

ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU - CÁCH TIẾP CẬN DỰA TRÊN QUYỀN CON NGƯỜI

◆ TS HOÀNG VĂN NGHĨA

*Viện Nghiên cứu Quyền con người,
Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia
Hồ Chí Minh*

1. Biến đổi khí hậu - thách thức toàn cầu đối với phát triển và bảo đảm quyền con người

Biến đổi khí hậu (BĐKH) là một trong những vấn đề thời sự và thách thức nhất hiện nay của cộng đồng quốc tế. BĐKH không chỉ là vấn đề môi trường, một vấn đề xã hội mang tính toàn cầu cần có một giải pháp toàn cầu và trách nhiệm chung của tất cả các quốc gia mà còn là một vấn đề của sự phát triển và quyền phát triển của mỗi người và cộng đồng. Đó cũng chính là một vấn đề liên quan trực tiếp đến chủ thể nghĩa vụ có trách nhiệm thực thi các chính sách bảo đảm các quyền con người cơ bản cho tất cả mọi người trong bối cảnh thách thức và đe dọa ghê gớm của các tác động tiêu cực mà BĐKH gây ra. Đồng thời, nó cũng là vấn đề liên quan đến chủ thể của các quyền con người, đó là việc tiếp cận, thụ hưởng các quyền con người trong điều kiện tác động tiêu cực của BĐKH cũng như quá trình hoạch định và thực thi chính sách liên quan.

Liên hợp quốc coi ứng phó với BĐKH là một trong những ưu tiên cao nhất. Tổng Thư ký Liên hợp quốc Ban Ki Mun trong diễn văn trước các nhà lãnh đạo thế giới ngày 22-9-2009 đã đặc biệt nhấn mạnh: “Khí hậu là vấn đề địa - kinh tế quan trọng nhất của thế kỷ XXI; nó điều chỉnh lại cán cân toàn cầu về phát triển, hoà bình và thịnh vượng; nó sẽ làm tiêu tan những thành quả phát triển trong nhiều năm. Đói nghèo sẽ trầm trọng hơn; sẽ khiến nhiều chính phủ trở nên mong manh, dễ bị lật đổ; chúng ta sẽ phải trả một cái giá quá đắt nếu chúng ta không hành động ngay bây giờ”⁽¹⁾.

BĐKH không chỉ là vấn đề môi trường, mà điều quan trọng hơn đây là một vấn đề xã hội mang tính toàn cầu, là vấn đề của quyền con người và phát triển bền vững, đòi hỏi cần phải có một giải pháp toàn cầu và một trách nhiệm tập thể của toàn thể cộng đồng nhân loại, sự phối hợp và hợp tác chặt chẽ của các quốc gia và các tổ chức quốc tế liên chính phủ và khu vực.

Báo cáo của Ngân hàng thế giới năm 2009 đã chỉ ra rằng Đông Nam Á là một khu vực bị ảnh hưởng nặng nề nhất của BĐKH; mà Việt Nam là một trong 5 quốc gia chịu ảnh hưởng tồi tệ nhất khi có tới 80% dân cư sống ở dọc các khu vực duyên hải cách bờ biển tối đa

100km, 40% dân cư sống bằng nông nghiệp, 45% sống dưới mức 2 USD/ngày, đứng thứ 3 thế giới về độ dài bờ biển...

Các quốc gia Đông Nam Á sẽ trực tiếp bị đe dọa về sự sống còn, an ninh lương thực và thảm họa bệnh tật, môi trường. Nhiệt độ tăng, mực nước biển tăng, cao hơn so với mức trung bình toàn cầu,... là tiếng chuông báo động đối với sự sống còn và phát triển của các quốc gia trong khu vực Đông Nam Á nói riêng và trên thế giới nói chung. Các báo cáo cũng chỉ ra sự ứ đọng và kém hiệu quả của các quốc gia Đông Nam Á đối với sự BĐKH: các chính sách ứng phó thiếu tầm chiến lược và phản ứng tích cực, chưa thực sự quan tâm đến vấn đề giảm thiểu tác hại và tập trung vào những nhóm dễ bị tổn thương, nặng nề nhất là người nghèo, người sống ở vùng duyên hải, vùng núi cao và các nhóm yếu thế khác; chưa có hệ thống dự báo tốt cùng với cơ chế phản ứng thiếu hiệu quả đối với các thiên tai,... đã và đang là những nguyên nhân chủ quan tác động đến mức độ thụ hưởng các quyền được sống và phát triển của các cộng đồng dân cư bị ảnh hưởng trực tiếp từ quá trình BĐKH.

Các dẫn chứng từ Malaysia, Indônêsi, Phillipin và Thái Lan, Việt Nam,... đã cho thấy sự ứ đọng của các chính phủ còn nhiều hạn chế, chưa thực sự chủ động và hiệu quả. Một trong những hạn chế đó xuất phát từ phương pháp, cách tiếp cận trong ứng phó chưa thực sự hiệu quả và đúng cách - đó là việc vận dụng cách tiếp cận dựa trên quyền con người.

Báo cáo Phát triển Thế giới năm 2010 với chủ đề *Phát triển và biến đổi khí hậu*, được trình bày tại các cuộc đàm phán toàn cầu về BĐKH diễn ra vào tháng 12 tại Copenhagen (Đan Mạch) cho thấy: ước tính mỗi năm, các nước nghèo sẽ phải tiêu tốn một phần lớn GDP để chi phí cho việc phòng chống lũ lụt, sa mạc hóa

gia tăng và các thảm họa thiên tai; các nước ở châu Phi và Nam châu Á dự kiến sẽ mất đến 5% GDP mỗi năm cho việc khắc phục thiên tai. Báo cáo này cũng chỉ ra rằng, dự tính đến năm 2020, sẽ có từ 75 đến 250 triệu người khó có cơ hội tiếp cận nước sạch.

BĐKH tác động trực tiếp đến không chỉ sinh kế, quyền sống và quyền phát triển của mỗi người hay cộng đồng nhất định mà còn là một thách thức và trở ngại vô cùng lớn cho việc thụ hưởng các quyền con người khác, đặc biệt là quyền về sức khỏe. Khi mực nước biển dâng cao sẽ đẩy hàng trăm triệu người ra khỏi những vùng đất thấp, duyên hải hay châu thổ, nơi tạo ra việc làm và sinh kế của họ. Thực tiễn và nghiên cứu đều chỉ ra mối liên hệ chặt chẽ của BĐKH với những dịch bệnh toàn cầu, như SARC, H5N1,... Ngay từ đầu năm 2000, Tổ chức Y tế thế giới (WHO) đã cho rằng xuất hiện nhiều bệnh dịch gắn liền với BĐKH, chẳng hạn 2,4% các bệnh về tiêu chảy và 6% bệnh sốt rét trên toàn thế giới là do hậu quả của BĐKH.

BĐKH làm gia tăng sự bất ổn về xã hội, đe dọa đến hòa bình, phát triển và sự thịnh vượng - những tiền đề quan trọng bậc nhất cho việc thụ hưởng các quyền và tự do cơ bản của mỗi người. Nạn ngập lụt gây thiệt hại kinh tế, tình trạng thiếu lương thực và di cư hàng loạt và làm trầm trọng thêm xung đột giữa các nhóm xã hội. Một báo cáo gần đây của UNICEF ước tính 2,7 tỷ người sống trong khu vực BĐKH sẽ đối diện với các vấn đề kinh tế, xã hội và chính trị cơ bản, với nguy cơ cuộc xung đột bạo lực. Rõ ràng những hậu quả và tác động ghê gớm của BĐKH đang đặt ra thách thức toàn cầu cho cộng đồng quốc tế và các chính phủ, cũng như tất cả mọi người. Điều này đòi hỏi không chỉ cộng đồng quốc tế và các chính phủ cần có chiến lược, chính sách ứng phó và thích ứng kịp thời, mà quan trọng hơn phải có sự tham gia

sâu rộng, thực chất và hiệu quả của các cộng đồng địa phương và người dân, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương vào quá trình ấy. Như vậy, BĐKH đặt ra những thách thức to lớn đối với sự phát triển bền vững và bảo đảm đầy đủ các quyền con người cơ bản.

2. Tiếp cận dựa trên quyền con người trong ứng phó với biến đổi khí hậu

Tiếp cận dựa trên quyền con người trong ứng phó với BĐKH khẳng định sự tham gia của người dân, đặc biệt là những nhóm chịu tác động lớn nhất của quá trình BĐKH và các chính sách liên quan trong ứng phó với BĐKH, cũng như các quyền của họ được tham gia vào quá trình ấy. Nó cũng đòi hỏi mọi chính sách và chương trình ứng phó BĐKH phải xuất phát từ lợi ích của các nhóm dễ bị tổn thương và chịu thiệt thòi nhất của những tác động tiêu cực từ BĐKH.

Chiến lược ứng phó và thích ứng với BĐKH phải gắn liền với những chiến lược phát triển tổng thể kinh tế - xã hội. Đồng thời, các chiến lược ấy cần phải được xây dựng trên cơ sở bảo vệ những người dễ bị tổn thương nhất. Đó là những người nông dân, công nhân và người thu nhập thấp, phụ nữ ở độ tuổi mang thai sống trong cộng đồng nông thôn, phụ nữ nghèo, trẻ em, người già, người khuyết tật và các nhóm dân tộc ít người.

BĐKH cùng với những sự suy thoái môi trường do quá trình công nghiệp hoá nhanh chóng là những nguyên nhân cấu thành những vấn đề tác động đến quá trình phát triển bền vững nói chung và việc bảo đảm các quyền con người, nhất là quyền của các nhóm dễ bị tổn thương nói riêng.

Việc bảo đảm và hiện thực hóa các quyền con người sẽ bị tác động mạnh mẽ bởi quá trình BĐKH một cách toàn diện và sâu rộng, không chỉ thuần túy các quyền về kinh tế - xã

hội và văn hóa (như quyền có việc làm, quyền có nhà ở, quyền có nước sạch,... mà cả các quyền về dân sự - chính trị (như quyền sống, quyền tự do đi lại, quyền cư trú, quyền được tham gia quản lý xã hội,...). Các quyền con người chủ yếu liên quan tới BĐKH, hay chịu tác động của BĐKH đó là:

- Quyền sống
- Quyền an ninh lương thực
- Quyền có nước sạch
- Quyền có việc làm, quyền sinh kế
- Quyền về sức khỏe
- Quyền giáo dục
- Quyền của người nhập cư, di cư
- Quyền phụ nữ, trẻ em, người già và các nhóm dễ bị tổn thương khác,

Vấn đề BĐKH chỉ có thể được ứng phó hiệu quả nếu được tiếp cận từ góc độ quyền con người trong hoạch định, thực thi và giám sát các chính sách và quá trình phát triển.

Nhiều nhà khoa học và lập pháp cho rằng các cuộc tranh luận về BĐKH toàn cầu hiện nay phần lớn là đóng khung bởi lợi ích kinh tế, các nhà lãnh đạo chính trị không muốn hy sinh tăng trưởng ngắn hạn quốc gia của họ để thay đổi cấu trúc và đầu tư cần thiết để cắt giảm lượng khí thải, đặc biệt là với cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đe dọa công ăn việc làm và sự thịnh vượng⁽²⁾.

Tuy nhiên, các nguyên tắc và chuẩn mực quốc tế về quyền con người đã chỉ ra trách nhiệm, nghĩa vụ của các quốc gia thành viên, thông qua các cơ chế, thể chế, chịu ràng buộc pháp lý trong việc xây dựng và triển khai các chính sách đối phó với BĐKH.

Hội nghị quốc tế với chủ đề “sức khỏe, phát triển và quyền con người” tổ chức tại Hà Nội tháng 10-2009, với sự tham dự của gần 500 đại biểu trong nước và quốc tế đã bàn về một trong những trọng tâm chính là BĐKH và tác

động của nó đối với việc thụ hưởng các quyền con người và sự phát triển của tất cả mọi người, đặc biệt là những nhóm dễ bị tổn thương. Hội nghị đã khẳng định cách tiếp cận dựa trên quyền con người là một trong những giải pháp hữu hiệu nhất để ứng phó với BĐKH, giảm thiểu tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu thông qua việc trao quyền, tăng cường sự tham gia và tính linh hoạt, tích cực, chủ động, sáng tạo và năng động của các cộng đồng địa phương vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát quá trình thực thi chính sách⁽³⁾.

3. Việt Nam trước những thách thức của biến đổi khí hậu và bảo đảm quyền con người

Việt Nam là một trường hợp điển hình về sự tác động của BĐKH đối với quá trình phát triển kinh tế - xã hội cũng như việc bảo đảm các quyền con người cho tất cả mọi người. Nhiệt độ đã tăng 0,5⁰C, và mực nước biển đã tăng lên 0,2m trong 50 năm qua. Các tác động sẽ là: (a) cạn kiệt tài nguyên nước; (b) ảnh hưởng sức khỏe công cộng (bệnh sốt rét và sốt vàng da khác nhau với chu kỳ khí hậu), (c) mực nước biển tăng (ở đồng bằng sông Cửu Long); (d) lượng mưa tăng, giảm (mưa nhiều hơn trong mùa lũ ở miền Nam)⁽⁴⁾.

BĐKH cũng sẽ tác động vô cùng lớn đến những vấn đề xã hội như tỷ lệ thất nghiệp gia tăng, tình trạng mất nhà cửa, mất các phương tiện sản xuất, sinh kế của người dân (như ruộng, vườn, ao...), dịch bệnh, gánh nặng về chi phí chăm sóc sức khỏe, và tình trạng di dân từ vùng duyên hải đến thành thị và vùng cao,... Tất cả điều này đặt ra thách thức ghê gớm cả về trước mắt và lâu dài đối với việc thụ hưởng các quyền con người cơ bản. Một quốc gia có tới hơn 70% dân số sống ở khu vực nông thôn và sản xuất chủ yếu dựa vào nông nghiệp, BĐKH tác động mạnh mẽ tới các quyền có việc làm, quyền về sức khỏe, quyền giáo dục và quyền

phát triển nói chung của người dân. Những tác động tiêu cực của lũ lụt, hạn hán và các hiện tượng thiên nhiên khắc nghiệt đã làm gia tăng những rào cản trong việc thụ hưởng các quyền con người của nhóm dân số vốn sống dựa vào sự ổn định của thiên nhiên, thời tiết.

Nghiên cứu của các nhà khoa học Việt Nam và quốc tế, cũng như các chuyên gia của Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Phát triển châu Á đã cho thấy Việt Nam sẽ là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của BĐKH. Để ứng phó với vấn đề này, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã và đang nỗ lực không ngừng xây dựng và triển khai nhiều chiến lược và chương trình mục tiêu quốc gia.

Từ góc độ tiếp cận dựa trên quyền trong ứng phó và thích ứng với BĐKH, Việt Nam đã và đang tham gia tích cực vào các khung khổ pháp luật, cơ chế thực thi quốc tế và khu vực nhằm ứng phó toàn diện và hiệu quả với BĐKH. Việt Nam đã ký kết Nghị định thư Kyoto, lồng ghép vấn đề BĐKH vào các kế hoạch phát triển, tuyên truyền, giáo dục nâng cao nhận thức người dân, phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia và pháp luật về bảo vệ môi trường trong ứng phó với BĐKH (bao gồm cả quy hoạch thiên tai, và một kế hoạch cho các lĩnh vực của Chính phủ để ứng phó với BĐKH).

4. Một số giải pháp, kiến nghị

Thứ nhất, đẩy mạnh việc lồng ghép và áp dụng phương pháp tiếp cận dựa trên quyền con người đối với phát triển nói riêng và trong toàn bộ quá trình xây dựng, thực thi và giám sát quá trình thực thi chính sách và pháp luật liên quan đến quyền và lợi ích hợp pháp của người dân, đặc biệt là những nhóm dễ bị tổn thương.

Thứ hai, Nhà nước cần đẩy mạnh việc hoàn thiện khung chính sách và pháp luật, cũng như các cơ chế, thể chế cần thiết, nhằm tăng cường trách nhiệm giải trình, tính minh bạch

và chịu trách nhiệm của các chủ thể nghĩa vụ (Nhà nước) trong quá trình hoạch định chính sách ứng phó với BĐKH.

Thứ ba, tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước và đội ngũ cán bộ hoạch định, thực thi và giám sát quá trình thực thi chính sách, pháp luật liên quan đến sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung và bảo đảm các quyền con người nói riêng. Quá trình xây dựng và thực thi các chiến lược, kế hoạch, chương trình giảm thiểu tác động của BĐKH và thích ứng cần phải được giải trình đầy đủ và thường xuyên trước nhân dân, để đảm bảo rằng các chính sách, chiến lược ấy sẽ phục vụ hiệu quả và bảo đảm tốt nhất các quyền và lợi ích hợp pháp của người dân trước thách thức BĐKH.

Thứ tư, tăng cường sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội và cộng đồng vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách ứng phó với BĐKH.

Các tổ chức chính trị - xã hội (như Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Đoàn Thanh niên,...) có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách. Bên cạnh đó, vai trò và sự tham gia của cộng đồng vào quá trình hoạch định, thực thi và giám sát các chính sách ứng phó BĐKH là vô cùng quan trọng. Những lợi ích của nhiều sáng kiến toàn cầu đôi khi không tới được cấp cộng đồng, chỉ đơn giản vì chúng tách biệt khỏi quá trình thực thi, giám sát và thụ hưởng của cộng đồng.

Thách thức của BĐKH với phát triển bền vững và bảo đảm quyền con người là vô cùng lớn, nhất là đối với các cộng đồng và nhóm dân cư địa phương ở những vùng chịu ảnh hưởng rõ rệt và nhạy cảm nhất đối với BĐKH. Vì vậy, tăng cường vai trò và sự tham gia của các cộng đồng vào quá trình ứng phó với BĐKH là một yêu cầu bức thiết. Trong ứng phó với BĐKH,

vấn đề đặt ra là làm thế nào thực hiện hiệu quả triết lý “suy nghĩ toàn cầu, hành động địa phương”. Để làm được điều đó, người dân và các cộng đồng phải được trao các quyền và được tham gia tích cực vào quá trình xây dựng chính sách, được các các nhà lãnh đạo quốc gia và toàn cầu lắng nghe và tiếp thu ý kiến.

Thứ năm, tăng cường việc trao quyền và mở rộng các cơ hội tham gia và khả năng tiếp cận của các chủ thể quyền nhằm ứng phó hiệu quả với BĐKH, đặc biệt là các nhóm xã hội dễ bị tổn thương (như người nghèo, phụ nữ nông thôn, đồng bào dân tộc ít người, trẻ em, người già, người khuyết tật,...).

Tăng cường trao quyền và mở rộng các cơ hội tham gia và khả năng tiếp cận của các chủ thể quyền nhằm ứng phó hiệu quả với BĐKH là một tiền đề vô cùng quan trọng của việc thích ứng với BĐKH. Trao quyền cho người dân, đặc biệt là những nhóm dễ bị tổn thương, sẽ không chỉ huy động và khích lệ hiệu quả được nguồn vốn xã hội dồi dào và tiềm năng mà nếu chỉ dựa vào nguồn lực của Chính phủ sẽ khó đảm bảo, mà còn phát huy được tính tích cực, chủ động, sáng tạo của cộng đồng vào quá trình ứng phó hiệu quả với BĐKH □

(1) Secretary-General's remarks, Ban Ki-moon, to United Nations Leadership Forum on Climate Change, 22-09-2009, New York.

(2) www.smh.com.au, October 8, 2009.

(3), (4) International Conference on Releasing the Right to Health and Development for All, Final Report, available at www.ihhr.unsw.edu.au (accessed 25.12.2012)