



การเชื่อมโยงความคาดหวังในการฟื้นฟู

การเสริมสร้างความเข้มแข็งใน
ธรรมภิบาลของชุมชนหลังภัยพิบัติ

โดย คาร์ล เซกชโนเดอร์
ลาร์ส เคราเซ่

โครงการ **Tsunami Aid Watch** เป็นโครงการหนึ่งของมูลนิธิ ไฮน์ริค เบิลด์ (Heinrich Böll Foundation : HBF) สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยความร่วมมือของบริษัทที่ปรึกษาและทรัพยากรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มูลนิธิ ไฮน์ริค เบิลด์ (Heinrich Böll Foundation: HBF) เป็นองค์กรไม่มุ่งหวังผลกำไรที่มีแนวทางการดำเนินงานและนโยบายที่สอดคล้องกับพรรคกรีน (German party Alliance 90/The Greens) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงเบอร์ลินเมืองหลวงของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การดำเนินงานของมูลนิธิฯ เน้นการสนับสนุนการเรียนรู้ การแลกเปลี่ยนทางความคิดระหว่างผู้คนในสังคม เป้าหมายหลักของมูลนิธิคือการสร้างโอกาสทางด้านการศึกษาในมิติทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรม ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศต่างๆ เพื่อสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาสังคม รวมทั้งสร้างความเข้าใจในความแตกต่างทางวัฒนธรรม โครงการ Tsunami Aid Watch เป็นโครงการพิเศษโครงการหนึ่งภายใต้โครงการการติดตามความช่วยเหลือ (Development Watch) ที่มูลนิธิไฮน์ริคเบิลด์สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ริเริ่ม และดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา

บริษัทที่ปรึกษาและทรัพยากรเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Consult and Resource Co., Ltd. (SEA – C.R.) เป็นบริษัทผู้ให้คำปรึกษาที่มีสำนักงานปฏิบัติการในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรที่มีศักยภาพที่โดดเด่นในด้านการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา การพัฒนาองค์กรและอำนวยความสะดวก โดยได้นำมุมมองทางวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันมาใช้ในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ว่าจ้างทั้งจากภาคเอกชนและภาครัฐอย่างเต็มที่



การเชื่อมโยงความคาดหวังในการฟื้นฟู:

การเสริมสร้างความเข้มแข็งใน

ธรรมาภิบาลของชุมชนหลังภัยพิบัติ

- ผู้แต่ง: คาร์ล เซกซ์ไนด์เคอร์ และ ลาร์ส เคราเซ
- ผู้แปล: กฤษณะ ปัญญาจันทร์, วรารณ วรรณลักษณ์, อัจฉรา (see HA)
- บรรณาธิการ: เวด แมกกี
- ปกและรูปเล่ม : บริษัท คอมพิวเตอร์ แอนด์ คอมมิวนิเคชั่น เน็ตเวิร์กส์ จำกัด

การเชื่อมโยงความคาดหวังในการฟื้นฟู: การเสริมสร้างความเข้มแข็งในธรรมเนียมบาล
ของชุมชนหลังภัยพิบัติ

มูลนิธิ ไฮน์ริค เบ็ลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จัดพิมพ์ครั้งแรกที่เบอร์ลิน 2551

ลิขสิทธิ์ของ © Heinrich-Böll-Stiftung

พิมพ์ที่: โรงพิมพ์สุเทพการพิมพ์ จังหวัดเชียงใหม่

ISBN 978 3 927760 86 8

ที่อยู่ติดต่อได้:

มูลนิธิ ไฮน์ริค เบ็ลล์

สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จ.เชียงใหม่

ตู้ ป.ณ.119 สำนักงานไปรษณีย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เชียงใหม่ 50200

โทรศัพท์ : +66-(0) 53-810430-2

อีเมล : sea@hbfasia.org; www.boell-southeastasia.org

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 เบอร์ลิน, เยอรมัน

โทรศัพท์ +49-(0)30-285 34 0, แฟกซ์ +49-(0)30-285 34 109

อีเมล : info@boell.de; www.boell.de

ปฏิญญากระป๋องว่าด้วยการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิอย่างยั่งยืน

ผู้เข้าร่วมประชุมใคร่ขอแสดงความขอบคุณจากใจจริงสำหรับทุกคน ทุกชุมชน กลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ และระดับสากล ฝ่ายต่างๆ และองค์กรต่างๆ สำหรับความช่วยเหลือและการสนับสนุนที่มีไปยังประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ที่ผ่านมา เราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องสำหรับภารกิจการฟื้นฟูในระยะยาวที่เหลืออยู่ สึนามิได้ทำให้ประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา อินเดีย ไทย หมู่เกาะมัลดีฟ และประเทศอื่นๆ คงเหลือแต่ชายฝั่ง ซึ่งเสียหายอย่างยับเยิน ชุมชน เศรษฐกิจ และผู้คนนับแสนต่างต้องการความช่วยเหลือเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นแค่ผลกระทบโดยตรงของสึนามิ ความพยายามช่วยเหลือต่างๆ เป็นเพียงระยะเริ่มต้นของการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิเท่านั้น

เวลาผ่านไปเก้าเดือนหลังจากสึนามิ ความช่วยเหลือได้เข้าไปถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นส่วนใหญ่ ที่พักอาศัยชั่วคราวได้รับการก่อสร้างขึ้น สำหรับผู้รอดชีวิตหลายพื้นที่ได้รับการจัดหาเรือและอุปกรณ์หาปลาที่มีความจำเป็นต่อการฟื้นฟูความเป็นอยู่สำหรับชาวประมงท้องถิ่น ภารกิจที่เหลืออยู่ก็พร้อมที่จะได้รับการดูแลโดยชุมชนที่ได้รับการฟื้นฟู และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์ส่วนใหญ่ในขณะนี้จึงถือได้ว่ากำลังเข้าสู่การมีเสถียรภาพ แต่อย่างไรก็ตามนับว่ายังห่างไกลจากคำว่าปกติสุขอีกมากนัก

การฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิกำลังเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงระยะที่สอง จากการฟื้นฟูความเสียหายไปสู่การปรับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ถาวรมากยิ่งขึ้น อันได้แก่การบรรเทาผลกระทบทางอ้อมของสึนามิ ในขณะที่ความช่วยเหลือฟื้นฟูจากผลกระทบโดยตรงของสึนามิ มีความโดดเด่นด้านความเร็วและประสิทธิภาพ ความช่วยเหลือและการสนับสนุนที่มีความจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูผลกระทบทางอ้อมจำเป็นต้องมุ่งไปที่ประสิทธิผลในระยะยาว และความยั่งยืนเมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การจัดการภัยพิบัติ ภูมิทัศน์และบ้านพักอาศัยสำหรับผู้ไร้ที่อยู่ ผู้ขาดแคลนที่ทำกิน สตรี เด็ก ประเด็นทางด้านเพศสภาพ รวมไปถึงปัญหาแรงงานต่างถิ่น เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหล่านี้ มาตรการต่างๆ จึง

มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน จากประสบการณ์ในการส่งมอบความช่วยเหลือในอดีต เราจึงใคร่ขอให้หน่วยงานประเทศ องค์การพัฒนาเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ ในการ จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อ

- เป็นหลักประกันว่าการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิในระยะยาว จะเป็นไปได้ด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม มีความยั่งยืนและเสถียรภาพ ตาม ความรับรู้และการให้คำนิยามโดยบุคคลและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบ จากสึนามิ
- พัฒนาการฟื้นฟูสึนามิในระยะที่สองให้กลายเป็นโอกาสในการแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดก่อนสึนามิ และกลับเลวร้ายลงอย่างเป็นที่ประจักษ์ เนื่องจากภัยพิบัติครั้งนี้
- ส่งมอบความช่วยเหลือและการสนับสนุนอย่างชัดเจนและโปร่งใสเพื่อให้ เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบในการวางแผน การริเริ่มและ การดำเนินการ โครงการฟื้นฟูระยะยาว
- หนึ่งในสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือการจัดตั้งระบบข้อมูล และ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับสึนามิที่เที่ยงตรง และมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล เพื่อการใช้งานและประโยชน์ของบุคคลและชุมชน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติหรือ ศาสนา
- ริเริ่มระบบ/กลไกการติดตามผลการให้ความช่วยเหลือ เพื่อหลีกเลี่ยงการ นำทรัพยากรไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกจากการให้ความช่วยเหลือ
- เป็นหลักประกันว่าการฟื้นฟูที่เหลืออยู่จะเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนา พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่สภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น กว่าสภาพก่อนเหตุการณ์สึนามิ

หากความช่วยเหลือในการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิจากประชาคมโลก รัฐบาล และ สังคมทั่วไปตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น ภัยพิบัติจากสึนามิครั้งนี้ก็จะกลับ กลายเป็นโอกาสสำหรับการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับความยั่งยืนและความก้าวหน้า ทางเศรษฐกิจสำหรับทุกคน เราเชื่อว่า การร่วมมือและการประสานงานที่แข็งแกร่ง การเปิดใจกว้างและความสมัคคีสามัคคีจะช่วยเราได้ไม่นานมาก

สารบัญ

หน้า

คำนำ

1. บทนำ	1
1.1 การพัฒนาและบูรณะหลังภัยพิบัติแบบยั่งยืน : คืออะไร?	5
1.2 ปณิญากระบี่ว่าด้วยการฟื้นฟูหลังสึนามิแบบยั่งยืน	6
2. การแจกแจงรายละเอียดพื้นที่ประสบภัยที่ได้รับความช่วยเหลือ และช่องว่างทางความคาดหวัง	8
2.1 การแจกแจงผู้ที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย	8
2.2 ตัวอย่างในการฟื้นฟูชุมชนบนเกาะหนึ่งในทะเลอันดามัน	15
2.3 สิ่งที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะปิดช่องว่างทางความคาดหวัง	17
2.4 การใช้กบงานด้านการพัฒนา: การตระหนักถึงช่องว่างทางความ คาดหวัง	24
3. โครงสร้างทางด้านสังคมวัฒนธรรม และธรรมาภิบาลหลังภัยพิบัติ	28
3.1 การฟื้นฟูในฐานะที่เป็นประเด็นทางด้านสังคมวัฒนธรรม และเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการเมือง	28
3.2 ผลกระทบจากภัยพิบัติที่มีต่อมิติทางด้านสังคมการเมือง	31
3.3 โครงสร้างทางสังคมการเมืองและจุดอ่อนในโครงสร้างเหล่านี้	35
3.4 บริบททางการเมืองและทางสังคมวัฒนธรรมเฉพาะของประเทศไทย	38
3.5 บทบาทขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ	42
3.6 ผู้ธรรมาภิบาลหลังภัยพิบัติที่ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ	47
4. การฟื้นฟูด้านมิติทางการเมือง, สังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้ ของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิ	54
4.1 ความท้าทายทางเศรษฐกิจหลังภัยพิบัติ	54

4.2 การฟื้นฟูชุมชนและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว	56
4.3 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินและทรัพยากร	59
4.4 การสร้างบ้าน (ใหม่) ในชุมชนภาคใต้ของไทย	62
4.5 ระบบเศรษฐกิจภาคชนบทและระบบเศรษฐกิจภาคเมือง	65
4.6 การสร้างชุมชนให้ช่วยตัวเองได้: เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่ง อันดามัน (Save Andaman Network) และ “หมู่บ้านสีนามิ” แห่งบ้านน้ำเค็ม	71
5. บทสรุปจากกระบวนการฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพ	
หลังเหตุการณ์สีนามิในประเทศไทย	78
5.1 หลุมพรางการช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพ หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ	78
5.2 ระยะเวลาของการช่วยเหลือและระบบการจัดการหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ	79
5.3 ธรรมชาติของท้องถิ่นหลังภัยพิบัติและการเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง (ของตนเอง) ของชุมชน	84
5.4 การสร้างใหม่คือการสร้างสิ่งใหม่: พลิกวิกฤตเป็นโอกาส ภาคผนวก / บทส่งท้าย	87 91
แหล่งอ้างอิง	93
หนังสือที่จัดพิมพ์ภายใต้โครงการสีนามิเอดวอทซ์	97

ตารางรูปภาพ

ภาพที่	เนื้อหา	หน้า
1	ผู้ที่มีบทบาทหลักในการให้ความช่วยเหลือหลังสึนามิ	9
2	แผนภาพแสดงรายละเอียดผู้ที่มีบทบาทให้ความช่วยเหลือหลังภัยพิบัติ	10
3	การแสดงการก่อตัวของความคาดหวังและช่องว่างทางความคาดหวัง	19
4	ช่องว่างทางความคาดหวังในกระบวนการฟื้นฟูและบูรณะหลังภัยพิบัติ	24
5	เครือข่ายสามารถเชื่อมโยงการสนับสนุนด้านนโยบายจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติ	75
6	ภาระที่ต้องรับผิดชอบในระบบการจัดการแบบธรรมาภิบาล	81
7	การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติและการพัฒนา	83
8	มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งควรมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง	89

คำนำ

Heinrich-Böll-Stiftung ดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษา และการมีส่วนร่วมของประชาสังคม การให้อำนาจกับพลเมืองเพื่อส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยที่แท้จริง ครอบคลุมถึงประเด็นความสัมพันธ์ชายหญิงที่ยุติธรรม มูลนิธินี้มีได้เป็นองค์กรมืออาชีพด้านการจัดการภัยพิบัติหรือการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ดังเช่นที่องค์กรกาชาดสากลองค์กรจันทร์เสี้ยว (Crescent Society) หรือองค์กรอื่นๆ ดำเนินการในด้านนี้

อย่างไรก็ตาม เมื่อสึนามิได้เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายฝั่งอันดามัน เราได้ตัดสินใจที่จะทำหน้าที่มากกว่าที่เป็นอยู่โดยให้การช่วยเหลือแบบฉุกเฉินต่อพันธมิตรที่ดำเนินงานในพื้นที่ประสบภัย ด้วยการตั้งโครงการสึนามิเควดวอท์ ขึ้นมา (TAW) เราได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูภัยพิบัติหลังสึนามิ ซึ่งก็เป็นไปตามแนวทางของมูลนิธิ สิ่งที่โครงการสึนามิเควดวอท์ต้องทำจะเป็นวาระในเรื่องการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชน เพื่อให้ชุมชนสามารถช่วยตนเองได้มากกว่าที่จะรอคอยการช่วยเหลือจากภายนอก ในสถานการณ์แบบพิเศษเช่นนี้ และยังเป็นการติดตามตรวจสอบระยะของการฟื้นฟูบูรณะด้วย

พันธมิตรผู้ร่วมงานของมูลนิธิได้แก่ องค์กรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และองค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่ คือเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network- SAN) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและประชาชนในพื้นที่ประสบภัยเชื่อถือมาก่อนแล้ว ดังนั้นทางองค์กรจึงสามารถเข้าไปทำงาน โดยเข้าถึงในชุมชนได้

ด้วยหนังสือเรื่อง “การเชื่อมโยงช่องว่างทางความคาดหวังในการฟื้นฟู” เล่มนี้ การให้อำนาจกับชุมชนในเรื่องธรรมาภิบาลหลังภัยพิบัติ ซึ่งผู้แต่งได้สรุปเนื้อหาในหนังสือเล่มอื่นๆ ของโครงการสึนามิเควดวอท์ เอาไว้ จากที่โครงการสึนามิเควดวอท์ได้มีประสบการณ์และมีความเข้าใจมากขึ้นในเรื่องการฟื้นฟู ทางโครงการจึงได้เปลี่ยนความสนใจไปเป็นการส่งเสริมอำนาจให้ชุมชน หนังสือเล่มนี้ได้สรุปประสบการณ์การทำงานต่างๆ ในช่วงสามปีของการฟื้นฟูสึนามิและ สรุปข้อมูลที่ได้จากการทำงานของโครงการ สึนามิเควดวอท์ด้วย

หนังสือเล่มนี้ ทำหน้าที่เป็นเหมือนการออกสำรวจว่าผลจากการฟื้นฟูในช่วงสามปี
ครั้งที่ผ่านมานี้ในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย ไม่ได้ทำให้เกิดผลในระดับที่
เป็นการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนอย่างที่ควร หรืออย่างที่สามรถจะเป็นได้ จากจุดนี้ผู้
แต่งได้สำรวจสาเหตุทางโครงสร้างที่สำคัญ ช่องว่างทางความคาดหวังบางอย่างก็ดู
ว่าจะเป็นที่รู้จักกันดีในการจัดการภัยพิบัติ เช่น ช่องว่างทางความคาดหวังระหว่าง
ผู้ให้การบริจาค และผู้รับการบริจาค ช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมและโครงสร้าง
การเมืองท้องถิ่นที่ยังคงขัดขวางกระบวนการฟื้นฟูบูรณะบนความยุติธรรม

โดยเฉพาะช่องว่างในการขาดซึ่งอำนาจ ในการตัดสินใจของผู้ได้รับความช่วยเหลือ
และโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องว่างทางความคาดหวังในเรื่องธรรมาภิบาล หลังการฟื้นฟู
ภัยพิบัติ ที่เป็นมากกว่าการสร้างบ้านหรือการดำเนินโครงการฟื้นฟูขนาดใหญ่ต่างๆ

ในด้านบวกผู้แต่งได้สรุปว่ากระบวนการฟื้นฟูประสบความสำเร็จ และตอบสนอง
ต่อความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นการฟื้นฟูที่ชุมชนและองค์กร
ท้องถิ่นต่างมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและควบคุมกระบวนการบริหารและ
ดำเนินการก่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ถูกทำลายขึ้นมาใหม่

หากกระบวนการฟื้นฟูได้มีการดำเนินการ โดยไม่ได้ให้อำนาจกับชุมชนความยั่งยืน
และยุติธรรมก็คงได้เพียงความคาดหวังที่อยากจะทำให้เกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึงการ
ที่ผู้บริจาคและองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือที่เข้าร่วมในงานพัฒนาจะมีคำถามว่า
เครื่องมือในการจัดการสามารถเอื้อต่อความยืดหยุ่นที่จำเป็นในการดำเนินการ
ได้มากน้อยแค่ไหนหากจะมีการนำกลุ่มเป้าหมายร่วมกำหนดเป้าหมาย ร่วมจัดสรร
งบประมาณ จัดการและประเมินกระบวนการ

การฟื้นฟูสินามิถือเป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์ แต่โดยทั่วไปแล้วในเนื้อหาที่
นำเสนอนี้การเชื่อมโยงและการอ้างอิงต่างๆ ได้ชี้ไปที่ความช่วยเหลือในการพัฒนา
เป็นส่วนใหญ่ การสรุปของผู้แต่งเป็นการกล่าวถึงประเด็นที่มากกว่าการเป็นการ
ช่วยเหลือภัยสินามิ ส่วนสิ่งกลั่นออกมาเป็นภาพสะท้อนที่เป็นตรรกะของปัญหา
และความท้าทายทางด้านสถาบันและโครงสร้าง ที่ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาใน
ต่างประเทศเผชิญอยู่ภายใต้สถานะและความเป็นปกติวิสัย

ดังนั้นหนังสือฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นไปที่การสรุปบทเรียนที่ได้รับจากประสบการณ์ในการฟื้นฟูพื้นที่จังหวัดในภาคใต้ของไทยหลังสึนามิ เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูและบูรณะหลังภัยพิบัติรวมไปถึงประเด็นนอกเหนือจากการฟื้นฟูสึนามิในอนาคต จากการสังเกตของผู้แต่งเกี่ยวกับมิติทางด้านการเมืองและการส่งเสริมอำนาจของชุมชน ต้องใช้การพิจารณาและการพูดถึงในรายละเอียด ซึ่งในข้อนี้ก็ไม่ค่อยมีการตรวจสอบกระบวนการฟื้นฟู หรือการให้ความช่วยเหลือว่ามีผลกระทบต่อธรรมชาติและโครงสร้างในการทำการตัดสินใจมากแค่ไหน การบูรณะไม่เคยนำทุกอย่างที่มีอยู่ก่อนภัยพิบัติกลับมาเป็นเหมือนเดิมทุกประการ ดังนั้นการบูรณะจึงเป็นการก่อสร้างบางอย่างขึ้นมาใหม่ ในที่นี้ เราก็จะได้เห็นวิกฤติจากโอกาสเกิดขึ้นด้วย

สุดท้ายนี้ข้าพเจ้าใคร่ขอขอบคุณผู้แต่งทั้งสองท่านคือคุณ คาร์ล เชกชไนเคอร์ และ ลาร์ส เคราเซอ ที่ได้มีการรวบรวมข้อมูลอันเกิดจากการสะท้อนคิดอย่างเข้าใจในกระบวนการฟื้นฟูและ ขอขอบคุณในความอุสาหะที่ได้นำเสนอข้อมูลไว้ ณ ที่นี้ด้วย ข้าพเจ้าหวังว่าหนังสือฉบับนี้จะเป็นบทความที่น่าสนใจอันหนึ่ง ที่จะกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายแบบสร้างสรรค์เกี่ยวกับปัญหาที่เราทุกคนต่างก็คุ้นเคยกันคืออยู่ในการพัฒนาที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะ

ข้าพเจ้าขอขอบคุณอย่างสุดซึ้งไปยังเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน ชุมชนผู้มีส่วนร่วมในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ที่ได้รับผลกระทบ และสิ่งที่จะลืมไม่ได้ประการสุดท้ายนี้ต้องขอขอบคุณ คุณรอมติ แมเราะ ผู้ประสานงานโครงการสึนามิเควอทซ์ และทีมงานทั้งหมดของโครงการสึนามิเควอทซ์ที่ได้ทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จ พร้อมทั้งให้ความเข้าใจในทุกด้านเพื่อให้งานนี้เล่มนี้เกิดขึ้นได้

เชียงใหม่ มิถุนายน 2551

ดร. ไฮเกอ เลิขมานัน

ผู้อำนวยการมูลนิธิไชนริคเบิลด์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1. บทนำ

ระยะเวลา 4 ปีแห่งการฟื้นฟูสึนามิกำลังจะมาถึงในเดือนธันวาคม ปี 2551 พร้อมกับการถกเถียงในประเด็นเรื่องการฟื้นฟูและการสร้างอย่างยั่งยืนที่มากขึ้นตามมาด้วย แม้ว่าโครงสร้างสาธารณูปโภคส่วนใหญ่จะได้รับการก่อสร้างขึ้นใหม่แล้วก็ตาม แต่ปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากสึนามิกียังคงไม่ได้มีการพูดถึงกันมากนัก แม้เจตนาารมณ์ของการฟื้นฟูจะมุ่งหวังให้เป็นการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนไว้เป็นเบื้องต้นก็ตามแต่ในวันนี้การพัฒนาหลังสึนามิกียังมิได้บรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้แต่อย่างใด

การฟื้นฟูที่เน้นการกอบกู้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่มักกลับทำให้เกิดผลในการพัฒนาที่เลวร้ายลงไปกว่าที่ชุมชนท้องถิ่นเคยประสบมาก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์สึนามิเสียอีก สำหรับหมู่บ้านผู้ประสบภัยหลายๆแห่งแล้ว สิ่งที่เป็นอยู่ได้แสดงให้เห็นว่าชุมชนยังขาดโอกาสที่จะมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ แม้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในพื้นที่ส่วนใหญ่จะฟื้นตัวและมีการดำเนินธุรกิจอีกครั้งหนึ่งแล้วก็ตาม ความล้มเหลวในการพัฒนาเช่นนี้ก็ได้เกิดขึ้นมา ทั้งๆที่เป้าหมายในการพัฒนาได้ยกให้ความยั่งยืนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการให้ความช่วยเหลือขององค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งก็ได้รวมไปถึงหน่วยงานทูตพิเศษของเลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยการฟื้นฟูสึนามิตามคำขวัญของอดีตประธานาธิบดีบิล คลินตันที่ว่า “สร้างใหม่ให้ดีกว่าเก่า (build back better)” รวมทั้งคลื่นความช่วยเหลือที่เป็นการบริหารจัดการอย่างท่วมท้นที่ได้ไหลบ่าเข้ามาในประเทศไทย ในฐานะประเทศหนึ่งในหลายๆ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในครั้งนี้ก็ตาม

ปัจจุบันการไร้ซึ่งความยั่งยืนในกระบวนการฟื้นฟูสึนามิตั้งในระลอกกลาง และระยะยาวที่ผ่านไปก็มิได้มีการแจ้งเป็นคำพูดหรือมีการเผยแพร่ผ่านสื่อสาธารณะให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบกันอย่างเป็นทางการ รวมทั้งก็มิได้มีนักวิจัยคนใดได้หยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาวิจัยอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด แต่ประเด็นนี้กำลังได้รับการพูดถึงกันอย่างไม่เป็นทางการ โดยเป็นการหารือพูดคุยกันระหว่างผู้ที่มิพบทบาทต่างๆ ซึ่งอยู่ในบทบาทของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการพัฒนาที่เกิดขึ้น ซึ่งได้แก่

ชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและนอกประเทศ และ องค์กรด้านเศรษฐกิจ ต่างก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าในกระบวนการฟื้นฟูยังขาด การประสานงานที่ดีระหว่างกันเป็นต้น รวมทั้งกระบวนการฟื้นฟูของรัฐบาลก็ยัง เป็นวิธีการที่มีการสั่งการจากบนลงล่าง และชุมชนยังไม่มีความพร้อมที่จะสร้างวิถี ชีวิตที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนได้ด้วยตนเอง

เมื่อได้พิจารณากระบวนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติอย่างละเอียดมากขึ้นเราจะได้เห็น รายชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเกี่ยวพันซึ่งร่วมกันที่แสดงให้เห็นถึงความ ตระหนักต่อภัยพิบัติในครั้งนี้ซึ่งมีอยู่แตกต่างกันไป ดังนั้นผลลัพธ์จึงเกิดเป็น ช่องว่างทางความคาดหวังในหลายๆทาง (รายละเอียดประกอบจะปรากฏในบท ต่อไป) หรือกล่าวในอีกทางหนึ่งในที่นี้ก็คือความแตกต่างระหว่างความคาดหวังที่ ปรากฏบนพื้นฐานของเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนของบรรดาผู้ให้ความ ช่วยเหลือ เช่น ความคาดหวังจากผู้ให้เงินบริจาคจากตะวันออกกลางหรือจาก ประเทศทางตะวันตก ที่คาดหวังว่าเงินบริจาคที่ให้มาจะได้รับการใช้จ่ายอย่าง รวดเร็วและเต็มที่เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อความต้องการที่เร่งด่วนของผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากภัยธรรมชาติ เพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ประสบภัยในอีกประเทศ หนึ่งที่คาดหวังว่าความต้องการของพวกเขาจะเป็นตัวกำหนดให้เกิดความ ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกันไป ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อตอบสนองต่อ ความจำเป็นที่เร่งด่วนในเรื่องอาหาร ที่พักอาศัย หรือโอกาสทางเศรษฐกิจก็ตาม

ความคาดหวังต่างๆ เหล่านี้ก่อรูปขึ้นจากตัวแปรที่มีความซับซ้อนดังต่อไปนี้: เกิด จากข้อสันนิษฐานพื้นฐาน (ซึ่งพิจารณาในเชิงวัฒนธรรม), ข้อบังคับทางกฎหมาย และตัวแปรอื่นๆ, เจตนาและความตั้งใจ, สิ่งที่เป็นต่อการฟื้นฟูในระยะสั้นหรือ ระยะยาว อาจเป็นไปได้ว่าช่องว่างทางความคาดหวังอาจเป็นเครื่องมือหนึ่ง ที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อให้เข้าใจถึงว่าทำไมการฟื้นฟูบางอย่างจึง ประสบความสำเร็จแล้วบางอย่างจึงล้มเหลว โดยจะมีการพิจารณาหัวข้อที่เป็น คำถามดังต่อไปนี้ :

- ทั้งๆ ที่การฟื้นฟูหลังสึนามิตั้งอยู่บนเจตนารมณ์ในการพัฒนาที่เลอเลิศ และมีเงินบริจาคเข้ามามากมาย แต่โดยทั่วไปแล้วทำไมการพัฒนาที่ผ่าน ไปจึงไม่บรรลุเป้าหมายที่เป็นความยั่งยืน ?

- การฟื้นฟูรูปแบบใดที่ถือเป็นแบบอย่างของการพัฒนาซึ่งสามารถเรียนรู้และนำมาใช้กับการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติต่อไปในอนาคตได้ รวมทั้งอาจใช้เป็นทางแก่ในการฟื้นฟูในระยะยาวสำหรับพื้นที่ในจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย?
- แล้วบทเรียนใดที่เราได้รับจากการฟื้นฟูสึนามิในระยะสามปีที่ผ่านมา

ทั้งๆ ที่มีมุมมองโดยรวมของการฟื้นฟูสึนามิในระยะสามปีที่ผ่านมาค่อนข้างจะได้รับการติติงและวิพากษ์วิจารณ์อยู่ก็ตาม แต่เราก็ยังได้เห็นตัวอย่างที่เป็นการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนมากขึ้นกว่าเดิมที่จะเกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้นหลายตัวอย่าง ในมุมมองของเราตัวอย่างการฟื้นฟูที่ดีควรนำมาเป็นจุดเริ่มต้นในการพยายามทำความเข้าใจประสบการณ์จากการฟื้นฟูสึนามิในปี 2547 ซึ่งก็ได้แก่นิยามของบ้านน้ำเค็มจังหวัดพังงา ซึ่งเป็นที่ๆ ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นหลังจากการที่เหตุภัยพิบัติในครั้งนี้ได้เกิดขึ้น ชุมชนเองยังบรรลุผลสำเร็จในการได้ควบคุมส่วนสำคัญในกระบวนการฟื้นฟูในหมู่บ้านของพวกเขาเองอีกด้วย และได้มีส่วนในการดำเนินการในโครงการหนึ่งของเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน ซึ่งเป็นหนึ่งในหลายๆ โครงการที่มีการดำเนินการร่วมกับชุมชนที่มีส่วนร่วมกับโครงการ

ข้อสมมุติฐานแรกๆนั้น เราได้รับจากประสบการณ์การฟื้นฟูในช่วงต้น ซึ่งก็ได้แสดงให้เห็นว่าการฟื้นฟูและการบูรณะหลังภัยพิบัติที่จะประสบความสำเร็จจนเรียกได้ว่าอยู่ในระดับที่เป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนได้นั้นชุมชนต้องเข้ามาดำเนินการด้วยตนเองในการตัดสินใจและได้เข้ามาเกี่ยวข้องในระดับโครงสร้างของการร่วมมือซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการฟื้นฟู ในทางกลับกัน หากชุมชนถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการฟื้นฟูที่เป็นมากกว่าการช่วยเหลือในระยะสั้นหรือการช่วยเหลือแบบเร่งด่วน ก็จะไม่สามารถทำให้การฟื้นฟูนั้นๆ กลายเป็นความยั่งยืนขึ้นมาได้ ไม่ว่าจะร่วมมือของชุมชนในโครงการต่างๆ ที่เกิดจากเงินบริจาคจะมีมากหรือน้อยแค่ไหนก็ตาม แต่ความยั่งยืนก็จะมีโอกาสเกิดขึ้นได้ทั้งนั้น หากหน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือบริจาคเงินและสิ่งของจะลองถอดห่างออกมาจากตำแหน่งของการควบคุมกระบวนการทั้งหมด แล้วให้ชุมชนได้ดำเนินบทบาทหลักในการตัดสินใจและประสานงานในกระบวนการการฟื้นฟูในบริบทที่ชุมชนตั้งอยู่ และสิ่งที่ประสบอยู่ด้วยตนเอง

และเมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของโครงการสีนามิเอควอท์และพันธมิตรผู้ร่วมดำเนินงานอีกครั้งหนึ่ง สมมุติฐานประการที่สองจากประสบการณ์ในการฟื้นฟูในประเด็นของการมีส่วนร่วมขององค์กรหรือผู้บริจาคต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติในแบบต่างๆแล้ว จะกล่าวได้ว่ากระบวนการไปถึงความยั่งยืนในกระบวนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัตินั้นขึ้นอยู่กับความยืดหยุ่น และการรู้ปรับเปลี่ยนของโครงการที่มีกรอบความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูภายใต้บริบทของการจัดการภัยพิบัติได้อย่างหลากหลาย ซึ่งก็จะช่วยลดช่องว่างของความคาดหว้งระหว่างผู้บริจาค¹ และผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ² ในระหว่างที่มีการร่วมมือในระยะสั้นให้น้อยลงไปได้ บริบทแวดล้อมในท้องถิ่นที่ประสบภัย และความต้องการของผู้รับบริจาค (ชุมชนตระหนักเองว่าต้องการอะไร) จะต้องนำมาใช้เป็นแกนหลักในการให้ความช่วยเหลือและการประเมินการพัฒนาอยู่เสมอ

เรามุ่งหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะทำให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับการฟื้นฟูและบูรณะหลังภัยพิบัติขึ้นในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอภิปรายในเรื่องที่ว่าจะมีการปรับกลวิธีของผู้บริจาคโดยการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใดถึงจะสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาหลังภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนได้ ในการนำเสนอครั้งนี้เราได้นำเสนอประสบการณ์ในการดำเนินงานของโครงการสีนามิเอควอท์ ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งของมูลนิธิไฮนริคเบิลล์ ที่ได้ดำเนินการร่วมกับพันธมิตรที่เป็นชุมชนและองค์กรต่างๆ หลายแห่ง โดยจะมีทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ และยังมีมีการนำเสนอข้อมูลทุติยภูมิในขอบเขตที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติไว้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นหนังสือฉบับนี้จึงมีเนื้อหาที่เป็นมากกว่าการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รวบรวมมาเท่านั้น แต่สิ่งที่เราต้องการจะบรรลุนั้นคือการกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายว่าบทเรียนใดที่ควรได้รับการศึกษาหลังจากที่การฟื้นฟูภัยพิบัติในพื้นที่ทางภาคใต้ของประเทศไทยได้ผ่านไปแล้วกว่าสามปี

¹ ผู้บริจาคและองค์กรที่ให้เงินบริจาคจริงซึ่งก็มีรูปแบบมาจากความตั้งใจในการบริจาค และควบคุมจากภายนอก

² บุคคล ชุมชน องค์กรผู้ได้รับความช่วยเหลือ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือ CBOs ซึ่งมีรูปแบบที่เกิดจากความต้องการ และความจำเป็นในการพัฒนาเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม

1.1. การพัฒนาและบูรณะหลังภัยพิบัติแบบยั่งยืน : คืออะไร?

การพูดถึงความยั่งยืนก็คงเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนักที่จะหาข้อสรุปให้ได้ แม้ว่าแนวคิดของความยั่งยืนจะดูเหมือนจะให้ความหมายตรงๆ ในตัวเองอยู่แล้วดังที่ปรากฏในรายงานของ Brundtland และ Brand (ดู Segsneider 2002a) เมื่อเวลาผ่านไปก็ทำให้เราแน่ใจว่าแนวคิดนี้จะมีชะตากรรมเหมือนกับคำว่า สีเขียว (green) ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นสัญลักษณ์ที่ใช้ในทางการเมืองสำหรับการคิดและนโยบายที่ให้ผลดีต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งทั้งก่อนหน้าหรือในขณะนี้สีเขียวนี้ก็ได้รับการบรรยายว่าเป็นสีเขียวของแอปเปิ้ล

ในประเทศไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งกล่าวคือ ขณะนี้ความเข้าใจเกี่ยวกับความยั่งยืนเกือบจะได้รับความเข้าใจว่าหมายถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและการเติบโตที่ยั่งยืนเพียงเท่านั้น จึงทำให้มีกระบวนการฟื้นฟูที่มาจากความเข้าใจด้านเดียวเช่นนี้ขึ้นมา หรือในกรณีที่ดีกว่าก็คือยังมีความเข้าใจอยู่แต่ยังคงมีความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายไม่ตรงกับแนวคิดความยั่งยืนในแบบดั้งเดิม สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากการรุกเข้ามาความหมายทางเศรษฐกิจการตลาดและอิทธิพลของการแปลความหมายจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย (ดู Segsneider 2002) อย่างไรก็ตามสำหรับ โครงการสีนํ้ามณี เอด วอทซ์ และพันธมิตรผู้ร่วมงานในกระบวนการฟื้นฟูแล้ว ความยั่งยืนยังคงมีความหมายเดิมของมันอยู่และได้รับการขยายความออกไปอีกกล่าวคือ:

ความยั่งยืนในสังคมมนุษย์จะสร้างสภาพการณ์ที่แนวคิดทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และระบบนิเวศน์ ได้สงวนไว้ซึ่งความสมดุลของกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ ทั้งสี่ด้านที่ประกอบเป็นสภาพแวดล้อมของมนุษย์

ดังนั้น การฟื้นฟูและการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติต้องมีการประเมินโดยมุ่งให้ความสำคัญกับแง่มุมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และระบบนิเวศน์ด้วย และนโยบายที่เกี่ยวข้องต้องมีการจัดตั้งให้สอดคล้องกับแนวคิดนี้

1.2 ปฏิญญากระบี่ว่าด้วยการฟื้นฟูหลังสึนามิแบบยั่งยืน

ความพยายามในการที่จะบรรลุในเป้าหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดขึ้นในระหว่างที่มีการประชุมของชาติผู้ประสบภัยสึนามิที่จังหวัดกระบี่ในปี 2548³ ผู้เข้าร่วมการประชุมได้ร่วมกันรับรองปฏิญญาที่เกิดขึ้นตามมา ซึ่งก็ได้เป็นแนวทางที่โครงการสึนามิ เอค วอทซ์ ได้นำมาใช้เป็นแนวดำเนินโครงการ และยังเป็นเอกสารจากการประชุมเพื่อเรามีความเข้าใจเกี่ยวกับการฟื้นฟูแบบยั่งยืนตามแนวทางที่ได้มีการพูดถึงในที่ประชุม สิ่งที่เกิดขึ้นจากการประชุมในที่นี้ก็เป็นมาตรฐานที่ใช้เป็นตัวชี้วัด (benchmark) เพื่อใช้ในการวัดความยั่งยืนโดยมีเนื้อหาดังต่อไปนี้:

ผู้เข้าร่วมประชุมใคร่ขอแสดงความขอบคุณจากใจจริงสำหรับทุกบุคคล ทุกชุมชน กลุ่มต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ และระดับสากล ฝ่ายต่างๆ และองค์กรต่างๆ สำหรับความช่วยเหลือและการสนับสนุนที่มีไปยังประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ที่ผ่านมาระหว่างเป็นอย่างไรว่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องสำหรับภารกิจการฟื้นฟูในระยะยาวที่เหลืออยู่ สึนามิได้ทำให้ประเทศอินโดนีเซีย ศรีลังกา อินเดีย ไทย หมู่เกาะมัลดีฟ และประเทศอื่นๆ คงเหลือแต่ชายฝั่ง ซึ่งเสียหายอย่างยับเยิน ชุมชน เศรษฐกิจ และผู้คนนับแสนต่างต้องการความช่วยเหลือเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นแค่ผลกระทบโดยตรงของสึนามิ ความพยายามช่วยเหลือต่างๆ เป็นเพียงระยะเริ่มต้นของการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิเท่านั้น

เวลาผ่านไปเก้าเดือนหลังจากสึนามิ ความช่วยเหลือได้เข้าไปถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นส่วนใหญ่ ที่พักอาศัยชั่วคราวได้รับการก่อสร้างขึ้น สำหรับผู้รอดชีวิตหลายพื้นที่ได้รับการจัดหาเรือและอุปกรณ์หาปลาที่มีความจำเป็นต่อการฟื้นฟูความเป็นอยู่สำหรับชาวประมงท้องถิ่น ภารกิจที่เหลืออยู่ก็พร้อมที่จะได้รับการดูแลโดยชุมชนที่ได้รับการฟื้นฟู และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานการณ์ส่วนใหญ่ในขณะนี้จึงถือว่ากำลังเข้าสู่การมีเสถียรภาพ แต่อย่างไรก็ตามนับว่ายังห่างไกลจากคำว่าปกติสุขอีกมากนัก

³ การฟื้นฟูในระยะยาวเพื่อความยั่งยืนสำหรับกลุ่มคนชายขอบหลังสึนามิ ความท้าทาย กลวิธี และการชี้แนะตอนโยบาย ในวันที่ 22 – 26 กันยายน 2548 ณ โรงแรม Maritime Park and Spa Resort จังหวัดกระบี่ ประเทศไทย

การฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิกำลังเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงระยะที่สอง จากการฟื้นฟูความเสียหายไปสู่การปรับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่ถาวรมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ การบรรเทาผลกระทบทางอ้อมของสึนามิ ในขณะที่ความช่วยเหลือฟื้นฟูจากผลกระทบโดยตรงของสึนามิ มีความโดดเด่นด้านความเร็วและประสิทธิภาพ ความช่วยเหลือและการสนับสนุนที่มีความจำเป็นสำหรับการฟื้นฟูผลกระทบทางอ้อมจำเป็นต้องมุ่งไปที่ประสิทธิผลในระยะยาว และความยั่งยืนเมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การจัดการภัยพิบัติ ภูมิทัศน์และบ้านพักอาศัยสำหรับผู้ที่อยู่ ผู้ขาดแคลนที่ทำกิน สตรี เด็ก ประเด็นทางด้านเพศสภาพ รวมไปถึงปัญหาแรงงานต่างถิ่น เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเหล่านี้ มาตรการต่างๆ จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน จากประสบการณ์ในการส่งมอบความช่วยเหลือในอดีต เราจึงใคร่ขอให้หน่วยงานประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อ

- เป็นหลักประกันว่าการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิในระยะยาว จะเป็นไปด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม มีความยั่งยืนและเสถียรภาพ ตามความรู้และการให้คำนิยามโดยบุคคลและชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากสึนามิ
- พัฒนาการฟื้นฟูสึนามิในระยะที่สองให้กลายเป็นโอกาสในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดก่อนสึนามิ และกลับเลวร้ายลงอย่างเป็นที่ประจักษ์เนื่องจากภัยพิบัติครั้งนี้
- ส่งมอบความช่วยเหลือและการสนับสนุนอย่างชัดเจนและโปร่งใสเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ที่ได้รับผลกระทบในการวางแผน การริเริ่มและการดำเนินการ โครงการฟื้นฟูระยะยาว
- หนึ่งในสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือการจัดตั้งระบบข้อมูล และฐานข้อมูลเกี่ยวกับสึนามิที่เที่ยงตรง และมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล เพื่อการใช้งานและประโยชน์ของบุคคลและชุมชน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติหรือศาสนา
- ริเริ่มระบบ/กลไกการติดตามผลการให้ความช่วยเหลือ เพื่อหลีกเลี่ยงการนำทรัพยากรไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นใดนอกจากการให้ความช่วยเหลือ

- เป็นหลักประกันว่าการฟื้นฟูที่เหลืออยู่จะเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่อง และนำไปสู่สภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าสภาพก่อนเหตุการณ์สึนามิ

หากความช่วยเหลือในการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิจากประชาคมโลก รัฐบาล และสังคมทั่วไปตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น ภัยพิบัติจากสึนามิครั้งนี้ก็จะกลับกลายเป็นโอกาสสำหรับการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับความยั่งยืนและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสำหรับทุกคน เราเชื่อว่า การร่วมมือและการประสานงานที่แข็งแกร่ง การเปิดใจกว้างและความสมัครสมานสามัคคีจะช่วยเราได้ในยามวิกฤติ

2. การแจกแจงรายละเอียดพื้นที่ประสบภัยที่ได้รับความช่วยเหลือ และช่องว่างทางความคาดหวัง

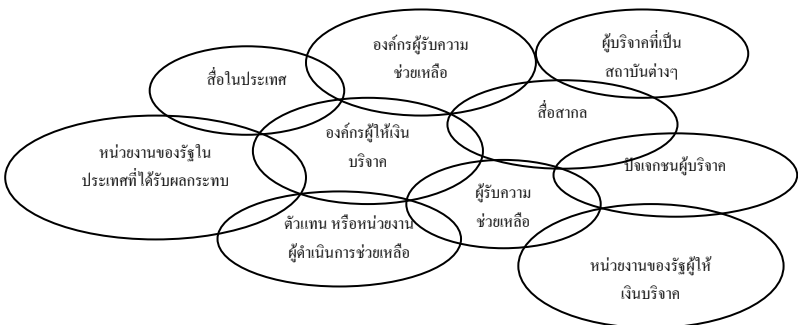
2.1 การแจกแจงผู้ที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ในขั้นแรกนี้ ขอให้เราได้ย้อนหลังออกมาจากจุดที่เราอยู่มาสักหน่อย และช่วยกันร่างลักษณะทางโครงสร้างของบริบทต่างๆ ในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ในกรณีของโครงการสึนามิ เอด วอทซ์ บริบทแวดล้อมในการฟื้นฟูเป็นพื้นที่ในจังหวัดทางภาคใต้ของประเทศไทย

ผู้ที่มีบทบาทหลักที่เกี่ยวข้องในการฟื้นฟูได้แก่ (ตามลำดับแบบหลวมๆ)

- ผู้รับความช่วยเหลือ: ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือที่เป็นบุคคล กลุ่มคน ที่รอดชีวิตจากภัยสึนามิ และได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในครั้งนั้น และได้รับความช่วยเหลือ
- องค์กรผู้ได้รับความช่วยเหลือ: องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรที่ได้รับความหมายหน้าที่จากผู้ให้ความช่วยเหลือหรือผู้บริจาค รวมถึงองค์กรของผู้บริจาคเพื่อให้ทำหน้าที่ในการดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือ
- ผู้บริจาค: ปัจเจกชน และสถาบันต่างๆ ในประเทศไทย และต่างประเทศ
- หน่วยงานผู้บริจาค: เป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินบริจาคเพื่อทำการดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ซึ่งในที่นี้คือพื้นที่ในประเทศไทย

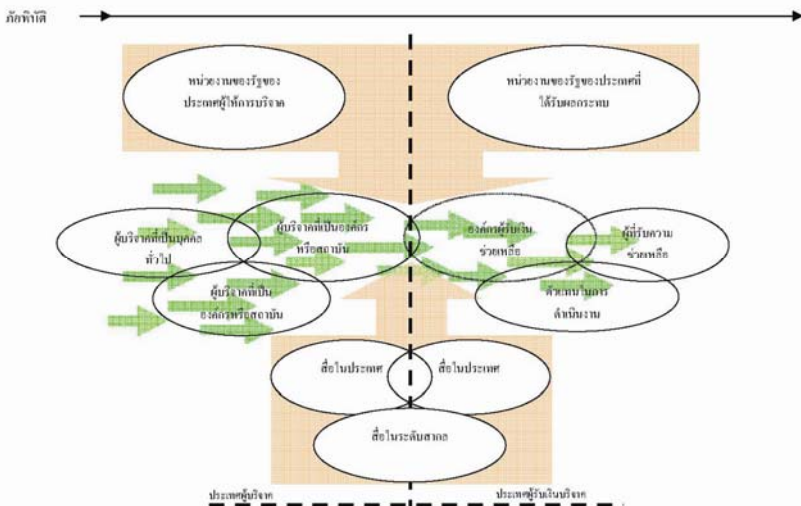
- หน่วยงานภาครัฐในประเทศผู้ให้การบริจาค หรือในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ: หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ต่างก็จะมีภาพกรอบในการให้ความช่วยเหลือ และมีการให้ความช่วยเหลืออย่างกระตือรือร้นในการฟื้นฟู และการบูรณะความเสียหายด้วยตัวเอง รวมทั้งมีการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ สำหรับหน่วยงานต่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ หน้าที่ของในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินบทบาทในการดำเนินการฟื้นฟู หน่วยงานเหล่านี้จะเห็นได้ในรูปที่หนึ่ง โดยเป็นฝ่ายผู้ให้การบริจาค หน้าที่ในด้านการเป็นหน่วยงานของรัฐก็จะเป็นการตั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ ควบคุมทิศทางและประสานงานการให้ความช่วยเหลือ
- หน่วยงานผู้ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ: อาจเป็นบุคคลหรือบริษัทจากภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ในลักษณะที่เป็นการว่าจ้างองค์กรภายนอก
- สื่อในประเทศ และสื่อในระดับสากล ในการที่จะทำให้เห็นภาพของบริบทการให้ความช่วยเหลือหลังภัยพิบัติตามบทบาทนี้ เราจะอ้างถึงมิติในการให้ความช่วยเหลือที่กว้างมากขึ้นในฐานะที่เป็นความช่วยเหลือจากสาธารณชน ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ และตามหลักการแบบกว้างๆ แล้วจะแบ่งตามบริบทในระดับในประเทศ ของประเทศผู้ประสบภัย และบริบทของสาธารณชน ความสำคัญที่ยิ่งใหญ่ของสื่อ ในฐานะที่เป็นตัวกลางจะทำหน้าที่ในการแสดงหลักฐาน ในกรณีของการรายงานผลกระทบที่เกิดจากสึนามิ



รูปที่ 1: ผู้ที่มีบทบาทหลักในการให้ความช่วยเหลือหลังสึนามิ

ในรูปที่หนึ่งเราจะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับความช่วยเหลืออาจหลบหนีไปได้อย่าง
 ง่ายดายท่ามกลางผู้ที่มิมีบทบาทให้ความช่วยเหลือ ประเภทของผู้ที่มีบทบาทในการ
 ให้ความช่วยเหลืออาจสามารถขยายออกไปอีก เช่น อาจารย์ไปถึง ผู้คนที่อยู่ในพื้นที่
 ประสบภัย ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในครั้งนี้ โดยตรง เนื่องจากการแบ่ง
 ประเภทผู้ที่มีบทบาทสามารถแยกย่อยออกเป็นกลุ่มย่อยต่างๆ ได้หลากหลาย
 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับการวิเคราะห์กระบวนการฟื้นฟูและการบูรณะหลังภัยพิบัติ
 ของเรา การแบ่งออกเป็นประเภทย่อยๆ ดังกล่าวก็ดูว่ามีความเหมาะสม โดยหากเรา
 ได้เขียนและดูรายละเอียดในทางโครงสร้างไปตามลูกศรเงื่อนไขขององค์กรเหล่านี้ก็มี
 อยู่พอที่จะทำให้เราได้เห็นภาพในการวิเคราะห์ของเราได้ หากวางแนวทางไว้ตามนี้
 ในรูปที่สองจะแสดงการไหลเวียนของเงิน (สีเขียวอ่อน) ส่วนงานที่ตั้งกฎและใช้กฎ
 ในเชิงกึ่ง (น้ำตาลอ่อน) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการ
 ดำเนินงานตามแผน ซึ่งก็จะทำหน้าที่เป็นเหมือนตัวชีวิตเบื้องต้นในด้าน
 ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจ



รูปที่ 2: แผนภาพแสดงรายละเอียดผู้ที่มีบทบาทให้ความช่วยเหลือหลังภัยพิบัติ

ผู้ที่มีบทบาทและความคาดหวัง

ผู้ที่มีบทบาทแต่ละฝ่ายจะตระหนักในบทบาทและวาระในการทำงานที่มีการตั้งไว้อย่างคร่าวๆ ซึ่งตั้งขึ้นจากการสันนิษฐาน ความตั้งใจ วิสัยทัศน์ ความสนใจ รวมทั้งการควบคุมจากภายนอกที่กำหนดขอบเขตของแผนการที่ตั้งไว้ ต่อไปนี้เราจะมาดูผู้ที่มีบทบาทหลักให้ละเอียดมากขึ้น โดยจะทำการกล่าวถึงรายละเอียดที่เป็นความสนใจ ความต้องการ ความตั้งใจและการควบคุมต่างๆ ตัวแปรเหล่านี้ ทำให้แต่ละฝ่ายมีความคาดหวังของตนเอง ที่ทำให้เกิดการสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ

ผู้รอดพ้นจากภัยพิบัติ: บุคคล ชุมชน และองค์กรของในชุมชน

สำหรับผู้ที่รอดจากภัยพิบัติในระดับบุคคลและครอบครัว ซึ่งอาจเป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ สูญเสียสมาชิกในครอบครัว มิตรสหาย บ้านเรือน ธุรกิจ (ทั้งขนาดเล็กและใหญ่) รถยนต์ มอเตอร์ไซค์ ของที่มีคุณค่าต่อจิตใจ หรืออะไรก็ตามที่เป็นสิ่งของในครอบครอง พวกเขาเหล่านี้ต้องพบกับความทุกข์ทรมานใจรวมทั้งต้องการสิ่งของที่จำเป็นหลายอย่าง จึงมีความต้องการเร่งด่วนในการที่ต้องจัดหาสิ่งต่างๆ มาให้ตรงกับความต้องการ ซึ่งก็รวมถึงความต้องการด้านอาหาร น้ำ ที่พักอาศัย หรือการรักษาโรค เป็นต้น ในที่นี้ยังเกี่ยวข้องกับสิ่งจำเป็นในการฟื้นฟูในระยะยาว ซึ่งก็ได้แก่โอกาสในการสร้างรายได้ บ้านเรือนที่พักอาศัยที่เหมาะสมอีกด้วย ในขั้นแรกการบรรเทาทุกข์ของผู้คนเป็นเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือของผู้ให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ความทุกข์กายทุกข์ใจที่มีต่อบุคคลและครอบครัวหนึ่งๆ ในทันทีที่เป็นผลกระทบทั่วไปที่เกิดจากภัยพิบัติที่ได้รับการรายงานผ่านสื่อมวลชน

สิ่งที่เราไม่ค่อยได้สังเกตเห็นในการรายงานข่าวของสื่อคือการให้ความช่วยเหลือในประเด็นที่อ่อนไหว: โดยทั่วไปแล้วบุคคลและครอบครัวต่างก็ดำเนินชีวิตร่วมกันเป็นชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการอยู่ในหมู่บ้าน ในเมืองเล็กหรือเมืองใหญ่ กรณีของการจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชน ชุมชนเองก็มีสถาบันในการทำการตัดสินใจและจัดการทางโครงสร้างสังคมในหลายๆ ด้าน โดยจะมีการตั้งกฎ ลำดับการบริหารกลุ่มย่อยในชุมชน และการปรับตัวไปตามปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ด้วยการสูญเสียชีวิตและความเสียหายทางกายภาพ โครงสร้างทางสังคมและการเมืองก็

ได้รับผลกระทบด้วย ซึ่งอาจได้รับผลกระทบมากน้อยต่างกันไป ยิ่งมีคนสูญเสียชีวิตมากเท่าไร ไร้หายนะที่เกิดกับชุมชนก็มีมากขึ้นเท่านั้น และยังชุมชนมีปัญหา มากเท่าไร โครงสร้างสังคมในท้องถิ่นก็จะยังมีปัญหาและพยายามที่จะจัดการกับปัญหานั้นๆ มากขึ้นเช่นกัน ชุมชนหนึ่งๆ อาจจะมีโครงสร้างที่เตรียมพร้อมดีกว่าที่อื่นๆ ในการจัดการกับปัญหาแต่ยังคงต้องมีการสถาปนาโครงสร้างการตัดสินใจขึ้นมาใหม่อยู่ดี แนวทางเฉพาะกาลในการจัดการปัญหาต่างๆ ก็อาจไม่สามารถนำมาใช้ได้เนื่องจากผลของภัยพิบัติ และชุมชนยังต้องจัดการกับผู้คนที่มาจากนอกชุมชนทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เข้ามาให้การบริจาค

นอกเหนือจากหน่วยงานในการบริหารในระดับท้องถิ่นที่ขึ้นตรงต่อรัฐ อาจยังมีสถาบันอื่นๆ ในชุมชนอาทิเช่น องค์กรชุมชน หรือสถาบันและกลุ่มประชาสังคมต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ NGO ซึ่งองค์กรและหน่วยดำเนินการเหล่านี้มีที่ตั้งที่ตงขึ้นมาก่อนที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้น หรืออาจตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหลังภัยพิบัติก็ได้ ซึ่งต่างก็มีลักษณะตามความต้องการของชุมชน และจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานคนเดิมๆ หรือมีสมาชิกเป็นผู้ที่นับหน้าถือตาในชุมชน รูปแบบในการรวมตัวของสมาชิกเหล่านี้ก็มักจะมีขึ้นอยู่กับการรวมตัวกันแบบไม่มีรูปแบบที่ไม่เป็นไปตามหลักการใดๆ หรือมีความแตกต่างจากวิถีทางวัฒนธรรมบางประการก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้ก็เป็นหน่วยที่เป็นการรวมเอาความสามารถของผู้คนเข้าไว้ และเป็นแหล่งที่สามารถเข้าถึงผู้ที่มีความเชี่ยวชาญได้ด้วย

ผู้บริจาคและองค์กรผู้บริจาค

ทรัพยากรเสริมที่จะลงไปสู่พื้นที่ประสบภัยทั้งที่มาจากในประเทศผู้ประสบภัยและจากต่างประเทศเรียกว่าเป็นการบริจาค เราจะเข้าใจว่าการบริจาคคือทรัพยากรทั้งหมดที่ได้รับการส่งไปยังพื้นที่ประสบภัย ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นเงินบริจาคที่มาจากผู้คนหรือบริษัทห้างร้านต่างๆ แต่ ในเชิงโครงสร้างแล้วการบริจาคมักรวมไปถึงทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรมาจากหน่วยงานจากภาครัฐ หรือจากภาครัฐเองโดยตรงซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินบริจาคจากกองทัพไทย การบริจาคบางครั้งก็จะมี การตั้งวัตถุประสงค์ในการใช้ เช่น เพื่อช่วยผู้ประสบภัยสึนามิ เป็นต้น ผู้บริจาคอาจบริจาคเงิน ผ่านบัญชีขององค์กรการบริจาค

ที่พวกเขาไว้ใจ โดยปกติแล้วเงินบริจาคจะไม่ได้รับการโอนไปสู่บัญชีของ ผู้ประสบภัยโดยตรง แต่จะมีการถ่ายโอนผ่านช่องทางการบริจาคของหน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือ และ/ หรือ หน่วยงานของรัฐ องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือจะขึ้นอยู่กับ ข้อบังคับในประเทศของตน รวมทั้งข้อผูกมัดที่มีผลต่อประเทศผู้ให้การบริจาค ยิ่งไปกว่านั้นแน่นอนว่า หน่วยงานเหล่านี้ยังต้องขึ้นอยู่กับเจ้าของเงินบริจาคที่ให้อำนาจในการดำเนินงาน⁴.

หน่วยงานที่ออกกฎหมาย (การให้ความช่วยเหลือ): รัฐบาลใน และนอกประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และ โครงสร้างของการปกครอง

ในประเทศที่ได้รับผลกระทบสถาบันแรกที่จะได้รับการมอบหมายในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นโดยทั่วไปแล้วก็จะกลายเป็นหน่วยงานของรัฐในประเทศ ซึ่งก็อาจจะเป็นองค์กรต่างๆ ของรัฐ หากหน่วยงานเหล่านั้นยังคงดำเนินงานได้อยู่ หน่วยงานเหล่านั้นก็จะกระจายทรัพยากรต่างเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ซึ่งจะมากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของรัฐของแต่ละประเทศและความรุนแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น องค์กรต่างๆ ของรัฐจะดำเนินการตามระเบียบการปฏิบัติงาน และวิธีการในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาขององค์กร วิธีการในการแก้ไขปัญหาของรัฐหนึ่งๆ ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น เช่นกรณีภัยพิบัติ จะมีรูปแบบที่เกิดขึ้นจากสถาบันต่างๆ ของประเทศที่มีอยู่รวมไปถึงวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย ในกรณีของประเทศไทย วิธีการที่นำมาใช้มักจะยังคงเป็นการสั่งการจากบนสู่ล่าง ซึ่งก็เป็นการพยายามควบคุมกระบวนการดำเนินการทั้งหมดจากองค์กรบริหารที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ

⁴ ในขณะที่มีองค์กรการให้ความช่วยเหลือในหลากหลายรูปแบบ เช่นองค์กรการให้ความช่วยเหลือของรัฐเองหรือเกี่ยวข้องกับภาครัฐ และองค์กรพิเศษต่างๆ ที่เกิดขึ้นมามากมาย โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์สึนามิ ในที่นี้เราจะเน้นไปที่องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือมีอาชีพที่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีประสบการณ์ในการฟื้นฟูภัยพิบัติมาอย่างยาวนาน และได้รับการยอมรับในความสามารถ แต่บางครั้งก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานที่ใช้เงินบริจาคมากเกินไป

รัฐบาลในประเทศของผู้บริจาคและองค์กรผู้บริจาค จะเกี่ยวข้องกับการตั้งมาตรฐาน สำหรับการดำเนินการให้ความช่วยเหลือให้กับองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือต่างๆ ซึ่งก็รวมไปถึงการกำหนดกระบวนการในการบริจาค และคุณสมบัติที่อย่างน้อยที่สุด องค์กรต่างๆ ควรมีเพื่อให้ตรงกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เพื่อที่จะได้รับสิทธิในการ รวบรวมเงินบริจาค และการได้รับอนุญาตให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้ ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูภัยพิบัติอย่างเป็นทางการ ตัวแทนต่างๆ ขององค์กรของ รัฐบาลทั้งหมดอาจจะมีการรวมตัวกันในการประชุมเพื่อดำเนินประสานงานการฟื้นฟู หลังภัยพิบัติ ไม่ว่าจะภัยพิบัตินั้นจะเกิดจากน้ำมือของมนุษย์หรือเกิดจากธรรมชาติก็ ตาม

ภาคสาธารณะและสื่อ

อย่างไรก็ตามผู้ที่มิมีบทบาทในส่วนนี้ไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้วย ตนเองได้แม้ว่าจะเป็นหน่วยที่เป็นอิสระในด้านวิธีการคิดและแหล่งทรัพยากร ส่วนประกอบแวดล้อม โดยรวมทั้งหมดจะถูกจัดให้อยู่ในกรอบโดยวาทะกรรม สาธารณะที่มีอิทธิพลและได้รับอิทธิพลโดยผู้ที่มิมีบทบาทในแต่ละระดับที่ได้กล่าว มาแล้ว นอกจากนั้น ภาคสาธารณะและแน่นอนว่าผู้ที่มิมีบทบาทส่วนใหญ่ยังมี รูปแบบที่สื่อเป็นผู้สร้างขึ้น รวมไปถึงส่วนที่อยู่ในบริบทของการให้ความช่วยเหลือ ในประเทศผู้ได้รับผลกระทบและส่วนที่ทำหน้าที่กำหนดความเข้าใจของสาธารณะ ชนในต่างประเทศ หรือประเทศต่างๆ ทั่วโลก จากเหตุการณ์สึนามิในปี 2547 เห็น ได้ชัดว่าสื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือในฐานะผู้ทำการเชื่อมโยง ข้อมูลให้กับประเทศต่างๆ ทั่วโลก

สื่อมวลชนจะมีลักษณะที่ขึ้นอยู่กับกฎทางการตลาดของตัวเอง และความสำคัญ ในการสร้างข่าว และโดยวิธีการใด แน่แน่นอนว่าสื่อมวลชนไม่ได้เป็น สถาบันที่ดำรง อยู่อย่างเดี่ยวๆ และสามารถแยกออกเป็นประเภทย่อยๆ ตามกลุ่มเป้าหมายของ ตนเอง โดยดำเนินการในเวลาที่ต่างๆ อย่างหลากหลาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของภัย ธรรมชาติ การนำเสนอของสื่อจะมีแนวโน้มในการนำเสนอปัญหาของผู้คนในระดับ ปังเจกบุคคลที่มีการแสดงออกอย่างเด่นชัดผ่านภาพเด็กๆ ที่กำลังร้องไห้ บ้านเรือน ที่ถูกทำลาย การกู้และช่วยเหลือผู้รอดชีวิต การมาถึงของผู้ให้ความช่วยเหลือจากที่ ต่างๆ และภาพของการสร้างบ้านใหม่เป็นต้น

ในขณะที่หน้าที่ในการเป็นสื่อกลางของสื่อมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำให้เกิดการเตรียมพร้อมเพื่อการดำเนินการบริจาด สื่อเองก็ยังมีส่วนควบคุมการเคลื่อนไหวขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างมาก บทบาทในส่วนหลังนี้จะเห็นได้จากตัวอย่างที่ว่าสื่อจะทำหน้าที่ในการสร้างแรงกดดันให้กับองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือต้องเร่งสร้างผลงานในการให้ความช่วยเหลือให้เห็นผลได้เร็วที่สุด ซึ่งผลเหล่านั้นก็ต้องสามารถจับเก็บในรูปแบบของเอกสารและสามารถนำมาเสนอให้กับสาธารณะชนผู้ให้การบริจาด ซึ่งก็จะเป็นการสร้างความกดดันในสองมิติ คือ ความกดดันในเรื่องเวลาในการดำเนินการ และผลที่เห็นได้ชัดเจนจากการให้ความช่วยเหลือ โดยต้องเห็นได้ว่าเป็นผลที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง

จากการให้รายละเอียดคร่าวๆ เกี่ยวกับผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับกรฟื้นฟู เห็นได้ชัดว่าในทุกๆ ส่วนของการให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่มีบทบาทต่างยังมีความเข้าใจ การตระหนักรู้ในบทบาทของแต่ละส่วน ความต้องการที่จะทำให้เกิดผล ความตั้งใจในการดำเนินงาน วิสัยทัศน์ การควบคุม และมีความคาดหวังต่างกันอยู่มาก ก่อนที่จะได้พิจารณาตัวแปรเหล่านี้อย่างเป็นระบบมากขึ้น เราขอนำเสนอตัวอย่างทั่วไป ที่เกิดขึ้นบริบทของการฟื้นฟูสินามิ เพื่อให้เห็นภาพของความยากลำบากในการต่อรองกับส่วนต่างๆ ที่อยู่ตำแหน่งต่างๆ กันดังที่ได้แจกแจงไปแล้วในตอนต้น

2.2 ตัวอย่างในการฟื้นฟูชุมชนบนเกาะหนึ่งในทะเลอันดามัน

ชุมชนต่างๆ บนเกาะซึ่งในที่นี้จะเรียกว่าเกาะ x เป็นชุมชนที่ค่อนข้างห่างไกลในทะเลอันดามัน ในอดีตหรือแม้ในปัจจุบันก็ไม่เคยมีไฟฟ้าพร้อมใช้ตลอด 24 ชั่วโมง ก่อนที่สินามิจะเกิดขึ้นในเดือนธันวาคม 2547 ชุมชนเหล่านี้ก็มีเครื่องปั่นไฟที่ใช้น้ำมันดีเซลที่ปั่นกระแสไฟให้กับบ้านเรือนหลายหลัง เป็นเครื่องปั่นกระแสไฟฟ้าเก่าๆ ของชุมชนที่ใช้เครื่องรถยนต์ และหลังจากเหตุการณ์สินามิก็มีการใช้ระบบพลังงานแสงอาทิตย์เข้ามาช่วยจ่ายกระแสไฟให้กับบ้านเรือนที่ลงทะเลเปิยนไว้ ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทย

หลังจากเหตุการณ์สินามิ องค์กรผู้ให้การบริจาดรายใหญ่แห่งหนึ่งก็ได้มีการสำรวจความต้องการของชุมชนเหล่านี้ เนื่องจากมีการสร้างเรืออยู่และบ้านเรือนก็ไม่ได้รับ

ความเสียหายมากนัก องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจึงมีความคิดที่จะปรับปรุงความสามารถในการผลิตกระแสไฟฟ้าของหมู่บ้านขึ้น เนื่องจากมีเครื่องปั่นไฟของชุมชนอยู่แล้ว องค์กรก็ได้มีการตัดสินใจที่จะสนับสนุนเครื่องปั่นไฟให้กับชุมชนอีกสองตัว เพื่อให้ตรงกับความต้องการในการใช้ไฟของหมู่บ้านและสอดคล้องกับความสามารถในการปั่นไฟของเครื่องปั่นไฟสองตัวนี้มีมากกว่าเครื่องปั่นไฟที่มีอยู่เดิมมาก ด้วยความรอบคอบขององค์กรผู้บริจาคก็ได้นำเครื่องปั่นไฟตัวเก่าไปเพื่อสร้างระบบการกำจัดของเสียจากการปั่นไฟอย่างเหมาะสม

ดังนั้นหมู่บ้านดังกล่าวจึงได้รับการติดตั้งระบบพลังงานไฟฟ้าจากแสงอาทิตย์ซึ่งบางส่วนก็ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากชาวบ้านไม่มีผู้เชี่ยวชาญดูแล และไม่รู้จักวิธีการที่จะดำเนินการและบำรุงรักษาเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าเหล่านี้ นอกจากนี้ยังไม่มีความรู้ในเรื่องการซ่อมแซมในกรณีที่เกิดเหตุขัดข้อง ยิ่งไปกว่านั้นยังมีเครื่องปั่นไฟพลังงานดีเซลหลายตัวเหลืออยู่ และมีอีกสองตัวที่เป็นเครื่องปั่นไฟชุมชน ตัวหนึ่งได้รับบริจาคมาก็เพียงพอต่อการให้พลังงานไฟให้กับชุมชนและอยู่ต่อเรือเล็กๆของชุมชน

แต่ค่าน้ำมันดีเซลก็เป็นค่าใช้จ่ายที่แพงมากบนเกาะที่ห่างไกลอย่างเกาะ x ดังนั้นชุมชนจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเครื่องปั่นไฟได้มากเท่าที่พวกเขาต้องการได้ ดังนั้นชุมชนจึงตัดสินใจที่จะใช้เครื่องปั่นไฟแค่ตัวเดียวในช่วงเวลาที่มีความต้องการในการใช้ไฟมากที่สุดในแต่ละวัน ซึ่งอยู่ในช่วงบ่ายและช่วงเย็น ส่วนเครื่องปั่นไฟเครื่องที่สองตอนแรกก็ไม่ได้มีการใช้เลย ต่อมาก็เพียงแค่อุ่นในสองจากทั้งหมดสามเฟส ดังนั้นการเดินเครื่องปั่นไฟจึงทำได้ไม่เต็มศักยภาพ ส่วนใหญ่แล้วชาวบ้านก็จะยังคงใช้พลังงานจากระบบพลังงานแสงอาทิตย์และใช้เครื่องปั่นไฟส่วนตัวที่มีขนาดเล็ก

ด้วยความที่เครื่องปั่นไฟมีความสามารถมากแต่ชาวบ้านไม่สามารถดำเนินการผลิตไฟให้ได้ตามความสามารถของเครื่องได้ เครื่องปั่นไฟจึงทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น ชาวบ้านก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาทางเทคนิคในการซ่อมแซมเครื่องปั่นไฟ ช่างในพื้นที่ก็ไม่รู้วิธีการที่มีประสิทธิภาพในการใช้เครื่องปั่นไฟ และก็ไม่รู้ดีว่าการจัดการกับปัญหาต่างๆ จะต้องทำอย่างไร

สรุป : ชุมชนมีความเข้าใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้คนในชุมชนเคยใช้ชีวิตในสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้ให้ทางเลือกในการจัดการกับทรัพยากรหลายๆ อย่างที่มีอยู่อย่างน้อยนิด และด้วยวิธีการจัดการปัญหาหลังภัยพิบัติ การที่ไม่มีความรู้มากพอของชาวบ้านก็ทำให้ชุมชนต้องพึ่งพาเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง ดังนั้นชุมชนจึงไม่สามารถใช้เทคโนโลยีเหล่านั้นได้อย่างยั่งยืน ในการที่จะจัดการกับความเสียหายให้กับประชากรและความเสียหายที่มีต่อสภาพแวดล้อมก็ดูจะมีความยากลำบากมากขึ้น เมื่อชาวบ้านไม่มีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีที่ใช้

ทั้งๆ ที่การให้ความช่วยเหลือต่างก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความตั้งใจอันดีของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการให้ความช่วยเหลือก็มีความแตกต่างจากที่ได้มีความตั้งใจหรือคาดหวังไว้ ในที่สุดแล้วชาวบ้านก็มีเครื่องปั่นไฟขนาดใหญ่สองตัว แต่เมื่อน้ำมันมีราคาแพงทำให้มีการใช้ไฟที่ไม่มีประสิทธิภาพ ชาวบ้านก็ได้พบว่าพวกเขาไม่มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการและการดูแลรักษา เนื่องจากไม่มีใครเลยที่จะมาทำหน้าที่ได้ในกรณีที่เกิดข้อขัดข้อง เครื่องปั่นไฟเครื่องเก่าที่ชาวบ้านรู้ว่าจะทำงานอย่างไรและจัดการซ่อมแซมได้อย่างไรก็ไม่มีแล้ว ชาวบ้านก็เลยไม่ได้ใช้อีกต่อไป

ในส่วนนี้เราได้นำตัวอย่างหนึ่งจากกระบวนการฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทยในพื้นที่ทางภาคใต้ของประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงช่องว่างทางความคาดหวังของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายในที่นี้ไม่ได้มุ่งในการดำเนินการใดหรือผู้ใด ในเรื่องที่มีความล้มเหลว หรือโครงการไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เท่าที่ควรดังกล่าว แต่เนื้อหาที่ได้กล่าวถึงในส่วนนี้ต้องการที่จะใช้เพื่อเป็นตัวอย่างทั่วไปที่เป็นบทเรียนหนึ่ง เป็นตัวอย่างที่ทำให้เราได้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการฟื้นฟูและบริบทในการพัฒนาได้กว้างขึ้น

2.3 สิ่งที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในการที่จะปิดช่องว่างทางความคาดหวัง

เนื้อหาในส่วนที่กล่าวไปในข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างของความล้มเหลวที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านและผู้ให้บริการบริจาค ซึ่งยังไม่ได้กล่าวถึงในส่วนขององค์กรของรัฐ องค์กร CBOs และองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้บริจาค รวมทั้งสื่อมวลชน แต่การที่นำ

ตัวอย่างผู้ที่มิพบทพทั้งสองส่วนที่กล่าวถึงในกรณีนี้ เรายังคงสามารถที่จะระบุถึงขอบเขตของปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการคาดหวัง และการสื่อสารระหว่างกัน ในบริบทของการช่วยเหลือหลังภัยพิบัติได้⁵

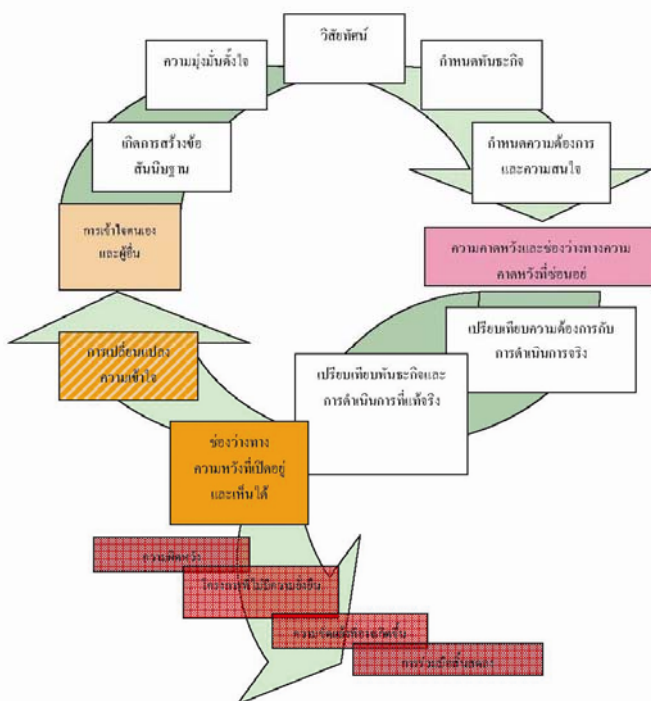
ตัวแทนจากองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือกลุ่มหนึ่ง ได้มาถึงหมู่บ้านและพยายามที่จะทราบถึงความต้องการของชุมชน เพื่อที่จะหาหนทางในการใช้งบประมาณที่จัดสรรมาให้ให้กับกรณีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ พวกเขาได้มีการสนธิฐานได้อย่างถูกต้องว่าพวกเขาได้เป็นกลุ่มแรกที่เข้ามาในชุมชนแห่งนี้ บ้านเรือนไม่ได้รับความเสียหายมากนัก ส่วนที่ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อยก็ได้รับการซ่อมแซมไปแล้ว เริ่มมีการสร้างเรือขึ้นใหม่ และมีการก่อตั้งอู่ต่อเรือขึ้นมา เพื่อให้การสร้างเรือเป็นไปได้โดยง่ายมากขึ้น ดังนั้น องค์กรนี้จึงได้ทำการสำรวจความต้องการที่เป็นมากกว่าการสร้างบ้านสร้างเรือ และได้เห็นว่าควรเข้าไปดำเนินการเรื่องที่ว่าบ้านมีไฟฟ้าใช้อย่างจำกัด

ผู้นำหมู่บ้านได้มาพบกับตัวแทนจากองค์กรนี้ในการสำรวจผลกระทบจากหายนะในครั้งนั้น ความต้องการต่างๆ ได้มีการให้ความช่วยเหลือไปหมดแล้ว ทั้งบ้านทั้งเรือก็มีการซ่อมแซมแล้วเสร็จ การให้ความช่วยเหลือด้านพลังงานไฟฟ้าที่ครอบคลุมพื้นที่ได้อย่างกว้างขวางและมีความสม่ำเสมอเป็นโอกาสในการพัฒนาหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มีการเข้ามาดูแลก่อนเหตุการณ์สึนามิ และตอนนี้ก็ยังไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เข้ามาก่อนหน้านี้ เพื่อสร้างกระแสไฟฟ้าให้กับบ้านเรือนและอู่ต่อเรือได้ใช้อย่างสม่ำเสมอรวมทั้ง เป็นการบูรณะระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าเดิม องค์กรนี้จึงได้เสนอแนวคิดอันใหม่ที่เป็นทางแก้ปัญหาให้ตรงกับความต้องการของชุมชน ดังนั้นจึงมีการตกลงบริจาคเครื่องปั่นกระแสไฟฟ้าใหม่โดยองค์กร นี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของความแตกต่างทางด้านความคาดหวังซึ่งต่อมาก็ได้พัฒนาให้เห็นชัดมากขึ้นเรื่อยๆ

องค์กรผู้บริจาคจำเป็นต้องใช้งบประมาณบางส่วนตามกรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งจะให้คิดต้องมีการใช้ตามแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนผู้ประสบภัย การแทรกแซง

5 คุราชะเอียดเพิ่มเติมจากหนังสือ พลังงานทางเลือก (Renewable Energy Options on Islands in the Andaman Sea) ของโครงการสึนามิเอดวอท์

ขององค์กรเหล่านี้จะขึ้นอยู่กับ หลักการ เหตุผล แนวคิด ที่ผูกกับนโยบายที่มักจะไม่ค่อยสอดคล้องกับความคิดของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรผู้บริจาคจำเป็นต้องมีความพยายามในการจินตนาการ ซึ่งนี่เองที่ทำให้เกิดความยากลำบากในการสื่อสารสำหรับพื้นที่เป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือ ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าความรู้ความเข้าใจและเหตุผลประเภทใดที่สามารถนำมาพิจารณาหรือตกลงกันได้ และจะมีความไม่ลงรอยทั้งน้อยใหญ่อันใดที่รออยู่เบื้องหน้า พวกเขาต้องทำงานภายใต้กรอบการควบคุมหมายที่กำหนดว่าต้องทำผลงานที่เป็นความสำเร็จในเวลาที่กำหนดและมักจะต้องเป็นผลงานที่ไม่ใช่เป็นความสำเร็จในระยะสั้น องค์กรส่วนใหญ่ต้องการการบรรลุมารฐานที่ทำให้พวกเขามีชื่อในการผ่านการวัดผลที่ยากที่จะผ่านได้ จากตัวอย่างของเรา



รูปที่ 3: การแสดงการก่อตัวของความคาดหวังและช่องว่างทางความคาดหวัง

จากตัวอย่างที่เราได้ให้ไว้ องค์กรผู้บริจจาคได้เลือกที่จะใช้เครื่องปั่นไฟพลังงานดีเซล ที่เห็นว่าทำงานได้ดีในพื้นที่อื่นๆ และมีศักยภาพในการผลิตกระแสไฟได้มากกว่า ความต้องการใช้ไฟที่มีในปัจจุบัน รวมทั้งทำให้เกิดโอกาสในการพัฒนาภายใต้ เงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเติบโตในอนาคต และมีการสนับสนุนว่า ช่างเครื่องในพื้นที่ จะสามารถดูแลเครื่องจักรอันใหม่นี้ได้ เนื่องจากผู้นำชุมชนไม่ได้กล่าวถึงปัญหาในเรื่องนี้ โครงการนี้ดูเหมือนว่าจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็วและง่ายดาย เนื่องจากความต้องการในด้านนี้เป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว จะมีการใช้เงินจำนวนมาก และจะมีค่าง่ายยืมค่าใช้จ่ายอื่นใดในอนาคตที่ผู้บริจจาคต้องจ่ายมากนัก ดังนั้นเพื่อไม่ให้ เกิดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม ทางองค์กรจึงได้นำเครื่องปั่นไฟเครื่องเก่าไปด้วย ผู้นำชุมชน ช่างเครื่องในหมู่บ้าน และชาวบ้านบนเกาะ ต่างก็ประหลาดใจที่รู้ว่าพวกเขาได้รับการบริจจาคเครื่องปั่นไฟขนาดใหญ่สองเครื่อง พวกเขาต้องหาวิธีการในการใช้เครื่องให้มีประสิทธิภาพ และจัดการกับปัญหาเรื่องค่าเชื้อเพลิงที่แสนแพง ในที่สุดพวกเขาก็ไม่มีทางเลือก ก็คงได้แต่ทำการปรับเทคโนโลยีที่มีอยู่มาใช้ แม้ว่าช่างในพื้นที่ไม่ค่อยจะมีความสามารถในการบำรุงรักษาและดำเนินการใดๆ ได้ก็ตาม

เครื่องปั่นไฟเครื่องเก่าตอนนี้ก็ไม่อยู่แล้ว ชุมชนจึงตัดสินใจที่จะใช้เครื่องปั่นไฟโดย ใช้งานน้อยที่สุดเพื่อให้ได้ไฟมาใช้ในช่วงที่มีความต้องการไฟสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฟฟ้าที่ใช้สำหรับอุตสาหกรรม ประสิทธิภาพของการใช้พลังงานจึงไม่ดีเท่าที่ควรเมื่อมีการใช้ในลักษณะนี้ค่าใช้จ่ายที่ชุมชนต้องจ่ายจึงต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม

ในที่สุดผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือก็ตกอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่ยิ่งกว่าเดิม พวกเขาไม่ได้มีไฟฟ้าใช้มากกว่าเก่าเลย ในขณะที่ต้องได้จ่ายค่าเชื้อเพลิงสูงขึ้นอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การผลิตไฟฟ้าชุมชนก็อยู่ในภาวะเสี่ยง เนื่องจากช่างในพื้นที่ไม่ได้รับการฝึกฝนอย่างเพียงพอในการควบคุมเครื่องยนต์ชนิดใหม่นี้ โอกาสในการพัฒนาก็มีอุปสรรค เนื่องจากต้องใช้เงินจำนวนมากที่มาจากรายได้ของชุมชน โดยต้องใช้จ่ายไปกับดีเซล และไม่สามารถที่จะใช้จ่ายในส่วนอื่นๆ ได้

ชาวบ้านบางคนอาจเคยใคร่ครวญถึงข้อบกพร่องของโครงการอยู่บ้าง เมื่อได้มีโอกาสเจอตัวแทนขององค์กรผู้บริจจาค แต่อย่างไรก็ตามการที่พวกเขารู้สึกสำนึกใน

บุญคุณและความรู้สึกว่าคุณอยู่ในฐานะที่ต่ำกว่าตัวแทนองค์กรเหล่านี้ทั้งยังมี การศึกษาที่ต่ำกว่าทำให้ชาวบ้านเคารพในองค์กร

และไม่ได้มีการแสดงการวิพากษ์วิจารณ์หรือติติงแผนการดำเนินงานขององค์กรเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกช่างเครื่องในพื้นที่ไม่ได้มีการเตรียมตัวในการรับมือกับ เทคโนโลยีใหม่ๆ ไม่ต้องพูดถึงว่ามันจะเป็นสิ่งที่แปลกใหม่กับชุมชนเหล่านี้หรือไม่ สิ่งนี้อาจจะเป็นสิ่งแปลกใหม่แม้กับสังคมอื่นที่เพียบพร้อมในด้านความก้าวหน้า ด้านเทคโนโลยีก็เป็นได้ ความเข้าใจในการดำเนินการที่จำเป็นต่อการจัดการ เทคโนโลยีใหม่ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่เกินกว่าประสบการณ์ของคนในชุมชน

เนื่องจากคนที่มีการศึกษาสูงที่มาจากองค์กรผู้บริจาคได้แนะนำวิธีการบางอย่างใน การดำเนินโครงการสร้างกระแสไฟฟ้าที่หวังว่าจะดีกว่า ชาวบ้านก็ถือว่าคำแนะนำ เหล่านี้เป็นแผนการที่เชื่อถือได้และจะเป็นหนทางที่ดีที่จะตอบสนองต่อความ ต้องการของตนเองได้ โครงการไฟฟ้าเหล่านี้จะเข้ามาปรับปรุงเทคโนโลยีเก่าๆ โดย เพิ่มศักยภาพและลดความเสี่ยงในการขัดข้องของระบบการจ่ายไฟ ชาวบ้านก็หวังว่า จะได้รับรางวัลจากระบบจ่ายไฟฟ้าที่จะทำให้ชีวิตมีความสะดวกสบายมากขึ้นอีกนิด เช่นอาจจะทำให้ชาวบ้านได้ใช้ตู้เย็นได้ในบางวัน ในที่สุดโครงการนี้ก็ไม่ประสบผล ใดๆ ที่ผู้ดำเนินการทุกฝ่ายต่างมีความตั้งใจอันดีในการดำเนินการ

การควบคุม ความตั้งใจ/พันธกิจ ความต้องการ - ความสนใจ - ความคาดหวัง

ตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทุกๆ ที่มีข้อตกลงร่วมกันระหว่างหลายฝ่าย เกี่ยวกับมาตรการบางประการ ความคิดเห็นเกี่ยวกับเป้าหมายที่จะเกิดขึ้นก็มีแตกต่างกัน ออกไป ซึ่งก็เนื่องมาจากการที่มีข้อสันนิษฐานในการดำเนินการแตกต่างกันไป ซึ่งก็ทำให้เกิดความตั้งใจในการดำเนินการ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ความต้องการ และ เป้าหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ขึ้นมาจำนวนหนึ่ง ในขณะที่แต่ละฝ่ายได้มีความสนใจที่ แตกต่างกันไป พร้อมๆ กันนั้นความสนใจเหล่านี้ก็ได้นำไปสู่ความคาดหวังต่างๆ ที่ผู้ที่มี ส่วนเกี่ยวข้องตั้งไว้ไม่เหมือนกัน ซึ่งก็ประกอบไปด้วยความเข้าใจที่ไม่เหมือนกัน ด้วยเช่นกัน เมื่อมีการกำหนดความคาดหวังแรกขึ้นมา ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรม ต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็เปลี่ยนไป ซึ่งก็ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความ คาดหวังด้วยเช่นกัน

ในขั้นนี้ช่องว่างระหว่างความคาดหวังของผู้ที่มีบทบาทก็ปรากฏขึ้นมา แต่การที่ยังไม่มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม ช่องว่างทางความคาดหวังจึงยังซ่อนตัวอยู่ไม่ปรากฏออกมาให้เห็น เมื่อมีกิจกรรมการร่วมมือที่เริ่มต้นจากความตั้งใจที่จะให้ความช่วยเหลือ ผลของการดำเนินกิจกรรมต่างก็จะได้รับการเปรียบเทียบกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และความต้องการที่มี ยิ่งการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมาย ช่องว่างทางความคาดหวังก็จะยิ่งแคบเท่านั้น ในระดับหมู่บ้าน อาจมีการใช้สิ่งต่างๆ ที่ไม่สามารถวัดได้ว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด เช่น สัญชาตญาณ หรือการใช้สามัญสำนึกเพื่อเปรียบเทียบการบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ส่วนในระดับการบริหารงาน หรือผู้ให้การบริจาคนั้น จะมีการวัดที่เป็นการปฏิบัติ

เนื่องจากความคาดหวังของแต่ละฝ่ายซึ่งก็พัฒนามาจากตัวแปรที่หลากหลายที่กำหนดไว้ก่อน ต่างก็กำเนิดมาจากความเป็นจริงที่แตกต่างกันไป ความเป็นจริงส่วนหนึ่งก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป เนื่องจากแต่ละฝ่ายมีโลกที่แตกต่างกันไป ดังนั้น ช่องว่างทางความคาดหวังในประสบการณ์ที่หลากหลายจึงเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ช้าไม่นานช่องว่างเหล่านี้ก็จะปรากฏให้เห็นได้ ซึ่งในข้อนี้ก็จะไม่เป็นไปตามข้อตกลงที่น่าพอใจ ร่วมกันที่ได้วางไว้แล้ว

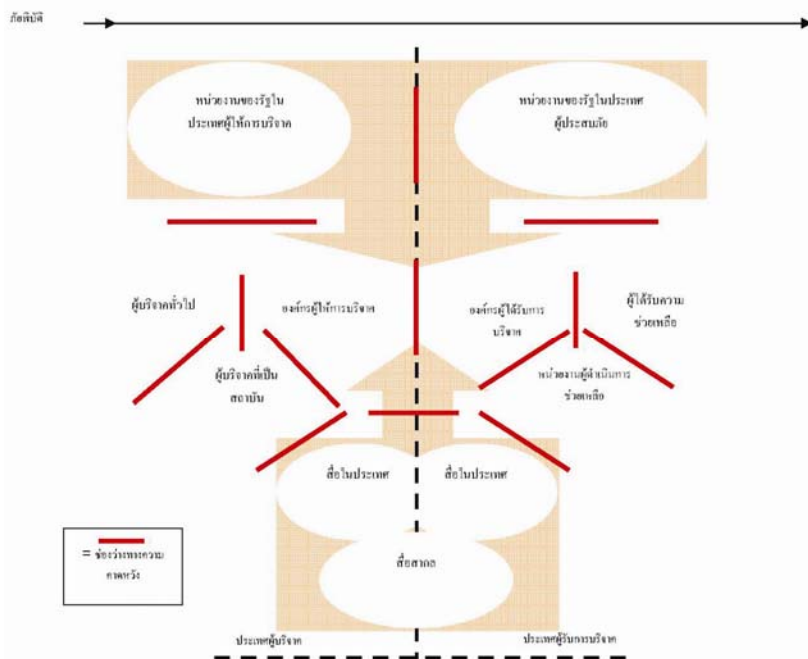
เรากล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับ ช่องว่างทางความคาดหวัง ขึ้นมาก็เพื่อจะอธิบายความหลากหลายระหว่างความเข้าใจที่แตกต่างกันของผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ที่ทำให้เกิดความคาดหวังที่เป็นผลลัพธ์ขึ้นมา⁶ ไม่เฉพาะแต่เพียงผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจะมี

6 แนวคิดเกี่ยวกับ ‘ช่องว่างทางความคาดหวัง’ ในการพัฒนาเป็นคำประดิษฐ์ที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการสถาปนารัฐหรือประเทศขึ้นหลังจากเกิดสงครามขึ้น ในประเทศเช่น ปากีสถาน โคอีโวก และอิรัก การที่ผู้ประดิษฐ์คำนี้ได้ใช้คำนี้เพื่ออ้างถึงช่องว่างทางความคาดหวังตามบริบทหลังสงครามก็เพื่อเน้นถึงความแตกต่างระหว่างความคาดหวัง ของประชาชนผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับการฟื้นฟูคล้ายคลึงกับสภาพหลังสงคราม และยังคงแสดงให้เห็นถึงภาพของความพยายามในการพัฒนาที่เกิดขึ้นตามมา และความพึงพอใจ และความสับสนต่างๆ ที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการดำเนินการฟื้นฟูไปแล้วหลายปีและ ส่งผลให้เกิดสิ่งต่างๆ ขึ้นมา (Devendorf/Grzelkowski 2007; Mauring 2007) ผู้ที่สร้างคำ นี้ขึ้นได้เน้นไปที่ทัศนคติของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือในประเด็นและวาระต่างๆ ในบริบทนี้ประชาคมโลก ในฐานะที่เป็นผู้บริจาค ระดับการบริหาร และหน่วยงานความมั่นคงสากล และตำแหน่ง ความตั้งใจในการดำเนินการ และการควบคุมต่างๆ จะใช้เป็นข้อมูลที่เป็นจริงในการดำเนินการ

การเปลี่ยนแปลงความเข้าใจ ความคาดหวังในการได้รับความช่วยเหลือ และความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการในกรอบเวลาที่กำหนด แต่ผู้ที่มีบทบาททั้งหมดก็จะมี การเปลี่ยนแปลงความเข้าใจในสิ่งเหล่านี้ด้วยเช่นกัน ช่องว่างทางความคาดหวังเป็น ช่องว่างทางโครงสร้าง ที่ต้องมียูแล้ว ซึ่งก็ไม่มีทางวิธีการแก้ไขได้เนื่องจากคงไม่มีใครในโลกที่จะมีความเข้าใจถึงความคาดหวังและความสนใจของแต่ละฝ่ายได้ เหมือนกัน ไปเสียทั้งหมด นั่นก็ทำให้เกิดบริบทในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่มีความ ซับซ้อน ซึ่งเป็นบริบทที่ๆ ซึ่งองค์กร (และประชาชน) จากอีกซีกโลกหนึ่งได้ รุกเข้า มาในพื้นที่ประสบภัย แน่แน่นอนว่าเป็นการเข้ามาที่เต็มไปด้วยความปรารถนาดี แต่ยังมีปัญหาในด้าน การสื่อสารระหว่างกันเป็นอย่างมาก เนื่องจากอุปสรรคทางด้าน วัฒนธรรมที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ นอกเหนือจากข้อจำกัดต่างๆ ในด้านพื้นฐานที่แตกต่าง กันในเรื่องระดับชั้น เพศสภาพ และจริยธรรม ของคน ที่ก็จะมียูในทุกที่

สิ่งที่ทำให้สถานการณ์แย่ลงไปกว่าเดิมก็คือการที่มีตัวชีวิตที่ต่างกันตั้งแต่สองตัว มาพบกัน ซึ่งก็จะทำให้เห็นถึงช่องว่างทางความคาดหวังที่เกิดขึ้นในบรรดาผู้ที่มี บทบาท เช่น หากตัวชีวิตขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ ได้มีการตั้งขึ้นมาเพื่อให้ สามารถนำมาใช้ในการวัดผลที่เกิดขึ้นได้อย่างไม่ยืดหยุ่น ตัวชีวิตเหล่านั้นก็จะแค่ทำ การวัดผลโดยไม่คำนึงถึงความคาดหวังของกลุ่มเป้าหมาย (ที่กลุ่มเป้าหมายจะวัด โดยใช้สัญชาตญาณและสามัญสำนึกในการวัดคุณภาพ) การที่จะพิจารณาว่าพันธกิจ ประสบความสำเร็จหรือไม่จะดูว่าพันธกิจบรรลุผลตามความต้องการและเป้าหมายที่ กำหนดไว้หรือไม่ เช่น เครื่องปั่นไฟฟ้าสองตัวได้มีการส่งไปยังชุมชน หรือไม่ หรือ ได้มีการใช้เงินจำนวน xxx ดอลลาร์ไปแล้วหรือไม่ ดังนั้นสิ่งสำคัญคือการ สันนิษฐานถึงช่องว่างทางความคาดหวัง รวมทั้งคำนึงถึงความเข้าใจที่เปลี่ยนแปลง ของกระบวนการให้ความร่วมมือกันของผู้ที่มีส่วนร่วม และผลของการดำเนินการที่ อาจเกิดขึ้นอยู่เรื่อยๆ ความล้มเหลวของการดำเนินการส่วนใหญ่จะทำให้เกิดความ ผิดหวัง ทำให้มีโครงการที่ไม่มีคามยั่งยืน ความขัดแย้ง และอาจจะทำให้โครงการ หนึ่งๆ ต้องยุติลงไปก่อนเวลา

จากการเปรียบเทียบความแตกต่างในเรื่องความเข้าใจในเรื่องช่องว่างทางความคาดหวัง ซึ่งเป็นช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างความคาดหวังและ ผลการดำเนินการในเวลาหนึ่ง จากมุมมองของเราช่องว่างทางความคาดหวังจะเกิดจากลักษณะเฉพาะของเครือข่ายความร่วมมือแบบหนึ่งๆ ซึ่งเป็นช่องว่างที่ไม่มีวันปิดลงได้ ช่องว่างเหล่านี้จะมิอยู่ตลอดไป และเราจำเป็นต้องตระหนักในความจริงต่างๆ ที่เกิดในการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูประสบภัย รวมไปถึงความเข้าใจในบริบทของการพัฒนาให้ถ้วนทั่วมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานให้กับการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ได้ แผนภาพที่แสดงตำแหน่งของผู้ที่มีบทบาทในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติจะเปลี่ยนไปตามนี้:



รูปที่ 4: ช่องว่างทางความคาดหวังในกระบวนการฟื้นฟูและบูรณะหลังภัยพิบัติ

2.4 การใช้กับังงานด้านการพัฒนา: การตระหนักถึงช่องว่างทางความคาดหวัง

เนื่องจากการรวมตัวกันของคนที่มีความแตกต่างกันเรื่อง ระดับชั้น เพศ สัญชาติ และพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การแทรกแซงของการให้ความช่วยเหลือ

ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมที่แตกต่างกันและความพยายามในการฟื้นฟูผลจากภัยพิบัติจะเป็นการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ที่มีความละเอียดอ่อนอย่างหนึ่ง การสื่อสารและรูปแบบของการให้ความร่วมมือได้ก่อให้เกิดหลุมพรางจำนวนมากสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการฟื้นฟู โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่ายิ่งความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านสังคมวัฒนธรรมมีน้อย และเวลาที่ต้องดำเนินงานให้เสร็จได้บีบรัดให้ต้องเร่งดำเนินการต่างๆ ให้ผู้บริจาคได้เห็นมากเท่าไร ช่องว่างทางความคาดหวังที่มีก็จะยิ่งมีขนาดใหญ่มากขึ้นเท่านั้นและไม่นาน โครงการต่างๆ ก็จะล้มเหลวอย่างน้อยก็ในแง่ของการที่ไม่สามารถบรรลุไปสู่การก่อให้เกิดความยั่งยืนได้

ดังที่ได้กล่าวในข้างต้น : ช่องว่างทางความคาดหวังมักจะมียู่เสมอ ไม่ว่าจะในอดีต ปัจจุบัน หรือในอนาคตก็ตาม แต่ เราจะทำให้ช่องว่างเหล่านี้มีขนาดเล็กลงได้อย่างไร และตัวแปรในการตัดสินใจในเรื่องกระบวนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่จะระบุว่ากระบวนการฟื้นฟูมีความยั่งยืนหรือไม่จะมีรูปแบบเป็นอย่างไร

ผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยพิบัติที่ปฏิบัติงานภายใต้ข้อบังคับทางโครงสร้าง ซึ่งข้อบังคับนี้ก็ไม่ใช่แค่เฉพาะข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ หรือข้อกำหนดต่างๆ ที่กำหนดให้องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือต้องมีโครงสร้างให้สอดคล้องกับข้อบังคับในประเทศของตนเองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องไปถึงข้อบังคับ พันธกรณี และอุปสรรคต่างๆ ในเรื่องความเข้าใจที่มีต่อกับพิบัติซึ่งได้มีการให้คำจำกัดความไว้อย่างมากมายในหลายเวที ในด้านหนึ่ง สื่อมวลชนได้สร้างแรงกดดันต่อองค์กรผู้ดำเนินงานในแง่ของการตรวจสอบถึง ความก้าวหน้าของโครงการ การส่งเสริมอำนาจ และการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน และสื่อมวลชนยังทำให้เกิดโครงการเพื่อการระดมทุนแบบต่างๆ ที่ยังไม่ได้รับการเปิดเผยในอดีตมากมาย ส่วนอีกด้านหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเร็วในการกระจายข่าวของสื่อมวลชนทำให้เกิดผลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความช่วยเหลือตามมาอย่างหลากหลาย ซึ่งได้แก่ :

- ประการแรก ความต้องการให้มีองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือที่จะเข้ามาในกระแสของสื่อที่ประทุขึ้นมา ก็มักจะเป็นเพียงช่วงสั้นๆ แล้วก็ลึกลับ

- ประการที่สอง แนวโน้มที่เกิดขึ้นกับการช่วยเหลือในระยะสั้น ที่ได้ปรับตามธุรกิจและการตลาดของสื่อรวมทั้งวาระที่เกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวข้องและ
- ประการที่สาม ความต้องการที่จะได้รับการรายงานเกี่ยวกับผลความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วที่เป็นผลที่เป็นการรายงานต่อสาธารณะได้เป็นอย่างดี

มันเป็นสิ่งที่น่าสนใจ และแม้จะเป็นเรื่องที่ไม่น่าสบายใจอยู่บ้าง ที่จะเห็นได้ว่ายังมีการพูดถึงความยั่งยืนมากขึ้นเท่าไร ระยะเวลาในการดำเนินโครงการการช่วยเหลือที่แท้จริงก็จะยิ่งสั้นลงไปมากเท่านั้น และนั่นก็จะยิ่งสร้างความกดดันในเรื่องเวลาต่อผู้ดำเนินโครงการมากขึ้นด้วย ไม่ว่าสิ่งนี้จะมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลหรือไม่ก็ตาม ก็ถือเป็นสิ่งที่ควรมีการพิจารณาให้มากขึ้น สิ่งที่จะต้องกล่าวในที่นี้คือความสำคัญอย่างยิ่งในมิติเรื่องเวลา และมิติทางการเมืองว่าด้วยเรื่องเวลา ในการให้ความช่วยเหลือหลังภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัย รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อความเข้าใจและความคาดหวังที่เกิดขึ้น

ภายใต้เงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ การพิจารณากรณีตัวอย่าง และการพิจารณาประเด็นต่างๆ ในข้างต้น เราสามารถสรุปถึงมิติที่เป็นหัวใจสำคัญของช่องว่างทางความคาดหวังได้ดังต่อไปนี้ :

- ความเข้าใจ และข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความแตกต่างของผู้ที่มีบทบาทในการฟื้นฟู โดยขึ้นอยู่กับขอบเขตของจินตนาการและความรู้เกี่ยวกับการฟื้นฟูที่มีพื้นฐานในประเด็นเรื่อง ระดับชั้นทางสังคม จริยธรรม วัฒนธรรม และเรื่องความแตกต่างทางด้านเพศเป็นตัวกำหนด
- อุปสรรคทางด้านสังคมวัฒนธรรม: การสื่อสารระหว่างผู้คนที่มาจากระดับพื้นที่แตกต่างกันทำให้เกิดช่องว่างทางความเข้าใจในวัฒนธรรมของกันและกันอย่างมากมาย
- เวทีของการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติจะยังได้รับการก่อเป็นรูปร่างขึ้น โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการฟื้นฟูที่มีระดับอำนาจในการดำเนินการแตกต่างกัน ซึ่งนี่เองที่เป็นอุปสรรคทางโครงสร้างอีกประการหนึ่งที่ขัดขวางการ

ดำเนินการเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งควรจะเป็นผลลัพธ์ที่ดีกว่าสภาพการก่อนเกิดสึนามิ ตัวแปรทางด้านวัฒนธรรมบางประการเช่น ลำดับอำนาจที่ตายตัวในประเทศทางตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจสร้างอุปสรรคเพิ่มขึ้นต่อการหาหรือแบบตรงไปตรงมาและหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการและหนทางในการแก้ปัญหาที่เป็นไปได้ แม้มุมมองด้านการเมืองในขั้นตอนการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติจะต้องได้รับการจัดการอย่างกว้างขวางในหลายประเด็น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

- ภายใต้เงื่อนไขที่ให้กับตลาดของการให้ความช่วยเหลือ องค์กรผู้ให้การบริจาคจะต้องพิสูจน์ได้ว่าตนเองประสบความสำเร็จในการฟื้นฟู โดยต้องได้รับการบริจาคจำนวนมาก ดังนั้นจึงต้องมีการลงทุนในด้านการตลาดรวมทั้ง การใช้กลยุทธ์ด้านการประชาสัมพันธ์ด้วย

นอกจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการที่ประสบความสำเร็จจากมุมมองทางด้านการตลาดแล้ว องค์กรผู้บริจาคจำเป็นต้องมีนโยบายที่ทันสมัยของการพัฒนา กระแสของนโยบายในการพัฒนาได้มีการแปลความออกมาในลักษณะของการเป็นนโยบายของรัฐบาลและมีความเข้มแข็งด้านประสิทธิภาพ : ผู้บริจาคที่เป็นองค์กรจำเป็นต้องสร้างโครงการของตนเอง และมีนโยบายที่สอดคล้องกัน อัตราของความถี่ในการแนะนำรูปแบบนโยบายใหม่ๆ ก็ได้รับการกระตุ้นมาแล้วในอดีต เมื่อทศวรรษครั้งที่ผ่านมา สิ่งที่ David Mosse เรียกว่าเป็น “การเน้นด้านนโยบาย”(Cultivating Development, 231) ได้เปลี่ยนทรัพยากรจากที่เป็นทรัพยากรจริงในระดับท้องถิ่นและใช้ทรัพยากรนั้น รวมทั้งมีการมุ่งในเรื่องแนวคิดที่เป็นนามธรรมเพื่อจุดมุ่งหมายที่ดี ที่เข้ากันได้กับการเน้นด้านตลาดการให้ความช่วยเหลือ การสร้างความเข้าใจในระยะสั้น และโครงการที่ไม่มีความยืดหยุ่น ซึ่งผลต่อมาก็จะเป็นการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ

สิ่งที่เข้ามามีความสำคัญแทนที่คือ:

- อันดับแรก การปรับตัวของผู้ที่มีบทบาทในระดับสูงๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้บริจาค ในประเด็นปัญหาที่แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาในเรื่องช่องว่าง

ทางความคิดหวังอยู่ ซึ่งก็หมายถึงก้าวแรกที่ผู้บริจาจะรู้ว่ามิชชั่นวางทางความคิดหวังอยู่จริง

- ประการที่สอง การพิจารณาบริบทและสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่นตามความเป็นจริง และใช้พื้นที่ๆ ได้รับผลกระทบในการเป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมที่จะสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือ
- ประการที่สาม องค์กรผู้ให้การบริจาคต้องใช้ ความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก ในการก่อตั้งโครงการเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพพื้นที่และ ทำให้ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือเกิดความเข้าใจ รวมทั้งต้องปรับความคิดหวังอีกด้วย
- ประการที่สี่ วิธีการต่างๆ จำเป็นต้องได้รับการแยกแยะออกเพื่อไม่ให้เกิดการเร่งรัดกระบวนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติมากเกินไป นโยบายเกี่ยวกับเวลาในการดำเนินงานที่ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถควบคุมการดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง และต้องเป็นการใช้วิธีการที่ส่งเสริมให้เกิดความยั่งยืน หากเพียงแค่ง่อนในเรื่องเวลาจะได้รับการรองรับ ก็จะมีที่ว่างในการต่อรองตำแหน่งในการดำเนินการเพื่อให้ช่องว่างทางความคิดหวังแคบลงมา

3. โครงสร้างทางด้านสังคมวัฒนธรรม และธรรมเนียมปฏิบัติ

3.1 การฟื้นฟูในฐานะที่เป็นประเด็นทางด้านสังคมวัฒนธรรม และเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางการเมือง

จากผลกระทบที่เกิดจากเหตุการณ์สึนามิเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 สื่อนานาชาติ นักการเมือง และ ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างก็ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับภาพของความเสียหายที่เป็นผลกระทบจากธรรมชาติที่ไม่เคยเกิดมาก่อนในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ เป็นการเสนอถึงผลกระทบที่เกิดในมิติของความทุกข์ยากของปัจเจกบุคคล ซึ่งไม่ต้องสงสัยเลยว่า จะมีรูปภาพและเรื่องราวต่างๆ ที่แสดงภาพของเด็กๆ ที่กำลังร้องไห้เนื่องจากสูญเสียพ่อแม่ ผู้คนที่ไร้บ้าน และอีกสิ่งที่มีค่ามากที่สุดคือนักท่องเที่ยวที่ไร้ที่พึ่ง ภาพต่างๆ เหล่านี้มีประโยชน์ต่อการเรียกความสนใจจากผู้บริจาคจากทั่วโลก ซึ่งก็จะทำให้เงินผ่าน โครงการต่างๆ หลังภัยพิบัติที่รุนแรงที่โลกได้เคยพบเห็นมา ซึ่งในข้อนี้ก็มีมิติทางด้านสังคมวัฒนธรรมเกี่ยวกับหายนะ เข้า

มาเกี่ยวข้อง และผลกระทบจากหายนะภัยต่อมิติทางด้านนี้ก็ไม่ค่อยได้มีการพูดถึง (หรือในเวลานั้นไม่ได้มีความตระหนัก) กันมากนัก⁷

อย่างไรก็ตามในขั้นต้นก็มีการกำหนดจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และแผนดำเนินงานต่างๆ ของการดำเนินงานของผู้ให้การบริจาคที่ปรารถนาจะส่งเสริมให้เกิดวิถีทางในการฟื้นฟูบูรณะที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนในทุกๆ พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เราพบว่าหายนะนี้นำมาซึ่งความเสียหายและความทุกข์ทรมานของผู้คนเป็นจำนวนมาก องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (UN's World Tourism Organization) เป็นตัวอย่างหนึ่งขององค์กรที่ริเริ่มโครงการ Phuket Action Plan 2005 ที่ได้กล่าวในประเด็นของการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ว่าจะต้องมีการปรับปรุงสภาพพื้นที่ต่างๆ ให้ดีขึ้นกว่าก่อนที่จะเกิดสึนามิขึ้น

เป็นที่ยอมรับว่า 'ภัยธรรมชาติ' ได้เข้ามาทำลายบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของคนที่มีการจัดระเบียบเป็น โครงสร้างทางสังคม และเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจ เป็นการคืนชนและใช้ประโยชน์ในเชิงการเมือง และสำหรับประเทศผู้ได้รับผลกระทบ ตั้งแต่ประเทศ อินโดนีเซีย ไทย ไปจนถึงศรีลังกา สิ่งนี้ก็เป็นความจริง ส่วนประเทศในหมู่เกาะมัลดีฟ และอินเดีย ประเทศต่างๆ เหล่านี้ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้น ก็มีสภาพความขัดแย้งในประเทศในเรื่องของการไม่ลงรอยในเรื่องความเที่ยงธรรมและความยุติธรรม ความขัดแย้งทางด้านสังคมที่เป็นที่เห็นได้ชัดเจนและที่แฝงตัวอยู่ก็เกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ๆ ด้านการท่องเที่ยวได้รับผลกระทบ และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้

7 ดังที่ Nikolas Reese จาก เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนของเยอรมันกล่าวไว้ว่า: "Statt das Seebeben sozial und ökonomisch zu kontextualisieren, wurde eine natürliche Katastrophe konstruiert, der "wir" ausgeliefert seien und die wir als Gefahr hinnehmen müssten. Diese vopolitische Sicht der Katastrophe wurde durch den Eindruck verstärkt, die Flut sei über eine Region hineingebrochen, die zwar arm, doch merkwürdig unberührt von Macht, Herrschaft oder Ausbeutung sei. Auch wenn der Tsunami eine natürliche Ursache hatte: Dass Tourismus, Garnelenzuchtfarmen und eine sozial blinde und nicht naturverträgliche Entwicklungspolitik maßgeblich zum massenhaften Sterben so vieler Menschen und zum ungeheuren Ausmaß an Verwüstung beigetragen haben, wurde weitgehend ausgeblendet." (Reese 2006, 4)

รुक้าเข้าไปในโลกชายขอบของชาวบ้านที่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ แล้ว ซึ่งชาวบ้านเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่น้อยที่สุด

องค์กรผู้ให้การบริจาคส่วนใหญ่หวังจะให้เงินบริจาคเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิด “การสร้างสิ่งที่เสียหายให้กลับมาดีกว่าที่เคยเป็น” (คำกล่าวของประธานาธิบดี บิล คลินตัน) แต่ก็ไม่ค่อยมีโครงการฟื้นฟูที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้ได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งนั่นก็คือผู้ที่รอดชีวิตจากสึนามิเท่าใดนัก และไม่ค่อยมีโครงการใดกล่าวถึงการสร้างอำนาจให้กับผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือและให้ความสำคัญกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้มากนัก

ยิ่งไปกว่านั้นในขณะที่ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือในระดับปัจเจกบุคคลไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องการสร้างบ้านว่าบ้านเรือนของพวกเขาควรมีลักษณะอย่างไร ซึ่งก็เช่นเดียวกันกับการให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของชุมชนในเรื่องการตัดสินใจและการวางแผนเช่นกัน

เนื่องจากภัยสึนามิซึ่งเป็นภัยธรรมชาติได้ส่งผลกระทบหลายด้านต่อสภาพแวดล้อมที่มนุษย์ได้ก่อสร้างขึ้น ภัยนี้จะก่อให้เกิดขึ้นได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่พิจารณาในเรื่องการที่มีคนล้มตายเป็นจำนวนมากและมีพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเป็นบริเวณกว้าง ซึ่งนั่นก็จะเห็นได้ชัดเจนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบที่ไม่ได้ต้องการเพียงการบูรณะทางด้านกายภาพเท่านั้นแต่ต้องการให้มีการก่อสร้างทางสังคม ประชาคม และการเมืองขึ้นมาใหม่ด้วย จากการศึกษาสถาบันทางด้านสังคมการเมืองได้รับความเสียหายหรือถูกทำลายลงไป ผู้คนที่ได้รับผลกระทบต้องเผชิญกับความท้าทายที่เป็นการแทรกแซงที่มาจากภายนอก ซึ่งก็จะมาจากรัฐบาล กองทัพ องค์กรผู้บริจาค และสื่อมวลชน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในมิติทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติ ผลกระทบของ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือ ไม่ได้เป็นใหม่แต่อย่างใด การที่ผู้ดำเนินบทบาทหรือองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือได้วางตำแหน่งของตนเองในมิติทางการเมืองที่ว่าด้วยการฟื้นฟูและการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกันไปอย่างกว้างขวางมากมาย ทั้งๆ ที่

ผู้ดำเนินการเหล่านี้ต่างก็ตระหนักในมิติทางการเมืองและบทบาทในการให้ความช่วยเหลือของตนเอง แต่ภาพที่เราเห็นในมุมมองข้างขึ้นในกระบวนการตัดสินใจและการประสานงานฟื้นฟูยังไม่มีการให้ความสำคัญเท่าที่ควร

องค์กรบางองค์กรได้เน้นไปที่ความเข้าใจในเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ไม่เกี่ยวข้องกับมิติทางการเมือง เพื่อว่าจะได้ช่วยผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ต้องการความช่วยเหลือไม่ว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองจะเป็นอย่างไรก็ตาม ในขณะที่การฟื้นฟูเป็นการเห็นที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของกฎหมายที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ให้ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วน การฟื้นฟูก็ไม่ไปถึงการเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะยาว สิ่งที่สำคัญที่สุดในกระบวนการฟื้นฟูคือการต่อสู้ในเรื่องที่ว่าเราจะดำเนินการต่อไป หรือเริ่มใหม่อีกครั้งหลังจากเกิดภัยพิบัตินั้นอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นการฟื้นฟูทางด้านโครงสร้างมากที่สุด

ในที่นี้เราต้องพูดถึงสี่ประเด็นสำคัญในมิติทางการเมืองและรัฐศาสตร์ในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ก่อนที่เราจะได้สรุปด้วยการอภิปรายว่าเราจะเข้าถึงธรรมาภิบาลที่เอื้อต่อความยั่งยืนและความยุติธรรมที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการฟื้นฟูได้อย่างไร ซึ่งก็ได้แก่:

- ผลกระทบของภัยพิบัติต่อโครงสร้างทางสังคมการเมืองในพื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติ
- โครงสร้างการเมืองท้องถิ่นที่ยังคงมีอยู่และข้อบกพร่องต่างๆ ที่มีอยู่ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะมาจากสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่ก่อนเกิดเหตุการณ์สึนามิ
- ประเด็นเฉพาะด้านสังคมวัฒนธรรมและปัญหาด้านการแปลความให้เกิดความเข้าใจตรงกัน และ
- บทบาทขององค์กร และผู้ให้การบริจาค ซึ่งก็ได้แก่ องค์กรระดับชาติ องค์กรต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ

3.2 ผลกระทบจากภัยพิบัติที่มีต่อมิติทางด้านสังคมการเมือง

‘เมื่อคลื่นได้จากไปแล้ว ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ (ส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้อาวุโส) ของสังคมชุมชนที่มีมิติทางด้านเศรษฐกิจสังคม ต่างก็เสียชีวิตลงไป หรือไม่ก็ไม่มีความสามารถดำเนินบทบาทเดิมต่อไปได้ ในขณะที่สัญญาณทางการเมืองและ

เศรษฐกิจต่างก็มีคนจากภายนอกเข้ามาเติมเต็มช่องว่างที่เกิดขึ้น ซึ่งคนเหล่านี้ก็มาจากพื้นที่ๆ 'ไม่'ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เป็นการขยายเครือข่ายเครือข่ายในด้าน การเมืองและเศรษฐกิจ การฟื้นฟูกลุ่มผู้นำท้องถิ่นจึงใช้เวลานานมากกว่าที่เคย' นี้คือ สิ่งที่คาร์ล เชกชไนเดอร์ และวไลทส์นั วรกุล ได้กล่าวถึงประสบการณ์ที่ชุมชนที่ ได้รับผลกระทบจากสึนามิเมื่อปี 2547 ในประเทศไทยได้รับ⁸

การประทุทางสังคมที่เกิดตามมาหลังเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทย ไม่เพียงแต่มี ผลต่อความสามารถในการดำเนินการของผู้นำชุมชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความ เสียหายที่เกิดกับเครือข่ายของชุมชน (ครอบครัว ครอบครัวขยาย ชุมชน) วิถีชีวิต วัฒนธรรม โภค และ สภาพการใช้ชีวิตแบบพอเพียงของชุมชนด้วย

ผู้นำชุมชนไม่มีความหมายต่อการให้ความช่วยเหลือแบบฉุกเฉินเลย เนื่องจากเป็น การช่วยเหลือที่มีกระบวนการทำงานตามลำดับสั่งการจากบนลงล่าง ที่ผู้สั่งการเป็น คนภายนอกที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ โดยพยายามที่จะช่วยเหลือด้านความต้องการ พื้นฐานกับผู้ประสบภัย ในกรณีของเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทยการให้ความ ช่วยเหลือเช่นนี้ก็ดูจะยอมรับได้ และมีประสิทธิภาพดี ยังมีผู้ให้ความช่วยเหลือ มากมาย และส่วนหนึ่งก็มาจากองค์กรประชาคมต่างๆ กิจกรรมต่างๆ ในชุมชนที่ ได้รับผลกระทบมักจะเกิดขึ้นเองและ เป็นการดำเนินการแบบไม่มีการวางแผนมา ก่อน (ดู คาร์ล เชกชไนเดอร์ และวไลทส์นั วรกุล 2549, หน้า112)

การเปลี่ยนแปลงขนาดของครอบครัวขยาย มาเป็นครอบครัวขนาดเล็กกว่าเดิม จาก เครือข่ายครอบครัวที่มีความเข้มแข็ง ไปเป็นเครือข่ายองค์กรเอกชนที่ดำเนินการแทน ในส่วนปฏิบัติการต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนเดิม บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ของเพศหญิงชายที่ตอนนี้มีการเปลี่ยนแปลงสลับกันใหม่ เศรษฐกิจในระดับจุลภาค ก็ทรุดตัวลงไป โครงสร้างทางเศรษฐกิจต่างก็ร่อยถล่มให้มีการฟื้นฟูฟื้นฟูใหม่ ดังนั้น โครงสร้างทางสังคมการเมืองของพื้นที่ประสบภัยก็ยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้นในการ ก่อรูปเท่านั้น สภาพการณ์ก่อนเกิดสึนามิก็ถูกทำลายไปแล้ว หากอุปมาก็เหมือน

8 สึนามิ การศึกษาการตอบสนองต่อภัยพิบัติในศรีลังกา และบทความเสริมเกี่ยวกับสถานการณ์ใน ประเทศไทย โดย คาร์ล เชกชไนเดอร์ และวไลทส์นั วรกุล 2549, หน้า 111.

โครงสร้างที่ถูกสั่นคลอน ในด้านหนึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทำให้ชุมชนอ่อนแอ และ ทำให้จำเป็นต้องมีการสร้างโครงสร้างต่างๆ ของชุมชนขึ้นมาใหม่ อีกด้านหนึ่ง เราจะเห็น โอกาสใหม่ที่ภัยพิบัติได้สร้างขึ้นมาด้วย

การที่ต้องให้คนนอกเข้ามาทำการตัดสินใจในการจัดการกับผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อ เหตุผลในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ให้กับประชาชนผู้ที่ได้รับ ผลกระทบก็ดูเด่นชัดและเป็นที่ยอมรับได้ แต่เราต้องดูให้ตรงประเด็นด้วยว่า ในกรณี ที่จำต้องให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบและผู้รู้ในชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องใน กระบวนการตัดสินใจและกระบวนการประสานงานต่างๆ ก็ต้องให้ความสำคัญด้วย ไม่อย่างนั้นแล้ว ผลที่อาจเป็นลบที่ยังมองไม่เห็นในทันทีก็อาจเกิดขึ้นได้

ตัวอย่างที่ 2 :

ที่บ้านทับตะวันและบ้านน้ำเค็มของจังหวัดพังงา เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ผู้รอดชีวิตได้ถูก จัดให้พักอาศัยในเขตพื้นที่ของชุมชน เตนท์พวกนี้ก็มีการจัดวางให้เป็นไปตามความ ต้องการให้ความช่วยเหลือของผู้เชี่ยวชาญทางการให้ความช่วยเหลือจากภายนอก ดังนั้นความรวดเร็วในการจัดการจึงเป็นสิ่งที่มาเป็นอันดับแรก ซึ่งก็ดูเหมือนกับว่า เป็นการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพมากเท่าไรในการที่ปล่อยให้กองครเหล่านี้เข้ามา จัดเตนท์ให้ชุมชนและ ชาวบ้านก็ดูจะอยู่ในภาวะสับสนด้วย

ที่บ้านทับตะวันและบ้านน้ำเค็ม ผู้รอดตายที่เป็นเยาวชน อายุราว 15 ปี ได้ถูกแยกไว้ ตามเพศ และมีการจัดกลุ่มหญิงชายไว้ตามเตนท์ต่างๆ ไม่มีผู้ใหญ่อยู่ด้วยเนื่องจาก กลัวว่าจะมีการกระทำความผิดสิทธิของเด็ก สิ่งที่แสดงถึงความเมตตาต่อเด็กพวกนี้ก็มี อยู่ในเตนท์เหล่านั้นด้วย เช่น โทรทัศน์ วิดีโอเกมส์

ทั้งๆ ที่ตั้งใจให้การให้การจัดให้ผู้คนอยู่ในเตนท์เพียงในตอนต้นเท่านั้น แต่การที่ ผู้ประสบภัยต้องอยู่ในเตนท์กลับยืดเวลาออกไปถึงสามเดือน ซึ่งทำให้เกิด สภาพแวดล้อมทางสังคมที่แบบใหม่ที่ชาวบ้านทับตะวันและบ้านน้ำเค็มว่ากันว่ามีการเพิ่มขึ้นของพฤติกรรมอาชญากรรมวัยรุ่นหลังสิ้นยามอย่างมากมาย โดยจะมีเด็ก วัยรุ่นทั้งชายหญิงที่แก่กว่าเด็กอื่นๆ ทำตัวเป็นหัวหน้ากลุ่มในสังคมเตนท์ โดยไม่มี ผู้ใหญ่เข้ามาจัดการหรือให้คำแนะนำ นอกจากนี้วัยรุ่นเหล่านี้ยังได้ดูโทรทัศน์

โฆษณา และเล่นวิดีโอเกมส์ ตลอดเวลาที่อยู่ในเต็นท์ ในขณะที่เด็กเหล่านี้ก็ยังคงเสิร์ฟที่ต้องเสิร์ฟรอบครัวของพวกเขาไปอยู่

และเหมือนที่เกิเกิดขึ้นอยู่เสมอ: การจัดหาที่อยู่แบบไม่มีการเตรียมการล่วงหน้ามาก่อน ได้กลายเป็นปัญหาหนึ่งในบรรดาปัญหาต่างๆ ที่รบกวนจิตใจ เมื่อมีการจัดที่อยู่ให้แล้ว ดูเหมือนว่าการช่วยเหลือก็จบลงแล้ว แม้ว่าที่อยู่อาศัยเหล่านี้จะเต็มไปด้วยข้อบกพร่องต่างๆ มากมาย ในขณะที่มองงานด้านอื่นๆ ว่าเป็นงานที่เร่งด่วนมากกว่า เช่น งานสร้างที่อยู่อาศัยถาวร เพื่อช่วยให้ผู้ที่รอดชีวิตได้มีที่อยู่อาศัยนอกเต็นท์ให้เร็วที่สุด

หากมุมมองของผู้รอดชีวิตได้รับการพิจารณาให้มากพอในช่วงต้นของการตัดสินใจและประสานงานในเรื่องการสร้างชุมชนเต็นท์แล้ว การพัฒนาทางด้านลบเช่นนี้ก็จะได้รับการป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้ เห็นได้ชัดว่าจำเป็นต้องให้เวลากับชุมชนที่กำลังสับสน ได้จัดการด้วยตนเองในระยะหนึ่ง แต่แม้ว่าเวลาจะผ่านไปสองอาทิตย์ในการอยู่ในเต็นท์ อย่างน้อยพวกเขาก็ต้องอำนาจในการสร้างสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่เป็นสังคมชั่วคราวโดยสอดคล้องกับโครงสร้างที่ยอมรับได้โดยชุมชนและเหมาะสมกับเยาวชนในชุมชนด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากภัยพิบัติสามารถที่จะใช้เป็นพื้นฐานของการฟื้นฟู ตัวอย่างที่แสดงว่าการเปลี่ยนแปลงนี้สำคัญสำหรับสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการฟื้นฟูในการระบุประเด็นต่างๆ ให้ทันการณ์เมื่อมีการควบคุมการจัดระเบียบทางสังคมที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราวเหล่านั้น การประสานงานและการตัดสินใจจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับโครงสร้างท้องถิ่นอีกครั้ง ที่ตามมาคือ หลังจากระยะของการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นที่อุทิศเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของผู้คนได้ผ่านไป ก็คือการให้ความช่วยเหลือในระยะเร่งด่วน ในช่วงนี้การก้าวไปสู่การฟื้นฟูโครงสร้างทางสังคมที่มากกว่าการให้ความช่วยเหลือแบบฉุกเฉินก็จะได้รับการพูดถึงโดยผู้ที่รอดชีวิตเป็นครั้งแรก ซึ่งก็มักจะมาจากสมมติที่เป็นแบบแผนใหม่ๆ เนื่องจากโครงสร้างสถาบันและสังคมเก่าๆ ได้ถูกภัยพิบัติทำลายลงไปหมดแล้ว ผู้ดำเนินการหน้าใหม่ๆ ก็จะเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งคนพวกนี้ก็ได้แก่ คน หรือกลุ่มคนที่มีทรัพยากรต่างๆ ที่มีการจัดเตรียมไว้ตอบสนองต่อความ

ต้องการของผู้คนในทันทีแบบที่เป็นการให้ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วน เช่น การให้ทุนประกอบการ การให้แรงงานคน การให้ความรู้ การติดต่อประสานงาน ทรัพยากรที่เป็นวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากภัยพิบัติและสภาพทางพลวัตทางสังคมที่ยังไม่เสถียร ยังคงเปิดโอกาสให้กับการพัฒนาแบบก้าวหน้าที่จะทำให้มีการตื่นตัวทางการเมืองขึ้นมา ในมุมมองนี้จะเกี่ยวข้องกับประเด็นในเรื่องบทบาทหญิงชายด้วย ภัยพิบัติมักจะนำมาซึ่งกิจกรรมต่างๆ ที่มีการดำเนินการตามสภาพที่เป็นอยู่ ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะยึดถือรูปแบบเดิมๆ ของบทบาทชายหญิงที่เคยเป็นมาได้อีกต่อไป ดังนั้นบทบาทหญิงชายรูปแบบใหม่จึงเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นหลังจากภัยพิบัติ ต้องต่อสู้กับความเป็นไปได้ของการฟื้นฟูที่จะทำให้โครงสร้างต่างๆ กลับมาเป็นเหมือนเดิมเหมือนกับที่เคยเป็นอยู่ก่อนภัยพิบัติ

3.3 โครงสร้างทางสังคมการเมืองและจุดอ่อนในโครงสร้างเหล่านี้

ไม่บ่อยนักที่โครงสร้างทางสังคมและการเมืองที่มีมาก่อนการเกิดภัยพิบัติจะได้รับการก่อรูปขึ้นมาใหม่ได้อย่างเป็นที่น่าสนใจ ในพื้นที่ที่มีมีแนวโน้มว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นในบริเวณต่างๆ ของโลกส่วนใหญ่แล้ว เราต้องจัดการกับโครงสร้างต่างๆ ที่ไม่ได้เปิดไว้ให้กับกระบวนการฟื้นฟูที่ยุติธรรม

รัฐบาลของประเทศต่างๆ โดยปกติแล้วจะเป็นหน่วยงานแรกที่มีบทบาทรับผิดชอบต่อการสร้างกรอบการทำงานที่มีการจัดสรรงบประมาณและกรอบในเรื่องกฎหมายต่างๆ เพื่อช่วยผู้รอดชีวิตและควบคุมสถานการณ์ภัยพิบัติในพื้นที่ประสบภัย

ในกรณีของเหตุการณ์สึนามิในปี 2547 ไม่เพียงแต่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเท่านั้นที่ร้องขอการสนับสนุนจากรัฐ แต่ผู้บริจาค สถาบัน และองค์กรเอกชนต่างๆ ต่างก็ได้เรียกร้องว่าไม่ควรให้ความช่วยเหลือมาจากผู้ให้การบริจาคแต่ฝ่ายเดียว ดังที่ Niklas Reese จากองค์กรพัฒนาเอกชนของเยอรมันได้กล่าวว่า “เพื่อให้การฟื้นฟูได้กลายเป็นโอกาสในการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งก็จะเป็นมากกว่าการริเริ่มโดยฝ่ายประชาสังคมแต่ฝ่ายเดียว ในเวลาเดียวกันสิ่งที่จะขาดเสียมิได้คือต้องให้หน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่

หน้าที่ในการส่งเสริมและสร้างความมั่นใจได้ว่าจะให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ทุกข์
ได้ยากภายใต้กฎหมายที่ระบุไว้ โอกาสในการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือต้องไม่
เป็นเพียงการรอคอยความเมตตาจากคนร่ำรวย หากความช่วยเหลือเป็นภาระที่
มอบหมายให้กับภาคเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียวเรื่อยๆไป สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็จะเป็นการ
กลับมาอีกครั้งของการให้ความช่วยเหลือตามระบบศักดินาในสถานการณ์ที่ผู้คน
ต้องการความช่วยเหลือ” (Reese 2549 4f แปลจากภาษาเยอรมันเป็นภาษาอังกฤษ
โดยผู้เขียน)⁹

แต่ผู้แต่งกล่าวว่ปฏิเสหไม่ได้ว่ายังมีปัญหาเรื่องการเป็นเจ้าของในรัฐหลายๆ แห่ง
เช่น ในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิที่มีรัฐที่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนชั้น
ศักดินาหรือไม่ก็เป็รัฐที่ไม่สามารถจัดหาสิ่งของให้กับสาธารณะชนได้

จากมุมมองทางด้านวิทยาศาสตร์การปกครอง เรากำลังจัดการกับพื้นที่ประสบภัย
พิบัติที่ดูเหมือนไม่ได้ปกครองโดยรัฐ ซึ่งก็อาจตีความได้ว่า:

- รัฐหรือรัฐบาลไม่สามารถที่จะทำการตัดสินใจหรือดำเนินการการ
ฟื้นฟูได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอย่างน้อยก็พิจารณาจากนโยบายบาง
ประการ หรือขอบเขตในการตัดสินใจบางส่วน
- เหตุผลสำคัญๆ เบื้องหลัง ซึ่งแท้ที่จริงส่วนใหญ่ก็คือความอ่อนแอ
ของสถาบันการบริหารหรือสถาบันทางการเมืองในด้านการตัดสินใจ
และการดำเนินการตามที่ได้ตัดสินใจไป
- แม้มีการสถาปนากลไกในการจำกัดอำนาจหรือจำกัดการครอบงำแต่
ก็มีเพียงบางส่วนเท่านั้น

9 ดัชนีฉบับในภาษาเยอรมันมีดังนี้: “Damit der Wiederaufbau auch eine Chance fuer echte
Entwicklung sein kann, ist es u.a. bei aller zivilgesellschaftlichen Initiative unverzichtbar, die
staatlichen Institutionen nicht dadurch aus ihrer sozialen Verantwortung zu entlassen. Denn nur
diese koennen den Beistand fuer Not leidende Menschen als Rechtsanspruch durchsetzen bzw.
garantieren. Hilfe und Entwicklungschancen duerfen nicht vom „Mitleid“ der Begueterten
abhaengen. Wird Hilfe weiter an private Akteure delegiert, droht eine weitere „Re-
Feudalisierung“ des sozialen Beistands.“

- ผลก็คือรัฐในกรณีดังกล่าวข้างต้นจะมีแนวโน้มว่าจะถูกรอบงาจากเครื่องจักรระบบอุปถัมภ์ และเมื่อเป็นเช่นนี้รัฐก็จะไม่สามารถดำเนินงานได้ตามแนวทางที่ดีได้ สถาบันของรัฐดังกล่าวก็จะมีแนวโน้มว่าจะถูกรอบงาเพื่อให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของเอกชนเท่านั้น
- สถาบันต่างๆ จะไม่สามารถให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เนื่องจากการควบคุม หรืออำนาจของรัฐมีไม่มากพอ ซึ่งก็หมายถึงการบังคับใช้กฎหมายทำได้ไม่เต็มที่ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะสามารถเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ต่างๆ โดยมีความเสี่ยงต่ำ
- มีการให้บริการจากภาครัฐโดยผู้ให้ความช่วยเหลือที่เป็นเอกชน หรือเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นของรัฐ หรืออาจจะไม่มีความช่วยเหลือจากคนกลุ่มนี้เลยก็ได้ (Risse 2550, 10 และ 16)

ในกรณีของประเทศไทยหลังจากสิ้นนามิในปี 2547 ในขั้นแรกรัฐบาลไทยสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ได้อย่างเพียงพอและมีความเท่าเทียมในทุกพื้นที่ (เมื่อดูในด้านการตอบสนองต่อภัยพิบัติที่ประสบความสำเร็จ โดยกล่าวถึงโดย คาร์ล เชกซ์ไนเดอร์ และวไลทส์นั วรกุล 2549 หน้า 7 – 9) ส่วนต่อมาเป็นการอนุญาตให้องค์กรความช่วยเหลือดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ ที่ยังไม่ได้มีการตรวจสอบ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีการดำเนินการมาก่อนที่สิ้นนามิจะเกิดขึ้น หรืออนุญาตให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสิ้นนามิเข้ามาให้การช่วยเหลือด้วยตนเองด้วยการทำเช่นนี้ เป็นการสร้างความมั่นใจได้ว่าผู้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือมีความคุ้นเคยกับความเป็นจริงทางด้านขอบเขตและแง่มุมทางด้านสังคมวัฒนธรรมที่พวกเขาจะต้องพบเจอ และมั่นใจได้ว่าการฟื้นฟูบูรณะไม่ได้เริ่มต้นจากเบื้องบนแต่เพียงด้านเดียว

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางการเมืองหลังภัยพิบัติไม่ได้มีกรอบที่จะสนับสนุนธรรมาภิบาลที่มีความยุติธรรมหลังภัยพิบัติ ซึ่งในทันทีก็มุ่งประเด็นไปที่การส่งเสริมการตัดสินใจต่างๆ ที่มีความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในกระบวนการฟื้นฟู ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในข้างต้นว่า ในด้านหนึ่งนั้นก็เกิดจากการที่ผู้นำของ

ชุมชนมีความอ่อนแอเอง อีกส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากโครงสร้างที่ไม่มีความยุติธรรม แต่เดิมอยู่แล้ว

นโยบายของรัฐที่มีต่อการจัดการชุมชนท้องถิ่นที่โดยทั่วไปแล้วมีลักษณะเป็นการจัดการจากบนลงล่าง เมื่อพูดถึงคำว่า “การมีส่วนร่วม” แล้วคำๆ นี้ก็จะหมายถึงวิธีการแจ้งหรือขอความเห็นจากประชาชนในพื้นที่ที่ไรซึ่งความหมาย โดยไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ¹⁰ นโยบายต่างๆ โดยทั่วไปก็จะมีกรอบแบบมาตามแนวทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับ เครือข่าย และการขยายเครือข่ายของผู้ที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล ซึ่งประชาชนก็ต้องได้รับผลของนโยบายต่างๆ เหล่านี้ด้วย

สำหรับความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับโครงสร้างเหล่านี้ ในประเทศไทย มีลักษณะบางประการในระบบการเมืองไทยและวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งจะสามารถอธิบายได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.4 บริบททางการเมืองและทางสังคมวัฒนธรรมเฉพาะของประเทศไทย

ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากสึนามิในระดับสังคม ประการแรกจำเป็นต้องทำความเข้าใจในโครงสร้างที่มีอิทธิพลต่อสังคมก่อนที่จะเกิดสึนามิขึ้น เนื้อหาต่อไปนี้จะข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดบางประการที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างทางสังคมไทยในชุมชน ซึ่งก็ยังคงมีความหมายในระดับประเทศและระดับภูมิภาคในประเทศที่มีการนับถือพุทธศาสนานิกายเถรวาท¹¹ แนวคิดต่างๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกสร้างภาพขึ้นมา และมีหลากหลายรูปแบบโดยไม่จำกัด เป้าหมายอย่างเดียวของการกล่าวถึงแนวคิดเหล่านี้คือการระบุถึงประเด็นที่เกี่ยวกับลักษณะบางส่วนของวัฒนธรรมไทย ที่มีจะยากแก่การเข้าใจสำหรับผู้ที่ไม่เข้าใจในวัฒนธรรมของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง

10 การพัฒนา และดำเนินการระบบเตือนภัยสึนามิใน ของรัฐบาลไทยเป็นตัวอย่างหนึ่งที่นำมาเป็นบทเรียนได้ ดูรายละเอียดเพิ่มจาก หนังสือเอกสารว่าด้วยระบบเตือนภัยสึนามิในประเทศไทยของ องค์การ สึนามิเควดอทซ์ (TAW 2550)

11 ในหลายส่วนของบทนี้ได้ใช้คำที่สั้นกว่าที่นำมาจากหนังสือของมุลนิธิไฮน์ริคเบิลส์: การพัฒนาที่ยั่งยืน: ขยายพันธกิจการศึกษาประเทศไทยผ่านมุมมองทางวัฒนธรรมต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Segsneider 2002b)

เฉียงใต้ที่นับถือพุทธศาสนานิกายเถรวาท แนวคิดเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจในช่องว่างทางความคิดหวังที่มีพื้นฐานมาจากความเข้าใจในวัฒนธรรม

1. ระบบพี่น้อง

มุมมองทางสังคมในเรื่องความพอเพียงทางวัฒนธรรม มุ่งไปที่ความรับผิดชอบต่อชุมชนหรือสมาชิกของครอบครัว ซึ่งแสดงออกมาในระบบอันเข้มงวดของการแสดงความเคารพ ที่เดิมอยู่บนพื้นฐานของอายุกล่าวคือ ผู้สูงวัยซึ่งจะมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่ด้อยวัยวุฒิ และคุณวุฒิกว่าและมีอิสระในการตัดสินใจส่วนผู้เยาว์จะยอมรับความรับผิดชอบของผู้อาวุโสที่มีต่อตน รวมทั้งโอกาสที่ตนจะได้รับถ้ายอมเคารพตามการตัดสินใจของผู้อาวุโสโดยปราศจากการโต้แย้ง¹² ความเป็นครอบครัวมีโครงสร้างที่เปิดกว้าง ชัดหยุ่น และไม่ขึ้นอยู่กับลำดับสัมพันธ์ทางเชื้อสายโดยตรงเท่านั้น บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องคงถิ่นญาติจะร่วมเป็นสมาชิกของครอบครัวเมื่อใดก็ได้โดยผ่านการนับญาติ (Social Adoption) ดังนั้นครอบครัวโดยสายเลือดสามารถเพิ่ม ปริมาณสมาชิกกลายเป็นกลุ่มพวกพ้องได้อย่างรวดเร็วโดยในกลุ่มพวกพ้องจะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละคนในกลุ่มนั้นๆ จึงจะเกิดเป็นระบบพี่น้องขึ้น ซึ่งระบบนี้มีความสัมพันธ์กับประเด็นในการเป็นพันธมิตร และความสัจย์ซื่อต่อกันเป็นอย่างมาก

2. ระบบเครือญาติ

ในขณะที่สมาชิกของกลุ่มพวกพ้อง มักจะมีคนที่มีความอาวุโสกว่าและมีผู้ที่อ่อนอาวุโสกว่า (เรียกว่าพี่และน้องตามลำดับ) ที่ไม่จำเป็นต้องรู้จักกันอย่างสนิทสนม ส่วนคนภายนอกกลุ่มแต่มีความคุ้นเคยกัน จะเรียกว่าเป็นคนรู้จักเพื่อน หรือเพื่อนสนิทการรู้จักคุ้นเคยกันกับคนเหล่านี้ สามารถพัฒนาไปสู่ระดับที่ใช้คำแทนตัวว่าพี่ และน้องต่อไปได้ หรือแม้แต่คำสรรพนามที่แสดงถึงระดับความสนิทสนมกว่า เช่น คุณและมิ่ง

12 โอกาสในที่นี้รวมไปถึงการได้รับเวลาที่คนรุ่นเยาว์ใช้ได้อย่างอิสระในการสำรวจหรือเรียนรู้สิ่งต่างๆ ได้ตามความต้องการของตน ซึ่งความต้องการเหล่านั้นจะมีความเคารพต่อผู้ใหญ่ที่ดูแลตนเองคอยควบคุมอยู่

ระบบเครือข่าย¹³ เป็นเครือข่ายทางสังคมของคนที่มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม สามารถให้ความมั่นคงปลอดภัยทางสังคมและโอกาสแก่สมาชิกในยามจำเป็น ระบบเครือข่ายนี้สามารถขยายไปสู่กลุ่มพวกพ้องอื่นๆ ได้ตามความสนใจและผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน

3. ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นตัวเชื่อมระเบียบวินัยทางสังคมที่ทุกคนจำเป็นต้องใช้เพื่อให้อยู่ในบรรทัดฐานของสังคมที่กำหนดโดยกลุ่มพวกพ้องนั้นๆ ระบบนี้เน้นการให้ความเคารพต่อผู้อาวุโสกว่าภายในกลุ่มโดยไม่มีเงื่อนไขและยอมรับสิทธิในการตัดสินใจของเขาและเธอที่มีต่อกลุ่ม ผู้อาวุโสจะได้รับความเชื่อถือจากคนภายในชุมชนของตน และสถานภาพที่ไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับอายุเท่านั้น สามารถอธิบายได้ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นระบบจัดการความขัดแย้ง ไม่ใช่เพียงในกลุ่มพวกพ้องกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นแต่รวมถึงเวลาที่เมื่อผู้อาวุโสของแต่ละกลุ่มได้มารวมตัวกันเพื่ออภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการแก้ปัญหาให้กับพวกพ้องของตน¹⁴ ดังนั้นเพื่อการทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมของผู้อาวุโส จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตัวให้สมาชิกทั้งหมดในสังคมมีความศรัทธาเชื่อในความดีและความถูกต้องในการตัดสินใจของตน ความสัมพันธ์ภายในสังคมภายใต้ระบบอุปถัมภ์นี้มีทั่วไปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธแบบเถรวาทแต่ในบางโอกาสก็แผ่ขยายไปในสังคมของประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามในภูมิภาคนี้ด้วย ดังนั้นความเชื่อมโยงที่แน่นแฟ้นระหว่างคำสอนทางศาสนา และสถาบันต่างๆ จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการก้าวขึ้นมาเป็นผู้อาวุโสหรือผู้นำในสังคมนั้นๆ

13 ระบบเครือข่ายนี้แม้ในบางครั้งอาจคล้ายระบบอุปถัมภ์อยู่บ้างแต่มีความแตกต่างตรงที่ระบบเครือข่ายนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเคารพต่อกันมากกว่าความเป็นอิสระ จึงไม่สามารถเปรียบเทียบกับแนวคิดความสัมพันธ์ในแบบอุปถัมภ์ได้

14 คำแปลเป็นภาษาอังกฤษของคำว่าระบบอุปถัมภ์ ซึ่งโดยมากมักใช้คำว่า “Peer-ship system” หรือ “Patron-client system” เป็นการแปลที่ไม่ตรงกับความหมายที่แท้จริง เพราะแนวคิดของระบบอุปถัมภ์ไม่ได้อยู่ที่วัฒนธรรมที่มีศูนย์กลางอยู่ที่เศรษฐกิจ หากแต่เป็นเรื่องของเครือข่ายชุมชนซึ่งผูกพันด้วยความรับผิดชอบและการให้โอกาสซึ่งกันและกัน

นโยบาย ที่สัมพันธ์กับการฟื้นฟู: การจะบรรลุถึงความเท่าเทียมกันทางระดับชั้นทางสังคมเป็นเรื่องค่อนข้างยากเหมือนการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมส่วนใหญ่ที่มีการจัดรูปแบบไว้ในแนวคิด ในด้านหนึ่งเนื่องจากมีการมอบอำนาจความรับผิดชอบทางสังคมและเศรษฐกิจให้กับผู้นำและเครือข่ายของผู้นำไว้ในระดับสูง และอีกส่วนหนึ่งคือความรู้สึกจงรักภักดีของผู้ที่อยู่ในระดับต่ำต่อผู้ที่อยู่ในระดับสูงกว่า ซึ่งก็จะยังส่งผลต่อความเข้าใจในเรื่องการคอร์ปชั่น ส่งเสริมความเข้าใจในเรื่องหน่วยงานสาธารณะ และทำให้การตีความเรื่องความเป็นประชาธิปไตยแบบตะวันตกกลายเป็นแนวคิดที่ไม่มีความเกี่ยวข้อง

นัยของความหมายเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง และกระบวนการทางรัฐศาสตร์ที่ซับซ้อนประเทศไทยอยู่นั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีที่สิ้นสุด การดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองเท่ากับเป็นการเอื้อต่อผลประโยชน์ของเครือข่ายพวกพ้อง และเมื่อดำเนินการผ่านหน้าที่ความรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและสังคมผ่านเครือข่ายของตนเองก็จะดูเหมือนเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในกรณีเช่นนี้กลุ่มคนที่เป็เครือข่ายจะกลายเป็น ‘คนของท่าน’ และไม่ได้เป็น ‘ประชาชนทั่วไป’ ในบรรดาพลเรือนของประเทศหนึ่งๆ ที่จะมองว่าประเด็นนี้ไม่ได้เป็นประเด็นเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยหรือธรรมาภิบาลที่ต้องมีการโต้เถียงกัน

ดังนั้นเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่มองว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ตามกฎหมายแล้วบางคนก็อาจจะมีความเท่าเทียมกันมากกว่าคนในคนอื่นๆ (ตามธรรมเนียมที่ดีที่สุดแบบโอเวน เรื่อง “รัฐสัตว์ (animal farm)”) ที่คนอื่นๆ หนึ่งอาจสนับสนุนให้ตนเองมีความเท่าเทียมโดยมีการคิดสินบนและให้ของขวัญ และเพื่อให้สภาพทางเศรษฐกิจส่วนตัวคุณเป็นตัวละครที่อ่อนจุดยืนทางการเมืองของคุณเอง

และยังมีความหมายทางการเมืองที่ได้พิจารณาในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติไว้ว่า: จะไม่มีการส่งเสริมอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงหากไม่มีการส่งเสริมอำนาจทางเศรษฐกิจ อิสระที่จะได้เลือกจะเป็นความเป็นอิสระเดียวที่คุณจะมีความหมายของความยั่งยืนในบริบทนี้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าได้เปลี่ยนจากความเป็นอุดมคติมาเป็นความเป็นความเข้าใจในทางเศรษฐกิจที่ได้รับการประดับประดาไว้

ให้ยั่งยืน ความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิในการตัดสินใจจะได้รับการจำกัดให้มากที่สุด เพื่อไม่ให้ภัยต่อโครงสร้างอำนาจและการเมืองที่มีอยู่

เห็นได้ชัดว่าประเด็นนี้มีความซับซ้อน: ไม่มีความช่วยเหลือในการฟื้นฟูภัยพิบัติไม่ว่าจะมาจากที่ไหนหรือมาจากใครที่ไม่ส่งผลกระทบโดยตรง หรือไม่ได้ส่งผลกระทบต่อมิติทางการเมืองต่อพื้นที่ที่ประสบภัย เช่น การเข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยตรงของอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ทำให้พรรคของอดีตนายกทักษิณ ได้ที่นั่งจำนวนหนึ่งในการเลือกตั้งในภาคใต้ ดังนั้นเมื่อองค์กรให้ความช่วยเหลือสากลพยายามที่จะให้ความช่วยเหลือด้วยโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ในเวลาอันรวดเร็ว ก็อาจจะก่อให้เกิดความสับสนทางการเมืองและสังคมในพื้นที่เป้าหมาย และก็จะค่อยๆ ทำลายโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรความช่วยเหลือต่างๆ ที่จะทำให้การสนับสนุนการพัฒนาเพื่อความยั่งยืนได้

3.5 บทบาทขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ

การให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็เป็นมากกว่าการให้ความช่วยเหลือโดยตรงจากผู้บริจาคไปยังผู้รับ จะต้องอาศัยองค์กรให้ความช่วยเหลือในระดับประเทศ และระดับสากล เมื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากเช่นนี้ องค์กรให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่ได้กลายเป็นบริษัทให้ความช่วยเหลือสากล ที่มีเงินบริจาคจากทั่วโลกเป็นจำนวนหลายร้อยล้านดอลลาร์ หรือร้อยล้านยูโร องค์กรความช่วยเหลือที่รัฐบาลแห่งชาติเป็นเจ้าของที่ส่วนใหญ่จะทำงานในระดับสากล จะส่งเสริมให้มีแนวทางในการทำงานเช่นนี้ทั่วโลกผ่านตัวกลางต่างๆ อย่างหลากหลาย ทางเลือกในการดำเนินการก็มีเพียงการดำเนินการผ่านโครงสร้างการบริหารขนาดใหญ่ในการจัดการกับทุนบริจาคเหล่านี้ได้ การอภิปรายเกี่ยวกับโครงสร้างการให้ความช่วยเหลือนี้ดูเป็นเรื่องเก่าๆ กับการพูดถึงเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ได้กลายเป็นกิจกรรมการบริหารที่เกิดขึ้นในระดับสากล

การวิพากษ์วิจารณ์ส่วนใหญ่ในอดีตและแม้ในปัจจุบันก็เกิดขึ้นจากการพิจารณาเรื่องค่าใช้จ่ายในการบริหารที่อาจใช้มากถึง 40 – 50 % จากเงินทุนบริจาคทั้งหมด ก่อนที่เงินบริจาคจะเดินทางไปถึงมือผู้ประสบภัยที่ผู้บริจาคต้องการช่วยเหลือ การอภิปรายและความพยายามในช่วงตลอดระยะเวลาไม่กี่สิบปีที่ ผ่านมาทำให้เงินที่ใช้จ่ายใน

เรื่องนี้ได้ลดลงไปมาก องค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่ทุกวันนี้พยายามที่จะจำกัดค่าใช้จ่ายไม่ให้เกิน 25 % ของกองทุนการบริจาคทั้งหมด ซึ่งนั่นก็ยังคงเป็นเงินจำนวนมากอยู่ดีสำหรับผู้บริจาคที่ให้เงินกับองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการประมาณค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองในจังหวัดรอบนอกกรุงเทพแล้ว จากเงิน 100 บาทที่เก็บเป็นภาษี ซึ่งตามการประมาณการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่พบว่าเงินเพียง 11 บาทเท่านั้นที่กลับคืนสู่ท้องถิ่นที่เป็นผู้ให้เงินบริจาค

การให้ความช่วยเหลือในสมัยนี้ไม่สามารถทำได้หากขาดองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ และไม่มีการบริหารจัดการค่าใช้จ่าย แต่หากกลับมามองดูแนวคิดเกี่ยวกับช่องว่างทางความคาดหวังของเราแล้ว คำถามทั่วไปสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในบทบาทขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือก็จะเป็นที่น่าทึ่งว่า การบริหารจัดการเหล่านั้นจะทำให้เกิดการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือตามความต้องการของผู้ประสบภัยหรือไม่ และผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความต้องการสิ่งเหล่านั้นจริงหรือไม่ ตัวอย่างเช่น เงินที่ได้รับการบริจาคให้กับเด็กอาจไม่สามารถที่จะใช้จ่ายไปกับสิ่งอื่นใดได้ตามข้อกำหนดของกฎหมาย แต่ ดังเช่นในกรณีในประเทศไทย จะเกิดอะไรขึ้นหากได้มีการบริจาคเงินจำนวนหลายล้านยูโรเข้ามาช่วยในช่วงการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น ให้กับเด็กกำพร้าเพียง 1000 คน เราจะเอาเงินให้เด็กๆ พวกนี้ไป ทำให้พวกเขากลายเป็นเศรษฐีเงินล้าน¹⁵ ในขณะที่ผู้ประสบภัยคนอื่นๆ กลับได้รับเงินเพียงไม่ถึงหมื่นบาทหรือไม่?

องค์กรความช่วยเหลือ และความคาดหวังในการให้ความช่วยเหลือ พฤติกรรมของผู้บริจาคในระดับปัจเจก รวมทั้งแนวโน้มในนโยบายการพัฒนา และระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเหล่านี้ มีส่วนสัมพันธ์กับแนวโน้มทั่วไปของการบริจาคของคนในสังคมต่างๆ การประชุมที่กรุง แฟรงก์เฟิร์ต และที่เมินน์ ประเทศเยอรมันในเดือนมีนาคม 2546 ได้มีการพูดถึงวิกฤตการณ์ในเรื่องคุณค่าในความเป็นมนุษย์ (Crisis of Humanitarianism)¹⁶ และได้้นำประเด็นไปสู่การให้ความช่วยเหลือที่

15 ในเดือน พฤษภาคม 2551 1 ยูโรมีค่าเท่ากับ 49 บาท

16 การประชุมนี้ได้จัดขึ้นโดย medico international มูลนิธิ ไฮน์ริคบีลด์ และ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย แฟรงก์เฟิร์ต ในเวลานั้นกองทัพอากาศนำโดยสหรัฐได้เข้าไปโจมตีอิรัก และได้มีการพูด

ก่อให้เกิดปัญหา ในขณะที่ได้มีการอ้างอิงถึงบริบทการให้ความช่วยเหลือในประเทศอิรัก และอาฟกานิสถานในสถานะที่เป็นการให้ความช่วยเหลือหลังสงคราม ประเด็นการอภิปรายที่หลากหลายที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสันติภาพและประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ก็ได้รับการพูดถึง ซึ่งก็ได้แก่ :

- สิ่งที่เราเรียกว่า “การทำการช่วยเหลือให้เป็นการพาณิชย์ หรือ mercantilization of aid หรือในภาษาเยอรมันคือ *Merkantilisierung der Hilfe* เป็นแรงกดดันที่ทำให้ต้องแข่งขันกันในตลาดการระดมทุนช่วยเหลือ จนนำไปสู่การใช้ภาพเต๋ๆ กำลังร้องไห้ เพื่อเป็นการปลุกเร้าความต้องการบริจาคของผู้คนให้ออนเงินเข้ามาในบัญชีการบริจาค
- ซึ่งก็จะทำให้เกิดองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือมากขึ้น เพื่อทำการลงทุนในด้านพัฒนากลยุทธ์ทางการตลาดแทนที่จะทำการพัฒนาวิถีที่จะจัดการกับการแก้ปัญหาที่เป็นประเด็นด้านการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือ
- การเปลี่ยนประเด็นจากการเมืองและสังคมมาเป็นประเด็นทางด้านกลไกหรือเทคนิคการช่วยเหลือ: การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วได้กลายเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ ซึ่งทำให้ประเด็นเรื่องการพัฒนาในระยะยาวค่อยๆ ลดหายไป ในเรื่องนี้ต้องพิจารณาว่าการให้ความช่วยเหลือไม่ได้เป็นเรื่องการเมือง ดังที่ได้มีการพูดถึงไว้ในตอนต้นของบทนี้ซึ่งก็มีบริบทของการพูดถึงภัยพิบัติตามแนวคิดที่มีการให้คำจำกัดความทั่วไป ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับมิติที่ภัยพิบัติมีผลกระทบต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบทุกขั้วและต้องการการฟื้นฟูหรือก่อสร้างสิ่งต่างๆ ทางเทคนิคขึ้นมาใหม่
- การฟื้นฟูและการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความยั่งยืน ต่างต้องมีความเข้าใจในบริบททางการเมืองและสังคมให้ดี โดยต้องมีเวลาและความเป็นอิสระในการพิจารณาแรงกดดันที่ต้องทำการฟื้นฟูในระยะเวลาที่จำกัดเพื่อให้มี

ถึงว่าการให้ความช่วยเหลือจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในลักษณะใด และองค์กรต่างๆ สามารถหรือควรจะจัดการอย่างไรกับสถานการณ์นี้ และเป็นความตั้งใจขององค์กรในการต่อต้านไม่ให้เกิดแนวโน้มในการนำการช่วยเหลือมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือ โดยการกระตุ้นให้สาธารณะได้มีความตระหนักในเรื่องนี้ ซึ่งที่ประชุมต้องการความตระหนักในระดับที่มากกว่าดวงที่มีต่อองค์กรหรือผู้เชี่ยวชาญในการให้ความช่วยเหลือ

ผลงานไปเสนอกับผู้ให้เงินบริจาคให้เร็วที่สุด และต้องมีเอกสารที่แสดงผลงานการให้ความช่วยเหลือที่เห็นเป็นหลักฐานได้ผ่านการนำเสนอของสื่อมวลชน

อย่างไรก็ตามหลักการต่างๆ ดังเช่น ความเป็นประชาธิปไตย นโยบายทางการเมือง และการป้องกันหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือไม่ได้เป็นไปตามแนวทางความเป็นประชาธิปไตยยุคใหม่ การป้องกันไม่ให้หลักกฎหมายถูกละเมิดทำให้ความช่วยเหลือไม่ได้ถูกพูดถึงในบริบทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในความเป็นมนุษย์ที่จะได้รับการช่วยเหลือ รวมไปถึงสิทธิในการทำตามความต้องการของตนเองด้วย กลับกลายเป็นว่าเรากลับให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณ และวิธีการที่ผู้รับจะได้รับความช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นการบริจาคจากผู้ใจบุญ ที่แม้จะให้อะไรมาผู้รับก็ต้องรับไว้ก่อน ซึ่งในประเด็นนี้ก็แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนจุดมุ่งหมายในการให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างมาก ¹⁷

หากเราได้เชื่อมโยงปัญหาการให้ความช่วยเหลือทั่วไป และ ปัญหาในเรื่องรูปแบบการให้ความช่วยเหลือที่จะไปถึงผู้รับ เข้ากับประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการพูดถึงช่องว่างทางความคาดหวังในบทนี้แล้ว ผลลัพธ์ที่ออกมาก็คงไม่ผิดนัก ซึ่งใครจะแสดงความเห็นด้วยกับ Thomas Gebauer แห่ง medico international ที่ได้เขียนเอาไว้ว่า

17 สถานการณ์นี้ไม่ได้เป็นสถานการณ์ที่เราอภิปรายเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นมนุษย์ของผู้รอดชีวิต และ ไม่ได้พูดถึงเรื่องความประสงค์ทางการเมืองอีกต่อไป แต่เป็นเป็นการพูดถึงความเอื้อเฟื้อของผู้บริจาค และการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อผลกระทบจากภัยพิบัติเพียงเท่านั้น ซึ่งก็ได้มีการให้คำจำกัดความว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายในการบริจาค ('re-feudalization' - Refeudalisierung) ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งของการทำลายแนวโน้มที่จะสร้างให้เป็นประเด็นทางการเมืองขึ้น (Entpolitisierung) แนวคิดที่ยืดประโยชน์ที่เกิดการดำเนินการเป็นสำคัญแบบใหม่ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ เหตุที่ทำให้เกิดความยากจนหรือ หายนะอีกต่อไป โดยในภาษาเยอรมันมีเนื้อหายุ่ว่า "Hilfe, in der es keinen Kontext mehr gibt und so auch keine Gesellschaftlichkeit. Nur noch die Rettung des Einzelnen ist moeglich, während die katastrophale Ordnung der Welt, die so sehr der Rettung beduerfte, wie in Zement gegossen, unveraenderbar wirkt." (Gebauer 2003, 16; และได้มีการแปลคร่าวออกมาว่า " ความช่วยเหลือมีอยู่โดยไม่ต้องการบริบทในการช่วยเหลือ ไม่มีมิติของคนที่เกี่ยวข้องกับสังคม มีเพียงการช่วยเหลือแก้ปัญหาให้เป็นรายคน , ซึ่งลำดับของโลกที่ได้รับภัยพิบัติก็ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้".)

“หากเราไม่สามารถที่จะมีความเข้าใจในวิกฤติที่เกิดขึ้น เนื่องจากเราปฏิเสธที่จะเข้าใจในบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมที่สำคัญซึ่งอยู่แวดล้อมวิกฤติเหล่านั้นเสียแล้ว เราก็คงไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อวิกฤตินั้นๆ ได้ดีพอ”¹⁸

นอกจากนี้ในทศวรรษ 90 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างหนึ่งเกิดขึ้นต่อกระบวนการวางแผน การติดตามผล และการประเมินผลของ กรรรมวิธีที่เรียกว่า “กรอบในการทำงานตามหลักตรรกศาสตร์ (Logical Framework Approach - LogFrame) ซึ่งเป็นวิธีการที่ประกอบไปด้วยเอกสารสรุปเป้าหมาย ตัวชี้วัด ข้อสันนิษฐานเบื้องต้น บางครั้งก็แสดงข้อมูลผลการทำงาน และกิจกรรมต่างๆ กรอบการทำงานดังกล่าวนี้เป็นโครงสร้างแนวคิดที่ทำการคาดเดาปัญหาที่จะเกิดในช่วงการดำเนินการโดยการแสดงขั้นตอนที่ไม่จำเป็น แต่จะเป็นเพียงการกำหนดกรอบแบบหลวมๆ ของเป้าหมายที่คาดหวังไว้โดยใช้ตัวชี้วัดที่วัดความสำเร็จของโครงการ ในขณะที่กลวิธีนี้เป็นกลวิธีที่มีประสิทธิภาพในการทำให้มั่นใจได้ว่านโยบายในการให้ความช่วยเหลือขององค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ และมุมมองที่เป็นเป้าหมายนั้นควรจะเกิดขึ้นภายใต้แผนงานในการส่งความช่วยเหลือและดำเนินการ ได้อย่างแท้จริง ตอนนี้กำลังจะกลายเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้รับความช่วยเหลือจริงๆ มากขึ้นในการทำว่าผู้ให้ความช่วยเหลือต้องวางเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือที่แน่นอนภายใต้กรอบให้ความช่วยเหลือที่วางไว้

ผลก็คือสิ่งหนึ่งในพันธมิตรผู้ร่วมโครงการของเราในพื้นที่ทางภาคใต้ของประเทศไทยเรียกว่าเป็น “ตัวชี้วัดกรอบการทำงาน LogFrame ตรรกะของการทำงานของกรอบการทำงานจะสอดคล้องกับสิ่งที่ Davis Mosse เรียกว่าเป็น “ การมุ่งเน้นในด้านนโยบายที่เกิดขึ้นต้นทาง” (Mosse 2005, p 231) ซึ่งได้กั้นทรัพยากรทั้งหลายออกห่างจากความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น แล้วถึงจะจัดการกับมัน และจึงเน้นไปที่แนวคิดที่เป็นนามธรรมที่เป็นจุดมุ่งหมายที่ดี ที่มักจะมิมีปัญหาในเรื่องการแปลออกมาให้เข้ากับความเป็นจริงในทางวัฒนธรรมเฉพาะในแต่ละท้องถิ่น การที่

18 จากเนื้อหาด้านฉบับ : “Wer kein Verstaendnis fuer die Krise entwickeln kann, weil er da fuer wichtige politische und kulturelle Zusammenhaenge ausblendet, kann auch nicht adaequat auf die Krise antworten.“ (Gebauer 2003, 16f.; cf. also Salm 2003, 54f. ซึ่งข้อความนี้เกี่ยวกับความต้องการความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของอำนาจในท้องถิ่น)

สามารถรักษาวัตถุประสงค์ต่างๆ ของ LogFrame และบรรลุถึงเป้าหมายตามตัวชี้วัด ในระหว่างที่มีการดำเนิน โครงการจริงทำให้กรอบการทำงานนี้ช่วยประสานช่องว่าง ทางความคิดหวังตามเอกสารพื้นฐาน โครงการ

ดังนั้น สิ่งที่ทำให้องค์กรผู้บริจาคไม่สามารถสร้างคำตอบที่เหมาะสมต่อคำถามที่ เกิดขึ้นในบริบทการฟื้นฟูเฉพาะในแต่ละท้องถิ่นที่จะมีสองส่วนซึ่งเกี่ยวข้องกับบริบท ในการฟื้นฟูสันามิ :

ส่วนแรก ปัญหาในการเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาที่ทำให้ทั้งโลกเป็นแบบตะวันตก โดยการอภิปรายและความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการในแต่ละท้องถิ่นที่จำเป็นต้อง มีการแปลกลับอีกทีหนึ่ง ซึ่งก็มักจะได้รับการกล่าวถึงกันอยู่บ่อยจนดูว่าบ่อยมาก จนเกินไป แต่ก็ไม่ได้มีการให้ความสนใจ และในบริบทของมันก็ไม่มีใครเข้าใจ เช่น ในประเทศเยอรมันคำว่าประชาธิปไตยมีความหมายว่าอย่างไร และ คำๆ นี้บ่งบอก ถึงอะไรในประเทศไทย บ่อยครั้งที่ข้อสันนิษฐานที่ซ่อนอยู่มักจะมาจากแนวคิดใน การพัฒนาจากประเทศทางตะวันตกที่ความจะเป็นความหมายเดียวกันในทุกๆ ที่ แต่ กลายเป็นว่าคำนั้นมีความหมายที่ไม่เหมือนเดิมเมื่อมาถึงเมืองไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ ผู้คนและแนวคิดต่างๆ มีความแตกต่างกันในทุกๆ พื้นที่ต่างๆ ที่มีความเป็นอยู่แบบ ประชาธิปไตย

ส่วนที่สองกรอบเวลาในการทำงานที่ตั่งขึ้นมาเพื่อการดำเนินการภายในกรอบ LogFrame เข้ากันไม่ได้กับความต้องการของท้องถิ่น ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องเวลา ของผู้ให้เงินบริจาคและองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือมีความแตกต่างกันมากกับผู้ ที่ได้รับความช่วยเหลือ ดังที่ผู้นำท้องถิ่นคนหนึ่งได้กล่าวเป็นลำดับสำนวนไว้ใน ระหว่างที่มีการอภิปรายกันในประเด็นเรื่องเวลาในโครงการหนึ่งว่า "นำตลกดีที่ ท่านทุกคนมีนาฬิกา แต่สิ่งที่เรามีกลับเป็นเวลา"

3.6 ผู้ธรรมาภิบาลหลังภัยพิบัติที่ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ

จากมุมมองในเรื่องศาสตร์การเมือง เราจำเป็นต้องตั้งคำถามว่าธรรมาภิบาลในพื้นที่ ประสบภัยพิบัติภายใต้สถานการณ์ที่ยังมีสภาพเป็นเหมือนเป็นพื้นที่ๆ ไม่มีรัฐจะทำ หน้าที่ต่างๆ ได้อย่างไร และกลไกใดบ้างที่ควรนำมาใช้ เพื่อให้แน่ใจว่าอย่างน้อยจะ

มีการใช้กฎหมายตามระดับที่กำหนด (ซึ่งในข้อนี้จะมีความสัมพันธ์กับสิทธิของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือในพื้นที่เฉพาะหนึ่งๆ) และเพื่อให้แน่ใจว่าผลที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดความยุติธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทั้งหมด กลไกของธรรมาภิบาลที่เหมาะสมจะมีอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ ซึ่งก็มีความสัมพันธ์อย่างมากกับโครงการการฟื้นฟูที่มีผู้ให้การบริจาคและองค์กรผู้บริจาคเข้ามาเกี่ยวข้อง กระบวนการฟื้นฟูเกิดขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในบริเวณกว้างเพื่อสร้างพื้นฐานชีวิตของผู้รอดชีวิตและผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้นเพื่อให้โครงการมีผลการดำเนินการที่ทำให้เกิดความยั่งยืน และมีการพัฒนาแบบยั่งยืนที่กำลังดำเนินอยู่ประสบความสำเร็จ การค้นพบหลักธรรมาภิบาลหลังภัยพิบัติที่เหมาะสมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญ

ในบริบทของสภาพของพื้นที่หลังประสบภัยพิบัติ ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่างก็ได้เข้าร่วมอยู่ในโครงสร้างธรรมาภิบาลไม่แบบใดก็แบบหนึ่ง คำถามที่มีก็คือ ธรรมาภิบาลต่างๆ ที่เกิดขึ้นมีระดับความชอบธรรมตามหลักกฎหมายแค่ไหน และจะผลที่เกิดขึ้นจะมีความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพมากแค่ไหน คำตอบสำคัญอย่างหนึ่งต่อคำถามในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายคือการให้อำนาจกับประชาสังคม และโดยเฉพาะในบริบทของการฟื้นฟูหลังสึนามิ โดยการทำงานและจัดสรรช่องทางทางการเงินผ่านประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโครงสร้างของรัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม ซึ่งก็จะไม่เพียงมุ่งให้เกิดผลที่เป็นความยั่งยืนอย่างมีประสิทธิภาพจากการดำเนินโครงการที่มีเงินทุนสนับสนุน แต่ยังจะเป็นการพัฒนาปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล (การปกครองในส่วนท้องถิ่น) โดยสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงด้านบนพื้นฐานของเหตุผล

แต่ในสังคมที่เป็นบริบทการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่มีสภาพราวกับไร้รัฐ การสนับสนุนจากกำลังประชาสังคมไม่มีวันที่จะเป็นทางออกทางเดียวได้เลย เนื่องจากว่าเป้าหมายของประชาสังคม – หรือเป้าหมายของคนนอก ดังที่ได้มีการกล่าวไว้ในเรื่องการสร้างสัญลักษณ์รับรองการฟื้นฟูเพื่อสร้างความยุติธรรม หรือ SoFar – ใ่ว่าจะเกิดจากการไร้ซึ่งทางเลือกเนื่องจากไม่มีสถาบันทางสังคมการเมือง ที่จะช่วยให้เกิดผลที่เป็นธรรมในกระบวนการฟื้นฟูได้ และในสังคมประชาคมที่เข้มแข็งโดยตัวของมันเองไม่สามารถที่จะทำให้เกิดความก้าวหน้าโดยการสร้างความเป็นประชาธิปไตย

และการใช้มุมมองที่เป็นความยั่งยืนขึ้นมาได้ ดังนั้นวิธีการหนึ่งสำหรับโครงสร้าง
ธรรมาภิบาลที่ประกอบไปด้วยผู้ที่มีส่วนร่วมหลายฝ่ายก็จะมุ่งเป้าหมายไปที่สิ่งที่
กำหนดไว้เป็นเป้าหมายในการส่งจากกระบวนการฟื้นฟูบูรณะไปสู่การพัฒนาที่
ยั่งยืนในระยะยาว

การฟื้นฟูภูมิทัศน์จะต้องมีรากฐานมาจากกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยดังที่ได้เห็น
จากทัศนยะของกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งก็เพื่อที่เราจะได้แน่ใจได้ว่าการ
ฟื้นฟูประกอบขึ้นจากความรู้สึกในการเป็นเจ้าของของผู้ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่
และไม่มีกรทำให้ผู้ประสบภัยต้องตกเป็นเหยื่อของกระบวนการฟื้นฟู โครงสร้าง
ธรรมาภิบาลที่ต้องเป็นไปตามความท้าทายที่จะทำให้เกิดการฟื้นฟูที่ยั่งยืนจะต้องหา
ข้อตกลงที่เข้าได้กับทัศนยะของกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เข้าถึงความคาดหวังในระดับ
บุคคลที่แต่ละคนมีแตกต่างกันไปซึ่งจะเป็นความคาดหวังของผู้ที่ได้รับความ
ช่วยเหลือ ผู้บริจาค และผู้ที่เกี่ยวข้องกับส่วนอื่นๆ ของการฟื้นฟูในระดับบุคคล ใน
เรื่องที่ว่าอะไรจะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการสถาปนาความยุติธรรม ความยั่งยืน การมี
ส่วนร่วม รวมทั้งประชาธิปไตยระหว่างเพศชายหญิงขึ้นในกระบวนการตัดสินใจ
และการดำเนินการฟื้นฟูได้ วิธีการที่นำมาใช้ต้องพิจารณาถึงความบกพร่องของ
โครงสร้างท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความยุติธรรม สำหรับกลุ่มผู้รอดชีวิต
ที่เสียชีวิตเพื่อว่าความไม่เท่าเทียมในเรื่องอำนาจจะมีความสมดุลมากขึ้น

ธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติเป็นเรื่องที่ไม่สามารถอภิปรายได้หากขาดการ
พูดถึงประเด็นในเรื่องเวลา ขั้นตอนต่างๆ ในการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยต้องมีรูปแบบ
การตัดสินใจ และธรรมาภิบาลที่มีความแตกต่างกัน ในหนังสือของโครงการ สีนามิ
เอด วอर्थ เล่มแรกที่ได้เขียนโดย วไลทัศน์ วรกุล และ คาร์ล เชกชไนเนอร์ ได้
กล่าวถึงการแบ่งระยะการฟื้นฟูออกเป็นระยะต่างๆ โดยใช้ทรัพยากรต่างๆ ในการ
จัดการกับการประเมินความต้องการที่เกิดขึ้นหลังสถานการณ์ที่เป็นสภาพความ
ขัดแย้ง (คาร์ล เชกชไนเนอร์ วไลทัศน์ วรกุล 2550, 3-5)

- การฟื้นฟูในระยะสั้น ซึ่งการส่งต่อและความมีเสถียรภาพจะเกิดขึ้นได้
ภายในเวลา 12 เดือน

- การฟื้นฟูและบูรณะระยะกลาง มีการเปลี่ยนและมีการสร้างสถาบันต่างๆ ขึ้นหลังจาก การดำเนินการในระยะแรก 12 – 36 เดือน
- การฟื้นฟูในระยะยาวมีความมั่นคงตั้งแต่ 36 -12 เดือน

ในระยะแรกของการฟื้นฟูในระยะสั้นจำเป็นต้องมีการแยกแยะต่อไปเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการทางด้านการลำเลียงทรัพยากรและความต้องการในทางเทคนิค รวมทั้งความจำเป็นทางด้านการเมืองและสังคมในประเด็นเรื่องช่วงเวลาที่แตกต่างกันไป - ซึ่งนับตั้งแต่ชั่วโมงแรกๆ ไปจนถึงเวลาหลายวันหรือหลายเดือนหลังจากเกิดภัยพิบัติขึ้น จนกว่าการบรรเทาภัยพิบัติจะเปลี่ยนจากการฟื้นฟูไปสู่การบูรณะสิ่งต่างๆ ขึ้นใหม่ ปฏิกิริยาแรกในการตอบสนองต่อภัยพิบัติต้องให้ความสำคัญกับความเร็ว ความมีประสิทธิภาพ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในขั้นต้น สิ่งที่ต้องทำเป็นอย่างแรกคือการช่วยประชาชนให้ออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย ดูแลในเรื่องความจำเป็นพื้นฐาน ความช่วยเหลือใดๆ ที่นอกเหนือจากนั้นต้องดูว่ากลุ่มคนหรือชุมชนผู้ประสบภัยมีความเข้าใจในเรื่องเวลา ไม่ใช่เป็นการความเข้าใจในเรื่องเวลาของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือที่มาจากภายนอกเท่านั้น อันตรายที่มีการมองข้ามตัวแปรในเรื่องเวลาในการฟื้นฟูภัยพิบัตินั้นจะคงอยู่และเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่ที่มีการดำเนินการแบบจากบนลงล่าง หรือเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ได้มีแผนงานใดๆ แต่ดำเนินการไปตามสภาพยิ่งจะทำให้สถานการณ์เกิดความสับสนมากยิ่งขึ้นนับแต่แรกเริ่ม จนทำให้เกิดการจัดการแบบเสรีจรรยาจากองค์กรที่เชี่ยวชาญด้านการให้ความช่วยเหลือ หรือจากกองทัพแต่เพียงฝ่ายเดียว

การพัฒนาเข้าสู่กระบวนการให้ความช่วยเหลือ จำเป็นที่ต้องมีการพัฒนาให้กลไกของธรรมาภิบาลที่มีความสลับซับซ้อนกว่าเดิมเกิดขึ้น ในขณะที่เราได้เห็นตัวอย่างของการจัดที่พักอาศัยให้ผู้ประสบภัยได้อยู่ในชุมชนเด่นที่ การให้ความช่วยเหลือแบบทันที (ซึ่งเกิดตามมาหลังจากที่มีการให้ความช่วยเหลือในขั้นแรก) ก็มักจะมีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยกว่าการก้าวเข้าสู่กระบวนการแรกๆ ของการบูรณะความเสียหายหากการฟื้นฟูแบบยั่งยืนซึ่งที่สุดแล้วจะค่อยๆ หยุคไปและกลายเป็นกระบวนการพัฒนาเพื่อสร้างความยั่งยืน ที่ได้ระบุถึงเป้าหมายที่เป็นความยุติธรรมและความเหมาะสมทางวัฒนธรรม ก็กำลังจะมีมา

จากเป้าหมายที่มุ่งหวังให้เกิดความยั่งยืนและความเป็นประชาธิปไตยขึ้นในกระบวนการฟื้นฟูและเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะเกิดผลที่น่าพอใจสำหรับกลุ่มที่ยังอ่อนแอในหมู่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ธรรมชาติที่สร้างความยุติธรรมจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากขาดความเข้าใจในธรรมชาติของการเมืองที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการฟื้นฟู¹⁹ หรือไม่แล้วระดับอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคมก็จะสะท้อนให้เห็นจากผลของการบูรณะ ความสามารถในการออกแบบ การวางแผน และการดำเนินการจะเพียงแคเปิดช่องทางให้การแสวงหาผลประโยชน์ของคนที่ได้รับประโยชน์จากโครงสร้างการฟื้นฟูที่ไม่มีความยุติธรรม หรือจากโอกาสพิเศษจากวิกฤติเท่านั้น

การเมืองในการฟื้นฟูได้คุกคามผู้รอดชีวิตให้ไร้ความสามารถทำให้ผู้รอดชีวิตไม่เพียงแคได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเท่านั้นแต่ยังได้รับผลกระทบจากการให้ความช่วยเหลือด้วย การตัดสินใจและการประสานงานการฟื้นฟูบูรณะไว้ว่าจะมีรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ หรือจะมีการดำเนินการโดยเอื้อต่อเศรษฐกิจชนบทเสมอไป แต่โครงสร้างเศรษฐกิจแบบนายทุนในการให้ความร่วมมือกับผู้มีโอกาสพิเศษในการควบคุม ได้ถูกสร้างขึ้นมาโดยตัวแปรทางด้านวัฒนธรรมเฉพาะและที่อยู่บนยอดสุดของระดับชั้นในสังคม ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการที่ดำเนินการได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

แล้วเราจะบรรลุผลซึ่งอย่างน้อยจะนำไปสู่โครงสร้าง (ธรรมชาติ) ที่ทำให้เกิดการฟื้นฟูอย่างยุติธรรม และยั่งยืน และเป็นไปเพื่อกลุ่มผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติที่เสียประโยชน์ได้อย่างไร ? เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าจะเกิดผลการฟื้นฟูที่ยุติธรรม เมื่อพิจารณาประเด็นในด้านเพศ ชนชั้น และชนกลุ่มน้อย ? ตามปกติแล้วความเป็นจริงทางด้านสังคมที่มีอยู่ไม่ได้มีขึ้นมาเพื่อทำให้เกิดเป้าหมายในการพัฒนาที่เป็นความยั่งยืนและยุติธรรมมาจนเกินไป

19 จากมุมมองของเรา การทำให้เกิดภาวะทางการเมือง หรือ “politicization” หมายถึงความเข้าใจตามหลักการในธรรมชาติของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะ ในภายหลังภัยพิบัติ ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาบริบททางการเมือง สังคมเศรษฐกิจ โดยพิจารณาถึงโครงสร้างทางอำนาจ และที่สำคัญที่สุดคือ การทำให้ผู้รอดชีวิตได้ตระหนักถึงอำนาจ ความจำเป็น และความต้องการ รวมทั้ง สิทธิในการพูดในเรื่องการสร้างและการก่อรูปแบบสิ่งแวดล้อมของตนเองขึ้นมาใหม่

จากทัศนะของเรา เราสามารถที่จะเข้าไปใกล้เป้าหมายในการฟื้นฟูที่เป็นความยุติธรรมในพื้นที่ทั้งหมดได้ เพียงแค่มีการดำเนินการด้านการเมืองแบบก้าวหน้าในกระบวนการทั้งหมด และมีการส่งเสริมอำนาจให้กับผู้ประสบภัยในการเลือกกฎหมายและอนาคตไว้ในมือของตนเองได้ รวมทั้งมีการต่อต้านการฉวยผลประโยชน์ โดยให้ผู้ที่มิอำนาจดำเนินการนับตั้งแต่วันที่ที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น

โดยมีประเด็นในเรื่องการดำเนินการด้านการเมืองหลายประเด็นดังต่อไปนี้:

- ผู้ที่มีส่วนร่วมจำเป็นต้องตระหนักว่าการฟื้นฟูบูรณะไม่ได้เป็นเพียงเรื่องทางเศรษฐกิจ และเทคนิคการฟื้นฟู แต่เป็นประเด็นในเรื่องการเมือง
- องค์กรผู้บริจาคจำเป็นต้องเริ่มกิจกรรมการช่วยเหลือที่มีการวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนในเรื่องโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น เพื่อจะสามารถทำความเข้าใจวิธีการในการสร้างโครงการที่ก่อให้เกิดความยั่งยืนได้ ซึ่งก็ต้องอาศัยความสามารถของท้องถิ่นเป็นอย่างมากและ ต้องมีความเข้าใจในพื้นฐานทางวัฒนธรรมประกอบด้วย
- หมายถึงการตรวจสอบว่างานที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปมีศักยภาพและความยุติธรรมอย่างไร และตรวจสอบด้วยว่าหน่วยงานของรัฐควรได้รับการถ่วงดุลย์จากผู้ที่มิบทบาทที่ทำหน้าที่เป็นทางเลือกในเรื่องนี้หรือไม่
- การประสานงานการให้ความช่วยเหลือจำเป็นต้องเป็นที่เข้าใจได้ในแง่ของ “หลักการมาภิบาลในการฟื้นฟู” ในฐานะหลักสำคัญในกระบวนการทางการเมือง ด้วยเหตุนี้จึงมีการหยิบยกประเด็นคำถามเกี่ยวกับความจำเป็นในด้านกฎหมายขึ้นมา: การระดมเงินบริจาคเข้ามาให้เพียงพอกำลังทำให้อำนาจในการตัดสินใจขององค์กรความช่วยเหลือมีความชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่ ? หรือคนในท้องถิ่นไม่ควรที่จะมีอำนาจในการคัดค้านกิจกรรมทั้งหมดที่ได้มีการอภิปรายในรอบของการฟื้นฟู ? เรา กำลังพูดถึงสิทธิในการทำตามความต้องการของตนเอง ท้องถิ่นต้องเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจและกระบวนการใช้จ่ายเงินบริจาค
- ประเด็นความขัดแย้ง โอกาสในการฉกฉวยผลประโยชน์ จำเป็นต้องมีการระบุออกมาให้ชัดเจน และชาวบ้านกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ก็ต้องได้รับการ

เพิ่มอำนาจในการที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองในกรณีใดๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นกรณีขัดแย้งในเรื่องที่ดิน

- หมายถึงว่าจำเป็นต้องมีการระบุตัวผู้นำในชุมชนท้องถิ่นออกมา และต้องพยายามที่จะรับรู้ปัญหาที่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองของชุมชนที่จำเป็นต้องมีเพื่อปกป้องสิทธิและโอกาสของชุมชน
- ขึ้นอยู่กับทวิภาวะของผู้ที่มีบทบาทในท้องถิ่นและ ความสัมพันธ์ในเรื่องอำนาจ โครงสร้างธรรมาภิบาล ควรได้รับการจัดตั้ง และได้รับอิทธิพล ในลักษณะที่ตอบสนองต่อความสนใจของผู้ที่มีปัญหาในเรื่องการใช้สิทธิเสนอปัญหาออกมา
- การมุ่งไปที่การทำให้เป็นการเมืองและประเด็นเรื่องโครงสร้างจะหมายถึงว่าจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือแบบหนึ่งที่เป็นที่คุ้นเคยของผู้ที่มีส่วนร่วม และเข้าได้กับบริบทท้องถิ่น ซึ่งก็พร้อมสำหรับการดำเนินการในระยะยาว และมีความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อสภาพของท้องถิ่น บ่อยครั้งที่องค์การความช่วยเหลือจะจากไปและทิ้ง โครงสร้างทางสาธารณูปโภคต่างๆ ไว้เบื้องหลัง (ดูตัวอย่างจาก Eckart 2003, 45; Gebauer 2003, 20)

หากไม่มีการเปลี่ยนความสนใจไปในเรื่องมิติของกระบวนการฟื้นฟูแบบรวม การตัดสินใจร่วมและ กรอบการทำงานทางการเมือง และความยั่งยืนก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ กับอีกก้าวหนึ่งของช่องว่างทางความคาดหวัง: จำเป็นต้องได้รับการลดช่องว่างทางความคาดหวังให้เล็กลงโดยการหาจุดกึ่งกลางทางการเมืองในการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูทั้งหมดเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความตั้งใจทางการเมืองของชุมชนหรือคนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ

4. การฟื้นฟูด้านมิติทางการเมือง, สังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสึนามิ

4.1 ความท้าทายทางเศรษฐกิจหลังภัยพิบัติ

กรณีตัวอย่าง

ในเกาะแห่งหนึ่งในพื้นที่ทะเลอันดามัน²⁰ ได้สูญเสียเรือประมงจำนวนมากจากภัยพิบัติสึนามิ คำถามที่ตามมาจากภัยพิบัตินี้คือการสร้างเรือลำใหม่ให้แก่ชาวประมงที่สูญเสียเรือประมงที่สูญเสียเครื่องมือหารายได้ของตนเองได้อย่างไร? ชุมชนที่อาศัยอยู่บนเกาะแห่งนี้มีความต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมนี้ด้วยตนเองจากทรัพยากรและเครื่องมือต่าง ๆ ที่หาได้ในชุมชน

หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจากกรุงเทพฯ ตัดสินว่าทางออกดังกล่าวนั้นยังไม่เหมาะสม เนื่องจากชาวบ้านอาจเข้าไปบุกรุกพื้นที่ป่า (ซึ่งอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐ) และนำไปสู่ความขัดแย้งตามมา นอกจากนี้ ชาวบ้านในพื้นที่อาจยังมีอาการช็อคจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการจัดการการสร้างเรือด้วยตนเอง ดังนั้น กองทุนช่วยเหลือจึงไม่ได้จัดสรรให้แก่ชุมชนโดยตรงแต่จัดสรรให้ผู้รับเหมาภายนอกที่รับสร้างเรือและส่งมอบต่อให้แก่ชุมชน

ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ อาทิเช่น ไม้ในการสร้างเรือ นำมาจากพื้นที่ป่าในท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่ชัดเจนว่าไม้ที่นำมาจากชุมชนนั้นได้นำมาใช้ในการสร้างเรือหรือไม่ อย่างไรก็ตามการเลือกที่จะสร้างเรือใหม่โดยจ้างผู้รับเหมาจำเป็นต้องใช้เงินจากกองทุนฟื้นฟู อีกทั้งผลการดำเนินงานยังไม่เป็นที่พอใจนักเนื่องจากเรือที่ได้รับนั้นมีคุณภาพต่ำและลักษณะของเรือยังไม่ตอบสนองต่อโครงสร้างพื้นฐานส่วนอื่น ๆ ในการทำการประมงของชุมชน ทำให้ไม่สามารถนำเรือออกทะเลได้ ระยะเวลา 6 เดือนหลังเหตุการณ์สึนามิ เราจึงเห็นเรือนับร้อยจอดอยู่บนหาดตามชายฝั่งของเกาะ

ท้ายที่สุด เงินจำนวนมากได้นำไปใช้โดยเปล่าประโยชน์ นอกจากการจ่ายเงินช่วยเหลือสำหรับการฟื้นฟูอย่างเร่งด่วนให้แก่ผู้รับเหมาภายนอกที่มีเส้นสายใน

20 ชื่อเกาะดังกล่าว ระบุไว้แล้วโดยผู้เขียน และข้อมูลจากประสบการณ์ของ TAW

จังหวัด จากความล้มเหลวในการสร้างเรือให้แก่ชาวประมงที่ได้รับผลกระทบครั้งนี้ ทำให้ชุมชนสามารถร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่ได้ริเริ่มโครงการอยู่เรือชุมชน เพื่อดำเนินการสร้างเรือในรูปแบบของตนเอง โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน นอกจากนี้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ ที่ชุมชนได้รับจากเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ ในเรือที่สามารถนำมาใช้ในการซ่อมสร้างเรือแล้ว ชุมชนยังสามารถรับสร้างเรือให้แก่ชุมชนอื่น ๆ ด้วย²¹

ทันทีหลังเกิดเหตุการณ์สึนามิ ความเสียหายและความสูญเสียด้านที่อยู่อาศัยและเรือสามารถมองเห็นได้ชัดเจนที่สุด นอกเหนือไปจากการสูญเสียชีวิตและการบาดเจ็บของผู้คน สื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อจากต่างประเทศต่างนำเสนอภาพความเสียหายโดยคร่าว นอกจากการฟื้นฟูการสถานการณ์การท่องเที่ยวแล้ว ความต้องการที่อยู่อาศัยและเรือก็มีความจำเป็นเช่นกัน องค์กรความช่วยเหลือต่างระดมเงินน้ำใจบริจาคที่เข้ามาพร้อมกับความหวังว่าจะสามารถช่วยดำเนินการการสร้างบ้านและสร้างเรือขึ้นใหม่ได้อย่างทันท่วงที

ทว่า กรณีตัวอย่างดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการได้โดยง่าย จึงขอนำเสนอข้อสังเกตบางประการในที่นี้ด้วย

- โครงการการก่อสร้างใหม่ขนาดใหญ่ต้องการทรัพยากรจำนวนมากที่มีการแข่งขันกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลประโยชน์
- โครงการการก่อสร้างใหม่ขนาดใหญ่ก็คือธุรกิจขนาดใหญ่ คำถามคือใครคือผู้ได้รับผลประโยชน์นี้?
- ภัยพิบัติครั้งนี้มีผลกระทบต่อแหล่งทรัพยากรสำคัญเช่นกัน ดังนั้น ปริมาณปลาในทะเลจะเพียงพอต่อความต้องการของจำนวนเรือชาวประมงที่สร้างขึ้นใหม่เท่ากับจำนวนเรือก่อนการเกิดภัยพิบัติหรือไม่?
- กิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการการก่อสร้างใหม่ขนาดใหญ่ควรขึ้นอยู่กับโครงสร้างพื้นฐานเดิมที่มีอยู่

21 กรณีตัวอย่างจากความสำเร็จของการจัดตั้งอยู่เรือชุมชนและการซ่อมสร้างเรือ ซึ่งดำเนินโครงการ โดยชุมชนในพื้นที่ภาคใต้ในความร่วมมือกับ เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network) ดูกรณีศึกษาได้ใน “การสร้างเพื่ออนาคต” (TAW2008b)

- โครงการการก่อสร้างใหม่ขนาดใหญ่ก่อให้เกิดวิกฤติโครงสร้างอุปสงค์และอุปทานของตลาดต่อราคาสินค้าและเศรษฐกิจในชุมชนโดยตรง
- เนื่องจากความเสียหายขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องทรัพย์สินและสิทธิความเป็นเจ้าของ หรือความขัดแย้งดังกล่าวได้รับความสนใจมากขึ้น

ทั้งหมดนี้คือประเด็นที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของมิติทางเศรษฐกิจอันสัมพันธ์โดยตรงต่อโครงสร้างการทำงานของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การจัดการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งอย่างยุติธรรม กรณีตัวอย่างที่นำมาเสนอในบทนี้จะแสดงให้เห็นว่าการดำเนินกระบวนการตัดสินใจในการฟื้นฟูร่วมกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเป็นหนทางที่นำไปสู่ธรรมภิบาลและกระบวนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติอย่างยั่งยืน

4.2 การฟื้นฟูชุมชนและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

“ชายฝั่งทะเลอันดามันคือพื้นที่โอกาสทอง” นายธนู แนนเนียน จากองค์การพื้นที่ชุ่มน้ำนานาชาติกล่าวเปิดการสนทนา เกี่ยวกับการฟื้นฟูชุมชนและการพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ในการประชุมสัมมนาของโครงการสึนามิ เอค วอทช์ (Tsunami Aid Watch) เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2551 ในหัวข้อ “โอกาสของชุมชนต่อนโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวหลังสึนามิ”²²

หลังสึนามิ ความต้องการฟื้นฟูอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในพื้นที่หลายจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทยได้ถูกระงับไว้ตั้งแต่ต้น ในนโยบายด้านการฟื้นฟู เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้กลับมาอีกครั้ง โดยเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับความนิยม เช่น ภูเก็ต เกาะพีพี และเขาหลัก และเพื่อเป็นแนวทางหลักในการฟื้นฟูความเป็นอยู่ของชาวบ้าน (อ้างใน Passau Study Group 2006b) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวถือเป็นหลักสำคัญที่สุดในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในภาคใต้ของไทย ซึ่งเป็นความจริงเช่นกันหากพิจารณาจากตัวเลขที่ลดลง หรือจากตัวเลขของมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยที่

22 การประชุมสัมมนา “การฟื้นฟูที่ยั่งยืน? เราจะได้อะไรและเราจะเดินหน้าต่อไปอย่างไร” จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551 รายละเอียดเพิ่มเติมสามารถเข้าชมได้ที่ www.c2taw.org

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของการท่องเที่ยวตกต่ำมากกว่าสิบเท่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบต่อมาคือ การประมง

คุณธนุให้ความเห็นเกี่ยวกับ “พื้นที่ของโอกาสทอง” และชี้ให้เห็นความจริงได้ลึกซึ้งมากขึ้นบนคำถามหลักคือ ใครคือผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว หรือในมุมมองอีกด้านหนึ่ง ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่นได้รับนั้นมีความสำคัญยิ่งกว่าผลกระทบอย่างใหญ่หลวงที่เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและการดำรงชีวิตของชาวบ้านในชุมชนหรือไม่? นอกจากนี้ สถานการณ์หลังสึนามิ ได้รับการนำเสนอว่าเป็น “โอกาสทอง” ของการเพิ่มการลงทุนมากกว่านโยบายการพัฒนาการท่องเที่ยวในอดีต และชุมชนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายตรงข้ามและวิพากษ์การพัฒนาการท่องเที่ยวที่มากเกินไปยังคงถูกคลื่นยักษ์พัดออกไปจากกิจกรรมเหล่านี้

สำหรับชาวบ้าน มีเพียงกลุ่มผู้มีอิทธิพลและผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์ในการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ อาทิเช่น ผู้ที่เคยมีธุรกิจเหมืองแร่ดิบบุกในตะกั่วป่า จังหวัดพังงา ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นในพื้นที่ หรือรูปแบบของการพัฒนาการท่องเที่ยว ดังนั้น การพัฒนาการท่องเที่ยว(ใหม่)จึงไม่ได้ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจและการดำเนินชีวิตของคนในชุมชนแต่เป็นการคุกคามการดำเนินชีวิตและคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนมากกว่านอกจากนั้น ผลประโยชน์จากธุรกิจการท่องเที่ยวยังเป็นแนวคิดที่สำคัญยิ่งกว่าการปรับปรุงด้านสิ่งแวดล้อมหรือสังคมที่มีอยู่ก่อนการเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ²³

กรณีตัวอย่าง

เกาะ Y เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิ สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ใกล้ชายฝั่งถูกคลื่นพัดไปทั้งหมด

23 สึนามิ เอก วอทซ์ ได้เสนอกรอบคิดเรื่อง Seal of Fari Recover (SoFaR) เพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว บนพื้นฐานของการสร้างมุมมองเสนอต่อผู้ประกอบการด้านการท่องเที่ยว เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานด้านความยั่งยืนและความยุติธรรมต่อคนในท้องถิ่น (ดู TAW 2007b)

ในความเป็นจริง สิ่งก่อสร้างบนเกาะนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่โดยติดกฎหมาย เนื่องจากพื้นที่นี้ได้รับการประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบอย่างมากต่อชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ในผืนดินแห่งนี้มาก่อนตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ นอกจากนั้น การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมทางกฎหมาย และอุทยานได้ประกาศให้ชุมชนอพยพออก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ใช้ในภาคภูมิกิจนั้นแตกต่างออกไป ทำให้ธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่ผุดขึ้นมาอย่างรวดเร็วจนกระทั่งถูกคลื่นยักษ์สึนามิทำลายลงเกือบทั้งหมด หลังจากที่คลื่นยักษ์ได้พัดพาความยุ่งเหยิงนี้ออกไป ชาวบ้านบนเกาะ Y มีความคิดในการ “สร้างใหม่ให้ดีขึ้น” เป็นความคิดที่เกี่ยวข้องต่อการรักษาสีงแวดล้อม การจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนและการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ไม่ทำลายการดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่น องค์กรพัฒนาระดับนานาชาติได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการริเริ่มโครงการ โชนนิงและขับเคลื่อนแผนการดำเนินงานอื่น ๆ ในกระบวนการก่อสร้างใหม่ที่มีความตั้งใจอันดีต่อการรับผิดชอบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

หลังจากนั้นไม่นาน ปรากฏว่า ความคิดเรื่องการ “สร้างใหม่ให้ดีขึ้น” ไม่ได้เกิดขึ้นเนื่องจากความร่วมมือระหว่างองค์กรพัฒนาระดับนานาชาติและหน่วยงานภาครัฐสิ้นสุดลงก่อนกำหนดอย่างไม่น่าประทับใจนัก โดยย้ายไปเริ่มการก่อสร้างใหม่บนเกาะอีกแห่งหนึ่งและปล่อยให้เกาะ Y อยู่ภายใต้การจัดการของอุทยานแห่งชาติและหน่วยงานในพื้นที่ หน่วยงานเหล่านี้ร่วมมือกันในการก่อสร้างใหม่ซึ่งครอบคลุมถึงการก่อสร้างในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวรอบแรกแล้วโดยเพิกเฉยต่อกฎหมายอุทยานต่าง ๆ การก่อสร้างใหม่ได้ดำเนินตามแนวทางก่อนเหตุการณ์คลื่นยักษ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองและมีฐานะทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อผู้ประกอบการในธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่สามารถประกอบธุรกิจของตนได้อีกครั้ง หรือไม่ได้รับการยอมรับเนื่องจากมีการควบคุมการพัฒนาที่เปิดโอกาสแก่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่ต้องการขยายธุรกิจเท่านั้น

4.3 ความขัดแย้งเรื่องที่ดินและทรัพยากร

เนื่องจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันดามัน กลายเป็น “พื้นที่โอกาสทอง” ของการพัฒนา ด้านการท่องเที่ยวก่อให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินให้เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลที่สามารถซื้อ-ขาย หรือสามารถเพิ่มมูลค่าได้ นายทุนนักค้าที่ดินมองเห็นกำไรจากที่ดินเหล่านี้ในขณะที่ชาวบ้านยังทำความเข้าใจอย่างช้า ๆ ถึงความสำคัญของการครอบครองเอกสารสิทธิ โดยเฉพาะเมื่อต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การพัฒนาต่าง ๆ ผลจากการพัฒนาการท่องเที่ยวได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในที่ดินซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้วแต่ตัวเลขของความขัดแย้งได้เพิ่มมากขึ้นจากในอดีตที่ผ่านมา

ความขัดแย้งในที่ดินเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติในหลายพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มคนที่ไร้การศึกษาและ ไม้ได้รับสถานภาพทางกฎหมาย เช่น ชุมชนของชนกลุ่มน้อยชาวมอแกน, มอแกลน และอุรักลาไวย์ และคนงานพลัดถิ่นที่ไม่ได้รับการลงทะเบียนชาวพม่า

เท่าที่ผ่านมาได้มีการรายงานข่าวของสื่อ รวมถึงหนังสือที่ตีพิมพ์จากองค์กรพัฒนา เอกชนและหน่วยงานรัฐในประเด็นความขัดแย้งในที่ดินแต่อย่างไรก็ตาม การติดตาม สถานการณ์ในช่วง 3 ปีหลังเหตุการณ์สึนามิ ชุดหนังสือที่ตีพิมพ์และเผยแพร่ภายใต้ โครงการสึนามิ เอด วอทซ์ให้ความสำคัญในประเด็นนี้ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการ พัฒนาชุมชนในพื้นที่ภาคใต้ โดยเฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2547 หลังเหตุการณ์สึ นามิ²⁴

24 ดูหนังสือในโครงการสึนามิ เอด วอทซ์ ชื่อ “ผลประโยชน์บนที่ดินกับเสียงคร่ำครวญของ ผู้ประสบภัย” (TAW 2008f) ซึ่งได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว โดยวิเคราะห์ข้อมูล จากชุมชนที่ได้รับผลกระทบและต่อสู้กับปัญหาเรื่องความขัดแย้งในที่ดิน จำนวน 119 ชุมชน ดู ตัวอย่างในหนังสือ “การพัฒนาชุมชนอันดามันไทยและสึนามิ” (TAW 2008a) ที่นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การต่อสู้เรื่องสิทธิในที่ดินและการขับไล่ผู้คนออกจากพื้นที่ใน พื้นที่จังหวัดภาคใต้ ประเด็นดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงในเอกสารอื่น ๆ ของโครงการสึนามิ เอด วอทซ์ กรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องสามารถดูรายละเอียดได้จาก หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับ วันที่ 22 ธันวาคม 2550, Passau Study Group 2006a, Tourism Concern 2005

ไม่ว่าใครก็ตามที่ได้เกี่ยวข้องกับหรือสังเกตการณ์ในการฟื้นฟูหลังจากภัยพิบัติมักจะคุ้นเคยกับเรื่องราวความขัดแย้งในที่ดินกรณีต่าง ๆ คลื่นยักษ์สึนามิได้เปิดโอกาสให้นักธุรกิจที่ไร้จิตสำนึกถล่มทลายที่ดินจากผู้ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์จนเปรียบเสมือนเป็นสินามิระลอกใหม่ที่ตามมาซ้ำเติม

อย่างไรก็ตาม นายทุนนักค้าที่ดินหรือนักธุรกิจที่ฉวยโอกาสเหล่านี้ต่างก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหา ตัวละครสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหานี้คือหน่วยงานของรัฐ อาทิ กรมอุทยานแห่งชาติ ในหลายกรณีพบว่าพื้นที่ของชุมชนได้ประกาศให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและต้องขอมงานต่ออำนาจรัฐก่อนเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ หลังเกิดคลื่นยักษ์ เจ้าหน้าที่อนุญาติให้ชาวบ้านเข้าไปสร้างเพิงบ้านพักชั่วคราวเท่านั้น ทำให้การต่อสู้ในรูปแบบหนึ่งของชาวบ้านได้ปะทุขึ้นแต่มีเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่ได้รับการแก้ปัญหาในระยะยาว (Cf. TAW 2008f, 13-16)

องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรได้จัดตั้งภาคส่วนขึ้นทำงานในประเด็นเรื่องความขัดแย้งในที่ดิน เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่ชุมชนและรวบรวมข้อมูลกรณีศึกษาและมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการปฏิรูประดับนโยบาย²⁵ อาทิเช่น ศูนย์ช่วยเหลือสิทธิและกฎหมายแก่ชุมชนชายฝั่งอันดามัน ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการด้านนี้โดยตรง ส่วนคณะกรรมการช่อยสองชุด ภายใต้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการด้านกรณีความขัดแย้งในที่ดินที่ส่งให้คณะกรรมการโดยชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้การสนับสนุนชุมชนดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอข้อแนะนำต่อการแก้ปัญหาในกรณีของบ้านทับตะวัน (ดูตัวอย่างเพิ่มเติมด้านล่าง) และกรณีอื่น ๆ ดังนี้

- รัฐบาลต้องเคารพและรับรองสิทธิในที่ดินของชุมชนที่ชาวบ้านได้อยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพ
- รัฐต้องตรวจสอบและเพิกถอนเอกสารรับรองสิทธิในที่ดินที่รับรองโดยผิดกฎหมายให้แก่บุคคลที่นำไปดำเนินการแสวงหากำไรและการพัฒนาโครงการการท่องเที่ยวเท่านั้น

25 ดู “ผลประโยชน์บนผืนดินกับเสียงคร่ำครวญของผู้ประสบภัย” (TAW2008f) กรณีตัวอย่างจากการรวบรวมข้อมูลของเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามันและชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน

- รัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านในการซ่อมแซมความเสียหายต่าง ๆ ที่ได้รับจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ (TAW 2008f,31)
- ที่ผ่านมา ยังไม่พบว่ามีการดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิทธิฯแต่อย่างใด²⁶

ปริดา คงเพชร จากมูลนิธิชุมชนไทยกล่าวว่า มีกรณีความขัดแย้งเรื่องการครอบครองและกำลังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานประมาณ 450 ราย มีเพียง 13 รายที่ได้รับข้อสรุป²⁷ ตามการรายงานของศูนย์ช่วยเหลือด้านสิทธิและกฎหมายแก่ชุมชนชายฝั่งอันดามัน ชาวบ้าน 442 รายถูกจับกุมในข้อหาบุกรุกที่ดิน (บางกอกโพสต์, 22 ธันวาคม 2550)

กรณีที่ได้รับการแก้ไขปัญหาแล้ว สุดท้ายมักจะจบลงที่ชาวบ้านขายที่ดินผืนนั้นให้แก่รายทุน ภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงเป็นไปได้ยากที่จะเลี้ยงผลลัพธ์ดังกล่าวเนื่องจากกระแสของความเป็นเมืองของสังคมไทยได้ผนวกเข้ากับระบบเศรษฐกิจที่ท้องถิ่นอย่างแนบแน่น เช่นเดียวกับสังคมอื่นที่เร่งพัฒนาเพื่อให้เกิดเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ทว่า ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ได้จำกัดอยู่ในประเด็นเรื่องที่ดินเท่านั้น แต่ธุรกิจการท่องเที่ยวในความร่วมมือกับรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับสาระด้านความยั่งยืนด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่าใดนัก นอกจากนั้นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนยังถูกคุกคามและเกิดความเสียหายขึ้น กรณีดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อคนชายขอบ อาทิ ชนกลุ่มน้อยชาวมอแกน โดยเฉพาะชาวบ้านที่ไม่มีบัตรประชาชนและผู้หญิงในชุมชนเอง

26 นอกจากนั้น คณะกรรมการย่อยต่าง ๆ ภายใต้ศูนย์ต่อผู้ความยากจนแห่งชาติ (ศจ.) ได้เข้ามาจัดการกับปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินและเอกสารสิทธิในแนวทางที่ดี แต่บางครั้งหลายกรณีมักจะได้รับข้อสรุปเบื้องต้นเท่านั้น

27 อ้างจากการนำเสนอของปริดา คงเพชรในการประชุมสัมมนา “การฟื้นฟูที่ยั่งยืน? เราจะได้อะไรและเราจะเดินหน้าต่อไปอย่างไร” จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551

สิ่งที่ส่งผลกระทบต่อชาวบ้านท้องถิ่น โดยตรงคือ โครงการเมกะโปรเจกต์ต่าง ๆ เช่น โครงการสร้างท่าเรือที่ภูเก็ตและเกาะยวน้อย, โครงการทำเรื่อน้ำลึกปากบารา หรือ โครงการสนามบินเกาะกอบา ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณบ้านน้ำเค็ม จังหวัดพังงา²⁸

4.4 การสร้างบ้าน (ใหม่) ในชุมชนภาคใต้ของไทย

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อเปรียบเทียบระหว่างภาคใต้ของประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิ จัดว่าการดำเนินการก่อสร้างบ้านของไทยมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ภายในระยะเวลาหนึ่งปี ผู้สูญเสียที่อยู่อาศัยเกือบทั้งหมดได้ย้ายเข้าพักในบ้านหลังใหม่ (Cf. Segschneider/Walaitat 2007, 16) บ่อยครั้งที่ผู้พักอาศัยได้มีส่วนร่วมในการวางแผนและการก่อสร้าง โดยการบอกกล่าวขององค์กรบริจาคต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในด้านการประสานงานยังพบข้อบกพร่องอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วงแรกที่ยังไม่มีองค์กรที่ให้การบริจาคหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งต่อมากลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อผลการดำเนินงานอย่างยั่งยืน ด้วยแรงกดดันจากนายทุนที่มักจะได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นส่งผลให้ปัญหาเรื่องที่ดินปะทุขึ้นและทำให้โครงการการสร้างบ้านนั้นเกิดความล่าช้า
กรณีตัวอย่าง

ในกระบวนการการฟื้นฟูเบื้องต้นของชุมชนที่ได้รับความเสียหายระดับรุนแรง อย่างเช่นหมู่บ้านทับตะวัน ยังขาดการประสานความร่วมมือและการควบคุมดูแลกระบวนการทั้งหมดระหว่างองค์กรให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินกลายเป็นปัญหาหนึ่งในพื้นที่ส่วนหนึ่งของหมู่บ้าน เนื่องจากชาวมอแกน

28 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์เลวร้ายมากขึ้น ตัวแทนจากภาคประชาสังคมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าทะเลอันดามันจะได้รับการยอมรับและประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ของยูเนสโก ตัวอย่างความเสียหายจากภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและนโยบายของรัฐต่อระบบนิเวศน์ทางทะเล ที่นอกเหนือจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากคลื่นยักษ์สึนามิ สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก “ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ของบ้านน้ำเค็ม 3 ปี หลังสึนามิกรณีศึกษา บ้านน้ำเค็ม ตำบลบางม่วง อำเภอกะถั่วป่า จังหวัดพังงา” (TAW 2008)

(หรือในอีกชื่อหนึ่งที่เรียกโดยคนนอกว่า ชาวเล)²⁹ ยังขาดเอกสารรับรองสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกต้อง³⁰ ดังนั้น หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจึงให้ความช่วยเหลือโดยการสร้างบ้านในพื้นที่ของหมู่บ้านที่ไม่มีปัญหาเรื่องสิทธิ์ในที่ดินสำหรับชาวบ้านบางกลุ่มที่ไม่มีปัญหาดังกล่าว และหน่วยงานถัดมาก็ยังคงดำเนินการตามและเริ่มสร้างบ้านในพื้นที่อีกแห่งหนึ่งของหมู่บ้านที่ไม่ได้รับผลกระทบเรื่องความขัดแย้งเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวดำเนินการสร้างในบางส่วนของหมู่บ้านอย่างรวดเร็วในแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับประเพณีของท้องถิ่นแม้ว่าชาวบ้านที่จะเข้าพักในอนาคตได้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและดำเนินการก็ตาม³¹

ผู้ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือยังคงต้องต่อสู้เพื่อสิทธิบนผืนดินของตนเองและยังคงมองหาองค์กรช่วยเหลืออย่างไร้ความหวัง จนในที่สุดก็ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ช่วยระดมทุนในการสร้างบ้านให้แก่ผู้ประสบภัยในด้านของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหมดมีมากกว่ากระบวนการก่อนหน้านี้ รวมถึงปริมาณการทำงานของชาวบ้านที่ต้องลงแรงสร้างบ้านของตนเอง ชาวบ้านกลุ่มนี้สุดท้ายนี้ยังต้องต่อสู้เพื่อบ้านของตนเองในขณะที่ชาวบ้านคนอื่น ๆ สามารถเริ่มต้นสร้างตัว

29 ชาวมอแกน, มอแกลนและอุรักลาไวย์ประมาณ 10,000 คนอาศัยอยู่ตามชายฝั่งทะเลอันดามันในอดีต กลุ่มคนเหล่านี้เป็นที่รู้จักในชื่อ ชาวเล เนื่องจากชุมชนชาวมอแกน, มอแกลนและอุรักลาไวย์มักตั้งอยู่ไกลจากชายฝั่งจึงได้รับการพัฒนาในระดับที่ต่างจากชุมชนอื่น แต่สิ่งที่สร้างความแตกต่างมากที่สุดคือ ผู้ที่ได้รับการรับรองสัญชาติและผู้ที่ไม่ได้รับการรับรองสัญชาติไทย ชาวมอแกนราว 700 คนยังไม่มียบัตรประชาชนและสิทธิต่าง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับชาวมอแกน สามารถดูได้ใน “การพัฒนาชุมชนอันดามันไทยและสีนามิ: วิถีชาวเลแห่งอันดามันไทยหลังสีนามิ” (TAW2008a) และ “สีนามิกับผลกระทบ ต่อโลกของชาวเลอย่าง มอแกน มอแกลน และอุรักลาไวย์” (TAW 2008d) การขาดการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ทำให้เกิดช่องว่างแก่องค์กรให้ความช่วยเหลือของศาสนาคริสต์ การให้ความช่วยเหลือแบบคลุมเคลือและผลกระทบต่อสังคมวัฒนธรรมของชาวมอแกน สามารถดูได้ใน “สีนามิกับองค์กรศาสนาคริสต์” (TAW 2007c)

30 รายละเอียดเกี่ยวกับความขัดแย้งเรื่องที่ดินในบ้านทับตะวัน สามารถดูได้ใน “ผลประโยชน์บนผืนดินกับเสียงคร่ำครวญของผู้ประสบภัย” (TAW2008)

31 รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้ใน: Passau Study Group 2006a

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านกลุ่มสุดท้ายก็สามารถออกแบบบ้านให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ได้ ดังนั้น พื้นที่ส่วนสุดท้ายของหมู่บ้านที่ยังต้องต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดินของตนเองกลับมีบ้านที่มีลักษณะใกล้เคียงกับบ้านเดิมที่ถูกคลื่นยักษ์ทำลาย ชาวบ้านจึงมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและได้รับผลตอบแทนตามความต้องการของตนเอง³²

สถานการณ์ที่พื้นที่หมู่บ้านแอ่งออกเป็น 3 ส่วนนั้นทำให้ปัญหาความขัดแย้งภายในหมู่บ้านขยายออกไปมากขึ้น ชาวบ้านส่วนใหญ่มักไม่พอใจที่การให้ความช่วยเหลือรายบุคคลที่แตกต่างกัน ทำให้ผลจากการฟื้นฟูหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิแยกออกเป็น 3 รูปแบบของโครงสร้างและลักษณะของสิ่งก่อสร้าง ต่อมา หลังจากที่ยุทธศาสตร์ที่ให้ความช่วยเหลือได้ถอนตัวออกจากหมู่บ้าน ทำให้หมู่บ้านตกอยู่ในสภาพที่ต้องจัดการแก้ปัญหาเรื่องผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือ ในเวลานี้ การรวมตัวของเยาวชนในหมู่บ้านได้ประสบความสำเร็จในการช่วยให้เกิดการรวมตัวกันของพื้นที่สามส่วนในหมู่บ้าน แต่การขาดการประสานงานและการตัดสินใจร่วมกันภายในชุมชนก่อให้เกิดข้อท้าทายต่อกระบวนการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ในพื้นที่เขาหลัก เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่คล้ายคลึงกับกรณีของบ้านทับตะวันที่การประสานงานระหว่างองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ, หน่วยงานภาครัฐ (เช่น อบต. และผู้ใหญ่บ้าน) หรือ ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ผลกระทบโดยตรงคือความขัดแย้งในการกระจายการให้ความช่วยเหลือ ดังในกรณีตัวอย่างของบ้านบางเนียง อ.กระบุรี จ.พังงา ที่เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานในพื้นที่และผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ ในการฟื้นฟู ทำให้ผู้ใหญ่บ้านค่อย ๆ หมดความสำคัญลงไปในสายตาชาวบ้านและส่งผลให้ไม่มีกลไกการปกครองแบบทางการใดเข้ามาแทนที่ (อ้างจาก Passau Study Group 2006a, 9f)

รายงานขององค์กรแอคชั่นเอดประเทศไทย เรื่องการจัดหาบ้านและที่ดินในบริบทสถานการณ์หลังภัยพิบัติ ได้สรุปไว้ว่าในประเทศไทยชาวบ้านแทบไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องการสร้างบ้านอีกครั้ง เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้รับ

32 รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการสร้าง ดูใน “บ้านแห่งอนาคต” (TAW 2008b)

ผลกระทบจากสึนามิ ในระบบการจัดการที่ดินและการสร้างบ้าน องค์การแอคชั่น เอ็ดได้รายงานว่า

“ภายใต้ปัญหาสารพัดเกี่ยวกับความขัดแย้งในที่ดิน การโยกย้ายออกจากพื้นที่ (โดยใช้กำลัง) และความไม่เหมาะสมของบ้านนั้นสะท้อนให้เห็นว่าชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือและตัดสินใจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแก่หญิงหม้ายที่สูญเสียสามีจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ, ชาวคาทอลิกและ ฮินดูในประเทศอินเดีย ชาวมอแกนในประเทศไทย หญิงโสดและหญิงชรา” (Action Aid 2007a, 31)

ในหลายกรณี ชาวบ้านต้องอพยพหรือ ตั้งชุมชนขึ้นใหม่ในบริเวณที่ราบที่สูงขึ้นหรืออยู่ห่างออกจากฝั่งโดยไม่ได้พิจารณาถึงสิทธิในที่ดินของชาวบ้าน หรือวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพิงกับทะเล เช่น การประมง หรือการทำสวนยาง โดยเฉพาะในกรณีของผู้หญิงซึ่งมีระยะห่างระหว่างชีวิตและวิถีชีวิตที่มองเห็นได้ชัดเจน ดังนั้น อำนาจของการจัดการพื้นที่ขึ้นใหม่ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวง รวมถึงประเด็นที่มักถูกละเลยเช่น ประเด็นเรื่องเพศสภาพ³³

4.5 ระบบเศรษฐกิจภาคชนบทและระบบเศรษฐกิจภาคเมือง

การกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการฟื้นฟูพื้นที่ในภาคใต้ของไทยให้เป็น “โอกาสทอง” ได้ปรากฏขึ้นเป็นรูปแบบทางเศรษฐกิจสองรูปแบบ คือ เศรษฐกิจภาคชนบทและ เศรษฐกิจภาคเมืองซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กันแม้จะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกันก็ตาม ในประเทศที่ด้อยพัฒนา คำนี้มักจะหมายถึงความถึง การแตกแยกและความแตกต่างระหว่าง โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจพื้นฐานทั้งสองรูปแบบ

ตามที่เคออ้างถึงในหนังสือโครงการสึนามิ เอ็ด วอช³⁴ รูปแบบทางเศรษฐกิจทั้งสองรูปแบบจะขึ้นอยู่กับการจัดการสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการประสาน

33 รายงานขององค์การแอคชั่น เอ็ดประเทศไทย เรื่อง ความรุนแรงต่อผู้หญิงหลังภัยพิบัติ (Violence against Woman in the post-tsunami context) ได้กล่าวถึงประเด็นนี้โดยมองว่าเป็นความรุนแรงต่อผู้หญิงอีกรูปแบบหนึ่ง (ดู Action Aid 2007b)

34 ดู “78 สัปดาห์หลังสึนามิ”, TAW 2007e หน้า 18 – 20 และ “โซฟาร์ สัญลักษณ์เพื่อความยุติธรรมในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ” TAW 2007b

ความคิดของกลุ่มต่าง ๆ โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีศูนย์กลางคือการท่องเที่ยวและการประมงขนาดใหญ่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองโครงการการลงทุนขนาดใหญ่โดยได้รับการสนับสนุนจากการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน เศรษฐกิจภาคชนบทของชุมชนท้องถิ่นและชาวบ้านที่อาศัยตามชายฝั่งทะเลอันดามันมีพื้นฐานอยู่บน โครงสร้างทางสังคมของชุมชนเป็นหลัก โดยไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจากการปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับนโยบายการปกครองแบบส่วนกลาง ระบบเศรษฐกิจของชุมชนเป็นระบบเศรษฐกิจแบบกึ่งพึ่งพาตนเองซึ่งอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐกิจภาคชนบท

อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านเริ่มออกไปทำงานในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการประมงนอกหมู่บ้านมากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัว วิถีชีวิตแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ทั้งหมดตั้งแต่เศรษฐกิจภาคเมืองได้ส่งผลกระทบในพื้นที่

ผลประโยชน์ที่ชาวบ้านได้รับจากการลงทุนด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่คือ การเป็นแรงงานระดับล่าง เช่น ชาวสวนหรือแม่บ้านใน โรงแรมและในเรือ อาชีพที่มีระดับสูงขึ้นมาจากนี้ชาวบ้านมักมีข้อจำกัดเรื่องการศึกษาทักษะต่าง ๆ เช่น ภาษาอังกฤษ หรือวุฒิการศึกษา โดยเฉพาะงานในสำนักงานต่างกำหนดวุฒิขั้นต่ำในระดับปริญญาตรี ดังนั้น ผลประโยชน์ที่ชาวบ้านได้รับจึงเป็นงานในส่วนล่างสุดในห่วงโซ่รายได้

ช่องโหว่ของสังคมเมืองและสังคมชนบทของประเทศไทยได้ดำเนินมาอย่างยาวนาน โดยที่สังคมเมืองได้ช่วงชิงพื้นที่ส่วนใหญ่ของชุมชนในชนบทและไม่ได้ใส่ใจภาพชุมชนชนบทในฐานะของความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม รวมทั้งเป็นกระดูกลิ้นหลังของชาติ แนวโน้มของเศรษฐกิจรูปแบบนี้ได้ปรากฏขึ้นตั้งแต่กระแสการพัฒนาด้านเศรษฐกิจแห่งชาติช่วงพ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เริ่มต้นเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจแบบมหภาคเป็นหลัก จากการเปลี่ยนแปลงนี้ ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนมากขึ้น ชุมชน

สูญเสียอำนาจในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของตนเอง (อ้างใน Segscheider 2002b, หน้า 40-41)

ในประเทศไทย ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและการเมืองมีความเชื่อมโยงกันอย่างมาก การเมืองเป็นหนทางในการปกป้องและสนับสนุนผลประโยชน์ทางธุรกิจและพื้นฐานของความสำเร็จทางการเมืองนั้นมาจากอำนาจทางเศรษฐกิจและเครือข่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในสภาพที่การเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ส่งผลให้เศรษฐกิจภาคชนบทไม่สามารถฟื้นตัวขึ้นมาได้อีกครั้ง

บทบาทของรัฐบาลไทย

ลักษณะโครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้นของเศรษฐกิจภาคเมืองและชนบทเกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐเป็นหลัก หลังภัยภิวัตินามี รัฐบาลได้ข้อสรุปเบื้องต้นในการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ในเดียวกันก็มีการถกเถียงถึงกระแสของความยั่งยืนในการฟื้นฟูชุมชนด้วย

รัฐบาลได้ริเริ่มดำเนินนโยบายด้านการฟื้นฟูเป็น 2 รูปแบบตามลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจที่ต่างกันเสมือนว่าเป็นสองส่วนที่แยกออกจากกันมาแล้วตั้งแต่เริ่มต้น โดยมีนโยบายที่แยกออกจากกันภายใต้คำแนะนำที่ต่างกันซึ่งเริ่มจากอันดับแรก คือ การฟื้นฟูด้านโครงสร้างการบริหาร การฟื้นฟูการอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และสุดท้ายคือการฟื้นฟูชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

เมื่องบประมาณสำหรับการฟื้นฟูมาถึง ลำดับความสำคัญดังกล่าวก็มีความชัดเจนขึ้นพร้อมกับอุปสรรคในการบริหารที่เพิ่มมากขึ้นด้วย คาร์ล เซกซ์ในเดอร์และวอลท์ฟกัง วรกุล ได้กล่าวถึงในเอกสารก่อนหน้านี้ว่า

“...ช่วง 2-3 เดือนให้หลังจากภัยพิบัติ ความช่วยเหลือเบื้องต้นจากภาครัฐกลับลงไม่ถึงพื้นที่ประสบภัยอย่างแท้จริง เงินช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจไม่สามารถอนุมัติให้ได้เนื่องจากทางการไม่สามารถออกใบมรณะบัตรให้ผู้เสียชีวิตได้ การสร้างบ้านใหม่และการซ่อมแซมบ้านไม่สามารถเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้เนื่องจากติดปัญหาตรงที่ความเห็นไม่ตรงกันระหว่างผู้ขอความช่วยเหลือและผู้ให้การช่วยเหลือ

(รัฐบาล)ในเรื่องจำนวนบ้านที่ได้รับความเสียหาย เงินกู้ยืมเพื่อการฟื้นฟูกิจการบริษัท รายชื่อยกก็ไม่พร้อมที่จะออกให้ เนื่องจากโฉนดที่ดินและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สูญหายหรือถูกทำลาย และไม่อาจทำขึ้นมาใหม่ได้ และปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ในทางตรงกันข้าม เงินกู้ยืมเพื่อการฟื้นฟูกิจการ โรงแรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว อื่น ๆ จะดำเนินการได้ง่ายกว่า และงบประมาณที่จัดสรรลงไปในการวางแผนการ ฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่พังงา (เขาหลัก) ภูเก็ต และกระบี่ (เกาะพีพี) ได้รับการจัดสรร อย่างทันท่วงที แนวโน้มที่น่าจะเกิดขึ้นที่เห็นได้ชัดคือ หากสถานะทางเศรษฐกิจ แบบเขตเมืองในพื้นที่ประสบภัยก่อนหน้าที่จะเกิดสึนามิยิ่งดีเท่าไร ความ ช่วยเหลือด้านการเงินและอื่น ๆ ก็จะมากขึ้นเท่านั้น ส่วนพื้นที่ประสบภัยหลายแห่ง ที่เป็นเศรษฐกิจเขตชนบทจะได้รับการดูแลและให้ความช่วยเหลือจากองค์กร ระหว่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศ...” (TAW 2007e,19)

จังหวัดภูเก็ต พังงาและกระบี่ต่างได้รับการประกาศให้เป็นพื้นที่พิเศษในการพัฒนา ด้านการท่องเที่ยว ตามแผนการพัฒนาระดับภาค ปี 2548 – 2550 ส่งผลให้ราคาที่ดิน ในจังหวัดดังกล่าวมีราคาเพิ่มสูงขึ้นและการซื้อขายที่ดินที่มีราคาสูงขึ้น จาก สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เล็งปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตระหว่างชุมชนกับ นายหน้าค้าที่ดินต่าง ๆ ได้ยาก

รัฐบาลได้ดำเนินการริเริ่ม โครงการการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในเขตชายฝั่งทะเลอันดามัน ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว อย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน)³⁵ โครงการฟื้นฟูการท่องเที่ยวในเขตชายฝั่งทะเลอันดามัน มีวัตถุประสงค์ในการระบุพื้นที่พิเศษด้านการท่องเที่ยว ซึ่งผู้ประกอบการที่ สนใจสามารถเสนอ โครงการต่อองค์การบริหารพื้นที่พิเศษเพื่อพิจารณาและรับ คำแนะนำต่อไป องค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนจะ ดำเนินการออกใบอนุญาตด้านความร่วมมือในจุดประสงค์ดังกล่าวภายใน 30 วัน และเป็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลมีบทบาทเป็นนักลงทุนหลักในทุกโครงการ และสุดท้ายนักลงทุนจึงเป็นผู้ได้รับความเสี่ยงน้อยที่สุดในกรณีที่ล้มเหลว

35 หรือ DASTA เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยสำนักนายกรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การบริหารพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้ประกาศอย่างเป็นทางการคือ เพื่อรักษาและพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวท่องเที่ยวในท้องถิ่น รวมทั้งการสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นและองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในการดำรงรักษาวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น นอกจากนี้ยังรวมถึงการสนับสนุนการจ้างงานของคนในท้องถิ่นและเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่น แต่แนวทางของทฤษฎีและการปฏิบัติยังเป็นไปในทิศทางที่ตรงกันข้าม

โครงการนี้ จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าชาวบ้านถูกกันออกไป โครงการต่าง ๆ เหล่านี้มักนิยมรูปแบบการพัฒนาแบบเมืองและเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ ในเวลาไม่นานหลังจากที่คลื่นยักษ์ได้ซัดเข้าฝั่งทะเลอันดามัน โครงการด้านการลงทุนต่าง ๆ ถูกเสนอขึ้นในพื้นที่เขาหลัก จังหวัดพังงาและสะท้อนให้เห็นถึงการไหลทะลักของการลงทุนที่จะเข้ามาถล่มขยผลประโยชน์จากสถานการณ์นี้จนทำให้นักลงทุนขนาดเล็กไม่สามารถลืมหูลืมตาอ้าปากได้ในพื้นที่เขาหลักหรือพื้นที่ใกล้เคียง

การประกาศ “เขตพื้นที่พิเศษด้านการท่องเที่ยว” นั้น ไม่ได้แตกต่างจากการประกาศพื้นที่ให้เป็น “เขตเศรษฐกิจพิเศษท่าโค่นัก” ซึ่งการประกาศเหล่านี้ล้วนไม่เกี่ยวข้องกับองค์กรภายนอกอื่น ๆ นอกจากเป็นความร่วมมือของรัฐบาลและนักการเมืองที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่นักค้าที่ดินได้มีโอกาสเก็บเกี่ยวผลประโยชน์บนที่ดินดังกล่าว ทรรศนะของประชาชนจึงตกอยู่ในมือของนักลงทุนทางธุรกิจมากกว่าชาวบ้านในท้องถิ่น นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูภัยพิบัติจึงเป็นนโยบายที่มีแนวโน้มในการพัฒนาให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจภาคเมือง โดยเฉพาะภาคธุรกิจอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ, เครือข่ายของกลุ่มนักธุรกิจรวมถึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง บ่อยครั้งที่ชาวบ้านท้องถิ่นต้องต่อสู้กับผลกระทบที่ตามมา อีกทั้งยังไม่มีนโยบายใดที่ให้การสนับสนุนต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจภาคชนบท

ปัญหาหลักของการฟื้นฟูเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์จึงไม่เกี่ยวข้องกับการขาดแคลนเงินทุนในการก่อสร้าง แต่อยู่ที่การแยกภาคเศรษฐกิจออกจากกันและการกีดกันเศรษฐกิจภาคชนบทของชุมชนอันดามันให้ออกจากระบบ

เศรษฐกิจหลักมากขึ้น โดยไม่ได้รับการกล่าวถึงในแผนการฟื้นฟูชุมชนหลังภัยพิบัติ การไหลเข้ามาของเงินบริจาคหรือองค์กรช่วยเหลือต่าง ๆ ได้เข้ามาลดช่องว่างทางเศรษฐกิจดังกล่าว โดยการส่งเสริมให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถวางแผนการฟื้นฟูชุมชนของตนเอง แทนที่จะรอความช่วยเหลือจากโครงการที่มาจากภายนอก โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

- วิถีชีวิตแบบท้องถิ่นยังคงได้รับการคุกคามจากการบุกรุกในที่ดินโดยระบบเศรษฐกิจแบบเมือง
- การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติได้สร้างแรงกดดันต่อชาวบ้านในประเด็นทรัพยากรธรรมชาติ โดยทรัพยากรที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ชาวบ้านต้องแข่งชิงกับนายทุน
- โอกาสทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ยังจำกัด ความพยายามในการให้ความช่วยเหลือ โดยเน้นไปที่การซ่อมและสร้างเรือ รวมทั้งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ผู้หญิง ตัวอย่างของอาชีพสำหรับผู้หญิงคือ ร้านอาหารรถเข็น กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ก็มักจะขาดการติดตามการดำเนินงานอย่างจริงจังในการจัดหาตลาด

สำหรับอุตสาหกรรมการประมงการแบ่งภาคเศรษฐกิจเช่นนี้ก็ไม่ได้รับการพิจารณาในระบบการจัดการหลังเกิดภัยพิบัติเช่นกัน แม้ว่าการประมงยังเป็นหลักสำคัญของเศรษฐกิจแบบชนบทแต่จุดเน้นของการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ คือการเน้นการลงทุนด้านการเงินและการประกอบการโดยใช้เงินทุนเป็นหลักมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการประมงขนาดเล็กที่ใช้แรงงานในท้องถิ่นเป็นหลัก ในรายงานขององค์การแอคชั่น เอด เรื่อง “ชีวิตชาวประมงหลังภัยพิบัติ” ได้เสนอสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ดังนี้คือ

- ปัญหาสำคัญสำหรับชาวประมงรายย่อยในช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติ (เช่น จำนวนปลาที่ลดลง, ขาดสิทธิในการใช้ที่ดินและพื้นที่น่านน้ำ, การเปลี่ยนแปลงบริบทด้านการค้า, การทำให้เป็นชายขอบต่อผู้หญิงและคนจน, กระแสทุนนิยม และต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น) ไม่ได้รับการอ้างถึงในการโปรแกรมการให้การสนับสนุนชาวบ้านและโครงการเหล่านี้ยังเป็นสาเหตุที่ทำให้ปัญหานั้นมีความรุนแรงมากขึ้น

- รัฐได้ละเลยชาวประมงรายย่อยและแรงงานในภาคประมงเนื่องจากเน้นความสำคัญไปที่การเพิ่มการลงทุนเพื่อขยายการเติบโตด้านเศรษฐกิจ
- การเปลี่ยนแปลงของนโยบายด้านเศรษฐกิจระดับมหภาคได้ส่งผลกระทบต่อชาวประมงรายย่อยในท้องถิ่น
- ในกระบวนการกำหนดนโยบายมักจะดำเนินการแบบบนลงล่าง ไม่ว่าจะเป็สถานการณ์ปกติหรือสถานการณ์หลังเกิดภัยพิบัติ และชาวประมงมักตกเป็นผู้ได้รับผลกระทบมากกว่าเป็นผู้ที่สามารถมีสิทธิในการปกป้องตนเอง
- ชาวประมงยากจนไม่ได้รับความสนใจ โดยเฉพาะผู้หญิง
- ยุทธศาสตร์ที่นำมาใช้มีรูปแบบที่แยกออกจากกัน และให้ความสำคัญแก่องค์ประกอบย่อยมากกว่าภาพรวม ชาวบ้านได้รับความสนใจน้อยกว่าปลาและเทคโนโลยีทางการประมง
- นโยบายต่าง ๆ ได้ละเลยสิทธิตามประเพณีเหนือน้ำของชาวบ้าน
- นโยบายด้านการจัดการทางการประมงสามารถจัดการในประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวถึงได้ หากได้รับการดำเนินการอย่างเหมาะสม
- หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ชาวประมงได้ถูกกั้นให้อยู่แยกจากที่อยู่อาศัยเดิม และแหล่งพื้นที่ทำกินของตนเอง ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยหรือการสนับสนุนด้านวิถีชีวิตแต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้การลงทุนในภาคเอกชน เช่น การท่องเที่ยว เป็นต้น (Action Aid 2007c,39)

4.6 การสร้างชุมชนให้ช่วยตัวเองได้: เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network) และ “หมู่บ้านสินามิ” แห่งบ้านน้ำเค็ม

จากการอธิบายและวิเคราะห์เรื่องการเข้ามาอย่างรวดเร็วของการให้ความช่วยเหลือหลังสินามิ รวมทั้งความบกพร่องเชิงโครงสร้าง คำถามที่ต้องการทราบคือ การฟื้นฟูและการพัฒนาควรเป็นอย่างไร หากระบบของโครงสร้างนั้นอยู่ในทิศทางตรงกันข้ามกับความยั่งยืน? ในสถานการณ์ที่เต็มไปด้วยความยุติธรรมของโครงสร้างด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง รวมถึงความคาดหวัง, วาระแฝง, ความต้องการ และการรับรู้ขององค์กรนานาชาติและองค์กรในประเทศ ความยุติธรรมและความยั่งยืนจะได้อะไร?

สภาพของโครงสร้างที่ขัดแย้งกัน เกิดขึ้นจากองค์ประกอบสำคัญ คือ การให้ความสำคัญต่อความต้องการและข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งสามารถพบได้ในหลายกรณีของการฟื้นฟูชุมชนในพื้นที่ภาคใต้ของไทยและสามารถใช้เป็นต้นแบบ หรืออย่างน้อยจุดเริ่มต้นในการพัฒนาเชิงบวกในอนาคต ในตัวอย่างต่อไปนี้เป็นตัวอย่างที่นำมาจากองค์กรพันธมิตรในโครงการสึนามิ เอค วอธซ์ ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งที่พบในระยะเวลาของการดำเนินโครงการ

เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network)

เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับมากในฐานะที่เป็นองค์กรที่ดำเนินงานในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติตามชายฝั่งทะเลอันดามัน นับตั้งแต่คลื่นยักษ์ได้พัดเข้าฝั่งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 โดยทันทีหลังจากสึนามิ เอ็นจิโอท้องถิ่นได้ทำงานร่วมกับชาวประมงท้องถิ่นเพื่อให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน อาทิ จัดหาที่หลบภัย, การค้นหาผู้สูญหาย, จัดงานศพ, การเคลื่อนย้ายชุมชน และการจัดตั้งแหล่งพักพิงชั่วคราว หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิเพียง 2 วัน องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นได้จัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน หรือ Save Andaman Network และองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 35 องค์กรจากทั่วประเทศได้จัดตั้ง “เครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามันและทรัพยากรธรรมชาติ” ซึ่งต่อมามีสมาชิกจำนวน 44 องค์กร³⁶

องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะแรก คือการดำเนินงานขององค์กรขนาดใหญ่และองค์กรพัฒนาเอกชนระดับนานาชาติยังขาดความคล่องตัวและการกระจายความช่วยเหลืออย่างทันทั่วถึง รวมถึงการขาดการ

36 ดูรายละเอียดของรายชื่อองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องและองค์กรที่ให้การสนับสนุนทั้งในภาคเอกชนและภาคประชาชนในเอกสารแนบ ดูข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ Save Andaman Network จากหนังสือที่กำลังตีพิมพ์ในโครงการสึนามิ เอ วอธซ์ “วิวัฒนาการคลื่นยักษ์: หน้าที่และบทบาทในวันพรุ่งนี้ของ NGO ผู้ดำเนินการฟื้นฟูหลังสึนามิ”และรายละเอียดการดำเนินงานของ Save Andaman Network ร่วมมือกับองค์กรพันธมิตรและสมาชิกในชุมชน สามารถดูได้ใน “บ้านแห่งอนาคต” (TAW2008b) และในเวปไซต์ของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน http://www.sdfthai.org/web_pages_tsunami/tsunami_upd_rep_overview.html

ประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ และหลายองค์กรได้ดำเนินงานอย่างอิสระจนก่อให้เกิดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันและการใช้ทุนอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่หน่วยงานและองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กส่วนใหญ่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาได้อย่างคล่องตัว, มีประสิทธิภาพและรวดเร็วแต่ขาดความเชื่อถือและการสนับสนุนจากแหล่งทุน

นอกจากนี้ หน่วยงานและองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่ให้ความสนใจการให้ความช่วยเหลือระยะสั้นเท่านั้น เช่น เรื่องอาหาร, เครื่องมือในการประมง, เรือและการสร้างบ้าน โดยไม่ค่อยเน้นด้านการให้ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูในระยะยาว เช่น การฟื้นฟูด้านวิถีชีวิต, การพัฒนาชุมชนและการเสริมสร้างชุมชน ข้อท้าทายเหล่านี้รวมถึงการขาดข้อมูลเรื่องความต้องการของชุมชนที่ได้รับผลกระทบได้ส่งผลต่อการรับเงินช่วยเหลือและการเตรียมการบรรเทาทุกข์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบ³⁷

การสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน, องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนดูเหมือนจะเป็นหนทางที่มีส่วนร่วมที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การรวบรวมผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ จาก หน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่า 40 องค์กรทำให้เครือข่ายสามารถประสานงานกันในการแทรกแซง, การกระจายผลประโยชน์และการลดการ ไร้สมรรถภาพในการดำเนินงานและการเพิ่มคุณค่าของเงินบริจาคที่ได้รับ

เครือข่ายมีบทบาทหลักเป็นล่ามและผู้ประสานงานที่สำคัญ โดยอยู่บนพื้นฐานของ

- การมีส่วนร่วมของชุมชน ในรูปแบบที่ชาวบ้านตั้ง โครงการและจัดการโครงการเอง
- การฟื้นฟูชุมชน
- การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว
- การพลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส

37 ข้อมูลของ Save Andaman Network เกี่ยวกับหลักการและเหตุผล, เป้าหมาย, ระบบการดำเนินงานและโครงสร้างของการดำเนินงาน ดูในhttp://www.sdfthai.org/web_pages_tsunami/tsunami_upd_rep_overview.html

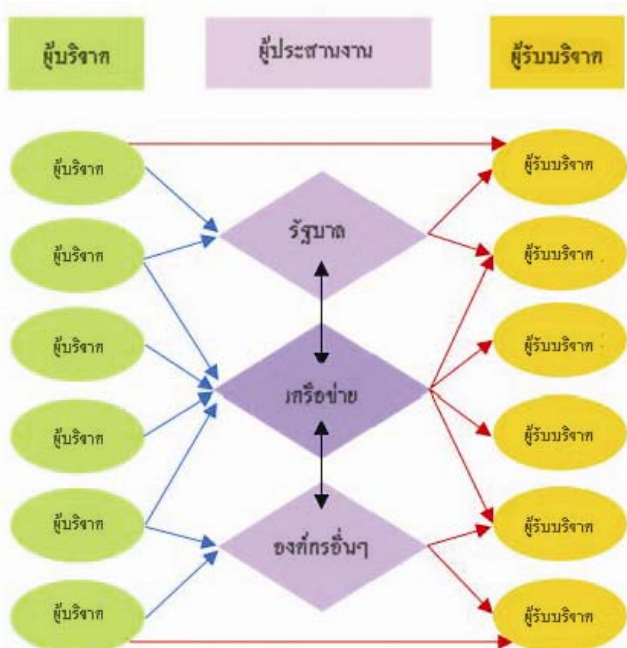
โดยรวมถึง

- การประเมินกิจกรรมความต้องการที่เหมาะสมซึ่งรวบรวมจากทัศนคติของชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ
- การเสริมสร้างชุมชนให้เกิดการปกครองตนเอง
- ให้ความสำคัญแก่ผู้ที่ตกอยู่ในภาวะชายขอบเป็นอันดับแรกสุด เช่น ชาวประมงพื้นบ้าน, แรงงานต่างด้าว, กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น
- เพิ่มเสียงจากชาวบ้านท้องถิ่นในการกระจายเงินบริจาค โดยมีเป้าหมายคือชาวบ้านมีระบบบริหารงานของตนเองและดูแลควบคุมเงินบริจาคของตนเอง
- ในระยะเวลาของการสำรวจความต้องการที่เหมาะสมก็จะรวมถึงการประสานชุมชนเข้าด้วยกันและเสริมสร้างให้ชาวบ้านสามารถจัดการกระบวนการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองด้วยการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่สนามของ Save Andaman Network
- รวบรวมผู้รู้ในชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการฟื้นฟูชุมชนตั้งแต่จุดเริ่มต้น แทนที่จะมาจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกที่ไม่มีความรู้เรื่องพื้นที่, ชาวบ้านและโครงสร้างโดยทั่วไป

ดังนั้น พื้นฐานเหล่านี้ได้สนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการจัดการแบบบนลงล่างที่รัฐและองค์กรให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศนำมาใช้ เครือข่ายความร่วมมือพื้นฟูชายฝั่งอันดามัน หรือ Save Andaman Network จึงดำเนินงานบนพื้นฐานของโครงสร้างแบบไทย และดำเนินงานโดยผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในพื้นที่เป็นผู้นำแทนที่องค์กรทุนจะค้นหาทางออกร่วมกับชาวบ้านเอง นอกจากจะเลิกการจัดการแบบบนลงล่างแล้วยังเป็นกันชนให้ชาวบ้านไม่จำเป็นต้องเผชิญกับตัวละครอื่น ๆ และ เครือข่ายฯ ได้รับผิดชอบในการดำเนินการในระยะยาวทั้งหมด

ในกระบวนการรวบรวมผู้รู้ในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและความคุ้นเคยในพื้นที่ทำให้เครือข่ายฯ มีทางออกของปัญหาที่มีความยั่งยืนมากกว่าการแก้ไขเฉพาะหน้า เช่นเดียวกับกลุ่มอื่นที่เข้ามาขอเงินบริจาคและเสนอผลความสำเร็จของโครงการ

เครือข่ายฯ ได้พิจารณาว่าการสร้างและซ่อมเรือไม่ได้เป็นการมอบสิ่งของเพียงอย่างเดียวแต่เป็นการทำงานร่วมกับชุมชน โดยเริ่มจากการรวบรวมชาวบ้านให้มาทำงานร่วมกันในฐานะที่เป็นงานของชุมชน แทนที่ชาวบ้านจะซื้อเรือของใครของมันจากบริษัทหนึ่งแต่ชาวบ้านสามารถจัดตั้งเรือชุมชนที่สามารถใช้เป็นที่ซ่อมเรือต่อไปและเป็นการพัฒนาในระยะยาว เช่นเดียวกับที่เครือข่ายฯ ได้ประสบความสำเร็จในการรวบรวมประสบการณ์จากกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ผ่านการต่อสู้กับปัญหาหลายปีจนสามารถช่วยกันระงับถึงประเด็นปัญหาในการฟื้นฟูชุมชนตั้งแต่ต้น เครือข่ายฯ ได้มีส่วนร่วมในชุมชนเหล่านี้หรือช่วยเหลือสมาชิกของเครือข่ายที่บางรายที่ยังพัวพันกับปัญหาที่ดินแต่องค์กรให้ความช่วยเหลืออื่นทำได้เพียงการสร้างบ้านหลังจากที่ปัญหาที่ดินได้รับการสะสางเท่านั้น ผู้รู้ในเครือข่ายช่วยให้สามารถระบุความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านได้และเครือข่ายสามารถเชื่อมโยงการสนับสนุนด้านนโยบายจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติ



รูปที่ 5: เครือข่ายสามารถเชื่อมโยงการสนับสนุนด้านนโยบายจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติ

หากเครือข่ายฯยังคงทำงานในพื้นที่อย่างต่อเนื่องในระยะยาวทำอะไรจึงจะสามารถสรุปประสบการณ์จากภัยพิบัติมาเป็นการพัฒนาด้านประชาธิปไตยในระยะยาวของพื้นที่ชายฝั่งอันดามัน³⁸

‘หมู่บ้านสีนามิ’ บ้านน้ำเค็ม

“สีนามิทำให้เรา...เป็นชุมชนที่เข้มแข็งขึ้น” คุณ ไมตรี จงไกรจักร ได้สรุปผลที่ได้รับจากเหตุการณ์สีนามิและประสบการณ์การทำงานระยะเวลา 3 ปีของการฟื้นฟูชุมชนในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ (วันที่ 5 มกราคม 2551) “เมื่อก่อน ชาวบ้านในบ้านน้ำเค็มไม่ค่อยคุยกันเพราะแต่ละคนมาจากต่างจังหวัดและมีพื้นเพต่างกัน เป็นเหมือนคนที่พูดกันคนละภาษา และสีนามิได้รวมชุมชนที่แตกแยกไว้และสอนให้เรา รู้ว่าไม่มีอะไรที่จะอยู่เหนือความตั้งใจของเราและพวกเราพร้อมที่จะเรียนรู้จากอดีต และสามารถยืนได้ด้วยตัวเองในอนาคต”

บ้านน้ำเค็มเป็นหมู่บ้านหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากคลื่นยักษ์สีนามิในวันที่ 24 ธันวาคม 2549 โดยมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 500 คนและเกิดความเสียหายในพื้นที่ส่วนใหญ่ของหมู่บ้าน การจัดการคลื่นของการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ในระยะแรกยังไม่มียุทธศาสตร์งานและการแจกจ่ายของบริจาคอย่างยุติธรรมซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกอย่างชัดเจนมากขึ้นในชุมชน เช่น ชาวบ้านบางคนได้รับเรือหลายลำ แต่บางคนไม่ได้รับอะไรเลย หรือบางคนได้รับบ้านแบบสไตล์บังกะโลแต่บางคนได้รับเพียงบ้านกล่องที่ทหารสร้างให้เป็นต้น

จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง คือ การรวมตัวกันของชาวบ้านเพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรอรับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว โดยที่ชาวบ้านเริ่มจัดกลุ่มสภาคาแฟและพูดคุยเรื่องชุมชน การแก้ปัญหาในชุมชนตามความต้องการของชาวบ้าน

38 คำถามนี้ยังเป็นคำถามที่เป็นประเด็นในหนังสือเล่มล่าสุดของโครงการสีนามิ เอ็ด วอซท์ “วิวัฒน์จากคลื่นยักษ์: หน้าที่และบทบาทในวันพรุ่งนี้ของ NGO ผู้ดำเนินการฟื้นฟูหลังสีนามิ” (TAW2008h)

ต่อมา ชาวบ้าน ได้สร้างศูนย์ประสานงานขึ้นเพื่อเริ่มจัดการกับปัญหาเรื่องที่ดิน โฉดคีที่ชาวบ้านมีธนาคารชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ก่อนสิ้นปีทำให้สามารถดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานของชุมชนได้อย่างรวดเร็ว ที่เข้าเป็นทางเลือกและศูนย์กลางในการตัดสินใจของชาวบ้านนอกเหนือจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อบต.) ในการเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส

ช่วงแรก ศูนย์ที่จัดตั้งขึ้น โดยชุมชนทำหน้าที่ประสานงานในการแก้ปัญหาในชุมชน และการวางแผนกิจกรรม ศูนย์กลายเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญของแหล่งทุนและองค์กรช่วยเหลือที่ต้องการทราบความต้องการที่แท้จริงของชาวบ้านและวงเสนาภาแพกลายเป็นห้องประชุมที่พูดคุยเรื่องการวางแผนในด้านการพัฒนาอาชีพและการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สมาชิกบางคนในชุมชนได้จัดตั้งโรงเรียนสอนสร้างเรือเพื่ออบรมให้ชาวบ้านสามารถซ่อมสร้างเรือได้และเพื่อจัดหาเรือใหม่ให้แก่ชาวบ้านตามความต้องการของชุมชน

ด้วยความช่วยเหลือจากเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชายฝั่งอันดามัน (Save Andaman Network) ทำให้ชุมชนสามารถจัดตั้งระบบการจัดการด้านการจัดสรรความช่วยเหลือและจัดกองทุนช่วยเหลือสำหรับกิจกรรมการพัฒนาในอนาคต ชุมชนบ้านน้ำเค็มได้แสดงให้เห็นว่าชุมชนสามารถจัดการเงินที่ได้รับเพื่อการฟื้นฟูและสามารถดำเนินโครงการได้ด้วยตนเอง

ประเด็นของการพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่โครงการสร้างบ้านและสร้างเรือใกล้จะเสร็จสิ้นลง โดยมุ่งเน้นไปที่การเปิดโอกาสใหม่ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชน การวางแผนการเตรียมตัวรับมือกับภัยพิบัติที่พัฒนาขึ้นในทิศทางที่ตรงข้ามกับแนวทางของรัฐได้เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินงานแบบข้างขึ้นบนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่น และสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนสามารถจัดการได้ด้วยตนเอง นอกจากนั้น โครงการการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ได้เสนอให้แก่องค์กรให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ โดยที่ชาวบ้านไม่ได้อารมณ์ความเห็นชอบเพียงอย่างเดียว แต่เริ่มเปลี่ยนแปลงจากความคิดให้กลายเป็นการปฏิบัติ

5. บทสรุปจากกระบวนการฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพหลังเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทย

5.1 หลุมพรางการช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

ในบทก่อนหน้าเราได้พยายามแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของผู้ที่เกี่ยวข้องในงานฟื้นฟูหลังเหตุภัยพิบัติ ความซับซ้อนของเหตุปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะไปถึงการฟื้นคืนสภาพอย่างยั่งยืน ตลอดจนการพัฒนาโดยรวม เรายังได้นำภาพความสำเร็จที่เกิดจากความพยายามต่างๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการตระหนักถึงช่องว่างระหว่างความคาดหวังอันซับซ้อน อีกทั้งความสามารถของชุมชน และ/หรือ องค์กร ซึ่งมีการประสานงานในชุมชนที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะปฏิบัติการและตัดสินใจได้ด้วยตนเองตลอดกระบวนการฟื้นฟูที่ผ่านมาตั้งแต่ต้น ตลอดจนความยืดหยุ่นขององค์กรแหล่งทุนที่ได้ปรับโครงสร้างการสนับสนุนให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน

การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ การพัฒนาและความยั่งยืน ไม่อาจเกิดขึ้นได้เองโดยอัตโนมัติ และไม่ว่าจะไปด้วยกันได้กับความประสงค์ดีเสมอไป จากกรณีศึกษาในเรื่องการฟื้นคืนสภาพหลังเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทย เราได้พบเหตุผลจำนวนหนึ่งซึ่งทำให้การจัดการด้านการพัฒนาและช่วยเหลือไม่อาจประสบผลสำเร็จดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเรื่องการรับรู้เข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการและการพัฒนาโดยทั่วไปหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ
2. นัยสำคัญของความแตกต่างทางการรับรู้เผยตัวตนให้เห็นชัดเจนในช่องว่างระหว่างความคาดหวัง (Expectation gap) ซึ่งไม่เคยสามารถปิดสนิทได้เลย
3. ความพยายามในการลดช่องว่างความคาดหวังมักมีอุปสรรคขัดขวาง ซึ่งก็คือความเข้าใจในเรื่องเวลาในการดำเนินการที่มีความแตกต่างกัน (Differing time horizons of the involvement) ของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย
4. ประสบการณ์ที่แตกต่างก็เป็นรากฐานแห่งความเข้าใจที่แตกต่างเกี่ยวกับมโนคติที่มีร่วมกัน (common concept) ซึ่งในความเป็นจริงได้สร้าง

อุปสรรคเชิงมโนคติ (concept barrier) ในเรื่องต่างๆ อาทิ มิตรภาพ, การช่วยเหลือ, ความยั่งยืน, ความจำเป็น, เวลา, ความยุติธรรม, ความซื่อสัตย์ ฯลฯ

5. เกี่ยวกับประเด็นความยั่งยืน ผู้ที่เกี่ยวข้องระดับท้องถิ่นมักเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพอย่างซับซ้อนกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองทั้งระดับทางการและไม่ทางการ
6. โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบันเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับโครงสร้างทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม การเสริมสร้างความเข้มแข็งที่จริงแท้งั้นสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสการพัฒนาให้บรรลุถึงความยั่งยืนขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวให้ได้อย่างทะลุปรุโปร่ง

ผลกระทบต่อความช่วยเหลือและการพัฒนา ปกติมักเกิดขึ้นสองส่วน ส่วนแรกต่อเป้าหมาย ส่วนที่สองต่อระดับปฏิบัติการ เป้าหมายมีแนวโน้มที่จะถูกกำหนดอย่างชัดเจนจากวิสัยทัศน์หรือการรับรู้เข้าใจของผู้เกี่ยวข้องที่เข้มแข็งที่สุด ส่วนปฏิบัติการมักจะประสบความสำเร็จที่ต่างแตกออกไป ทั้งในแง่การรับรู้เข้าใจและความคาดหวังของสมาชิกที่อ่อนแอที่สุด อย่างไรก็ตาม ส่วนมากแล้วสมาชิกที่อ่อนแอที่สุดคือผู้รับประโยชน์ลำดับสุดท้ายในทุกๆ การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติหรือการพัฒนา ตามธรรมชาติมนุษย์มักมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธสัมพันธเชิงบวกกับหุ้นส่วนที่เข้มแข็งกว่า ทว่าในการส่งความช่วยเหลือ แนวโน้มเช่นนี้อาจเป็นการทำลายตัวเอง

เราขอเสนอแผนปฏิบัติการฟื้นฟูและการคืนสู่สภาพเดิมหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งดูค่อนข้างเป็นอุดมคติ เนื่องด้วยเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้กระบวนการทำงานมีเป้าหมายอยู่ที่ความยุติธรรมและความยั่งยืน ดังนั้นเราจะมุ่งความสนใจไปที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน (ของตนเอง) สู่ความสำเร็จที่ยั่งยืน เพื่อที่จะสรุปเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานบางประการ ซึ่งได้นำเสนอออกมาเป็นชุดประสบการณ์ Tsunami Aid Watch ในรายงานฉบับนี้แล้ว

5.2 ระยะของการช่วยเหลือและระบบการจัดการหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ

คำถามคือ จริงหรือไม่ ที่ชุมชนหรือองค์กรที่มีการเชื่อมประสานภายในชุมชนที่เข้มแข็งสามารถปฏิบัติการและตัดสินใจได้ด้วยตนเองตั้งแต่เริ่มต้น จนตลอด

กระบวนการฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพเดิม และจริงหรือไม่ที่องค์กรแหล่งทุนมีความยืดหยุ่นในการจัดปรับโครงสร้างการช่วยเหลือสนับสนุนให้ตรงตามความต้องการของชุมชน สิ่งที่เชื่อมโยงกับคำถามอย่างใกล้ชิดคือ ระบบการจัดการหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ ได้ทำงานอย่างไรและควรทำงานอย่างไร ถ้าหากความยั่งยืนและความยุติธรรมถือว่าเป็นประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกิดขึ้นในระยะสั้น หลักธรรมาภิบาลก็คือความแปลกแยกซึ่งอยู่บนจุดที่แปลกแยกในกาลเวลา (หลังภัยพิบัติ)

จากการประมวลประสบการณ์ของชุมชนที่เกี่ยวข้องและองค์กรภายนอกชุมชน แผนงานการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ประกอบไปด้วย แผนการเข้าถึง 2 จังหวัดภายใน 6 ระยะ ในแต่ละจังหวัดจะมีแนวทางโดยเฉพาะของตนที่จะเข้าถึงธรรมาภิบาล เพื่อเพิ่มโอกาสที่จะบรรลุความยั่งยืนที่แท้จริง ภาระที่ต้องรับผิดชอบในระบบการจัดการแบบธรรมาภิบาลจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ รวมถึงการแบ่งสัดส่วนที่ต้องรับผิดชอบระหว่างองค์กรชุมชนกับองค์กรภายนอก (ดูกราฟข้างล่าง)

จังหวัดกัวที่ 1 : ธรรมาภิบาลแบบฉุกเฉิน (Emergency governance)

เราเรียกจังหวัดกัวนี้ว่า การจัดการเหตุฉุกเฉิน เนื่องด้วยความรับผิดชอบเกือบทั้งหมดในการจัดการภัยพิบัติจะตกอยู่กับองค์กรภายนอกชุมชน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังคำอธิบายข้างล่าง

ระยะที่ 1 : การช่วยเหลือเบื้องต้น (First Aid) (ชั่วโมง-วัน)

การช่วยเหลือเบื้องต้นจะต้องกระทำโดยฉับพลันทันทีหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ วัตถุประสงค์หลักคือการช่วยชีวิตผู้คนให้รอดมากที่สุด ไม่ให้บาดเจ็บและ/หรือเจ็บป่วย และจัดให้มีสิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออำนวยความสะดวกปฐมพยาบาล ซึ่งจะเป็นโครงสร้างชั่วคราวเพื่อขยับย้ายบรรเทาสถานการณ์ไม่ให้แย่ลงไปอีก

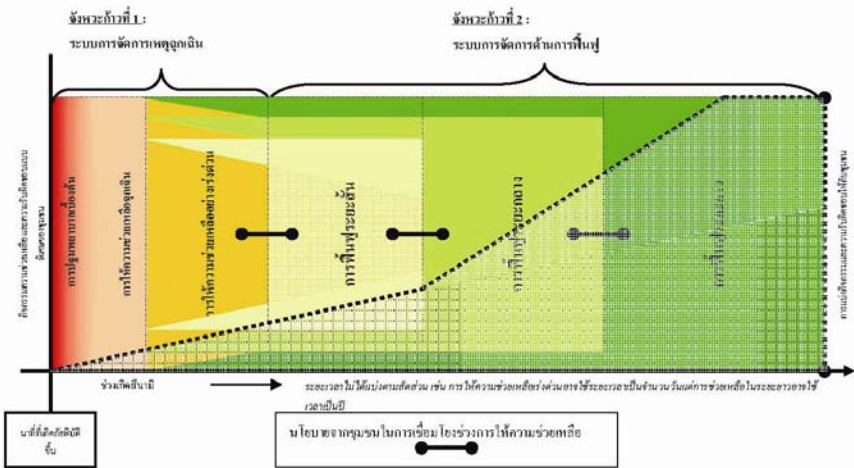
ระยะที่ 2 : การช่วยเหลือฉุกเฉิน (Emergency Aid) (วัน-สัปดาห์)

ระยะของการปฐมพยาบาลจะผสมผสานกันไปกับช่วงของการช่วยเหลือฉุกเฉิน วัตถุประสงค์หลักของช่วงนี้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้ถึงจุดที่ผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติเริ่มปรับปรุงดูแลสุขภาพร่างกายและจิตใจของตนเอง โครงสร้างพื้นฐานที่

จำเป็นในระยะนี้สามารถเรียกว่า ‘โครงสร้างฉุกเฉิน’ และสร้างขึ้นเป็นการชั่วคราว

ระยะที่ 3 : การช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน (Immediate Aid) (สัปดาห์-เดือน)

วัตถุประสงค์เพียงประการเดียวของระยะนี้คือ เพื่อรักษาสถานการณ์ตลอดระยะการฟื้นฟูชั่วคราว ที่สำคัญที่สุดเพื่อที่จะเตรียมการเข้าสู่ระยะการฟื้นฟู 3 ระยะที่กำลังมาถึง สิ่งก่อสร้างยังคงเป็นแบบชั่วคราว สิ่งที่มีงนเน้นจะเป็นเรื่องของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้รอดชีวิตและชุมชนของพวกเขา ในการทำงานที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบ และเป็นเจ้าของต่องานฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพของตนเอง ทรัพยากรมนุษย์ท้องถิ่น ได้ถูกพัฒนาขึ้นเป็นครั้งแรก แผนนโยบายที่ชุมชนเป็นเจ้าของ ได้ถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อสืบสานกิจกรรมเป้าหมาย และวิสัยทัศน์การฟื้นฟูชุมชน ทั้งระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว สิ่งก่อสร้างในช่วงนี้สามารถเรียกว่าเป็น “โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการฟื้นฟู”



รูปที่ 6 : ภาวะที่ต้องรับผิดชอบในระบบการจัดการแบบธรรมาภิบาล

จังหวะก้าวที่ 2 : ธรรมาภิบาลเพื่อการฟื้นฟู (Recovery governance)

ระยะที่ 4 : การฟื้นฟูระยะสั้น (เดือน)

ในช่วงเริ่มต้นงานฟื้นฟูระยะสั้น เป็นครั้งแรกนับแต่เกิดภัยพิบัติที่การปลูกสร้างสิ่งต่างๆ จะมุ่งเน้นให้เกิดความถาวรและยั่งยืน อย่างน้อยที่สุดสามในสี่

ทิศทาง กล่าวคือ ทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านการเมือง โครงสร้างที่เสนอให้ดำเนินการในช่วงนี้เรียกได้ว่า “โครงสร้างพื้นฐาน (ถาวร) ใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างรากฐานเชิงกายภาพ การเมืองและสังคม ที่เอื้อต่อกระบวนการฟื้นฟูและการฟื้นคืนสภาพที่กำลังจะเกิดขึ้นภายใต้การนำและเป็นเจ้าของโดยชุมชน รูปแบบโครงสร้างชั่วคราวต่างๆ ที่ยังคงอยู่จากการช่วยเหลือระยะสั้นอาจจะถูกขุดเลิกไป หรืออาจจะแปรสภาพไปเป็นสาธารณะวัตถุถาวรก็ได้

ระยะที่ 5 : การฟื้นฟูระยะกลาง (ปี)

ในที่สุดช่วงเวลาที่ปล่อยให้ชุมชนเข้ามารับช่วงการทำงานฟื้นฟูต่ออย่างสมบูรณ์ก็มาถึง พร้อมกับการขยับออกขององค์กรภายนอก และบัดนี้ชุมชนก็จะได้เข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ซึ่งเสมือนเสาหลักค้ำที่สี่ของความยั่งยืน และนำมาหลอมรวมไว้ในแผนงานระยะกลางและระยะยาว การฟื้นฟูระยะกลางจะมุ่งเน้นไปที่การเชื่อมร้อยโครงสร้างพื้นฐานใหม่กับระบบการจัดการที่มีชุมชนเป็นศูนย์กลาง

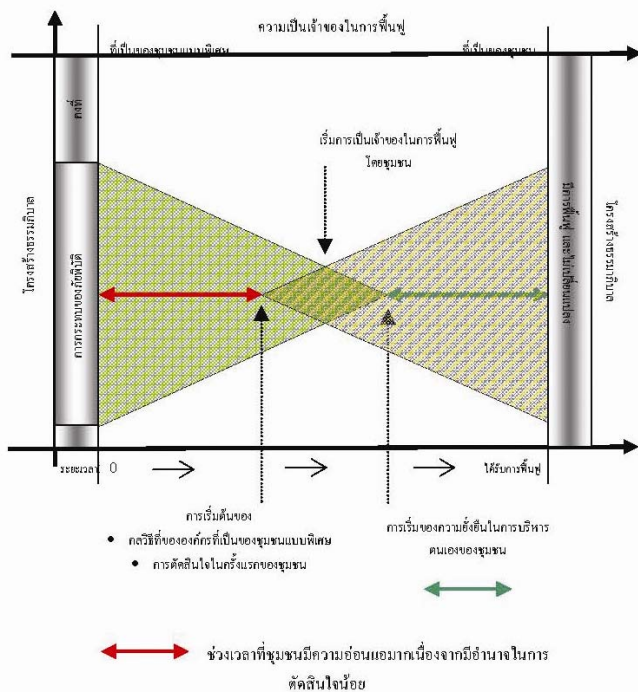
ระยะที่ 6 : การฟื้นฟูระยะยาว (ปี)

ในระหว่างระยะสุดท้ายนี้ การฟื้นฟูระยะยาวจะค่อยๆ ทำให้ชุมชนเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ ไปสู่การเติบโตปกติ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องภัยพิบัติแต่อย่างใด โดยจะเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อยๆ และจะขยายตัวด้วยการไปบูรณาการกับงานอื่นๆ และเป้าหมายอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือกระบวนการฟื้นฟู ในที่สุดชุมชนควรที่จะบรรลุ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” ตามที่ฝันไว้ กล่าวคือเกิดเครือข่ายธรรมภิบาลในภาวะปกติ และสิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน ในเชิงเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและการเมือง

แผนปฏิบัติการเชิงอุดมคติที่ได้จากประสบการณ์การทำงานของ Tsunami Aid Watch จะสามารถใช้การได้ก็ต่อเมื่อระบบการบริหารปกครอง (governance) ได้รับการปฏิบัติและพัฒนาให้เป็นประเด็นร่วมกันระหว่างผู้ที่เสมอภาคกัน เส้นแบ่งระหว่างชาวมาริตันที่ติดกับเหยื่อภัยพิบัติอาจจะต้องพร้อมใจกันลบทิ้งไปเสีย เพื่อประโยชน์โดยรวม ดังวิสัยทัศน์ “พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส” ของคำประกาศจังหวัดกระบี่ ซึ่งหมายความว่าแนวคิดและความเข้าใจเรื่องความเสมอภาคในการช่วยเหลือจะต้องมีการนำเสนอและบูรณาการเข้าไปอยู่ในกรอบความร่วมมือและข้อตกลง

ระหว่างแหล่งทุนและผู้ได้รับความช่วยเหลือ นี่เป็นภาวะปกติที่ต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายในโลกแห่งความเป็นจริง อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจและนโยบายที่มีผลประโยชน์เป็นตัวนำ และโดยส่วนมากแล้วจะมีแค่ภาคประชาชนและองค์กรที่มีส่วนร่วมในการบรรเทาทุกข์เท่านั้นที่จะยอมรับได้ ทว่ามันกลับเป็นสิ่งที่อยู่ตรงข้ามกับการรับรู้ของผู้ช่วยเหลือจำนวนมาก อาทิ “ซามาริตันที่ดี” รวมไปถึงความคาดหวังว่าจะได้รับความกตัญญูรู้คุณแบบไม่มีเงื่อนไขจากฝ่ายผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติ

สำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ดังกล่าว สามารถทดลองนำไปใช้และต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งสามารถที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถานะที่เป็นอยู่ของพวกเขาในการต่อสู้อันซับซ้อนหลากหลายในสถานการณ์หลังเหตุภัยพิบัติ



รูปที่ 7: การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติและการพัฒนา

5.3 ธรรมชาติของท้องถิ่นหลังภัยพิบัติและการเสริมสร้างความเข้มแข็ง (ของ ตนเอง) ของชุมชน

ในสถานการณ์หลังเกิดเหตุภัยพิบัติหรือการพัฒนาโดยทั่วไปนั้น เรามักจะพบว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและทางการเมืองไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เพื่อที่จะสร้าง (อีกครั้ง) ให้เกิดสิ่งเหล่านั้นขึ้นมาใหม่ องค์กรภายนอก³⁹ จึงต้องเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในชุมชนเพื่อสร้างระบบชั่วคราวขึ้น จนกระทั่งชุมชนจะแข็งแรงพอที่จะกลับมามีส่วนร่วมสำคัญได้อีกครั้ง จนถึงเวลานี้ความเปราะบางของชุมชนก็ยังมีสูง ซึ่งเป็นความจริงที่ต้องยอมรับในช่วงของการวางแผนการช่วยเหลือและพัฒนา ในจังหวะก้าวต่อไป (ของแบบอย่างในอุดมคติ) เมื่อองค์กรภายนอกได้ยุติสถานะและบทบาทของตนในการตัดสินใจอย่างสมบูรณ์แล้ว การประสานงานและการตัดสินใจในทุกเรื่องก็จะตกไปอยู่ที่ชุมชน เมื่อนั้นก็เชื่อกันว่าความยั่งยืนจะบังเกิดขึ้น เราได้แสดงให้เห็นถึงการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติและการพัฒนาในแผนภูมิภาพที่ 7

อย่างไรก็ตามสิ่งนี้ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นจริง ดังที่เราได้เห็นหลายๆ ตัวอย่างในบทที่ผ่านมา เครื่องป้องกันความผิดพลาดล้มเหลวไม่ได้ทำหน้าที่ที่ดี ในกรณีของประเทศไทย อันเนื่องมาจากอิทธิพลทางความคิดขององค์กรภายนอกที่ครอบงำอยู่ในท้ายที่สุด ระบบโครงสร้างการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กรภายนอกจึงเข้มแข็งขึ้นมากกว่าความต้องการของชุมชนที่แท้จริง ในกระบวนการสื่อสาร การถกเถียงและอภิปรายไม่ได้ใช้ถ้อยคำธรรมดาสามัญ อีกทั้งไม่ได้ข้ามพ้นเครื่องกีดกันทางความคิด ภายใต้บริบทการปกครองเชิงอำนาจเป็นลำดับขั้น สิ่งที่มีหมายถึง “ความยั่งยืน (sustainable)” สำหรับคนกลุ่มหนึ่ง อาจหมายถึง “การขยายเวลา (sustained)” สำหรับคนอีกกลุ่มก็ได้ คำนิยามและแนวความคิดที่มักได้รับการเจริญรอยตาม ส่วนใหญ่ก็มาจากหุ้นส่วนที่เข้มแข็งที่สุดในห่วงโซ่การช่วยเหลือด้านภัยพิบัติและพัฒนา⁴⁰

³⁹ หมายรวมถึงองค์กรใดๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน, ระดับประเทศและระหว่างประเทศ, ต่างประเทศและในประเทศ ซึ่งไม่ได้มาจากโครงสร้างการปกครองที่มีอยู่ในชุมชน

⁴⁰ ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการยอมรับในการอภิปรายเรื่องเป้าหมาย ซึ่งอ้างว่าความสำเร็จในงานพัฒนาที่ยั่งยืนมักเป็นผลมาจากความบังเอิญมากกว่าการวางแผนอย่างก้าวหน้า

หน่วยงานด้านการช่วยเหลือถูกจัดตั้งขึ้นมาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของตนเอง พวกเขาต้องทำเช่นนั้น เพราะต้องรับผิดชอบต่องบประมาณจำนวนมากที่ได้รับมาอย่างไรก็ดี คำที่เราใช้ในบทที่ 3 ที่ว่า ‘เขียนขึ้นตามล็อกเฟรม (Dictate of the LogFrame)’ ต้องรับผิดชอบในเรื่องการไร้ความสามารถที่จะลดช่องว่างความคาดหว้ง โครงการช่วยเหลือมักถูกออกแบบบนกระดาดจากคนละส่วนของโลก ความแข็งตัวของการบริหารจัดการช่วยเหลือ – กำหนดไว้เพื่อป้องกันการใช้งบประมาณผิดวัตถุประสงค์ – โดยมากแล้วทำให้ล็อกเฟรมไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้หลังจากเริ่มดำเนินโครงการ ผู้รับการช่วยเหลือไม่เคยมีอำนาจพิเศษในการตัดสินใจในสิ่งสำคัญ เช่น การจัดปรับงบประมาณ ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในล็อกเฟรม แม้วัตถุประสงค์นั้นจะเป็นเรื่องเร่งด่วนกว่าในสายตาของผู้รับการช่วยเหลือ ดังนั้นการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของชุมชนที่ได้รับผลกระทบในการกำหนดเป้าหมายการฟื้นฟู ตัวชี้วัดและการใช้งบประมาณ เพื่อให้บรรลุยุทธศาสตร์ จึงมักเป็นไปได้ในทุกรณี ทั้งนี้ไม่ได้เป็นเพราะความตั้งใจของทุกคนที่มีส่วนร่วม หากแต่เป็นเพราะระบบ โครงสร้างงานช่วยเหลือนั่นเอง

โครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเป็นตัวกำหนดศักยภาพที่แท้จริงของผู้รับประโยชน์ ให้สามารถมีส่วนร่วมและมีอำนาจจัดการกับงานพัฒนาและช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาหลักของการฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ แทบจะไม่ใช่เรื่องการขาดแคลนงบประมาณการก่อสร้างซ่อมแซม หากแต่เป็นฝ่ายงานด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่ผลักดันชุมชนชายฝั่งทั้งหลายให้ไปอยู่ชายขอบของการพัฒนาทางเศรษฐกิจก่อนที่จะมีเหตุการณ์สึนามิ ความโดดเดี่ยวห่างไกลเชิงเศรษฐกิจการเมืองไม่ได้รับความสนใจอย่างเพียงพอจากแผนฟื้นฟูหลังเหตุการณ์สึนามิ การไหลบ่าเข้ามาของทุนจากองค์กรและกิจกรรมต่างๆน่าจะเพียงพอที่จะเชื่อมถึงฟากฝั่งที่เคยถูกแบ่งแยก หากพวกเขาได้เป็นผู้วางแผนจัดสรรแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบด้วยตนเอง แทนที่จะเป็นการจัดการของโครงการที่มีคนภายนอกครอบงำอยู่ การช่วยเหลือมักจะให้ประโยชน์กับกลุ่มที่มีความเข้มแข็งกว่าพร้อมกับสร้างผลกระทบดังนี้

- วิธีชีวิตดั้งเดิมดำรงอยู่ภายใต้การคุกคามผ่านการรุกรานที่ดินเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวซึ่งถูกขับเคื้อน โดยระบบเศรษฐกิจแบบเมือง (urban-style economy)

- การฟื้นฟูเหตุการณ์สินามิได้เพิ่มความกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากคนท้องถิ่นจะต้องแข่งขันกับนักลงทุนต่างประเทศ ในการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมที่พึงถูกทำลายทางนิเวศวิทยาจากเหตุการณ์สินามิ
- แผนงานฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจ เช่น การฝึกอบรมด้านอาชีพ ยังขาดมาตรการที่จะเชื่อมโยงทักษะใหม่ดังกล่าวกับระดับมหภาค หรือที่เราใช้คำว่า “เศรษฐกิจเมือง (urban economy)” ในบทที่ 4 ดังนั้นโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ๆ จึงค่อนข้างจะหายาก

5.4 การสร้างใหม่คือการสร้างสิ่งใหม่ : พลิกวิกฤตเป็นโอกาส

ข้อเท็จจริงที่มักถูกมองข้ามในการจัดการภัยพิบัติ คือระดับของภัยพิบัติ พื้นที่ที่โครงสร้างต่างๆ ในชุมชนถูกทำลายเสียหายลง สังคมมนุษย์มีแนวโน้มที่จะเติมเต็มความว่างเปล่าเชิงโครงสร้างนั้นโดยอัตโนมัติ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมเชิงนิเวศ นี่หมายความว่าประเด็นเรื่องความเป็นเจ้าของก็ก้าวเข้าสู่กระบวนการนิยามใหม่ การเรียกร้องใหม่ต่อทรัพยากรเก่าทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม กำลังเกิดขึ้น ซึ่งมักส่งผลต่อการสร้างสถานะภาพใหม่ ตลอดจนการเรียกร้องด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมใหม่ต่อทรัพยากรที่มีเหลืออยู่

ช่วงเวลาแห่งการนิยามใหม่นี้คือหนึ่งในจุดอ่อนสำคัญของชุมชนดังที่แสดงให้เห็นในแผนภูมิข้างต้น ผลที่เกิดขึ้นจากการกระจายตัวใหม่ในความเป็นเจ้าของทรัพยากรกระทบอย่างแรงและโดยตรงต่อศักยภาพของผู้รอดชีวิต ในการที่จะสร้างอนาคตใหม่ให้กับตนเอง ไม่ใช่ปริมาณความช่วยเหลือที่โถมถั่งเข้าสู่พื้นที่ภัยพิบัติ - หรือจำนวนโครงการพัฒนาโดยทั่วไป – หากแต่เป็นเรื่องของความสามารถในการวิวัฒน์โครงสร้างใหม่

ตลอดจน ‘สร้างสำนึกต่อชุมชน communal constructs’ ที่เปิดโอกาสให้ผู้รอดชีวิตได้เรียกร้องความเป็นเจ้าของต่อทรัพยากรที่ยังเหลืออยู่ เพื่อจะนำมาผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการฟื้นฟูโดยชุมชน

มีวิธีการเยียวยารักษาที่สำคัญสองประการที่ดูเหมือนจะใช้ได้ผลในกระบวนการฟื้นฟูภัยพิบัติสีนามิในประเทศไทย เมื่อใดก็ตามที่มีการเล่นการเมืองน้อยที่สุดในกระบวนการฟื้นฟูและมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งตนเองของผู้ประสบภัย ผนวกกับสิทธิในการตัดสินใจในกองทุนช่วยเหลือ ชุมชนจะเข้มแข็งได้มากพอที่จะต้านแรงกดดันผลักดันเข้ามาโดยกลุ่มคนที่อยากจะจัดสรรทรัพยากรใหม่ ในการยอมรับความเป็นจริงว่า ไม่มีการสร้างใหม่ มีแต่การสร้างสิ่งใหม่ เราจึงมากำหนดเรื่องความต้องการการช่วยเหลือและการพัฒนาต่างๆ และสมาชิกที่อ่อนแอที่สุดก็จะสามารถเข้ามาเป็นพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เท่าเทียมในห่วงโซ่การช่วยเหลือหรือการพัฒนาได้ เนื่องจากข้อเรียกร้องนี้ถูกคัดค้านโดยนโยบายและการเมืองที่มีผลประโยชน์เป็นตัวขับเคลื่อน ความท้าทายข้างหน้าก็คือการต่อสู้ของกลุ่มคนที่มีความคิดคล้ายกัน เพื่อให้เกิดการเสริมสร้างความเข้มแข็งระดับองค์กรตลอดถึงผู้รับความช่วยเหลือ โดยเริ่มจากเรื่องสิทธิในการให้ความช่วยเหลือและสิทธิที่จะกำหนดชีวิตของตนเอง (Right to Aid and the Right of Self-Determination)

เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติการดังกล่าว เงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนจำนวน 2 ชุดจึงดูเหมือนจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้

1. ความเข้าใจในมิติทางการเมืองของการส่งความช่วยเหลือเพื่อการฟื้นฟูและฟื้นคืนสภาพ และการสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้รับความช่วยเหลือและชุมชนท้องถิ่น

การเล่นการเมืองในแง่ของการทำความเข้าใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจในบริบทพื้นที่หลังภัยพิบัติและการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้รอดชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำตั้งแต่เริ่มนำส่งการช่วยเหลือ สิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องกับเรื่องการตัดสินใจและโครงสร้างการบริหารจัดการ รวมถึงการจัดตั้งตัวแทนขึ้นมาเพื่อเผชิญกับเหตุท้าทายต่างๆ ที่ผู้มีอำนาจมากกว่าจะเข้ามาแสวงผลประโยชน์

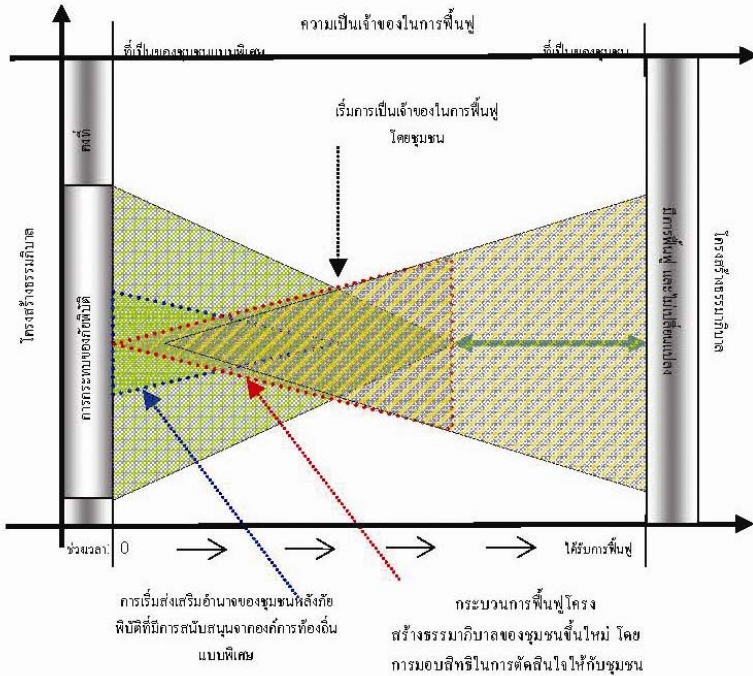
แม้เพียงสองสามชั่วโมงหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ ก็เกิดการรวมตัวจัดการช่วยเหลือตนเองขึ้นมาบ้างแล้ว นี่คือการสถาปนาโครงสร้างการบริหารจัดการครั้งแรกหลังภัยพิบัติขึ้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว มันเป็นเรื่องที่มากกว่าการที่คนภายนอกมาจัดตั้งโครงสร้างใหม่แทนที่แกนนำกลุ่มเดิมนั้น เพราะพวกเขาเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ กระนั้น

ก็ตามในกระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติและชุมชน น่าจะสนับสนุนโอกาสให้พวกเขาได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้กระบวนการช่วยเหลือเปิดพื้นที่ที่กว้างมากขึ้น ทำให้มันมีความยืดหยุ่น รวมถึงสามารถวิพากษ์วิจารณ์เพื่อพัฒนางานได้ตลอดเวลา มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งควรมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง อย่างน้อยที่สุดก็จนกว่าชุมชนจะสามารถหรือแสดงเจตจำนงที่จะรับช่วงดำเนินการฟื้นฟูด้วยตนเอง โดยที่ชุมชนควรได้สัดส่วนในการจัดกิจกรรมและความรับผิดชอบเท่ากับหรือมากกว่าขององค์กรจากภายนอก (ดูรูปที่ 8 ข้างล่าง)

2. สิทธิของผู้รับความช่วยเหลือ – ณ จุดหนึ่ง – ที่จะตัดสินใจเรื่องการใช้ประโยชน์จากกองทุนที่ได้รับบริจาคหรือที่สงวนไว้สำหรับตน ต้องเป็นสิ่งที่ยึดถือเป็นแนวทางการช่วยเหลือ

นี้อาจเป็นข้อเรียกร้องที่สำคัญที่สุดอันที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากประสบการณ์ทำงานฟื้นฟูพิบัติภัยสึนามิ การบริจาคทั้งหมดเพื่อผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติที่น่าที่จะเป็นของผู้รอดชีวิต สิ่งนี้ยังไม่ได้อุทธรณ์ลงในกฎหมาย และองค์กรแหล่งทุนควรต้องบริหารเงินบริจาคอย่างเปิดเผยโปร่งใส และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้บริจาค

ข้อเรียกร้องไม่ได้หมายความว่าทุนทั้งหมดควรจะต้องกระจายออกเป็นตัวเงินให้กับผู้รอดชีวิต การจ่ายเงินไม่จำกัดจำนวนอย่างเสรีก็อาจจะส่งผลกระทบในทางตรงข้ามและอาจทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปกว่าเดิม ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นว่าพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติกำลังอยู่ในช่วงการนิยามความหมายใหม่เรื่องความเป็นเจ้าของ แม้แต่การพัฒนาตัวชีวิตที่เสมอภาคและยุติธรรมเพื่อที่จะหาว่าใครควรได้รับเท่าไร ก็อาจเป็นไปได้ และอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ในชุมชน



รูปที่ 8: มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งควรมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของตนเอง ควรที่จะเดินไปพร้อมกับกระบวนการถอนตัวและการยกเลิกสิทธิการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกองทุนและการใช้ประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง เราได้เห็นว่าคุณประโยชน์และศักยภาพด้านเศรษฐกิจของคนภายนอกเป็นตัวกำหนดอำนาจทางการเมืองของพวกเขาในแง่ที่จะผลักดันผลประโยชน์ของคนเป็นสำคัญ เราได้อธิบายให้เห็นว่าช่วงเวลาที่ขยายออกไปของสภาวะเปราะบางของชุมชน ก่อเกิดขึ้นมาในภาวะเร่งด่วนเพื่อที่จะเรียกร้องสิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพยากรหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ผลที่จะตามมาคือ หากเราต้องการให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบสามารถพิทักษ์ประโยชน์ของตนในกระบวนการฟื้นฟูได้ เราต้องทำให้เขาเข้มแข็งทางการเมืองด้วยการเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้แก่เขา เราเชื่อว่านี่คือเจตนารมณ์ของผู้บริจาคส่วนใหญ่ พวกเขาต้องการช่วยให้เหยื่อต่อสู้เพื่อความอยู่รอด และในที่สุดมี

ชัยชนะอยู่เหนือสถานภาพความเป็น ‘เหยื่อ’ กระบวนการช่วยเหลือและพัฒนาใดๆ ก็ตาม ควรตระหนักยอมรับเจตนาเริ่มต้นพื้นฐานนี้เพื่อช่วยเหลือผู้อื่น

การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการเมืองไม่อาจที่จะสำเร็จได้ด้วยเงินหรือตัวเลขในบัญชี เศรษฐกิจที่ปฏิบัติได้จริงและอยู่บนฐานทรัพยากรคือสิ่งที่สำคัญยิ่งที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนของชุมชนทุกแห่งหน ขณะที่ทรัพยากรที่เหลืออยู่กำลังถูกแข่งขันช่วงชิงจากคนภายนอก ความสามารถในการเรียกร้องความเป็นเจ้าของเหนือทรัพยากรจะทำให้ชุมชนที่รอดชีวิตสามารถมีอำนาจการควบคุมทางการเมืองได้ และเพื่อที่จะตัดสินใจกำหนดจังหวะก้าวของการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ แลกเปลี่ยนกับชุมชนควรร่วมมือกันกำหนดแผนงานครบครันด้วยรายละเอียด หลังจากนั้น คุณไม่ต้องช่วยชีวิตใครจากอุบัติเหตุรถชนกัน คุณปล่อยให้เขาขับรถยนต์ด้วยตัวเอง แต่ว่าคุณก็ต้องไม่ทิ้งเขาที่หักไว้ในเฟือกนานเกินความจำเป็น

ภาคผนวก / บทส่งท้าย

ภัยพิบัติและการฟื้นฟูจะยังคงเป็นภารกิจของมนุษยชาติต่อไปในอนาคต ขณะที่งานอื่นจะเป็นพันธกิจทั่วไปมากขึ้นในงานพัฒนา สิ่งที่โครงการ Tsunami Aid Watch ได้ค้นพบในประเทศไทย ช่วยให้เราได้มองเห็นภาพของวิกฤติการณ์ล่าสุด ณ เวลาที่เอกสารชิ้นนี้เข้าสู่กระบวนการพิมพ์ ซึ่งก็คือพายุไซโคลนนากรีสที่ถล่มดินแดนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำในประเทพม่า เพราะว่าการฟื้นฟูใดๆ ในพื้นที่ภัยพิบัติของประเทศมักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่นั้นๆ หากแต่ครั้งนี่มีการปฏิเสธจากกองกำลังทหารที่ไม่ให้ผู้ช่วยเหลือต่างชาติเข้าประเทศ แม้จะมีผู้รอดชีวิตถึงกว่า 2 ล้านคน ในสายตาของกองกำลังทหารพม่านั้น การที่จะปล่อยให้ความรับผิดชอบในการก่อสร้างใหม่ไปอยู่ในมือของต่างชาติย่อมหมายถึงการเชื่อเชิญให้ปฏิปักษ์ทางการเมืองมากระทำการสิ่งเลวร้ายในประเทศนั้นเอง การตัดสินใจดังกล่าวเสมือนคำยืนยันต่อสาธารณชนว่า ไม่มีสิ่งที่จะเรียกว่าการช่วยเหลือที่เป็นกลางทางการเมือง ไม่ว่านั่นจะเป็นการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติหรือการช่วยเหลือด้านการพัฒนาโดยทั่วไป ถึงเวลาแล้วที่ภาพลงดาเหล่านั้นจะต้องถูกฝังกลบ ในฐานะชาวประวัติศาสตร์การช่วยเหลือด้านการพัฒนา และการเมืองแห่งการช่วยเหลือก็จะกลายเป็นบรรทัดฐานต่อไป

สิ่งที่รัฐบาลทหารพม่ากริ่งเกรง หาใช่เรื่องการช่วยเหลือ หากเป็นเรื่องความคิดที่ว่าแหล่งทุนและหน่วยงานด้านการช่วยเหลือทั้งหมดผูกโยงอยู่กับเรื่องการช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรม หน่วยงานเหล่านั้นมาเพื่อที่จะกู้สถานการณ์ให้ดีขึ้น เพื่องานและความหวังเรื่องความยั่งยืนของกระบวนการฟื้นฟู ความหวังนี้หมายรวมถึงความมุ่งมั่นของแหล่งทุนต่างชาติ – อย่างที่เราเคยเห็นในประเทศไทยและพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ – ที่จะฝึกเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและระบบธรรมาภิบาลในทุกที่ที่เป็นไปได้ สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง แต่เพื่อความตั้งใจที่จะช่วยเหลือผู้อื่นที่มีความจำเป็น ได้รับบรรลุอย่างแท้จริง ความสามารถและความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการรับประกันการส่งความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพมายังประชาชนอย่างทันท่วงที ไม่ว่าจะจากภายในหรือจากภายนอกประเทศ ก็ล้วนเป็นสัญญาณของเสรีภาพที่เกิดขึ้นในประเทศทั้งนั้น

เสรีภาพดังกล่าวมิได้มีอยู่ในประเทศพม่า และเราไม่ควรคาดหวังว่าจะสามารถให้การช่วยเหลือกับราษฎรแห่งนี้ โดยปราศจากภาพการต่อสู้เรียกร้องทางการเมืองระหว่างคณะปกครองทหารกับชุมชนระหว่างประเทศที่ต้องการได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำการช่วยเหลือ ระบอบการปกครองไม่ได้ ‘เสียดสี’ หรือ ‘วิพากษ์วิจารณ์’ จากมุมมองของตนเอง คณะบริหารประเทศได้กระทำการตัดสินใจอย่างมีสติ – แม้จะโหดร้ายและไร้มนุษยธรรมอย่างยิ่งยวด – ที่จะดำรงอยู่ในอำนาจอย่างคาดไม่ถึง ไม่มีความช่วยเหลือของต่างชาติใดสามารถเข้าสู่ประเทศ เพราะความหวังที่ผูกติดมานั้นอาจเป็นประกายไฟที่พุ่งเข้าใส่ทำลายตนเอง สำหรับพวกเขาแล้ว ผู้รอดชีวิตจำนวนสองล้านคนซึ่งต้องการความช่วยเหลือนับว่าเป็นปณิษย์ต่อระบบเผด็จการทหารที่จะต้องดำเนินต่อไป ปณิษย์ที่ต้องพิชิตให้ได้ภายใต้ทุกสถานการณ์และแม้ต้องแลกด้วยอะไรก็ตาม

ความพยายามของนานาชาติที่จะช่วยเหลือประเทศพม่าต้องเป็นทางการเมือง และต้องมีบทบาทอย่างต่อเนื่องบนสังเวียนการเมืองด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อหาข้อตกลงทางการเมืองระหว่างนานาชาติกับประเทศพม่าต่อประเด็นความช่วยเหลือ ขณะนี้หน่วยงานด้านทุนส่วนใหญ่ได้รับอนุญาตให้ส่งเครื่องใช้ต่างๆ ไปยังกองทัพ แล้วกองทัพจะจัดการกระจายต่อเอง อย่างไรก็ตามมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือด้านการพัฒนาหรือด้านภัยพิบัติ ล้วนแต่เป็นประเด็นทางการเมือง และกิจกรรมก็ไม่ได้ถูกทำให้เป็นจริง เราจึงไม่ควรลืมว่าการที่ไม่สามารถส่งความช่วยเหลือไปยังประเทศพม่าในช่วงสองสามสัปดาห์แรกหลังพายุถล่ม ก็คือผลจากการที่นานาชาติไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันได้ว่า จะจัดการอย่างไรกับประเทศที่เรียกร้องขอความช่วยเหลือทางการเมืองในอดีต และเสียงร่ำไห้เหล่านั้นส่งมายังเรานานกว่าสองทศวรรษแล้ว

ขณะเดียวกันนี้ สถานการณ์โดยรวมกำลังเผชิญกับความเสี่ยงที่แท้จริง จากการปล่อยให้ผู้รอดชีวิตจากพายุไซโคลนขาดการดูแลมากกว่าสามสัปดาห์ มีผู้นำกลุ่มใหม่เกิดขึ้นมาท่ามกลางพวกเขาเพื่อก่อร่างสร้างระบบการจัดการชั่วคราว เพื่อที่จะบรรเทาความโกลาหลและความทุกข์ทรมานของผู้รอดชีวิตให้มากที่สุดเท่าที่เป็นได้ พวกเขาจะไม่ประสาธนางานไปยังระบอบการปกครองปัจจุบัน จะไม่มีวันเป็นหนีบุญคุณผู้นำคณะทหาร และจะกลายเป็นผู้นำที่แข็งแกร่ง โดยความจำเป็นและ

ประสบการณ์ มีความเป็นไปได้สูงที่บางคนในพวกเขาจะสั่งสมประสบการณ์จนกระทั่งในอนาคตสามารถสร้างและนำผู้อื่น และมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องสู้กับทหารบนแผ่นดินของตนเอง

แหล่งอ้างอิง

- Action Aid, 2007a: “Homestead Land & Adequate Housing in the post-tsunami context. People’s Report. India, the Maldives, Sri Lanka & Thailand”, http://www.actionaid.org/assets/pdf/%5CHomestead_Land_and_Adequate_housing_post-tsunami%5B1%5D.pdf (last access 13/06/08)
- Action Aid, 2007b: “Fisheries-Based Livelihoods in the post-tsunami context. People’s Report. India, the Maldives, Sri Lanka & Thailand”, www.actionaid.org/assets/pdf/%5CFisheries_based_livelihoods_post_tsunami%5B1%5D.pdf (last access 13/06/08)
- Action Aid, 2007c: “Violence Against Women in the post-tsunami context. People’s Report. India, the Maldives, Puntland (Somalia), Sri Lanka & Thailand”,<http://www.actionaid.org/assets/pdf/VAW%20People's%20Report.pdf> (last access 13/06/08)
- Devendorf, George and Brian Grzelkowski, 2007: „Bridging the Expectation Gap in Afghanistan“, (last access 29/08/07)
- Eckart, Sabine, 2003: “Die Überwindung der Bedürftigkeit“, in: medico international (ed.), 2003: Macht und Ohnmacht der Hilfe. Frankfurt, pp.44-49.
- Gebauer, Thomas, 2003: “Als müsse die Rettung erst noch erdacht werden. Grundlegende Gedanken zu einer Neubestimmung humanitärer Hilfe“, in: medico international (ed.), 2003: Macht und Ohnmacht der Hilfe. Frankfurt, 13-21.
- Mauring, Frode, 2007: „The Kosovo Expectations Gap“, <http://www.kosovo.undp.org/?cid=2,85,126> (Last access 29/08/07)

- medico international (ed.), 2003: Macht und Ohnmacht der Hilfe. Eine Dokumentation über die Krise humanitären Handelns, medico Report 25. Frankfurt/Main.
- Mosse, David, 2005: Cultivating Development: an ethnography of aid policy and practice. London.
- Passau Study Group on Disaster Research, 2006a: Under Construction. A descriptive report on the post-tsunami reconstruction processes in Khao Lak, Thailand and Banda Aceh, Indonesia. From Mara Dehmer (Indonesia) and Philipp Baumgartner (Thailand), February 2006.
- Passau Study Group on Disaster Research, 2006b: Livelihoods and Local Economy. A descriptive report on the post-tsunami reconstruction processes in Khao Lak, Thailand and Banda Aceh, Indonesia. Prepared by Matthias Hüger (Indonesia) and Andrea Kraus / Mario Wilhelm (Thailand), April 2006, http://www.iseap.de/images/PDF/Research/disastergroup_livelihood_paper.pdf (last access 20/05/08)
- Phuket Action Plan, 2005: <http://www.world-tourism.org/tsunami/Phuket/Draft%20Phuket%20Action%20Plan-A%20Rev.3.pdf> (last access 13/06/08)
- Reese, Niklas (Asienhaus), 2006: ““We don’t do Tsunami any more” - Ein kritischer Blick auf die Tsunamihilfe gut ein Jahr nach der Flut“, <http://www.asienhaus.de/public/archiv/Tsunami+1.pdf> (last access 06/11/07)
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula, 2006: Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Neue Formen des Regierens? Das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereichs 700 (SFB 700) , SFB-Governance Working Paper Nr. 1, Berlin. See also (last access 28/02/08): http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp1/sfbgov_wp1.pdf
- Risse, Thomas, 2007: Zur „Reisefähigkeit“ des *Governance*-Konzeptes, SFB-Governance Working Paper Nr. 5, Berlin. See also (last access 28/02/08): http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp5/wp5.pdf
- Office of the UN Secretary General’s Special Envoy for Tsunami Recovery, 2006: Lessons Learned form Tsunami Recovery. Key Propositions for Building Back Better. A Report by the UN Secretary-General’s Special

Envoy for Tsunami Recovery, William J. Clinton, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/TKAE-6WW9H3-Full%20Report.pdf/\\$File/Full%20Report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2006.nsf/FilesByRWDocUnidFilename/TKAE-6WW9H3-Full%20Report.pdf/$File/Full%20Report.pdf) (Last access 01/05/08)

- Segsneider, Karl, 2002a: 10 Years after Rio: Debating Development Perspectives, published by the Heinrich Böll Foundation (World Summit Papers No.2). Chiang Mai, see also: http://www.boell-southeastasia.org/en/web/index_185.html
- Segsneider, Karl, 2002b: Debating Limits to Sustainable Development? A case study of Thailand from a cultural perspective on sustainable development in Southeast Asia, published by the Heinrich Böll Foundation (World Summit Papers No.14). Chiang Mai, see also: http://www.boell-southeastasia.org/en/web/index_185.html
- Tourism Concern (ed.), 2005: Post-tsunami reconstruction and tourism: a second disaster? A report by Tourism Concern, October 2005, written and edited by Alison Rice, research coordinator Kelly Haynes.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2006: Sustainable Community Owned Professional Eco-Charters (SCOPE-Charters). An Alternative Ownership Model in Eco-Tourism. By the Communities of Moo Bahn Nahm Khem and Moo Bahn Koh Muk. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2007a: Renewable Energy Options on Islands in the Andaman Sea. A feasibility study for hybrid renewable energy/diesel systems in two Tsunami impacted communities. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2007b: Seal of Fair Recovery (SoFaR). A support tool for post-disaster rehabilitation. A concept paper – Siegel “Fairer Wiederaufbau”. Zur Unterstützung des Wiederaufbaus nach Katastrophen. Ein Konzeptpapier. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2007c: Tsunami: CROSS-Effects? Christian Religious Organizations’ Support and its Socio-cultural Effects on aid recipients in Tsunami Rehabilitation. A case study at Thungwa, Thabtawan and Nahm Khem villages of Phang Nga’s Takua Pa district. By Pikula Sithipraertkula. Chiang Mai.

- Tsunami Aid Watch (ed.), 2007d: The Tsunami Early Warning System in Thailand, a resource book, with a synopsis of comments by Tsunami impacted communities, 30 months after the disaster. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2007e: 78 Weeks Later. A descriptive, quantitative and qualitative summary after the Tsunami in Thailand. By Karl Segsneider and Walaitat Worakul. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008a: Andaman Communal Development and the Tsunami: Part 1 The Origins and Culture of the Morgan Sea Gypsies. By Sumroeng Choeychuenjit; Part 2 Changing Coastal Ways of Life. By Somyot Tolang. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008b: Building for the Future: A communal approach to rehabilitation after the Tsunami . Case study 1: Building houses. By Chalinee Sathanboa; Case study 2: Establishing and managing community shipyards. By Witthaya Aphorn. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008c: Ecology and Environment of Bahn Nahm Khem Three Years after the Tsunami. By Thiwawan Chaikao, Karl Segsneider and Romlee Maeroh. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008d: Tsunami Impact: The world of Morgan, Morglan and Urak Lawoi sea gypsies after the waves. By Sumroeng Choeychuenjit. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008f: Communities in Limbo: Land profiteering after the Tsunami. By Sayamol Kaiyoorawong, Somyot Tolang and Dawan Sanlee. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008g: Three Years of Tsunami Rehabilitation in Bahn Nahm Khem: Opportunity in crisis. By Somsak Suriyamonthon. Chiang Mai.
- Tsunami Aid Watch (ed.), 2008h: Evolving from the Waves: Future Prospects and tasks for a post Tsunami NGO. By Phakphoom Withanthirawat. Chiang Mai.

รายชื่อหนังสือที่จะจัดพิมพ์ครั้งต่อไปภายใต้โครงการ Tsunami Aid Watch

1. “วิวัฒน์จากคลื่นยักษ์: หน้าที่และบทบาทในวันพื้งนี้ของ NGO ผู้ดำเนินการฟื้นฟูหลังสึนามิ” โดยภาคภูมิ วิชานดิรวัฒน์
2. สามปีหลังการฟื้นฟูสึนามิที่บ้านน้ำเค็ม: การพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส โดย สมศักดิ์ สุริยะมณฑล

หนังสือที่ได้รับการตีพิมพ์แล้ว

1. สึนามิ: การศึกษาการตอบสนองต่อภัยพิบัติในศรีลังกา, พร้อมบทความพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศไทยโดย คาร์ล เชกซในเดอร์, ผู้อำนวยการโครงการTAW และ วไลทัศน์ วรกุล จัดพิมพ์โดยความร่วมมือของมูลนิธิไฮนริคเบิลล์ Brot für die Welt และ medico international กรกฎาคม 2549
2. สโคลปชาร์เตอร์การฟื้นฟูชุมชนสึนามิอย่างยั่งยืน หมายเลข ISBN 978 974 88189 7 9 เรียบเรียงโดยทีมงาน สึนามิ เอค วอทซ์ (TAW) หนึ่งในโครงการของมูลนิธิไฮนริค เบิลล์ สำนักงานเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เชียงใหม่ ธันวาคม 2549
3. รูปแบบการเป็นเจ้าของพลังงานทางเลือก: การศึกษาถึงความเป็นไปได้เรื่องพลังงานทางเลือกที่ยั่งยืนของชุมชน ที่จะช่วยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการด้านพลังงาน ISBN 978 974 7093 51 3
4. โซฟาร์สัญลักษ์ณ์ เพื่อความยุติธรรมในการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติแบบเสนอแนวคิดเกี่ยวกับเครื่องมือสนับสนุนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ เรียบเรียงโดยทีมงานโครงการสึนามิ เอค วอทซ์ ภายใต้การดำเนินงานของมูลนิธิ ไฮนริคเบิลล์สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ISBN 978 974 8266 12 1
5. สึนามิกับองค์การศาสนาคริสต์: ผลกระทบทางสังคมและวัฒนธรรมกับความช่วยเหลือขององค์การศาสนาคริสต์หลังภัยสึนามิ กรณีศึกษาบ้านทุ่งหว่า, บ้านทับตะวัน และบ้านน้ำเค็ม อ.ตะกั่วป่า จ.พังงา โดย พิกุล สิทธิประเสริฐกุล ภายใต้การสนับสนุนของเครือข่ายความร่วมมือฟื้นฟูชุมชนชายฝั่งอันดามัน ISBN 978 974 8410 25 8

6. 78 สัปดาห์หลังสึนามิ บทสรุปความช่วยเหลือเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ หลังเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทย โดย คาร์ล เชกชไนเดอร์ และ วไลทส์น วรกุล ฉบับจัดพิมพ์ครั้งที่ 2 ISBN 978 974 8410 24 1
7. เอกสารว่าด้วยการพัฒนาระบบเตือนภัยสึนามิในประเทศไทย ในรูปแบบหนังสือรวบรวมข้อมูลพร้อมบทและสรุปข้อเสนอแนะจากชุมชนผู้ประสบภัย 3 เดือนภายหลังเหตุการณ์สึนามิ ส่วนที่หนึ่งเขียนโดย : ทีมงานโครงการสึนามิ เอค วอทซ์ : คาร์ล เชกชไนเดอร์, ทิวาวรรณ ชัยขาว และ รมลธิ แมเราะ ส่วนที่สองจัดทำโดย: สถาบันปริกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ISBN 978 974 8418 26 1
8. การพัฒนาชุมชนอันดามันไทยและสึนามิ: ส่วนที่ 1 ประวัติ และวิถีมอแกนชาวเลแห่งอันดามันไทย โดยสำเร็จ เขยชื่นจิตร, ส่วนที่ 2 วิถีชาวเลแห่งอันดามันไทยหลังสึนามิ โดย สมยศ โต๊ะหลัง ISBN 978 974 13 8162 3
9. ระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม ชุมชนบ้านน้ำเค็ม 3 ปีหลังสึนามิ โดย คาร์ล เชกชไนเดอร์ ทิวาวรรณ ชัยขาว และรมลธิ แมเราะ ISBN 978 974 051622 4
10. การสร้างเพื่ออนาคต : กรณีศึกษาที่ 1 การสร้างบ้าน โดย ชาลินี สะท้อนบัว กรณีศึกษาที่ 2 การสร้างและดำเนินการอยู่เรือชุมชน โดย วิทยา อภารณ์ ISBN 987 974 8410 241
11. สึนามิกับผลกระทบต่อโลกของชาวเลอย่างมอแกน มอแกน และอูร์กลาไว้อยู่ โดยสำเร็จ เขยชื่นจิตร ISBN 978 974 13 8162 3
12. ผลประโยชน์บนที่ดินกับเสียงคร่ำครวญของผู้ประสบภัย โดย ศยามล ไกยูรวงศ์, สมยศ โต๊ะหลัง , ดาพรรณ สันหี

ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ: พฤศจิกายน 2548 – มกราคม 2551