

NHẬN THỨC VÀ HÀNH ĐỘNG CỦA ASEAN TRONG HỢP TÁC HỖ TRỢ NHÂN ĐẠO ỨNG PHÓ VỚI THẢM HỌA THIÊN NHIÊN

VŨ THỊ ANH THƯ*

Khu vực Đông Nam Á (ĐNA) là nơi thường xuyên hứng chịu nhiều thảm họa thiên nhiên (THTN) như bão tố, động đất, sóng thần, lở đất, bệnh dịch, hạn hán, cháy rừng, núi lửa. Phần lớn dân số của các nước ĐNA sống tập trung ở ven sông, ven biển và đồng bằng châu thổ, các hoạt động kinh tế cũng tập trung ở những khu vực đó. Do đó khả năng bị tổn thương bởi THTN gây ra là rất cao⁽¹⁾. Các nước ASEAN xem THTN là một thách thức an ninh bên cạnh các vấn đề khác như an ninh hàng hải, bệnh truyền nhiễm, biến đổi khí hậu... Thực tiễn cho thấy khả năng khủng hoảng nhân đạo từ THTN có thể gây ra sự chậm trễ trong phát triển kinh tế, bất ổn về an ninh và môi trường xã hội không chỉ đối với từng quốc gia mà lan ra cả cộng đồng ASEAN.

1. Nhận thức của ASEAN về ứng phó với các thảm họa thiên nhiên

a/ Về phương diện pháp lý, các nước ASEAN đã ban hành hoặc ký kết một số văn kiện đáng chú ý làm nền tảng cho hợp tác hành động nhân đạo trong khu vực, bao gồm:

- Tuyên bố ASEAN về hỗ trợ lẫn nhau khi có THTN được ký tại Manila, Philippines năm 1976 (*ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters*). Tuy nhiên, sau khi thông qua Tuyên bố này, ASEAN không có bất kỳ kế hoạch hành động nào được triển khai tập thể và mau lẹ để ứng phó với các thảm họa.

- Vào đầu tháng 12 năm 2004, Bộ trưởng các nước ASEAN phụ trách về quản lý thảm họa đã nhóm họp, nêu ra các nhiệm vụ cần thiết và cam kết chính trị cho ASEAN để ký kết thỏa thuận khu vực về quản lý thảm họa và ứng phó khẩn cấp. Chỉ ba tuần sau đó, thảm họa động đất và sóng thần đã xảy ra tại Ấn Độ Dương gây thiệt hại cho 8 nước ở châu Á và 3 nước ở Đông Phi ("Indian Ocean Tsunami 2004"). Ngay lập tức, LHQ đã ban hành nghị quyết 59/279 ngày 19 tháng 1 năm 2005 nhằm tăng cường sự hỗ trợ khẩn cấp, khôi phục, tái thiết và ngăn ngừa sau thảm họa này. Các nước ASEAN đã nhất trí thông qua nghị quyết này. Sóng thần ở Ấn Độ Dương xảy ra năm 2004 đã bộc lộ toàn bộ sự yếu kém cả về cơ chế, phương án hành

* Ths. Vũ Thị Anh Thư, Khoa Quốc tế học, Trường Đại học KHXH và NV, ĐHQG Hà Nội

động và các nguồn lực của ASEAN đối với vấn đề ứng phó với THTN.

- Ngày 26 tháng 7 năm 2005, các nước ASEAN đã ký Thỏa thuận về quản lý thảm họa và ứng phó khẩn cấp (AADMER). Thỏa thuận này có tính chất ràng buộc pháp lý đầu tiên trên thế giới, xây dựng khung chính sách cho sự hợp tác, phối hợp, hỗ trợ kỹ thuật và huy động các nguồn lực giữa các nước ASEAN liên quan đến mọi khía cạnh của quản lý thảm họa. Mục tiêu của AADMER là đưa ra một cơ chế hiệu quả để giảm được một cách cơ bản các tổn thất về người và tài sản cũng như các tác động xấu đối với kinh tế, xã hội và môi trường do các thảm họa⁽²⁾ gây ra.

b/ Trên phương diện *xây dựng và hoàn thiện về tổ chức*:

Song song với việc ra các tuyên bố chung hoặc ký kết thỏa thuận nói trên, ASEAN cố gắng xây dựng và hoàn thiện các thể chế về quản lý rủi ro và ứng phó thảm họa, bao gồm:

- Thành lập Ủy ban ASEAN về quản lý rủi ro (ACDM) năm 2003 trên cơ sở của nhóm chuyên gia hoạt động trong lĩnh vực này từ những năm 70 của thế kỷ XX. ACDM bao gồm các quan chức lãnh đạo phụ trách về quản lý rủi ro quốc gia của các nước ASEAN. ACDM có vai trò bảo đảm sự phối hợp và thực hiện các hoạt động khu vực như lãnh đạo và hướng dẫn việc thực hiện đầy đủ các mục đích và mục tiêu của AADMER phù hợp với tầm nhìn đến năm 2015 là “các quốc gia có khả năng thích ứng và phục hồi sau thảm họa và một cộng đồng ASEAN an toàn hơn”; đề xuất, hướng dẫn và giám sát tiến trình, quản lý và thực

hiện chương trình làm việc AADMER; tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan liên quan của ASEAN; và hợp tác với Các Bên Đối thoại của ASEAN, các đại diện đa phương, các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và khu vực tư nhân.

- Thành lập Trung tâm phối hợp hỗ trợ nhân đạo ASEAN (AHA Centre) theo điều 20 của AADMER, bắt đầu hoạt động năm 2011. Mục đích thành lập AHA Centre là “tạo điều kiện thuận lợi cho sự hợp tác, phối hợp giữa các Bên, và với LHQ, các TCQT liên quan, xúc tiến sự cộng tác khu vực”⁽³⁾. Kho dự trữ để ứng phó với tình trạng khẩn cấp của thảm họa cũng được thành lập ở Subang, Malaysia tháng 12 năm 2012.

Có thể nói, các nước ASEAN nhận thức rất rõ ràng về những mối đe dọa của THTN đối với khu vực CA-TBD nói chung và khu vực ĐNA nói riêng, do vậy ASEAN đã nhanh chóng xây dựng khung pháp lý và thể chế nhằm đối phó với các THTN khu vực.

2. Hợp tác hành động ứng phó với khủng hoảng nhân đạo do THTN gây ra

Ngay sau khi thành lập, ACDM đã soạn thảo Chương trình về quản lý thảm họa khu vực ASEAN (ARPD) nhằm đưa ra một khung hợp tác cho giai đoạn 2004-2010. ARPD được sử dụng làm cơ sở cho sự hợp tác và phối hợp hành động giữa ASEAN với các đối tác liên quan như Bộ nông nghiệp và bảo vệ rừng của Mỹ, Trung tâm thảm họa Thái Bình Dương (Pacific Disaster Centre), Văn phòng phối hợp các hoạt động nhân đạo của Liên hợp quốc (OCHA), Ủy ban về người tị nạn của LHQ

(UNHCR), v.v. Một trong các dự án được ưu tiên của ARPDM là thành lập một khuôn khổ quản lý thảm họa khu vực ASEAN, bao gồm các hoạt động nhằm phát triển các thỏa thuận khu vực về quản lý rủi ro và ứng phó khẩn cấp, phát triển các thủ tục hoạt động mẫu để hiện thực hóa cơ chế ứng phó với thảm họa, tăng cường các đội ứng phó nhanh của các nước thành viên và tiến hành các cuộc diễn tập hỗ trợ nhân đạo chung.

- Chương trình làm việc giai đoạn 2010-2015 (*The AADMER Work Programme 2010-2015*) là một bước phát triển tiếp theo để hiện thực hóa AADMER. Mục tiêu chính của chương trình này là tăng cường các hành động nhân đạo (HĐND) và ứng phó khẩn cấp, duy trì hợp tác giữa các nước thành viên với các đối tác khác. Chương trình làm việc giai đoạn 2010-2015 đề cập đến tất cả các khía cạnh của quản lý thảm họa và đưa ra bản hướng dẫn chi tiết cho 4 thành phần cơ bản như (i) đánh giá rủi ro, cảnh báo sớm và giám sát, (ii) ngăn chặn và giảm nhẹ rủi ro, (v) sẵn sàng và ứng phó; và (iv) phục hồi. Để tạo điều kiện cho việc triển khai các vấn đề nêu trên, Chương trình làm việc giai đoạn 2010-2015 đã đưa ra 6 định hướng cơ bản như thể chế hóa AADMER, xây dựng chiến lược đối tác, huy động nguồn lực, mở rộng phạm vi hoạt động và lồng ghép chương trình, đào tạo và hệ thống quản lý kiến thức, quản lý thông tin và công nghệ thông tin.

- Bên cạnh đó, các nước ASEAN tổ chức hàng năm các cuộc diễn tập dân sự ứng phó khẩn cấp đối với thảm họa (*ARDEX*)

từ năm 2005 đến nay để thiết lập một cơ chế phối hợp hiệu quả nhằm giảm thiểu thiệt hại đối với môi trường kinh tế-xã hội của nước bị ảnh hưởng bởi thảm họa. Đặc biệt, *ARDEX* được tổ chức từ ngày 21-24 tháng 10 năm 2013 tại Hà Nội là lần đầu tiên kiểm tra năng lực hoạt động của AHA Centre kể từ sau khi AHA Centre được thành lập năm 2011. Lực lượng không quân và bộ binh của một số nước như Philippines, Indonesia, Malaysia, Việt Nam, Campuchia cũng thường xuyên tham gia các cuộc diễn tập thiết lập cầu hàng không hỗ trợ nhân đạo quốc tế mang tên Pacific Airlift Rally được tổ chức 2 năm/lần với sự tham gia của quân đội các nước như Mỹ, Ấn Độ, Australia, Nepal, Papua New Guinea, nhằm thúc đẩy hoạt động phối hợp giữa các quốc gia ở khu vực CA- TBD trong cứu trợ nhân đạo.

3. Thành công trong hoạt động hỗ trợ nhân đạo của ASEAN

a/ Về nhận thức

ASEAN đã nhận thức rất sớm và thống nhất về tính chất nghiêm trọng của các THTN thường xuyên xảy ra trong khu vực. Nếu mỗi nước ASEAN không có các hoạt động tích cực để phòng ngừa rủi ro và không có kế hoạch triển khai phối hợp HĐND thì sự thiệt hại đối với con người và tài sản của các nước ASEAN là không thể đếm được, hậu quả này sẽ làm chậm tiến trình phát triển của từng quốc gia cũng như cả cộng đồng ASEAN.

- Ở cấp độ khu vực: Một hình thức hợp tác HĐND theo xu hướng khu vực mới đã được hình thành, nâng cao vai trò của

ASEAN với tư cách là TCQT khu vực triển khai các HĐND bên cạnh các chủ thể truyền thống như quốc gia, NGOs, tổ chức xã hội dân sự và khu vực tư nhân. Bản thân mỗi thành viên ASEAN khi ký kết, tham gia vào các thỏa thuận và chương trình HĐND chung trong khu vực cũng tìm thấy lợi ích riêng của mình khi được chia sẻ rủi ro của khủng hoảng nhân đạo, năng lực ứng phó với thảm họa được tăng cường, nguồn tài chính tái thiết sau thảm họa cũng được hỗ trợ bởi Chương trình Bảo hiểm và Hỗ trợ tài chính đối với Rủi ro Thảm họa ASEAN, đồng thời được chia sẻ trách nhiệm chính trị giữa nước bị ảnh hưởng với các nước thành viên khác, gia tăng sự liên kết giữa các quốc gia với TCQT khu vực mà không ảnh hưởng tới nguyên tắc “không can thiệp vào công việc nội bộ” của mỗi quốc gia thành viên theo Hiến chương ASEAN.

Về hành động cụ thể: Nổi bật nhất cho sự thành công là AADMER Work Programme giai đoạn 1 (2010-2012). ASEAN đã thiết lập hệ thống hậu cần ứng phó khẩn cấp thảm họa; đội đánh giá tình trạng khẩn cấp; hoàn thiện và thể chế hóa thủ tục hoạt động chuẩn cho các thu xếp dự phòng và phối hợp trong hoạt động cùng ứng phó khẩn cấp và cứu trợ thảm họa và hệ thống giám sát thảm họa bằng vệ tinh v.v

Tại cuộc họp lần thứ 23, ngày 9 tháng 10 năm 2013, các nhà lãnh đạo cấp cao của các nước ASEAN đã ra Tuyên bố chung về tăng cường hợp tác trong quản lý thảm họa. Một lần nữa, chính phủ các nước nhất trí cam kết ủng hộ đầy đủ cho việc thực hiện AADMER Work Programme Giai

đoạn 2 (2013-2015), tăng cường ủng hộ việc củng cố và duy trì hoạt động của AHA Centre, mở rộng và củng cố sự hợp tác, phối hợp giữa các nước ASEAN, và giữa ASEAN với các TCQT và các đối tác khác như Nhật Bản, Mỹ, Úc để thúc đẩy sự cộng tác khu vực trong việc quản lý rủi ro và ứng phó khẩn cấp với thiên tai. Bản thân các nước này cũng nhận thấy rằng ASEAN có một vai trò quan trọng trong khu vực CA - TBD, việc ASEAN chậm phát triển về kinh tế-xã hội và bất ổn về an ninh cũng có thể là mối đe dọa đến an ninh và xã hội của khu vực CA-TBD.

- *Ở cấp độ quốc gia:* Các quốc gia đều ý thức về vai trò và trách nhiệm đầu tiên của mình trong việc ứng phó khẩn cấp với THTN. Ví dụ: Philippines là nước gánh chịu nhiều loại thiên tai và thường xuyên nhất trong khu vực ĐNA. Do vậy, toàn bộ năng lực của Chính phủ và xã hội Philippines là nền tảng thực sự cho quản lý thảm họa. Luật về quản lý thảm họa của Philippines được xây dựng từ năm 1978 quy định về tổ chức của hội đồng phối hợp chống thảm họa trong nhiều lĩnh vực ở mọi cấp độ từ các bộ ở trung ương đến chính quyền địa phương. Mọi nguồn lực và năng lực đều được huy động để quản lý thảm họa khi cần thiết. Một loạt văn bản pháp luật liên quan đến ngăn chặn và ứng phó thảm họa được ban hành. Các chương trình quản lý thảm họa được triển khai thường xuyên thông qua việc đào tạo nhân lực và kỹ năng ứng phó thảm họa v.v

Indonesia là nước chịu nhiều thiên tai sau Philippines (về tần suất), đã ban hành Luật về giảm nhẹ thiên tai năm 2007 và thành lập Cơ quan quản lý thiên tai quốc

gia. Sau khi chịu thảm họa sóng thần 2004, chính phủ Indonesia đã tăng cường tuyên truyền và giáo dục người dân về các biện pháp phòng tránh thiên tai trước khi nó xảy ra, vấn đề giảm rủi ro thiên tai được đưa vào chương trình học của các trường phổ thông.

Ở Việt Nam, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 172/2007/QĐ-TTg ngày 16 tháng 11 năm 2007 về phê duyệt Chiến lược quốc gia phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão trung ương đã ban hành quyết định số 257/QĐ/PCLBTW ngày 4 tháng 10 năm 2013 về việc quy định Khung theo dõi và đánh giá việc thực hiện Chiến lược quốc gia về phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020. Việt Nam đã ban hành Luật phòng, chống thiên tai ngày 19 tháng 6 năm 2013 và một loạt văn bản pháp lý hướng dẫn thực hiện luật. Luật Hội chữ thập đỏ ban hành ngày 3 tháng 6 năm 2008 là cơ sở pháp lý để xây dựng một hệ thống hỗ trợ nhân đạo từ trung ương đến địa phương và khả năng huy động mọi nguồn lực trong nước và quốc tế để có ngay sự ứng cứu kịp thời (kể cả trong trường hợp không phải là thảm họa). Là một phần của khu vực CA-TBD, hầu hết các nước ASEAN đã tham gia tích cực vào Trung tâm sẵn sàng ứng phó thảm họa Châu Á, Trung tâm giảm rủi ro thảm họa Châu Á, tham gia các chương trình thiết lập chiến lược cho giảm rủi ro, sẵn sàng và ứng phó trong tình trạng khẩn cấp ở khu vực CA-TBD. Hoạt động của các tổ chức hoặc chương trình này đã giúp các nước ASEAN thêm khả năng được nhận hỗ trợ kỹ thuật từ các nước phát triển trong khu

vực nhằm nâng cao năng lực ứng phó và quản lý rủi ro thảm họa cũng như có thêm sự hợp tác HĐND khi thảm họa xảy ra.

b/ ASEAN thể hiện vai trò lãnh đạo và điều phối HĐND sau thảm họa

(i) Thiết lập một phương thức HĐND mới sau cơn bão Nargis 2008 ở Myanmar:

Cơn bão Nargis bất ngờ xảy ra vào ngày 2 và 3 tháng 5 năm 2008 ở Myanmar gây ra sự tàn phá trên diện rộng khu vực đồng bằng hai tỉnh Yangon và Ayeyarwady. Đây là một trong những cơn lốc xoáy tồi tệ nhất ở Myanmar từ trước đó, làm khoảng 140 nghìn người chết, khoảng 800 nghìn người bị mất nhà cửa và hơn 20 nghìn người bị thương, thiệt hại tài sản khoảng 4.057 triệu đô la Mỹ, tương đương với 21% GDP của Myanmar những năm trước đó⁽⁴⁾. Trước tình hình đó, ASEAN đã thể hiện vai trò lãnh đạo trong các tình huống khẩn cấp mà trước đây chưa bao giờ làm. Các thành viên ASEAN, bao gồm cả Myanmar đã đi tới sự nhất trí là ASEAN sẽ giữ vai trò lãnh đạo trong các HĐND sau thảm họa. ASEAN hoạt động như là một cầu nối ngoại giao giữa các nước thành viên với cộng đồng quốc tế. ASEAN đã thuyết phục được Chính phủ Myanmar phối hợp với Thư ký ASEAN để thiết lập và triển khai nhóm đánh giá nhanh tình trạng khẩn cấp. Trên cơ sở bản báo cáo đánh giá rủi ro được đưa ra ngày 8 tháng 5 năm 2008, ngoại trưởng các nước ASEAN đã đạt được sự nhất trí là thiết lập hai nhóm làm việc là (i) Lực lượng làm nhiệm vụ hỗ trợ nhân đạo do Tổng thư ký ASEAN lãnh đạo; và (ii) Nhóm làm việc ba bên bao gồm ASEAN – Chính phủ Myanmar – LHQ để tạo điều kiện cho các hoạt động hàng ngày, phối hợp quản lý và

lập kế hoạch viện trợ nhân đạo, tái thiết sau thảm họa. Một cơ chế phối hợp hành động nhóm (*cluster coordination*) đã được ba bên thực hiện hiệu quả và được xem như một mô hình hợp tác mới giữa các đối tác hỗ trợ nhân đạo.

Sự thành công trong hoạt động nhân đạo của ASEAN sau thảm họa Nargis 2008 đã mở ra một phương thức tiếp cận mới, đó là xây dựng đối tác HDND giữa một TCQT khu vực với LHQ và các tổ chức nhân đạo quốc tế với quốc gia bị ảnh hưởng bởi thảm họa.

(ii) Sự tham gia của ASEAN ứng phó với cơn bão Haiyan ở Philippines năm 2013:

Cơn siêu bão Haiyan đổ bộ vào hai đảo Leyte và Samar, Philippines đã gây thiệt hại nặng nề cho nhân dân Philippines. Trước khi cơn bão gây đổ bộ, AHA Centre đã theo dõi chặt chẽ diễn biến của cơn bão và thông báo cho các nước thành viên lên kế hoạch chuẩn bị hỗ trợ, đồng thời AHA Centre cử một đội ứng phó khẩn cấp và nhóm đánh giá nhanh tình trạng khẩn cấp đến Philippines để phối hợp với Hội đồng quản lý và giảm rủi ro thiên tai của Philippines. Đồng thời, AHA Centre cũng sẵn sàng cung cấp sự hỗ trợ cho Việt Nam nếu cơn bão Haiyan vào Việt Nam. AHA Centre đã làm tốt vai trò trung tâm thu thập, phân tích thông tin và giám sát rủi ro thảm họa của khu vực, để cung cấp thông tin cho các nước thành viên cũng như các TCQT nhằm lên phương án hỗ trợ nhân đạo Philippines. Đồng thời AHA Centre thể hiện tốt vai trò là trung tâm phối hợp đảm bảo cho các nước ASEAN có được sự ứng phó nhanh và mang tính chất tập thể đối với thảm họa.

4. Một số hạn chế trong hoạt động nhân đạo của ASEAN

- Ở cấp độ khu vực: Trong những năm qua, có thể nói là hoạt động hỗ trợ nhân đạo của ASEAN còn ở mức độ hạn chế, thể hiện ở một số điểm sau đây:

Thứ nhất, nếu không có sự thúc ép của cộng đồng quốc tế thì chưa chắc ASEAN đã đóng vai trò lãnh đạo và điều phối HDND sau thảm họa Nargis 2008 ở Myanmar. Sau thảm họa của cơn bão Haiyan năm 2013, nhiều câu hỏi được đặt ra trong các cuộc họp rút kinh nghiệm về năng lực của ASEAN ứng phó với thảm họa, vai trò của ASEAN trong việc bảo đảm an ninh khu vực trong những tình huống khẩn cấp do thảm họa gây ra. Những HDND của ASEAN cho thấy, ASEAN nhận thức rất sớm về mối đe dọa của THTN nhưng hành động chậm chạp trong quá trình triển khai quản lý rủi ro và phòng chống thiên tai. Sự thiệt hại của Philippines sau cơn bão Haiyan phần nào cho thấy những hạn chế trong hành động của ACDM và AHA Centre. Bản thân ACDM và AHA Centre chưa đủ mạnh về năng lực và nguồn lực để triển khai rộng và đầy đủ các chức năng ghi trong mục đích thành lập các cơ quan đó, do đó sự phối hợp HDND giữa ASEAN với các đối tác và TCQT liên quan còn nhiều khó khăn và chưa đi vào cụ thể.

Thứ hai, việc huy động nguồn lực tài chính trong cộng đồng ASEAN cho các HDND không phải luôn đạt được sự đồng thuận nhanh chóng. Việc tái thiết sau thảm họa vẫn là trách nhiệm đầu tiên của từng quốc gia bị ảnh hưởng. Tùy theo khả

năng của mình, quốc gia bị ảnh hưởng chủ động huy động các nguồn lực trong nước và tìm kiếm hỗ trợ tài chính từ các nguồn bên ngoài thông qua các chương trình hỗ trợ phát triển quốc tế.

Có thể tạm đưa ra một số nguyên nhân lý giải cho các hạn chế trên là: (i) Các hoạt động tuân theo nguyên tắc cơ bản là “*ra quyết định dựa trên tham vấn và đồng thuận*” dường như không thích hợp và chắc chắn sẽ làm chậm hoặc không hiệu quả trong hợp tác giữa các nước thành viên khi huy động mọi nguồn lực, đặc biệt là vấn đề tài chính cho khắc phục thảm họa ở một hoặc nhiều quốc gia nếu xảy ra thảm họa trên diện rộng hoặc có thảm họa kép. Thiếu quy định hoặc giải thích cụ thể trong Hiến chương ASEAN cũng là một cản trở lớn khi triển khai HĐND mang tính chất khu vực, mặc dù các nước đều có sự nhận thức nhất trí về vấn đề này. (ii) Sự chia sẻ và đùm bọc nhau trong những hoàn cảnh khó khăn còn rất hạn chế vì đa số thành viên ASEAN là các nước đang phát triển cho nên dù có muốn giúp đỡ nước bị ảnh hưởng nhưng “*lực bất tòng tâm*”. Trên thực tế, ASEAN chưa có đủ nguồn tài chính cho các HĐND. Nguyên tắc đóng góp công bằng của các nước thành viên ASEAN đã ngăn cản việc cung cấp nguồn lực tài chính thích đáng vì mức độ thu nhập của các nước ASEAN rất chênh lệch, đồng thời không có cơ chế chia sẻ rủi ro.

(iii) ACDM và AHA Centre không được thiết kế để làm việc chuyên trách về trợ giúp nhân đạo và là nơi phân phát sự viện trợ cho những vùng bị ảnh hưởng trong khu vực. ASEAN vẫn chưa thể hiện được vị

trí trung tâm để huy động các nguồn lực từ các quốc gia thành viên và các chủ thể khác nhằm duy trì một nguồn lực có sẵn giúp AHA Centre khả năng điều phối sự hỗ trợ trong tình huống khẩn cấp.

- Ở cấp độ quốc gia: Hoạt động nhân đạo ở cấp độ quốc gia bộc lộ một số điểm hạn chế sau đây:

Thứ nhất, công tác chuẩn bị và sẵn sàng ứng phó với thảm họa, quản lý rủi ro chưa được triển khai một cách chủ động và đồng đều ở các nước. *Thứ hai*, các nước vẫn còn e ngại chia sẻ thông tin quốc gia, đó cũng là một trong những nguyên nhân làm ảnh hưởng đến việc đánh giá mức độ rủi ro cũng như nhu cầu thực sự về hỗ trợ nhân đạo. *Thứ ba*, chưa gắn kết trách nhiệm xã hội của khu vực kinh tế tư nhân với vấn đề phòng, chống và quản lý rủi ro, trách nhiệm hợp tác hỗ trợ khắc phục sau thảm họa. Khu vực kinh tế tư nhân có thể đóng góp một phần nguồn vốn cho HĐND. *Thứ tư*, nhận thức về quản lý rủi ro và HĐND trong cộng đồng thấp, kiến thức về HĐND chưa được đưa vào chương trình giảng dạy, đặc biệt ở cấp đại học và sau đại học.

Kết luận

Hợp tác HĐND cho một nước ASEAN bị ảnh hưởng bởi THTN không mang lại nhiều lợi ích cho các quốc gia thành viên khác nhưng phải được coi là sự chia sẻ và đùm bọc nhau dưới góc độ đạo lý và pháp lý. Mỗi quốc gia đều phải có các hành động hợp tác để thể hiện mình là thành viên có trách nhiệm không chỉ trong ASEAN mà còn ở trong LHQ. Do đó, HĐND không chỉ là công việc của Cộng đồng Văn hóa – Xã hội mà đã được đưa vào nội dung hành

động của Cộng đồng Chính trị - An ninh⁽⁵⁾ sẽ được thành lập vào cuối năm 2015. Trong khi nhiều vấn đề về an ninh, xung đột, tranh chấp lãnh thổ vẫn còn nhiều băn khoăn thì xu hướng hợp tác trong từng lĩnh vực cụ thể như HĐND có thể dễ dàng đạt được sự đồng thuận hơn từ các nước thành viên trong quá trình xây dựng và triển khai các thỏa thuận về ứng phó và khắc phục THTN.

Các HĐND sau thảm họa trong những năm qua cho thấy vai trò của ASEAN, đặc biệt là ACDM và AHA Centre là quan trọng nhưng không phải là quyết định. Sự chủ động và tích cực tham gia và triển khai các chương trình hoạt động phòng ngừa rủi ro, quản lý thảm họa của các quốc gia vẫn là yếu tố quyết định.

Với mong ước xây dựng ASEAN thành một cộng đồng “cùng chia sẻ các trách nhiệm xã hội để ứng phó có hiệu quả các thách thức và cơ hội hiện tại và trong tương lai” thì bản thân mỗi quốc gia thành viên đều phải ý thức được rằng THTN là một trong các vấn đề của sự phát triển. Không ai tránh được thiên tai và rủi ro thiên tai không phải là chuyện riêng của từng nước. Nếu mỗi quốc gia tham gia tích cực trên tinh thần thiện chí, sẵn sàng HĐND và chia sẻ rủi ro thì mới có thể củng cố, gia tăng sức mạnh và giá trị của cộng đồng ASEAN./

CHÚ THÍCH

1. Tính từ năm 2000 đến 2015, khoảng 10 triệu người bị ảnh hưởng bởi các sự kiện

thảm họa và mỗi năm ASEAN phải chịu tổn thất trung bình 4.4 tỷ đô la Mỹ (www.asean.org/news/asean-statement-communications/item/Joint-Statement-of-the-Association-of-Southeast-Asian-Nations-ASEAN-For-the-Third-UN-World-Conference-on-Disaster-Risk-Reduction-14-18-March-2015-Sendai-Japan/en, truy cập 16/5/2015)

2. Thảm họa được định nghĩa theo AADMER là “sự gián đoạn nghiêm trọng các hoạt động của cộng đồng, xã hội gây ra tổn thất lan rộng về người, tài sản, kinh tế, môi trường”. [Xem www.asean.org/news/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-vientiane-26-july-2005-2]
3. Xem Phụ lục AADMER (www.asean.org)
4. Xem *A Humanitarian Call The ASEAN Response to Cyclone Nargis*, www.asean.org (truy cập ngày 15/5/2015)
5. Xem B.3.1 (Strengthen ASEAN humanitarian Assistance), *Asean Political – Security Community Blueprint*, (www.asean.org)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến chương ASEAN (www.asean.org)
2. Angela Pennisi di Floristella, *Building the ASEAN Centre for Humanitarian Assistance and Emergency Response, Is ASEAN learning from the Experience of the European Civil Protection Mechanism?* (<http://userpaper.fu-berlin.de/kfgwp/wpseries>)
3. Jeremie Labbe, Lilianne Fan, and Walter Kemp, *Cooperation from Crisis? Regional Responses to Humanitarian Emergencies*, *International Peace Institute* (www.ipinst.org/media/pfd)
4. Centre for Humanitarian Dialogue, *Briefing Paper, New Directions of the Relationships between ASEAN and the UN* (www.hdcentre.org/upload/tx/news).