

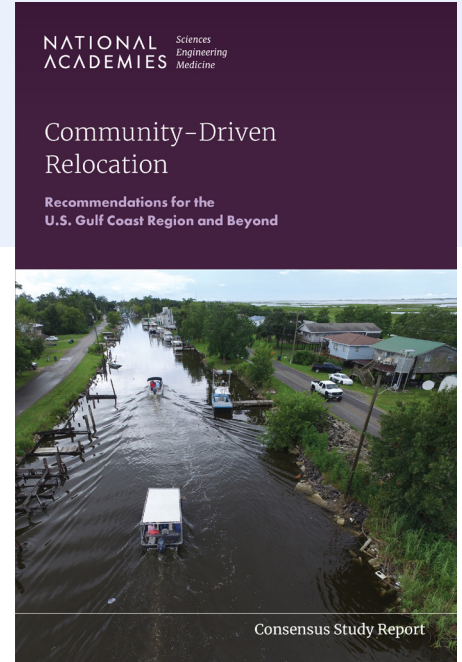
Tái Định Cư Dựa Vào Cộng Đồng

Khuyến Nghị dành cho Khu Vực Bờ Vịnh Hoa Kỳ và Các Khu Vực Xa Hơn Nữa

Hơn 200 thảm họa làm tổn thất một tỷ đô la – bao gồm lũ lụt, băng giá, bão dữ dội, lốc xoáy nhiệt đới, cháy rừng và bão mùa đông – đã xảy ra ở khu vực Bờ Vịnh Hoa Kỳ từ năm 1980 đến năm 2023. Những sự kiện này khiến cư dân phải di dời và, trong một số trường hợp, còn thách thức khả năng ở lại nơi cư trú hiện tại của toàn bộ cộng đồng khi nước biển dâng và đất sụt xuống trên toàn khu vực. Tuy nhiên, hết năm này qua năm khác, hết thảm họa này đến thảm họa khác, nhà ở và cơ sở hạ tầng được xây dựng lại ở cùng những khu vực này vì những lý do từ sự gắn bó sâu sắc về văn hóa và động lực kinh tế cho đến việc thiếu các lựa chọn tái định cư, cùng nhiều lý do khác.

Do chi phí khắc phục thảm họa leo thang, nên chính quyền liên bang, tiểu bang và địa phương không thể theo kịp. Khi các hộ gia đình phải vật lộn để phục hồi sau cơn bão này trước khi cơn bão tiếp theo ập đến, họ sẽ phải đối mặt với căng thẳng liên tục kéo dài và có rất ít cơ hội để nghỉ ngơi. Căng thẳng làm trầm trọng thêm các tình trạng sức khỏe đã có từ trước khác, thậm chí, tiếp xúc với lũ lụt và nhiệt độ cực cao cũng làm trầm trọng thêm những tình trạng tương tự. Những hoàn cảnh này tạo ra một chu kỳ rủi ro dài hạn, không thể giải quyết được, làm tăng tính dễ bị tổn thương và cản trở sự tham gia hiệu quả vào quá trình ra quyết định của các cộng đồng có nguy cơ cao nhất.

Vào năm 2021, Chương Trình Nghiên Cứu Vùng Vịnh của Học Viện Quốc Gia đã khởi xướng một nghiên cứu đồng thuận để xem xét và phân tích những thách thức, nhu cầu và cơ hội đặc biệt liên quan đến việc quản lý việc tái định cư của người dân, cơ sở hạ tầng và cộng đồng ra khỏi các khu vực có nguy cơ cao về môi trường. Ban Thay Đổi Môi Trường và Xã Hội thuộc Phòng Khoa Học và Giáo Dục Xã Hội và Hành Vi đã triệu



tập một ủy ban gồm các chuyên gia để cung cấp phân tích chuyên sâu và xác định các bước ngắn hạn và dài hạn cần thiết để các bên liên quan trong cộng đồng lập kế hoạch và thực hiện tái định cư theo những cách công bằng, phù hợp về mặt văn hóa, thích ứng và khả năng chống chịu cao với các điều kiện khí hậu khu vực trong tương lai.

TÁI ĐỊNH CƯ DỰA VÀO CỘNG ĐỒNG

Cả khu vực Bờ Vịnh và quốc gia đều không có quy trình nhất quán và toàn diện để giải quyết rủi ro, nâng cao nhận thức hoặc khám phá các lựa chọn tái định cư cộng đồng khỏi các rủi ro môi trường đồng thời tìm kiếm và tôn vinh các giá trị và ưu tiên của cộng đồng. Ngay cả thuật ngữ thường được sử dụng “rút lui có quản lý” cũng có thể gợi lên những phản ứng cảm xúc và đau thương từ người dân vì nhiều lý do, bao gồm cả khái niệm thất bại và mất quê hương.

Các cộng đồng có những gắn bó về mặt cảm xúc, biểu tượng và tự nhiên với một địa điểm, do đó, thuật ngữ được sử dụng rất quan trọng. Ủy ban đề xuất một *cách tiếp cận dựa vào cộng đồng* đối với việc tái định cư, thể hiện sự tham gia và quản lý tích cực thay vì cách tiếp cận mang tính phản ứng khá tạm thời và sau thiên tai đối với việc giảm thiểu và thích ứng. Các cách tiếp cận tạm thời cản trở quá trình nuôi dưỡng niềm tin và tạo ra rào cản đối với sự tham gia hợp tác thực sự và ra quyết định. Thay vào đó, các cách tiếp cận dựa vào cộng đồng có thể giải quyết những vấn đề có thể là nhận thức cố hữu về chính phủ và các yếu tố được thể chế hóa làm nền tảng cho tình trạng dễ bị tổn thương. Để biểu thị các cộng đồng mà người dân đang rời đi, báo cáo sử dụng thuật ngữ “cộng đồng nguồn”; để biểu thị các cộng đồng mà người dân sẽ tái định cư đến, báo cáo sử dụng thuật ngữ “cộng đồng đích”. Ủy ban nghiên cứu nhận thấy tầm quan trọng của việc ra quyết định chung trong bất kỳ quy trình tái định cư dựa vào cộng đồng nào được thể chế hóa và được chính sách hỗ trợ, nghĩa là:

- cộng đồng nguồn là trung tâm của quá trình ra quyết định về việc tái định cư và nhu cầu đối với chất lượng cuộc sống;
- hỗ trợ về chính sách và vật chất được cung cấp để mở rộng một cách tối ưu lựa chọn của cộng đồng để an cư tại cộng đồng đích hoặc điểm đến tái định cư; và

- các hỗ trợ được cung cấp cho cộng đồng đích, bao gồm quy hoạch sử dụng đất, đầu tư kinh tế và khả năng phục hồi xã hội.

TÌM HIỂU VỀ TÁI ĐỊNH CƯ TRONG VÙNG VỊNH

Một cách tiếp cận toàn diện minh họa mức độ chất lượng cuộc sống và năng lực thích ứng của cộng đồng để ứng phó với các mối đe dọa khí hậu bị suy yếu bởi sự bất bình đẳng về xã hội, kinh tế và sức khỏe đã tồn tại từ trước và lâu đời.

Tầm Quan Trọng Cốt Yếu của Lịch Sử và Thực Tế Hiện Tại của Các Cộng Đồng Bờ Vịnh

Bờ Vịnh Hoa Kỳ là một hệ thống sinh thái xã hội năng động và đang phát triển. Xuyên suốt lịch sử, sự vận động và thích ứng của con người với hệ thống này đã chịu ảnh hưởng bởi kiến thức và chuyên môn của các cộng đồng bản địa và tại chỗ. Những hệ quả của quá trình thuộc địa hóa và nô dịch, những biến động về môi trường, chính trị phát triển và tính ưu việt trong khu vực của ngành công nghiệp hóa dầu cũng góp phần vào sự thích ứng và khả năng phục hồi của cộng đồng.

Duy Trì Chất Lượng Cuộc Sống Của Cộng Đồng: Sức Khỏe Thể Chất, Tinh Thần và Xã Hội

Giải quyết vấn đề tổn thương, căng thẳng và tình trạng khan hiếm nguồn lực, đồng thời nâng cao nguồn lực và sức mạnh tâm lý của tập thể và cá nhân, là những điều kiện tiên quyết quan trọng để tạo nền tảng cho cộng đồng tham gia vào các dự án tái định cư dựa vào cộng đồng. Do đó, cần củng cố năng lực cá nhân và tổ chức để đảm bảo chất lượng cuộc sống trong các cộng đồng bị đe dọa bởi khí hậu nhằm đem lại sức khỏe cộng đồng và khả năng thích ứng với khí hậu trên toàn quốc.

Giao Tiếp, Kiến Thức và Sự Gắn Kết

Tái định cư là một quá trình thay đổi và thích ứng phức tạp, không chỉ liên quan đến hành động di chuyển trong thực tế. Đó là một quá trình xã hội bao gồm sự hợp tác, phối hợp và tham gia của những người bị ảnh hưởng tại các nút nguồn và nút đích. Tuy nhiên, các quá trình liên quan đến tái định cư thường loại trừ người dân, khu dân cư và cộng đồng khỏi việc giải quyết vấn đề và phát triển các giải pháp thích ứng và thường không khuyến khích các cơ hội để thực hiện hành động tập thể. Quá trình tái định cư sẽ chỉ công bằng và hợp lý thông qua cách tiếp cận dựa vào cộng đồng, trong đó có

những yếu tố cốt lõi là lập kế hoạch có sự tham gia, tiếp cận kiến thức, tính minh bạch của quá trình và kết quả cũng như việc ra quyết định chung.

Lập Kế Hoạch cho Các Cộng Đồng Tiếp Nhận và Ban Đầu

Tái định cư dựa vào cộng đồng đòi hỏi phải lập kế hoạch chủ yếu từ phía cộng đồng tiếp nhận và cộng đồng ban đầu, bao gồm hỗ trợ xã hội và tài chính cần thiết cho cộng đồng ban đầu, cơ sở hạ tầng vật chất và xã hội cần thiết trong cộng đồng tiếp nhận và cách quản lý thích ứng không gian mở thu được (ví dụ: giữ nước, các địa điểm kỷ niệm, cải thiện môi trường sống của động vật hoang dã). Ngoài việc giao tiếp hiệu quả và sự tham gia của cư dân trong cộng đồng tiếp nhận, công tác chuẩn bị hiệu quả còn đòi hỏi sự hợp tác giữa các cơ quan chính phủ ở các khu vực pháp lý (ví dụ: liên bang, tiểu bang, địa phương) và các cơ quan quy hoạch khu vực, bao gồm chia sẻ dữ liệu, hướng dẫn đầu tư thích ứng thích hợp ở các khu vực tiếp nhận (ví dụ: cơ sở hạ tầng [năng lượng, nước, đường sá], nhà ở, dịch vụ công [trường học, cứu hỏa và cảnh sát]), ngừng đầu tư vào việc thích ứng kém ở các khu vực ban đầu và tạo điều kiện thuận lợi cho mối quan hệ trong và giữa các cộng đồng ban đầu và tiếp nhận.

HỖ TRỢ TÀI CHÍNH, CHÍNH SÁCH VÀ LẬP KẾ HOẠCH

Ủy ban đã xác định một mạng lưới phức tạp gồm các chương trình, luật và kế hoạch liên bang mà cộng đồng phải điều chỉnh cho thích hợp khi theo đuổi việc tái định cư dựa vào cộng đồng và xem xét cách làm cho những chương trình này trở nên toàn diện hơn và đáp ứng nhu cầu của cộng đồng ban đầu và cộng đồng tiếp nhận. Trở ngại lớn là quá trình tái định cư hiện được quản lý bằng “mô hình khắc phục thảm họa”, nghĩa là hầu hết nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật đều được thực hiện theo từng giai đoạn dưới dạng biện pháp ứng phó với một thảm họa cụ thể hoặc dưới dạng

các chương trình cạnh tranh quốc gia hàng năm, thay vì sẵn có quanh năm và được phân bổ dựa trên rủi ro và cần bao gồm hành động giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của tình trạng dễ bị tổn thương. Khung thời gian giới hạn mà người dân buộc phải hành động thường cản trở sự tham gia hiệu quả của cộng đồng, quá trình ra quyết định tập thể và quy trình lập kế hoạch hợp tác cần thiết để giải quyết vô số vấn đề phức tạp gắn liền với việc tái định cư dựa vào cộng đồng.

Vượt Qua Thách Thức và Xác Định Cơ Hội

Ủy ban đã cung cấp cái nhìn tổng quan về nhiều thách thức mà các hộ gia đình, chính quyền địa phương và tiểu bang cũng như các bên liên quan khác trong cộng đồng có thể gặp phải khi điều chỉnh cho phù hợp quá trình tái định cư, bao gồm: trách nhiệm chung giữa chính phủ và hộ gia đình; vai trò của bảo hiểm cũng như các lợi ích và hạn chế của bảo hiểm trong hệ thống hiện tại (ví dụ: bảo hiểm dựa trên các chỉ số, Chương Trình Bảo Hiểm Lũ Lụt Quốc Gia (National Flood Insurance Program, NFIP)); xác định tính đủ điều kiện và ưu tiên của cá nhân và hộ gia đình trong các chương trình hỗ trợ tái định cư hiện tại (ví dụ: xây dựng quy tắc theo từng thảm họa, quyền tài sản của người thừa kế, hỗ trợ người thuê nhà); và những thách thức liên quan đến quá trình phức tạp và tốn thời gian để có được nguồn hỗ trợ tài chính cho việc bồi thường. Những thách thức này có thể dẫn đến khả năng tiếp cận không đồng đều với nguồn hỗ trợ tài chính liên quan đến tái định cư và ngăn cản người dân và cộng đồng tham gia vào các chương trình tái định cư hiện có. Tuy nhiên, ủy ban cũng xác định các cơ hội trong khuôn khổ pháp lý hiện hành có thể giúp giải quyết những thách thức này, bao gồm: thiết lập mạng lưới chia sẻ kiến thức và đơn xin hỗ trợ tái định cư phổ dụng của liên bang; điều chỉnh phương pháp phân tích lợi ích-chi phí; và cung cấp hỗ trợ tài chính và kỹ thuật bổ sung cho các hộ gia đình có nhu cầu.

ỦY BAN VỀ RÚT LUI CÓ QUẢN LÝ Ở KHU VỰC BỜ VỊNH HOA KỲ **Janice Barnes** (Đồng Chủ Tịch), Đối Tác Thích Ứng Với Khí Hậu; **Tracie T. Sempier** (Đồng Chủ Tịch), Hiệp Hội Tài Trợ Biển Mississippi–Alabama; **Kayode O. Atoba**, Đại Học Texas A&M; **Gary S. Belkin**, Đại Học Columbia; **Debra M. Butler**, Hiệp Hội Chuyên Gia Thích Ứng Hoa Kỳ; **Craig E. Colten**, Đại Học Tiểu Bang Louisiana; **Katherine J. Curtis**, Đại Học Wisconsin–Madison; **Harriet Festing**, Liên Minh Nhân Sinh (cho đến tháng 12 năm 2022); **Lynn R. Goldman**, Đại Học George Washington; **E. Barrett Ristroph**, Liên Minh Nhân Sinh; **Catherine L. Ross**, Viện Công Nghệ Georgia; **Gavin P. Smith**, Đại Học Tiểu Bang Bắc Carolina; **Natalie L. Snider**, Quỹ Bảo Vệ Môi Trường; **Courtney S. Thomas Tobin**, Đại Học California–Los Angeles

NHÂN VIÊN NGHIÊN CỨU **John Ben Soileau**, Giám Đốc Nghiên Cứu; **Chandra Middleton**, Đồng Giám Đốc Nghiên Cứu (cho đến tháng 12 năm 2022); **Thomas F. Thornton**, Trưởng Ban; **Grace Betts**, Cộng Tác Viên Nghiên Cứu; **Sitara Rahiab**, Trợ Lý Chương Trình Cấp Cao; **Hannah Stewart**, Cán Bộ Chương Trình Liên Kết (cho đến tháng 10 năm 2023)

ĐỂ BIẾT THÊM THÔNG TIN

Những Điểm Nổi Bật trong Báo Cáo Nghiên Cứu Đồng Thuận này do Ban Thay Đổi Môi Trường và Xã Hội thuộc Viện Hàn Lâm Quốc Gia lập dựa trên báo cáo *Tái Định Cư Dựa Vào Cộng Đồng: Khuyến Nghị dành cho Khu Vực Bờ Vịnh Hoa Kỳ và Các Khu Vực Xa Hơn Nữa* (2024). Nghiên cứu này do Chương Trình Nghiên Cứu Vùng Vịnh của Viện Hàn Lâm Khoa Học, Kỹ Thuật và Y Học Quốc Gia tài trợ. Bất kỳ ý kiến, phát hiện, kết luận hoặc khuyến nghị nào được trình bày trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm của bất kỳ tổ chức hoặc cơ quan nào đã hỗ trợ cho dự án.

Để đọc báo cáo đầy đủ, hãy truy cập <https://nap.nationalacademies.org/catalog/27213>.

Ban Thay Đổi Môi Trường và Xã Hội
Ủy Ban Dân Số
Phòng Khoa Học và Giáo Dục Xã Hội và Hành Vi

NATIONAL Sciences
ACADEMIES Engineering
Medicine

Bản Quyển 2024 của Viện Hàn Lâm Khoa Học Quốc Gia. Đã đăng ký bản quyền.