Dân tộc học

N□ỚC NGOÀI

NGƯỜI BẢN ĐỊA VÀ ĐỒNG QUẢN LÝ: NHỮNG GỢI Ý CHO QUẢN LÝ XUNG ĐỘT*

ALFONSO PETER CASTRO**

ERIK NIELSEN***

1. Giới thiệu

Xung đột về tài nguyên thiên nhiên, kể cả những xung đột có liên quan đến người dân bản địa và các quốc gia dân tộc, đã nhận được sự quan tâm đáng kể trong những năm gần đây. Vì những mục đích trước mắt, xung đột có thể được xác định như "bất kỳ mối quan hệ nào liên quan tới việc áp đặt quyền lực cho dù có biểu hiện bằng bạo lực hay không" (Deloges và Gauthier, 1997, tr. 4). Theo ý kiến của Ochieng Odhiambo (2000, tr. 8), "Mỗi bên đều mong muốn theo đuổi các lợi ích riêng của mình ở mức cao nhất và bằng cách kiên trì giải quyết đến cùng các mâu thuẫn, các thoả hiệp hoặc thậm chí thủ tiêu lợi ích của nhau". Rất ít người phủ nhận quan điểm cho rằng xung đột về tài nguyên tồn tại ở khắp mọi nơi, mặc dù có rất nhiều ý kiến bất đồng xung quanh việc lý giải cho tình trạng này. Xung đột về tài nguyên đôi khi có thể trở nên căng thẳng hay suy yếu đi, dẫn đến bạo lực, suy giảm tài nguyên, huỷ hoại sinh kế của người dân, làm mất đi sự ổn định của cộng đồng. Nếu không được nêu ra, những xung đột này còn có thể đe dọa phá vỡ toàn bộ cơ cấu xã hội (Suliman, 1999).

Ở một chừng mực nào đó xung đột có thể hữu ích trong việc xác định các nhu cầu cạnh tranh về tài nguyên trong phạm vi cộng đồng và xã hội. Deloges và Gauthier (1997, tr. 4) đã chỉ ra rằng: Theo đúng nghĩa thông thường, các tình huống xung đột không tích cực mà cũng không tiêu cực, nhưng nó được sử dụng theo cách xây dựng hay phá hoại. Nhiều tác giả cho rằng xung đột là vấn đề cốt yếu không chỉ đối với sự thay đổi xã hội mà còn đối với sự tái tạo không ngừng của chính xã hội. Chính vì thế, xung đột không chỉ được coi như là mối quan hệ khác thường giữa cá nhân và cộng đồng vốn được người ta né tránh bằng mọi giá, mà còn được xem như một cơ hội để thay đổi và phát triển.

Nếu như các chính sách tham dự và các cơ chế đồng bộ với nhau để quản lý các xung đột thì khả năng chắc chắn xảy ra là xác định được những biểu hiện trực tiếp của xung đột và những nguyên nhân tiềm ẩn bên trong theo cách hợp tình hợp lý và liên tục. Những chính sách và cơ chế này cần giải quyết xung đột theo hướng đối phó và chủ động (xem Pendzich; Chandrasekharan; FAO, 1997; Buckles; Warner và Mutiru).

---

* 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, Syracusse, 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.

Mối quan tâm ngày càng tăng trong việc tìm kiếm chính sách đổi mới và xây dựng thể chế để giải quyết hoặc quản lý các xung đột về tài nguyên thiên nhiên theo cách yên bình và có sự tham dự của người dân. Những bản cam kết đồng quản lý giữa người bản địa, các bên liên quan khác và các cơ quan nhà nước đã đem lại một triển vọng tươi sáng, đó là cách giải quyết các xung đột dựa vào tài nguyên thiên nhiên. Những bản cam kết hợp tác cùng quản lý các tài nguyên thiên nhiên này có thể làm tăng thêm ý thức về quyền hợp pháp hành động của cộng đồng khi các bên liên quan của địa phương được thực sự tham gia vào việc ra quyết định và chia sẻ lợi ích. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy những bản cam kết đồng quản lý cũng sẽ có nguy cơ tạo ra những xung đột mới hoặc làm cho những xung đột cũ trở nên căng thẳng hơn. Trong thực tiễn kết quả là không thể chia sẻ quyền lực, mà đúng hơn là tăng cường sự kiểm soát của Nhà nước đối với chính sách, quản lý và phân phối tài nguyên. Thay vì trao quyền quản lý hợp pháp cho địa phương, những hợp đồng này có thể đẩy các cộng đồng người bản địa ra ngoài rìa của sự phát triển xã hội. Điều cần thiết ở đây là sự đánh giá rõ ràng những lợi ích và giới hạn của việc đồng quản lý như là một cơ chế để tăng thêm tính hiệu lực các giải pháp giải quyết xung đột, thiết lập trật tự an ninh và phát triển bền vững.

Bài viết này tìm hiểu vai trò lan toả của xung đột trong việc tạo ra, định hình và tác động tới sự thực thi các chế độ đồng quản lý. Chúng tôi sử dụng những kinh nghiệm có được từ chính công việc của chúng tôi về những cuộc xung đột về tài nguyên thiên nhiên và những ví dụ được lấy từ các tài liệu để lý giải bằng cách nào và tại sao các cơ chế đó lại được coi như là sự đối phó với xung đột. Các trường hợp được trích dẫn ở đây bao gồm cả những thoả thuận đồng quản lý ở miền Bắc Canađa, Đồng quản lý rừng ở Ấn Độ và Dự án Lâm nghiệp Xã hội ở Bangladesh (trong đó Castro tham gia với tư cách là người đánh giá dự án). Trong tất cả những trường hợp này các chế độ về đồng quản lý được giới thiệu như là một công cụ để giải quyết những xung đột đang diễn ra giữa chính phủ, người bản địa và các bên liên quan khác đối với việc tiếp cận và sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Bài viết xem xét các lợi ích khác nhau và mục đích của các cơ quan nhà nước trong việc lập kế hoạch và thực hiện các bản cam kết đồng quản lý. Bài viết cũng nêu bật những trở ngại về văn hoá, chính trị và pháp lý mà người dân bản địa và các cộng đồng khác gặp phải trong việc nỗ lực đàm phán để có được những cam kết đồng quản lý. Chúng tôi cũng dự báo những xung đột có thể phát sinh trong các chế độ đồng quản lý, nơi mà sự tham gia của người dân vào việc ra quyết định vẫn còn rất hạn chế. Bài viết kết thúc bằng những bài học chung và những khuyến nghị được rút ra từ những phân tích của chúng tôi.

2. Đồng quản lý là gì?

Bản thân khái niệm đồng quản lý cũng rất khác nhau cả trong văn bản và trong thực tiễn. Đối với nhiều nhà phân tích thì thuật ngữ này chỉ sự liên kết giữa Nhà nước và các cộng đồng (hay các nhóm lợi ích khác) trong việc ra quyết định về một hay nhiều khía cạnh của việc tiếp cận hoặc sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Chẳng hạn như trong cuốn sách *Quản lý tài nguyên* (*Managing the Commons*) đã được biên tập mang tính tiên phong của họ, McCay và Acheson (1987) sử dụng khái niệm này để thể hiện những đòi hỏi mang tính chính trị địa phương đối với quyền được chia sẻ quản lý

tài nguyên và trách nhiệm của họ đối với Nhà nước. Borrini-Feyerabend và các cộng sự (2000) tuyên bố rằng đồng quản lý là một tình trạng mà trong đó hai hay nhiều nhà hoạt động xã hội đàm phán, phân định và đảm bảo cho chính họ sự chia sẻ công bằng về các chức năng quản lý, quyền được phép làm và trách nhiệm đối với vùng đất hoặc nguồn tài nguyên thiên nhiên đã được giao phó. Cho dù những cam kết đồng quản lý có thể buộc phải hạn chế việc tiếp cận hoặc sử dụng tài nguyên, nhưng mục tiêu chủ yếu của chúng có thể không phải là bảo tồn hay bảo vệ tài nguyên. Về căn bản, mục đích của một chế độ đồng quản lý cụ thể hoặc của các bên liên quan trong chế độ đó có thể khác với mục đích quản lý tài nguyên khoa học hay hiện đại (Holm và các cộng sự, 2000).

Xu hướng gần đây trong các văn bản quản lý cộng đồng là sử dụng thuật ngữ theo cách gộp tất cả vào. Thuật ngữ được vận dụng ngày càng tăng trong bất kỳ tình huống nào mà ở đó các cư dân địa phương hay các bên liên quan chủ chốt tham gia vào "cùng cộng tác" - cho dù không nhất thiết phải chia sẻ quyền lực với Nhà nước. Chẳng hạn, Brown (1999) định nghĩa đồng quản lý là "cùng cộng tác làm việc" giữa các cộng đồng địa phương và Nhà nước, với các nguyên tắc của nó được thể hiện trong quản lý lâm nghiệp có sự tham dự của người dân, cùng hợp tác quản lý rừng, và cùng liên kết quản lý rừng. Bowcutt (1999, tr. 359) cũng gộp thuật ngữ đó với các hình thức khác của quản lý tài nguyên có sự tham gia của một số người dân địa phương: "Việc thiết lập được sự cộng tác giữa các tổ chức và các cộng đồng địa phương được biết đến với rất nhiều tên gọi như: đồng quản lý, quản lý dựa vào cộng đồng, lâm nghiệp cộng đồng, lâm nghiệp xã hội và quản lý rừng đầu nguồn". Các định nghĩa rộng lớn này diễn tả thuật ngữ đồng nghĩa với quản lý tham dự, quản lý hợp tác, quản lý chung hay quản lý có nhiều bên tham gia. Holm và các cộng sự (2000) yêu cầu cần phải có một định nghĩa quy tụ, giới hạn thuật ngữ đối với những cam kết mang tính thể chế vốn đòi hỏi sự tham gia mạnh mẽ của người sử dụng vào việc quản lý nguồn tài nguyên cụ thể. Cho dù công chúng có thể hiện nguyên tắc đó bằng lời nói thì sự chọn lọc vẫn cần phải được xem xét. Tuy nhiên, với mục tiêu của bài viết này, chúng tôi sẽ tập trung vào những cam kết chính thức và những cam kết mang tính thể chế về việc chia sẻ tài nguyên.

3. Tại sao phải đồng quản lý?

Đồng quản lý có nghĩa là sự sắp đặt mang tính thể chế các hoạt động hợp tác của các bên liên quan trong quản lý hoặc sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Những chế độ quản lý này cần được xem xét một cách rộng khắp trong phạm vi các nguồn tài sản chung như - rừng, đồng cỏ, động vật hoang dã, nghề đánh cá, rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ - những nơi khó có thể ngăn chặn cơ hội tiếp cận của những người sử dụng cạnh tranh nhau, cho dù trên thực tế vẫn phải ngăn chặn họ. Trong nhiều trường hợp đồng quản lý đòi hỏi các cơ quan nhà nước chia sẻ việc giao tài nguyên hoặc trách nhiệm quản lý với các cộng đồng, kể cả các cộng đồng bản địa và các đối tác khác, chẳng hạn như các nhóm người sử dụng, các tổ chức phi chính phủ (NGOs) và các tổ chức khác. Cho dù các bên liên quan này có thể nắm giữ lợi ích khác nhau, điều chắc chắn cơ bản sẽ xảy ra là việc chia sẻ quyền lực và ra quyết định sẽ thúc đẩy quá trình quản lý tài nguyên, giúp cho công tác đồng quản lý đáp ứng được hàng loạt các nhu cầu (McCay và Jentoft, 1998).

Sự hợp tác giữa Nhà nước và địa phương trong quản lý tài sản công đã tồn tại từ lâu đời, chẳng hạn như nghề đánh cá của người dân Lofeten ở Na Uy, khởi đầu từ cuối những năm 1800 (Holm và cộng sự, 2000) hoặc rừng hội đồng ở Kirinyaga, Kenya, hình thành vào khoảng những năm 1930 và 1940 (Castro, 1995). Tuy nhiên, chỉ trong hai thập kỷ qua các chế độ quản lý tài nguyên như vậy đã thu hút được sự quan tâm về mặt chính sách và học thuật. Những nghiên cứu gần đây về các chế độ quản lý tài nguyên chung đã tập trung vào việc thiết lập thể chế, quyền sở hữu mang tính pháp lý, chế độ chính sách, thành phần xã hội và các động lực mang tính lịch sử (chẳng hạn như xem Berkes; Ostrom; Messerchmidt; Arnold và Bruce).

Lý do cơ bản cho đồng quản lý là niềm tin tưởng rằng sự tham gia ngày càng tăng của các bên liên quan sẽ nâng cao tính hiệu quả và có thể cả tính công bằng hợp lý của quản lý tài sản chung và các hệ thống xã hội hoà quyện vào nhau. Theo quan điểm này, người ta sẽ có phản ứng tích cực đối với những khuyến khích mang tính xã hội và vật chất. Một ấn phẩm mới xuất bản gần đây của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp khẳng định: "Việc thúc đẩy quản lý hợp tác dựa trên giả thiết cho rằng quản lý hiệu quả có khả năng xảy ra hơn khi những người sử dụng tài nguyên địa phương chia sẻ hay có quyền đặc biệt đối việc ra quyết định về sử dụng tài nguyên và được hưởng lợi từ việc sử dụng này" (Ingles và cộng sự, 1999, tr. iii). Động cơ thúc đẩy quản lý liên tục nguồn tài nguyên còn phụ thuộc vào khả năng được bảo đảm của mọi người trong việc tiếp cận lâu dài tài nguyên ấy. Sở hữu tài nguyên an toàn và thu được lợi nhuận từ tài nguyên, nguồn tài nguyên là biến số rất quan trọng đối với sự tham gia của cộng đồng. Việc trao quyền lực trọn vẹn về trách nhiệm cai quản tài nguyên thiên nhiên cho người dân bản địa và các cộng đồng nông thôn khác đã đưa ra cách thức để hoàn thành các điều khoản này (Banerjee, 2000). Nhưng những cải cách có thể áp dụng rộng rãi này có thể không được chấp nhận (hoặc không thể thực hiện) đối với các chính phủ. Đồng quản lý có thể tạo ra con đường cho những người sử dụng tài nguyên được chia sẻ quyền làm chủ và quyền ra quyết định trong quản lý. Tuy nhiên, mức độ xung đột cũng là điều cần thiết trước khi Nhà nước và các bên liên quan khác sẵn sàng bước vào đàm phán để có được bản cam kết đồng quản lý.

4. Nhà nước như là một "đối tác"

Nhà nước vừa là đối tác tự nguyện vừa là đối tác bắt buộc đối với cách tiếp cận tham dự, bao gồm cả đồng quản lý. Ngày nay nhiều nhà hoạch định chính sách, lập kế hoạch và các nhà hoạt động thực tiễn đồng ý với quan điểm cho rằng quản lý tài nguyên phải đóng góp cho các quá trình phát triển nông thôn rộng lớn hơn, kể cả việc nâng đỡ người nghèo, phụ nữ và các cư dân thiệt thòi và dễ bị tổn thương khác. Sự tham dự của người dân nông thôn trong các hoạt động như quản lý rừng và trồng cây đã đem lại thành công trong việc giải quyết suy thoái môi trường và đáp ứng được hàng loạt các nhu cầu của địa phương. Báo cáo của nhóm nghiên cứu thuộc Hiệp hội Bảo tồn Thế giới gửi Ban Liên chính phủ về Rừng nhận định rằng: "Ở nhiều nước, sự tham gia của cộng đồng đang chứng tỏ cách tiếp cận hiệu quả về kinh tế/sinh lợi, công bằng về xã hội, và hợp lý về môi trường để làm rừng tự nhiên trở nên ổn định" (Poffeberger, 1996, tr. 2). Vì vậy, các cách tiếp cận tham dự đã thể hiện giá trị và khả năng đứng vững của

chúng. Khái niệm cộng tác với các cộng đồng trong việc lập kế hoạch và quản lý tài nguyên không ngừng thay đổi từ chỗ chỉ mang tính chất ngoài lề chuyển sang thành xu thế chủ đạo đối với hoạt động trong lâm nghiệp, ngư nghiệp, nông nghiệp, động vật hoang dã, sinh thái học và các lĩnh vực liên quan (Chambers; Berks; Hatch và Arnold). Ý nghĩa quan trọng của thuyết đa nguyên - cùng với sự nhấn mạnh của thuyết đó đối với các công cụ và phương pháp phân tích có tính đến thái độ cởi mở và rõ ràng của các bên liên quan, giới tính và khuôn khổ quyền lực, các quá trình quản lý xung đột - đã có đủ cơ sở như là điểm khởi đầu để thảo luận về quản lý bền vững nguồn tài nguyên (FAO, 1997).

Sự nổi lên của phương pháp tiếp cận tham dự trong quản lý tài nguyên cũng chỉ ra một số những thách thức đối với các nhà quản lý tài nguyên của Nhà nước. Xu thế chung trong quản trị đối với sự phân quyền và tự do hoá kinh tế đang làm chùn bước các nhà chức trách và ngân sách của các tổ chức. Hiện nay một số chính quyền luôn ở trong tình trạng thiếu nhân viên và thiếu ngân sách bởi thiếu các nguồn, không đủ năng lực hỗ trợ hậu cầu cho các hoạt động cơ bản. Đồng thời các chính sách phân quyền thường xuyên công bố rất ít thông tin từ công chúng và rất ít cuộc cải cách toàn bộ cơ cấu tổ chức tài chính, chính quyền và khuôn khổ pháp lý (Lindsay, 2000). Ở một số nước tình trạng phân quyền được mô tả như "phân quyền nhưng không giao quyền hành động" (Anderson, 2000). Các cộng đồng và chính quyền địa phương được giao gánh vác công việc và phí quản lý tài nguyên nhưng không có sự chuyển giao quyền lực hay ra quyết định nào đáng kể. Thiếu nguồn tài chính để thực hiện sứ mệnh của địa phương là vấn đề đặc biệt cấp bách. Trớ trêu thay, phân quyền đôi khi lại làm tăng thêm quyền lực cho chính quyền trung ương, chẳng hạn như ở Bangladesh, trong các hợp đồng đồng quản lý người dân bị yêu cầu từ bỏ những đòi hỏi về quyền sở hữu của họ đối với đất rừng của Nhà nước (xem phần dưới). Ở nhiều nơi các tổ chức cũng phải đương đầu với khủng hoảng niềm tin ngày càng gia tăng về tính hiệu quả và hợp pháp của quyền tập trung và kiểm soát sự quản lý của họ (Holm và các cộng sự, 2000). Sự vỡ mộng của người dân về quản lý tài nguyên của chính quyền (hay sự quản lý tồi) đã làm nảy sinh những sáng kiến địa phương nhằm bảo vệ và phục hồi tài nguyên. Những hành động này của người dân bản địa, những thành viên cộng đồng không phải là thổ dân, các nhóm người sử dụng và các tổ chức phi chính phủ (NGOs) có thể thúc ép các nhà cầm quyền phải hợp tác. Các quan chức chính quyền ở cấp địa phương có thể đáp ứng những đòi hỏi thiết thực để ủng hộ những cố gắng này của người dân bằng cách trợ giúp kỹ thuật hay bằng những cách khác. Trong một vài trường hợp khác, các tổ chức có thể tìm cách tạo ra những sáng kiến như vậy, cố gắng chỉ đạo các hoạt động nhằm duy trì quyền kiểm soát của chính phủ (Castro, 1997).

Mong muốn duy trì quyền kiểm soát của Nhà nước còn được thúc đẩy bởi các động cơ vị kỷ - lợi ích chính trị và thậm chí là lợi ích cá nhân trong việc duy trì quyền kiểm soát đối với tài nguyên có giá trị. Trong nhiều trường hợp các tổ chức nhà nước nắm quyền lãnh đạo chính hay gây ảnh hưởng của mình thông qua việc quản lý và ra quyết định của họ đối với các khu bảo tồn rừng, công viên, các khu vực cần được bảo vệ và các tài nguyên công cộng khác. Đồng quản lý còn có nghĩa là uy quyền bị giảm đi,

quyền chi phối bị giảm sút và ngân sách cũng ít đi. Sự miễn cưỡng đối với các hoạt động cộng tác cũng còn do thái độ hoài nghi mang tính cố hữu về tính khả thi của các sáng kiến này để có thể duy trì liên tục sự quản lý tài nguyên. Các tổ chức chính phủ trung ương thường miễn cưỡng tham gia vào thỏa thuận đồng quản lý bởi vì theo như định nghĩa của các cách tiếp cận khoa học thông thường, họ nhận thức "bảo tồn" là mục tiêu tối thượng của Nhà nước. Với việc tham gia vào bản cam kết đồng quản lý, họ sẽ bị hạn chế khả năng đạt được mục tiêu đó. Theo Dubois (1999, tr. 60) quan sát: "Vả lại, kinh nghiệm cho thấy *sự phân quyền không phải là điều kiện tiên quyết và cũng không phải là sự đảm bảo cho việc phát triển và quản lý môi trường một cách đúng đắn*" (nhấn mạnh ngay từ đầu). Các nhà quản lý tài nguyên của chính quyền nhận thấy nhiều rủi ro hơn là lợi ích có được từ việc chấp thuận những quan điểm của nhiều bên liên quan trong các kế hoạch và hoạt động của họ. Chẳng hạn như, Chambers và cộng sự (1989, tr. 21) đã mô tả nhận thức mang tính đặc thù của cán bộ lâm nghiệp Ấn Độ đối với quản lý có sự tham gia trong những năm 1980: mặc dù có sự thay đổi nhưng vẫn giữ thái độ ủng hộ công cuộc bảo vệ môi trường thiên nhiên và chăm sóc rừng, với những người mà sinh kế của họ phụ thuộc vào các sản phẩm rừng lại được coi là mối hiểm họa và mối gây hại nhiều hơn là sự cộng tác với các nhà quản lý. Tác động của các cách tiếp cận mới đối với các tổ chức quản lý tài nguyên là rất đáng kể. Chambers và cộng sự (1989, tr. 223) cho biết với sự xuất hiện của các cách tiếp cận tham dự ở một vài bang ở Ấn Độ: ảnh hưởng của các cán bộ lâm nghiệp đối với việc hoạch định và thi hành chính sách đã có chiều hướng giảm dần, gây nên sự oán giận và thất vọng trong hàng ngũ những cán bộ kiểm lâm. Điều đó đã làm giảm chất lượng quản lý rừng.

5. Đồng quản lý như là một sự ứng phó với xung đột

Nhiều cam kết đồng quản lý đã trải qua thời kỳ ban đầu đầy vất vả, nảy sinh do những xung đột dữ dội - đôi khi phải giải quyết tại toà hay tại các cơ quan chính phủ, có khi giải quyết tại đất liền hay trên biển, đôi khi đấu tranh trên phương tiện thông tin đại chúng và trong trái tim và khối óc của đông đảo công chúng. Bất kể vùng miền nào, nguồn tài nguyên nào hay cư dân nào đang sử dụng tài nguyên, thì xung đột vẫn thường đóng vai trò chủ đạo trong việc tạo ra những sáng kiến về cam kết đồng quản lý. Những xung đột này bao gồm cuộc đấu tranh của người dân bản địa chống lại Nhà nước và việc chiếm đoạt tài nguyên làm của riêng, để bảo vệ sinh kế cục bộ của họ và duy trì bản sắc văn hoá của họ. Các cộng đồng không phải thổ dân cũng đã từng trải qua những tình huống tương tự như vậy. Thật đáng tiếc, những xung đột này kéo theo cái giá phải trả rất đáng kể về mặt kinh tế, xã hội và con người cho sự tham gia của các bên liên quan, kể cả những tổn thất về sinh mạng con người. Dù sao đi nữa thì xung đột vẫn là nhân tố chủ yếu khiến cho các quan chức chính phủ và các bên liên quan khác phải ký kết các thoả thuận về đồng quản lý.

Uỷ ban Hoàng gia về Người bản địa của Canađa (1997) đã công nhận vai trò lan toả của xung đột trong việc thiết lập một số chế độ đồng quản lý xung đột. Uỷ ban nhận thấy đồng quản lý dựa trên khủng hoảng là một trong ba loại hình đồng quản lý. Đồng quản lý dựa trên khủng hoảng chứng tỏ các

cam kết đã tiến triển như là sự ứng phó đặc biệt, có thể là tạm thời và về chính sách công với cuộc khủng hoảng. Tuy nhiên, hệ thống quản trị hiện hành cũng đã là một phần của hai loại hình khác - quản lý cộng đồng dựa trên những khiếu nại và quản lý tài nguyên dựa vào cộng đồng - cũng đã thường xuyên tạo ra sự ứng phó đối với các xung đột diễn ra trong các tộc người bản địa, các tổ chức chính phủ, các tổ chức kinh doanh tư nhân và các bên liên quan khác.

Xung đột căng thẳng và kéo dài đối với việc đốn gỗ khắp khu vực Clayoquot Sound ở British Columbia đã dẫn đến việc hình thành chế độ đồng quản lý dựa trên khủng hoảng. Việc phê chuẩn kế hoạch của chính quyền cấp tỉnh trong việc cấp một khu đất rất rộng cho một tổ chức tư nhân đã làm dấy lên những phản đối mạnh mẽ từ các dân tộc bản địa của vùng đó và các tổ chức môi trường. Năm 1993, các cộng đồng thổ dân, các cư dân địa phương khác và các nhà hoạt động môi trường đã làm việc cùng nhau để phong toả các con đường đốn gỗ và đưa ra những kháng nghị tương tự của quần chúng nhân dân. Hàng trăm người bị bắt giữ khi những người biểu tình không tuân thủ pháp luật. Cuộc chiến chống lại việc đốn gỗ đã thu hút được sự quan tâm sâu sắc của các phương tiện thông tin đại chúng trong nước và quốc tế. Chiến dịch phản kháng và sự đánh giá xác đáng của các phương tiện thông tin đại chúng đã gây áp lực đối với chính quyền cấp tỉnh, cuối cùng buộc họ phải đàm phán với các dân tộc bản địa và các bên liên quan khác để lập nên những cam kết cộng tác với nhau cùng quản lý rừng (Uỷ ban Hoàng gia về Người bản địa, 1997).

Bản cam kết miền Bắc Quebec và Vịnh James - cái gọi là chế độ đồng quản lý được dựa trên những khiếu nại - bản thân nó là kết quả của những xung đột (Niezen, 1998). Năm 1971 tỉnh Quebec đã tuyên bố kế hoạch làm công trình thuỷ điện quy mô lớn tại quê hương của tộc người Inuit và Cree mà không tham khảo ý kiến của họ. Không có sự thỏa thuận giữa cư dân bản địa và chính quyền cấp tỉnh hay chính quyền liên bang đã làm cho những khiếu nại về đất đai ở Quebec trở nên rắc rối từ góc nhìn pháp lý. Tháng 5 năm 1972 các dân tộc bản địa là Inuit và Cree đã đến Toà án tối cao Quebec vì nghi ngờ khả năng pháp lý của tỉnh trong việc thực hiện dự án. Tháng 10 năm 1972 họ đệ đơn lên toà án, yêu cầu toà án ra lệnh dừng ngay lập tức các công trình xây dựng trong thời gian chờ xem xét tính pháp lý của vụ kiện. Phiên toà bắt đầu từ tháng 12 năm 1972 và kết thúc 6 tháng sau đó. Toà đã lắng nghe lời khai của hơn 160 nhân chứng, bao gồm cả các thành viên của cộng đồng bản địa, các kỹ sư, các nhà sinh học, các nhà thuỷ văn và các nhà khoa học xã hội. Toà đã đưa ra 360 trang đánh giá vào tháng 11 năm 1973: Dân tộc Cree và Inuit đã nhận được phán quyết của toà, dừng công việc tại các công trình xây dựng đập. Cùng ngày các tổ chức bán quốc doanh thuộc tỉnh đang thực hiện dự án cũng đã thực hiện theo phán quyết của Toà phúc thẩm thuộc Tòa án tối cao Quebec, làm theo sự đình chỉ của toà. Trong vòng một tuần, Toà phúc thẩm đồng ý với lời thỉnh cầu của họ. Với lời đe dọa sẽ tiếp tục theo kiện nên tất cả các bên đều tham gia đàm phán. Không ai trong số họ sẵn lòng nhận lấy những rủi ro mà người thắng cuộc đưa lại cho họ tại các phiên toà. Những đàm phán của họ đã đạt kết quả hoàn hảo nhất trong việc giải quyết các khiếu nại về đất đai trong lịch sử của Canada (Salisbury, 1986). Hợp đồng đã được thông

qua vào tháng 11 năm 1975. Vì vậy, các chế độ đồng quản lý được ký kết trong Hợp đồng thực sự là sự sáng tạo trong cách giải quyết các công việc bên ngoài toà án.

Chương trình Cùng tham gia Quản lý Rừng ở Ấn Độ là một trong những nỗ lực đồng quản lý lớn nhất thế giới, lôi cuốn được hơn 10.000 cộng đồng địa phương làm việc với các ban quản lý rừng của Nhà nước để bảo vệ 1,5 triệu ha đất của chính phủ vào giữa những năm 1990 (Sundar, 2000). Guha (2000, tr. 201) nhận thấy có các mối liên hệ trực tiếp giữa phong trào phản kháng Chipko (phong trào này đã gây được sự chú ý rộng khắp khi những người phụ nữ ở Uttarakhand đã cứu những khu rừng ở địa phương của họ khỏi tay của những kẻ đốn gỗ bằng cách ôm chặt lấy cây) và các cuộc xung đột về rừng trước đây ở vùng nông thôn Ấn Độ và sự đi lên của chương trình:

Áp lực của các phong trào chung đã buộc Nhà nước phải đi theo chiều hướng, ít nhất là trên giấy tờ, phân quyền hơn và hình thức quản lý có sự tham gia của người dân. Trong việc định hướng lại chính sách mang tính xã hội và sinh thái về rừng thì di sản Chipko không còn đóng vai trò là một phần phụ… Có lẽ sáng kiến mang tính chất đổi mới nhất gần đây… là chương trình Cùng tham gia Quản lý Rừng, hay viết tắt là JFM (Joint Forest Management). Ở những vùng miền khác của Ấn Độ Ban Quản lý rừng đã ký hợp đồng với từng người trong hội đồng làng, làm cho họ trở thành những người được hưởng lợi ích chính từ rừng… và tham khảo ý kiến của họ trong các quyết định quản lý. Ngày nay có khoảng mười ngàn uỷ ban quản lý rừng ở các làng bản, để giúp quản lý những vùng đất trước đây thuộc quyền kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước. Vòng quay này không chỉ là kết quả của sự cân nhắc lại của bộ máy quản lý rừng mà nó còn là kết quả của những xung đột về mặt xã hội đang tiếp diễn giữa các cộng đồng và Nhà nước. Điều đó có nghĩa là, sự nhường quyền sử dụng cho địa phương và quyền lợi của làng không phải được từ trên ban xuống mà là từ sự tranh đấu từ dưới lên.

Sundar (2000, tr. 256) ghi lại rằng các quan chức "mệt lử vì xung đột liên miên giữa những người dân làng cứng đầu cứng cổ với những nhân viên canh gác rừng bị bao vây, trong khi cả hai phía đều nhận thấy đã mất đi sự an toàn… [cảm nhận] không có sự lựa chọn nào khác ngoài cách phải chuyển từ ép buộc sang đồng ý, ít nhất là ở một số khu vực nhất định". Hầu hết các chính quyền đã tập trung mọi cố gắng để thực hiện đồng quản lý đối với các vùng đất rừng bị thoái hoá cao.

Bangladesh có chung lịch sử thuộc địa với Ấn Độ và đã có một số hình thức đấu tranh tương tự xảy ra với việc áp đặt hình phạt giam trong quản lý rừng ở Đông Bengal. Xung đột về rừng vẫn tiếp tục diễn ra trong thời kỳ Pakistan và sau độc lập. Tính chất phức tạp và đôi khi trái ngược nhau của luật đất đai, của các quy chế và các chính sách đã làm cho tình hình sở hữu đất đai càng thêm phần u ám. Một số cuộc xung đột căng thẳng và lâu dài nhất diễn ra tại các vùng của thổ dân. Bộ Lâm nghiệp đã phải ứng phó với sự hiện diện của những kẻ được gọi là xâm phạm rừng thông qua các hoạt động của công an, kể cả việc tăng cường án phạt đối với việc vận chuyển gỗ trái phép. Hoạt động này không hiệu quả vì các xung đột vẫn tiếp diễn. Vào những năm 1980 một số nhà hoạch định chính sách đã bắt đầu thăm dò các chiến lược theo định hướng có

sự tham dự của người dân, coi đó là sự đáp trả mang tính tiên phong đối với các xung đột đã tồn tại từ lâu ở các khu bảo tồn rừng của Nhà nước. Chính phủ phát động Dự án Lâm nghiệp Xã hội trên phạm vi toàn quốc vào cuối những năm 1980 với sự hỗ trợ của Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc (tài trợ 1,9 triệu đô la) và Ngân hàng Phát triển châu Á (cho vay 44 triệu đô la). Dự án đã đưa sự điều chỉnh về những chia sẻ tài nguyên vào trong bản thiết kế, đề xuất tạo lập các lô đất để trồng cây theo mô hình đồng quản lý và các vùng đất để thực hiện nông lâm kết hợp trên 16.000 ha được coi là đất của Nhà nước nhưng bị dân làng chiếm dụng. Thỏa thuận chia sẻ lợi ích cũng được đặt ra đối với các dải đồn điền được tạo ra dọc theo đường quốc lộ, các con sông đào và các khu vực khác. Các nhà lập kế hoạch coi dự án như một bước then chốt tiến tới giải quyết xung đột và quản lý tài nguyên, đặc biệt có thể sánh với thực tiễn giải quyết việc dẹp và bắt những người dân xâm lấn đất công. Tuy nhiên, một số nhân viên dự án và nhân viên lâm nghiệp chủ yếu lại coi hoạt động đó như là phương tiện để "thiết lập lại ảnh hưởng của [Bộ lâm nghiệp] đối với đất lâm nghiệp của Nhà nước bị lấn chiếm" (Castro, 1997, tr. 7).

Vai trò của xung đột trong việc phát sinh ra đồng quản lý là không có giới hạn trong các xã hội bản địa hay các xã hội phi Tây phương. Chẳng hạn như chế độ đồng quản lý Lofoten được đánh giá cao và lâu đời đối với nghề đánh cá thu ở miền Đông Bắc của Bắc cực đã nảy sinh vì các cuộc đấu tranh giai cấp giữa những người đánh cá ven biển Na Uy (Holm và cộng sự, 2000). Người dân phản đối các công ty lớn với các tàu đánh cá khổng lồ và công nghệ đánh bắt cá công nghiệp đã thâm nhập vào khu vực đánh bắt cá của họ. Hệ thống đồng quản lý Lofeten đã tìm cách điều chỉnh vùng đánh bắt cá như là một biện pháp để bảo đảm sự sinh tồn của những người đánh bắt cá vừa và nhỏ. Sự yếu kém của chế độ đồng quản lý trong những năm 1990 đã phản ánh uy thế về lợi ích kinh doanh của các công ty quy mô lớn, kể cả các nhà chế biến, đối với các công ty đánh cá quy mô nhỏ (*Còn nữa*).

Nguyễn Thị Hồng Nhị *dịch*

Trần Hồng Hạnh *hiệu đính*

Tài liệu tham khảo

1. Anderson, J. (2000), "Four considerations for decentralized forest management: subsidiarity, empowerment, pluralism and social capital", Trong: Enters, T., Patrick, B., Durst, P.B. and Victor, M., Editors, 2000.

2. Anderson, J. (2000), *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*, Food and Agriculture Organization of the United Nations and RECOFTC, Bangkok, tr. 11-22.

3. Arnold, J. E. M. (1998), *Managing Forests as Common Property*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

4. Arnold, J. E. M. (2001), *Community Forestry*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome (in press).

5. Banerjee, A. K. (2000), "Devolving forest management in Asia-Pacific countries", Trong: Enters, T., Patrick, B., Durst, P. B. and 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, tr. 39-52.

6. Berkes, F. (Chủ biên) (1989), *Common Property Resources*, Belhaven, London.

7. Berkes, F. (1999), *Sacred Ecology*, Taylor and Francis, Philadelphia, PA.

8. Borrini-Feyerabend, G.; Farvar, Nguingiri, T. và Ndangang, V. (2000), *Co-management of Natural Resources*, GTZ and IUCN, Kasparek, Heidelberg.

9. Bowcutt, F. (1999), "Ecological restoration and local communities: a case study from Sinkyone Wilderness State Park, Mendocino County, California", *Human Ecology* 27 (2), tr. 359-368.

10. 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.

11. 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).

12. Buckles, D. (1999), *Cultivating Peace*, International Development Research Centre and The World Bank Institute, Ottawa.

13. Castro, A. P. (1995), *Facing Kirinyaga*, Intermediate Technology Publications, London.

14. Castro, A. P. (1997), "Social and anti-social forestry in Bangladesh", *Development Anthropologist* 15 (1-2), tr. 3 -12 (có thể xem tr. 1).

15. Chambers, R. (1997), *Whose Reality Counts?*, Intermediate Technology Publications, London.

16. Chambers, R.; Saxena, N. C. và Shah, T. (1989), *To the Hands of the Poor*, Intermediate Technology Publications, London.

17. Chandrasekharan, D. (1997), *Proceedings of the Electronic Conference on Addressing Natural Resource Conflicts through Community Forestry*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

18. Deloges, C.; Gauthier, M. (1997), Community forestry and forest resource conflicts: an overview, *Paper prepared for the XI World Forestry Congress*, Antalya, Turkey.

19. Dubois, O. (1999), Assessing local resilience and getting roles right in collaborative forest management: some current issues and a potential tool, with special reference to sub-Saharan Africa, *Food and Agriculture Organization of the United Nations, Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, tr. 49-83.

20. FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (1997), *Integrating Conflict Management Considerations into National Policy Frameworks*, Community Forestry Unit, Forests, Trees and People Programme, Rome.

21. Guha, R. (2000), *The Unquiet Woods*, University of California Press, Berkeley, CA.

22. Hatch, L. U. và Swisher, M. E. (Chủ biên) (1999), *Managed Ecosystems*, Oxford University Press, New York.

23. 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.

24. Ingles, A. W.; Musch, A. và Qwist-Hoffman, H. (1999), *The Participatory Process for Supporting Collaborative Management of Natural Resources*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

25. Lindsay, J. (2000), "Creating legal space for community-based management: Principles and dilemmas", Trong: Enters, T., Patrick, B., 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, tr. 23-38.

26. Matiru, V. (2000), *Conflict and Natural Resource Management*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

27. McCay, B. J. và Acheson, J. M. (1987), "Human ecology of the commons", Trong: McCay, B. J. và Acheson, J. M. (Chủ biên) (1987), *The Question of the Commons*, University of Arizona Press, Tucson, AZ, tr. 1-34.

28. McCay, B. J. và Jentoft, S. (1998), "Market or community failure? Critical perspectives on common property research", *Human Organization* 57 (1), tr. 21-29, Abstract-GEOBASE/ $Order Document.

29. Messerschmidt, D. (Chủ biên) (1993), *Common Forest Resource Management*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

30. Niezen, R. (1998), *Defending the Land*, Allyn and Bacon, Boston, MA.

31. Ochieng Odhiambo, M. (2000), Oxfam Karamoja Conflict Study: A Report, Oxfam, Kampala.

32. Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.

33. Pendzich, C.; Thomas, G. và Wohlgenant, T. (1994), *The Role of Alternative Conflict Management in Community Forestry*, Food and Agriculture of the United Nations and Resolve, Rome.

34. Poffenberger, M. (1996), *Communities and Forest Management*, IUCN, Washington, DC.

35. Uỷ ban Hoàng gia về Người bản địa (1997), *For Seven Generations*, Vol. 2, *Restructuring the Relationship*, CD-ROM, Libraxus.

36. Salisbury, R. F. (1986), *A Homeland for the Cree*, McGill-Queen's University Press, Kingston.

37. Suliman, M. (Chủ biên) (1999), *Ecology, Politics & Violent Conflicts*, Zed, London.

38. Sundar, N. (2000), "Unpacking the joint in joint forest management", *Development and Change* 31, tr. 255-279, Abstract-EconLit/ Abstract-GEOBASE/ $Order Document.

39. Warner, K. (2000), Involving communities in forest management, Paper presented to the IUCN - The World Consevation Union, The World Conservation Congress, October 2000, Amman, Jordan.

40. Warner, M. (1999), *Managing Conflict and Building Consensus in Rural Livelihood Projects*, Overseas Development Institute, London.