



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Tháng 12/2016

# NƠI ĐẤT GẶP BIỂN

ĐÁNH GIÁ TOÀN CẦU VỀ CÁC KHÍA CẠNH QUẢN TRỊ VÀ QUYỀN SỬ DỤNG RỪNG NGẬP MẶN VEN BIỂN

Brian Rotich, Esther Mwangi và Steven Lawry



Rừng ngập mặn ven biển Việt Nam - tuyến phòng thủ đầu tiên cho nhà cửa và đầm tôm. Ảnh: Klaus Schmitt/GIZ

## NHỮNG ĐIỂM CHÍNH (I)<sup>1</sup>

Đánh giá này cung cấp cái nhìn tổng thể về tình trạng quản lý và các góc độ quyền sử dụng rừng ngập mặn trên

1 Bản tóm tắt này là bản sơ lược ngắn gọn trích từ ấn phẩm Rotich, B., Mwangi, E. & Lawry, S. (2016). Nơi đất gặp biển: đánh giá toàn cầu về các khía cạnh quản trị và quyền sử dụng rừng ngập mặn ven biển. Bogor, Indonesia: CIFOR; Washington, DC: Chương trình Quyền sử dụng đất và BDKH Toàn cầu USAID. Báo cáo tận dụng các đóng góp quan trọng của Stephen Brooks thuộc Văn phòng USAID về Đất và Đô thị hóa và Nayna Jhaveri cùng TetraTech (trong Chương trình Sử dụng đất và BDKH Toàn cầu USAID).

toàn cầu. Cụ thể, báo cáo đánh giá xem tính đa dạng của các khung pháp lý và chính sách cũng như cấu trúc thể chế-chính thức & không chính thức-đã có hiệu quả như thế nào đối với quản trị rừng ngập mặn trong các bối cảnh khác nhau. Đánh giá cũng phân tích các thể chế & mô hình quản trị, sử dụng tại địa phương, bao gồm quyền sử dụng đất và khác biệt về giới cũng như cách thức những thể chế địa phương này ảnh hưởng tới quản trị và phục hồi rừng ngập mặn. Báo cáo là một phần của nghiên cứu lớn hơn trong khuôn khổ *Chương trình Quyền sử dụng đất & BDKH Toàn cầu (TGCC)* do USAID tài trợ, bao gồm các đánh giá cấp quốc gia tại Indonesia và Tanzania.



Thu nhặt ngao trong bãi lầy ngoài rừng ngập mặn.  
Ảnh: Nguyễn Tân Phong/GIZ

## Những điểm chính của đánh giá

Vẫn còn thiếu các nghiên cứu về cách thức quản trị rừng ngập mặn và vai trò của việc tạo dựng các điều kiện như thỏa thuận sử dụng đất đối với việc hỗ trợ quản lý rừng ngập mặn để đạt được nhiều mục tiêu trong bối cảnh BĐKH.

1. Thẩm quyền quản lý rừng ngập mặn chủ yếu phụ thuộc vào các định chế nhà nước, và việc bảo vệ rừng ngập mặn do nhà nước điều hành là mục tiêu trung tâm. Nỗ lực bảo vệ rừng ngập mặn theo chỉ đạo của chính phủ không cho phép hoặc chỉ cấp cho cộng đồng địa phương quyền sử dụng các tài nguyên thiên nhiên một cách tối thiểu. Và hiện nay, những nỗ lực này đang đối mặt với những thách thức nghiêm trọng; chủ yếu là việc thi hành bị hạn chế do nguồn nhân lực, khả năng và ngân sách không phù hợp.
2. Do vị trí không rõ ràng của rừng ngập mặn nằm giữa đất liền và biển nên việc phân chia thẩm quyền của nhà nước đối với quản lý rừng ngập mặn khá phức tạp. Thẩm quyền này nhìn chung thuộc một cơ quan theo ngành dọc, ở đây là ngành lâm nghiệp. Ngành lâm nghiệp áp dụng khung quản lý sử dụng cho các rừng trên cạn, mà khung quản lý này thường không phù hợp với những đặc điểm sinh thái đặc thù của hệ thống rừng ngập mặn. Một số nước có sự phân chia trách nhiệm giữa hai cơ quan trở lên, như lâm nghiệp, thủy sản, môi trường, và thiên nhiên hoang dã. Điều này dẫn tới sự phân tán và không rõ ràng về thẩm quyền ở mức cao.
3. Rừng ngập mặn được quản lý theo các khung pháp lý sử dụng cho các ngành: lâm nghiệp, môi trường, nguồn nước, đất đai, hàng hải, hoặc thủy sản. Nói chung, chưa có các bộ luật và chính sách cụ thể dành riêng cho việc quản lý rừng ngập mặn.
4. Các khung và cơ chế phục vụ cho công tác phối kết hợp trong quản trị rừng ngập mặn giữa các cơ quan và các cấp quản trị vẫn chưa phổ biến, và nếu có thì cũng khó để đưa vào thực tiễn.
5. Quyền sử dụng đất tại địa phương đối với các tài nguyên rừng ngập mặn là khác nhau. Các hệ thống luật định thường không công nhận các quyền cũng như mô hình sử dụng và quản lý theo tập quán, đặc biệt là ở châu Phi. Ở châu Mỹ La Tinh, Nhà nước thường công nhận quyền của thổ dân bản địa, trong đó quyền sở hữu toàn bộ, bao gồm quyền sở hữu đất được cấp cho các cộng đồng. Ở châu Á, các hợp đồng thuê dài hạn được cấp cho các hộ gia đình và cộng đồng; những hợp đồng thuê này thông thường cho phép một loạt các quyền theo nhóm, đôi khi bao gồm cả quyền chuyển nhượng. Trong những trường hợp này, người dân được phép sử dụng tài nguyên cho nhiều mục đích như thu gom củi, sản xuất than và đánh bắt hải sản.
6. Tại một số nước, hiện đang có sự chuyển dịch quyền sử dụng rừng ngập mặn theo hướng gia tăng sự tham gia của cộng đồng trong quản lý và quản trị rừng ngập mặn thông qua trao quyền sử dụng. Các phương pháp quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng đang có xu thế gia tăng vì các cơ chế bảo vệ chặt chẽ, tập trung của nhà nước vẫn không hạn chế được tình trạng suy thoái và biến mất của những cánh rừng ngập mặn.
7. Cần nghiên cứu kết quả của các phương pháp quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng. Tuy chính phủ các nước tiếp tục giữ vai trò trung tâm trong bảo tồn rừng ngập mặn nhưng các tổ chức quốc tế và tổ chức phi chính phủ (PCP) cũng có ảnh hưởng và định hình quan trọng cho các chương trình quản lý rừng ngập mặn. Đặc biệt, họ đang tiếp tục thử nghiệm các mô hình quản lý toàn diện dựa vào cộng đồng. Nhượng lại đất đai và các khu bảo tồn cho cộng đồng quản lý dài hạn có vẻ hiệu quả hơn trong bảo tồn rừng ngập mặn. Các chương trình thúc đẩy sự phối kết hợp của cộng đồng với các tổ chức PCP, các tổ chức nghiên cứu và những tổ chức cung cấp hỗ trợ khác đã mang lại những kết quả quan trọng trong việc phục hồi rừng ngập mặn. Khi quyền theo tập quán không được tôn trọng hoặc công nhận và bị xem nhẹ, hoặc khi các định chế cộng đồng chịu sự kiểm soát, can thiệp sâu của chính phủ thì sự phát triển của rừng ngập mặn có xu hướng xấu đi.
8. Mặc dù có sự khác biệt giới trong loại sản phẩm thu hoạch, giá trị kinh tế của sản phẩm thu hoạch và địa điểm thu hoạch nhưng bình đẳng giới vẫn chưa được chú ý trong bảo tồn và quản lý rừng ngập mặn. Do đó, sự quan tâm cũng như các đóng góp tiềm năng của phụ nữ đối với công tác quản lý rừng ngập mặn thường bị bỏ qua. Tuy nhiên, các chương trình phục hồi rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng đang ngày càng chú trọng vào việc lồng ghép giới và một số chương trình thậm chí tập trung rất nhiều vào việc trao quyền cho phụ nữ.



## MỞ ĐẦU<sup>2</sup>

Nhiều nước đã bắt đầu xây dựng chính sách và khung pháp lý mới đặc biệt hướng tới các nhu cầu riêng biệt trong bảo tồn, bảo vệ và phát triển rừng ngập mặn trong bối cảnh biến đổi khí hậu (BĐKH). Thế giới ngày càng thể hiện sự quan tâm đối với rừng ngập mặn. Dù đã có nhiều sáng kiến nhỏ và lớn ở cấp quốc gia và địa phương để phục hồi và tái tạo các khu vực rừng ngập mặn nhưng đặc biệt từ sau trận sóng thần ở Ấn Độ Dương năm 2004, những sáng kiến này chủ yếu xoay quanh việc phát triển nền tảng kiến thức chặt chẽ về các khía cạnh lý sinh và sinh thái trong trồng và bảo vệ rừng ngập mặn để đạt được tỉ lệ thành công cao hơn.

Những mục tiêu này bao gồm phục hồi và trồng rừng ngập mặn, giảm các yếu tố thúc đẩy phá rừng và suy thoái rừng, phát triển các mô hình sử dụng lâm sinh và nguồn lực phù hợp và lập quy hoạch không gian ở mức cảnh quan. Khi thiết kế những định chế quản trị này, chúng ta cần xác định thang quản trị phù hợp và ai sẽ là những bên liên quan chính tham gia vào việc ra quyết định và triển

khai (cân nhắc cả các yếu tố về giới và hòa nhập xã hội) để đạt được hiệu quả trong các khu vực ven biển hoặc đất ngập nước có rừng ngập mặn.

Đánh giá này đưa ra phân tích tổng hợp về các khung pháp lý, chính sách và định chế liên quan tới các khía cạnh quản trị và quyền sử dụng rừng ngập mặn tại các nước có nhiều rừng ngập mặn ở châu Phi, châu Á, và châu Mỹ La Tinh. Đánh giá nhấn mạnh các thành tựu đạt được cho đến nay cũng như những thách thức thường gặp trong quản trị và quyền sử dụng rừng ngập mặn. Đánh giá này là một phần trong một nghiên cứu rộng hơn bao gồm các đánh giá cấp quốc gia tại Indonesia và Tanzania.

---

2 Ấn phẩm chính bao gồm toàn bộ phần tham khảo củng cố cho phần phân tích trong Bản tóm tắt này.





## CHUYỂN ĐỔI CÁC YẾU TỐ THÚC ĐẨY PHÁ RỪNG VÀ SUY THOÁI RỪNG NGẬP MẶN

Rừng ngập mặn có ở các vùng nhiệt đới và cận nhiệt đới. Theo *Bản đồ Rừng ngập mặn Thế giới (World Atlas of Mangroves)*, 05 quốc gia có rừng ngập mặn lớn nhất là Indonesia, chiếm 21% tổng số toàn cầu; Brazil 9%; Úc 7%; và Mê-hi-cô và Ni-giê-ri-a, mỗi nước 5%. 42% rừng ngập mặn nằm ở châu Á, theo sau là châu Phi (20%), Bắc và Trung Mỹ (15%), châu Đại Dương (12%), và châu Mỹ La Tinh (11%). Khoảng 75% trong số tất cả rừng ngập mặn chỉ nằm ở 15 quốc gia. Do sự khác biệt đáng kể trong cấu trúc rừng ngập mặn và đa dạng loài ở các vùng địa lý khác nhau, việc quản trị rừng ngập mặn đòi hỏi sự xem xét thận trọng không chỉ đối với các yếu tố sinh thái mà cả các yếu tố kinh tế xã hội vì những yếu tố này ảnh hưởng tới công tác quản lý.

Rõ ràng là mối quan tâm toàn cầu đối với rừng ngập mặn đã dẫn đến sự nhận thức về vùng đất ngập nước lấy lợi đến các vườn ươm màu mỡ, các đê chắn sóng tự nhiên và những khu rừng có khả năng tách các-bon “xanh” cao. Rừng ngập mặn không những cung cấp khả năng hồi phục khi đối mặt với diễn biến thay đổi không ngừng của môi trường mà những nghiên cứu gần đây về các mức độ tách các-bon trong rừng ngập mặn còn cho thấy chúng có năng lực phi thường trong việc lưu trữ các-bon, gấp khoảng 10 lần so với rừng nhiệt đới vùng đầu nguồn.

Do tầm quan trọng to lớn như vậy nên hiện nay nhiều nghiên cứu đang được thực hiện để chỉ ra rõ hơn BĐKH đang ảnh hưởng như thế nào tới các loại rừng ngập mặn cụ thể theo từng khu vực.

Tuy nhiên, trong những năm 1980 và 1990, nhiều người cho rằng rừng ngập mặn là không hiệu quả và không tốt cho sức khoẻ con người. Điều này dẫn tới hàng loạt các yếu tố tác động của con người liên quan đến nạn phá rừng và suy thoái rừng ngập mặn nhanh chóng trong thời gian đó. Việc suy thoái rừng ngập mặn chủ yếu gắn liền với phát triển kinh tế, đặc biệt là sự chuyển đổi sang nuôi trồng thủy sản ở châu Á và châu Mỹ La Tinh. Từ năm 1980 đến năm 2000, gần 20% rừng ngập mặn đã biến mất. Tỷ lệ suy giảm rừng hàng năm trong giai đoạn 2000-2005 đã giảm nhẹ ở mức 0,66 %.

Trong khu vực Đông Nam Á, nơi chứa phần lớn rừng ngập mặn của thế giới, các nghiên cứu mới chỉ ra rằng trong giai đoạn 2000-2010, rừng ngập mặn đã bị suy giảm ở mức trung bình hàng năm là 0,18%, cho thấy tỷ lệ suy thoái rừng thấp hơn so với dự đoán trước đó. Khoảng 30% trong số 100.000 héc-ta rừng suy giảm do chuyển đổi sang nuôi trồng thủy sản; các yếu tố ảnh hưởng chính khác bao gồm việc mở rộng trồng lúa nhanh chóng ở Miến Điện, và chuyển đổi kéo dài sang trồng cọ ở Indonesia và Malaysia.







Củ từ cây ngập mặn dùng để sơ chế và hun khói cá tại một cộng đồng làm nghề đánh cá ở một hòn đảo nhỏ tại Fresco, Bờ Biển Ngà.

Ảnh: David Aduama/USAID WA BiCC/TetraTech

## Quản trị và Quản lý Rừng ngập mặn

Trong nỗ lực nhằm giải quyết sự suy thoái rừng ngập mặn đang ngày càng nghiêm trọng, một trong những biện pháp can thiệp chính mà chúng ta cần phải làm là xác định các cách thức cụ thể để chuyển đổi loại hình sử dụng đất (VD: từ nuôi trồng thủy sản) trở lại thành rừng ngập mặn. Rất nhiều nỗ lực đã dành vào việc tìm hiểu các khía cạnh lý sinh và sinh thái của rừng ngập mặn, như sự khác biệt giữa các loài cây rừng ngập mặn và tỉ lệ tăng trưởng tương đối; các yếu tố ảnh hưởng tới phục hồi và tái tạo; và các ảnh hưởng vật lý tới sự xói mòn bờ biển và đa dạng sinh học. Các nghiên cứu sinh thái mới ngày càng tập trung vào vai trò của rừng ngập mặn trong việc giảm thiểu và thích ứng với BĐKH.

Hiện tại, nhiều nước đang quan tâm tới việc xây dựng các khung chính sách và pháp lý mới về quản lý rừng ngập mặn. Tuy nhiên, lại thiếu hụt các nghiên cứu về cách thức quản trị rừng ngập mặn và vai trò của các cơ chế quản lý đất trong bối cảnh BĐKH. Đánh giá này phân tích cách thức quản trị rừng ngập mặn và các quy định về sử dụng đất ở một số quốc gia. Chúng tôi phân tích các quốc gia có diện tích rừng ngập mặn lớn cũng như những quốc gia có đường bờ biển dài so với tổng diện tích đất, như Bangladesh, Indonesia, và Việt Nam vì những nước này đặc biệt dễ bị tổn thương do các tác động của BĐKH.

Để đánh giá hiệu quả của việc quản trị rừng ngập mặn và tổ chức sử dụng đất đối với hệ sinh thái rừng ngập mặn, hàng loạt câu hỏi quan trọng đã được đưa ra để phân tích. Phương pháp tiếp cận pháp lý và chính sách nào là hiệu quả nhất đối với quản lý rừng ngập mặn để tạo ra vành đai an toàn dọc theo đường bờ biển? Các mô hình quyền sử dụng đất đại diện tại có gây ra cản trở gì trong việc sử dụng đất sao cho phù hợp nhất với rừng ngập mặn hay

không? Có định chế quản trị cụ thể nào ở địa phương hỗ trợ quản lý rừng ngập mặn hiệu quả để đáp ứng các nhu cầu khác nhau không?

Các định chế tại địa phương với sự tham gia của người dân có nhiều khả năng đạt được các mục tiêu trọng yếu: giảm các yếu tố tác động tới phá rừng và suy thoái rừng ngập mặn, tăng cường tái tạo và trồng rừng, cải thiện các thực tiễn quản lý, giải quyết vấn đề giảm thiểu và thích ứng với BĐKH, và gắn với quy hoạch dài hạn để phát triển hệ sinh thái rừng ngập mặn một cách bền vững. Những câu hỏi này nhằm tìm hiểu cách thức tổ chức các định chế địa phương để đạt được những mục tiêu tham vọng trên.

## CÁC KHUNG PHÁP LÝ VÀ CHÍNH SÁCH QUẢN TRỊ RỪNG NGẬP MẶN

Đánh giá này chỉ ra rằng thẩm quyền quản lý rừng ngập mặn tập trung quá nhiều trong tay các định chế nhà nước, và hiện nay nhà nước vẫn đang kiểm soát việc bảo vệ rừng ngập mặn. Do vị trí không rõ ràng của rừng ngập mặn nằm giữa đất liền và biển nên việc phân chia quyền hạn của nhà nước đối với quản lý rừng ngập mặn khá phức tạp. Thực trạng phổ biến là thẩm quyền này thuộc một cơ quan quản lý theo ngành dọc. Thông thường đây là ngành lâm nghiệp, nhưng đôi khi cũng có thể là ngành môi trường hoặc ngành thiên nhiên hoang dã. Tuy nhiên, trong ngành lâm nghiệp, rừng ngập mặn thường chiếm vai trò thứ yếu với một vài chính sách hoặc quy định được điều chỉnh để đáp ứng nhu cầu đặc thù của rừng ngập mặn. Ở một số nước, trách nhiệm bị phân tách giữa hai cơ quan trở lên, như lâm nghiệp, thủy sản, môi trường, và thiên nhiên hoang dã. Điều này dẫn tới sự phân tán và sự không rõ ràng về thẩm quyền ở mức độ cao.



Ví dụ, ở Việt Nam, rừng ngập mặn thuộc thẩm quyền của hai bộ: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, và Bộ Tài nguyên và Môi trường. Thẩm quyền chồng chéo và phối hợp chưa hiệu quả giữa hai bộ này đã tạo ra nhầm lẫn cho các bên liên quan và sự không rõ ràng trong quản lý rừng ngập mặn. Ở Philippines, việc quản lý đất rừng ngập mặn tuân theo thẩm quyền pháp lý của cả Bộ Tài nguyên Môi trường (chịu trách nhiệm bảo vệ và quản lý rừng bền vững) và Bộ Nông nghiệp (chịu trách nhiệm phát triển nuôi trồng thủy sản nước lợ trong cùng khu vực). Tuy nhiên, hai bộ này chưa có sự phối kết hợp hiệu quả với nhau về vấn đề quản lý rừng ngập mặn. Ở Indonesia, 04 cơ quan chính phủ có thẩm quyền khác nhau chịu trách nhiệm quản lý rừng ngập mặn và Tổng thống đã ban hành chiến lược quốc gia để đảm bảo sự phối hợp hiệu quả giữa 04 cơ quan đó. Tuy nhiên, trên thực tế, các ủy ban điều phối thành lập theo chiến lược này lại hoạt động không hiệu quả do thiếu ngân sách và nhân lực, và do trách nhiệm giữa các bên bị phân tách nên điều đó không khuyến khích họ phối hợp hiệu quả với nhau.

Nhìn chung, các khung và cơ chế để phối hợp đa ngành và tham vấn đa bên liên quan giữa các cơ quan và các cấp quản trị vẫn chưa phổ biến, và nếu có thì cũng khó để đưa vào thực tiễn.

Dù đã có các nỗ lực phối hợp và phát triển quy hoạch rừng ngập mặn quốc gia tại nhiều nước kể từ cuối những năm

1970 nhưng chưa hề có đánh giá nào về tính hiệu quả của những nỗ lực này.

Nhìn chung, chưa có các bộ luật và chính sách dành riêng cho các yêu cầu cụ thể đối với công tác quản lý rừng ngập mặn. Mặc dù rừng ngập mặn có nhiều điểm đặc thù về sinh thái và đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội nhưng chỉ có duy nhất một quốc gia là Mê-hi-cô đã thông qua các luật cụ thể dành riêng cho quản lý rừng ngập mặn. Thay vào đó, rừng ngập mặn được quản lý theo các khung pháp lý dành cho lâm nghiệp, môi trường, thiên nhiên hoang dã, nước, đất đai và thủy sản. Điều này không chỉ dẫn tới sự phân tách về thẩm quyền và sự không rõ ràng, mà còn gây ra xung đột và cạnh tranh. Trên thực tế, việc quản lý rừng ngập mặn thậm chí còn phức tạp hơn nhiều so với các khung pháp lý và chính sách quản trị rừng ngập mặn. Việc bảo vệ rừng ngập mặn theo chỉ đạo của nhà nước (mà theo đó, cộng đồng địa phương không được phép sử dụng tài nguyên thiên nhiên) phải đối mặt với những thách thức nghiêm trọng: việc thi hành bị hạn chế bởi nhân lực, khả năng và ngân sách không phù hợp.

## THỰC TIỄN QUẢN TRỊ VÀ QUYỀN SỬ DỤNG RỪNG NGẬP MẶN

Tuy rừng ngập mặn nhìn chung vẫn thuộc thẩm quyền quản lý của chính phủ nhưng người ta ngày càng công nhận rằng việc trao quyền sử dụng cho cộng đồng địa phương (bao gồm những cộng đồng bản địa) sử dụng và quản lý tài nguyên rừng ngập mặn sẽ mang lại những lợi ích quan trọng cho chính phủ, người dân địa phương và hệ sinh thái rừng. Hiện đang có sự chuyển đổi trong việc quản lý rừng ngập mặn ở hàng loạt quốc gia, trong đó chính phủ khuyến khích chính quyền địa phương chủ động quản lý hoặc người dân địa phương có thể chủ động phối hợp với chính quyền địa phương và các bên liên quan khác như các trường đại học để đưa ra những quy định quản lý rừng. Mặc dù phạm vi cải cách trong quản lý rừng ngập mặn chưa rộng như trong quản lý rừng trên cạn nhưng nhiều mô hình quản lý rừng ngập mặn dựa trên việc trao quyền cho địa phương đã đạt được nhiều kết quả tích cực.

Nhìn chung, các mô hình thí điểm trong quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng đang có xu hướng gia tăng; việc quản lý rừng ngập mặn trên thế giới đang ngày càng được ủy quyền cho chính quyền và cộng đồng địa phương. Với điều kiện pháp lý hợp lý, các cộng đồng địa phương thường là những người ở vị trí tốt nhất để quản lý hệ sinh thái địa phương vì khoảng cách địa lý gần cho phép họ đưa ra các quy tắc phù hợp với điều kiện tài nguyên và tình hình xã hội tại địa phương họ. Chuyển nhượng đất đai và các khu bảo tồn rừng cho cộng đồng quản lý dài hạn có vẻ hiệu quả hơn trong bảo tồn rừng ngập mặn. Ví dụ, các bên liên quan cấp địa phương ở Ecuador có quyền sở hữu về mặt pháp lý đối với rừng ngập mặn. Tại đây, hơn 40 vụ chuyển nhượng rừng ngập mặn bao phủ gần 40.000 ha đã chứng tỏ tính hiệu quả trong việc hạn chế nạn phá rừng, duy trì mức tăng sản lượng hải sản, cải thiện sinh kế và giảm xung đột với các doanh nghiệp nuôi tôm quy mô lớn.



Rừng ngập mặn ở Hồ Tabarisa,  
Mamberamo Raya, Papua.  
Ảnh: Mokhammad Edliadi/CIFOR



Ở Bra-xin, việc thiết lập các khu bảo tồn rừng lớn trong các vùng rừng ngập mặn đã mang lại một cách tiếp cận quản lý mới cho các khu bảo tồn nghiêm ngặt không cho phép sự tiếp cận của người dân địa phương. Trong các khu bảo tồn rừng, việc kiểm soát và sở hữu tài nguyên thiên nhiên được giao cho cộng đồng địa phương. Chính cộng đồng địa phương sẽ chịu trách nhiệm kiểm soát việc tiếp cận và thu hoạch các tài nguyên gỗ và thủy sản và thiết lập các quy định quản lý tài nguyên địa phương. Nhiều khu bảo tồn rừng này tỏ ra hiệu quả hơn trong việc bảo vệ những vùng đất này và tài nguyên rừng ngập mặn so với các khu dự trữ do Chính phủ Liên bang Bra-xin quản lý.

Sau trận sóng thần năm 2004 ở châu Á, các quốc gia chịu ảnh hưởng nhiều nhất đã có những nỗ lực nhằm phục hồi rừng ngập mặn tại các khu vực bị phá hủy. Philippines, Thái Lan và Indonesia đã gặt hái được nhiều thành công trong việc phục hồi rừng ngập mặn. Philippines có kinh nghiệm sâu rộng nhất trong việc thiết lập và cải thiện quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng để phục hồi những cánh rừng ngập mặn đã bị suy thoái. Từ những năm 1980 tới nay, phục hồi rừng ngập mặn đã là một trong những mục tiêu chủ yếu của chính phủ trung ương Philippines; việc tái trồng rừng ngập mặn đã trở nên phổ biến tại nước này, chủ yếu là phối hợp với các cộng đồng ven biển. USAID hỗ trợ việc xây dựng các thỏa thuận quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng trong các khu vực rừng ngập mặn bắt đầu từ cuối những năm 1990.

Nhiều cộng đồng ven biển đã tự nguyện khởi động các chương trình quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng với sự hỗ trợ kỹ thuật từ các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức nghiên cứu và chính phủ. Ví dụ, ở tỉnh Trang, miền nam Thái Lan, hai cộng đồng ven biển đã xây dựng và duy trì các định chế rõ ràng để quản lý rừng, dẫn tới sự hình thành một cơ cấu quản lý vững chắc do chính cộng đồng làm chủ so với cơ cấu quản lý tại một khu rừng lân cận của nhà nước (khu rừng lân cận này không có quy định hiệu quả để kiểm soát việc tiếp cận). Các chương trình gắn kết cộng đồng phối hợp với các định chế bên ngoài như các tổ chức phi chính phủ hoặc tổ chức nghiên cứu cho phép xây dựng năng lực, tận dụng công nghệ mới và chia sẻ kiến thức nhằm phục hồi và quản lý rừng ngập mặn hiệu quả hơn. Mặt khác, nếu các chương trình dựa vào cộng đồng áp dụng mô hình từ trên xuống dưới và chủ yếu do chính phủ trung ương khởi xướng, như ở Ấn Độ, Pakistan, Philippines, Việt Nam, Tanzania và Nam Phi, thì những chương trình đó đều chỉ đạt được thành công ở cấp độ từ thấp đến trung bình.

Mô hình quyền sử dụng đất nằm giữa các định chế theo tập quán chưa được công nhận và định chế cộng đồng sở hữu toàn bộ là mô hình cấp các loại hợp đồng thuê, khoán khác nhau cho các hộ gia đình, cộng đồng và hợp tác xã. Theo Quyết định 51 ở Việt Nam, hay còn gọi là Chính sách 7:3, các cá nhân và hộ gia đình ký hợp đồng dài hạn với các ban bảo vệ và quản lý rừng để sử dụng và bảo vệ rừng. Theo thỏa thuận này, người nắm giữ đất phải đảm bảo duy trì 70% đất



Nông dân chuẩn bị mang các cây con ra vùng ven biển để trồng tại Đồ Sơn, Việt Nam. Ảnh: Nayna Haveri/Chương trình Sử dụng và BDKH Toàn cầu USAID/TetraTech

đã ký hợp là đất rừng trong khi 30% đất và nước mặt còn lại có thể được dùng cho nông nghiệp, nuôi trồng thủy sản và các hoạt động sinh lời khác.

Hầu hết các hộ gia đình tham gia vào chương trình đã mở rộng nuôi trồng thủy sản và hiện đang thu được lợi nhuận gia tăng từ nuôi tôm, sò huyết và cá. Cùng lúc đó, theo Ban Quản lý Bảo vệ Rừng An Minh-An Biên, diện tích đất rừng cũng gia tăng 20%. Trong một nghiên cứu gần đây thực hiện ở tỉnh Cà Mau, kết quả khảo sát 40 hộ gia đình chỉ ra rằng các hộ gia đình phụ thuộc lớn vào nguồn thu nhập từ nuôi tôm và cua nhưng không được chia bất kỳ phần lợi nhuận nào từ thu hoạch gỗ do thiếu quyền sở hữu toàn bộ. Nghiên cứu đã tìm ra mối liên quan chặt chẽ giữa thu nhập trên một khu vực đầm và độ bao phủ rừng ngập mặn. Dựa trên cơ sở đó, nghiên cứu kết luận rằng các quy định về việc hình thành tỉ lệ rừng ngập mặn so với mặt nước tự nhiên cần xem xét đến hiện trạng kinh tế của các hộ gia đình tại địa phương.

Ngược lại, sự thiếu tôn trọng và thiếu công nhận rộng rãi của chính phủ đối với các quyền theo tập quán đã dẫn tới sự suy yếu của các loại hình sinh kế truyền thống vốn dựa trên những hiểu biết rõ của người dân bản địa về hệ sinh thái rừng ngập mặn. Điều này không chỉ dẫn tới xung đột mà còn dẫn tới tình trạng suy thoái rừng ngập mặn. Việc thiếu một khung hoặc quy trình chính thức do nhà nước thiết lập để công nhận các hình thức quản trị cảnh quan ven biển ở cấp độ cộng đồng theo tập quán hoặc các hình thức hợp pháp khác là nguồn gốc nảy sinh căng thẳng giữa các cộng đồng ven biển và các định chế chính

thức. Cần thực hiện các nghiên cứu sâu hơn để phân tích các ảnh hưởng và tính hiệu quả của các mô hình quản trị khác nhau gắn với các mô hình hưởng dụng cụ thể.

## CÁC CÁCH TIẾP CẬN NHẠY CẢM GIỚI LÀ KHÍA CẠNH CÒN THIẾU TRONG QUẢN TRỊ RỪNG NGẬP MẶN

Trong việc trao quyền sử dụng đất cho cộng đồng cấp địa phương, bình đẳng giới vẫn là yếu tố còn thiếu trong bảo tồn và quản lý rừng ngập mặn. Giới là yếu tố quan trọng trong bảo tồn rừng ngập mặn vì nam giới và nữ giới sử dụng rừng ngập mặn một cách khác nhau và có nhận thức khác nhau về tầm quan trọng của rừng ngập mặn cũng như cách thức bảo vệ rừng. Khác biệt giới thể hiện rõ ở nhiều khía cạnh khác nhau, ví dụ cách thức nữ giới và nam giới coi trọng các sản phẩm rừng ngập mặn, quyền của họ đối với các sản phẩm rừng ngập mặn và lâm nghiệp, cách thức họ thu hoạch những sản phẩm này, cũng như cách thức các sản phẩm đó được sử dụng cho thị trường hoặc để sinh tồn, và mức độ tham gia của nam giới và nữ giới trong việc đưa ra các quyết định về rừng ngập mặn. Các yếu tố dẫn tới khác biệt giới chủ yếu là các chuẩn mực văn hóa - những chuẩn mực này cũng ảnh hưởng tới vai trò và kỳ vọng về giới. Các chương trình phục hồi rừng dựa vào cộng đồng hoặc các chương trình phát triển sinh kế đang có xu thế gia tăng lồng ghép giới và một số chương trình thậm chí chỉ tập trung vào trao quyền cho phụ nữ.

Do thiếu những nghiên cứu về giới và rừng ngập mặn nên chưa có đủ dữ liệu để đưa ra các loại hình khác biệt giới liên quan tới rừng ngập mặn. Một vài nghiên cứu có sẵn đã chỉ ra rằng có sự khác biệt giới trong loại hình sản phẩm thu hoạch, trong giá trị kinh tế của sản phẩm thu hoạch và địa điểm thu hoạch.

Một nghiên cứu thực hiện tại Philippines đã cho thấy nam giới và nữ giới nhận thức khác nhau về giá trị của các sản

phẩm rừng ngập mặn. Phụ nữ thấy hải sâm, sò và động vật không xương sống ở các khu rừng ngập mặn tại các vùng ngập triều có giá trị hơn, trong khi nam giới lại thấy cá sinh sống ở các rạn san hô ngoài khơi có giá trị hơn. Những ưu tiên của nam giới thường được coi là quan trọng hơn và nhu cầu đánh bắt thủy sản của phụ nữ chỉ được coi là thứ yếu, dẫn tới việc phụ nữ bị bỏ ngoài lề và điều này ảnh hưởng tiêu cực tới việc bảo tồn đa dạng sinh học.

Việc thu hoạch sản phẩm của nam giới và nữ giới cũng khác nhau và ảnh hưởng tới tình trạng rừng ngập mặn. Ví dụ, ở Tây Nam Cameroon, phụ nữ thường thu hoạch theo mùa vụ các cây rừng ngập mặn nhỏ trên một quy mô rộng hơn và gần nhà hơn, dẫn tới suy giảm hệ sinh thái rừng ngập mặn. Mặt khác, nam giới lại thu hoạch các cây lớn hơn với tần suất ít hơn, quy mô nhỏ hơn và chọn lọc hơn tại những nơi xa nhà hơn.

Việc phân chia lao động theo giới cũng được ghi nhận ở rừng ngập mặn Galle- Unawatuna của Sri Lanka, nơi nam giới tham gia vào hầu hết các hoạt động liên quan tới đánh bắt thủy sản và phụ nữ chỉ đi kiếm những loài cây ăn được. Sự phân biệt tương tự cũng được ghi nhận trong chuỗi giá trị than củi tại vùng Mida Creek ở Kenya, nơi mà việc chặt cây để lấy củi phục vụ mục đích thương mại và đốt than được thực hiện bởi nam giới, trong khi việc bán than củi trong khu Creek lại là do phụ nữ đảm nhận. Ngược lại, ở các vùng ven biển của Tanzania, thu nhập từ hoạt động khai thác rừng ngập mặn nằm dưới sự kiểm soát của nam giới.

Nhìn chung, đánh giá cho thấy rằng tuy có sự khác biệt giới trong sử dụng và quản lý tài nguyên rừng ngập mặn nhưng cả khung pháp lý và định chế địa phương đều không thành công trong việc dự đoán đầy đủ và sự đánh giá khác biệt này. Do thiếu phân tích về giới trong các nghiên cứu rừng ngập mặn nên mức độ xem xét các khác biệt giới trong các khung pháp lý hay thậm chí trên thực tế những điều này diễn ra như thế nào hiện vẫn chưa rõ ràng.



Phụ nữ trồng cây ngập mặn ở Đa Lộc, Thanh Hóa, Việt Nam.  
Ảnh: Nguyễn Việt Nghi/Winrock/  
Dự án Rừng và Đồng bằng Việt Nam do USAID tài trợ