



Giảm mâu thuẫn trong quản lý tài nguyên thông qua mô hình đồng quản lý

Bài học kinh nghiệm từ Vườn Quốc gia Tràm Chim, Việt Nam

Lại Tùng Quân và Suriya Vij

Thông điệp chính:

Nhằm giảm mâu thuẫn và quản lý có hiệu quả các khu rừng đặc dụng, cơ quan quản lý rừng cần công nhận vai trò của người dân địa phương trong việc tiếp cận tài nguyên rừng cho mục tiêu xóa đói giảm nghèo và khuyến khích sự tham gia của họ trong việc soạn thảo và thực hiện các kế hoạch quản lý.

Giới thiệu

Các nhà bảo tồn khắp toàn cầu đang thay đổi từ triết lý khu bảo tồn nghiêm ngặt sang công nhận cộng đồng sống phụ thuộc vào tài nguyên rừng xung quanh các khu bảo tồn là một phần của hệ sinh thái (McElwee 2010). Việc tách biệt giữa bảo tồn và sử dụng tài nguyên không còn được coi là phù hợp, đặc biệt tại những đất nước có mật độ dân số cao như Việt Nam.

Tại Việt Nam, việc quản lý các khu bảo tồn tập trung vào ngăn chặn việc khai thác tài nguyên rừng trái phép. Luật pháp Việt Nam không cho phép khai thác bất kỳ loại tài nguyên nào (tài nguyên sống) từ các khu rừng đặc dụng – bất kể hình thức khai thác đó có tác động tới bảo tồn hay không. Dẫu vậy, vẫn có hàng triệu người hiện sống xung quanh 2,3 triệu ha rừng đặc dụng phụ thuộc vào khai thác tài nguyên rừng để tạo thu nhập. Cộng đồng địa phương chịu thiệt thòi khi thành lập các khu vực rừng đặc dụng do không còn được tiếp cận hợp pháp với nguồn tài nguyên rừng như trước kia và điều này gây căng thẳng và xung đột với chính quyền.

Chúng tôi cho rằng một số hoạt động khai thác tài nguyên trong các khu rừng đặc dụng có thể được thực hiện, tuy nhiên nó phải được giám sát chặt chẽ và có sự tham gia của người dân địa phương. Dự án Bảo tồn đất ngập nước có sự tham gia của cộng đồng đã được thử nghiệm tại Vườn Quốc gia Tràm Chim (VQGTC), thuộc vùng Đồng Tháp Mười (ĐTM), Việt Nam. Dự án đã thực hiện tham vấn rộng rãi với cộng đồng địa phương về sử dụng bền vững, có kiểm soát một số tài nguyên trong một số khu vực quy định thuộc VQGTC. Việc công nhận vai trò của người dân trong tiếp cận với nguồn tài nguyên rừng nhằm mục tiêu xóa đói giảm nghèo và tạo điều kiện cho họ tham gia thảo luận, góp ý kiến cho các hoạt động quản lý tại khu vực thử nghiệm đã giúp giảm căng thẳng giữa người dân địa phương và Ban quản lý Vườn và giúp việc quản lý Vườn được hiệu quả hơn.



Những xung đột trong quản lý tài nguyên tại VQGTC trong quá khứ

Tràm Chim được công nhận là Vườn Quốc gia năm 1998, thuộc hệ thống các khu rừng đặc dụng theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, nhưng đồng thời cũng được coi là khu bảo tồn đất ngập nước điển hình thuộc cấp quản lý của Bộ Tài nguyên và Môi trường, theo quy định tại Quyết định số 109/2003/CP về bảo tồn và phát triển bền vững các vùng đất ngập nước. Nhiệm vụ của VQGTC là bảo tồn đa dạng sinh học vùng đất ngập nước điển hình của vùng ĐTM. Tràm Chim là nơi sinh sống và kiếm ăn của khoảng 200 loài chim, trong đó 16 loài có ý nghĩa bảo tồn toàn cầu. Loài đặc biệt quý hiếm là Sếu Đầu Đỏ (*Grus antigone sharpie*), thường xuyên tới đây kiếm ăn, sinh sống trong mùa khô.

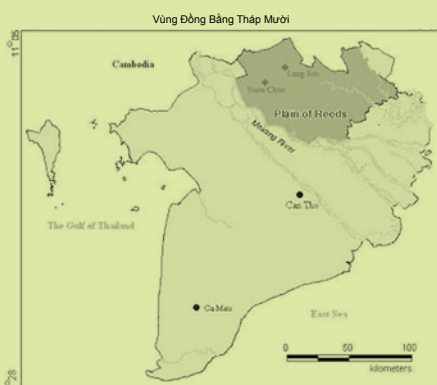
Về mặt pháp lý, Ban quản lý Vườn phụ trách các hoạt động quản lý hàng ngày tại Vườn, dưới sự giám sát của Ủy ban Nhân dân tỉnh, và có sự phối hợp với UBND huyện. Ban quản lý Vườn cũng chịu trách nhiệm trước Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và các cơ quan Chính phủ có liên quan. Hình thức tổ chức này mang tính tập trung, không hiệu quả và không tạo cơ chế cho người dân tham gia – những bên liên quan chính - trong việc quản lý của Vườn.

Người dân địa phương gọi VQG là “Rừng Cấm” và không cảm thấy họ có liên quan gì trong việc bảo tồn. Nghiên cứu của Vũ Thị Nhung (2004) cho thấy khoảng 90% hộ gia đình xung quanh Vườn không hiểu được mục đích thành lập Vườn, và 94% cho biết họ không thấy Vườn mang lại bất kỳ lợi ích nào cho cuộc sống của họ. Việc không mang lại lợi ích gì cho cộng đồng đã tạo nên thách thức khi khuyến khích họ tham gia vào công tác bảo tồn. Nếu thành công, việc tham gia này sẽ là một cách để xây dựng nhận thức của cộng đồng địa phương về tinh thần làm chủ Vườn và các tài nguyên tại đây.

Theo thống kê năm 2008, 60% dân số xung quanh VQGTC là nghèo, và 3.374 hộ nghèo đang sống ở các ấp giáp ranh với VQGTC (VQGTC 2010). Đối với hầu hết người sử dụng tài nguyên tại đây, thu nhập từ sản phẩm rừng (chủ yếu là cá và rau) chỉ là thu nhập phụ trong những lúc cần thiết, hơn là một nguồn thu nhập ổn định.

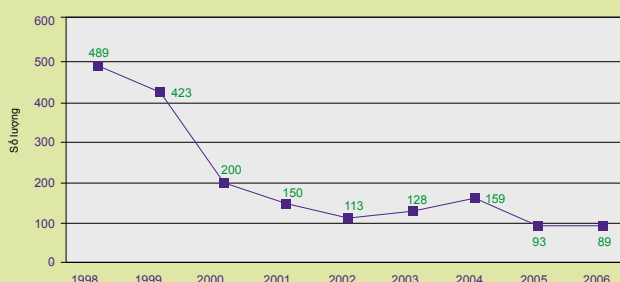
Cách tiếp cận không có sự tham gia trong quản lý VQG đã không thành công tại Tràm Chim để bảo vệ rừng, đa dạng sinh học và ngăn chặn các hình thức sử dụng tài nguyên bất hợp pháp và không bền vững (VQGTC 2010a). Điều này đã dẫn đến sự suy giảm nhanh chóng của các nguồn tài nguyên (Biểu đồ 2) do áp lực từ cộng đồng xung quanh, trong đó khoảng 95% các vụ hỏa hoạn do con người gây ra do sơ ý trong việc khai thác tận thu tài nguyên rừng và do phá hoại (Nguyễn & Wyatt 2006). Ngoài ra cũng ít có sự phối hợp trong các chương trình phát triển kinh tế xã hội để giảm các áp lực này lên tài nguyên rừng (Vũ 2004).

Để giải quyết những vấn đề nêu trên, dự án bảo tồn đất ngập nước có sự tham gia của cộng đồng phục vụ xóa đói giảm nghèo, bảo tồn đất ngập nước, quản trị tốt tài nguyên thiên nhiên và tránh mâu thuẫn cộng đồng đã được thực hiện. Dự án này được sự hỗ trợ từ tiểu dự án của CARE thuộc Chương trình Bảo tồn đa dạng sinh học các vùng đất ngập nước Mekong (2006) và dự án WWF-Coca Cola (2008 - 2010).



Sơ đồ 1: Vị trí VQGTC

Biểu đồ 1: Suy giảm số lượng Sếu đầu đỏ về VQGTC từ 1998 tới 2006 Nguồn: Ghi chép hàng năm của VQGTC





Đồng quản lý tránh mâu thuẫn và cải thiện công tác bảo tồn

Từ năm 2008, dự án thí điểm đồng quản lý tại VQGTC khuyến khích những người tham gia xây dựng Kế hoạch quản lý sử dụng tài nguyên thiên nhiên theo hướng dẫn của Ban quản lý VQG, và vận dụng linh hoạt kiến thức bản địa. Sau đó kế hoạch quản lý sử dụng tài nguyên thiên nhiên được đưa ra một hội đồng (gồm ban quản lý VQG, chính quyền địa phương và đại diện cộng đồng) để thảo luận, góp ý nhằm đảm bảo tính dân chủ của công việc và tính bền vững về môi trường. Địa điểm khai thác, phương pháp đánh bắt thủy sản, thời gian đánh bắt và sản lượng được xác định tại cuộc họp này. Mặc dù ban quản lý VQG là cơ quan quyết định cuối cùng phê duyệt kế hoạch, nhưng ít ra kế hoạch đó cũng được thảo luận để đảm bảo người sử dụng tài nguyên tại địa phương được hưởng lợi đáng kể từ sự tham gia của họ. Thông qua quá trình này, nhận thức của những người tham gia về lợi ích của việc bảo tồn được nâng lên, cũng như hạn ngạch khai thác và các tác động của mùa vụ khai thác.

Việc tiếp cận hợp pháp tài nguyên thiên nhiên trong VQGTC đã tạo một nguồn thu nhập thiết yếu đối với người nghèo và là một cách thức chống lại tình trạng bần cùng hóa khi không có các nguồn thu nhập khác, chẳng hạn trong mùa lũ không thể canh tác nông nghiệp. Trong năm 2009, sau hai năm thử nghiệm đồng quản lý tại VQGTC, hộ tham gia nhận được từ 30.000 đến 50.000 đồng cho một ngày đánh cá (VQGTC 2010). Mỗi hộ tham gia thu nhập thêm được khoảng 1,3 triệu đồng/tháng (Lại, 2011). Sự thành công của mô hình đã khuyến khích Ban quản lý VQG mở rộng khu vực thử nghiệm đồng quản lý từ 720 ha lên 900 ha vào năm 2010. Một cuộc khảo sát thực hiện trong tháng bảy 2010 cho thấy 63% trong số 120 người được phỏng vấn, kể cả những người không tham gia dự án, đều ủng hộ việc thí điểm mô hình này nhằm giảm nghèo và kiểm soát áp lực lên tài nguyên rừng.

Bảng 1: Tài nguyên khai thác trong khu vực thử nghiệm đồng quản lý (VQGTC 2010)

Ước tính số lượng tài nguyên thu được bình quân/người/ngày	Tổng năm 2009	
Thủy sản	2.1 kg	12,526 kg
Cỏ	260 m ²	150,600 m ²
Bông súng, rau	9.1 kg	6,209 kg
Óc	56.2 kg	18,587 kg
Củ	1.4 thước	2,155 thước

Nguồn: TCNP (2010a).

Chavalit (2006) ước tính tổng sản lượng thủy sản trong VQGTC khoảng 2.500 tấn/năm. Sản lượng khai thác thủy sản bền vững từ các hệ sinh thái tại đây khoảng 50 tấn/năm. Sản lượng khai thác hiện nay khoảng 12,5 tấn cá/năm (Bảng 1), do đó VQG có tiềm năng mở rộng mô hình nhằm tạo thu nhập thêm cho nhiều hộ gia đình nghèo. Tuy nhiên, sản lượng thủy sản này cần được đánh giá và định mức điều chỉnh khai thác cho phù hợp với điều kiện môi trường hàng năm. Năm 2010, mực nước trong mùa lũ đặc biệt thấp, một phần do các đập ở thượng nguồn, khiến sản lượng thủy sản thấp. Người dân địa phương có thể theo dõi biến động sản lượng thủy sản hàng năm như là một hoạt động trong công tác quản lý tại VQG.

Đồng quản lý đã thúc đẩy nâng cao nhận thức cho người dân địa phương về giá trị đa dạng sinh học và tài nguyên thiên nhiên trong VQG, tạo sự đối thoại giữa Ban quản lý và người dân, từ đó làm giảm mâu thuẫn thông qua cải thiện các mối quan hệ giữa các bên liên quan. Kể từ khi thực hiện, số vụ cháy rừng đã giảm, do giảm xung đột với người dân địa phương và giảm được một số vật liệu có thể gây cháy do hoạt động sử dụng củi, cỏ mang lại (TCNP 2010). Theo Ban quản lý VQG, số vụ đánh bắt thủy sản bằng xung điện đã giảm đáng kể.

Việc cho phép khai thác một số tài nguyên có chọn lọc trong VQGTC chỉ đơn giản là chỉnh đốn những gì đã xảy ra trong việc khai thác tài nguyên, đưa nó vào hoạt động có kiểm soát và minh bạch hơn. Điều này cho phép người dân địa phương và các cơ quan làm việc cùng nhau hướng tới mục tiêu bảo tồn, tạo sự đồng thuận trong việc tuân thủ các quy định quản lý mà người dân đã tham gia xây dựng, và làm giảm gánh nặng cho chính quyền địa phương và VQG.

Sự liên kết giữa vấn đề dân chủ tại cơ sở và quản lý tài nguyên thiên nhiên

Cần thiết phải có một cách tiếp cận mới trong quản lý để giải quyết các vấn đề xã hội phức tạp trong VQG và các khu vực xung quanh, để bảo vệ tài nguyên đa dạng sinh học có hiệu quả, ngăn chặn sử dụng tài nguyên bất hợp pháp và không bền vững trong VQGTC. Hiện nay, việc quản lý VQGTC trong khu vực thử nghiệm đã có sự tham gia của người dân địa phương và nhu cầu sử dụng tài nguyên cho gia đình và xóa đói giảm nghèo của người dân đã được công nhận.

Ví dụ điển hình tại VQGTC cho thấy vai trò của người dân địa phương tham gia trong quản lý các khu bảo tồn cần phải được công nhận trong khuôn khổ chính sách của Việt Nam, đặc biệt cần thiết phải cho phép một số hoạt động sử dụng tài nguyên bền vững tại đây. Quyết định 178/2001/QĐ-TTg và Nghị định 117/2010/ND-CP là những quyết định quan trọng theo hướng này, nhưng cần phải có những quy định cụ thể hơn, đặc biệt khi cơ chế chia sẻ lợi ích được thí điểm và nhân rộng. Các yêu cầu và việc thực hiện có thể khác nhau tại mỗi VQG tùy theo điều kiện sinh thái, tài nguyên của mỗi Vườn, nhưng các bài học kinh nghiệm rút ra tại VQGTC có thể được áp dụng tại các VQG khác.

Chính phủ nên xem xét sửa đổi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Luật Đa dạng sinh học, quy định cấm các hoạt động khai thác tài nguyên rừng trong các khu rừng đặc dụng. Tuy nhiên, một số hoạt động này có thể được cho phép theo một kế hoạch quản lý tài nguyên được Ban quản lý rừng đặc dụng chấp thuận cho thực hiện tại một khu vực cụ thể. Điều này cũng sẽ thúc đẩy cộng đồng địa phương bảo tồn kiến thức và kỹ năng bản địa của họ và chia sẻ những thông tin này với Ban quản lý VQG trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên.

Từ những bài học kinh nghiệm về đồng quản lý tại VQGTC dẫn tới những đề xuất sau đây:

- Luật Bảo vệ và Phát triển rừng và luật đa dạng sinh học nên đề cập tới các quy định pháp lý cho phép người dân địa phương tham gia trong quá trình ra quyết định tại khu rừng đặc dụng tại địa phương họ. Điều này sẽ hỗ trợ các chính sách thực hành dân chủ, tạo mối liên kết giữa chính sách dân chủ cơ sở và bảo tồn trong luật pháp Việt Nam.
- Luật Bảo vệ và Phát triển rừng và Luật Đa dạng sinh học nên cho phép một số hoạt động sử dụng tài nguyên bền vững theo một kế hoạch quản lý tài nguyên được cấp có thẩm quyền phê duyệt.
- Việc thực hiện Nghị định 117/2010 cần hỗ trợ phát triển cơ chế chia sẻ lợi ích của địa phương cụ thể cho phép người dân địa phương sử dụng các sản phẩm lâm nghiệp thiết yếu cho gia đình và tạo điều kiện cho họ tham gia trong các hoạt động quản lý.
- Chính sách dân chủ cơ sở (Quyết định số 29/1998/N-CP và Pháp lệnh 34/2007/PL-UBTVQH11) cho phép người dân địa phương thực hiện quyền được thông tin, tham vấn ý kiến, và tham gia trong quá trình ra quyết định có thể được mở rộng, bao gồm cả trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên.

Tài liệu tham khảo chính

- Lại, Tùng Quân. 2011. Đánh giá sản lượng thủy sản trong khu vực thử nghiệm đồng quản lý tại VQG Tràm Chim.
- McElwee, P.D. 2010. Resource Use Among Rural Agricultural Households Near Protected Areas in Vietnam: The Social Costs of Conservation and Implications for Enforcement. *Environmental Management*. 45: 113-131.
- Nguyễn, Xuân Vinh. & Wyatt, Andrew. 2006. Situation analysis: Plain of Reeds, Vietnam'. *Mekong Wetlands Biodiversity Conservation and Sustainable Use Programme*.
- VQG Tràm Chim. 2010. Báo cáo tổng kết thực hiện mô hình đồng quản lý năm 2009.
- VQG Tràm Chim. 2010a. Khảo sát đánh giá nhận thức của người dân địa phương về bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và công tác quản lý tại VQG Tràm Chim
- Vũ, Thị Nhung. 2004. VQG Tràm Chim: Thực trạng quản lý và các giải pháp hợp lý nhằm phát triển bền vững. Luận văn Thạc sỹ, Đại học Khoa học xã hội và nhân văn Tp HCM.



RECOFTC
PO Box 1111, Kasetsart Post Office
Bangkok 10903, Thailand
Tel: +66 (0)2 940 5700
Fax: +66 (0)2 561 4880
Email: info@recoftc.org
Website: www.recoftc.org



Tuyên bố miễn nhiệm: bản tin này được ấn hành trong khuôn khổ của dự án nghiên cứu “Đổi mới về quyền đối với rừng” do Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC), và Viện Phát triển Quốc tế (DEV) thuộc Trường Đại học Đông Anglia (UEA) thực hiện, với sự tài trợ của Hội đồng Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Anh (ESRC). Nội dung tài liệu này thuộc trách nhiệm của các tác giả và trong bất kể hoàn cảnh nào không phản ánh quan điểm và vị thế của ESRC, RECOFTC, DEV hay các cơ quan nơi tác giả đang làm việc.