



Thảo luận Chính sách

Bảo tồn đa dạng sinh học, gìn giữ văn hóa truyền thống
thông qua xây dựng **HỆ THỐNG KHU BẢO TỒN**
DO CỘNG ĐỒNG QUẢN LÝ





Tài liệu này phân tích các chính sách nhằm thể chế hoá công tác quản lý đối với các khu rừng truyền thống của đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) và cộng đồng địa phương. Đây là thảo luận chính sách dựa trên kết quả nghiên cứu của PanNature thông qua việc phân tích dữ liệu giao rừng cho cộng đồng dân cư tại 24 tỉnh và đánh giá thực trạng tổ chức, quản lý của 13 điểm rừng cộng đồng theo phương thức truyền thống tại 12 tỉnh trong năm 2017 và 2018. Qua đó, chúng tôi đề xuất công nhận và hỗ trợ phát triển hệ thống khu bảo tồn do cộng đồng quản lý trên cơ sở các khu rừng truyền thống hiện có trên cả nước.

Tài liệu được thực hiện với sự hỗ trợ tài chính từ Chương trình tài trợ nhỏ, Quỹ Môi trường Toàn cầu của Liên Hợp Quốc (GEF SGP/UNDP) trong khuôn khổ Sáng kiến toàn cầu về hỗ trợ đồng bào dân tộc và các vùng, lãnh thổ (khu) bảo tồn cấp cộng đồng (ICCA-GSI) do Bộ Môi trường – Chính phủ Đức (BMUB) tài trợ.



THÔNG ĐIỆP CHÍNH

- Cần thừa nhận các khu rừng truyền thống là loại hình khu bảo tồn do cộng đồng quản lý trong hệ thống rừng đặc dụng nhằm đảm bảo cả mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học và mục tiêu gìn giữ các giá trị, bản sắc văn hoá.
- Đảm bảo cho cộng đồng được thực thi quyền hưởng dụng và tiếp cận tài nguyên ở các khu rừng truyền thống của cộng đồng.
- Thừa nhận, tôn trọng thiết chế và cơ chế quản trị rừng truyền thống của đồng bào dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương.
- Đảm bảo rằng đồng bào dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương được tự chủ khôi phục và duy trì phương thức quản trị rừng tốt bằng kiến thức và văn hoá truyền thống.
- Thiết lập hệ thống đăng ký dữ liệu các khu bảo tồn do cộng đồng quản lý ở cấp địa phương và cấp quốc gia.



Thăm rừng thiêng “Miếu đá thần” xã Đak Som, Đak Glong, Đak Nông



ĐẶT VẤN ĐỀ

Cũng như nhiều nơi trên thế giới, Việt Nam có rất nhiều khu rừng truyền thống. Loại hình rừng này hiện bao gồm rừng tín ngưỡng (rừng thiêng), rừng nghĩa địa (rừng ma), rừng bảo vệ nguồn nước, chắn gió, chắn sóng, chắn cát, rừng khai thác chung, rừng danh nhân, rừng bảo vệ loài động thực vật đặc trưng của địa phương, rừng sản xuất truyền thống (phục hồi sau nương rẫy trong luân kỳ du canh).

Các khu rừng này được cộng đồng tự nguyện quản lý, bảo vệ và khai thác sử dụng trên nền kiến thức, văn hoá và luật tục truyền thống một cách bền vững. Đồng bào dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương sử dụng các khu vực này với ý nghĩa không gian thực hành văn hoá, tín ngưỡng, tinh thần và sinh kế. Chúng được quản trị bằng thiết chế cộng đồng truyền thống, nơi các quyết định được đưa ra bởi những người uy tín trong dòng họ và cộng đồng, như già làng, hội đồng già làng, trưởng bản, thầy mo, thầy cúng thông qua luật tục và hương ước của mỗi cộng đồng. Thông thường, việc khai thác sử dụng tài nguyên trong các khu rừng này được quy định nghiêm ngặt nhằm duy trì chất lượng rừng, đồng thời giữ gìn không gian văn hoá, tín ngưỡng, tinh thần và phương tiện sinh kế lâu dài. Phương thức quản trị rừng truyền thống được thực hành và gìn giữ qua nhiều thế hệ trong cộng đồng, đóng góp rất lớn trong việc bảo tồn sự toàn vẹn của hệ sinh thái rừng và đóng góp cho mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học dù với diện tích rừng lớn hay nhỏ (Verschuuren *et al.*, 2012).

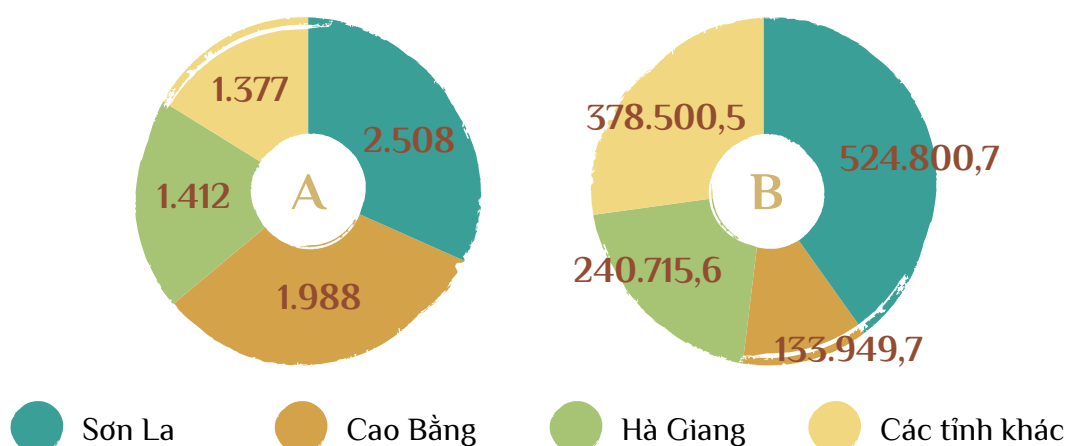
Tuy nhiên, hiện nay các khu rừng này đang đứng trước nguy cơ bị suy giảm về diện tích và chất lượng do nhiều nguyên nhân, trong đó có hai nguyên nhân chính: (i) hệ thống thiết chế truyền thống của đồng bào dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương đang dần bị mai một; và (ii) thiếu sự thừa nhận, ủng hộ về chính sách, pháp lý và kinh tế cho cộng đồng thực hành phương thức quản trị bằng kiến thức và văn hoá truyền thống¹. Báo cáo này đưa ra 7 khuyến nghị chính sách nhằm hướng đến sự công nhận chính thức với loại hình rừng truyền thống trong bối cảnh thực thi Luật Lâm nghiệp 2017 và tiến trình sửa đổi Luật Đa dạng sinh học.

1. Tham khảo: <https://bit.ly/2CYUU2h>



THỰC TRẠNG THỰC HÀNH THIẾT CHẾ QUẢN TRỊ RỪNG TRUYỀN THỐNG Ở VIỆT NAM

Theo số liệu thống kê về hiện trạng rừng Việt Nam 2017 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NNPTNT), tổng diện tích rừng giao cho cộng đồng là 1.128.096 hecta². Trong đó có 626.122 hecta đang được cộng đồng quản lý và sử dụng theo phương thức truyền thống³.



Biểu đồ 1. A. Số lượng cộng đồng được giao rừng; B. Diện tích rừng (hecta) được giao cho cộng đồng.

Trong khi đó, nghiên cứu của PanNature (2017) chỉ ra rằng, hiện nay có 1.277.966 hecta rừng đang được giao cho 7.278 cộng đồng quản lý và sử dụng (Biểu đồ 1)⁴. Mặc dù nghiên cứu này không có số liệu thống kê về diện tích rừng truyền thống của cộng đồng nhưng sự tồn tại của loại hình rừng này đều được ghi nhận ở cả 12 tỉnh mà nghiên cứu thực hiện, đặc biệt là tại các tỉnh miền núi phía Bắc. Chỉ tính riêng ở huyện Hoàng Su Phì đã có 71 khu rừng truyền thống với tổng diện tích 105,132 hecta⁵. Diện tích của các khu rừng truyền thống có sự chênh lệch lớn, từ vài nghìn mét vuông tới vài trăm hecta.

Kết quả đánh giá khảo sát cho thấy, các loại **rừng truyền thống của đồng bào DTTS và cộng đồng địa phương nằm trên diện tích của cả 3 loại rừng theo phân loại rừng của Việt Nam** gồm rừng sản xuất, rừng phòng hộ và đặc dụng, nhưng chủ yếu trên diện tích được quy hoạch là rừng phòng hộ. Cụ thể, trong số 13 điểm nghiên cứu thì có 9 khu thuộc quy hoạch đất rừng phòng hộ, 3 khu rừng sản xuất và 1 khu thuộc quy hoạch rừng đặc dụng. Riêng tại tỉnh Sơn La, ghi nhận có 35 cộng đồng được giao quản lý 14.644,51 hecta đất rừng có đất rừng đặc dụng, trong đó có 8 cộng đồng được giao quản lý 1.955,21 hecta đất rừng quy hoạch hoàn toàn cho rừng đặc dụng⁶. Mặc dù diện tích rừng đặc dụng giao cho cộng đồng chiếm tỷ lệ nhỏ, nhưng số liệu nghiên cứu của PanNature

2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2018, Quyết định 1187/QĐ-BNN-TCLN ngày 3/4/2018 Công bố hiện trạng rừng toàn quốc 2017.

3. Báo cáo giám sát rừng giao cho đồng bào dân tộc thiểu số của Hội đồng dân tộc Quốc hội 2017.

4. Tổng hợp số liệu thống kê tại 24 tỉnh bao gồm: Sơn La, Lai Châu, Điện Biên, Yên Bái, Lào Cai, Bắc Kạn, Hà Giang, Cao Bằng, Lạng Sơn, Bắc Ninh, Bắc Giang, Thái Nguyên, Quảng Ninh, Thanh Hóa, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Bình Định, Đắk Lắk, Lâm Đồng, Gia Lai, Đắk Nông và Kon Tum.

5. Tổng hợp số liệu thống kê diện tích rừng được giao cho cộng đồng dân cư Chi cục KL Hà Giang, 2017.

6. Tổng hợp số liệu thống kê diện tích rừng được giao cho cộng đồng dân cư tỉnh Sơn La, Chi cục Kiểm lâm Sơn La, 2017

(2015) cho thấy để đảm bảo đủ diện tích theo tiêu chí rừng đặc dụng, nhiều khu mới thành lập và nâng hạng (từ loại rừng khác lên rừng đặc dụng) có diện tích chồng lấn với các khu đất đang sử dụng của hộ gia đình và đất quản lý theo truyền thống của cộng đồng (ghi nhận có chồng lấn đất rừng ở 47,47% trong số 99 khu rừng đặc dụng được khảo sát, trong đó ở các khu rừng đặc dụng mở rộng và nâng cấp trong giai đoạn 1995-2004 là lớn nhất với 89,4%) (Nguyễn Việt Dũng & Nguyễn Hải Vân, 2015). Qua đó có thể thấy rằng nhiều khu rừng truyền thống của cộng đồng nằm trong diện tích rừng đặc dụng.

Về **quyền sử dụng đất và rừng** của cộng đồng đối với rừng truyền thống, cũng theo báo cáo giám sát của Hội đồng Dân tộc Quốc hội (2017), trong tổng số hơn 600.000 hecta đang được giao cho cộng đồng quản lý, chỉ có hơn 54% cộng đồng được giao quyền sử dụng (được cấp giấy chứng nhận sử dụng rừng). Theo kết quả họp tham vấn, đánh giá tại 12 tỉnh, phần lớn các khu rừng thiêng ở các tỉnh Sơn La, Lai Châu và Lào Cai đã được giao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng cho cộng đồng. Một số tỉnh khác mới có phương án giao nhưng chưa thực hiện được. Trong một số trường hợp, diện tích rừng truyền thống của cộng đồng lại được sở hữu bởi một bên khác. Ví dụ, khu rừng Cư H'lăm trên địa bàn thị trấn Ia Pôk, huyện Cư M'gar, là khu rừng thiêng của đồng bào dân tộc Ê Đê thuộc 3 bon ở Ia Pôk, nhưng lại thuộc phần diện tích đất do Công ty Cà phê Ia Pôk sở hữu.

Về **thiết chế quản trị rừng**, bên cạnh hệ thống quản trị của nhà nước, cộng đồng và đồng bào dân tộc thiểu số vẫn đang duy trì các thiết chế quản trị truyền thống khác nhau. Các quyết định liên quan đến các hoạt động thực hành tín ngưỡng, tinh thần, văn hoá và sinh kế diễn ra trong khu vực rừng truyền thống đều do những người có uy tín trong cộng đồng như già làng, hội đồng già làng, thầy mo, thầy cúng quyết định. Tuy nhiên, quyết định liên quan đến khai thác, sử dụng khu rừng truyền thống lại tuân thủ nguyên tắc dân chủ, công khai, có sự tham gia bàn thảo của đại diện các hộ và thành viên trong cộng đồng, được cộng đồng thực hiện một cách nghiêm ngặt (Vũ Trường Giang, 2011). Đơn cử, ở Bản Chũ Lìn (Tam Đường, Lai Châu) việc lựa chọn các thành viên và người đứng đầu hội đồng già làng được thực hiện trước dịp lễ cúng rừng hàng năm và do những người có uy tín trong mỗi dòng họ tiến hành.

7. Tổng hợp theo Hoàng Văn Quỳnh (2015) và Lương Thị Thu Hằng; Phan Triều Giang; Trương Quang Hoàng (2015).

Bảng 1: So sánh một số quy định theo luật tục và pháp luật của nhà nước

Nội dung	Quy định theo luật tục ⁷	Quy định của Nhà nước
Quyền sở hữu rừng, đất rừng	- Là sở hữu chung của cộng đồng. - Không được mua bán, chuyển nhượng. - Xác định dựa vào cơ chế người khai phá/phát hiện đầu tiên, thừa kế.	- Sở hữu toàn dân, nhà nước đại diện quản lý và giao quyền sử dụng cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng - Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng.
Thiết lập ranh giới và quyền sở hữu	Mốc giới tự nhiên (khe suối, đỉnh núi/đồi...).	Mốc giới bản đồ

Nội dung	Quy định theo luật tục	Quy định của Nhà nước
Phân loại rừng	- Dựa vào mục đích sử dụng gắn liền với văn hoá, tín ngưỡng và sinh kế. - Rừng truyền thống gồm: rừng thiêng, rừng ma, rừng bảo vệ nguồn nước, chắn gió, chắn sóng, chắn cát, rừng khai thác chung, rừng danh nhân, rừng bảo vệ loài động thực đặc trưng của địa phương, rừng sản xuất truyền thống (phục hồi sau nương rẫy trong luân kỳ du canh).	- Dựa vào chức năng bảo tồn, phòng hộ và kinh tế. - Phân thành 3 loại rừng gồm: - Rừng đặc dụng: Bảo vệ mẫu hệ sinh thái, giá trị nguồn gen, lịch sử, văn hoá và tín ngưỡng. - Rừng phòng hộ: bảo vệ thiên tai, bảo vệ dịch vụ hệ sinh thái, chống sa mạc hoá. - Rừng sản xuất: Phục vụ sản xuất lâm nghiệp.
Phòng chống cháy rừng	- Không đốt lửa, mang theo vật cháy, gây cháy rừng. - Đốt nương làm rẫy phải phát băng cản lửa, tuân theo hiệu lệnh của già làng.	Cấm đốt lửa bừa bãi, mang theo vật liệu nổ làm cháy rừng.
Tiếp cận rừng	Một số được phép, một số quy định dân làng chỉ được vào rừng một vài ngày nhất định trong năm (ngày cúng thần rừng, ngày mở cửa rừng...).	Không có quy định
Chăn thả gia súc	Không chăn thả gia súc trong rừng thiêng, rừng ma, rừng bảo vệ nguồn nước.	Không chăn thả gia súc trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn.
Lấy củi	- Cấm khai thác trong rừng thiêng, rừng ma. - Chỉ được lấy cành khô trong rừng bảo vệ nguồn nước, được khai thác sử dụng trong gia đình vào thời gian “mở cửa rừng”.	Tùy vào từng loại rừng. Đối với rừng đặc dụng, tùy thuộc vào phân khu chức năng.
Khai thác lâm sản ngoài gỗ	- Chỉ được lấy một số loài nhất định và phục vụ cho mục đích sử dụng trong gia đình, cộng đồng. - Có quy định thời gian được khai thác (trong thời gian mở cửa rừng – giới hạn trong năm).	- Tùy vào từng loại rừng. Đối với rừng đặc dụng, tùy thuộc vào phân khu chức năng. - Quản lý theo quy chế quản lý loài quý hiếm (ng nghiêm cấm khai thác vì mục đích thương mại các loài quý hiếm).
Khai thác gỗ	- Ng nghiêm cấm khai thác trong rừng thiêng, rừng bảo tồn loài và rừng đầu nguồn nước của cộng đồng. - Đối với rừng đầu nguồn: muốn khai thác phải xin phép già làng và làm lễ cúng rừng. - Đối với rừng khai thác chung chỉ được khai thác cho nhu cầu sử dụng trong cộng đồng khi được sự đồng thuận của cả thôn/bản thông qua cuộc họp.	- Ng nghiêm cấm khai thác chính trong rừng đặc dụng, được phép tận thu tận dụng. - Quản lý theo quy chế quản lý loài quý hiếm (ng nghiêm cấm khai thác vì mục đích thương mại các loài quý hiếm).
Săn bắt động vật rừng	- Không săn bắt trong rừng thiêng, rừng ma. - Bảo vệ loài thú lớn (voi, tê giác, hổ báo, trâu rừng, bò rừng). - Không khai thác huỷ diệt, không săn bắt vào mùa sinh sản. - Răn dạy bằng truyền thuyết, sự tích liên quan đến tín ngưỡng.	Quản lý theo quy chế quản lý loài quý hiếm (ng nghiêm cấm khai thác vì mục đích thương mại các loài quý hiếm)
Hình thức và mức độ xử phạt	“Thiên hoá” rừng truyền thống, vi phạm luật tục là bất kính với các vị thần (thần núi, thần nước...) và bị xử phạt vật chất (thóc gạo, rượu, gia súc...) để cúng Giàng. - Người vi phạm bị chỉ trích và phê bình trước cộng đồng và có thể mất quyền tham gia, hưởng lợi từ các hoạt động tập thể của cộng đồng.	Phạt cảnh cáo, phạt hành chính, truy tố tùy theo mức độ, thiệt hại, loại hành vi.



Tàng “đá thần” được đồng bào dân tộc Mạ thờ tại rừng thiêng “Miếu đá thần” xã Đăk Som, Đăk Glong, Đăk Nông

Việc **khai thác và sử dụng rừng nguồn tài nguyên rừng** được cộng đồng quy định bằng luật tục, tồn tại từ nhiều thế hệ và gìn giữ cho đến ngày hôm nay. Luật tục là toàn bộ những nguyên tắc ứng xử không thành văn được hình thành trong xã hội, được áp dụng trong thời gian dài, được các thành viên trong cộng đồng tuân thủ một cách nghiêm ngặt trở thành truyền thống (Phạm Quang Tiến & Nguyễn Thị Hối, 2010). Luật tục truyền thống quy định cụ thể hành vi được cho phép, hành vi bị cấm, các loại lâm sản được khai thác, các loại lâm sản không được khai thác trong phạm vi không gian rừng và làng bản. Quy chế khai thác, sử dụng có thể so sánh với quy chế quản lý rừng đặc dụng (Bảng 1). Luật tục của cộng đồng còn quy định cả thời gian được phép vào rừng, có nơi chỉ có thể vào rừng vào một số thời điểm nhất định trong năm. Thôn Mang Sông (xã Ba Tầng, Hướng Hoá, Quảng Trị) là ví dụ điển hình cho việc duy trì và tuân thủ rất nghiêm ngặt luật tục liên quan đến rừng thiêng. Theo đó, ngoài ngày mở cửa rừng, người dân trong bản không ai bước chân vào khu vực rừng thiêng. Việc khai thác tài nguyên thiên nhiên cũng rất hạn chế và phải tuân thủ các quy tắc nghiêm ngặt như chỉ sử dụng tại chỗ, không được sử dụng vào mục đích thương mại và đặc biệt phải có sự chấp thuận của cộng đồng thông qua cuộc họp.

Mặc dù việc xử phạt các hành vi khai thác, sử dụng tài nguyên rừng của đồng bào không chi tiết hay có tính chất hệ thống và khoa học như đối với các quy định của nhà nước (Hoàng Văn Quỳnh, 2015), nhưng việc chỉ trích hay phê bình, tác động đến danh dự của đối tượng vi phạm trong cộng đồng lại có tính răn đe và ngăn chặn cao. Ngoài ra, hầu hết cộng đồng dân tộc thiểu số đều coi

rừng, sông suối, cây cổ thụ là do các vị thần cai quản. Vì vậy, ngoài việc tịch thu tang vật vi phạm, phê bình, người vi phạm sẽ phải làm lễ cúng thần, cúng Giàng bằng lợn, bò, gà, trâu, dê, rượu để cộng đồng tổ chức lễ tạ lỗi với các vị thần. Những hình phạt về mặt vật chất và tinh thần như vậy có tính răn đe rất lớn, buộc cách thành viên của cộng đồng phải tôn trọng và tuân thủ luật tục.

Rừng truyền thống gắn với nơi thờ cúng thần rừng, thần nước, nơi lưu trữ thể xác và linh hồn của người đã khuất, nơi tưởng nhớ các anh hùng có công với đất nước và cộng đồng. Chính vì vậy, trong khi mục tiêu chính cho việc thành lập hệ thống rừng đặc dụng và phòng hộ của Nhà nước là nhằm bảo tồn đa dạng sinh học, nghiên cứu khoa học, bảo vệ di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, phục vụ nghỉ ngơi du lịch, phòng ngừa thiên tai và bảo vệ môi trường⁸, thì các khu rừng truyền thống của cộng đồng thường ***gắn liền với tín ngưỡng, tinh thần và văn hoá cộng đồng của đồng bào dân tộc thiểu số***, bên cạnh giữ gìn các giá trị sinh thái khác của rừng.

Chính việc duy trì các giá trị truyền thống, tự nguyện tuân thủ luật tục bảo vệ nghiêm ngặt và khai thác sử dụng một cách có chọn lọc theo luật tục của cộng đồng mà ***rừng truyền thống nhiều nơi được bảo vệ khá nguyên vẹn, mang lại lợi ích cho công tác bảo vệ rừng tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học*** (Verschuuren et al., 2012). Thậm chí có những khu rừng biệt lập nằm giữa cánh đồng, nương cà phê hay ngay bên đường quốc lộ như Dền Sáng (Lào Cai); Xăng Lẻ, Hóc (Nghệ An); Quảng Xuân (Quảng Bình); Cư H'lăm (Đắk Lắk) vẫn được bảo vệ một cách toàn vẹn. Những loài cây gỗ quý, cây thuốc và một số loài động vật như chim, bò sát, linh trưởng vẫn xuất hiện ở các khu rừng này. Ở một số khu vực, cộng đồng đã từ chối và ngăn chặn được các dự án phát triển khu du lịch và khai thác gỗ không theo quy hoạch, có khả năng làm ảnh hưởng đến hệ sinh thái rừng. Ở một số nơi khác, cộng đồng tự đóng góp lúa để tổ chức tổ bảo vệ rừng như ở Quảng Xuân (Quảng Bình). Ở Dền Sáng (Lào Cai), khi nhận được tiền chi trả từ dịch vụ môi trường rừng từ diện tích rừng khác, cộng đồng đã sử dụng để xây dựng hàng rào bảo vệ cho khu vực rừng thiêng của mình.



8. Theo điều 3 Nghị định số 117/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 24/12/2010 về Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng và Điều 4 Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng ngày 9/6/2015 về Ban hành quy chế quản lý rừng phòng hộ.

Sinh cảnh rừng nguyên sinh còn được duy trì trong rừng thiêng bản Chũ Lin (xã Hồ Thầu, Tam Đường, Lai Châu)



THỂ CHẾ HOÁ RỪNG TRUYỀN THỐNG: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ CƠ HỘI Ở VIỆT NAM

Xét theo kiểu loại quản trị (IUCN 2008), rừng truyền thống của cộng đồng thuộc một trong bốn loại hình khu bảo vệ trên thế giới, bao gồm: A - Các khu bảo tồn do nhà nước quản trị, B - Khu bảo tồn được quản trị bởi nhiều bên có quyền lợi liên quan, C - Khu bảo tồn do tư nhân hoặc tổ chức quản trị và D - Khu bảo tồn do người bản địa/đồng bào dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương quản trị (Dudley et al. 2008). Các khu bảo tồn do đồng bào DTTS và cộng đồng địa phương quản trị có thể được định danh là “**Khu bảo tồn của người bản địa và cộng đồng địa phương – ICCA**”, hay ngắn gọn là “**Khu bảo tồn do cộng đồng quản lý**”. ICCA được định nghĩa là “*những khu vực chứa đựng tài nguyên được cộng đồng và người DTTS tự nguyện quản lý thông qua thực hành tín ngưỡng, văn hoá và các biện pháp kinh tế xã hội một cách có hiệu quả*”. Theo đó, các khu này được xác định bằng 3 đặc trưng, gồm: (1) khu vực tài nguyên có quan hệ mật thiết với cộng đồng địa phương (văn hoá, tín ngưỡng, sinh kế); (2) cộng đồng là chủ thể quyết định trong việc quản trị tài nguyên; và (3) các quyết định của cộng đồng (dù ban đầu không phải vì mục tiêu bảo tồn) có lợi cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học (Borrini-Feyerabend et al., 2004).



Trên phạm vi toàn cầu, các khu bảo tồn do cộng đồng quản lý đã cho thấy vai trò to lớn trong việc bảo tồn đa dạng sinh học và gìn giữ các giá trị văn hoá truyền thống của đồng bào DTTS và cộng đồng địa phương. Cam kết thúc đẩy việc thừa nhận ICCA cấp toàn cầu đã được đưa vào điều 8j (về người bản địa và kiến thức địa phương) và 10c (về việc sử dụng tài nguyên đa dạng sinh học theo luật tục) của Công ước Đa dạng sinh học (CBD) 1992⁹. Trong khuôn khổ thực thi CBD, nội dung liên quan đến ICCA được bao hàm cụ thể trong Mục tiêu Aichi 11 (về đảm bảo diện tích khu bảo tồn trên thế giới đến năm 2020 là 17% diện tích đất liền, vùng nước nội địa; 10% diện tích đới bờ và biển) và Mục tiêu Aichi 18 về việc tôn trọng các kiến thức, sáng kiến và thực hành truyền thống của người DTTS, cộng đồng địa phương liên quan tới bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học cũng như luật tục của họ về sử dụng tài nguyên sinh học theo luật pháp quốc gia và các giao ước quốc tế liên quan. Đồng thời, những kiến thức này phải được tiếp thu và thể hiện trong quá trình thực hiện công ước CBD với sự tham gia đầy đủ, có hiệu quả của người DTTS và cộng đồng địa phương¹⁰.

Cũng trong khuôn khổ công ước CBD, ICCA được coi là một trong các biện pháp bảo tồn thông qua việc khoanh khu vực tài nguyên có hiệu quả khác (Other effective area-based conservation measures - OECM) ngoài các khu bảo vệ được Nhà nước thành lập chính thức. Trong đại hội thành viên của IUCN 2012, Ban thư ký đã đưa ra chính sách kêu gọi các thành viên “*thừa nhận và hỗ trợ các ICCA nằm trong ranh giới diện tích của các khu bảo vệ và loại hình do Nhà nước thành lập*” như các khu Ramsar, khu di sản thế giới và các vườn quốc gia¹¹. Đến kỳ đại hội IUCN năm 2016 tại Honolulu (Hawaii, Hoa Kỳ), chính sách mới “*Thừa nhận và tôn trọng vùng lãnh thổ và khu vực bảo tồn của người bản địa và cộng đồng địa phương nằm chồng lấn với các khu bảo vệ do Nhà nước thành lập*” được chính thức thông qua bằng Nghị quyết Đại hội bảo tồn thế giới lần thứ 29. Trong đó nêu rõ: “*Cần xem xét việc các khu bảo vệ do Chính phủ thành lập và các khu bảo tồn tư nhân thường không thừa nhận và tôn trọng một cách thỏa đáng đối với các ICCA chồng lấn trong đó*”. Vì vậy, Đại hội kêu gọi các thành viên cần thừa nhận các khu này một cách chính đáng, thực hiện các cam kết quốc tế liên quan đến các chính sách của IUCN, CBD, Mục tiêu Aichi và Tuyên bố của Liên Hợp quốc về quyền của người bản địa (UNDRIP 2008) (Steven, 2016).

Nhằm thực hiện các cam kết, điều ước và mục tiêu chiến lược quốc tế, hiện nay nhiều quốc gia đã và đang tiến hành thúc đẩy việc thể chế hoá các khu bảo tồn do cộng đồng quản lý. Đến năm 2016, hệ thống dữ liệu đăng ký về ICCA của Trung tâm Giám sát Bảo tồn thuộc Chương trình Môi trường Liên Hợp quốc (UNEP-WCMC) đã ghi nhận 1.214 khu từ 17 quốc gia, chiếm 0,6% tổng số khu bảo tồn trên phạm vi toàn thế giới (Bhola et al., 2016). Tuy nhiên, số liệu thực tế chắc chắn sẽ cao hơn nhiều. Nhiều khu vực trong diện tích đất rừng do người dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương đang sở hữu hợp pháp tại các khu vực nhiệt đới (Nam Mỹ, Châu Phi và Châu Á) chiếm đến 11% tổng diện tích đất rừng toàn cầu (Sobrevila, 2008) vẫn chưa được đăng ký trong hệ thống dữ liệu toàn cầu. Đi đầu trong việc thực hiện thừa nhận và thể chế hoá ICCA trong phạm vi quốc gia là Ấn Độ, Nepal, Trung Quốc, Đài Loan, Phillipine, Malaysia, Indonesia, Thái Lan, Bernin, Úc, Canada, Bolivia và Madagascar.

9. Tham khảo: <https://bit.ly/2Pcamzl> và <https://bit.ly/2F5Dpji>

10. Tham khảo: <https://bit.ly/2P8oMjY>

11. Nghị quyết 5,094
*Respecting, recognizing
and supporting
Indigenous Peoples' and
Community Conserved
Territories and Areas*

Tại Việt Nam, Luật Lâm nghiệp 2017 đã đánh một dấu mốc quan trọng trong việc thừa nhận ICCA. Theo đó, cộng đồng đã chính thức được thừa nhận là một trong bảy loại hình chủ rừng (điều 8). Rừng tín ngưỡng được phân hạng là rừng bảo vệ cảnh quan thuộc hệ thống rừng đặc dụng. Rừng bảo vệ nguồn nước và rừng chắn gió, chắn cát bay, chống sóng biển của cộng đồng dân cư được liệt kê vào vào hệ thống rừng phòng hộ¹². Bên cạnh đó, Luật Thủy sản 2017 cũng thừa nhận mô thức đồng quản lý giữa chủ rừng nhà nước và cộng đồng dân cư có liên quan¹³. Điều này đặc biệt có ý nghĩa trong việc hài hoà lợi ích của các bên khi các khu ICCA nằm trong diện tích “chồng lấn” với các khu bảo vệ khác như rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, khu Ramsar, khu bảo tồn biển.

Trong thời gian tới đây, nội hàm về ICCA cũng cần được xem xét để đưa vào trong Luật Đa dạng sinh học sửa đổi với các nội dung gắn liền với tiếp cận nguồn gen, chia sẻ lợi ích, phát huy tri thức bản địa trong bảo tồn đa dạng sinh học.

Dựa trên thực tế tại Việt Nam, có thể thấy việc thừa nhận, tôn trọng, thúc đẩy cộng đồng quản lý tốt rừng truyền thống sẽ có thể mang lại **một số lợi ích** sau đây:

Đóng góp vào việc hoàn thành các cam kết quốc tế: Mục tiêu Aichi 11 và 18 về đảm bảo diện tích khu bảo tồn, thực thi công ước đa dạng sinh học; tôn trọng kiến thức, sáng kiến, thực hành và luật tục của người DTTS, cộng đồng; đảm bảo hệ thống an toàn môi trường xã hội trong sáng kiến giảm phát thải từ suy thoái rừng và mất rừng (REDD+); ủng hộ tuyên bố của Liên hợp quốc về quyền của người bản địa (UNDRIP); và một số cam kết khác có liên quan mà Việt Nam đã tham gia.

Đóng góp cho việc thực hiện mục tiêu chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa. Hiện nay, tổng diện tích rừng đặc dụng và khu bảo tồn nước nội địa của Việt Nam là 2.141.324 hecta, mới chỉ ở mức 6,47% diện tích đất liền. Như vậy, so với mục tiêu đề ra là diện tích rừng đặc dụng và khu bảo tồn vùng nước nội địa đạt 9% tổng diện tích đất liền¹⁴ thì đến năm 2020 Việt Nam cần phải có thêm khoảng 837.333 hecta được bảo tồn.

12. Điểm d khoản 2 và điểm a & b khoản 3, điều 5, Luật Lâm nghiệp 2017

13. Điều 10, Luật Thủy sản 2017

14. Quyết định số 218/QĐ-TTg ngày 7/2/2014 của Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

Thừa nhận rừng truyền thống thuộc hệ thống khu rừng đặc dụng và phòng hộ sẽ đóng góp cho mục tiêu phục hồi, phát triển rừng tự nhiên trong khi không tăng thêm gánh nặng ngân sách cho nhà nước, không đòi hỏi chi phí duy trì bộ máy quản lý nhờ thiết chế tự quản và luật tục của cộng đồng dân cư.

Việc thừa nhận ICCA giúp góp phần bảo tồn, gìn giữ bản sắc văn hoá và thiết chế cộng đồng. Đây là một trong những khía cạnh chưa được quan tâm nhiều trong chính sách về bảo tồn đa dạng sinh học cũng như một số chính sách liên quan.



KHU BẢO TỒN DO CỘNG ĐỒNG QUẢN LÝ VÀ VẤN ĐỀ THỂ CHẾ

Có 3 khía cạnh về mặt nhận thức và chính sách sau đây cần được quan tâm trong quá trình thể chế hoá các khu vực rừng truyền thống:

1. Nên coi đối tượng rừng truyền thống là loại hình khu bảo tồn do cộng đồng quản lý. Thực chất, các khu rừng truyền thống đều gắn liền với cộng đồng thông qua những giá trị văn hoá, tín ngưỡng và sử dụng vì mục đích sinh kế, vốn đã được duy trì một cách bền vững qua nhiều thế hệ.

2. Quyền hưởng dụng rừng truyền thống cần đảm bảo gắn với trách nhiệm và quyền làm chủ của cộng đồng trong bảo vệ không gian tín ngưỡng và sinh kế. Các hoạt động, chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội có ảnh hưởng tới không gian rừng truyền thống cần phải có đánh giá tác động xã hội và môi trường một cách cẩn trọng. Đặc biệt, các dự án trước khi triển khai cần được sự đồng thuận cao của cộng đồng, tránh những xung đột có thể nảy sinh.

3. Các văn bản dưới luật cần đảm bảo quyền sở hữu, hưởng dụng rừng của cộng đồng, thừa nhận các mô hình quản lý khác nhau phù hợp với đặc thù văn hoá, kiến thức truyền thống của từng khu vực, đảm bảo tôn trọng thiết chế văn hóa truyền thống và luật tục của đồng bào DTTS và cộng đồng địa phương trong quản trị rừng.



Tìm hiểu về thực trạng quản lý rừng thiêng tại xã Đắk Som, Đắk Glong, Đắk Nông



KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

Thừa nhận rừng truyền thống là thừa nhận không gian văn hoá, tín ngưỡng và tinh thần của đồng bào dân tộc thiểu số và cộng đồng địa phương trong quản trị rừng tốt. Việc ghi nhận những đóng góp của những thực hành tốt đó trong công tác bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học sẽ khuyến khích cộng đồng tham gia một cách có trách nhiệm, ý nghĩa hơn vào quản trị rừng. Dưới đây là các khuyến nghị cụ thể cho việc xây dựng khung chính sách quản lý đối với các khu rừng truyền thống ở Việt Nam:

1. Thông qua công nhận loại hình khu bảo tồn do cộng đồng quản lý, Nhà nước thừa nhận địa vị pháp lý của cộng đồng đối với các khu rừng truyền thống và đảm bảo cộng đồng thực hành quyền hưởng dụng hợp pháp đối với tài nguyên rừng. Cần cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sử dụng rừng truyền thống cho cộng đồng để đảm bảo lợi ích công bằng và hợp pháp của cộng đồng tham gia quản trị rừng tự nhiên, đồng thời bảo vệ quyền lợi của họ khi có xung đột lợi ích xảy ra.

2. Xem xét đưa “khu bảo tồn do cộng đồng quản lý” vào trong hệ thống phân hạng khu bảo tồn ở Việt Nam. Từ đó, cần đề ra cơ chế quản lý một cách phù hợp với thực tiễn, năng lực của cộng đồng nhằm vận hành hệ thống các khu bảo tồn này.

3. Áp dụng phương thức đồng quản lý đối với các khu bảo tồn do cộng đồng quản lý, đặc biệt là các khu vực nằm trong diện tích thuộc quyền quản lý của các chủ rừng nhà nước (ban quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ, công ty lâm nghiệp). Cần áp dụng mô hình phối hợp quản lý thông qua thoả thuận lâu dài, đảm bảo cho cộng đồng có quyền tiếp cận, chia sẻ lợi ích và thực hành các hoạt động văn hóa, tín ngưỡng.

4. Áp dụng và thực hiện nguyên tắc đồng thuận dựa trên cơ sở tự nguyện, được thông báo trước và cung cấp thông tin đầy đủ (FPIC) đối với các hoạt động, dự án có tác động đến các khu bảo tồn do cộng đồng quản lý.

5. Tôn trọng thiết chế và cơ chế quản trị truyền thống của cộng đồng, tạo cơ chế thông thoáng, đơn giản hoá thủ tục trong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất/rừng đối với loại hình khu bảo tồn do cộng đồng quản lý.

6. Các sáng kiến của đồng bào DTTS và cộng đồng trong việc khôi phục, vận dụng kiến thức văn hoá truyền thống trong quản lý, sử dụng rừng cũng như bảo tồn đa dạng sinh học cần được thừa nhận và ủng hộ. Việc này có thể bao gồm cả việc thừa nhận và khuyến khích các mô hình cộng đồng dân cư, nhóm hộ, dòng họ liên kết, đồng thuận quản lý theo thiết chế truyền thống, luật tục để hưởng chi trả dịch vụ môi trường rừng và khai thác lâm sản cho mục đích sử dụng trong nội bộ cộng đồng. Đặc biệt, việc thừa nhận các sáng kiến cộng đồng có thể đóng góp một phần không nhỏ cho việc giải quyết những tồn tại yếu kém (ví dụ như thiếu nhân lực và tài chính) trong công tác quản lý diện tích trên 3,1 triệu hecta rừng đang tạm giao do UBND xã quản lý.

7. Thiết lập hệ thống cơ sở dữ liệu quốc gia về các khu bảo tồn do cộng đồng quản lý nhằm đảm bảo rừng được bảo vệ và hạn chế nguy cơ xung đột trong quy hoạch sử dụng đất, rừng và các dự án phát triển. Hệ thống này có thể kết nối với hệ thống cơ sở dữ liệu toàn cầu¹⁵.

¹⁵. Tham khảo: <https://bit.ly/2OpD7Dx>

LỜI CẢM ƠN

Chúng tôi chân thành cảm ơn sự hỗ trợ tài chính từ Chương trình Tài trợ nhỏ của Quỹ môi trường toàn cầu Liên hợp quốc (GEF SGP/UNDP) trong khuôn khổ Dự án “Thúc đẩy sự thừa nhận và thể chế hoá khu bảo tồn cộng đồng ở Việt Nam”. Cảm ơn nhóm học hỏi ICCA Việt Nam đã tham gia phát triển đề xuất dự án.

Chân thành cảm ơn Chi cục kiểm lâm của 24 tỉnh thành đã cung cấp dữ liệu và tạo điều kiện giúp chúng tôi thực hiện nghiên cứu tại địa bàn. Cảm ơn các Hạt kiểm lâm đã bố trí cán bộ giúp đỡ chúng tôi trong các chuyến thực tế.

Chúng tôi trân trọng cảm ơn các già làng, trưởng bản và cộng đồng tại các điểm nghiên cứu đã trao đổi một cách cởi mở và chân thành đối với các nội dung nghiên cứu ở địa bàn.

Đặc biệt cảm ơn các đồng nghiệp của Trung tâm Con người và Thiên nhiên đã nhiệt tình đóng góp ý kiến phản biện và hỗ trợ chúng tôi hoàn thiện nghiên cứu này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bhola, N. et al. eds., 2016. *Protected Planet Report 2016*, Cambridge UK and Gland, Switzerland: UNEP-WCMC and IUCN. Truy cập tại: 2DT4PZn

Borrini-Feyerabend, G. et al., 2004. *Indigenous and local communities and protected areas : towards equity and enhanced conservation: guidance on policy and practice for co-managed protected areas and community conserved areas*.

Dudley, N. et al., 2008. *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*, IUCN. Truy cập tại: <https://bit.ly/2PljJxr>.

Hoàng Văn Quỳnh, 2015. *Luật tục bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường ở Việt Nam: Luật tục của một số dân tộc thiểu số ở Tây Bắc và Tây Nguyên*. Tạp chí Khoa học ĐHQG Hà Nội: Khoa học Xã hội và nhân văn, 31(3), pp.71–79.

Lương Thị Thu Hằng; Phan Triều Giang; Trương Quang Hoàng, 2015. *Nghiên cứu về luật tục của các dân tộc thiểu số và chính sách đất rừng ở Việt Nam*, Hà Nội.

Nguyễn Việt Dũng & Nguyễn Hải Vân, 2015. *Chống lấn quyền sử dụng đất: Thách thức cho quy hoạch và quản lý rừng đặc dụng ở Việt Nam*, Hà Nội.

Phạm Quang Tiến & Nguyễn Thị Hối, 2010. *Tập quán và luật tục bảo vệ môi trường của một số dân tộc ít người ở Việt Nam*. Tạp chí Luật học. (6).

Sobrevila, C., 2008. *The role of indigenous peoples in biodiversity conservation : the natural but often forgotten partners*, Washington, DC.

Steven, S., 2016. *Bảo tồn thông qua ICCA: Chính sách, luật pháp và kinh nghiệm quốc tế*. Bài trình bày hội thảo quốc tế về ICCA tại Nam Ninh, Trung Quốc.

Verschuuren, B. et al., 2012. *Sacred Natural Sites: Conserving Nature and Culture*, Taylor & Francis. Truy cập tại: <https://bit.ly/2P4kTIE>.

Vũ Trường Giang, 2011. *Thiết chế xã hội truyền thống của các tộc người thiểu số Việt Nam*. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam. Truy cập tại: <https://bit.ly/2NXD5Hs>.

Supported by:



based on a decision of the German Bundestag



25
YEARS

