

# KINH NGHIỆM GIẢI QUYẾT XUNG ĐỘT VÙNG ĐỆM KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ VIỆT NAM

Ths. Nguyễn Bá Long<sup>1</sup>

## Đặt vấn đề

Các khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN) có vai trò quan trọng trong chiến lược bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên nhằm đảm bảo đa dạng sinh học và năng suất sinh học ổn định cho mục tiêu phát triển bền vững. Chính vì vậy, nhiều KBTTN được thành lập. Tuy nhiên, thách thức lớn nhất đối với chiến lược này, đó là sức ép nặng nề từ các cộng đồng dân cư vùng đệm do khai thác kiệt quệ gây suy thoái tài nguyên KBTTN, và là nguyên nhân xung đột giữa các thành phần tham gia.

Ở Việt Nam, cơ sở lý thuyết về xung đột mới được hình thành, những nghiên cứu trường hợp mang tính hệ thống về xung đột trong quản lý vùng đệm các KBTTN còn ít, và tản mạn. Thông qua tổng luận một số xung đột và các cách giải quyết xung đột trong quản lý tài nguyên ở vùng đệm KBTTN của một số quốc gia trên thế giới (Ấn Độ, Uganda, Canada, Philippines, Indonesia, Trung Quốc) và Việt Nam...nhằm xác định được một số dạng xung đột chủ yếu, các cách giải quyết xung đột của các quốc gia. Từ đó, đề xuất một số hướng nghiên cứu và cách giải quyết xung đột trong quản lý vùng đệm các KBTTN ở Việt Nam.

## Khái niệm về xung đột trong quản lý vùng đệm KBTTN

Trước tiên, ta tìm hiểu khái niệm về vùng đệm. Theo IUCN (1999) [2] "Vùng đệm là những vùng được xác định ranh giới rõ ràng, có hoặc không có rừng, nằm ngoài ranh giới của KBTTN và được quản lý để nâng cao việc bảo tồn của KBTTN và chính vùng đệm, đồng thời mang lại lợi ích cho nhân dân sống quanh KBTTN.

Theo Chandraskharan (1997) [4], xung đột tài nguyên là xung đột về quyền lợi giữa các nhóm xã hội khác nhau trong việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên, nhóm này muốn tước đoạt lợi thế của nhóm khác. Vì vậy, có thể hiểu: *xung đột trong quản lý và sử dụng tài nguyên ở vùng đệm KBTTN là quá trình hình thành và phát triển các mâu thuẫn giữa các nhóm xã hội khác nhau, về quyền lực, lợi ích, mục tiêu, quan điểm, nhận thức...trong quá trình quản lý và sử dụng tài nguyên KBTTN*. Qua định nghĩa trên thì xung đột không chỉ đơn giản là đấu tranh, có vũ trang và dùng vũ lực, đó là xung đột giữa các bên hưởng lợi và bên chịu rủi ro ở mức độ khác nhau, được biểu hiện ở nhiều khía cạnh của cuộc sống, sinh hoạt và sản xuất có liên quan đến tài nguyên thiên nhiên.

**Kinh nghiệm giải quyết xung đột trong quản lý vùng đệm các KBTTN trên thế giới và Việt Nam;**

**- Ở Uganda, theo tác giả Blomley (2003) [3]**

---

<sup>1</sup> Bộ môn Quản lý đất đai - Khoa Quản trị kinh doanh

+ Nguyên nhân xung đột: Sự bảo tồn tài nguyên rừng cho các công viên quốc gia đã hạn chế cơ hội của địa phương trong sử dụng tài nguyên rừng;

+ Vấn đề mấu chốt: Tổ chức NGOs (tổ chức phi chính phủ) đã tạo thuận lợi cho quá trình thương lượng giữa các bên liên quan làm giảm nhẹ bớt xung đột, và chính thức lập lại quyền sử dụng tài nguyên cho cộng đồng;

+ Quá trình quản lý xung đột: Đánh giá được vấn đề nhạy cảm, áp dụng nghiên cứu có sự tham gia, tạo điều kiện thuận lợi cho các bên, tổ chức gặp gỡ, thương lượng, sử dụng đa dạng chương trình tài nguyên, giám sát sự tham gia. Kinh nghiệm và bài học rút ra là, ban đầu tập trung vào vấn đề bồi thường thay thế tài nguyên và giáo dục môi trường, phát triển quản lý đồng tác và đồng ý chia sẻ lợi ích giữa KBTTN với cộng đồng, xây dựng năng lực cộng đồng và thể chế chính quyền địa phương, quan tâm đến sinh kế của người dân địa phương.

**- Ở Philippines, theo Pilien & Walpole (2003) [3]**

+ Nguyên nhân xung đột: Xung đột phát sinh từ sự cạnh tranh khốc liệt giữa những người sử dụng các loại tài nguyên và sự tuyên bố của nhà chức trách khu vực "Malampaya Sound" trở thành vùng đệm;

+ Vấn đề mấu chốt: Quản lý xung đột yêu cầu sự tham gia của địa phương trong quá trình cộng tác gồm đối thoại, bàn bạc, lập mạng lưới, quy hoạch, kỹ thuật (xây dựng bản đồ cộng đồng);

+ Quá trình quản lý xung đột: Nhà chức trách, địa phương, cộng đồng cùng bàn bạc, thương lượng, xây dựng bản đồ cộng đồng, hội thảo quy hoạch, chiến lược, xác định nhiệm vụ bắt buộc cho các bên, cam kết giữa các cộng đồng với nhà chức trách.

**- Ở Indonesia, theo tác giả Moeliono & Fisher (2003) [3]**

+ Nguyên nhân xung đột: Nhà nước ép buộc người dân vùng cao tái định cư nhằm quy hoạch và mở rộng diện tích rừng bảo vệ và khu bảo tồn;

+ Vấn đề mấu chốt: Phải có chính quyền địa phương, quốc gia và các tổ chức phát triển quốc tế trong thành phần tham gia, quản lý xung đột có sự đồng tác dựa trên sự nghiên cứu hành động có sự tham gia, quá trình hoà giải, hội nghị cộng đồng địa phương để tham gia hiệu quả hơn trong xác định vấn đề và lập trường cốt yếu trong đàm phán thương lượng;

+ Quá trình quản lý xung đột: Sự ép buộc của Nhà nước đối với cộng đồng, áp dụng nghiên cứu hành động có sự tham gia, tổ chức đối thoại chung, hội thảo, hội nghị trung gian; tiến hành hoà giải, dàn xếp của nhà lãnh đạo; tiếp theo là thương lượng và hội nghị kế hoạch.

**- Ở Canada, theo tác giả Parai & Esakin (2003) [3]**

+ Nguyên nhân xung đột: Nhóm người bản xứ và nhà bảo tồn phản đối việc chính quyền Bang phê chuẩn cho tập đoàn đa quốc gia khai thác gỗ;

+ Vấn đề mấu chốt: Sự tham gia tích cực và có cân nhắc kỹ thành phần tham gia trong quy hoạch sử dụng đất và ra quyết định tài nguyên giúp giải quyết xung đột. Sự đổi mới chính sách và thể chế để cho phép chia sẻ quyền lực công bằng hơn, giúp sự cộng tác giữa các bên liên quan được thuận lợi;

+ Quá trình quản lý xung đột: Bên phản đối phải theo chủ nghĩa tích cực, sự ép buộc chính quyền, tham khảo ý kiến, tiến hành kiện chính quyền Bang. Nhân viên thanh tra, ban hội thẩm, cố vấn cam kết trung gian, xây dựng mối liên kết, thương lượng và đồng ý đồng quản lý các dự án chung.

**- Ở Trung Quốc, theo tác giả Grinspoon (2003) [3]**

+ Nguyên nhân xung đột: Khi thi hành phân quyền, những người lãnh đạo địa phương đã tự ý bán quyền sử dụng rừng cộng đồng mà không cho cộng đồng biết việc giao dịch buôn bán;

+ Vấn đề mấu chốt: Các thành viên trong cộng đồng đã tìm nhiều biện pháp khác nhau, nhưng cuối cùng phải nhờ vào mối quan hệ cá nhân giữa những người có quyền lực, có thẩm quyền can thiệp giải quyết;

+ Quá trình quản lý xung đột: Yêu cầu, kiến nghị người có quyền lực, có thẩm quyền; cộng đồng đe dọa kiện tụng cán bộ lãnh đạo địa phương, sự điều tra của cảnh sát, chiến lược sử dụng mối quan hệ cá nhân để đến được những người có quyền lực và thẩm quyền.

**Một số nguyên nhân và cách giải quyết khác nhằm giảm thiểu xung đột và phát triển vùng đệm KBTTN**

**- Ở Ấn Độ [5]**

Sau khi thực hiện "đồng quản lý tài nguyên rừng" (JFM) giữa ngành lâm nghiệp và người dân địa phương, giữa cộng đồng địa phương và ban quản lý rừng, nhóm chủ chốt, có sự khác nhau giữa nhu cầu với triển vọng/viễn cảnh (khả năng phục hồi rừng) đã xuất hiện các xung đột như: Xung đột với thể chế cộng đồng vì sự đại diện không thoả đáng, chia sẻ không công bằng về chi phí, lợi ích từ bảo vệ rừng và bị thiệt thòi của nhóm như phụ nữ và những người lao động không có ruộng đất; Xung đột thành phần tham gia ở cấp độ địa phương: Sự chông chéo truyền thống và quyền sử dụng theo luật pháp; Ngăn chặn những người tham gia quan trọng hưởng lợi như người du cư chăn nuôi gia súc từ JFM; Thiếu sự rõ ràng về vai trò của cán bộ quản lý rừng; Khả năng và quyền hạn của Ban quản lý bảo vệ rừng rất hạn chế; Thiếu thông tin giữa các thành phần tham gia; Xung đột giữa lĩnh vực lâm nghiệp: Sự thiếu hụt giữa đào tạo mang tính định hướng với thực tế sản xuất; xung đột giữa chính sách và những thủ tục; Mối liên kết giữa JFM với dự án hỗ trợ bên ngoài; Vấn đề sinh thái và cấu trúc tổ chức thiếu năng lực; Xung đột giữa quan điểm muốn chia sẻ quyết định quản lý với cộng đồng, với nâng cao quyền hạn của Ban quản lý rừng để tạo ra lợi nhuận từ sản phẩm gỗ và có thể chế ngự sự thay đổi quan niệm, thái độ, và gồm cả nhu cầu của cộng đồng.

**- Ở Vênêzuêla** (Vườn quốc gia bán đảo Paria) [1]: Ủy ban quốc gia của Vênêzuêla đã đề xuất các chương trình phát triển cộng đồng, như hoạt động phát triển, giáo dục và nghiên cứu cho người lớn và trẻ em; đưa vào ứng dụng các phương pháp canh tác lâu bền cho cộng đồng địa phương; triển khai các hoạt động làm ăn, sinh sống mới để tạo thu nhập cho người dân như vườn nhà, nuôi ong, du lịch sinh thái; tiến hành nghiên cứu khoa học tại VQG;

**- Ở Niger** (Khu dự trữ thiên nhiên Air - Tenere) [1], diện tích 77.000ha, giải pháp được đưa ra là: Tăng cường các dịch vụ xã hội; tạo việc làm mới; cho phép sử dụng có hạn chế, có kiểm soát một khoảng đồng cỏ nhất định, nguồn nước mùa khô; trích một phần thu nhập từ khu bảo vệ chuyển cho cộng đồng nhân dân địa

phương (xây dựng trường học, bệnh viện...) giúp đỡ về chuyên môn và trang bị cho nhân dân thực hiện các đề án địa phương.

- **Ở Nepal** (khu bảo tồn Annapurna) [1]: Từ năm 1986 nước này tiến hành dự án bảo tồn nhằm đáp ứng yêu cầu về phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường; chú trọng sự tham gia của nhân địa phương (50%); tập trung chủ yếu vào người dân địa phương như là những người hưởng thụ dự án; thu hút nhân dân vào các khâu trong quá trình dự án, từ việc lập quy hoạch, kế hoạch đến các quyết định và quá trình triển khai thực hiện, áp dụng nguyên tắc bền vững: bền vững về tài chính của dự án và bền vững về khai thác tài nguyên; xúc tác để thu hút những nguồn lực từ ngoài khu vực bảo vệ; lập Ủy ban Bảo tồn và phát triển do nhân dân chủ trì, dưới đó có các tiểu ban như quản lí rừng, trung tâm sức khoẻ, quy định các điều lệ và chỉ tiêu...

- **Ở Việt Nam** [1]

+ Nguyên nhân xung đột: Xây dựng các KBTTN đã ngăn chặn quyền tiếp cận tài nguyên của cộng đồng vùng đệm và vùng lõi KBTTN nhưng không đảm bảo sinh kế (nguồn thu nhập) bền vững thay thế sinh kế từ rừng (khai thác gỗ, lâm sản ngoài gỗ). Đời sống dân vùng đệm khó khăn, phương thức canh tác lạc hậu, gây thoái hoá đất dốc.. Thiếu sự phối hợp với chính quyền và sự chỉ đạo thống nhất trong quản lý vùng đệm hay ngăn chặn hoạt động xâm phạm KBTTN từ dân vùng đệm và cả dân ngoài vùng đệm. Quy hoạch không rõ ràng và chính sách phát triển chưa cụ thể đối với vùng đệm và KBTTN; ranh giới vùng đệm khó xác định.

+ Cách giải quyết: Phát triển kinh tế, xã hội vùng đệm để giảm sức ép vào KBTTN; khuyến khích các cộng đồng tham gia vào công tác quy hoạch và quản lí các hoạt động bảo tồn; giao khoán bảo vệ rừng cho người dân vùng đệm nhằm nâng cao ý thức bảo vệ rừng và tạo nguồn thu nhập ổn định cho người dân; xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm và quyền lực của các nhóm khác nhau; sử dụng bền vững đất và quản lí sử dụng hợp lí lâm sản ngoài gỗ; Quản lí các đối tượng khai thác bất hợp pháp và di dân tự do; Thực thi pháp luật nghiêm khắc để ngăn chặn sự xâm lấn vào KBTTN; Tuyên truyền giáo dục nâng cao nhận thức của cộng đồng về vai trò và lợi ích của KBTTN đối với chính họ; phát triển hoạt động du lịch sinh thái có sự tham gia của người dân nhằm bảo tồn đa dạng sinh học vừa nâng cao đời sống người dân địa phương; thay đổi thể chế quản lí vùng đệm: lồng ghép các mục tiêu bảo tồn vào quy hoạch phát triển vùng đệm.

## **Thay lời kết**

- Xung đột vùng đệm KBTTN vô cùng đa dạng, nó thường phát sinh giữa cộng đồng vùng đệm, cộng đồng nội vi KBTTN với KBTTN và các cơ quan chức năng, có thẩm quyền. Nguyên nhân thường do việc xây dựng các KBTTN đã làm mất đi lợi ích và cơ hội tiếp cận tài nguyên của cộng đồng vùng đệm; không quan tâm đến vai trò, lợi ích, sự tham gia hay tạo sinh kế thay thế cho cộng đồng vùng đệm và đặc biệt các cộng đồng tái định cư. Nhận thức các bên về vai trò, lợi ích của KBTTN không giống nhau. Nói tóm lại, thể chế quản lí vùng đệm chưa phù hợp;

- Vấn đề mấu chốt để giải quyết xung đột là áp dụng tiếp cận hành động có sự tham gia của cộng đồng, chính quyền địa phương; tổ chức cho các bên tham gia gặp gỡ, trao đổi, hoà giải, đàm phán, thương lượng và chia sẻ về lợi ích, phân quyền quản lí tài nguyên, xây dựng mối quan hệ đồng tác, quy hoạch và

xác định rõ ranh giới, xác định các nhiệm vụ bắt buộc, cam kết giữa các bên. Hoặc có thể lợi dụng các quan hệ xã hội để tiếp cận với người có quyền lực, có thẩm quyền can thiệp.

- Một số hướng nghiên cứu cần thiết trong quản lý vùng đệm KBTTN ở Việt Nam, như sự nghiên cứu phân quyền quản lý tài nguyên, nghiên cứu xung đột vùng đệm ở KBTTN toàn Việt Nam, mô hình kinh tế, sinh thái phát triển vùng đệm; đánh giá chi phí lợi ích cho công tác bảo tồn ở VQG, KBT; Nghiên cứu cơ chế phối hợp giữa các thành phần tham gia trong quản lý vùng đệm KBTTN;

- Bộ NN và PTNT, chính quyền địa phương các cấp xây dựng cơ chế quản lý vùng đệm, và vận dụng những kinh nghiệm giải quyết xung đột ở vùng đệm của các quốc gia trên thế giới vào Việt Nam.

## **TÀI LIỆU THAM KHẢO**

### **Tiếng Việt**

1. Chương trình nghiên cứu VNRP, Đại học Vinh, Dự án ALA/VIE?94/24, *Kỷ yếu hội thảo quốc tế vùng đệm các khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam*, NXB NN, Hà Nội, 2002.
2. Gilmour và Nguyễn Văn Sản (1999), *Quản lý vùng đệm ở Việt Nam*, Hà Nội, 1999.

### **Tiếng Anh**

3. A. Peter Castro and Erik Nielsen (2003), *Natural resource conflict management case studies: and analysis of power, participation and protected areas*, Rome, 2003.
4. Chandraskharan, D (1997), *Proceedings: Electronic Conference on addressing natural resources conflicts through community forestry*, January - May 1996. FAO, Rome 1997.
5. Indira Gandhi Institute of development research, *Sustainable Land and Forest Regeneration Environmental Governance*, Indira, 2000.