

มิติหญิงชายในการจัดการภัยพิบัติ

โดย สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

ความเป็นมา

ภัยพิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมนุษย์ทุกคน โดยไม่ได้เลือกว่าจะเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย ดังนั้นมนุษย์ทุกคนมีโอกาสที่จะตกเป็นเหยื่อของภัยพิบัติต่างๆ ได้เหมือนกัน กัน สังคมไทยนั้นมิจิตเมตตาช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ยากอยู่เสมอ โดยเมื่อเกิดภัยต่างๆ ก็ร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ อย่างน่าประทับใจ แต่ในบางครั้ง การให้ความช่วยเหลือที่เหมือนกันนั้น กลับกลายเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมกับผู้ประสบภัยอย่างไม่ตั้งใจ

ดังเช่นครั้งที่ประเทศไทยประสบภัยพิบัติสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน 6 จังหวัด คือ จังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่ ระนอง ตรัง และสตูล สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของพี่น้องชาวไทย ทั้งธุรกิจท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว และชุมชนชายขอบ ซึ่งได้แก่ ชาวประมง ชนพื้นเมือง แรงงานข้ามชาติ แรงงานในระบบและนอกระบบที่อยู่ในภาคบริการและการท่องเที่ยว

ในครั้งนั้น มีองค์กรจากหลายภาคส่วนเข้าไปให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัย แต่อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือนั้นยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเปราะบางได้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิง เนื่องจากคนส่วนใหญ่มักจะละเลยหรือขาดมุมมองที่มีมิติหญิงชาย ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้หญิงที่มีความต้องการความช่วยเหลือที่เฉพาะเจาะจงด้วยเหตุปัจจัยต่างๆ เช่น ปัจจัยทางกายภาพ จารีตประเพณี สถานะ หรือกรอบความคิดทางสังคมที่มีต่อผู้หญิง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงความช่วยเหลือระหว่างหญิงและชาย

การจัดการภัยพิบัติที่ตื้นเขิน จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างหญิงชาย เพื่อสร้างหลักประกันให้ทั้งหญิงและชายให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในฐานะผู้ให้และผู้รับ อย่างเท่าเทียมกันในทุกขั้นตอน ทั้งก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม เท่าเทียม และทันต่อเหตุการณ์

ปี 2549 ที่ประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC) มีความมุ่งหวังที่จะบูรณาการประเด็นมิติหญิงชายในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ จึงได้สนับสนุนให้มีการ

วิจัยเรื่อง “การบูรณาการมิติหญิงชายในการจัดการภัยพิบัติ : ในช่วงของการเตรียมความพร้อมรับมือการป้องกันภัยพิบัติ” โดยให้มีการศึกษาวิจัยใน 4 ประเทศ ที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในลักษณะต่างๆ กัน ได้แก่ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยได้เสนอให้ นางเรวดี ประเสริฐเจริญสุข มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นผู้วิจัย

ต่อมา กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายองค์กรภาคประชาสังคม ได้แก่ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิรักษไทย องค์กร Action Aid ประเทศไทย และเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันได้จัดประชุมปรึกษาหารือเรื่อง

“การจัดการและฟื้นฟูพื้นที่และกลุ่มผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติที่มีมิติหญิงชายร่วมกัน” ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูพื้นที่และผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิที่เกิดขึ้น และได้เชิญกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมสุขภาพจิต สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเรื่องสิทธิชายขอบ ได้แก่ องค์กร Grassroot Human Rights Education and Committee ได้ร่วมประชุมเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2550 เพื่อปรึกษาหารือในการประสานความร่วมมือ และได้มีการจัดตั้งคณะทำงานกลาง ซึ่งมีองค์ประกอบจากหน่วยงานดังกล่าวเพื่อร่วมกันพัฒนาเอกสาร/คู่มือการจัดการภัยพิบัติที่มีมุมมองมิติหญิงชาย



โดยเริ่มการศึกษาเอกสารแนวทางและนโยบายต่างๆ ของแต่ละหน่วยงาน/องค์กร ประกอบกับเอกสารอื่นๆ และนำมาประมวล สังเคราะห์ และยกร่างเป็นกรอบ เนื้อหาสำหรับให้คณะทำงานนำไปรายงานผ่านเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อถอดบทเรียนจากประสบการณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ และร่วมกันยกร่างเอกสารก่อนนำเสนอและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประสบภัยในพื้นที่ 6 จังหวัด และนำเสนอแพร์สู่สาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต่อไป

และต่อมา ในปี 2551 ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมกับเครือข่ายประสานงานด้านการบูรณาการมิติหญิงชาย ภายใต้กรอบเอเปค (APEC Gender Focal Point Network – GFPN) เรื่อง “ผู้หญิงในห้วงภัยพิบัติ” (Workshop on Women in Times of Disaster) ซึ่งจัดขึ้น ณ ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 11-15 พฤศจิกายน 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับการบูรณาการมิติหญิงชายในการจัดการภัยพิบัติ และเพื่อแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการขยายผลเข้าสู่ระดับภูมิภาค ผู้เข้าร่วมประชุมจากประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และผู้ประสบภัยสึนามิ

ในการประชุมฯ ได้มีการเสนอผลการศึกษาจาก 4 ประเทศดังกล่าวข้างต้น ผลการประชุมสรุปได้ดังนี้

1) ในส่วนของบทบาทเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ ต้องระบุหรือมีข้อมูลในประเด็นต่างๆ เช่น ความต้องการของกลุ่มสตรี ประสบการณ์เดิมของกลุ่มที่มีอยู่ เพื่อจะได้รับความช่วยเหลือตามความต้องการได้อย่างถูกต้อง

2) ในด้านกระบวนการ/ขั้นตอนในการบูรณาการมิติหญิงชายในการจัดการภัยพิบัติ

ระดับนโยบาย จะต้องตระหนักในมิติหญิงชายในการวางแผนงาน/โครงการ การวางแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ โดยมีการจัดทำข้อมูลจำแนกเพศเพื่อใช้ในการวางแผนงาน/โครงการ

ระดับชุมชน จะต้องตระหนักในมิติหญิงชายให้เกิดใน

วัฒนธรรมชุมชน ถือเป็น การดำเนินชีวิตของทั้งหญิงชายในชุมชน ให้มีการจัดทำข้อมูลแยกเพศ เพื่อใช้ในการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติ และการเตือนภัยโดยใช้วิธีการต่างๆ/วิธีการที่เหมาะสม



หรือใช้เทคโนโลยีชาวบ้านมาใช้ทำสัญญาณเตือนภัย เช่น เกราะไม้ไผ่

3) การให้ความช่วยเหลือ ต้องจัดทำข้อมูลความต้องการพื้นฐานของผู้ประสบภัย โดยแยกตามสถานภาพของกลุ่มด้วย เช่น กลุ่มสตรี เด็กทารก สตรีมีครรภ์ เด็ก และเยาวชน เพราะจะได้ให้ความช่วยเหลือได้ตรงตามความต้องการ

ทำไมต้องบูรณาการมิติหญิงชายกับงานด้านการจัดการภัยพิบัติ

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ เมื่อปี 2547 ในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน องค์กรจากหลายภาคส่วนเข้าไปให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัย แต่อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือต่างๆ ยังไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเปราะบางโดยเฉพาะผู้หญิง เนื่องจากการขาดมุมมองมิติหญิงชายในการให้ความช่วยเหลือ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้หญิงได้อย่างตรงจุด เพราะผู้หญิงต้องการความช่วยเหลือที่เฉพาะเจาะจงด้วยเพราะเหตุปัจจัยต่างๆ เช่น

1. หลายชุมชนไม่มีการเก็บข้อมูลจำแนกเพศ ไว้เพื่อใช้สำหรับการวางแผนการให้ความช่วยเหลือ ทำให้ขณะเกิดภัย ผู้ให้การช่วยเหลือไม่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการเข้าไปช่วยเหลือ

2. ชุมชนมีสัดส่วนของผู้หญิงที่เป็นคณะกรรมการต่างๆ ของชุมชนน้อย ทำให้ขาดมุมมองจากประสบการณ์ของผู้หญิงในการวางแผนต่างๆ ของชุมชน

3. ถุงยังชีพ และของใช้ในถุงยังชีพ ยังไม่สนองต่อความต้องการของผู้หญิงเท่าที่ควร เช่น ไม่มีเครื่องใช้จำเป็นเฉพาะสำหรับผู้หญิงด้านกายภาพ อย่างเช่น ผ้าอนามัย ชุดชั้นในและกางเกงชั้นใน หรือถ้ามีก็ไม่ได้มีการคัดแยกขนาดตามสรีระร่างกาย รวมถึงขาดอุปกรณ์เครื่องใช้สำหรับเด็ก อาทิ นมผง ขวดนม ฯลฯ และในบางครั้งด้วยกรอบของวัฒนธรรม จารีตประเพณี ผู้หญิงบางแห่งไม่สามารถออกมารับสิ่งของบรรเทาทุกข์นอกพื้นที่ได้

4. ไม่มีการคำนึงในเรื่องของความปลอดภัยเท่าที่ควรในเรื่องของที่ปักชั่วคราว ซึ่งบางแห่งไม่ปลอดภัยสำหรับผู้หญิง เนื่องจากระยะห่าง การรักษาความปลอดภัย และกลอนประตูไม่หนาแน่น

5. ห้องน้ำของที่พักชั่วคราวไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หญิงที่จะเข้าไปใช้ เช่น การแยกเพศหญิงชาย ระยะห่างของห้องน้ำของทั้งสองเพศควรมีระยะห่างที่พอสมควร การมีที่ปิดบังในการทำกิจส่วนตัวบริเวณห้องน้ำ ระยะห่างของห้องน้ำกับที่พักบางที่ห่างเกินไป และไม่มีแสงสว่างเพียงพอ ซึ่งอาจเป็นอันตรายกับผู้หญิง



6. การรับเงินช่วยเหลือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น

6.1 ภาครัฐมักกำหนดให้ผู้มารับเงินต้องเป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งสังคมส่วนใหญ่จะคิดว่าหัวหน้าครอบครัวต้องเป็นผู้ชาย โดยเมื่อรับไปแล้วบางก็นำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เช่น นำไปกินเหล้า ก็เป็นสาเหตุทำให้ครอบครัวไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเท่าที่ควร

6.2 กรณีครอบครัวที่สามีเสียชีวิต เมื่อภรรยาไปรับเงินแทนก็จะมีปัญหาในการตรวจพิสูจน์หลักฐานเอกสาร ในขณะที่ถ้าเป็นฝ่ายชายไปดำเนินการมักจะไม่เกิดปัญหานี้ และในบางครั้งภรรยาที่อยู่กินกับสามีโดยไม่ได้จดทะเบียนก็ไม่สามารถรับสิทธิในการรับเงินช่วยเหลือในกรณีหัวหน้าครอบครัวตายได้

6.3 กรณีหัวหน้าครอบครัวเป็นฝ่ายชายแต่ไม่สามารถไปดำเนินการได้ หรือฝ่ายหญิงเป็นหัวหน้าครอบครัว ก็เช่นเดียวกับกรณีที่ 6.2 คือ มักเกิดปัญหาในขั้นตอนการตรวจพิสูจน์หลักฐาน ทำให้ไม่สามารถนำเงินมาใช้ได้อย่างทันท่วงที

ต่อเนื่อง จนเกิดเป็น “คู่มือการจัดการและฟื้นฟูผู้ประสบภัยและชุมชนในสถานการณ์ภัยพิบัติ : มุมมองมิติหญิงชาย” โดยคู่มือฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีมิติหญิงชาย ตั้งแต่ก่อนการเกิดภัยพิบัติ ระหว่างที่เกิดภัย และหลังจากเกิดภัยพิบัติแล้ว

♦ การเตรียมการก่อนเกิดภัยพิบัติ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการเตรียมความพร้อม ควบคุมสัดส่วนหญิงชายใกล้เคียงกัน

เพื่อให้เกิดแนวทางป้องกันจากประสบการณ์การใช้ชีวิตของผู้หญิง และมีการจัดเก็บข้อมูลจำแนกเพศของชุมชน

♦ เมื่อภัยเกิดภัยพิบัติ ก็ให้มีจุดแจกสิ่งของบรรเทาทุกข์แยกเพศหญิงและชาย จุดแจกน้ำและอาหารอยู่ใกล้ที่พักอาศัย มีการแจกสิ่งของใช้จำเป็นเฉพาะสำหรับผู้หญิงด้านกายภาพ อย่างเช่น ผ้าอนามัย ชุดชั้นในและกางเกงชั้นใน และมีเจ้าหน้าที่ผู้หญิงเป็นผู้แจก ควบคุมห้องน้ำแยกเพศหญิงชาย และระยะห่างจากกันพอสมควร รวมถึงให้ความสำคัญถึงความปลอดภัยด้วย

♦ และหลังเกิดภัยพิบัติ การจ่ายเงินช่วยเหลือคู่สามีภรรยาควรรับรู้ร่วมกัน มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลสิทธิประโยชน์ การให้ความช่วยเหลือต่างๆ อย่างทั่วถึง



คู่มือการจัดการภัยพิบัติ : มุมมองมิติหญิงชาย

จากประสบการณ์ต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือที่รวบรวมจากภาครัฐและภาคเอกชน ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการวางแผนแก้ไข เพื่อเป็นมาตรการในการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ที่จะเกิดในอนาคต จึงมีหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องหรือมีประสบการณ์การทำงานในพื้นที่ที่เคยประสบภัยพิบัติ ซึ่งได้แก่ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเท่าเทียม เป็นธรรม และตรงกับความต้องการของประชาชนทั้งสองเพศอย่างแท้จริง จึงได้ร่วมมือกันดำเนินการคิดหามาตรการและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีมิติหญิงชายอย่าง

ตัวอย่างแนวทางการจัดการภัยพิบัติที่มีมุมมองมิติหญิงชาย เช่น

1. มีการจัดเก็บข้อมูลจำแนกเพศ วัย ของคนในชุมชน เพื่อใช้สำหรับการวางแผนการให้ความช่วยเหลือ
2. มีผู้หญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับผู้ชายการจัดตั้งคณะกรรมการภัยพิบัติฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายเฝ้าระวังภัย ฝ่ายแจ้งเตือนภัย ฝ่ายอพยพ เพื่อให้เกิดมุมมองในการดำเนินการจากประสบการณ์ของผู้หญิง
3. มีการตรวจสอบดูยังชีพให้ตรงกับความต้องการของผู้รับ เพื่อนำไปให้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ
4. ในเรื่องที่พักมีการกำหนดระยะห่าง แสงสว่าง ความหนาแน่น และปลอดภัย
5. ห้องน้ำมีการแยกเพศ มีที่กำบัง มีระยะห่างกันระหว่างสองเพศ มีจำนวนเพียงพอ มีแสงสว่าง และไม่ไกลจากที่พัก



ซึ่งคู่มือฉบับนี้ ได้มีการเปิดตัวไปพร้อมกับมีการลงนามในบันทึกความร่วมมือ (MOU) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ในงานวันสตรีสากล ประจำปี 2554 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2554 ณ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี เพื่อให้ผู้เข้าร่วมงานรับทราบถึงการจัดการและฟื้นฟูผู้ประสบภัยที่มีมุมมองมิติหญิงชาย และเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

โดยเฉพาะในส่วนของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ โดยนำคู่มือนี้ไปใช้ในการฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของตน โดยเฉพาะบุคลากรของหน่วยงานที่มีบทบาทในการป้องกัน และให้ความ

ช่วยเหลือด้านต่างๆ ซึ่งเป็นการใช้คู่มือนี้ควบคู่ไปกับคู่มือที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น และจากนั้นให้มีการขยายผลลงสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของหน่วยงาน นำไปเผยแพร่สู่ชุมชนในพื้นที่เสี่ยง เพื่อเป็นการวางแผนงานในการป้องกัน

ผู้ที่สนใจสามารถขอรับ “คู่มือการจัดการภัยพิบัติ : มุมมองมิติหญิงชาย” ได้ที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว โทร. 0 2306 8780

ข้อมูลเพิ่มเติม :

ศิริพร สโคโรปานะ และวรัญญา เกื้อนุ่น, ชนชั้น ชายขอบ เพศสภาพ และภัยพิบัติ กรณีศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้หญิง, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิผู้หญิง, 2550)
เรวดี ประเสริฐเจริญสุข, บทความเรื่องมิติหญิง-ชายกับการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติโดยชุมชนเป็นฐาน,

การเปิดตัวคู่มือ การจัดการภัยพิบัติ : มุมมองมิติหญิงชาย และ การลงนามในบันทึกความร่วมมือ (MOU)

ระหว่าง สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

16 มีนาคม 2554 ณ ท้องรอยัล วูบิลี บอลรูม จาการ์ชาเลนเจอร์



การเสวนาเรื่อง “มิติหญิงชายกับการจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการ” โดย นายศุภกร ชินวรรณ ที่ปรึกษากลุ่มวิชาการด้านทรัพยากรน้ำ (นักวิจัย) นาวสุภากรณี พรรณราย ประธานเครือข่ายสตรีประมงพื้นบ้าน นางเรวดี ประเสริฐเจริญสุข มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน นายศรีสมบัติ พรประสิทธิ์ รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นายศุภฤกษ์ หงษ์ภักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ดำเนินรายการโดย ทวันันท์ ควศราญ