

โครงการ

เรียนรู้อยู่กับภัยพิบัติ: นิเวศวัฒนธรรม สื่อ รัฐบาลพลวัตของชุมชน

Learning from Disaster, Living with Risk:

Cultural Ecology, Media, State and Community Dynamics

หลักการและเหตุผล

สถานการณ์ภัยพิบัติตามรายงานขององค์การสหประชาชาติในช่วงทศวรรษก่อนนั้น แสดงให้เห็นถึงจำนวนครั้งที่เพิ่มมากขึ้นของภัยพิบัติ พร้อมๆ กับการเสียชีวิตทางเศรษฐกิจและผู้ที่ได้รับผลกระทบที่เพิ่มมากขึ้น แต่กลับพบว่าจำนวนผู้เสียชีวิตกลับลดจำนวนลง (UN/ISDR 2004) องค์การกาชาดสากล (IFRC, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) ยืนยันถึงแนวโน้มการสูญเสียที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้นเป็นสองเท่าในแต่ละปีระหว่างปี ค.ศ. 1990 และ 1999 โดยมีผู้ประสบภัยมากกว่า 188 ล้านคนต่อปี (IFRC 2004) ภัยพิบัติมีแนวโน้มที่ทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจมากหากเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มักทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตมาก หากภัยธรรมชาตินั้นเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้น เราจึงพบว่ามากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ของการตายอันเกิดจากภัยพิบัตินั้นเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา จากรายงานดังกล่าว แม้จำนวนครั้งการเกิดภัยพิบัติจะเพิ่มมากขึ้นกว่า 3 เท่าระหว่าง ค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 1999 แต่ผู้เสียชีวิตกลับมีจำนวนลดน้อยลงกว่าครึ่งในช่วงเวลาเดียวกัน (UN/ISDR 2004)

ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสหวรรษมีแนวโน้มที่แตกต่างออกไปจากเดิม เหตุการณ์สึนามิในมหาสมุทรอินเดียในปี ค.ศ. 2004 มีผู้เสียชีวิตไปมากกว่า 300,000 คน ในขณะที่แผ่นดินไหวในปากีสถานในปี ค.ศ. 2005 มีผู้ประสบภัยเสียชีวิตมากกว่า 80,000 คน และมีผู้ไร้ที่อยู่อาศัยถึง 3 ล้านคน ในด้านความสูญเสียทางเศรษฐกิจนั้น โลกที่ไร้พรมแดนได้ทำให้ความสูญเสียทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นได้มากกว่าที่เคยเป็น แม้ว่าภัยพิบัติจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ก็อาจทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจมหาศาลจากการลงทุนข้ามชาติ ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งกลายเป็นเหตุภัยพิบัติที่ทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจมีมูลค่าความเสียหายมากเป็นอันดับสี่ของโลก (อันดับหนึ่งได้แก่ แผ่นดินไหวและสึนามิที่ฟูกูชิม่า ประเทศญี่ปุ่น อันดับสองได้แก่ พายุทอร์นาโด แครรีน่า สหรัฐอเมริกา และอันดับสามได้แก่ เหตุแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น) (ไพบูลย์และคณะ 2555; Wikipedia 2011)

แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยจะไม่มีภัยพิบัติรุนแรงเกิดขึ้นบ่อยนัก แต่โดยที่ภูมิศาสตร์ของประเทศที่ตั้งอยู่ภายใต้อิทธิพลของมรสุมและมีลักษณะทางภูมิประเทศตั้งอยู่บนที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood Plain) ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ ทำให้มีความเสี่ยงโดยธรรมชาติต่อการเกิดน้ำท่วม การที่ป่าไม้ถูกทำลายจนไม่สามารถดูดซับเก็บกักน้ำไว้ได้ ประกอบกับพื้นที่ที่เคยรองรับน้ำ (แก้มลิง) ธรรมชาติก็ลดน้อยลง น้ำท่วมจึงกลายเป็นปัญหาประจำปีที่เกือบทุกภูมิภาคของไทยต้องเผชิญอยู่ ว่างแทบไม่มีช้อยกเว้น ในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา มหาอุทกภัยทำให้เกิดน้ำท่วมใน 65 จังหวัดจาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำตั้งแต่ ปิง วัง ยม น่าน และเจ้าพระยาด้วยแล้ว น้ำที่ไหลลงมาจากพื้นที่สูงตอนเหนือมักทำให้เกิดน้ำท่วมมากบ้างน้อยบ้างมาต่อเนื่องเกือบทุกปี การเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับน้ำท่วมจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับชุมชนในพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากดังกล่าว

การรับมือกับภัยพิบัตินับวันยิ่งพบได้บ่อยและรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจำเป็นต้องมีการเตรียมพร้อมในหลายระดับ ทั้งระดับความร่วมมือระหว่างนานาชาติ ระดับประเทศไปจนถึงการเตรียมพร้อมของชุมชน ซึ่งในขั้นปฏิบัติการแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการเตือนภัย การอพยพ การบรรเทาความรุนแรง การป้องกัน การกู้ชีพ- กู้ภัย

การบรรเทาทุกข์ และการฟื้นฟูสภาพก็ล้วนแต่เป็นปฏิบัติการในบริบทของชุมชนเป็นสำคัญ ความช่วยเหลือจากภายนอกที่ไม่เข้าใจสภาพ เงื่อนไข และปัจจัยภายในของชุมชนมักก่อให้เกิดผลกระทบทางลบที่คาดไม่ถึง ยิ่งในการสร้างระบบเพื่อรับมือภัยพิบัติให้ได้ผลอย่างยั่งยืนแล้ว ชุมชนเป็นฐานสำคัญทั้งในการเตรียมความพร้อมและในปฏิบัติการต่างๆ (WHO 1989) การเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ภัยธรรมชาติเกิดซ้ำซากจึงเป็นยุทธศาสตร์ในการรับมือภัยพิบัติที่สำคัญ

ปฏิกริยาของชุมชนต่อปัญหาภัยพิบัตินอกจากจะขึ้นกับประสบการณ์หรือประวัติศาสตร์ของพื้นที่แล้ว ลักษณะของปฏิกริยาของชุมชนยังขึ้นกับวัฒนธรรมท้องถิ่น เช่น การรับรู้ของท้องถิ่นต่อความเสี่ยง (local perception of risks) (Castonguay 2007; Clancey 2007; Henry 2005) แบบแผนความสัมพันธ์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (เช่น ลักษณะอาชีพ ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ระบบอุปถัมภ์หรือบทบาทของรัฐ) รวมทั้งทุนทางสังคมต่างๆ ที่ชุมชนมี (เช่น ทุนทรัพยากรธรรมชาติ ทุนเศรษฐกิจ ทุนวัฒนธรรม และทุนมนุษย์) (Komatra 2005)นอกจากนั้น สำหรับชุมชนที่เกิดภัยธรรมชาติซ้ำซากแล้ว การเรียนรู้จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นยังมีความสำคัญต่อการสร้างเสริมศักยภาพในการรับมือกับภัยพิบัติของชุมชนเป็นอย่างมาก (Kotze 1996, 1999)

อุทกภัยเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นซ้ำๆ ในพื้นที่เดิมๆ ในกรณีของน้ำท่วม พื้นที่ราบน้ำท่วมถึง (Flood plain) นั้นมักมีผืนดินอุดมสมบูรณ์และมีแหล่งน้ำสะดวกต่อการสัญจร การค้าขายและการเกษตร มนุษย์จึงมักตั้งรกรากอยู่ในบริเวณดังกล่าว ที่ผ่านมา พื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่างจนกระทั่ง ถึงลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นพื้นที่ที่มีภัยน้ำท่วมเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ในอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 พื้นที่ดังกล่าวได้รับผลกระทบอย่างหนัก และมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน เช่น สภาอากาศแห่งประเทศไทย สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ศูนย์ฝึกรบและพิ ดนนาสุขภาพภาคประชาชน ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือและจัดกระบวนการเสริมศักยภาพให้กับชุมชนต่างๆ องค์กรเหล่านี้ได้เข้าไปสนับสนุนชุมชนให้รับมือกับภัยพิบัติผ่านปฏิบัติการและกิจกรรมการเรียนรู้ต่างๆ หลายพื้นที่ที่มีประสบการณ์การเรียนรู้จากกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับองค์กรเหล่านี้และจะต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นซ้ำๆ ในปีถัดไป ส่วนภัยจากน้ำอีกประเภทหนึ่งได้แก่ ภัยจากสึนามิ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ เช่น จังหวัดภูเก็ต และพังงา ก็ถือได้ว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติซ้ำ บทเรียนที่ชุมชนได้เรียนรู้จากภัยสึนามิ ในปี พ.ศ. 2548 เป็นตัวอย่างสำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของชุมชนในการเรียนรู้เพื่ออยู่กับภัยพิบัติ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งที่จะศึกษาประสบการณ์ของชุมชนในการเผชิญหน้าและรับมือกับอุทกภัยที่เกิดขึ้นซ้ำซาก เพื่อที่จะเข้าใจถึงแบบแผน (Pattern) ลักษณะ (Characteristics) เงื่อนไข (Conditions) ผลที่เกิดขึ้นตามมา (Consequences) ซึ่งจะเป็นการต่อยอดจากงานวิจัยอื่นที่มีการดำเนินไปแล้ว เช่น โครงการการจัดการภัยพิบัติของระบบสาธารณสุข : กรณีศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติภาคใต้ (<http://medipe2.psu.ac.th/~disaster/k4dm/>)ภายใต้การสนับสนุนขององค์การอนามัยโลก สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ซึ่งข้อค้นพบหลักจากการศึกษาใน 8พื้นที่ในโครงการดังกล่าวก็คือ หน่วยงานในระบบสาธารณสุขต้องทำงานเชิงรุกโดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชนให้มากขึ้น โครงการนี้จะเป็นการ ต่อยอดช่วยให้หน่วยงานในระบบสาธารณสุขทำงานร่วมกับชุมชนในการจัดการภัยพิบัติได้ดีขึ้นและบทเรียนที่ได้จะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเรียนรู้และเสริมสร้างศักยภาพการรับมือภัยพิบัติของชุมชนในอนาคต

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาประสบการณ์และปฏิกิริยาของชุมชน ทั้งที่มี ต่อภัยพิบัติและต่อกระบวนการบรรเทาสาธารณภัยทั้ง ก่อน ระหว่าง และหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ในบริบทของนิเวศวัฒนธรรมท้องถิ่น
2. เพื่อเปรียบเทียบแบบแผน (Pattern) ลักษณะ (Characteristics) เงื่อนไข (Conditions) และผลที่เกิดตามมา (Consequences) ในการรับมืออุทกภัยของชุมชนในแต่ละครั้งที่ชุมชนเผชิญกับภัยพิบัติ
3. เพื่อวิเคราะห์และประเมินกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ชุมชนได้รับการรับมือภัยพิบัติ ทั้งการเรียนรู้จากสื่อ จากมาตรการของรัฐและจากการทำงานร่วมกับองค์กรภายนอกต่างๆ
4. เพื่อพัฒนาข้อเสนอและรูปแบบ (Model) การเสริมศักยภาพชุมชนในการจัดการภัยพิบัติ ทั้งจากประสบการณ์การเรียนรู้ของชุมชนและจากการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของมาตรการเสริมศักยภาพชุมชนเพื่อรับมือภัยพิบัติที่องค์กรต่างๆ ได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่

หัวหน้าโครงการ

นายโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์ สังกัด สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ (สวสส.)

ผู้ร่วมวิจัย

1. ดร.สายพิน ศุภุทธมงคล นักมานุษยวิทยาการแพทย์ ภาควิชามานุษยวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2. ดร. นพ.วรสิทธิ์ ศรศรีวิชัย นักระบาดวิทยา ภาควิชาระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่
3. นางสาวพรทิพย์ เนติภรณ์กุล นักสังคมวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยา คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. รศ. ดร.ประณีต ส่งวัฒนา พยาบาลและนักมานุษยวิทยาการแพทย์ คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
5. นางกมลภรณ์ คงสุขวิวัฒน์ นักวิชาการสาธารณสุข ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาสุขภาพภาคประชาชน ภาคเหนือ จังหวัดนครสวรรค์
6. นางวีรวรรณ เสถียรกาล นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข
7. นางสาวสุนนมาญ์ สิงหะ นักวิจัย สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข
8. นางสาวชฎานิษฐ์ เพ็ชรรัตน์ ผู้ประสานภาคใต้ หน่วยระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

งบประมาณ

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.)

การดำเนินงาน

การวิจัยจะดำเนินการใน 8 พื้นที่ คือ ภาคเหนือตอนล่าง (พิษณุโลก นครสวรรค์ พิจิตร) ภาคกลาง (ลุ่มน้ำเจ้าพระยา: ออยุธยา และลุ่มน้ำท่าจีน: นครปฐม) ภาคใต้ (พื้นที่น้ำท่วมซ้ำซาก: สงขลา นครศรีธรรมราช และพื้นที่เสี่ยงภัยสึนามิ ภูเก็ต) โดยจะทำการศึกษาย้อนหลัง เพื่อประมวลประสบการณ์การเผชิญกับภัยพิบัติ

ในอดีต (ประวัติศาสตร์และความทรงจำทางสังคมในการเผชิญภัยพิบัติ) ประสบการณ์ในสถานการณ์ปัจจุบันและติดตามไปข้างหน้าเพื่อดูกระบวนการเรียนรู้ การปรับตัว และผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับชุมชน การศึกษาวิจัยจะมีทั้งการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาประวัติศาสตร์ท้องถิ่น การสังเกต การสัมภาษณ์ และการใช้แบบสำรวจ ควบคู่ไปกับการทำงานและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกับองค์กรที่ทำงานด้านภัยพิบัติและชุมชนท้องถิ่น การพัฒนาและทดลองใช้รูปแบบ (model) การทำงานกับชุมชนโดยศึกษาติดตามความเปลี่ยนแปลงระยะยาวต่อเนื่องเป็นระยะเวลา2ปี

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. เกิดการพัฒนาศักยภาพของชุมชนโดยชุมชนที่ร่วมในงานวิจัยได้ประโยชน์จริงจากกระบวนการวิจัยได้เรียนรู้และมีความเข้มแข็งมากขึ้นในการรับมือภัยพิบัติ
2. มีข้อเสนอเชิงนโยบาย ต่อองค์กรภาครัฐและประชาสังคมในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และการเสริมศักยภาพชุมชนเพื่อรับมือผลกระทบจากภัยพิบัติ
3. มีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการทั้งในด้านการทำงานแบบสหวิชาการและแนวคิดใหม่ๆ ในด้านภัยพิบัติศึกษา (Disaster studies) ในประเทศไทย