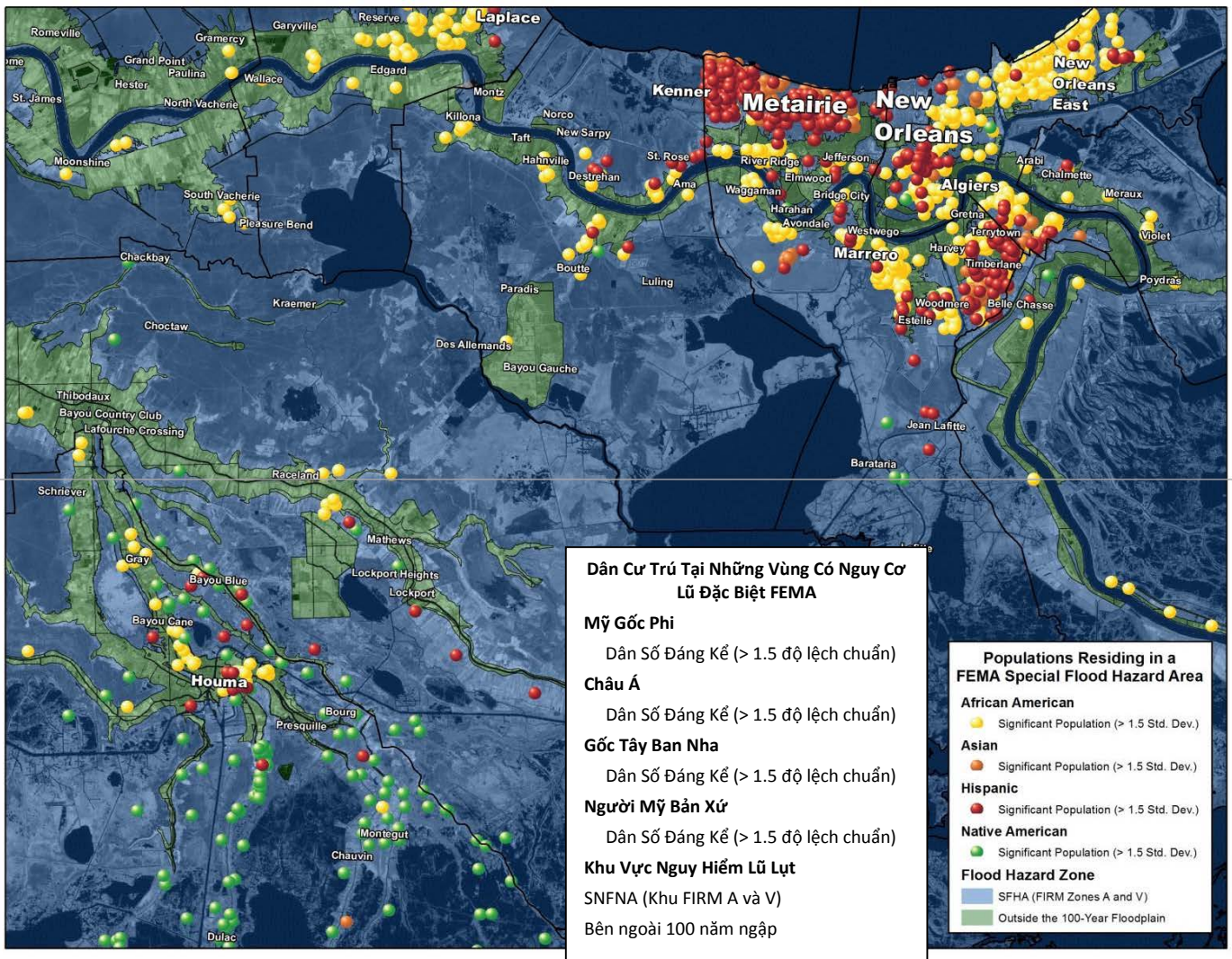


Viện Luật Tài Nguyên Nước và Chính Sách Tulane

Triển Vọng của Công Đồng Tái Định Cư Trong Khu Vực Đông Nam Louisiana

TỔNG KẾT CƯ TRÚ¹

Ban Đầu Được Xuất Bản Vào Tháng Chín Năm 2014



¹ Tác giả chính: Christopher Dalbom, Giám đốc chương trình của Viện về Luật Tài Nguyên Nước và Chính Sách Tulane; Scott A. Hemmerling, Giám đốc của Nhân Dân, Tài Nguyên & Công Nghệ cho Viện Nước của Vịnh; và Joshua A. Lewis, Chuyên viên phân tích nghiên cứu, Trung Tâm Nghiên Cứu Môi Trường Sinh Học Tulane/Xavier. Báo cáo dài đầy đủ (bao gồm các trích dẫn) có thể được thấy ở tulane.edu/water/papers.

Giới Thiệu: Di Dời So Với Tái Định Cư

Thế kỷ tới có khả năng nhìn thấy di cư điều khiển bởi khí hậu trên một quy mô chưa từng có trong lịch sử loài người. Khí hậu biến đổi sẽ làm thay đổi các mô hình thời tiết, nâng cao mực nước biển, và tăng sức mạnh bão và tần số với tác động cảm nhận trên khắp thế giới. Trong khi những vấn đề này sẽ đủ để khiến mọi người phải di dời, Khu Vực Đông Nam Louisiana có thêm thách thức của một bờ biển vốn đã bị sụp đổ. Mặc dù có một kế hoạch để giải quyết các vấn đề ven biển (Quy Hoạch Tổng Thể Ven Biển Năm 2012), ngay cả khi mỗi dự án trong kế hoạch được tài trợ và công trình như dự định, vẫn sẽ có nhiều dân Louisiana bị dời bởi nước biển dâng, bão, xói mòn, và có lẽ do chính các quy hoạch dự án.

Các "di dời" của các cá nhân trong Khu Vực Đông Nam Louisiana là không thể tránh khỏi, nhưng tái định cư của cộng đồng còn nguyên vẹn còn xa được đảm bảo. Các cá nhân, có thể và thực di chuyển luôn luôn, và các quận ven biển đang mất dân số trong khi các thị trấn đang chuyển về sâu trong nước và thu hẹp lại. Sẽ mất một nỗ lực tổ chức tập trung để giữ cho những cộng đồng này ở với nhau trong khi di chuyển chúng ra khỏi con đường nguy hiểm. Đó là "tái định cư" và lịch sử cho thấy rằng điều đó rất khó khăn để làm.

Nghiên cứu này giả định rằng các tùy chọn cuối cùng liên quan đến cộng đồng tái định cư ở Louisiana được ưa thích rất nhiều so với việc di chuyển của cá nhân. Đây là những cộng đồng với lịch sử văn hóa đặc biệt, tự hào, và gồm những người có mối quan hệ mạnh mẽ đặt vào địa điểm và cộng đồng; sự mất mát đó sẽ là một thảm kịch. Tuy nhiên, quyết định về việc liệu tái định cư hoặc di dời là thích hợp hơn dành cho những cộng đồng cá nhân để thực hiện.

Không ai biết chính xác những người sẽ bị di dời trong Khu Vực Đông Nam Louisiana. Làm sao tái định cư, bảo vệ và phục hồi ven biển, khí hậu biến đổi và kết quả mực nước biển tăng lên được, hoặc không được, giải quyết sẽ xác định cấu tạo của người dân bị ảnh hưởng. Cho dù dân số đó là "tất cả mọi người phía nam của I-10" hoặc ít nghiêm trọng hơn, báo cáo này cho thấy gần như chắc chắn họ là không cân đối nghèo, dân tộc thiểu số và người dân nông thôn phụ thuộc vào đất và nước cho nền văn hóa của họ và cuộc sống của họ.

Chính phủ liên bang đã di dời các cá nhân và những cộng đồng do một loạt các lý do - từ dự án phát triển công cộng đến mối quan tâm an ninh quốc gia - và sử dụng một loạt các cơ quan chức theo luật định. Những quy chế này thường đã được chứng minh hiệu quả hơn nhiều khi di dời cá nhân so với tái định cư toàn bộ những cộng đồng; Tuy nhiên, lịch sử cho thấy cả hai chương trình tái định cư và di dời là khó khăn để thành công. Hỗ trợ và cấp vốn liên bang và địa phương thường chứng minh không đáng tin cậy hoặc không bền vững và lịch sử của sự dời chỗ dân số trong Khu vực Đông Nam Louisiana nói chung là một trong những thất bại của chính phủ can thiệp.

Phản ứng chính sách với càng tăng các mối nguy hiểm ven biển - như liên bang trợ cấp bảo hiểm lũ lụt và Quy Hoạch Tổng Thể Ven Biển Năm 2012 của bang Louisiana – có tiềm năng to lớn để ảnh hưởng đến sự ổn định dân số và di cư trong khu vực. Bất kỳ tăng giá nào trong Chương Trình Bảo Hiểm Lũ Lụt Quốc Gia (NFIP) có thể sẽ gánh chịu cách không cân xứng bởi dân ngoài lề của nhà nước. Đây bao gồm các người Mỹ gốc Phi, châu Á, và dân số Tây Ban Nha tại khu vực đô thị New Orleans và dân Mỹ bản địa sống ở các quận nam Lafourche và Terrebonne. Quy Hoạch Tổng Thể Ven Biển Năm 2012 có khả năng sẽ cung cấp

bảo vệ cấu trúc cho đến hơn 86% các gia đình có nguy cơ cao trong Khu Vực Đông Nam Louisiana . Tuy nhiên, các cộng đồng nông thôn thưa thớt dân nằm dọc theo rìa ven biển, nơi bảo vệ cấu trúc không thể được gia hạn vẫn còn đặc biệt dễ bị tổn thương bởi thiên tai và rủi ro. Nhất đáng chú ý nữa là các cộng đồng người Mỹ bản địa sống ở miền nam quận Lafourche và Terrebonne.

Những người trong đường nguy hiểm có một sơ lược tiểu sử nhân khẩu học phần lớn là dân ngoài lề và lịch sử địa phương đã dẫn đến sự mất lòng tin vốn có đối với những chương trình chính phủ có tiềm năng có thể giúp những cộng đồng Louisiana. Những vấn đề này kết hợp để tạo ra một môi trường khó khăn trong Khu Vực Đông Nam Louisiana cho việc di chuyển mọi người khỏi mối nguy hiểm môi trường thành công trong khi cho phép họ giữ cộng đồng của họ và các nền văn hóa còn nguyên vẹn.

Cơ Chế Pháp Lý Cho Những nỗ Lực Di Dời Trước Tại Hoa Kỳ

Trong suốt lịch sử Hoa Kỳ, người dân đã bị di dời theo nhiều trường hợp - một số đáng xấu hổ và một số quý tộc, một số phản động và một số phòng ngừa. Từ những trường hợp này, có nhiều bài học được rút ra về những điều có thể và nên, và không thể và không nên, được thực hiện trong việc cố gắng tái định cư cộng đồng. Nói chung, di dời đã được tiến hành dựa vào danh các công trình công cộng hoặc để đáp ứng với một mối nguy hiểm đã được kiểm chứng. Ngoài ra, sự cần thiết của một chính sách tái định cư thường bị bỏ qua và cá nhân bị để mặc cho ai tự xoay sở lo liệu lấy — dù điều đó có dẫn đến một gánh nặng cho các cá nhân, cộng đồng của họ, hay xã hội nói chung hay không.

Việc tái định cư của cộng đồng đã được chứng minh là một nhiệm vụ khó khăn hơn. Khả năng và, quan trọng hơn, sự sẵn sàng chuyển nơi ở của toàn bộ cộng đồng để bảo vệ đặc điểm của họ đã chứng minh phần lớn khó nắm bắt. Không giống như một cá nhân, một cộng đồng không phải là một thực thể pháp lý (trừ trong bối cảnh của các bộ lạc liên bang công nhận). Vì vậy, những nỗ lực của tổ chức, khi chúng tồn tại, đã thường tập trung vào chuyển nơi ở các cá nhân hoặc hộ gia đình, chứ không phải cộng đồng.

Thậm chí các chương trình để hỗ trợ di dời của các cá nhân, chứ chưa nói đến tái định cư của toàn bộ cộng đồng, cần sự hỗ trợ chính trị, tài chính, và phổ biến để thành công. Một cuộc khảo sát của những nỗ lực qua ở Khu Vực Đông Nam Louisiana cho thấy sự khó khăn trong việc quản lý thành công để tái định cư một cộng đồng còn nguyên vẹn và giá phải trả của chính trị và văn hóa khi những nỗ lực thất bại để kết hợp các mong muốn của cộng đồng bị di chuyển.

Những Nỗ Lực Di Dời và Tái Định Cư Qua trong Khu Vực Đông Nam Louisiana

Trong lịch sử, di chuyển cộng đồng và tái định cư ở ven biển Louisiana đã bị gây ra chủ yếu là do việc chuyển đổi đường hướng của sự kiện lũ lụt, chính sách phản ứng công, về thể chế/cơ chế luật pháp phát triển để đáp ứng với các sự kiện lũ lụt, và các dự án liên bang khi sự sung công được áp dụng. Một lịch sử dài trong sự bất mãn với, và đề kháng với, chính sách tái định cư hiện hữu. Một chủ đề hiện suốt cả các ví dụ là sự tồn tại của các sáng kiến tái định được quản lý kém phát sinh ra ngò vực giữa người dân và chính quyền quản lý các chương trình tái định cư. Trong một số trường hợp, ngò vực đó được phát triển qua nhiều thế hệ, và chống lụt bão hiện đại và các chương trình phục hồi bờ biển đang đối mặt với các chính trị gây tranh cãi được sinh ra từ nhiều thập niên của những lời hứa bị phá vỡ, giao tiếp kém, và hành động phi pháp hoàn toàn bởi các công chức.

Phân Tích Nhân Khẩu Học của Các Quần Thể Dễ Bị Tái Định Cư ở Khu Vực Đông Nam Louisiana

Những thách thức về môi trường hiện nay của sinh sống trong khu vực ven biển của tiểu bang Louisiana tạo thành mối quan tâm quan trọng và trực tiếp của xã hội. Khi tỉ lệ và cường độ của các mối nguy hiểm thiên nhiên tiếp tục tăng cao, tình trạng di dân trở thành một phản ứng càng có thể xảy ra. Trong phần nghiên cứu này, chúng tôi đang tập trung vào hai trình điều khiển chính của di cư liên quan tới các điều kiện môi trường; những rủi ro về thể chất và các mối nguy hiểm và các chính sách ứng phó với những mối nguy hiểm. Phản ứng chính sách đã tập trung vào việc tìm cách để giảm thiểu rủi ro thông qua bảo vệ và phục hồi bờ biển và cho phép các cư dân sống với các cấp độ hiện tại của rủi ro thông qua các chính sách bảo hiểm lũ lụt được trợ cấp. Trong khi các yếu tố môi trường cho thấy rằng một số quần thể trải nghiệm một mức độ không cân xứng về rủi ro, đó là phản ứng của chính sách mà cuối cùng có thể xác định mức độ sự ổn định của dân số.

Di chuyển của cá nhân và tái định cư của các cộng đồng nói chung được xem bởi các nhà quy hoạch và các nhà hoạch định chính sách là phương sách cuối cùng. Như Nhà Chức Trách Bảo Vệ Bờ Biển và Phục Hồi của Tiểu Bang Louisiana (CPRA) ghi chú, chỉ một phần trăm nhỏ của các địa điểm dễ bị tổn thương sẽ phải xem xét việc mua lại tự nguyện hoặc di chuyển dân số, với hầu hết là có thể sử dụng nâng nhà cao độ và các phương pháp chống lũ để thay thế. Trung Tâm Quy Hoạch Xuất Sắc (CPEX), trong khi vẫn lưu ý rằng di dời được coi là một chiến lược cuối cùng, cân nhắc các chiến lược di chuyển của cộng đồng như là một chiến lược quy hoạch cần thiết cho cả vùng đồng bằng sông Mississippi và những bờ sông thấp hơn của Khu Vực Đông Nam Louisiana .

Hiệu quả xã hội và văn hóa của di cư ra khỏi khu vực đô thị hoá phát triển sẽ trình bày một bộ tác động khác nhau đáng kể so với những người do di cư ra khỏi các vùng nông thôn. Trong khi rất ít nghiên cứu đã được tiến hành di cư liên quan tới các điều kiện môi trường ra khỏi thành thị, rõ ràng có sự khác biệt đáng kể giữa sự di cư nội thị hoặc ngoại thị và di cư nông thôn đến đô thị truyền thống được coi trong những nghiên cứu về di cư liên quan tới các điều kiện môi trường. Các vấn đề cụ thể đối với di cư ra khỏi đô thị đã được nghiên cứu trong các bối cảnh khác, và có thể bao gồm các vấn đề như sau:

1. Nhà trống
2. Khu phố tàn lụi
3. Thay đổi nhân khẩu học như các cư dân mới chuyển vào các khu vực có nguy cơ cao
4. Giảm thuế hoặc tỷ lệ căn cứ liên quan đến chi phí của việc duy trì cơ sở hạ tầng.

Chính quyền địa phương, tiểu bang và liên bang xem xét thực hiện một chương trình chiến lược tái định cư ở ven biển Louisiana cần phải xem xét một số yếu tố khác nhau khi cố gắng để giảm thiểu bất kỳ tác động bất lợi của dân di cư, trong số đó là những tình trạng kinh tế xã hội và bản chất nhân khẩu học của các cộng đồng có nguy cơ cao. Chính quyền di dời nên nhạy cảm, ví dụ, những khác biệt về cấu trúc gia đình mà có thể mô tả một số cộng đồng dân tộc thiểu số cũng như các đặc điểm đô thị và nông thôn của các cộng đồng đang được đề cập.

Tổng Hợp Ba Phương Pháp Tiếp Cận: Một Cuộc Thảo Luận và Kết Luận

Lịch sử của tái định cư cộng đồng trên khắp Hoa Kỳ và trong Khu Vực Đông Nam Louisiana cho chúng ta thấy một loạt các khả năng nhưng ít thành công. Các cơ chế và kế hoạch để bảo vệ cộng đồng ven biển

dường như là không bền vững, công trái phù động, không thực tế, hoặc không đủ. Từ quan điểm của việc bảo tồn các cộng đồng này, đó là một tình huống không đứng vững để lại một số người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội của khu vực ở những nơi dễ bị tổn thương nhất về thể chất.

Các bài học được rút ra từ lịch sử của di dời và tái định cư trên cả nước và trong Khu Vực Đông Nam Louisiana là nó dễ dàng cho các dự án này không thành công. Mặc dù có một mảng rộng của quyền hạn chính phủ có thể thực hiện để di chuyển công dân Mỹ, họ thường bất đắc dĩ mới phải làm như vậy. Nếu một chương trình cần được thực hiện, nó cần sự ủng hộ về chính trị và tài chính bền vững để tiếp tục trong suốt thời gian của dự án. Hơn nữa, đối với một dự án tái định cư hoặc di dời được thành công từ quan điểm của những người bị chuyển, họ cần hỗ trợ các kế hoạch và được tham gia vào quá trình ra quyết định ngay từ đầu. Mỗi bên có một vai trò trong dự án tái định cư hoặc di dời, cần phải đầu tư và quan tâm vào thực hiện vai trò của họ.

Với các trường hợp ngoại lệ đáng chú ý trong một số cộng đồng tiếp xúc (và đặc biệt là trong số người Mỹ bản địa), nhiều chủ đất ven biển và các bên liên quan khác đều miễn cưỡng để tiến hành hoặc tham gia vào tiến trình chính trị và đối thoại mà có thể dường như di dời hoặc dịch chuyển của họ như là một kết luận bỏ qua, đặc biệt là dinh lú với quỹ bảo vệ lú của tiểu bang và liên bang. Điều cuối cùng các nhà hoạt động và lãnh đạo cộng đồng muốn làm là thừa nhận "thất bại" và bỏ mất nhà và đất đai đã có trong gia đình của họ qua các thế hệ. Điều cuối cùng nhà làm chính sách muốn làm là thúc đẩy một chương trình không được lòng của dân tái định cư mà có thể có cơ hội cao cho sự thất bại cho dù nó đã nhận được đủ vốn – đi ều này hầu như chắc chắn sẽ không xảy ra. Với lịch sử của những nỗ lực của chính phủ trong khu vực, như Đường Về Nhà, cộng đồng địa phương có sự ngờ vực sâu sắc về khả năng của các chương trình của chính phủ để xác định những gì là cần thiết để tiến hành tái định cư cộng đồng. Một lần nữa, sự lựa chọn dễ dàng nhất cho tất cả các bên liên quan là để không phải làm gì. Đây là mặc định. Đó là sự tán xạ vô tổ chức của người dân ra khỏi các cộng đồng ven biển đến ai biết ở đâu.

Vậy, vấn đề này để các cộng đồng này tại đâu? Đi về phía trước, các bên liên quan cần phải được tham gia trong việc cập nhật Quy Hoạch Tổng Thể Ven Biển Năm 2012 của bang Louisiana để bảo đảm rằng những nỗ lực phi cấu trúc vẫn còn trong kế hoạch và được cấu trúc và tài trợ đầy đủ để phục vụ cho những người cần nó nhất. Các bên liên quan cần phải được tham gia vào việc quyết định tương lai của NFIP: Nó sẽ tiếp tục? Nó sẽ bị làm hòa tan? Nó sẽ có giá cả phải chăng? Nó sẽ bao gồm ai? Điều gì sẽ được xem xét khi xác định bản đồ lú lụt? Những câu hỏi này không thể trả lời được mà không tham gia các bên liên quan từ các cộng đồng ven biển.

Hoàn Toàn Khả Thi với Hỗ Trợ của:

Viện này chân thành cảm ơn sự hỗ trợ của Viện Nước của Vịnh, Trung Tâm Khả Năng Phục Hồi Stockholm, Trung Tâm Nghiên Cứu Môi Trường Sinh Học Tulane/Xavier, và hỗ trợ tài chính của tổ chức Oxfam Mỹ đã giúp đỡ rất nhiều trong việc chuẩn bị báo cáo này và bản tóm sơ lược. Bản báo cáo không ngôn cho Oxfam Mỹ, và trách nhiệm báo cáo và nội dung của nó vẫn là độc quyền của Viện Luật Tài Nguyên Nước và Chính Sách Tulane và các tác giả.