

# ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่าง อาเซียนและองค์การภาคประชาสังคม

ตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้  
สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management  
and Emergency Response: AADMER)



# AADMER คืออะไร?

AADMER หรือ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response คือข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเป็นการกำหนดกรอบความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติในลักษณะครบวงจรทั้งก่อน ขณะเกิด และหลังเกิด

ปี 2548 หลังจากเกิดเหตุการณ์คลื่นสึนามิ ถล่มประเทศในภูมิภาคเอเชียเมื่อปี 2547 ซึ่งสร้างความเสียหาย และความสูญเสียอย่างร้ายแรงในประเทศสมาชิก อาเซียน หลายประเทศ เช่น อินโดนีเซีย ไทย และ พม่า ดังนั้นคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ซึ่งเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของอาเซียนได้พยายามผลักดันให้มีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่ใช่เป็นเฉพาะแผนดำเนินงานหรือปฏิญญาเท่านั้น แต่ให้เป็น ลักษณะความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ระดับภูมิภาค (a regional legally binding agreement) ที่ประเทศภาคี สมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม

ความพยายามของ ACDM ในเรื่องนี้จึงเป็นที่มาของการจัดทำ**ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน** (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่าง

ประเทศของทุกประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ลงนามใน AADMER เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2548 ซึ่งต่อมามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2552

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติต่อชีวิตและทรัพย์สินของสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยครอบคลุมทั้ง 1) ก่อนเกิดภัยพิบัติ เช่น การกำหนดความเสี่ยง การเฝ้าระวัง การแจ้งเตือนภัย การป้องกันการเตรียมความพร้อม 2) ขณะเกิดภัยพิบัติ เช่น การตอบโต้ สถานการณ์ฉุกเฉินและการบรรเทาทุกข์ 3) หลังเกิดภัยพิบัติ เช่น การบูรณะฟื้นฟู การเยียวยาผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังรวมถึงความร่วมมือทางด้านวิชาการ การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานและบุคลากร โดยเน้นหลักการที่ให้แต่ละประเทศสมาชิกได้ช่วยเหลือตนเองให้เต็มที่เสียก่อน และหากว่าเกินขีดความสามารถก็จึงค่อยใช้ กลไกที่กำหนดไว้ใน AADMER เพื่อดำเนินการช่วยเหลือภายใต้การดำเนินในกรอบของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

# ความร่วมมือระหว่างอาเซียนและองค์กรภาคประชาสังคมภายใต้ข้อตกลง AADMER

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาครัฐได้ทำหน้าที่อย่างจริงจังในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ในขณะที่องค์กรภาคประชาสังคมก็มักเป็นส่วนสำคัญในการหนุนเสริมบทบาทดังกล่าว ดังนั้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการขับเคลื่อนงานนี้

โครงการส่งเสริมองค์กรภาคประชาสังคมภายใต้ข้อตกลง AADMER (AADMER Leadership Programme for CSOs 2012) มุ่งสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคมให้มีส่วนร่วมในงานส่งเสริมและจัดการภัยพิบัติของภาครัฐในภูมิภาค ผ่านการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่องค์กรภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานป้องกันภัยพิบัติของรัฐในระดับท้องถิ่น

ระดับชาติ และระดับภูมิภาคอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะงานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk reduction)

ในการผลักดันให้ AADMER มีการปฏิบัติเป็นรูปธรรมมากขึ้น คณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ACDM) จึงได้กำหนดกรอบแผนงาน AADMER Work Programme (2012–2015) ซึ่งมีองค์ประกอบด้านยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่ การประเมินความเสี่ยง การป้องกันและบรรเทา การเตรียมความพร้อมและการตอบโต้ และการฟื้นฟู

ภายใต้กรอบแผนงาน AADMER Work Programme นี้ ประเทศไทยเป็นผู้นำการปฏิบัติ (Lead Shepherd) ในส่วนของ การป้องกันและบรรเทา ด้านการดำเนินการ

แผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และเสริมสร้างแผนงานด้านกฎหมายและระบอบองค์กร รวมถึงงานด้านการให้ความรู้แก่ประชาชน ความตระหนักและให้การสนับสนุน



# คณะทำงานเอพีจี

## (AADMER Partnership Group: APG)

เอพีจี คือคณะทำงานร่วม (consortium) ขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ 7 องค์กร ได้แก่ ChildFund International, HelpAge International, Mercy Malaysia, Oxfam, Plan International, Save the Children และ World Vision International โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสริมสร้างกลไกการทำงานระหว่างภาคประชาสังคมกับอาเซียนในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ของภูมิภาคนี้

งานด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (disaster risk reduction หรือ DRR) เป็นหนึ่งในความร่วมมือระหว่างอาเซียนและเอพีจี รวมถึงหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดการภัยพิบัติ องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ รวมถึงองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนกลไกการดำเนินงานของ AADMER

การดำเนินการครั้งแรกเริ่มจากการส่งเสริมการรวมตัวกันของพันธมิตรส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติในอาเซียน (ASEAN-CSO partnership) ภายใต้โครงการ AADMER Work Programme ในปี 2552

นอกจากนั้น เอพีจียังสนับสนุนอาเซียนในการดำเนินโครงการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างความตระหนักในบทบาทของ AADMER ในการทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระดับภูมิภาคในด้านต่างๆ เช่น การพัฒนาโครงการเกี่ยวกับการจัดการความรู้และการฝึกอบรม การสร้างเครือข่ายเพื่อเข้าถึงองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานด้านความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เพื่อบรรลุเป้าหมายของ AADMER ด้านการเป็นพันธมิตรในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง



ChildFund  
International



mercy  
MALAYSIA



Humanitarian Aid  
and Civil Protection

# สัปดาห์รณรงค์การจัดการภัยพิบัติของอาเซียน และวันลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสากล

8-12 ตุลาคม 2555, กรุงเทพฯ

.....

ในปี 2555 นี้ เนื่องในโอกาสวันจัดการภัยพิบัติของอาเซียน (ASEAN Day for Disaster Management) และวันลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินานาชาติ (International Day for Disaster Risk Reduction) ทางคณะทำงานเอพีจี (AADMER Partnership Group) ร่วมกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) จัดกิจกรรมสัปดาห์รณรงค์เนื่องในโอกาสวันจัดการภัยพิบัติของอาเซียน และวันลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสากลเป็นเวลา 1 สัปดาห์ ระหว่าง 8 - 12 ตุลาคม 2555 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพฯ ภายใต้หัวข้อ “Children and Women of ASEAN: Step up for Disaster Risk Reduction” โดยในปีนี้นั้นเรื่องบทบาทและการมีส่วนร่วมของสตรี

เด็กและเยาวชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยมีตัวแทนจากชุมชนต่างๆ จากประเทศในอาเซียนจะเดินทางเข้าร่วมงานเพื่อแบ่งปันประสบการณ์เกี่ยวกับยุทธศาสตร์และแนวทางการลดภัยพิบัติในชุมชนของตน และเพื่อพบกับคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติและผู้นำของหน่วยงานระดับภูมิภาคด้านนี้ต่างๆ

ภายในงานจะมีทั้งการจัดเสวนาและนิทรรศการเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความคิดเห็นระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อแบ่งปันประสบการณ์ระดับประเทศและระดับภูมิภาค



# พลังชุมชน ลด(ความเสี่ยง)ภัยพิบัติ

## กรณีศึกษาเหตุการณ์มหาอุทกภัยจังหวัดชัยนาท พ.ศ.2554

ในปี 2554 ชัยนาทประสบอุทกภัยทั้งจังหวัด คือ 8 อำเภอของชัยนาทจมอยู่ใต้น้ำ พื้นที่เกษตรกรรมเสียหายหนัก ถึงแม้ชัยนาทจะเป็นพื้นที่น้ำท่วมซ้ำซากแต่เหตุการณ์ี่รุนแรงกว่าทุกปีที่ผ่านมา ผู้สูงอายุหลายท่านยืนยันว่าตั้งแต่เกิดมาไม่เคยเห็นน้ำท่วมหนักขนาดนี้มาก่อน

อย่างไรก็ตามจากการร่วมมือและร่วมแรงกันของชุมชนในจังหวัดชัยนาท โดยการนำของ **ยุพิน ขำนิล** เลขาธิการสมาคมพัฒนาผู้ประกอบการผู้สูงอายุชนบท (สพส.) ทำให้ชุมชนกว่า 23 แห่งในจังหวัดชัยนาทเรียนรู้อะไรบ้างจากการแก้ปัญหาพร้อมกันและฟื้นฟูน้ำท่วมใหญ่ในครั้งนี้ได้ ยุพินกล่าวว่า

“ตอนนั้น บุคคลที่ถือว่าเป็นตัวจักรสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยคือ อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุหรือ ‘**หมอน้อย**’ ที่คอยประสานการช่วยเหลือจากภายนอกกับคนในชุมชน และเป็นคนที่คอยระบุดำแหน่งของคนที่ต้องการความช่วยเหลือด้านต่างๆ”



ยุพิน ขำนิล  
เลขาธิการสมาคมพัฒนาผู้ประกอบการผู้สูงอายุชนบท (สพส.)

### หมอน้อย: อาสาชุมชนมาด้วยใจ

กลไกอาสาสมัครหมอน้อยนี้ เริ่มจากความต้องการแก้ปัญหาของผู้สูงอายุ โดยใช้บัญชีครัวเรือนเป็นเครื่องมือ ซึ่งบัญชีครัวเรือนดังกล่าวจะบันทึกข้อมูลด้านสังคม เศรษฐกิจ และสุขภาพ ทำให้ช่วยระบุตัวผู้สูงอายุที่มีความเสี่ยงได้ การอบรมอาสาสมัครเหล่านี้ ยุพินดำเนินการร่วมกับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ สภากาชาดระดับจังหวัด โรงพยาบาลชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนเทศบาลในพื้นที่

ในช่วงน้ำท่วมหนักในปี 2554 การทำงานของหมอน้อยนับเป็นกลไกสำคัญในการเตรียมรับมือและช่วยเหลือผู้ประสบภัยยามฉุกเฉิน โดยมีบทบาทหลักดังนี้

- ประเมินปัญหาและความต้องการของผู้ประสบภัยน้ำท่วม
  - ติดต่อประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดหาทรัพยากรจากภายนอกให้เข้ามาช่วยเหลือชุมชนที่ประสบภัย เช่น ความช่วยเหลือทางการเงิน การซ่อมแซมบ้าน
  - เยี่ยมบ้านผู้ประสบภัย เพื่อนำถุงยังชีพไปมอบให้และตรวจสอบสุขภาพพื้นฐาน
- อาสาสมัครหมอน้อยทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทน แต่จะมีเครื่องแบบให้

## แม่บ้านผู้ดูแลมากกว่า คนในบ้าน

เริ่มแรก หมอน้อยซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงถูกมองว่าเป็นแม่บ้านที่ไม่อยากรับผิดชอบงานบ้าน และอยากเอาเวลาไปสังสรรค์ แต่หลังจากที่หมอน้อยแสดงให้เห็นถึงความ

สามารถของพวกเขาในการทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม การรับรู้ของชุมชนต่ออาสาสมัครหมอน้อยก็เปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น เพราะหมอน้อยไม่เพียงแต่ให้ความช่วยเหลืออย่างทันท่วงทีพร้อมทั้งอำนวยความสะดวกในการอพยพเท่านั้น ยังช่วยเหลือหลังน้ำลดในการฟื้นฟูชุมชน และมีส่วนร่วมในการเตรียมชุมชนเพื่อเผชิญกับความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติในอนาคต

เริ่มแรกหมอน้อยมีจำนวน 600 คน ครอบคลุม 100 หมู่บ้านใน 4 จังหวัด ได้แก่ ตาก อุทัยธานี ชัยนาท และสิงห์บุรี หลังจากชุมชนได้เห็นศักยภาพของหมอน้อย โดยเฉพาะช่วงมหาอุทกภัยปี 2554 ยุพินจึงเสนอโครงการไปทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดชัยนาทเพื่อขยายพื้นที่ทำงาน ต่อมา สพล. ได้รับสนับสนุนงบประมาณ 7 ล้านบาทเพื่อขยายโครงการหมอน้อยในการดูแลผู้สูงอายุและโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ จึงทำให้ชุมชนฝึกอบรบอาสาสมัครใหม่อีก 3,000 คน รวมเป็นหมอน้อยทั้งหมด 3,600 คน



## พวกเราเรียนรู้อะไร

- อาสาสมัครหมอน้อยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 เป็นผู้หญิง ดังนั้นเพื่อความมั่นใจว่าโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจะมีผู้หญิงรวมอยู่ด้วย สมาชิกครอบครัว ผู้นำชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนจำเป็นต้องตระหนักและยอมรับในศักยภาพของผู้หญิงและให้โอกาสผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ
- กลไกหมอน้อยเป็นการบริหารจัดการโดยชาวบ้านในพื้นที่ ตั้งอยู่บนความต้องการที่แท้จริงของชุมชน โดยที่มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานท้องถิ่น
- กลุ่มผู้สูงอายุมีศักยภาพสูงมากในหน้าที่จะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดในเรื่องความแข็งแรงทางกาย หากได้รับการสนับสนุนที่เหมาะสมแล้ว ผู้สูงอายุสามารถมีความพร้อมที่จะปกป้องตัวเอง และช่วยเหลือผู้อื่นในภาวะฉุกเฉิน

# สิ่งของที่ควรเตรียมพร้อมก่อนภัยพิบัติ

ถ้าคุณอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ ควรเตรียมถุงยังชีพที่บรรจุสิ่งของจำเป็นให้พร้อม เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือหากต้องอพยพฉุกเฉิน



เสื้อกันหนาว



ผ้าห่ม



อาหารแห้ง เช่น ข้าวสาร อาหารกระป๋อง



น้ำดื่ม



ไฟฉาย



ถ่านไฟฉาย



วิทยุ

นอกจากการเตรียมถุงยังชีพแล้ว หากเกิดสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อภัยพิบัติ เช่น ฝนตกหนัก ควรเตรียมสิ่งเหล่านี้ให้พร้อมสำหรับการอพยพเช่นกัน



เอกสารสำคัญต่างๆ เช่น สูติบัตร บัตรประชาชน ทะเบียนบ้าน สมุดบัญชีธนาคาร พาสปอร์ต



ยาประจำตัว ยาสามัญประจำบ้าน  
ชุดปฐมพยาบาล



เงิน



หนังสือเรียนของเด็กๆ