



**NGƯỜI BẢN ĐỊA VÀ ĐỒNG QUẢN LÝ:
NHỮNG GỢI Ý CHO QUẢN LÝ XUNG ĐỘT***
(Tiếp theo kỳ trước)

ALFONSO PETER CASTRO**

ERIK NIELSEN***

6. Xung đột và các rào cản trong việc ký kết các thỏa thuận

Tuy nhiên, trái ngược với các công ty đánh cá quy mô nhỏ của Na Uy, các nhóm sống ở vùng nông thôn, kể cả các dân tộc bản địa gặp bất lợi về phương diện kinh tế và chính trị đã vấp phải những khó khăn rất lớn trong việc ký kết các thỏa thuận với Nhà nước và với các bên liên quan có thể lực. Cho dù họ có nền tảng pháp lý, kinh tế, chính trị và đạo đức cho việc theo đuổi vụ việc của họ, nhưng nhìn chung các nhóm này vẫn giữ một vị trí rất yếu kém về khả năng thực hiện các thỏa thuận. Vấn đề không phải là các nhóm này không quen với các quá trình, chẳng hạn như đàm phán hay hoà giải. Ngược lại, họ rất tinh thông những vấn đề này, nhưng thường là trong các nhóm xã hội của họ (Castro và Ettenger, 1997). Những nhóm này phải đương đầu với những trở ngại to lớn, cố gắng chèo lái trạng thái hỗn độn của hệ thống pháp lý mang tính hình thức, kể cả các thể chế hành chính và pháp lý. Để có được sự trợ giúp về mặt pháp lý là điều rất khó khăn do giá cả, khoảng cách (hầu hết các luật sư đều sống ở thành thị) và

thiếu sự quan tâm hay sự tinh thông về phía các nhà luật sư đối với các vấn đề liên quan đến quyền tài sản dựa trên cơ sở cộng đồng. Tham dự vào các thủ tục pháp lý mang tính hình thức hay các cuộc đàm phán do Nhà nước tổ chức có thể rất đáng sợ. Ví dụ như một luật sư đã theo sát các lệnh của toà đối với tộc người Cree chống lại Dự án Vịnh James trong suốt những năm 1972-1973, luật sư đã nhiều lần phản đối những vấn đề đặt ra đối với các nhân chứng là thổ dân, “Dân chúng, họ là những người kém hiểu biết và không có khả năng làm nhân chứng, đang bối rối với những câu hỏi chất vấn bởi vì họ thiếu kiến thức về các thủ tục của toà, họ không thể trả lời được những câu hỏi chất vấn và nhìn chung là không công bằng” (Richardson, 1991, tr. 41). Thông qua các cách trình bày rõ ràng hay ẩn ý, các luật sư, các nhà quản lý và các nhân vật quyền thế khác đã làm rõ cho người dân bản địa và những người nông dân khác hiểu rõ rằng họ không được hoan nghênh tại các cơ quan công quyền. Chapeskie (1995) nhấn mạnh rằng rào cản văn hoá cản trở đàm phán về đồng quản lý. Ông ấy đảm chắc rằng các thành viên của dân tộc bản địa Anishinaabe

* Bài đã được đăng trên tạp chí: *Environmental Science and Policy*, Quyển 4, Số 4/5, tháng 8/2001, tr. 229-239.

** Khoa Nhân học, Trường Đại học Những vấn đề xã hội và Quyền công dân Maxwell, Đại học Syracuse, Syracuse, NY 13244-1090, USA.

*** Bộ môn Kế hoạch và Chính sách Lâm nghiệp, Khoa Lâm nghiệp, Tổ chức Nông nghiệp và Lương thực của Liên hợp quốc, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy.

ở miền Bắc Ontario, Canada, quan niệm về cảnh quan làng bản và cách quản lý tài nguyên theo cách hiểu rất khác với các nhà khoa học và quan chức người Châu Âu - Canada - những người mà họ phải đàm phán. Tính không thể so sánh được giữa các nền văn hoá làm cho những ý kiến, thực tế và những biểu hiện lợi ích của họ tách rời nhau. Chapeskie (1995) còn phàn nàn rằng các mô hình đồng quản lý theo kiểu phương Tây hiện nay là “về mặt văn hoá không hiếm khi mâu thuẫn và xa lạ với hầu hết những ai còn tiếp tục làm việc trên mảnh đất phù hợp với phong tục tập quán của họ”. Tác giả kêu gọi cần có những cuộc đàm phán dựa trên quan điểm chính thể luận về sự cùng tồn tại hơn là trên quan điểm đồng quản lý một tài nguyên cụ thể.

Trong một số trường hợp người dân bản địa và những người sử dụng tài nguyên khác rất ít có cơ hội tham gia đàm phán liên quan đến đồng quản lý. Các quan chức nhà nước chỉ trình bày một cách đơn giản kế hoạch đã được chuẩn bị trước, với một sự lựa chọn duy nhất là đồng tình hay phản đối kế hoạch đó. Ví dụ như Dự án Lâm nghiệp Xã hội Bangladesh đã sử dụng các hợp đồng in sẵn để đàm phán về đồng quản lý đối với đất vườn và đất nông lâm nghiệp. Những mẫu hợp đồng đã được chuẩn hoá và có sẵn đã tạo ra sự thuận lợi và dễ dàng về mặt thủ tục cho các cán bộ dự án. Tuy nhiên, một người nào đó có thể nghi ngờ về tính thích hợp trong các tình huống, chẳng hạn như ở vùng nông thôn Bangladesh, nơi mà tỷ lệ người mù chữ rất cao. Nhưng phần cần phải bàn luận nhiều nhất của dự án là nội dung của hợp đồng, nó cung cấp một cơ chế pháp lý cho Bộ Lâm nghiệp có được quyền kiểm soát hoàn toàn đối với đất tranh chấp. Hợp

đồng về đất trồng khẳng định rằng quyền đối với đất do Bộ nắm giữ và việc tiếp tục sử dụng mảnh đất đó phụ thuộc vào sự cho phép của Bộ. Hợp đồng của Bộ Nông lâm cũng ghi rõ tương tự rằng Bộ giữ độc quyền đối với đất và kiểm soát việc sử dụng đất. Các hợp đồng quy định rằng người nông dân phải đương đầu với việc bị đuổi ra khỏi đất đai ngay lập tức mà không có quyền kháng cáo ra toà nếu như quan chức của Bộ Lâm nghiệp cho rằng họ chưa hoàn thành các điều kiện của hợp đồng. Bộ Lâm nghiệp giữ quyền phán xét đối với bất kỳ một cuộc tranh chấp nào đối với các hợp đồng. Không có gì đáng ngạc nhiên, dân làng rất miễn cưỡng khi phải ký hợp đồng. Theo nhận xét của chuyên gia kỹ thuật của dự án “người nông dân cảm thấy hợp đồng này là áp đặt đối với họ và vì thế họ không có tiếng nói trong các giai đoạn hay các điều kiện của hợp đồng” (trích trong Castro, 1997, tr. 10). Trong một vài trường hợp người dân đã ký hợp đồng nhưng họ không biết nội dung chi tiết của hợp đồng. Công an thường đuổi dân cư ngụ lâu đời khỏi nơi cư trú nếu như họ từ chối ký kết hợp đồng, thay thế vào đó là những người dân nông thôn khác tới ở đối với những ai tự nguyện ký kết vào hợp đồng. Chính vì thế, đôi khi dân làng phải đương đầu với một sự lựa chọn khó khăn: ký tên chuyển nhượng quyền về đất của họ hoặc là mất đất trồng trọt.

Những rào cản về văn hoá, chính trị và những rào cản khác đối với việc ký kết các hợp đồng đồng quản lý là không thể khắc phục được. Pinkerton (1992) và các đồng nghiệp (Pinkerton và cộng sự, 1995) đã đưa ra những dẫn chứng bằng tài liệu bằng cách nào mà những nhóm bản địa ở Mỹ và Canada đã liên kết xây dựng khối liên minh

với các dân tộc bản địa và phi bản địa khác để thực hiện các cam kết đồng quản lý. Nghiên cứu của bà đặc biệt quan trọng trong việc mô tả chi tiết các thoả thuận được thể hiện rõ ràng như thế nào trong từng giai đoạn nhất định, với các chiến lược khác nhau đòi hỏi trong mỗi giai đoạn nhằm đáp ứng các điều kiện chính trị. Castro (1995) cho biết các đại diện người châu Phi ở Kirinyaga, Kenya, đã sử dụng các đội hành chính địa phương như thế nào để chống lại những mối đe dọa từ chính quyền thuộc địa buộc các khu rừng của địa phương phải dưới quyền kiểm soát của họ. Người châu Phi tham gia vào các cuộc đàm phán kéo dài khoảng 4 năm và có được bản cam kết về đồng quản lý mang tính đổi mới. Người châu Phi vẫn tiếp tục kiểm soát rừng thông qua hội đồng hành chính địa phương của họ. Thoả thuận này kéo dài 12 năm cho đến khi nó bị cuộc chiến tranh Mau Mau phá vỡ vào đầu những năm 1950.

Nhìn chung, xung đột - mặc dù không nhất thiết phải dùng bạo lực - dường như là chất xúc tác cho những thoả thuận đồng quản lý được thực hiện. Ủy ban Hoàng gia về Người bản địa của Canada (1997, tr. 669) nhận xét: “Thật khó để có thể thay đổi cách làm đã được sắp đặt sẵn đối với mọi hoạt động. Nó thường làm nảy sinh một vấn đề nghiêm trọng đối với các thể chế của chính quyền khi xem xét quyền lực chi phối. Nhưng các uỷ viên hội đồng cũng có nhận xét rằng các thoả thuận đồng quản lý dựa trên cơ sở khủng hoảng đã thiếu “sự chắc chắn và dẻo dai của các chế độ được tạo bởi các chế độ mới... Ngay sau khi cuộc khủng hoảng biến mất khỏi mục tin chính của báo chí, chính quyền có thể mất đi lợi ích hoặc

gặp phải nhiều vấn đề cấp bách hơn, quên đi những nghĩa vụ phải gánh vác trong hợp đồng mà chính nhờ những nghĩa vụ này mới chấm dứt được cuộc khủng hoảng.

7. Các chế độ đồng quản lý trong thực tiễn: Các xung đột do thiếu sự tham dự của người dân

Như người ta mong đợi, các chế độ đồng quản lý bao gồm một chuỗi rộng lớn những chính sách và những sắp đặt mang tính thể chế đối với sự tham dự của người dân, sự cộng tác và chia sẻ quyền lực. Các chế độ có thể là nguồn gốc của xung đột khi họ đưa ra những căn cứ hạn chế đối với sự tham gia của địa phương. Ở mức độ tham gia ít hơn là các hội đồng tư vấn, các uỷ ban đánh giá và các diễn đàn khác nhằm mục đích duy nhất là tư vấn cho các nhà quản lý tài nguyên của Nhà nước. Sự trao đổi tạo cơ hội cho mọi người cùng chia sẻ mối quan tâm và tri thức của họ, nêu một loạt những vấn đề lớn, những mối quan tâm và các nhu cầu cho những người ra quyết định. May mắn lắm thì quy trình là một thể thức đã được sửa đổi về quản lý tài nguyên từ trên xuống dưới. Trong trường hợp xấu nhất viễn cảnh mà người ta nhìn thấy là họ đều là thành viên của các nhóm tư vấn mà ở đó không ai tìm được lời khuyên có ý nghĩa. Đồng quản lý trong những trường hợp này về bản chất là tìm hiểu mối quan tâm của địa phương, tạo lối ra thông thoáng nhất. Trớ trêu thay, sự thất vọng đối với việc giới hạn vai trò tư vấn thì bản thân nó lại tạo thêm xung đột - đặc biệt khi những người đang nắm quyền không tìm tòi hoặc lắng nghe những lời khuyên.

Hiệp định miền Bắc Quebec và Vịnh James đã đưa lại một giải pháp quan trọng cho việc tự quản và những tiến bộ về kinh tế cho các dân tộc bản địa. Tuy nhiên, cơ chế đồng quản lý được thiết lập bởi Hiệp định trên đã từng là vấn đề gây tranh cãi, đặc biệt là đối với tộc người Cree. Hiệp định đã thành lập Ủy ban Liên kết Săn bắt và Đánh cá, bao gồm một số lượng tương ứng những người đại diện cho chính phủ và người bản địa, đưa ra những khuyến cáo gửi tới các bộ về quản lý động vật hoang dã và những vấn đề về phân phối. Hiệp định Vịnh James cũng thiết lập các hội đồng tư vấn hợp tác tương tự bao gồm đại diện của các dân tộc bản địa và chính quyền liên bang hay chính quyền cấp tỉnh để đánh giá tác động xã hội và môi trường. Sự phân tích một cách toàn diện các thể chế này của Ủy ban Hoàng gia về Người bản địa của Canada đã đưa ra kết luận rằng các hội đồng “đã có những cố gắng nỗ lực, nhưng... thành công của họ còn rất hạn chế. Tuy vậy, chúng tôi nhận thấy rằng các hội đồng này đã tạo nên sự đổi mới lớn lao đối với tình huống đã tạo nên sự sáng tạo của họ (Wilkinson và Vincelli, 1995, tr. 2). Tuy nhiên, các đại diện là người Cree đã từng chỉ trích hoạt động của hội đồng này. Khi một người trong số họ đã nêu lên ý kiến của mình trong báo cáo gửi Ủy ban Hoàng gia:

Bản thân cơ cấu tạo ra sự tham gia cho người dân vào công tác quản lý động vật hoang dã và bảo vệ môi trường cho đến nay cũng đã bộc lộ tính công kênh và kém hiệu quả của nó. Khái niệm của các uỷ ban tư vấn dựa trên những giả định, khảo sát không thoả đáng, về cách thức mà trong đó người cầm quyền được giao phó nhiệm vụ và nhận được sự đồng thuận. Trong môi trường giao

thoa văn hoá khái niệm của uỷ ban tư vấn thường loại trừ hoặc làm lu mờ sự tham gia của người bản địa. Nền tảng ngôn ngữ và bản chất kỹ thuật của ngôn ngữ cũng được coi là thêm rào cản đối với sự tham gia hiệu quả của người dân (Penn, 1995, tr. 3).

Người dân Cree cảm thấy thất vọng bởi sự cho phép khai thác gỗ mở rộng, tăng cường xây dựng đường sá (mở thêm khu vực nhằm tăng tính cạnh tranh từ bên ngoài) của Quebec, đề xuất những dự án thủy điện có quy mô lớn và những thay đổi về chính sách “vốn thường diễn ra một cách độc lập và trên quy mô lớn mà không tham khảo những cấu trúc tư vấn trong Hiệp định” (Penn, 1995, tr. 3).

Dự án Lâm nghiệp Xã hội Bangladesh đã thu được những kết quả khả quan, đặc biệt là liên quan đến một số lượng lớn những người được dự án đào tạo và những vườn ươm do dự án tạo ra. Nhưng kinh nghiệm của dự án về việc thu xếp đồng quản lý và chia sẻ lợi ích thì vẫn khó giải quyết. Thậm chí nếu như ai tham gia vào công tác đồng quản lý thực hiện tốt công việc được giao, thì không có gì đảm bảo người đó tiếp tục được làm việc. Bộ Lâm nghiệp thường xuyên chậm trễ trong việc ký lại các hợp đồng hàng năm, nỗi lo của những người được hưởng lợi trong tương lai. Nhiều dân làng tin rằng các cán bộ dự án đang cố gắng giảm đến mức thấp nhất sự dính dáng của người dân vào các khu đất vườn và đất nông lâm nghiệp, coi đó là biện pháp để ngăn cách người dân địa phương ra khỏi những khiếu nại về đất hoặc cây trồng. Ở hầu hết các nơi mọi người dường như không biết chắc là được chia sẻ lợi ích như thế nào. Mặc dù tiềm năng của dự án là rất lớn,

nhưng ở nhiều nơi dự án gặp phải lúng túng khi người dân nông thôn chống lại sự tham gia theo kiểu áp đặt trước (Castro, 1997).

Những lý do của các hoạt động làm thất vọng người dân của Dự án Lâm nghiệp Xã hội là rất phức tạp và khác nhau, nhưng nhiều nhân tố đã được đưa ra. Rõ ràng một vài quan chức cấp cao của Bộ hoài nghi về giá trị của sự tham gia cộng đồng. Khái niệm của họ về sự cộng tác hay tham dự của người dân trong lâm nghiệp dường như là dân làng cần phải làm theo những gì mà các quan chức nhà nước muốn họ làm. Nhìn bề ngoài dự án có tài trợ được xem như là sự hỗ trợ cho các hoạt động hiện có của Bộ, thay vì được tập hợp thành một tổng thể trong cơ cấu của nó. Ngay từ ban đầu thoả thuận đồng quản lý được hiểu như là phương tiện để thu nhận những khiếu nại của người dân địa phương về đất tranh chấp. Trớ trêu thay, dự án thường làm tăng lên, chứ không làm giảm đi, những căng thẳng và xung đột giữa người làm công tác quản lý rừng và cư dân địa phương (Castro, 1997).

Mặc dù Đồng quản lý rừng ở Ấn Độ đã đưa ra sự lựa chọn đối với các mô hình trước đây về quản lý tài nguyên theo kiểu án phạt giam, nhưng hình thức quản lý này vẫn bị chỉ trích bởi sự chia sẻ quyền lực bị hạn chế giữa Nhà nước và các cộng đồng nông thôn. Những thoả thuận bằng hợp đồng mang lại cho người dân rất ít quyền lực thực tế dưới dạng bất động sản thuê theo hợp đồng đối với đất, và trách nhiệm ra quyết định của các uỷ ban bảo vệ địa phương hoàn toàn bị hạn chế. Các cán bộ kiểm lâm thường nắm quyền chấm dứt hợp đồng nếu người dân không làm theo hướng dẫn của họ. Trường hợp Đồng quản lý rừng

không phải là duy nhất. Ở nhiều nước quản lý tài nguyên có sự cộng tác được thực thi hoặc chấp nhận mang tính địa phương, nhưng luật pháp quốc gia, các chính sách và cơ cấu hành chính tiếp tục thiên về quản lý tập trung (Cabarle; Bruce; Brown, 1999 và Enters).

Cách mà các bên liên quan đã xác định và trình bày trong các chế độ quản lý là rất quan trọng nhằm đảm bảo có sự tham gia của người dân địa phương. Một loạt những vấn đề đều tập trung vào việc làm thế nào có thể lựa chọn được các thành phần tham gia đồng quản lý từ các nhóm dựa trên cộng đồng, cho dù một loạt những quan điểm của địa phương dựa trên sự khác biệt về sử dụng tài nguyên đang nổi lên như vấn đề giới, giai cấp, đẳng cấp hay những sự khác biệt khác cũng được tính đến. Ngoài ra, ở nhiều nơi có xu hướng xác định các bên liên quan của địa phương theo nghĩa hẹp và cụ thể, coi như những nhóm người sử dụng tài nguyên tập trung vào sản phẩm. Mọi quan tâm của những chế độ này về thực chất thường là sự phân phối tài nguyên hơn là quản lý tài nguyên. Warner 2000, tr. 8 chỉ ra điều trở ngại bằng cách tiếp cận liên quan đến tài nguyên rừng này: “Quản lý của địa phương tập trung vào sản phẩm, trong đó cộng đồng được coi như người sử dụng hơn là người quản lý, làm cho công tác quản lý rừng đặc biệt gặp khó khăn nơi mà việc sử dụng rừng cần phải được hạn chế đến mức thấp nhất hoặc giảm đi”. Bà gợi ý sự chấp nhận một chiến lược rộng lớn hơn về quản lý tài nguyên dựa trên sự công nhận mối quan tâm của địa phương về án phạt giam: “Giả định cơ bản trong cách tiếp cận này là các cộng đồng có rừng liền kề đều có mối quan tâm

về án phạt giam trong việc nhận ra rừng hay đất rừng vẫn còn. Điều đó có nghĩa là việc đó phải dựa vào con người liên quan tới rừng, chứ không phải là sản phẩm”. Cách tiếp cận này phù hợp với nguyện vọng thường được bày tỏ của người dân bản địa để giải quyết vấn đề đồng quản lý về mặt bối cảnh sống tổng thể, hơn là các tài nguyên đã được xác định một cách cụ thể, điều đó được xem như là họ đã bị tách ra khỏi khung cảnh xã hội và sinh thái rộng lớn hơn của họ (Berkes, 1999).

Trong một số trường hợp cái khó đối với các cộng đồng địa phương và những người sử dụng tài nguyên địa phương có thể là những thoả thuận cộng tác giữa nhiều bên liên quan tính đến quá nhiều tính công bằng, quá nhiều sự tham gia của các bên khác nhau. Các cơ quan quản lý hay tư vấn coi các bên liên quan đã được xác định là những đối tác ngang bằng nhau, coi tất cả các cư dân địa phương là dân tộc thiểu số hay những người có địa vị thấp hơn. Các cơ quan chính phủ, các công ty tư nhân, các tổ chức chính phủ trên toàn cầu và các tổ chức lợi ích khác bên ngoài cộng đồng có thể lập chương trình và đưa ra quyết định mà không quan tâm đến ý kiến của người dân. Hughes (1996), nghiên cứu trường hợp mở rộng khu công viên ở thung lũng Rusitu, Zimbabwe, đã ghi lại tình huống ấy, các đại diện địa phương luôn ở trong vị trí bị áp đặt bởi phần lớn các bên liên quan của dự án.

Về phía các bên tham gia những thoả thuận đồng quản lý đem lại sự thừa nhận hợp pháp đối với đất đai của tổ tiên và quyền hưởng dụng tài nguyên, việc trao quyền hành hợp pháp về chính trị cho các tổ chức quản lý tài nguyên ở địa phương hoặc

mang lại vai trò chủ động cho người sử dụng tài nguyên ở địa phương trong công tác quản lý và những quyết định về phân phối. Chẳng hạn như những thoả thuận về đồng quản lý gần đây ở Úc, đã thu hút được sự tham gia của các cộng đồng thổ dân và ở Canada đã đưa ra được những thoả thuận mang tính thể chế làm tăng thêm khả năng tham dự của địa phương trong việc ra quyết định đối với tài nguyên, đồng thời cũng tôn trọng những khiếu nại về đất đai của người bản địa (Ủy ban Hoàng gia về Người bản địa, 1997 và Stevens). Tuy chưa phải là hoàn hảo nhưng họ đã đưa ra được phương tiện truyền bá có ý nghĩa đối với việc chia sẻ quyền lực của các bên tham gia. Tuy nhiên, thậm chí trong vị trí tham dự ở mức độ cao, xung đột vẫn có thể xảy ra giữa các bên liên quan hoặc trong nội bộ của chính các bên liên quan với tư cách là những người tham gia khác nhau nhằm theo đuổi lợi ích riêng của họ. Những suy xét về quản lý xung đột cần phải được coi là một bộ phận của bất kỳ những thoả thuận nào về đồng quản lý.

8. Con đường phía trước

Những sắp xếp về đồng quản lý có thể tạo ra phương thức phù hợp về mặt môi trường và xã hội làm tăng sự tham gia của địa phương trong việc đưa ra các quyết định về tài nguyên. Tuy nhiên, người ta phải biết căn cứ vào những bài học kinh nghiệm và những sai lầm trước đây để có thể đạt được một sự liên minh có lợi và thiết thực giữa các bên tham gia trong tương lai. Nắm bắt được quá trình cộng tác có thể là quá trình trao quyền và giải phóng thực sự đối với các cộng đồng, các tổ chức nhà nước và các bên liên quan khác. Nhưng ở nhiều nơi kinh nghiệm về chế độ đồng quản lý cho thấy

những cam kết và những dàn xếp như vậy có thể đem lại lợi ích cho địa phương hoặc coi nhẹ hơn nữa lợi ích của địa phương. Những biến số chủ yếu ảnh hưởng tới các kết quả này bao gồm bản chất của các cuộc đàm phán, mục đích và nội dung cam kết (kể cả việc công nhận quyền lợi và quyền được ra quyết định của địa phương), việc sắp đặt mang tính thể chế cũng chứa đựng trong đó, phương thức thực hiện và những cam kết được duy trì của các thành viên tham gia. Trong nhiều trường hợp đồng quản lý có nghĩa là những thỏa thuận về tư vấn hoặc những thỏa thuận giao kèo không thuyết phục. Công việc có vẻ như trôi chảy nhất khi phạm vi tham gia của địa phương trong quản lý tài nguyên và việc ra quyết định phân phối được coi là quan trọng.

9. Một vài kết luận

Sự thay đổi sẽ đem lại xung đột: Dương nhiên là các hệ thống tự nhiên và xã hội luôn động và tiến hoá. Phải công nhận một điều quan trọng rằng đơn giản chỉ là một môi trường đa nguyên hơn đang biến đổi, không phải tất cả các bên liên quan đều hài lòng với những thay đổi mang tính liên kết đó. Trong khung cảnh của sự tham gia được mở rộng, xung đột sẽ ngày càng leo thang và gia tăng trong những tương tác cộng đồng. Xung đột thường nổi lên khi các cá nhân và các cộng đồng tương tác với nhau ở giữa sự thay đổi. Phạm vi và tầm quan trọng của sự thay đổi về các chế độ quản lý tài nguyên và về các xã hội mà ở đó xung đột là một bộ phận cũng sẽ gia tăng vào thế kỷ XXI. Điều này không nên hiểu theo nghĩa tiêu cực, nhưng đơn giản chỉ là một phần của hệ thống không ngừng thay đổi thông thường.

Sinh lực được phục hồi: Ngày nay dần dần người ta bác bỏ niềm tin rằng chính phủ là cơ quan hợp pháp duy nhất để ra quyết định hay quản lý việc phát triển tài nguyên. Trước đây do hoạt động kém hiệu quả của nhiều cơ quan và tổ chức chính phủ trong phạm vi thế giới phi công nghiệp hoá và ở một số nước phát triển. Ngày nay những người tham gia là người địa phương được giao nhiều trọng trách và quyền kiểm soát hơn đối với sự phát triển của chính họ. Các bên liên quan của địa phương đã có được nhiều sinh lực mới để hành động trong bầu không khí đa nguyên mới này. Sự phân quyền không ngừng tạo ra không gian chính trị cho các cộng đồng, kể cả những người dân bản địa, tiếp tục những hình thức đổi mới về quản lý tài nguyên có sự cộng tác và tham dự của người dân.

Thời gian, tài nguyên và vốn xã hội: Duy trì nhận thức về những rào cản đang diễn ra và những hiểm họa tiềm tàng đối với quá trình cộng tác/đồng quản lý là điều cần thiết. Các cá nhân và các tổ chức cần phải xem xét những rào cản và những mối đe dọa này một cách cẩn thận trước khi chúng tác động tới cách tiếp cận cộng tác dựa trên sự công bằng, tôn trọng quyền con người và quan tâm tới công tác quản lý tài nguyên lâu dài. Có lẽ thách thức cơ bản đó là đầu tư. Những hệ thống này có thể đứng vững được và hữu ích nếu như không có sự đầu tư thích đáng về thời gian, nguồn tài chính và vốn xã hội.

Cân bằng về các biện pháp truyền thống và hiện đại: Đồng quản lý tạo cơ hội lớn cho việc tập hợp tri thức địa phương, các kỹ năng và thực tiễn trong các chế độ quản lý tài nguyên chính thức. Quả thực, đây là

một trong những lợi ích cơ bản nhất của đồng quản lý - khả năng kết hợp sự thành thạo của người dân địa phương với những cách tiếp cận mang tính học thuật và của Nhà nước đối với quản lý tài nguyên. Đồng thời người ta cũng cần có niềm mong mỏi thực tế về những đóng góp và khả năng phát triển của tri thức bản địa, cũng như sự tự nguyện và khả năng của những người sử dụng tài nguyên đa dạng để giải quyết các vấn đề hoạt động mang tính tập thể. Holm và cộng sự (2000, tr. 353) đưa ra cảnh báo rằng: “Đồng quản lý cần rất ít sự trở lại của các thể chế mang tính truyền thống và lâu đời... Điều cần thiết ở đây là chính phủ phải nhận diện và trao quyền hợp pháp cho các tổ chức này thay vì phá bỏ nó đi”. Họ cảnh báo rằng đồng quản lý thường xuyên phải được sắp xếp lại “vì những bối cảnh xã hội thường khác hoàn toàn so với những bối cảnh trước đây mà những người tiền nhiệm sở hữu” (Holm và cộng sự, 2000, tr. 354). Trường hợp người Cree ở Quebec cũng đã chỉ ra rằng những hợp đồng về đồng quản lý sẽ nhanh chóng trở nên lỗi thời, không đưa ra được những cơ chế thích hợp cho người dân địa phương để ứng phó với những thay đổi về chính sách của Nhà nước phù hợp với sự phát triển khu vực ngày càng tăng thêm.

Lợi ích: Sự khích lệ là nhân tố quan trọng để đưa người ta đến đàm phán, tiến tới ký kết hợp đồng và tiếp tục tham gia hoạt động. Vấn đề chủ yếu là: Các bên liên quan sẽ có lợi ích gì khi họ tham gia vào đồng quản lý? Việc sắp đặt đồng quản lý liệu có mang lại nhiều lợi ích cho các bên liên quan khi tất yếu không thể làm việc một mình trong bối cảnh đa nguyên cụ thể.

Lời cảm ơn

Các tác giả muốn bày tỏ lời cảm ơn đến Marilee Kane, Rick Smardon, Norm Richards, và Jack Manno vì những lời nhận xét của họ. Những quan điểm được trình bày trong bài viết này là của riêng chúng tôi, chứ không nhất thiết phản ánh quan điểm của các tổ chức liên kết của chúng tôi.

Nguyễn Thị Hồng Nhị dịch

Trần Hồng Hạnh hiệu đính

Tài liệu tham khảo

1. Berkes, F. (1999), *Sacred Ecology*, Taylor and Francis, Philadelphia, PA.
2. Brown, D. (1999), “Principles and practice of forest co-management: evidence from west-central Africa”, *European union tropical forestry*, Paper 2, Overseas Development Institute and the European Commission, London and Brussels.
3. Bruce, J. (1999), *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome (Community Forestry Note 14).
4. Cabarle, B. J. và Lynch, O. J. (1997), Trong: *Conflict and community forestry: legal issues and responses* *Compilation of Discussion Papers Made to the Electronic Conference on Addressing Conflicts through Community Forestry* 1, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, tr. 121-140.

5. Castro, A. P. (1995), *Facing Kirinyaga*, Intermediate Technology Publications, London.
6. Castro, A. P. (1997), "Social and anti-social forestry in Bangladesh", *Development Anthropologist* 15 (1-2), tr. 3-12 (có thể xem tr. 1).
7. Chapeskie, A. (1995), "Land, landscape, culturoscape: aboriginal relationships to land and the co-management of natural resources", *Research Report, Land, Resources and Environment Regimes Project*, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa.
8. Enters, T., Durst, P. B. và Victor, M. (Chủ biên) (2000), *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and RECOFTC, Bangkok.
9. Holm, P., Hersoug, B. và Ranes, S. A. (2000), "Revisiting Lofoten: co-managing fish stocks or fishing space?", *Human Organization* 59 (3), tr. 353-364, Abstract-OceanBase/Abstract-GEOBASE/ \$Order Document.
10. Hughes, D. M. (1996), "When parks encroach upon people", *Cultural Survival Quarterly* 20 (1), tr. 36-40.
11. Penn, A. (1995), "The James Bay and Northern Quebec agreement: natural resources, public lands, and the implementation of a native land claim settlement", *Research Report, Land, Resources and Environment Regimes Project*, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa.
12. Pinkerton, E., Moore, D. và Fortier, F. (1995), "A model for first nation leadership in multi-party stewardship of watersheds and their fisheries", *Research Report, Land, Resources and Environment Regimes Project*, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa.
13. Richardson, B. (1991), *Strangers Devour the Land*, Chelsea Green, Post Mills, VT.
14. Ủy ban Hoàng gia về Người bản địa (1997), *For Seven Generations*, Vol. 2. Restructuring the Relationship, CD-ROM, Libraxis.
15. Warner, K. (2000), "Involving communities in forest management", *Paper presented to the IUCN - The World Conservation Union, The World Conservation Congress, October 2000, Amman, Jordan*.
16. Wilkinson, P. F. và Vincelli, M. (1995), "The James Bay and Northern Quebec Agreement: an evaluation of the implementation of its environmental regimes", *Research Report, Land, Resources and Environment Regimes Projects*, Royal Commission on Aboriginal Peoples, Ottawa.