

Ứng phó thảm họa tự nhiên trong bối cảnh biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Nguyễn Danh Sơn*

Tóm tắt: Xã hội loài người luôn phải đối mặt với các thảm họa tự nhiên (THTN). Do tác động của biến đổi khí hậu (BĐKH) nên các THTN khốc liệt hơn, xảy ra với tần suất nhiều hơn và ở phạm vi rộng hơn. Tác động của BĐKH ở nước ta ngày càng tăng và theo đó các THTN cũng nhiều hơn, gây thiệt hại lớn hơn. Ứng phó với THTN trước hết là ứng phó của cộng đồng. Ứng phó của cộng đồng với THTN ở nước ta bên cạnh những điểm mạnh (như kinh nghiệm, sự cố kết cộng đồng trong đối phó với hiểm nguy; mạng lưới tổ chức xã hội; chính sách và sự hỗ trợ của Nhà nước) còn có những hạn chế về nhận thức, hành động của người dân quản lý nhà nước. Yếu kém trong hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách làm cho việc ứng phó cộng đồng với THTN ở nước ta thời gian qua chưa phát huy được tốt sức mạnh của các bên liên quan.

Từ khóa: Thảm họa tự nhiên; ứng phó cộng đồng; liên kết cộng đồng; biến đổi khí hậu.

1. Mở đầu

Theo ước tính của quốc tế và Việt Nam, chưa kể thiệt hại về người, hàng năm ở nước ta thiên tai gây thiệt hại tương đương khoảng 1,5 - 1,8% GDP. Thiên tai ở nước ta hiện nay không chỉ chủ yếu là lụt, bão như trước đây nữa mà đã mở rộng hơn nhiều do tác động của BĐKH. Đó cũng là một lý do chủ yếu dẫn đến sự ra đời của Luật Phòng, chống thiên tai do Quốc Hội ban hành năm 2013 thay thế Pháp lệnh phòng, chống lụt, bão trước đó (ban hành năm 1993).

Con người quá nhỏ bé so với thiên nhiên nên sự liên kết các cá nhân, các nhóm xã hội lại với nhau ứng phó với THTN là một tất yếu để sinh tồn và phát triển. Ứng phó với các thảm họa nói chung và THTN nói riêng luôn là ứng phó của cộng đồng hiểu theo nghĩa rộng của từ này, bởi lẽ thảm họa

luôn đi liền với những mất mát, tổn thất vật chất và tinh thần vô cùng to lớn vượt quá khả năng chịu đựng và khắc phục của từng cá nhân và gia đình. Ứng phó cộng đồng với THTN về bản chất là một dạng hành động xã hội phản ứng trước hoàn cảnh hay tình huống nguy cấp, khó khăn xảy ra.

Ở nước ta, đã có những nghiên cứu về ứng phó với thảm họa, trong đó có THTN, nhưng chủ yếu tập trung nhiều vào quản lý rủi ro thiên tai hoặc các mô hình ứng phó thiên tai dựa vào cộng đồng, còn nghiên cứu về cộng đồng ứng phó khi thiên tai xảy ra tạo nên thảm họa vẫn còn khá ít, nhất là

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Viện Nghiên cứu và Hỗ trợ phát triển. ĐT: 0912694437. Email: danhson@gmail.com. Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ phát triển Khoa học và Công nghệ Quốc gia (Nafosted), trong đề tài “Hành vi tập thể và tổ chức xã hội: nghiên cứu xã hội học về thảm họa”, mã số I3.2-2013.06.

về phương diện xã hội học, về ứng phó cộng đồng với THTN. Bài viết đề cập 2 nội dung: THTN và liên kết cộng đồng trong ứng phó với THTN; ứng phó cộng đồng với THTN ở nước ta.

2. Thảm họa tự nhiên và liên kết cộng đồng trong việc ứng phó

Có nhiều định nghĩa khác nhau về thảm họa và dưới các góc độ khoa học chuyên ngành khác nhau. THTN ở đây được xem xét dưới góc độ xã hội học. Tuy nhiên, giới nghiên cứu xã hội học cũng chưa thật thống nhất với nhau về một định nghĩa đầy đủ về thảm họa nói chung và THTN nói riêng. Trong số các định nghĩa xã hội học về thảm họa, chúng tôi đồng tình và sử dụng trong nghiên cứu này định nghĩa của hai nhà xã hội học Dynes R. R. và K. J. Tierney, theo đó thảm họa là “sự kiện gây ra những sự tàn phá và nỗi đau lan rộng” [5]. Sở dĩ như vậy bởi 2 lý do sau: một là, định nghĩa này hàm chứa hệ quả của sự kiện (sự tàn phá điều kiện sống và sinh kế của con người) và tạo nên “nỗi đau lan rộng” đối với cuộc sống của con người; hai là, sự lan rộng của sự kiện này đòi hỏi và tất yếu dẫn đến hành vi tập thể trong liên kết, phối hợp hành động ứng phó. Thảm họa không phải là tình huống khẩn cấp nhưng diễn biến tình huống khẩn cấp tạo nên thảm họa, vì vậy, hai nhà xã hội học nói trên cho rằng, trong nghiên cứu về thảm họa người ta không thể bỏ qua sự kiện khẩn cấp, vì nó đưa đến những sự mất mát về con người và của cải vật chất, và theo nghĩa đó, bản thân sự kiện khẩn cấp là một khía cạnh hữu cơ của quá trình dẫn đến thảm họa.

Trong thực tế, thảm họa thường gắn với hiểm họa, có nghĩa là “sự kiện, hiện tượng tự nhiên hoặc do con người có nguy cơ gây ra thiệt hại về tính mạng, bị thương, thiệt hại về tài sản, gián đoạn về xã hội, kinh tế hoặc suy thoái về môi trường” [1, tr.2]. Thảm họa trong mối quan hệ với hiểm họa được định nghĩa “là khi hiểm họa xảy ra làm ảnh hưởng đến cộng đồng dân cư dễ bị tổn thương không đủ khả năng chống đỡ với những tác hại của nó” [1, tr.2]. Có hiểm họa tự nhiên (bão, lũ lụt, sạt lở đất, động đất, sóng thần...) và hiểm họa do con người tạo ra (chặt phá rừng, đốt rừng để sản xuất, ô nhiễm môi trường, xây dựng các công trình không phù hợp...). THTN là hiểm họa tự nhiên xảy ra và gây ra những tác hại to lớn đối với con người, xã hội.

Lý thuyết hành động và lý thuyết hành vi tập thể có nhiều ứng dụng hiện nay trong nghiên cứu khoa học xã hội về thảm họa nói chung và THTN nói riêng. Theo đó, hành vi tập thể được hình thành dựa trên các yếu tố nhất định, đó là: sự thúc đẩy mang tính cấu trúc; những căng thẳng mang tính cấu trúc; sự phát triển và lan rộng của một niềm tin chung; những yếu tố cấp thời; sự huy động tham gia; kiểm soát hành động, hành vi. Hành động, hành vi trong ứng phó với thảm họa nói chung và THTN nói riêng có đặc thù là phản ứng mang tính khẩn cấp, lâu dài (vì mất mát, thiệt hại từ THTN rất lớn, phạm vi ảnh hưởng rộng) và tác động ảnh hưởng tới tất cả mọi cá nhân, gia đình tại địa bàn nơi xảy ra thảm họa. Cũng do các đặc thù này mà trong ứng phó với THTN, vai trò điều phối các hành động

là rất quan trọng. Trong xã hội hiện đại thì nhà nước đảm nhận vai trò này. Đồng thời, trong ứng phó với THTN có nhiều cộng đồng cùng tham gia nhưng cộng đồng dân cư nơi xảy ra thảm họa là cộng đồng có vị trí trung tâm (hay nhân vật trung tâm). THTN thường xảy ra trên một địa bàn, lãnh thổ nhất định và tác động ảnh hưởng tới con người và cuộc sống của cộng đồng nơi xảy ra thảm họa. Sự giới hạn về địa bàn, lãnh thổ khi xảy ra thảm họa là căn cứ để xác định cụ thể khu vực (địa bàn, lãnh thổ) để phối hợp hành động ứng phó cũng như nhân vật trung tâm (cộng đồng dân cư).

Cộng đồng trong ứng phó với THTN là một khái niệm động, không bó hẹp như cộng đồng dân cư trong bảo vệ môi trường tại Nghị định của Chính phủ số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015: “Cộng đồng dân cư là cộng đồng người sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư” (Điều 3). Có nhiều trường hợp THTN tác động ảnh hưởng vượt ra khỏi quy mô đơn vị địa bàn một thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, nghĩa là gồm nhiều đơn vị như vậy, thậm chí gồm nhiều huyện, tỉnh, tùy thuộc vào phạm vi tác động ảnh hưởng của mỗi THTN cụ thể xảy ra. Cộng đồng trong ứng phó với THTN bao gồm: nhà nước, doanh nghiệp, người dân, các tổ chức xã hội dân sự. Các nghiên cứu liên quan đến cộng đồng thường lấy cộng đồng dân cư làm trung tâm và các bên liên quan (cộng đồng) khác liên kết, phối hợp.

Như vậy, ứng phó cộng đồng với THTN trong nghiên cứu này được hiểu là phản ứng tập thể trước THTN, trong đó nhà nước giữ

vai trò chỉ huy, định hướng, điều phối, tạo cấu trúc phối hợp hoạt động cũng như tạo niềm tin chung; cộng đồng dân cư tại địa bàn xảy ra THTN là tâm điểm vừa tự thân ứng phó vừa phối hợp với các tác nhân (cộng đồng) khác trong ứng phó.

Trong quản lý thiên tai, THTN hiện nay ở nước ta các liên kết ứng phó có 2 dạng chính là liên kết dọc và liên kết ngang (hay trong một số nghiên cứu xã hội học còn gọi là liên kết quan phương và phi quan phương). Ngoài ra, trong thực tế còn phổ biến một dạng liên kết nữa là liên kết của chính cộng đồng dân cư (trong nhiều tài liệu nghiên cứu và quản lý gọi là liên kết dựa vào cộng đồng dân cư, trong đó cộng đồng dân cư thường được hiểu là nhóm người gắn với một địa bàn dân cư nhất định, đó là những nhóm người dân sống trong cùng một làng xã, thôn, bản, ấp...). Liên kết này (cộng đồng dân cư) vừa là một bộ phận hợp thành trong liên kết dọc và liên kết ngang, giữ vị trí trung tâm như là đối tượng, đối tác, vừa có vị trí độc lập tương đối như là “tế bào” trong quản lý xã hội.

Liên kết dọc là dạng liên kết theo cấu trúc tổ chức hành chính xác định, theo đó các mối liên hệ, liên kết được hình thành một cách hệ thống và vận hành theo trật tự, thứ bậc từ trên xuống dưới. Thực chất đây là liên kết trong hệ thống quản lý nhà nước nhằm mục tiêu chuyên biệt là ứng phó với các mối hiểm họa tự nhiên.

Trong ứng phó với THTN ở nước ta cũng như ở các nước khác dạng liên kết này là chủ yếu, chủ đạo. Bởi vì xét về lý thuyết, tính cấu trúc chặt chẽ, đảm bảo sự thống nhất và phối hợp hành động, sự sẵn sàng,

chủ động trong tình huống cấp bách đảm bảo nhanh chóng ứng phó với các nguồn lực được chuẩn bị trước. Tuy vậy, điểm mạnh này lại dễ trở thành điểm yếu bởi sức ỳ và tính quan liêu ẩn chứa trong bất kỳ một hệ thống hành chính nào; đặc biệt trong những tình huống khẩn cấp như thảm họa, sức ỳ và tính quan liêu có thể cản trở hoặc làm giảm tác dụng, hiệu quả của liên kết, phối hợp hành động.

Ở nước ta việc ứng phó thiên tai được hình thành với hệ thống tổ chức “cứng”, bao gồm Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống thiên tai và các Ban Chỉ huy phòng, chống thiên tai của Bộ, ngành, địa phương. Hệ thống này hoạt động trên cơ sở các quy định của Luật Phòng, chống thiên tai (Luật này có hiệu lực thi hành từ ngày 01/05/2014 và thay thế cho Pháp lệnh Phòng, chống lụt, bão hết hiệu lực) với các “kịch bản” hành động được xác định trong Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai và Kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược này của Chính phủ, Bộ ngành, địa phương. Luật Phòng, chống thiên tai có mục riêng quy định về khắc phục hậu quả thiên tai (mục 3), trong đó có các quy định cụ thể về trách nhiệm của các bên liên quan (Trung ương, Bộ, ngành, địa phương, người dân, tại Điều 30 cũng như của Tổ chức kinh tế, Tổ chức xã hội dân sự, tại các Điều 35, 36, 37). Về nguồn lực, ở cấp quốc gia có Dự trữ quốc gia được sử dụng cho mục tiêu ứng phó với các thảm họa. Ở cấp địa phương, Quỹ Phòng, chống thiên tai cấp tỉnh được thành lập theo Nghị định của Chính phủ số 94/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 (thay cho Quỹ Phòng,

chống lụt, bão của địa phương trước đây), theo đó các tổ chức kinh tế hạch toán độc lập và công dân Việt Nam từ đủ 18 tuổi đến hết tuổi lao động có nghĩa vụ đóng góp cho Quỹ này. Quỹ Phòng, chống thiên tai của các tỉnh có thể được điều chuyển hỗ trợ các địa phương khác và do Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở tham mưu đề xuất của Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống thiên tai sau khi thống nhất với Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh có liên quan.

Tất nhiên, dạng liên kết này cũng có sự phối hợp với các tổ chức xã hội dân sự khác (các cộng đồng khác) nhưng khi thiên tai xảy ra thì hệ thống “cứng” này vận hành theo “kịch bản” đã xác định, các hoạt động phối hợp của các tổ chức, cộng đồng khác sẽ tùy thuộc vào phản ứng của họ trước THTN. Với phương châm “4 tại chỗ” trong ứng phó với thiên tai (chỉ huy tại chỗ, lực lượng tại chỗ, vật tư tại chỗ, hậu cần tại chỗ), Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai và các kế hoạch hành động thực hiện Chiến lược này của Chính phủ, Bộ ngành, địa phương đã xác định quản lý rủi ro thiên tai phải dựa vào cộng đồng, thể hiện cụ thể trong Đề án Nâng cao nhận thức cộng đồng và quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng (Phê duyệt tại Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 1002/QĐ-TTg ngày 13/07/2009). Đây cũng là cơ sở cho sự liên kết, phối hợp hoạt động của các cộng đồng khác trong xã hội với các tổ chức nhà nước trong ứng phó với THTN.

Liên kết ngang là dạng liên kết không theo cấu trúc tổ chức hành chính mà dựa

trên cơ sở tự nguyện, bình đẳng, trách nhiệm xã hội của các Tổ chức phi chính phủ (NGO). Đây là liên kết hoạt động hoặc trực tiếp của mỗi tổ chức NGO hoặc của nhiều tổ chức cùng phối hợp đối với cộng đồng dân cư nơi xảy ra THTN.

Trong số các tổ chức NGO ở nước ta, có những tổ chức với mục tiêu hỗ trợ cộng đồng dân cư ứng phó với thảm họa nói chung và THTN nói riêng, trong đó có tổ chức với mạng lưới hoạt động cả ở cấp trung ương và cả ở cấp địa phương, thậm chí kết nối cả với tổ chức quốc tế tương tự (Hội Chữ thập đỏ); có tổ chức là chi nhánh (chân rết) của mạng lưới tổ chức của nước ngoài hoạt động ở Việt Nam (tổ chức Oxfam, CARE...); có tổ chức không có mạng lưới tổ chức ở địa phương nhưng hướng về cộng đồng dân cư, thường xuyên có những hoạt động hỗ trợ cộng đồng dân cư nông thôn (thông qua các dự án cụ thể) và khi có THTN xảy ra sớm có phản ứng hỗ trợ. Ở một số vùng có nhiều hiểm họa, rủi ro, dễ bị tổn thương khi THTN xảy ra còn có tổ chức chuyên biệt về ứng phó thiên tai (thí dụ như Quỹ hỗ trợ phòng tránh thiên tai miền Trung). Khi thiên tai xảy ra cũng cần kể đến các hoạt động của nhiều tổ chức xã hội dân sự khác (chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp...), thậm chí loại hình phi tổ chức (như hội đồng hương, hội người Việt Nam xa quê...) hay cá nhân cũng có những hành động, nghĩa cử hỗ trợ dưới nhiều hình thức đối với cộng đồng dân cư nơi xảy ra THTN. Trường hợp đặc biệt còn có cả các tổ chức quốc tế lớn cùng chung sức hỗ trợ. Tại cuộc gặp với báo chí tại Tp. Hồ Chí Minh ngày 06/05/2016 nhân chuyến thăm

và thị sát ở Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), Phó Tổng Thư ký Liên Hợp Quốc Jan Eliasson cho biết trước tình trạng hạn hán và xâm nhập mặn ảnh hưởng nghiêm trọng đến cuộc sống của người dân Việt Nam ông sẽ kêu gọi cộng đồng quốc tế hỗ trợ 48 triệu USD giúp đỡ Việt Nam triển khai các giải pháp ứng phó BĐKH.

Các hoạt động hỗ trợ của các tổ chức NGO thường trực tiếp với cộng đồng dân cư nơi xảy ra THTN. Hình thức hỗ trợ cũng đa dạng, từ chủ động chuẩn bị trước (theo dự án) cho đến quyên góp cứu trợ khẩn cấp. Trong số các hoạt động hỗ trợ đa dạng này cần kể đến các hoạt động của các tổ chức NGO với các dự án chuyên biệt về ứng phó thiên tai dựa vào cộng đồng. Các hoạt động theo dự án này bài bản, được thiết kế chuyên biệt, phù hợp với đặc thù thiên tai và cộng đồng dân cư nên khi xảy ra thảm họa việc ứng phó có kết quả và hiệu quả rõ rệt. Các hoạt động này cũng hỗ trợ tốt các hoạt động ứng phó thiên tai của Nhà nước và đóng góp vào kết quả và hiệu quả chung về ứng phó thiên tai, trong đó có THTN.

Liên kết cộng đồng dân cư là dạng liên kết “do chính những người dân sống tại cộng đồng đó xây dựng nên nhằm giảm nhẹ thiệt hại tại địa phương, dựa trên nhu cầu, khả năng và nhận thức về rủi ro của chính họ” [3, tr.62].

Liên kết cộng đồng dân cư ứng phó với THTN có đặc điểm là: các mất mát, thiệt hại thường là rất lớn, kéo dài, tác động ngay lập tức và trực tiếp tới cuộc sống, sinh kế của tất cả các gia đình nơi xảy ra thảm họa, vượt quá khả năng khắc phục, hồi phục của

mỗi gia đình. Hành động của cá nhân và tập thể (cứu trợ, cứu giúp, động viên...) tạo nên cơ sở cho hành động xã hội, trước hết là trong cộng đồng dân cư nơi xảy ra thảm họa. Dân gian đã đúc kết: “một miếng khi đói bằng một gói khi no” Sự trợ giúp, chia sẻ về vật chất (lương thực, thực phẩm, nước uống, quần áo...) và về tinh thần (an ủi, động viên...) ngay trong nội bộ cộng đồng dân cư nơi xảy ra thảm họa, tuy rằng chỉ là “lá rách ít đùm lá rách nhiều”, nhưng đóng vai trò quan trọng và có ý nghĩa lan tỏa to lớn trong ứng phó với thảm họa nói chung và THTN nói riêng. Trong liên kết cộng đồng dân cư, mạng lưới xã hội tại nơi xảy ra thảm họa phát huy vai trò kết nối các thành viên trong mạng lưới. Mạng lưới này càng tốt thì sự phát huy hoạt động trong các trường hợp khẩn cấp đặc biệt như THTN sẽ càng hiệu quả. Mạng lưới này trên thực tế ở nước ta đóng vai trò như người đại diện cho cộng đồng tiếp nhận và kết nối cộng đồng

dân cư với các cộng đồng khác bên ngoài. Đó cũng là lý do của vị trí, vai trò trung tâm của cộng đồng dân cư, liên kết dựa vào cộng đồng dân cư ứng phó với THTN.

3. Ứng phó cộng đồng với thảm họa tự nhiên ở nước ta

Sinh kế là mối quan tâm hàng đầu trong ứng phó với THTN của Nhà nước, các tổ chức xã hội cho đến từng người dân, trong đó khôi phục, hồi phục các nguồn lực của sinh kế là cơ bản, quan trọng nhất. THTN phá vỡ hoặc làm suy giảm nghiêm trọng sinh kế cũng có nghĩa là làm gia tăng nhu cầu về sự khôi phục, hồi phục sinh kế và do vậy làm tăng cường hành động, hành vi tập thể trong ứng phó với THTN.

Nhìn chung, hầu hết các vùng, miền ở nước ta đều ẩn chứa các hiểm họa tự nhiên và trên thực tế đã xảy ra những THTN, nhiều nhất là ở khu vực miền núi phía Bắc và duyên hải miền Trung (Bảng 1 và Bảng 2).

Bảng 1: Hiểm họa ở các vùng khác nhau của Việt Nam.

	Vùng/khu vực	Hiểm họa tự nhiên chính
1	Miền núi Bắc Bộ, Trung Bộ	Lũ lụt, sạt lở đất, bão, lũ quét
2	Đồng bằng Sông Hồng	Lũ lụt theo mùa mưa, bão, sạt lở đất, bồi lắng
3	Các tỉnh ven biển miền Trung	Bão, lụt quét, xâm nhập mặn, hạn hán
4	Tây Nguyên	Lũ quét, sạt lở đất, hạn hán, lốc
5	Đồng bằng Nam Bộ	Lũ lụt, bão, lốc, sạt lở, nhiễm mặn

Bảng 2: Tần suất các loại hiểm họa tự nhiên ở Việt Nam.

Tần suất cao	Tần suất trung bình	Tần suất thấp
Lũ lụt	Mưa đá	Động đất
Bão	Hạn hán	Sương mù
Nhiễm mặn	Sạt lở đất	Lốc xoáy
Ngập úng	Hỏa hoạn	
Xói mòn, bồi lắng		

Ở nông thôn nước ta, rủi ro về thiên tai nằm trong số các rủi ro trong cuộc sống mà nông dân thường gặp phải. Số liệu điều tra gần đây nhất (2014) của một Dự án do Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM), Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn (IPSARD), Viện Khoa học Lao động và Xã hội (ILSSA) của Việt Nam và Nhóm nghiên cứu Kinh tế Phát triển (DERG) thuộc Trường Đại học Copenhagen, Đan Mạch phối hợp thực hiện và công bố kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn tại 12 tỉnh (gồm: Hà Tây, Nghệ An, Khánh Hòa, Lâm Đồng, Đắk Lắk, Đắk Nông, Lào Cai, Điện Biên, Lai Châu, Phú Thọ, Quảng Nam và Long An) cho thấy trong thời gian 2012 - 2014 tỷ lệ hộ gặp rủi ro thiên tai chiếm tới 38,1%, chỉ đứng sau tỷ lệ hộ gặp rủi ro về dịch bệnh (48,5%).

Hành động ứng phó với THTN thường bao gồm hành động trước và sau THTN. Hành động trước THTN là chủ động và hành vi sau THTN bao gồm cả chủ động và bị động. Việc bị động một phần là do sự chủ quan, lơ là trong chuẩn bị, dự tính, triển khai thực hiện, phần khác là do khách quan tạo nên. Trên thực tế nhiều THTN xảy ra có tính bất thường. Có khi hai hoặc nhiều hơn thảm họa xảy ra cùng một lúc (ví dụ: động đất xảy ra cùng lúc với sóng thần; bão lớn xảy ra cùng lúc với lũ ống, lũ quét, sạt lở đất; xâm nhập mặn cùng lúc với hạn...).

Ở nước ta, tuy đã có chiến lược, kế hoạch, chương trình, dự án ứng phó với thiên tai được chuẩn bị từ trước nhưng sự bị động vẫn hay được lưu ý trong các tổng kết, đánh giá ứng phó với THTN.

Hạn hán bất thường một số năm gần đây xảy ra ở một số vùng nước ta, đặc biệt ở vùng Tây Nguyên và duyên hải Nam Trung Bộ, gây tổn thất nặng nề cho người dân. Hàng trăm hồ chứa ở các tỉnh Tây Nguyên chỉ còn khoảng 30 - 40% so với dung tích thiết kế, thấp hơn nhiều so với năm 2015. Ruộng đồng nứt toác, ao hồ cạn kiệt, cây cà phê và tiêu chết khô, thiếu nước sinh hoạt trầm trọng... là thực trạng do hạn hán gây ra tại Tây Nguyên và ngày càng khốc liệt. Sự ứng phó nhìn chung có cả phần chủ động và phần bị động. Chủ động là do hạn hán vẫn thường xảy ra ở các vùng này và đã được dự liệu, trù tính trước trong các quy hoạch, kế hoạch và chương trình, dự án phát triển các cấp độ (quốc gia, ngành, địa phương, doanh nghiệp, người dân). Còn sự bị động là do mức độ gay gắt, kéo dài bất thường của tình trạng hạn hán hơn nhiều so với trước đây dưới tác động của BĐKH và cũng chưa trù tính, dự liệu được đầy đủ trong các quy hoạch, kế hoạch và chương trình, dự án phát triển các cấp.

Sự xâm nhập mặn xảy ra kèm theo hạn hán (thiếu nước ngọt cho sản xuất và đời sống) ở vùng ĐBSCL từ cuối năm 2015 đến nay là thảm họa tự nhiên đặc biệt nghiêm trọng (bên cạnh nguyên nhân do hiện tượng El Nino còn có cả nguyên nhân do con người xây dựng các công trình xây dựng đập thủy điện, hồ chứa nước ở thượng nguồn sông Mê Kông bên ngoài lãnh thổ Việt Nam). Ứng phó của xã hội nói chung và của cộng đồng nơi xảy ra thảm họa nói riêng là bị động. Tại Hội nghị phòng chống hạn, xâm nhập mặn các tỉnh ĐBSCL họp ở thành phố Cần Thơ ngày 17/2/2016, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cho rằng, tình hình hạn mặn ở Đồng bằng sông Cửu Long đang như một tình

huống thiên tai ở mức cấp 1, cấp 2 và là một trận thiên tai nghiêm trọng gần 100 năm nay mới có. Phạm vi xâm nhập mặn đã có lúc sâu tới vài chục cho tới gần 100 km so với bờ biển. Theo tài liệu được công bố tại Hội nghị này, có khoảng hơn 200.000 tấn lúa bị thiệt hại, hơn 1.000 tỷ đồng của dân đã mất và sẽ còn tiếp tục tăng lên. Tính đến cuối tháng 4/2016 đã có 11/13 tỉnh, thành phố trong vùng công bố tình trạng thiên tai hạn hán, xâm nhập mặn (Long An, Tiền Giang, Bến Tre, Trà Vinh, Sóc Trăng, Bạc Liêu, Cà Mau, Kiên Giang, Cần Thơ, Hậu Giang, Ninh Thuận). Cho đến nay các nhà quản lý và khoa học vẫn còn đang bàn luận về các phương án ứng phó với tình trạng xâm nhập mặn cả trong ngắn hạn, cả trong trung và dài hạn, bao gồm từ cung cấp nước sạch cho sinh hoạt hàng ngày của người dân cho tới các phương án ứng phó về chuyển đổi cơ cấu cây trồng, vật nuôi thích ứng với xâm nhập mặn, hạn hán. Còn bản thân người nông dân vùng ĐBSCL thì lúng túng trong thích ứng, thích nghi với tình trạng xâm nhập mặn, hạn hán, trong khắc phục những thiệt hại to lớn trước mắt.

Nhìn từ góc độ ứng phó cộng đồng, các quyết định hành động ứng phó với THTN, bao gồm các tổ chức (Nhà nước, doanh nghiệp) và cá nhân (nông dân) cũng cho thấy có nhiều điều đáng suy ngẫm về nhận thức, hành động và động cơ hành động.

Về nhận thức, các hiểm họa tự nhiên (hạn hán, nhiễm mặn...) đã được dự liệu và cảnh báo từ những năm 1990. Tuy nhiên, khi THTN xảy ra thì mới thấy rằng, các cảnh báo này chưa được nhận thức một cách đầy đủ của các cơ quan quản lý nhà nước, doanh nghiệp và người dân (nông dân là đối tượng dễ bị tổn thương nhất, nhiều nhất trong THTN). Sự nhận thức chưa đầy

đủ là nguyên nhân dẫn tới hành động chậm trễ, bị động, lúng túng cả trong xử lý, khắc phục hậu quả cũng như điều chỉnh hành động trong tương lai.

Về hành động ứng phó, trong nhiều quyết định và hành động thực tế đã bỏ qua hoặc chưa tính đến đầy đủ các cảnh báo về các hiểm họa thiên tai. Ví dụ, vùng Tây Nguyên được cảnh báo về nguy cơ, hiểm họa thiếu nước, hạn hán nhưng các quyết định về quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án phát triển các sản phẩm hay công trình thâm dụng nước (cà phê, thủy điện, bò xít - nhôm...) vẫn được đề xuất và phê duyệt thực hiện. Thậm chí có những sản phẩm thâm dụng nước còn phát triển vượt xa cả quy hoạch phát triển (như cây cà phê). Vùng ĐBSCL được cảnh báo về nguy cơ, hiểm họa về nhiễm mặn (đất và nước) nhưng cây lúa nước vẫn là ưu tiên số 1 trong các quyết định phát triển và thực tế thực hiện với sản lượng lúa gạo của vùng tăng liên tục. Theo Võ Tòng Xuân: “Cái hướng làm giàu như mô hình tôm - lúa hay chuyên tôm đã có từ lâu nhưng nhiều nông dân không làm được rộng rãi là bởi cái gì không phải là lúa thì không được nhà nước đầu tư. Nhà nước chúng ta chỉ đầu tư cho cây lúa”. Tất nhiên, sự chú trọng ấy vào cây lúa hay cây cà phê cũng dựa vào lý do xác đáng từ lợi thế so sánh của vùng, nhưng nhìn từ giác độ ứng phó với BĐKH và THTN thì không thật sự bền vững, nhất là trong bối cảnh tác động ngày càng tăng của BĐKH. Có nhiều lý do để giải thích, nhưng có lẽ động cơ lợi ích kinh tế là lý do được chú ý đầu tiên.

Lý luận và thực tiễn đã khẳng định trong hoạt động phát triển của xã hội hiện đại thì lợi ích kinh tế là động cơ nổi bật và chi phối trong đa số các quyết

định hành động và hành động của con người và tổ chức. Nguyên do của các quyết định phát triển bất chấp hoặc không tính đến đầy đủ các cảnh báo về hiểm họa tự nhiên đã được các chuyên gia và các nhà quản lý chỉ ra là lợi nhuận. Các công trình thủy điện nhỏ và vừa được phát triển quá mức so với điều kiện tự nhiên cho phát triển bền vững ở nhiều tỉnh ven biển miền Trung nước ta cũng như sự mở rộng quá mức diện tích trồng cây cà phê ở vùng Tây Nguyên nhiều năm qua bất chấp cảnh báo về hiểm họa thiếu nước và nguy cơ hạn hán đối với vùng này đều được giải thích bởi động cơ lợi ích kinh tế chi phối, lấn át. Động cơ này có trong cả các quyết định quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước và cả trong các quyết định của tổ chức sản xuất (doanh nghiệp) và của nông dân.

Khi THTN xảy ra thì người nông dân và gia đình họ là người chịu mất mát, thiệt hại lớn nhất xét theo tương quan với khả năng và tiềm lực kinh tế cho phục hồi của họ. Sự hỗ trợ vật chất từ phía Nhà nước và xã hội nói chung tại thời điểm xảy ra thảm họa chỉ có thể giúp họ duy trì sự tồn tại ở mức tối thiểu cho cuộc sống trước mắt. Phục hồi sinh kế và ổn định lại cuộc sống như trước cho người dân là mục tiêu cấp bách của tất cả các bên liên quan. Mục tiêu này kết nối mọi cố gắng, nỗ lực dưới sự điều phối chung của các cơ quan quản lý nhà nước. Nhà nước với chính sách, cơ chế ứng phó với thảm họa nói chung, trong đó có THTN đã có chiến lược và kế hoạch hành động phòng, chống, giảm nhẹ thiên tai, trong đó xác định các giải pháp hỗ trợ người dân ứng phó với thiên tai. Ở các khu vực có nhiều

nguy cơ, hiểm họa tự nhiên và hay xảy ra thiên tai, bên cạnh các hỗ trợ từ phía Nhà nước, còn có những hỗ trợ ứng phó của các cộng đồng khác (trong nước, quốc tế), như Quỹ Hỗ trợ thiên tai miền Trung (tổ chức phi Chính phủ, thành lập theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ Nội vụ số 1253/QĐ-BNV ngày 24/09/2008); Dự án nâng cao năng lực cộng đồng ứng phó với thiên tai và biến đổi khí hậu (do Tổ chức Habitat Việt Nam tài trợ); Dự án Xây dựng cộng đồng ứng phó thiên tai vùng duyên hải Việt Nam (do Trung tâm Tri thức về Dân chủ, Nhân quyền và Quản trị của USAID, Mỹ tài trợ)... Theo quy định của Luật Phòng chống thiên tai (2013), các doanh nghiệp có nghĩa vụ đóng góp quỹ phòng chống thiên tai tại địa phương và tham gia hoạt động tìm kiếm, cứu nạn, hỗ trợ khẩn cấp và khắc phục hậu quả thiên tai tại địa phương trong khả năng của mình.

Khi sự cố bất thường xảy ra, trong đó có thiên tai thì, xét theo thực tế phản ứng, người nông dân nước ta vẫn phải dựa vào bản thân mình là chính. Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014 tại 12 tỉnh được công bố trong tài liệu “Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam - Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014” cho thấy, trong ứng phó với các cú sốc, trong đó có thiên tai, thì “cơ chế tự dựa vào bản thân vẫn là các cơ chế quan trọng nhất để các hộ dân thích ứng với các cú sốc, với tỷ lệ 89,8% năm 2014. Kết quả này tương tự như các kết quả của các vòng điều tra trước (91,5% năm 2012; 93,8% năm 2010; 91,8% năm 2008, tuy nhiên năm 2006 chỉ là 67,8%). Trong khi đó, tác động của các công cụ thích ứng khác như vay mượn từ ngân hàng, các hỗ trợ từ chính phủ/các tổ

chức NGO vẫn là rất nhỏ, chỉ khoảng 2% mỗi loại” [2, tr.20]. Thực tế này cũng hàm ý rằng, bên cạnh tăng cường năng lực của cộng đồng dân cư, cần tăng cường hơn nữa sự hỗ trợ và phối hợp hành động từ phía Nhà nước và các cộng đồng khác đối với cộng đồng dân cư bị tổn thương do THTN, sao cho trong ứng phó với các cú sốc, nhất là với THTN, thì tỷ lệ hỗ trợ ngoài cộng đồng dân cư phải được tăng nhiều hơn nữa (như năm 2006 là 32,2%).

4. Kết luận

Ứng phó cộng đồng với THTN trong bối cảnh tác động của BĐKH ở nước ta nhìn chung còn ít được nghiên cứu; liên kết cộng đồng ứng phó với THTN ở nước ta hiện vẫn còn yếu. Các bên liên quan (Nhà nước, người dân, tổ chức xã hội dân sự...) đều cố gắng, nỗ lực nhưng sự phối kết hợp để tạo nên sức mạnh cộng hưởng còn chưa chặt chẽ, đồng bộ, còn thiếu vắng một “kịch bản” phù hợp. Những phân tích, đánh

giá trên cung cấp một số căn cứ lý luận và thực tiễn cùng các gợi ý cho việc tìm kiếm các giải pháp tăng cường liên kết, phối hợp các cộng đồng trong ứng phó với THTN.

Tài liệu tham khảo

- [1] CARE (2013), *Quản lý rủi ro thiên tai thảm họa dựa vào cộng đồng*, Hà Nội.
- [2] CIEM, IPSARD, ILSSA (Việt Nam) và DERG (Đan Mạch) (2015), *Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam - Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn năm 2014 tại 12 tỉnh*, Nxb Hồng Đức, Hà Nội.
- [3] Hội Chữ thập đỏ Việt Nam (2015), *Quản lý thảm họa tại cộng đồng*, Hà Nội.
- [4] MHEN và UNDP (2015), *Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu*, Hà Nội.
- [5] Dynes, R. R. and K. J. Tierney (1994). *Disasters, Collective Behavior and Social Organization*, University of Delaware Press.