



# QUẢN TRỊ RỪNG NGẬP MẶN

## CÁC THÁCH THỨC RIÊNG BIỆT ĐỐI VỚI QUẢN LÝ RỪNG VEN BIỂN TẠI TANZANIA

Baruani Mshale, Mathew Senga, và Esther Mwangi



Trồng lúa kết hợp trồng rừng ngập mặn  
Ảnh: Mwita Mangora/Đại học Dar es Salaam.

### GIỚI THIỆU CHUNG<sup>1</sup>

Tài liệu này trình bày tóm tắt những kết quả và khuyến nghị chính của báo cáo *Quản trị rừng ngập mặn: Các thách thức riêng biệt đối với quản lý rừng ngập mặn tại Tanzania*. Báo cáo phân tích công tác quản trị tài nguyên thiên nhiên, trong đó có quyền sở hữu đất và tài nguyên tại các

khu rừng ngập mặn ven biển của Tanzania. Báo cáo cũng là một phần của một nghiên cứu rộng hơn bao gồm đánh giá toàn cầu và nghiên cứu toàn quốc về rừng ngập mặn Indonesia.

Tanzania không chỉ là quốc gia đầu tiên ở châu Phi xây dựng Kế hoạch quản lý rừng ngập mặn toàn quốc vào năm 1991, mà định hướng quản lý và bảo tồn rừng ngập mặn của quốc gia này cũng đã được xây dựng dựa trên những bài học về tính hiệu quả có được từ các phương pháp tiếp cận trước đó. Báo cáo phân tích khung chính sách, pháp lý quốc gia và sự phối hợp về mặt thể chế giữa các cơ quan quản lý nhà nước. Bên cạnh đó, báo cáo cũng nghiên cứu về ảnh hưởng của các cơ chế quản trị đối với quản lý và phục hồi rừng ngập mặn ở địa phương với khung pháp lý quốc gia ở vùng châu thổ sông Rufiji. Hoạt động này bao gồm

1 Đây là tài liệu tóm tắt của ấn phẩm: Mshale, B., Senga, M., & Mwangi, E. (2017). Quản trị rừng ngập mặn: Các thách thức riêng biệt đối với quản lý rừng ngập mặn tại Tanzania. Bogor, Indonesia: CIFOR; Washington, DC: Chương trình Quyền sử dụng đất và Biến đổi khí hậu toàn cầu của USAID. Báo cáo được hưởng lợi từ những đóng góp có ý nghĩa của Stephen Brooks, Văn phòng quản lý đất đai và đô thị thuộc USAID cũng như Nayna Jhaveri và Matt Sommerville cùng với Tetra Tech (đơn vị thực hiện của Chương trình Quyền sử dụng đất và Biến đổi khí hậu toàn cầu của USAID)

đánh giá về quyền sử dụng rừng ngập mặn, phạm vi sử dụng và quản lý theo giới, cũng như sự tương tác giữa các cộng đồng và cơ quan quản lý trong công tác bảo vệ và phục hồi rừng ngập mặn.

Rừng ngập mặn là loại rừng duy nhất phát triển tại khu vực giáp ranh giữa đất liền và biển ở cả khu vực nhiệt đới và cận nhiệt đới. Mặc dù rừng ngập mặn chỉ chiếm 0,5% diện tích rừng toàn cầu, nhưng lại đóng vai trò quan trọng về kinh tế, xã hội và sinh thái. Sinh kế, thu nhập, đất ở và đất canh tác nông nghiệp của hàng triệu người dân đang sinh sống trong và gần các hệ sinh thái rừng ngập mặn ở khu vực nhiệt đới phụ thuộc nhiều vào rừng ngập mặn. Rừng ngập mặn không chỉ là lá chắn tự nhiên bảo vệ bờ biển chống lại xói lở và tác động của sóng biển, dòng chảy, và gió mà còn cung cấp môi trường sống màu mỡ cho cá và các loài động vật không xương sống trước khi di chuyển đến các hệ sinh thái biển (Wagner & SALLEMA-MTUI, 2016). Ngoài ra, rừng ngập mặn còn hấp thụ khoảng 10-15 % lượng khí thải các bon toàn cầu (ALONGI, 2014).

Cũng giống như rừng nhiệt đới trên cạn, rừng ngập mặn đang suy giảm ở mức báo động, đặc biệt trong vòng ba thập kỷ trở lại đây. Từ năm 1980 đến nay, khoảng 1/5 diện tích rừng ngập mặn toàn cầu đã biến mất, trong đó khu vực châu Á và Thái bình dương ghi nhận mức suy giảm độ che phủ rừng ngập mặn cao nhất (hơn 20%), châu Phi có mức suy giảm thấp nhất (8%) (Van Lavieren et al., 2012). Rõ ràng, nếu không nỗ lực khôi phục và bảo vệ rừng ngập mặn, thì xu hướng mất rừng ngập mặn sẽ gây ra các tác động tiêu cực cho khí hậu, đường bờ không được bảo vệ, cơ sở hạ tầng vùng ven biển bị phá hủy, sản lượng thủy sản ven biển suy giảm, và không đảm bảo an ninh lương thực trong các cộng đồng ven biển (xem FAO, 2014a).

Trong những năm gần đây, nhận thức về việc thiết kế và thực hiện thành công công tác quản trị rừng ngập mặn đã được nâng cao, và tổ chức sở hữu rừng đòi hỏi phải có hiểu biết thực tế và có hệ thống về cả khía cạnh kinh tế xã hội và lý sinh của rừng ngập mặn. Điều này đặc biệt quan trọng vì ngày càng có nhiều quốc gia bắt tay vào xây dựng các chính sách và luật mới về quản lý rừng ngập mặn trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu toàn cầu chỉ tập trung vào vai trò lý sinh và sinh thái của rừng ngập mặn để hỗ trợ phục hồi rừng ngập mặn cũng như tìm hiểu về vai trò của rừng trong hấp thụ khí thải các bon. Hiện chưa có nhiều nghiên cứu về các điều kiện kinh tế xã hội và quản trị tạo điều kiện khôi phục thành công và quản lý các hệ thống rừng ngập mặn trong dài hạn, mặc dù các đe dọa chính đối với rừng ngập mặn đều bắt nguồn từ con người.

Tài liệu này chủ yếu tập trung vào phân tích các quy định về quyền sử dụng và quản trị rừng ngập mặn tại vùng châu thổ sông Rufiji của Tanzania. Đây là một trong hai khu vực có diện tích rừng ngập mặn lớn nhất tại Đông Phi. 2 Cửa sông Rufiji là trường hợp nghiên cứu hoàn hảo vì đây là vùng châu thổ rộng lớn nhất ở Tanzania và Đông Phi, có diện tích rừng ngập

lớn nhất (khoảng 22,000 ha), trải qua đầy đủ các mối đe dọa mà rừng ngập mặn trên toàn quốc phải đối mặt, và áp dụng các hướng tiếp cận khác nhau về quản lý rừng ngập mặn nhằm bảo vệ các khu rừng ven biển có giá trị này.

## CÁC PHÁT HIỆN CHÍNH

**Hiện trạng rừng ngập mặn tại Tanzania.** Cửa sông Rufiji ở Tanzania là một trong hai khu vực có diện tích rừng ngập mặn lớn nhất Đông Phi. Có thể tìm thấy các khu rừng ngập mặn quan trọng khác dọc theo 1.424 km đường bờ của quốc gia này ở các hệ thống châu thổ sông Ruvu, Pangani, và Wami. Rừng ngập mặn cũng phân bố dọc theo đường bờ của ba đảo chính là Unguja (Zanzibar), Pemba, và Mafia. Số liệu viễn thám cho thấy bức tranh toàn cảnh về tình hình mất rừng ngập mặn ở Tanzania. Các nghiên cứu trước đây đã chỉ ra rằng diện tích rừng ngập mặn ở Tanzania chỉ giảm nhẹ từ 109.593 ha năm 1990 xuống 108.138 ha vào năm 2000. Tuy nhiên, nghiên cứu sau đó về rừng ngập mặn của Châu Phi, sử dụng hình ảnh viễn thám từ năm 1999 đến 2000 lại cho thấy chỉ còn 80.900 ha rừng ngập mặn ở quốc gia này. Các nhà nghiên cứu khuyến nghị cần có thêm nghiên cứu thực địa kết hợp với các phương pháp nghiên cứu khoa học, xã hội để làm rõ hơn về tình hình mất và suy thoái rừng ngập mặn ở đây.

**Các mối đe dọa.** Mặc dù hầu hết các loài cây rừng ngập mặn đều có tỷ lệ sống cao, cũng như tăng trưởng tương đối nhanh, nhưng các khu rừng ngập mặn ở Tanzania đang phải đối mặt với những áp lực nghiêm trọng, đe dọa đến sự tồn tại của rừng. Adelaida Semesi đã mô tả các mối đe dọa về kinh tế xã hội và sinh thái đối với rừng ngập mặn ở Tanzania. Cô cũng lưu ý rằng, các mối đe dọa về sinh thái bao gồm lũ lụt dẫn đến thay đổi mực nước, sạt lở bờ biển, và làm thay đổi dòng chảy; sự bồi lắng cát từ biển và đất ngăn nước mặn vào một số phần khu rừng, làm chết cây rừng; và nước biển dâng do ảnh hưởng của hiện tượng nóng lên toàn cầu. Các mối đe dọa về kinh tế xã hội bao gồm chặt cây rừng làm củi sử dụng trong sản xuất muối, đốt lò vôi hay hun cá; phá rừng làm ruộng muối theo quy trình bốc hơi dưới ánh nắng mặt trời; chặt cây rừng để bán (không kiểm soát) ở Dar es Salaam, Zanzibar, và ở Trung Đông Tanzania; và mở rộng các hoạt động sản xuất nông nghiệp, đặc biệt là canh tác lúa cũng như nuôi trồng thủy sản ở châu thổ sông Rufiji. Ngoài ra, việc kéo lưới dưới tán rừng, đánh bắt cá bằng thuốc nổ cũng như các hoạt động sản xuất công nghiệp, tình trạng ô nhiễm dầu, và lắng đọng bùn cũng đang đe dọa đến rừng ngập mặn. Việc cho thuê rừng quy mô nhỏ để trồng cọ dầu cũng có tiềm năng phát triển ở Rufiji. Do các mối đe dọa này có ảnh hưởng lẫn nhau, nên những can thiệp nhằm khôi phục và bảo vệ rừng ngập mặn cần xem xét đến cả bối cảnh kinh tế xã hội và sinh thái ở cấp địa phương và khu vực.

**Lịch sử Quản lý rừng ngập mặn.** Trước đây, việc quản lý rừng ngập mặn ở Tanzania dựa vào việc phân loại rừng thành các khu bảo tồn và bắt đầu thực hiện từ thời thuộc



địa. Việc trao quyền sử dụng và quản lý rừng ngập mặn cho cộng đồng dân cư địa phương bị hạn chế, chính quyền giữ quyền làm chủ và quy định các quyền khác (tiếp cận, sử dụng, quản lý, chuyển nhượng, và quyền đối với thu nhập từ rừng). Chính phủ thực dân Đức đã thành lập khu dự trữ rừng ngập mặn đầu tiên tại đồng bằng Rufiji vào những năm 1890, sau đó chính phủ thực dân Anh thông qua và mở rộng hướng tiếp cận bảo vệ nghiêm ngặt vào những năm 1920 và 1930. Cách tiếp cận này tiếp tục được chính phủ độc lập Tanzania sử dụng rộng rãi, mở rộng các khu dự trữ rừng ngập mặn từ những năm 1960. Tanzania là quốc gia đầu tiên ở Châu Phi xây dựng Kế hoạch quản lý rừng ngập mặn toàn quốc vào năm 1991. Việc bảo vệ nghiêm ngặt rừng ngập mặn yêu cầu người dân sống trong và gần rừng không được vào rừng và sử dụng rừng cho mục đích sinh kế, trong khi chính phủ kiểm soát hoạt động khai thác và xuất khẩu các sản phẩm thu được từ rừng, đặc biệt là gỗ và cọc. Vào năm 1987, chính phủ cấm khai thác sản phẩm từ rừng. Gần đây (từ năm 2010 trở lại đây), nhà nước đã chủ động ngăn chặn việc mở rộng diện tích canh tác lúa ở đồng bằng Rufiji.

Tuy nhiên, lịch sử của các chính sách bảo hộ này cho thấy thành công không cao và chỉ tồn tại trong thời gian ngắn ở một số khu vực trên cả nước, hầu hết đều thất bại đối với các diện tích rừng ngập mặn. Kế hoạch quản lý rừng ngập mặn toàn quốc 1991 do Cơ quan quản lý lâm nghiệp Tanzania (TFS) xây dựng là nỗ lực đầu tiên trong việc ngăn chặn chuyển đổi rừng, bên cạnh giám sát và kiểm soát tình hình sử dụng rừng ngập mặn. Mặc dù áp dụng cách tiếp cận quản lý rừng dựa vào cộng đồng, nhưng các hoạt động thí điểm chưa đạt được thành công, do đó kế hoạch này đã không được thực thi.

### Các yếu tố làm hạn chế hiệu quả quản lý rừng ngập mặn.

Việc quản lý hiệu quả rừng ngập mặn gặp khó khăn theo cách tiếp cận bảo hộ vì một số lý do: (1) tiếp tục mở rộng diện tích canh tác lúa, (2) xung đột về sử dụng rừng giữa cư dân địa phương và những người từ bên ngoài (3) nhu cầu về các sản phẩm từ rừng ngập mặn gia tăng, (4) can thiệp chính trị ở cấp trung ương và địa phương, (5) tình trạng khan hiếm đất do các nhà chăn nuôi ở đầu tư, và đầu tư đất đai ở quy mô lớn, (6) thiếu điều phối từ chính phủ, và (7) nguồn lực tài chính và nhân sự cho các dịch vụ khuyến lâm và thực thi luật còn hạn chế. Trong khi rừng ngập mặn bị suy giảm mạnh vào những năm 1970 và 1980 do khai thác không kiểm soát, thì hoạt động canh tác lúa dẫn đến phá rừng từ những năm 1990 gây ra thiệt hại lớn nhất cho rừng ngập mặn.

### Khung pháp lý, chính sách và Thực thi.

Tanzania không có chính sách riêng cho rừng ngập mặn; thay vào đó, quản lý rừng ngập mặn ở đồng bằng Rufiji và những nơi khác trên cả nước áp dụng cơ chế quản lý rừng được xây dựng cho rừng trên cạn, Khung pháp lý cho quản lý rừng dựa trên Luật Lâm nghiệp 2002 (Forest Act of 2002). Luật là tài liệu khung trong đó lồng ghép sự tham gia của cộng đồng; bình đẳng giới, ưu đãi/cơ chế tài chính; giải quyết xung đột; và điều phối và phối hợp liên ngành, liên

cấp. Các điều khoản của luật khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong quản lý rừng và nhấn mạnh sự phân chia lợi ích trong bảo tồn và quản lý rừng. Luật Lâm nghiệp cũng thành lập Quỹ Lâm nghiệp Tanzania, đây là cơ chế tài chính thúc đẩy phát triển lâm nghiệp cộng đồng và cung cấp các dịch vụ tư vấn và hỗ trợ cho các nhóm cộng đồng. Việc thực thi Luật Lâm nghiệp, trong đó có rừng ngập mặn, là trách nhiệm của TFS.

**Bảng 1. Cơ chế về quyền sở hữu và quản trị được áp dụng gần đây cho quản lý rừng ngập mặn tại Tanzania**

Cách tiếp cận quản lý	Phân chia quyền lợi Giữa nhà nước và cộng đồng	Quy trình
Khu dự trữ rừng ngập mặn: bảo vệ nghiêm ngặt	Nhà nước nắm giữ tất cả các quyền	Được thực hiện trong khoảng thời gian dài nhất, nhưng chưa thể theo kịp các áp lực gần đây
Cấp phép canh tác cá thể: để án phục hồi	Nhà nước nắm giữ tất cả các quyền và trao quyền tiếp cận và sử dụng (chỉ phục vụ canh tác) cho các cá nhân tham gia	Bắt đầu áp dụng vào năm 2011 và đến nay đã cấp phép cho 250 cá nhân tại 4 thôn. Đặc biệt quan tâm đến những cư dân bản địa do họ là những người chịu ảnh hưởng nhiều nhất, bằng cách cấm mở rộng và thiết lập mới các diện tích lúa. Chương trình thất bại trên diện rộng do quyền thực hiện chỉ được cấp cho khoảng thời gian ngắn. TFS không có kế hoạch tiếp tục hướng tiếp cận này
Cơ chế phục hồi rừng theo nhóm	Nhà nước nắm giữ tất cả các quyền, cộng đồng được nhận tiền cho công sức lao động họ bỏ ra	Bắt đầu áp dụng từ đầu năm 2015; đến nay đã có 31 nhóm được thành lập, mỗi nhóm có từ 15-30 thành viên, gồm 688 người dân đến từ 4 thôn. Mỗi thành viên được trả 7 usd/ngày cho việc trồng lại rừng và 5 usd/ngày cho việc dọn cỏ. Người dân phản nản rằng TFS ưu ái các nhóm đến từ Kibiti, thuê họ thay vì thuê những cư dân trong vùng. Đáp lại ý kiến này, TFS cho rằng tất cả các nhóm sẽ đều tham gia thực hiện và có ngân sách cho tất cả các nhóm
Các khu vực đồng quản lý rừng (JFM)	Nhà nước nắm quyền sở hữu nhưng chia sẻ/ trao quyền quản lý cho người dân	Được áp dụng từ cuối năm 2015, đến nay đã có 4 thôn thực hiện đầy đủ các bước từ thành lập ban quản lý tài nguyên thiên nhiên cấp thôn, và xây dựng văn bản dưới luật cũng như kế hoạch quản lý rừng cấp thôn. Các tài liệu này sẽ được sử dụng để xây dựng các Thỏa thuận đồng quản lý rừng giữa các thôn và TFS để thực hiện từ năm 2016 trở đi. Cư dân các thôn đánh giá cao cách tiếp cận này hơn ba cách tiếp cận kể trên, do họ được quyền tiếp cận và sử dụng rừng nhiều hơn

Do rừng ngập mặn đang phải đối mặt với các mối đe dọa đang ngày càng gia tăng trong vài thập kỷ trở lại đây, nên Chính phủ Tanzania bắt đầu thí điểm các cơ chế về quyền sử dụng và quản trị khác nhau từ năm 2010. Các cơ chế này nhằm giao quản lý rừng thông qua sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và các tổ chức phi nhà nước là những người hưởng lợi từ rừng ngập mặn và rừng ven biển (bảng 1)

Ở khu vực châu thổ sông Rufiji, hệ thống cấp phép canh tác cá thể không đạt được mục tiêu đề ra. Đây là đề án một phía, tập trung vào quyền và quyết định của TFS, trong khi áp đặt rất nhiều trách nhiệm lên người nông dân cho một giấy phép có hiệu lực ngắn và đưa ra các quyền lợi không được đảm bảo. Ngược lại, đề án phục hồi rừng theo nhóm cung cấp một số lợi ích hữu hình dưới hình thức các ưu đãi tài chính cho thành viên tham gia và đã thành công, mặc dù mới đang trong giai đoạn sơ khai và không trao quyền hay trách nhiệm quản lý dài hạn.

Các thành viên cộng đồng ngày càng đánh giá cao cách tiếp cận JFM, mặc dù mới được áp dụng gần đây, do cách tiếp cận này mang lại nhiều quyền và lợi ích hơn cho các cộng đồng tham gia. Thông qua việc thiết lập các ban quản lý tài nguyên thiên nhiên cấp thôn, kế hoạch quản lý rừng ngập mặn cấp thôn, và các văn bản dưới luật về rừng ngập mặn, cách tiếp cận JFM hứa hẹn là sáng kiến tiến bộ nhất trong quản lý rừng ngập mặn. Trong khuôn khổ cách tiếp cận này, các cộng đồng có khả năng đàm phán về quyền lợi của họ (mặc dù quyền sở hữu cuối cùng vẫn là nhà nước), từ đó các hành động của họ (ví dụ như khai thác gỗ, củi, than củi, cành cây và các sản phẩm khác) không phải là hành động trái phép như trong nhiều thập kỷ vừa qua.

Nhìn từ quan điểm về giới, phụ nữ ở đồng bằng Rufiji sử dụng rừng ngập mặn nhiều, tuy nhiên điều này chưa được thể hiện trong vai trò của họ đối với quản lý rừng và lãnh đạo nhóm. Quy định của thôn yêu cầu 40% số lượng các thành viên ban quản lý tài nguyên là phụ nữ, nhưng các

quy tắc tôn giáo và văn hóa lại thường trái với yêu cầu pháp lý. Ví dụ như, phụ nữ nói chuyện ở nơi công cộng, đặc biệt là trước mặt đàn ông được coi là hành động xấu. Lao động nữ chỉ phù hợp với việc phát quang rừng, trồng và chăm sóc lúa – nguồn thu nhập chính ở vùng đồng bằng này. Tuy nhiên, tiền thu được từ bán lúa lại do nam giới giữ, họ là người quyết định chi tiêu khoản tiền này như thế nào. Phụ nữ nhìn chung thích tham gia vào hoạt động giám sát và tuần tra rừng, đây là những hoạt động được trả lương và vì vậy cần nỗ lực để thúc đẩy họ tích cực tham gia vào công tác quản lý.

Mặc dù đã có khung pháp lý rõ ràng cho việc quản lý rừng, và quyền của cộng đồng đã được công nhận, nhưng vẫn tồn tại những thách thức về mặt thể chế quản lý rừng. Thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan bảo tồn biển và lâm nghiệp dẫn đến sự thiếu hiệu quả trong quản lý rừng ngập mặn. Ví dụ như, cán bộ kiểm lâm không thể đuổi bắt lâm tặc vận chuyển gỗ rừng ngập mặn trên biển. Sự chông chéo về thẩm quyền giữa cơ quan quản lý rừng và cơ quan quản lý tài nguyên biển và ven biển thường gây ra mâu thuẫn. Đã có một vụ việc xảy ra, trong đó các cán bộ bảo tồn công viên biển đã bắt giữ các cán bộ bảo tồn rừng – người đang thực hiện tuần tra định kỳ trong khu vực công viên biển mới được công bố mà trước đó, khu vực này thuộc thẩm quyền của Cục lâm nghiệp.

Quản lý thống nhất rừng ngập mặn cũng đối mặt với nhiều thách thức bởi tình trạng bán tự trị của đảo Zanzibar. Tanzania đất liền và đảo Zanzibar chưa phối hợp trong quy định về sản phẩm rừng ngập mặn. Ví dụ, trong khi Tanzania đất liền cấm xuất khẩu than củi, thì chính quyền đảo Zanzibar lại cho phép. Do đó, xảy ra hiện tượng lách luật, theo đó sản phẩm than củi được sản xuất (hợp pháp và bất hợp pháp) từ rừng ngập mặn ở đất liền được vận chuyển đến đảo Zanzibar trước khi xuất khẩu. Gần đây, hai chính quyền đã ký biên bản ghi nhớ về quản lý rừng, dự kiến sẽ giải quyết được các bất cập này.





## CÁC KIẾN NGHỊ

Cách tiếp cận mới của chính phủ theo hướng kiểm soát quyền sử dụng rừng ngập mặn hứa hẹn đạt được các tác động tích cực tại khu vực ven biển. Rõ ràng, việc cấp quyền sử dụng đất và rừng nhiều hơn cho các cộng đồng địa phương sẽ là một phần quan trọng trong việc tăng cường bảo tồn rừng ngập mặn tại hệ sinh thái châu thổ năng động như Rufiji (Mwansasu, 2016).

**Điều chỉnh Kế hoạch quản lý rừng ngập mặn toàn quốc và Áp dụng cách tiếp cận cảnh quan.** Hiện nay, Tanzania chưa có luật hay chính sách cụ thể nào cho rừng ngập mặn, mặc dù Luật Lâm nghiệp (2002) và các chính sách, văn bản pháp luật khác cũng đã được áp dụng cho rừng ngập mặn. Năm 1991, chính phủ xây dựng khung quản lý rừng ngập mặn (áp dụng cách tiếp cận dựa vào cộng đồng), nhưng chưa được thực hiện do thiếu khung thể chế thực thi và nguồn lực tài chính và kỹ thuật còn hạn chế. Gần đây, sự thay đổi của các mối đe dọa và hiện trạng rừng ngập mặn, cũng như việc xây dựng các chính sách và văn bản pháp luật mới của các ngành có liên quan (lâm nghiệp, động thực vật hoang dã, thủy sản, đất và nông nghiệp) có ảnh hưởng trực tiếp đến rừng ngập mặn cho thấy, cần thiết phải điều chỉnh và cập nhật chiến lược này ở cấp trung ương và triển khai chiến lược qua các kế hoạch của địa phương. Kế hoạch quản lý rừng ngập mặn toàn quốc sẽ khắc phục những thiếu hụt do thiếu chính sách và văn bản luật dành riêng cho rừng ngập mặn, và tạo ra sự thống nhất trong bảo tồn và quản lý rừng ngập mặn.

Ở cấp vùng, như vùng châu thổ Rufiji, các kế hoạch này nên áp dụng cách tiếp cận cảnh quan, trong đó xem xét đến cả những quá trình diễn ra ngoài phạm vi châu thổ nhưng có tác động đến rừng ngập mặn của vùng. Như vậy, quan trọng là phải hệ thống lại những khó khăn thách thức đối với việc thực hiện kế hoạch quản lý 1991 để cải thiện theo cách tiếp cận mới được đề xuất trong thời gian gần đây. Thật vậy, cách tiếp cận toàn diện này đã được phản ánh trong những nỗ lực đang diễn ra trong thời điểm này. Ví dụ như quốc hội đã cử một đội đặc nhiệm đánh giá tình hình vùng đồng bằng ngập lũ sông Rufiji và đưa ra khuyến nghị nhằm hài hòa các mâu thuẫn về nhu cầu đất đai. Đánh giá của đội đặc nhiệm cung cấp cái nhìn toàn diện về các vấn đề khác nhau của việc phát triển và quản lý đất đai ở đồng bằng sông Rufiji như bảo tồn rừng ngập mặn, sự dịch chuyển của những nhà chăn nuôi, tái định cư của cư dân vùng đồng bằng, các hoạt động đầu tư đất đai lớn và vừa, và sự định cư của người dân. Mặc dù báo cáo vẫn chưa được chính thức công bố, nhưng một số bằng chứng cho thấy chính phủ đã bắt đầu thông qua những khuyến nghị đưa ra trong báo cáo, tập trung vào thúc đẩy xác định diện tích đất dành cho đầu tư ở vùng châu thổ sông Rufiji. Tuy nhiên, các khuyến nghị có tác động trực tiếp đến bảo tồn và quản lý rừng ngập mặn (như giải quyết vấn đề về chăn nuôi và tìm kiếm quỹ đất để di chuyển cư dân của vùng châu thổ ra khỏi khu vực rừng ngập mặn) thì vẫn chưa

được thực hiện. Do đó, các nỗ lực điều chỉnh và cập nhật kế hoạch quản lý rừng ngập mặn toàn quốc đều phải xem xét những kết quả đánh giá và khuyến nghị của tổ công tác vì đây là cơ sở đáng tin cậy cho việc áp dụng hướng tiếp cận cảnh quan đối với quản lý rừng ngập mặn.

Lồng ghép vai trò của nữ giới vào quá trình ra quyết định, quản lý và chia sẻ lợi ích liên quan đến rừng ngập mặn. Các luật và hướng dẫn hiện hành, đặc biệt là hướng dẫn JFM cũng đã có những điều khoản cụ thể về sự tham gia của phụ nữ trong công tác lãnh đạo thôn, và phân chia lợi ích từ rừng ngập mặn, trong đó nêu rõ cần chú ý nhiều hơn đến phụ nữ trong bối cảnh xã hội, văn hóa và tôn giáo riêng biệt của các cộng đồng dân ven biển ở Tanzania. Tuy nhiên, các quy tắc văn hóa xã hội và tôn giáo hiện có gây cản trở đến quá trình thực hiện các hướng dẫn JFM vì chúng hạn chế sự tham gia tích cực của phụ nữ trong vai trò lãnh đạo và trong quá trình ra quyết định diễn ra ở nơi công cộng. Các nhóm hoặc cộng đồng phụ nữ đặc biệt – nơi mà phụ nữ có thể trao đổi các vấn đề của mình và ra quyết định, là một cách để thúc đẩy sự tham gia đáng kể của phụ nữ. Thí điểm cách tiếp cận này ở phía nam Dares Salaam (vùng Kunduchi) trong giai đoạn đầu những năm 2000 được cho là đã thành công trong việc thúc đẩy sự tham gia của phụ nữ vào các chương trình khôi phục rừng ngập mặn nhưng đòi hỏi phải thực hiện một cuộc điều tra có hệ thống để rút ra bài học kinh nghiệm. Tuy nhiên, việc thiết lập những khu vực và cơ cấu tổ chức thay thế chỉ có phụ nữ cần phải được quản lý nhằm đảm bảo không tách phụ nữ ra khỏi cộng đồng. Ngoài ra, việc xây dựng hướng dẫn về lồng ghép giới trong quản lý và phục hồi rừng ngập mặn, rút kinh nghiệm từ các dự án có liên quan trong ngành lâm nghiệp, sẽ rất hữu ích cho hỗ trợ lồng ghép giới.

Việc không cho phụ nữ tham gia vào quá trình ra quyết định về rừng ngập mặn không phải là vấn đề chỉ có ở Tanzania mà còn là thách thức lớn trong quản lý rừng ngập mặn toàn cầu (Rotich, Mwangi, & Lawry, 2016). Sự tham gia ngày càng cao của phụ nữ trong quá trình ra quyết định và trao thêm quyền cho phụ nữ đối với rừng và cây rừng là có thể đạt được trong những điều kiện nhất định, điều này đã được thực hiện cho rừng trên cạn trong bối cảnh tương tự. Ví dụ, sử dụng cách tiếp cận “Quản lý phối hợp thích ứng”, các nhà nghiên cứu và đối tác của CIFOR đã chứng minh rằng xây dựng năng lực lãnh đạo, hỗ trợ tư vấn, thông qua các nguyên tắc ra quyết định có sự đồng thuận, và đảm bảo có sự hỗ trợ của nam giới cho công tác lãnh đạo của nữ giới có thể giúp giảm phân biệt giới tính do các quy tắc văn hóa gây ra và từ đó tạo cơ hội cho các nhà lãnh đạo nữ và thu được lợi ích (Evan et al. 2014).

**Đặc biệt lưu ý đến mối quan hệ giữa cư dân sinh sống lâu dài ở vùng châu thổ** và những người ngoài châu thổ. Hiện tượng mất rừng ngập mặn do các hoạt động của cả những người dân sinh sống lâu dài ở vùng châu thổ và những người đến từ các cộng đồng lân cận hoặc cách xa vùng châu thổ gây ra. Mối quan hệ giữa những người này

có sự khác nhau căn cứ trên nhiều yếu tố, như quan hệ họ hàng, hay đơn thuần là giao dịch kinh tế. Ngoài ra, thường rất khó để phân biệt được người ngoài và người dân sinh sống lâu dài ở vùng do sự thay đổi của những mối quan hệ này. TFS áp dụng giải pháp trừng phạt khi cố gắng xác định danh tính của người ngoài châu thổ có hành vi phá rừng hoặc hỗ trợ việc khai thác gỗ bất hợp pháp. Cách tiếp cận này không đạt được mục tiêu như kỳ vọng vì nó gây ra sự oán giận giữa những người dân địa phương và gây trở ngại cho khả năng hợp tác với người dân. Cư dân địa phương có xu hướng không sẵn lòng tiết lộ danh tính những người ngoài châu thổ có thể tài trợ thực hiện các hoạt động ở vùng. Thay vì trừng phạt những cư dân không hợp tác, TFS có thể cân nhắc đầu tư vào việc tìm hiểu động cơ, cách thức hay phương tiện giải quyết những vấn đề khiến người dân không muốn tiết lộ danh tính của người ngoài hoặc tham gia thiếu tích cực vào quản lý rừng ngập mặn. Bên cạnh đó, TFS cũng nên xem xét thực hiện các biện pháp can thiệp để xây dựng phương án sinh kế thay thế và bền vững cho cư dân địa phương, làm giảm sự phụ thuộc của họ vào rừng ngập mặn. Đa dạng hóa nguồn thu địa phương từ rừng ngập mặn có thể mở ra hướng mới, ngoài việc phụ thuộc vào những khoản thu từ khai thác trái phép rừng ngập mặn của cư dân ngoài châu thổ.

#### **Nâng cao năng lực cho TFS để quản lý rừng ngập mặn.**

TFS rất cần có thêm nguồn lực để quản lý có hiệu quả rừng ngập mặn trên toàn quốc. Ví dụ như, hiện chỉ có ba cán bộ lâm nghiệp chuyên trách chịu trách nhiệm quản lý diện tích rừng rộng 22,000 ha, với một chiếc thuyền nhỏ, và một khoản ngân sách hạn chế cho nhiên liệu và các hoạt động ngoại nghiệp. Do đó, không thể giám sát hết các hoạt động khai thác hợp pháp và bất hợp pháp các sản phẩm từ rừng ngập mặn. Cũng cần phát triển nguồn nhân lực để có thêm cán bộ có kiến thức và kinh nghiệm về các cơ chế lâm nghiệp cộng đồng. Việc xây dựng các thỏa thuận JFM ở 4 thôn bản, thành lập 31 nhóm phục hồi rừng cộng đồng, và rất nhiều hợp đồng với nông dân đòi hỏi một lực lượng nhân sự lớn hơn, có kỹ năng đa dạng hơn ngoài kiến thức chuyên môn về lâm nghiệp. Trong khi những sáng kiến này đã thành công ở một vài khu vực thuộc Tanzania và cho thấy tiềm năng thành công ở vùng châu thổ này, thì nguồn lực tài chính và nhân sự hạn chế lại gây cản trở cho hiệu quả của những sáng kiến này trong tương lai. Chính phủ Tanzania nên xác định các cơ chế tăng cường năng lực quản lý cho TFS.

**Áp dụng cách tiếp cận JFM và Quản lý rừng dựa vào cộng đồng (CBFM) đối với rừng ngập mặn.** Hiện nay, các cơ chế chia sẻ lợi ích đã được hoàn thiện, và 4 thôn đã bắt đầu quá trình thiết lập khu dự trữ rừng trên đất thôn bản theo thỏa thuận JFM, TFS và các đối tác cần triển khai ngay các biện pháp xây dựng năng lực cho cư dân địa phương để cùng nhau quản lý rừng có hiệu quả. Theo cách tiếp cận JFM, quyền sở hữu rừng ngập mặn vẫn thuộc về nhà nước, và nhà nước ký kết thỏa thuận với các cộng đồng lân cận để quản lý và sử dụng rừng ngập mặn. JFM là cơ

chế phù hợp nhất thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng vào quản lý rừng, vì tất cả rừng đều thuộc sở hữu nhà nước. Ngược lại, cách tiếp cận CBFM lại phù hợp cho những khu rừng không thuộc sở hữu nhà nước, nằm trên đất của cộng đồng. TFS và chính quyền huyện có thể phối hợp chặt chẽ với chính phủ và các NGO để hỗ trợ các dự án quản lý rừng ngập mặn cộng đồng ở khu vực châu thổ. Rút kinh nghiệm từ quá trình áp dụng JFM và CBFM cho rừng trên cạn, quản lý rừng ngập mặn cộng đồng có cơ hội tránh được những thiếu sót đã từng xảy ra, và áp dụng các thực hành phù hợp. Các lĩnh vực cần được hỗ trợ ngay gồm (1) các lĩnh vực kỹ thuật, trong đó có chọn loài phù hợp trong kế hoạch phục hồi rừng; (2) quản lý tài chính, đặc biệt là phân chia lợi ích và chi phí quản lý rừng ngập mặn bình đẳng giữa các thành viên trong cộng đồng; (3) năng lực quản lý và thực thi nhằm đảm bảo các thôn có khả năng điều tiết các hoạt động khai thác hợp pháp; và (4) thực thi có hiệu quả các quy tắc cả trong và ngoài cộng đồng.

Tại các cuộc thảo luận trong khuôn khổ nghiên cứu này, một số đại biểu tham dự, bao gồm cán bộ nhà nước và đại diện các tổ chức phi chính phủ, có đề xuất chính phủ chuyển quyền sở hữu cho cộng đồng ở một số khu vực và thiết lập các dự án CBFM. Do CBFM trao nhiều quyền hơn cho cộng đồng, nên các cộng đồng cho rằng CBFM có thể là lựa chọn tốt hơn JFM, vì nó có thể giúp cởi bỏ mối hiểm khích hiện nay và trong quá khứ giữa người dân địa phương và các cơ quan bảo tồn rừng nhà nước. Việc đánh giá chính sách này để mở rộng quyền hạn của cộng đồng bao gồm quyền sở hữu sẽ không chỉ phù hợp với thực tiễn lâm nghiệp ở Tanzania mà còn phù hợp với những ưu tiên của địa phương trong quản lý và sử dụng rừng bền vững.

Cần rút kinh nghiệm từ rừng trên cạn để đảm bảo không lặp lại sai lầm đối với rừng ngập mặn. Hiện nay, hai sáng kiến có nhiều kinh nghiệm nhất về quản lý rừng có sự tham gia, đó là Sáng kiến bảo tồn và phát triển Mpingo ở huyện Kilwa, được thực hiện từ năm 2005; và các dự án quản lý rừng có sự tham gia của Nhóm bảo tồn rừng Tanzania được thực hiện ở một số huyện trên khắp cả nước, trong đó có huyện Lindi. Ví dụ, đối với một số trường hợp các quyết định có ảnh hưởng đến rừng được đưa ra ở cấp cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng, thì việc chỉ mang lại lợi ích ở cấp cộng đồng có thể chưa đủ. Cần tính đến các khoản chi trả cho cá nhân và chia sẻ lợi ích cho cộng đồng như đã được thực hiện ở huyện Lindi trong khuôn khổ dự án REDD+.

Bên cạnh đó, điều quan trọng là phải đảm bảo tất cả mọi người đều có thể tiếp cận đến quá trình thảo luận chính thức và hầu hết mọi người đều đồng ý với các quyết định đưa ra. Kinh nghiệm từ Kilwa và Lindi cho thấy không phải lúc nào các thành viên cộng đồng cũng có thể tham gia vào các quá trình thảo luận về quản lý rừng vì một số lý do. Các quyết định đưa ra có thể hợp pháp nhưng lại không hợp lý về mặt dân chủ. Cần thiết phải áp dụng quy trình có sự tham gia để đảm bảo tất cả các nhóm trong cộng đồng đều tích cực tham gia vào quá trình ra quyết định. Điều này





thường đúng đối với sự phối hợp của phụ nữ. Bên cạnh kinh nghiệm thực hiện có hiệu quả cách tiếp cận CBFM, sự tham gia của cộng đồng vào quản lý rừng ngập mặn đòi hỏi phải có những thay đổi về mặt chính sách, cho phép cộng đồng có quyền sở hữu rừng.

**Giải quyết ảnh hưởng chính trị ở cấp trung ương và địa phương.** Các tuyên bố và hành động của những cán bộ được bầu cử và bổ nhiệm ở cấp thôn (trưởng thôn và các ủy viên hội đồng), phường (ủy viên hội đồng phường), huyện (ủy viên hội đồng huyện), đơn vị bầu cử (thành viên nghị viện), và trung ương (chủ tịch và các bộ trưởng) đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy hoặc gây cản trở việc quản lý có hiệu quả rừng ngập mặn ở Tanzania. Ở châu thổ Rufiji, chính trị gia ở các cấp khác nhau thường đưa ra các tuyên bố khuyến khích sử dụng rừng ngập mặn thiếu bền vững và khuyến khích chặt phá rừng cho canh tác lúa để có được sự ủng hộ chính trị của người dân địa phương, đặc biệt là trong thời gian tranh cử. Điều này tạo ra thông điệp không nhất quán từ chính phủ, khi mà các chính trị gia thúc đẩy chặt phá rừng nhưng dịch vụ công lại tiếp tục áp dụng cách tiếp cận bảo vệ nghiêm ngặt.

Nhằm biến ảnh hưởng chính trị từ gây cản trở sang thúc đẩy quản lý rừng ngập mặn có hiệu quả, cần có các chiến dịch truyền thông đặc biệt hướng đến người dân địa phương và các chính trị gia để phổ biến về những mâu thuẫn hiện có trong khi thu hút sự tham gia của những đối

tượng khác như các quan chức/các nhà kỹ trị và đại diện xã hội dân sự. Chiến dịch nên hướng đến việc nâng cao nhận thức của các chính trị gia và những đối tượng khác về phương pháp sử dụng và quản lý rừng ngập mặn bền vững và thiết thực, cũng như về giá trị địa phương, toàn quốc và toàn cầu của rừng ngập mặn. Chiến dịch này có thể đưa một số chính trị gia từ ủng hộ chặt phá rừng ngập mặn sang bảo vệ các chiến lược hai bên cùng có lợi, có khả năng đạt được các kết quả bền vững và cân bằng giữa sinh kế và môi trường. Các phương pháp này nên được áp dụng cùng với một chính sách cụ thể hoặc quá trình quy hoạch sử dụng đất, theo đó cố gắng hài hòa các mối đe dọa đối với rừng ngập mặn và quyền lợi cũng như nhu cầu hợp pháp của người dân địa phương.

**Tăng cường phối hợp giữa Bộ Lâm nghiệp và Bộ Thủy sản và các cơ quan liên quan.** Sự phối hợp là một thách thức ở cả cấp xây dựng chính sách và thực tiễn, trong đó Tổng cục Thủy sản xây dựng công cụ và hướng dẫn về thủy sản trong rừng ngập mặn, nhưng ít sử dụng số liệu đầu vào từ cán bộ lâm nghiệp, và cán bộ thực thi thiếu khả năng phối hợp trong quá trình thực hiện. TFS có phàn nàn về tình trạng thiếu nguồn lực (thuyền và nhiên liệu) để tuần tra và bắt giữ lâm tặc. Cán bộ thủy sản ở cấp huyện đã mô tả tình huống khi họ gặp những chiếc thuyền chở đầy gỗ cây rừng ngập mặn di chuyển từ Rufiji đến đảo Zanzibar, nhưng họ không thể kiểm tra và bắt giữ do hai cơ quan có thẩm quyền riêng. Theo giải thích của TFS, do sản phẩm của rừng





Xây chỗ ở không chính thức ở gần ruộng lúa.  
Ảnh: Carl Trettin/Cơ quan lâm nghiệp US

ngập mặn thường được vận chuyển theo đường biển, việc hợp tác với các cơ quan chịu trách nhiệm về thủy sản sẽ rất hữu ích. TFS sẽ hỗ trợ bắt giữ những người đánh bắt cá bất hợp pháp trên cạn, và Tổng cục thủy sản sẽ hỗ trợ bắt giữ làm tặc trên biển, vì trước đó đây là hai bộ riêng biệt. Ở các quốc gia khác, sự hợp tác này đạt được thông qua biên bản ghi nhớ giữa các cơ quan thực thi, cũng như qua các công cụ cho phép cộng đồng địa phương hành động thay cho nhiều bộ ngành.

**Thực hiện nghiên cứu bổ sung.** Mặc dù đánh giá này góp phần làm rõ hơn tình hình quản trị rừng ngập mặn tại Tanzania, cần có thêm nghiên cứu về các khía cạnh khác nhau của quản lý rừng ngập mặn. Hiện nay, vẫn chưa rõ các điều kiện sở hữu rừng và đất lâm nghiệp cũng như các quyền mang tính lịch sử của người dân địa phương đã được chính phủ xem xét đầy đủ trong quản lý rừng ngập mặn hay chưa. Nhằm hóa giải những oán hận và xung đột, cần thực hiện các nghiên cứu toàn diện về kinh tế xã hội để tìm hiểu các tương tác và mối tương quan giữa con người và rừng ngập mặn, đặc biệt là sự thay đổi của những tương tác này theo thời gian và không gian, và những nhân tố tác động đến sự thay đổi trong mối quan hệ giữa con người với rừng ngập mặn. Bối cảnh xã hội nên được phản ánh trong quá trình thiết kế và điều chỉnh các chiến lược quản lý.

Ngoài các điều kiện xã hội, cũng cần tìm hiểu thêm các động lực của nạn phá rừng và làm suy thoái rừng ngập mặn, và xác định những nguyên nhân thay đổi độ che phủ rừng thông qua các phân tích cụ thể. Những phân tích này sẽ xác định cụ thể những nguyên nhân kể trên và mối tương quan giữa những nguyên nhân này. Kết quả của nghiên cứu sẽ có lợi cho việc phân tích bổ sung về diễn biến rừng, và thực tế tổng diện tích rừng đã bị phá hủy vùng châu thổ sông Rufiji vẫn chưa rõ ràng ngay cả khi đã có đề án phục hồi rừng.

## KẾT LUẬN

Rừng ngập mặn rất có giá trị về nhiều mặt, bao gồm hấp thụ khí các bon, bảo vệ tài sản và đất liền khỏi tác động của xói lở bờ biển, và tạo sinh kế cho người dân địa phương. Quản trị có hiệu quả rừng ngập mặn là yếu tố quyết định cho việc bảo vệ cộng đồng dân cư và sinh kế của họ tránh khỏi những tổn thương do biến đổi khí hậu gây nên. Rừng ngập mặn ven biển của Tanzania đang bị đe dọa bởi nhiều yếu tố có mối tương quan với nhau, bao gồm phá rừng để canh tác lúa và làm ruộng muối; khai thác rừng ngập mặn không kiểm soát để lấy gỗ, cọc và than củi; và cạnh tranh giữa những người nông dân canh tác và chăn nuôi gia súc cũng như các nhà đầu tư bất động sản trong nước và nước ngoài ngày càng tăng. Mặc dù các mối đe dọa này là hiện hữu, nhưng những nỗ lực nhằm khắc phục chúng lại gặp nhiều trở ngại bởi nhiều lý do, bao gồm thiếu phối hợp và hợp tác giữa các ngành lâm nghiệp, thủy sản và nông nghiệp; năng lực tài chính và kỹ thuật để quản lý hiệu quả rừng ngập mặn còn hạn chế, đối với cả chính phủ và cộng đồng dân cư; tác động chính trị tiêu cực, trong đó khuyến khích phá rừng cho canh tác lúa; và xung đột giữa người dân địa phương và các cơ quan quản lý rừng ngập mặn.

Mặc dù rừng ngập mặn ở Tanzania được coi là tài sản quốc gia và đã được bảo vệ nghiêm ngặt, dẫn đến việc khai thác sử dụng rừng của người dân địa phương giảm, nhưng gần đây chính phủ cũng đã đưa ra quy định về việc sử dụng rừng ở châu thổ Rufiji thông qua hàng loạt các hoạt động thí điểm. Mục đích là có thể đóng góp tích cực cho quản lý rừng bền vững. Đến nay, kinh nghiệm thu được cho thấy thái độ của người dân đối với bảo tồn rừng ngập mặn đã tích cực hơn sau khi họ được trao quyền tiếp cận và sử dụng rừng như tiếp tục canh tác trên diện tích lúa trước đó, thu lượm củi, khai thác cọc và gỗ để xây nhà, và nuôi ong. Cách tiếp cận này cũng góp phần xây dựng lại niềm tin từ người dân địa phương với các cơ quan quản lý nhà nước. Do đó, một điều ngày càng rõ ràng đó là việc mở rộng và thúc đẩy quyền sở hữu của cộng đồng dân cư với rừng ngập mặn sẽ là một phần quan trọng của quản lý bền vững và bảo tồn rừng ngập mặn.