

Module 2:	Khía cạnh xã hội của Quản lý Đất
Phần 1:	Quản lý đất và sử dụng đất có sự tham gia của xã hội
Diễn giả :	Erika STYGER, Ngân Hàng Thế Giới

Câu hỏi thảo luận:

- Thử thách đối với việc cải thiện SLM là gì?
- Để có sự tham gia thực sự, cần có thêm gì từ cấp độ chính sách, tổ chức, tài chính, kinh tế và khoa học?
- Câu hỏi về nhà:* Các biện pháp cụ thể có thể tiến hành để đạt được sự tham gia tốt hơn của nhóm đối tượng vào SLM?

Phát biểu

của Erika STYGER
Ngân Hàng Thế Giới, Washington DC

1. Lời giới thiệu

Hơn 1 tỷ người trong đó 2/3 là phụ nữ sống trong tình trạng cực nghèo với chưa đầy 1 USD một ngày (OECD 2001). Việc chuyển đổi nông nghiệp là yếu tố chủ yếu nhằm giảm nghèo ở nhiều nước nghèo nhất vì hầu hết những người nghèo sống ở nông thôn và cuộc sống của họ phụ thuộc rất nhiều vào nông nghiệp. Người nghèo thường sống trong môi trường thoái hoá và đặc biệt ở khu vực nông thôn họ có thể sẽ tiếp tục tham gia vào việc làm thoái hoá môi trường. Vì vậy, đói nghèo và thoái hoá môi trường thường có mối liên hệ chặt chẽ với nhau về bản chất. Vì vậy các nỗ lực giảm nghèo và phát triển kinh tế cần được lồng ghép một cách tối ưu vào việc quản lý tốt hơn nguồn tài nguyên thiên nhiên. Phát triển nông nghiệp thường khá phức tạp và đã có nhiều bằng chứng về thất bại của những dự án nông nghiệp, đặc biệt là khi các dự án đó phụ thuộc vào nguồn lực từ

bên ngoài và áp dụng bao cấp cao. Tuy nhiên chúng ta biết rằng các nỗ lực phát triển nông nghiệp có thể thành công khi người dân ở cơ sở được tổ chức tốt hoặc được khuyến khích lập các nhóm và khi sử dụng tri thức của họ vào quá trình lập kế hoạch và thực hiện dự án. Vì vậy các khía cạnh về con người và tổ chức xã hội rất quan trọng để đạt được lợi ích kinh tế lâu dài và quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên.

2. Quản lý đất đai bền vững (SLM) là gì?

Quản lý đất đai có ảnh hưởng trực tiếp đến sự bền vững của nông nghiệp, đa dạng sinh học, môi trường, thủy sản trong nội địa và ven biển, đồn điền và năng xuất rừng tự nhiên và nguồn nước cung cấp. Sử dụng và quản lý đất đai bền vững là cố sử dụng tốt nhất hàng hoá và dịch vụ của thiên nhiên mà không làm tổn hại đến môi trường. Việc này có thể thực hiện được bằng cách lồng ghép các quá trình tự nhiên vào các quá trình sản xuất lương thực (như quay vòng chất dinh dưỡng, sự ngưng kết chất nitơ, quản lý sâu bệnh thống nhất v.v.), và đặc biệt nó sử dụng tốt hơn tri thức và kỹ năng của người nông dân vì vậy tăng cường sự tự tin và khả năng của họ. Định nghĩa của Smyth và Dumanski (1993) về SLM là: *“Quản lý đất đai bền vững kết hợp kỹ thuật, chính sách và các hoạt động nhằm thống nhất các nguyên tắc kinh tế xã hội với các mối quan tâm về môi trường để đồng thời gìn giữ hoặc tăng cường sản xuất, giảm mức độ rủi ro của sản xuất, bảo vệ tiềm năng của nguồn tài nguyên thiên nhiên và phòng chống (đệm để chống lại) sự thoái hoá đất đai và nước, phát triển về mặt kinh tế và chấp nhận được về mặt xã hội”*. Dumanski và cộng sự, (1998) cũng đề cập đến SLM như là một quy trình dựa vào tri thức. Nó giúp hướng dẫn việc ra các quyết định về quản lý đất đai và tăng cường sử dụng đất đai, kết hợp với cải thiện quản lý môi trường .

3. SLM và Ngân hàng Thế giới

SLM là nhiệm vụ trung tâm của Ngân hàng Thế giới. Ngân hàng Thế giới cam kết thực hiện Các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ (MDGs). Cụ thể hơn, SLM quan hệ trực tiếp với Mục tiêu 1 là *Xoá bỏ đói nghèo* và Mục tiêu 7 *Đảm bảo môi trường bền vững*. Mối quan hệ tương tác giữa nghèo đói và thoái hoá môi trường được nhìn nhận trong *Mạng lưới Phát triển môi trường và xã hội bền vững (ESSD)* của Ngân hàng Thế giới. Đưa tính bền vững vào các hoạt động của Ngân hàng là yêu cầu của Mạng lưới ESSD. Vai trò, chức năng và tiềm năng của SLM đối với các hoạt động của Ngân hàng hiện đang được đánh giá lại trong nghiên cứu về Kinh tế và chuyên ngành của Vụ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (ARD). Nghiên cứu sẽ đưa ra hướng dẫn tác nghiệp và khái niệm trong việc đưa SLM vào các chương trình quản lý nông nghiệp và tài nguyên thiên nhiên và phát triển nông thôn. Từ năm 2003, Cơ sở môi trường toàn cầu (GEF) đã sáng lập ra một chương trình tác nghiệp mới (OP 15) cho Quản lý đất đai bền vững.

Khía cạnh xã hội trong SLM là trung tâm. Để nghiên cứu và lồng ghép khía cạnh xã hội vào các hoạt động phát triển, Ngân hàng Thế giới đã xác định 5 điểm đầu vào phân tích. Đó là: 1) đa dạng xã hội và giới, 2) thể chế, luật lệ và ứng xử, 3) các tác nhân, 4) sự tham gia, và 5) rủi ro xã hội (Sách nguồn phân tích xã hội, Ngân hàng Thế giới, 2003). Tất cả những điểm này phù hợp với công tác quản lý đất đai bền vững. Trong báo cáo này chúng tôi tập trung vào sự tham gia. Nhưng tham gia có mối quan hệ vốn có với cả bốn điểm nêu trên. Ví dụ, với câu hỏi *ai tham gia?* các điểm đa dạng xã hội và các tác

nhân có ảnh hưởng trực tiếp, hoặc *kết quả của sự tham gia là gì?* rủi ro xã hội, thể chế, luật lệ và ứng xử đương nhiên được đề cập đến.

4. Tham gia vào quản lý đất đai bền vững

Tham gia là quá trình thông qua đó các tác nhân gây ảnh hưởng và chia sẻ sự kiểm soát đối với các sáng kiến và quyết định phát triển và các nguồn lực có ảnh hưởng đến họ.

(WB Participation Sourcebook). Nếu một số tác nhân ít có khả năng tham gia hơn thì sẽ có thể làm tăng sự bất bình đẳng hiện có trên cơ sở giới, dân tộc hay các yếu tố quyết định khác về vị thế và tiếp cận. Sự khác biệt trong tiếp cận với thông tin, nguồn lực và sở hữu đất đai phải được đưa vào phân tích tác nhân của những người tham gia một cách thận trọng. Mặc dù tham gia là khái niệm trung tâm trong thế giới phát triển trong vòng 10 – 15 năm qua với nhiều dự án đưa các phương pháp có sự tham gia vào quy trình dự án (Ví dụ: Đánh giá nhanh có sự tham gia PRA), nhưng nhiều kết quả không được hài lòng và không như mong muốn. Lý do thì nhiều. Một trong những lý do đó là nhiều dự án không đạt được sự tham gia thực sự của các nhóm đối tượng như nhóm người nghèo, người bị đẩy ra bên lề xã hội, phụ nữ v.v.

Tiếp cận với người nghèo

Giả thiết cho rằng những nỗ lực phát triển sẽ tự nhiên đi dần từ trên xuống và tiếp cận được với người nghèo thường được chứng minh là sai. Người nghèo gặp rất nhiều rào cản ở nhiều cấp khác nhau cản trở họ có quyền lợi trong các

hoạt động phát triển. Tiếp cận với và lôi kéo người nghèo tham gia đòi hỏi những nỗ lực và những bố trí đặc biệt của những cơ quan bảo trợ và các nhà thiết kế vượt ra ngoài những việc thường chỉ bao gồm những quan chức chính phủ và các tác nhân khá mạnh khác trong các quá trình tham gia. Người nghèo bao gồm những người sống ở vùng sâu vùng xa và các khu vực nghèo và những người bị đẩy ra bên lề do lý do về nòi giống và tộc người của họ. Phụ nữ và trẻ em chiếm tỷ trọng lớn trong số những người rất nghèo. Vì người nghèo thường ít học và ít được tổ chức lại so với các tác nhân mạnh hơn, vì họ khó tiếp cận hơn và vì những tổ chức phục vụ họ thường yếu nên các hoạt động can thiệp đối với người nghèo phải thường là nhỏ, cụ thể trong từng bối cảnh và cần nhiều nguồn lực.

Tiếp cận với người nghèo và để họ tham gia vào việc phát triển của họ đã phần phụ thuộc vào khả năng tìm hiểu từ người nghèo xem nhu cầu và các ưu tiên của họ là gì sử dụng phương pháp tiếp cận từ “dưới lên”. Phương pháp tiếp cận này cần làm cho người nghèo tham gia và xây dựng lòng tin cho họ, trên cơ sở tri thức và khả năng hành động của họ. Để có sự tham gia của người nghèo cần làm nhiều hơn là chỉ tìm kiếm kỹ thuật đúng đắn. Nó yêu cầu tăng cường khả năng tổ chức và tài chính để họ có thể tự hành động cho mình. Lý tưởng nhất là nó thể hiện chuỗi liên tục trong đó người nghèo được trao quyền từng bước.

Bình đẳng giới trong sự tham gia

Trong nhóm người nghèo, phụ nữ chiếm số đông. Rất nhiều vấn đề và hạn chế của sự

tham gia có liên quan đến giới và bắt nguồn từ thực tế là nam giới và nữ giới có những vai trò khác nhau, có nhu cầu khác nhau, và gặp phải những hạn chế khác nhau ở mức độ khác nhau. Vì sự khác biệt như vậy, chúng ta không thể nói rằng phụ nữ tự nhiên sẽ được hưởng lợi từ những nỗ lực đưa người nghèo vào tham gia vào thiết kế và thực hiện dự án. Ngược lại, kinh nghiệm đã chỉ ra rằng nếu không thực hiện những bước đi cụ thể để đảm bảo phụ nữ tham gia và được hưởng lợi thì họ thường không nhận được lợi ích. Sự phân biệt giới tính một cách có hệ thống thường tồn tại trong hình thức (a) phong tục, tín ngưỡng và thái độ cho rằng phụ nữ chỉ làm việc nhà, (b) khối lượng công việc kinh tế và việc nhà tạo ra gánh nặng cho họ, và (c) luật lệ và phong tục không cho phép người phụ nữ tiếp cận tới đất đai, tín dụng, đầu vào, việc làm, giáo dục, thông tin hay y tế. Sự khác biệt này ảnh hưởng lên năng lực của nam giới và phụ nữ cũng như sự khuyến khích tham gia vào các hoạt động kinh tế và xã hội.

Vì lập kế hoạch giới là một phần của quá trình lập kế hoạch chung, cần phải lồng ghép giới vào giai đoạn đầu của việc lập chính sách, phân tích, và chuẩn bị dự án. Không cần thiết phải tạo ra một thành phần riêng về giới trong dự án, nhưng yếu tố này có thể được đề cập đến trong nhiều hoạt động và giai đoạn của dự án chỉ đơn giản bằng việc yêu cầu đưa các câu hỏi về khác biệt giới có liên quan.

5. Cải thiện quản lý đất có sự tham gia và xã hội

Nâng cao năng suất nông nghiệp một cách bền vững và cuộc sống của người dân sẽ phụ thuộc vào việc đưa ra những cách tiếp cận và năng lực khuyến khích học tập cá nhân và xã hội. Thay đổi kỹ thuật luôn là một quá trình phức tạp với các yếu tố sinh-lý và kinh tế - xã hội. Đó không chỉ là việc giới thiệu những khía cạnh mới của kỹ thuật mà còn là kết quả của suy nghĩ và hoạt động

của từng cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng cũng như thị trường và quan hệ tổ chức.

Tạo ra và làm việc với sáng tạo

Tăng cường quản lý đất phụ thuộc vào tạo ra và quản lý kiến thức, sáng tạo và kỹ thuật, áp dụng hợp lý vào hệ thống canh tác hiện thời và cuối cùng chuyển đổi thành đầu ra có lợi cho nông dân trong khi vẫn bảo tồn được nguồn lực tự nhiên. Khái niệm cơ bản của sáng tạo không rõ ràng, phụ thuộc vào người sử dụng khái niệm này và mọi người đồng ý về nó như thế nào. Không có một định nghĩa chung được các nhà khoa học nông nghiệp và khuyến nông nhất trí, và cách hiểu của họ khác với cách hiểu của nông dân về cái gì là mới và cái gì có thể coi là sáng tạo (Nielson, 2001). Xác định được sáng tạo của nông dân không phải là dễ vì nông dân thường không nhận biết được rằng họ đang thử nghiệm và đang sáng tạo. Phần lớn nông dân cho rằng quá trình tạo ra kiến thức thông qua thực nghiệm là một phần của hoạt động nông nghiệp hàng ngày của họ, chứ không được coi là một hệ thống khoa học riêng biệt. Cán bộ khuyến nông và nhà nghiên cứu thường tập trung vào kỹ thuật chưa được dùng của họ chứ không quen và chưa được đào tạo để tập trung sự chú ý vào quá trình sáng tạo hiện có tại địa phương. Bên cạnh đó, sáng tạo của phụ nữ thường bị các cán bộ khuyến nông nam coi thường. Tạo ra sự nhận thức đối với sáng tạo của nông dân, yêu cầu *phải có sự chuyển đổi trong nhận thức và thái độ*. Sáng tạo của nông dân có thể được “phát hiện” thông qua quan sát tại hiện trường, phỏng vấn với nhóm nông dân và người nắm thông tin chính, thông qua cuộc thi và mời tham gia thể hiện trên các đài phát thanh là vài biện pháp có thể.

Mô hình cải thiện SLM cũ và mới

Trước đây, kiến thức mới và tốt thường được coi là kết quả của nền khoa học nông nghiệp hiện đại và phát triển là kết

quả của việc truyền bá kiến thức đó. Kỹ thuật được chuyển từ các cơ quan nghiên cứu tới dịch vụ khuyến nông và nông dân. Nhấn mạnh vào giảng dạy những kỹ thuật mới và hỗ trợ kỹ thuật cho nông dân để sử dụng những kỹ thuật này.

Ngược lại, phương pháp quản lý đất bền vững có sự tham gia của xã hội bao gồm nhiều tác nhân trong một quá trình đa cực tạo ra kiến thức, với nông dân và người thực hiện là những đối tác của nhà nghiên cứu. Nông dân được khuyến khích đưa ra sáng kiến chứ không chỉ là người nhận. Học từ nhau và tương tác cũng là cách tạo ra kiến thức mới chứ không chỉ qua giảng dạy. Quan hệ giữa các tác nhân là quan hệ đường tròn chứ không phải đường thẳng.

Chuyển giao kỹ thuật dựa trên các cơ quan nghiên cứu thường không được nông dân sử dụng. Nhưng cái chúng ta gọi là thất bại có thể được coi là thành công, khi nông dân lồng ghép các phần kỹ thuật này vào hệ thống canh tác. Kỹ thuật đáng lẽ được áp dụng từng phần, thay đổi tùy theo nhu cầu của nông dân và kỹ năng quản lý và hưởng lợi từ kỹ thuật đó. Một ví dụ tốt là kỹ thuật nông – lâm trong canh tác ở ruộng trũng, mà nông dân trồng các dây cây bụi để tạo ra phân xanh cho cây trồng. Ví dụ ở Rwanda, nông dân không cắt tỉa cây vào những thời điểm mà các nhà nghiên cứu đã đưa ra, mà cắt lá cây theo lịch riêng của họ và cho dê ăn lá cây. Những cành dài thì được sử dụng để làm cột cho cây đậu leo. Các nhà khoa học không dự đoán được tất cả những cách sử dụng này.

Quá trình nông dân học về các phương pháp kỹ thuật khác là rất quan trọng. Khi chúng ta coi việc áp dụng kiến thức là mục tiêu và tiêu chí thành công, những thay đổi nhỏ về kỹ thuật đem lại lợi ích nhiều hơn sẽ bị coi thường. Mặt khác, nếu quá trình phát triển kỹ thuật và đa dạng hoá có sự tham gia, và nâng cao năng lực của nông dân để học về trang trại và nguồn lực của họ, sẽ đặt được nền tảng của thiết kế lại kỹ thuật - về cả xã hội và con người. Vì vậy, thay vì đưa ra trọn gói các loại kỹ thuật quản lý đất bền vững phải được coi là nguyên tắc, phương pháp, thành phần và là nhiều sự lựa chọn. SLM là một quá trình học tập, và đưa ra các gói kỹ thuật, thực tiễn hay chính sách. Cuối cùng, kỹ thuật, tự nó không phải là bền vững. Cái cần bền vững là quá trình sáng tạo xã hội.

Kiến thức bản địa và kiến thức khoa học

Những ý tưởng phát triển mới phải được đưa ra dựa trên nhu cầu và ưu tiên của nông dân. Kiến thức và thực tế của nông dân phải là khởi đầu của bất kỳ biện pháp can thiệp nào trong đó nông dân và nhà khoa học là đối tác. Kiến thức bản địa có thể cho cái nhìn sâu sắc về điều kiện tự nhiên về thời tiết và nguồn lực tự nhiên (đất, nước, cây trồng, sâu bọ và bệnh tật). Kiến thức bản địa tạo ra sự trao đổi giữa nguồn lực tự nhiên và quản lý đất của nông dân. Những thông tin này rất quan trọng trong việc hiểu được quá trình xuống cấp hay bảo tồn trong một hệ thống nông nghiệp. Nó cũng cho phép nhận ra được các biện pháp của nông dân là gì và hiệu quả đến đâu, ví dụ như trong việc chống suy thoái. Thường thì chỉ kiến thức của nông dân không đủ để

giải quyết tất cả các vấn đề của họ. Đây chính là lúc để kiến thức khoa học phát huy vai trò quan trọng của mình, bổ sung và đóng góp vào việc nâng cao quản lý đất. Vai trò của nhà khoa học là 1) đưa ra các thành phần thử, 2) đưa ra lời khuyên cho nông dân để thiết kế những thử nghiệm đơn giản, 3) giải thích nguyên nhân những kết quả tìm thấy của nông dân và giúp nông dân hiểu được nguyên tắc dẫn tới kết quả đó, 4) hỗ trợ tạo ra dữ liệu “cứng” để những phát hiện khoa học có thể thuyết phục được các nhà khoa học, nhà lập chính sách và nhà tài trợ, và 5) phân tích các quá trình.

Ảnh hưởng tổ chức và chính sách

Chính sách và tổ chức cần phải được thiết kế lại để tạo ra một môi trường cho phép tất cả các bên tham gia, đặc biệt là người nghèo và khó khăn có thể gây ảnh hưởng và chia sẻ quyền quản lý các sáng kiến phát triển. Ví dụ như có thể là 1) xây dựng năng lực cộng đồng (hiểu vai trò và tiềm năng của các tổ chức cộng đồng, xây dựng trên nền tảng cấu trúc cũ), 2) xem xét đến các yếu tố xã hội lớn hơn khi quyết định các dự án phát triển, 3) phát triển các mô hình nhóm khuyến nông, 4) khuyến khích học tập như là một quá trình xã hội, và 5) lợi ích từ quá trình phi tập trung và tư nhân hoá. Chúng có thể đưa ra nhiều lựa chọn dịch vụ hơn, và có thể đưa ra hỗ trợ kĩ thuật tập trung vào nhu cầu, ví dụ như kinh nghiệm quản lý nguồn lực dựa trên cộng đồng (CBNRM), rừng xã hội, và phát triển cho cộng đồng (CDD).

Nguyên tắc tương tác xã hội

Để có quan hệ hiệu quả trong quá trình nghiên cứu và khuyến nông có sự tham gia, cần áp dụng một số nguyên tắc ví dụ như có đi có lại, tôn trọng lẫn nhau, minh bạch, công bằng và bình đẳng trong chia sẻ nguồn lực và trách nhiệm. Những nguyên tắc này tạo ra trung tâm của phương pháp mới mà thiếu nó thì phương pháp có sự tham gia chỉ là lý thuyết.

6. Tham khảo