบาทด้านมนุษยธรรมของยุโรปให้

¹⁷ Charlotte Bretherton and John Vogler, “The EU as development and humanitarian actor” in *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., (London: Routledge, 2006), 111.

¹⁸ Elizabeth Bomberg, John Peterson and Richard Corbett, “The EU as a Global Actor” in *The European Union: How does it work?*, (New York: Oxford University Press, 2012), 212.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบลาในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและการใช้กลไกการค้าเพื่อการพัฒนาภาคการส่งออกในประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น¹⁹

ความก้าวหน้าของเศรษฐกิจยุโรปก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมบทบาทด้านมนุษยธรรมนี้ โดยสหภาพยุโรปได้ใช้กลไกทางเศรษฐกิจและการค้าในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือ การมีสถานะเป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐประกอบกับความเป็นเอกภาพขององค์กร และการให้ความสำคัญกับคุณค่าพื้นฐานร่วมกัน คือคุณลักษณะสำคัญที่ทำให้การให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือด้านการพัฒนาของยุโรปดำเนินต่อไป โดยคุณค่าที่สหภาพยุโรปยึดถือภายในก็ได้ถูกส่งออกไปสู่ภายนอก พร้อมกับความร่วมมือทางการค้าและการให้ความช่วยเหลืออีกด้วย²⁰

พัฒนาของบทบาทในการเป็น Humanitarian Actor ของสหภาพยุโรปสามารถแบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลา โดยในแต่ละช่วงจะมีความทับซ้อนและไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดชัดเจน ดังต่อไปนี้

1. ปลายยุคจักรวรรดินิยม เป็นยุคที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในภูมิภาคยุโรปกับรัฐในภูมิภาคอื่นๆ เริ่มก่อร่างสร้างตัวขึ้นโดยกลุ่ม ACP อันประกอบไปด้วยประเทศในภูมิภาคแอฟริกาแคริบเบียนและแปซิฟิก/มหาสมุทรอินเดียได้เริ่มมีความสัมพันธ์กับภูมิภาคยุโรปในยุคนี้
2. ช่วงต้นของยุค'70 (ราวช่วงปี 2513 - 2518) เป็นช่วงที่ลัทธิต่อต้านจักรวรรดินิยมในกลุ่มประเทศโลกที่ 3 เริ่มเบ่งบานในช่วงเวลานี้ความสัมพันธ์ของภูมิภาคยุโรปกับกลุ่มประเทศ ACP มีความเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้นภายใต้อนุสัญญาโลเม (The Lomé Convention) ซึ่งเป็นข้อตกลงด้านการค้าและการให้ความช่วยเหลือ

¹⁹ Charlotte Bretherton and John Vogler, "The EU as development and humanitarian actor" in *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., (London: Routledge, 2006), 112.

²⁰ Ibid.

3. ช่วงยุค '80 จวบจนการสิ้นสุดของสงครามเย็น (ช่วงปี 2523 - 2534) ซึ่งเป็นช่วงที่แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่เฟื่องฟู ยุโรปในขณะนั้นได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดประชาธิปไตยและแนวคิดตลาดเสรี ทำให้การให้ความสำคัญกับบทบาท humanitarian actor ของยุโรปต้องถูกท้าทายและลดทอนบทบาทลง
4. ยุคหลังปี 2543 เป็นยุคของการหันมาให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา ประกอบกับการก่อตั้งของ ECHO ในปี 2535 ทำให้ยุคนี้เป็นยุคที่บทบาทการเป็น Humanitarian Actor ของยุโรปกลับมาโดดเด่นอีกครั้ง
5. ยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 (หลังปี 2544 เป็นต้นมา) เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่ยุโรปให้ความสำคัญ ซึ่งเป็นยุคที่การให้ความสำคัญกับการพัฒนาและความช่วยเหลือ ถูกแทนที่ด้วยการให้ความสำคัญกับความมั่นคง²¹

หน่วยงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการป้องกันพลเรือน (ECHO)

การก่อตั้งขึ้นของ The European Emergency Humanitarian Aid Office (ตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นมาใช้ชื่อว่า The European Community Humanitarian Aid Office และภายหลังได้เปลี่ยนมาเป็น The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Department ในปัจจุบัน) หรือที่รู้จักกันดีในตัวย่อว่า “ECHO” นับเป็นจุดเริ่มต้นของบทบาทการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของสหภาพยุโรปอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปได้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการให้ความช่วยเหลือยามฉุกเฉินกับรัฐอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐสมาชิกในหลายๆกรณีมาเป็นเวลานานแล้วโดยมีบทบาท

²¹ Charlotte Bretherton and John Vogler, “The EU as development and humanitarian actor” in *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., (London: Routledge, 2006), 113.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของ
เชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

มาตั้งแต่ช่วงปี 2503²²

หลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นเป็นช่วงที่กิจการระหว่างประเทศใน
ขณะนั้นถูกสั่นคลอน เนื่องจากต้องประสบกับความไม่มั่นคงอันเป็นผลมาจาก
หลายๆ ปัจจัย สหภาพยุโรปได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของตนเองในการจัดการ
และตอบโต้กับวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมาก
ยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาผู้ลี้ภัยจากสงครามอ่าวในปี 2534 ภัยจากพายุหมุนในบังกลาเทศ
การแพร่ระบาดของฮิวตากริโคในอเมริกาใต้ แผ่นดินไหวในอิหร่าน สงคราม
กลางเมืองในไลบีเรีย ภัยแล้งในแองโกลาเอธิโอเปียและโมซัมบิก ไปจนถึงการ
สลายตัวของยูโกสลาเวีย เป็นต้น²³

บทบาทและพันธกิจ

ECHO เป็นองค์กรให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแห่งสหภาพยุโรป
จัดตั้งขึ้นเป็นเมื่อปี 2535 ปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ
ยุโรปมีพันธกิจในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองกับประเทศที่ตกทุกข์ได้ยาก
โดยเฉพาะประเทศที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ECHO จะยึดหลัก
ความเป็นกลางโดยไม่แบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติไม่ว่าผลกระทบเหล่านั้นจะเป็น
ผลกระทบจากภัยธรรมชาติหรือภัยจากฝีมือของมนุษย์ ซึ่งความช่วยเหลือเหล่านี้
ครอบคลุมความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ความช่วยเหลือด้านอาหาร การฟื้นฟู
และบรรเทาสาธารณภัย การเฝ้าระวังและรับมือกับภัยพิบัติ รวมถึงการเตรียม
พร้อมในการให้ความร่วมมือและการสนับสนุนด้านการเงินในปฏิบัติการต่างๆ
ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลัก 7 ประการขององค์กรดังนี้

²² Ibid.,130-131.

²³ Martin Holland and Mathew Doidge, “The Changing Institutional
Setting: Policy-Making, Commission Reforms, ECHO, EuropeAid and the EEAS”
in *Development Policy of the European Union*, (New York: Palgrave Macmillan,
2012),109.

1. ช่วยชีวิตมนุษย์เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างทัน
ท่วงที
2. ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตที่มีระยะเวลานาน
เช่น เหตุปะทะหรือสงคราม เป็นต้น
3. ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการนำส่งความช่วยเหลือ และการ
ให้ความคุ้มครองกับเจ้าหน้าที่
4. จัดการการฟื้นฟูและบูรณะสร้างใหม่ในระยะสั้น (rehabilitation and
reconstruction)
5. รับมือกับผลกระทบจากกรณีการย้ายถิ่นของประชากร อันเป็น
ผลมาจากภัยพิบัติ
6. เป็นหลักประกันในการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ ตั้งแต่การ
เตือนภัยไปจนถึงการเข้าแทรกแซงระบบ
7. สนับสนุนการให้ความคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบความขัดแย้งด้วย
วิธีการเชิงพลเรือน

สิ่งที่ทำให้ ECHO เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่โดดเด่น
คือ บทบาทการให้ความช่วยเหลือใน ‘บริเวณที่ถูกลิ้ม’ ซึ่งเป็นบริเวณที่ไม่ได้รับ
ความสนใจจากสื่อมวลชนในการสร้างความตื่นตัวต่อการให้ความช่วยเหลือ
โดย ECHO จะมีเจ้าหน้าที่ประจำการอยู่ในกว่า 40 ประเทศทั่วโลกครอบคลุม
ภูมิภาคแอฟริกา เอเชีย อเมริกาใต้ แคริบเบียน ตะวันออกกลาง และยุโรป²⁴
ด้วยบทบาทหลักของ ECHO คือการสนับสนุนทางการเงิน ดังนั้น ECHO
จึงมีการใช้การดำเนินงานในรูปแบบของสัญญาจ้างช่วง (subcontract) กับ
องค์กรกว่า 200 องค์กรที่ได้มีการลงนามในสัญญาร่วมเป็นพันธมิตร เช่น องค์กร

²⁴ Martin Holland and Mathew Doidge, “The Changing Institutional
Setting: Policy-Making, Commission Reforms, ECHO, EuropeAid and the EEAS”
in *Development Policy of the European Union*, (New York: Palgrave Macmillan,
2012), 112-113.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ภายใต้การดูแลของสหประชาชาติกาชาดสากลและ NGO อีกจำนวนมาก²⁵

การให้ความช่วยเหลือภูมิภาคแอฟริกา

ก่อนการก่อตั้ง ECHO สหภาพยุโรปและภูมิภาคแอฟริกามีความสัมพันธ์ในด้านการค้าการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมาอย่างยาวนาน โดยความสัมพันธ์ได้เริ่มมาตั้งแต่ปลายยุคจักรวรรดินิยมซึ่งเป็นยุคที่ยุโรปเริ่มสร้างความสัมพันธ์แบบ ‘north/south relationship’ กับภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะกับประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐสมาชิกก่อตั้ง โดยมีกลุ่มประเทศ ACP อันประกอบไปด้วยประเทศในภูมิภาคแอฟริกา แคริบเบียน และแปซิฟิก/มหาสมุทรอินเดียเป็นกลุ่มในระยะแรกเริ่มที่ยุโรปให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือ

ความสัมพันธ์ของ 2 ภูมิภาคนี้เป็นรูปเป็นร่างและเป็นทางการมากขึ้นในช่วงต้นยุค’60 (ราวช่วงปี 2503 - 2508) ภายใต้อนุสัญญาอาอุนเด (The Yaoundé Convention) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมนโยบายด้านการค้าและการให้ความช่วยเหลือ²⁶ นอกจากนี้ยังมีข้อตกลงฉบับอื่นๆที่ตามมาภายหลังซึ่งเป็นไปตามการพัฒนาของสถานการณ์ในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือภายใต้อนุสัญญาโลเม (The Lomé Convention) และข้อตกลงโคโตนู (The Cotonou Agreement) แม้ว่าภูมิภาคแอฟริกาจะถูกให้ความสนใจน้อยลงไปบ้างในช่วงปี ’90 (ราวช่วงปี 2533 - 2543) แต่ก็ได้กลับมาถูกให้ความสนใจอีกครั้งในช่วงครึ่งหลังของปี 2548

²⁵ Charlotte Bretherton and John Vogler, “The EU as development and humanitarian actor” in *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed., (London: Routledge, 2006), 131.

²⁶ Martin Holland and Mathew Doidge, “The ACP: From Yaoundé to Cotonou” in *Development Policy of the European Union*, (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 49.

กรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ปี 2557 เป็นปีสำคัญอีกปีหนึ่งที่ควรค่าแก่การจารึกไว้ในประวัติศาสตร์โลก ด้วยเป็นปีที่เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าครั้งรุนแรงที่สุด ตั้งแต่มีการค้นพบเชื้อไวรัสชนิดนี้มา โดยองค์การอนามัยโลกได้ประกาศให้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินด้านสาธารณสุขระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2557²⁷ โดยการแพร่ระบาดในครั้งนี้ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการหลังจากมีการแจ้งพบผู้ป่วยรายแรกเมื่อเดือนมีนาคม 2557²⁸ ในระยะเริ่มต้นมีการพบจุดแพร่ระบาดหลักอยู่ใน 3 ประเทศ ได้แก่ กินี เซียร์ราลีโอน และไลบีเรีย จากนั้นได้มีการพบผู้ติดเชื้อในบริเวณอื่นเพิ่มเติม คือ ไนมาลี สเปน และสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้การระบาดของเชื้อสามารถแพร่ไปสู่บริเวณอื่นๆ ภายในระยะเวลาอันสั้นหากไม่ได้รับการบริหารจัดการที่ถูกต้องและทันท่วงที

ภัยจากเชื้อไวรัสอีโบล่าในครั้งนี้นี้มีความรุนแรงและซับซ้อนในแง่ของจำนวนผู้ติดเชื้อ ผู้เสียชีวิตจากการติดเชื้อ ตลอดจนบริเวณที่การแพร่ระบาดมีพื้นที่ครอบคลุม²⁹ ด้วยเหตุนี้องค์การระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ ต่างเล็งเห็นความสำคัญในความร่วมมือ เพื่อสกัดกั้นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของระบบระหว่างประเทศในครั้งนี้อย่างมีประสิทธิภาพยุโรปนับเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มียุทธศาสตร์สำคัญโดยให้ความร่วมมือผ่านกลไกการทำงานของ ECHO และเฝ้าติดตามสถานการณ์การแพร่ระบาดอย่างใกล้ชิดผ่านศูนย์ประสานงานและตอบสนองต่อเหตุฉุกเฉิน (Emergency Response Coordination Centre - ERCC)

²⁷ องค์การอนามัยโลก, “Ebola Virus Disease: Background”, เข้าถึงเมื่อ 21 ธันวาคม 2557, <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en/>

²⁸ Ibid.

²⁹ European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection, “ECHO Factsheet: Ebola in West Africa”, เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/wa_ebola_en.pdf.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ทั้งยังให้การสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในทุกรูปแบบอย่างสุดความสามารถ เช่นการส่งเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปปฏิบัติงานในบริเวณที่มีการแพร่ระบาดและแต่งตั้ง Christos Stylianides ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการด้าน Humanitarian Aid and Crisis Management เป็นผู้ประสานงานในปฏิบัติการครั้งนี้ นอกจากนี้ยังมีการใช้กลไกการปกป้องพลเรือน (Civil Protection Mechanism - CPM) ซึ่งเป็นกลไกในการอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการขนย้ายและนำส่งผู้เชี่ยวชาญพร้อมด้วยอุปกรณ์ในการให้ความช่วยเหลือไปยังบริเวณที่ประสบปัญหาอีกด้วย³⁰

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับทวีปแอฟริกาเป็นเวลานานก่อนที่จะสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสอีโบล่าจะเกิดขึ้น จากการศึกษาเอกสาร “Africa and the European Union” ซึ่งเป็นรายงานของคณะกรรมการยุโรปเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการพัฒนาในปี 2546 มีการรายงานถึงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผ่านการสนับสนุนทางการเงินในแอฟริกาตะวันตกด้วยกลไกของ ECHO โดยเฉพาะในเซียร์ราลีโอน กินี และไลบีเรีย ซึ่งเป็น 3 ประเทศที่มีการระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าอย่างรุนแรงในปี 2557 ขณะนั้นเซียร์ราลีโอนเป็นประเทศที่ได้รับเงินสนับสนุนไปมากที่สุดเนื่องจากได้รับผลกระทบอย่างหนักจากสงครามกลางเมือง โดย ECHO มีบทบาทในการสนับสนุนความช่วยเหลือฉุกเฉินกับกลุ่มประชากรในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงทางการเมืองและการล่องละเมิดทางเพศในเด็กและผู้เยาว์³¹

ในครั้งนี้นสหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อกรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าอย่างเป็นระบบ วิธีการแรก คือ การสนับสนุน

³⁰ European Commission, “Ebola in West Africa”, เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2557, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/wa_ebola_en.pdf.

³¹ European Commission, “Regional Profile: West Africa” in *Africa and the European Union*, (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2003),27.

ทางการเงิน โดยคณะกรรมการยุโรปได้สนับสนุนเงินเป็นจำนวนมากกว่า 437,000,000 ยูโร เพื่อใช้ในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและเพื่อการพัฒนาด้านการแพทย์ ซึ่งหากนับรวมเงินสนับสนุนที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐได้สนับสนุนโดยต่างหากแล้วนั้นเงินสนับสนุนจากสหภาพยุโรปก็จะเป็นจำนวนเงินสูงถึง 1,200,000,000 ยูโร การสนับสนุนอย่างเต็มรูปแบบในลักษณะนี้ยังเป็นการเน้นย้ำบทบาทการเป็นตัวแสดงในระดับโลก (Global Actor) ที่สำคัญ

วิธีการที่สอง คือ การส่งสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นในยามฉุกเฉินและผู้เชี่ยวชาญเข้าไปในบริเวณที่ประสบปัญหา ไม่ว่าจะเป็น สุขาคเคลื่อนที่ ศูนย์ให้การรักษา รถพยาบาล และโรงพยาบาลภาคสนาม ยิ่งไปกว่านั้นสหภาพยุโรปยังใช้การขนส่งทางอากาศและทางน้ำในการส่งอาหารและอุปกรณ์ทางการแพทย์

วิธีการที่สาม คือ การขนย้ายทางการแพทย์ (Medical Evacuation) ซึ่งเป็นกลไกที่นำเจ้าหน้าที่ที่อาจติดเชื้อจากการปฏิบัติหน้าที่หรือผู้มีสัญชาติยุโรปที่ติดเชื้อออกจากบริเวณที่มีการแพร่ระบาดไปสู่โรงพยาบาลในยุโรปที่มีการเตรียมพร้อมรับมือเป็นอย่างดีภายใน 48 ชั่วโมง กลไกนี้เปรียบเสมือนหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่ที่ต้องเข้าไปปฏิบัติงานที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านสาธารณสุขเหล่านี้ คือ กลไกสำคัญในการต่อสู้กับเชื้อไวรัสอีโบล่า

วิธีการที่สี่ คือ การศึกษาวิจัยและการเตรียมความพร้อม ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีวัคซีนในการป้องกันเชื้อไวรัสอีโบล่า สหภาพยุโรปจึงสนับสนุนให้มีการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยตัวยามีประสิทธิภาพเพื่อนำมาต่อสู้กับเชื้อไวรัสดังกล่าวโดยใช้เงินในการสนับสนุนไปเป็นจำนวนกว่า 280,000,000 ยูโร แม้ว่าความเสี่ยงที่เชื้อไวรัสอีโบล่าจะแพร่ระบาดมาสู่ยุโรปจะมียุติต่ำ ในขณะที่มาตรฐานด้านสาธารณสุขของยุโรปนั้นอยู่ในระดับที่สูงแต่สหภาพยุโรปก็ไม่ได้นิ่งนอนใจโดยมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือหากต้องประสบกับการแพร่ระบาด

วิธีการที่ห้า คือ การคัดกรองก่อนเดินทางออกนอกประเทศ (Exit Screening) เป็นอีกวิธีการที่ WHO แนะนำ กล่าวคือเป็นการตรวจสอบผู้ที่กำลังจะเดินทางออกจากประเทศที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อเพื่อลดความเสี่ยงในการแพร่เชื้อ

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

ไปยังบริเวณอื่นๆ และวิธีการสุดท้ายคือการสนับสนุนด้วยกลไกทางการเงิน ซึ่งจะ เป็นกลไกที่สนับสนุนความร่วมมือในระดับระหว่างองค์กรให้สามารถทำงาน ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²

ข้อจำกัดในการทำงานร่วมกับรัฐบาลแอฟริกัน

แน่นอนว่าไม่มีการทำงานใดที่ไม่ประสบปัญหาหรือข้อจำกัด การเข้าไปให้ ความช่วยเหลือแอฟริกาตะวันตกของสหภาพยุโรปในครั้งนี้ก็เช่นกันโดยข้อจำกัด ในการทำงานร่วมกับรัฐบาลแอฟริกันนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายประการซึ่งสามารถ จำแนกได้ดังต่อไปนี้

ปัจจัยแรก คือ ปัจจัยเชิงสาธารณสุขและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ทางการแพทย์ เพราะส่วนหนึ่งที่ทำให้เชื้อไวรัสอีโบล่าระบาดในแอฟริกาตะวันตกอย่างรุนแรงและรวดเร็ว นั้น คือ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ด้านสาธารณสุขและการมีเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ไม่เพียงพอต่อการรับมือ ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถสร้างความแตกต่างของสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี³³ จากการ วิเคราะห์กรณีการระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในปี 2557 โดยสำนักกระบวนวิชา กรมควบคุมโรคกระทรวงสาธารณสุขผ่านการเปรียบเทียบกรณีการระบาดของ ไวรัสมาร์เบิร์ก (Marburg Virus) ที่เกิดขึ้นในเยอรมนีและในทวีปแอฟริกา ไวรัส ดังกล่าวแพร่ระบาดในเยอรมนีเมื่อปี 2510 โดยมีอัตราการป่วยตายคิดเป็น ร้อยละ 21 หลายปีต่อมาไวรัสมาร์เบิร์กได้ระบาดอีกครั้งในทวีปแอฟริกาหากแต่

³² European Commission, “The European Union’s response to Ebola emergency”, เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2557, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-2464_en.htm.

³³ European Commission, “Commission Decision: financing humanitarian actions in West Africa from the Bridging Facility”, เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://ec.europa.eu/echo/files/funding/decisions/2014/wa_ebola_02000_en.pdf.

มีอัตราการป่วยตายที่สูงกว่าร้อยละ 80³⁴ จะเห็นได้ว่าการแพร่ระบาดของไวรัสลักษณะเดียวกันแม้ต่างช่วงเวลาแต่หากได้รับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพผลที่ตามมาย่อมมีความแตกต่างอย่างน่าเหลือเชื่อ เพราะฉะนั้นการมีเทคโนโลยีและการจัดการที่ทันสมัยและได้มาตรฐานย่อมสามารถจัดการกับปัญหาการระบาดของโรคได้ดีกว่าทั้งยังช่วยจะรักษาชีวิตของพลเรือนเอาไว้ได้อีกด้วย

อีกปัจจัยหนึ่ง คือ ปัจจัยเชิงวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อ ซึ่งส่งผลอย่างยิ่งต่อการรับมือกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่า โดยประชาชนแอฟริกันมักไม่ไว้วางใจการเข้ามาช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศ ทั้งยังมีท่าทีต่อต้านกับการให้ความช่วยเหลือด้วยการไม่แจ้งเจ้าหน้าที่เมื่อมีผู้ติดเชื้อหรือผู้เข้าข่ายอาการของโรค นอกจากนี้ยังมีการหนีออกจากสถานควบคุมโรคอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นประเพณีของชาวแอฟริกันที่นิยมการจัดการกับศพแบบพื้นเมืองทำให้การแพร่ระบาดของโรคยังดำเนินต่อไป เนื่องจากการจัดการกับศพของผู้ป่วยเป็นไปอย่างไม่ถูกสุขลักษณะนั่นเอง³⁵ ประกอบกับปัจจัยสุดท้าย คือ ปัจจัยด้านการเมืองภายในซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมาจากการที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในรัฐบาลที่มีการคอร์รัปชันมาเป็นระยะเวลานาน ประชาชนจึงไม่ให้ความร่วมมือและไม่ไว้วางใจในรัฐบาลของในการเข้ามาจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเชิงทัศนคติและความเชื่อ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะปรับเปลี่ยนได้ในระยะเวลาอันสั้น

³⁴ ธนรัช ผลิตพันธ์, “การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสอีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตก”, เข้าถึงเมื่อ 23 ธันวาคม 2557, http://www.boe.moph.go.th/files/news/ebola/Ebola_20140915.ppt.

³⁵ สำนักกระบวนวิทยาระทรวงสาธารณสุข, “รายงานสถานการณ์การระบาดของโรคไข้เลือดออกอีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตก ณ วันที่ 11 กรกฎาคม 2557” เข้าถึงเมื่อ 22 ธันวาคม 2557, http://www.boe.moph.go.th/files/news/ebola/20140715_59712685.pdf

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

บทสรุป

ผลสัมฤทธิ์ในการจัดการกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตก

เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2557 นายบันคีมูน เลขาธิการองค์การสหประชาชาติมีแถลงการณ์รายงานถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกว่า ได้ลดระดับความรุนแรงลงอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะประสิทธิภาพในการใช้กลไกความร่วมมือในระดับรัฐระดับระหว่างรัฐและระดับโลก³⁶ แน่แน่นอนว่าการสนับสนุนทางการเงินและทรัพยากรด้านสาธารณสุขที่ได้คุณภาพและมาตรฐานโดยสหภาพยุโรปนั้น เป็นส่วนหนึ่งสร้างความแตกต่างได้เป็นอย่างมากประกอบกับกลไกความร่วมมือที่นำมาใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ในครั้งนี้ทำให้ปฏิบัติการสกัดกั้นการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าสามารถบรรลุเป้าหมายในระดับหนึ่ง คือ สามารถลดระดับความรุนแรงของการแพร่ระบาดลงได้และสามารถควบคุมได้ในบางพื้นที่ เช่น เซเนกัลและไนจีเรีย เป็นเขตปลอดเชื้อไวรัสอีโบล่า³⁷

นอกเหนือจากนั้นแล้วการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่เราได้เรียนรู้ ในการรับมือกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าอย่างมีประสิทธิภาพ ต้นแบบที่สำคัญคือการต่อสู้กับการแพร่ระบาดในเซเนกัลและไนจีเรีย ซึ่งประสบความสำเร็จในการไปสู่การเป็นเขตปลอดเชื้อไวรัสอีโบล่าตามที่ได้กล่าวถึงไว้ในข้างต้น โดยมี 4 ขั้นตอนหลักในการจัดการดังต่อไปนี้ ขั้นตอน

³⁶ United Nations, "In Guinea, as Ebola spread slows, Ban pledges UN support towards total eradication", เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2557, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49660#.VJYVi4AHk>.

³⁷ Karen Weintraub, "From Senegal and Nigeria, 4 Lessons on How to Stop Ebola: As the U.S. wrestles with a new case in New York, two West African nations have become models for dealing with the crisis.", เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2556, <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/10/141024-ebola-nigeria-outbreak-lessons-virus-health/>.

แรก คือการติดตามคัดแยกและรักษา ขั้นตอนต่อมา คือการตรวจหาตั้งแต่การแพร่ระบาดยังอยู่ในระยะเริ่มต้นก่อนที่คนอีกจำนวนมากจะต้องตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการติดเชื้อ

ขั้นตอนที่สาม คือการมีภาวะผู้นำที่แข็งแกร่ง ซึ่งผู้นำของเซเนกัลและไนจีเรียต่างก็ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเด็นดังกล่าวและได้ประกาศให้การจัดการกับการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าเป็นวาระแห่งชาติ และขั้นตอนสุดท้ายคือ การให้ความร่วมมือจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นอีกส่วนที่สร้างความแตกต่างได้อย่างมาก³⁸ การรับมือกับการแพร่ระบาดด้วยขั้นตอนเหล่านี้ นับเป็นการสร้างมาตรฐานการจัดการที่ควรนำไปปรับใช้กับทุกพื้นที่ที่ประสบกับปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าว

อย่างไรก็ดีแม้การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญจนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้แล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานต่างๆ จะสามารถลดกำลังในการรับมือกับการแพร่ระบาดได้ราบที่ยังมีผู้ติดเชื้ออยู่ แม้แต่คนเดียว การแพร่ระบาดก็ยังสามารถดำเนินต่อไปได้และยังถือว่ามีความเสี่ยงอยู่ในระดับที่สูงอีกด้วย³⁹ กลไกที่ถูกนำมาใช้ในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าวแล้วว่าสัมฤทธิ์ผลในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นผลให้สถานการณ์ในระยะเวลาต่อมาดีขึ้นตามลำดับ

การคาดการณ์บทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของสหภาพยุโรปในอนาคต

จากการศึกษาบทบาทของสหภาพยุโรปในกิจการด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมผ่านกลไกของ ECHO แล้วนั้น จะเห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

³⁸ Ibid.

³⁹ Maggie Fox, “No Room for Optimism: WHO Reports Some Ebola Progress”, เข้าถึงเมื่อ 25 ธันวาคม 2557, <http://www.nbcnews.com/storyline/ebola-virus-outbreak/no-room-optimism-who-reports-some-ebola-progress-n259206>.

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

20 ปีที่ผ่านมา บทบาทดังกล่าวได้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการส่งออกความช่วยเหลือก็ได้จำกัดความอยู่เฉพาะแต่เพียงบริเวณใดบริเวณหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นลักษณะของการกระจายความช่วยเหลือไปทั่วทุกภูมิภาคของโลกและมักเข้าถึงอย่างทั่วถึงที่ เมื่อใดก็ตามที่บริเวณใดต้องการความช่วยเหลือฉุกเฉิน ยิ่งไปกว่านั้นการเข้าให้ความช่วยเหลือกับ ‘บริเวณที่ถูกลี้ภัย’ ก็แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการเป็น Humanitarian Actor ของสหภาพยุโรปได้อย่างชัดเจน

สำหรับกรณีการแพร่ระบาดของเชื้ออีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกนั้นเป็นอีกกรณีตัวอย่าง ที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามในการใช้กลไกความร่วมมือขององค์กรต่างๆ เพื่อสกัดกั้นภัยจากโรคระบาดดังกล่าวอย่างเต็มศักยภาพร่วมกัน อย่างไรก็ตามสาเหตุของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของแต่ละองค์กรอาจแตกต่างกันไปด้วยอาจมาจากความตั้งใจจริงที่จะเข้าช่วยเหลือ หรืออาจมาจากความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรที่จะมีได้ก็ต่อเมื่อสถานการณ์ของโลกสงบและมั่นคงหรืออาจเพียงเพื่อป้องกันมิให้ภัยลุกลามมาถึงตนเองก็เป็นได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากเราจะคาดการณ์บทบาทของสหภาพยุโรปในกิจการด้านมนุษยธรรมในอนาคตแล้วนั้น น่าจะมีความเป็นไปได้ใน 3 แนวทางดังต่อไปนี้

1. สหภาพยุโรปจะยังคงบทบาทของการเป็นผู้สนับสนุนกิจการด้านมนุษยธรรมต่อไป
2. สหภาพยุโรปจะลดบทบาทการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมลง
3. สหภาพยุโรปจะยังมีบทบาทต่อไป แต่จะพิจารณาการให้ความช่วยเหลือเป็นรายกรณี

ในแนวทางแรกสหภาพยุโรปจะยังคงบทบาทในการเป็นผู้นำในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อไป ทั้งนี้ก็ด้วยบทบาทที่เป็นทางการและมีมาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 23 ปี ตั้งแต่มีการก่อตั้ง ECHO ในปี 2535 การมีภารกิจที่ครอบคลุมอยู่ในทั่วทุกมุมโลกและการเป็นผู้ที่มีอบเงินบริจาครายใหญ่

ที่สุดโดยคิดเป็นจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินให้ความช่วยเหลือทั้งหมด จะเห็นได้ว่าสหภาพยุโรปมีความจริงจังกับการดำเนินบทบาท Humanitarian Actor ที่มีความหนักแน่นในเชิงอุดมการณ์และการปฏิบัติ โดยหากจะมองในอีกทางหนึ่งแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าความเป็น Civilian Power ของสหภาพยุโรปก็ส่งผลต่อแนวทางนี้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะการที่สหภาพยุโรปนั้นโดดเด่นด้วยศักยภาพทางเศรษฐกิจสภาพของระบบระหว่างประเทศที่มันคงย่อมส่งผลต่อต่อกิจการด้านเศรษฐกิจของยุโรปเอง เมื่อเป็นเช่นนั้นสหภาพยุโรปจึงจะยังคงบทบาทการให้การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อไป

สำหรับในแนวทางที่สอง คือ สหภาพยุโรปอาจลดบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมลงอย่างช้าๆ ทั้งนี้สามารถเป็นผลมาจากหลายปัจจัย โดยจะสังเกตได้ว่าสหภาพยุโรปต้องใช้เงินจำนวนมากในภารกิจด้านมนุษยธรรมต่างๆ ขณะที่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของภูมิภาคในระยะหลังมานี้ไม่สู้ดีนัก ทั้งการประสบกับปัญหาเชิงเศรษฐกิจภายในอย่าง Eurozone Crisis ปัญหาในเชิงความมั่นคงอย่างวิกฤตการณ์ยูเครนตลอดจนวิกฤตผู้ลี้ภัยที่กำลังเข้มข้นในปัจจุบัน ปัจจัยเหล่านี้อาจทำให้ยุโรปต้องหันกลับมาให้ความสำคัญกับประเด็นภายในก่อนที่จะออกไปให้ความสำคัญกับประเด็นภายนอก อีกปัจจัยหนึ่งคือการที่รัฐที่สหภาพยุโรปเข้าไปให้ความช่วยเหลือมีมุมมองที่เคลือบแคลงหรือไม่ไว้วางใจต่อการให้ความช่วยเหลือของยุโรป โดยอาจมองว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแทรกแซงทางการเมือง เช่น ในกรณีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าส่วนหนึ่งที่ทำให้การจัดการเป็นไปได้โดยไม่สะดวกนัก ก็คือการที่ชาวแอฟริกันตะวันตกไม่ไว้วางใจในความช่วยเหลือจากอิทธิพลของความเชื่อของเผ่าพันธุ์และวัฒนธรรม⁴⁰ ปัจจัยในลักษณะดังกล่าวอาจส่งผลให้สหภาพยุโรปต้องลดบทบาทลงได้เช่นกัน

⁴⁰ สำนักกระบวนวิทยาระทรวงสาธารณสุข, “รายงานสถานการณ์การระบาดของโรคไข้เลือดออกอีโบล่าในภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2557” เข้าถึงเมื่อ 22 ธันวาคม 2557, http://www.boe.moph.go.th/files/news/ebola/20140715_59712685.pdf

สหภาพยุโรปกับบทบาทด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกรณีศึกษา: การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกปี 2557

สำหรับแนวทางสุดท้าย คือ สหภาพยุโรปจะยังคงมีบทบาทในการกิจด้านมนุษยธรรมต่อไป แต่จะพิจารณาเป็นรายกรณีอันเป็นผลมาจากปัจจัยในแนวทางแรกและแนวทางที่สอง ซึ่งหมายความว่าสหภาพยุโรปน่าจะพิจารณาการให้ความช่วยเหลือในกรณีที่เห็นถึงความเป็นไปได้ที่การให้ความช่วยเหลือจะประสบความสำเร็จ หรือเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องและกระทบกับผลประโยชน์ของสหภาพยุโรปโดยตรง

สำหรับผู้เขียนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด คือ แนวทางแรก โดยสหภาพยุโรปจะยังคงบทบาทนำในการเป็นผู้สนับสนุนความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อไปด้วยโครงสร้างขององค์กรที่มีการวางรากฐานกลไกการจัดการและให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งยังมีประวัติการทำงานและพัฒนาการในการให้ความช่วยเหลือมาอย่างต่อเนื่อง ผลงานในการรับมือกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสอีโบล่าในแอฟริกาตะวันตกที่ลดระดับความรุนแรงลงอย่างมีนัยสำคัญ น่าจะสามารถแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของ ECHO ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการทำงานของพันธมิตรได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากการรายงานของ ECHO ขณะนี้สหภาพยุโรปกำลังให้การสนับสนุนความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในการรับมือกับวิกฤตซีเรียเงินเป็นจำนวนมากกว่า 4,200,000,000 ยูโร (ข้อมูลล่าสุด: ก.ย. 2558)⁴¹ นอกจากนี้ยังมีการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ อีกด้วยแม้วิกฤตดังกล่าวจะไม่มีทีท่าว่าจะสิ้นสุดลงในเร็วๆ นี้ แต่การตอบสนองของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ในครั้งนี้นับเป็นเครื่องยืนยันถึงเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ของสหภาพยุโรป ในการดำรงบทบาทนำในการกิจการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อไปได้เป็นอย่างดี

⁴¹ European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection, “ECHO Factsheet: Syria Crisis”, เข้าถึงเมื่อ 2 ตุลาคม 2558, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf.

วารสารยุโรปศึกษา