

## **Създаване на условия за въвличане на местните общности от Карибския басейн в управлението на рибарството**

**Патрик МакКони,**

Отдел по рибарство към Министерството на земеделието и развитието на селските райони ,  
Бриджтаун, Барбадос

### **КАЗУСЪТ**

Този казус се отнася до група малки островни държави в Източния Карибски басейн, които са част от Карибската общност (Кариком), като акцентът е поставен на Барбадос, а по-бегло са засегнати Доминика, Сейнт Лусия, Сейнт Винсът и Гренадини и Гренада.

Основа на риболова в източната част на Карибския басейн са разнообразните морски ресурси, сред които най-важни са риба тон, риба меч и някои други мигриращи пелагични видове с трансгранични запаси. По-ограничен в регионите и крайбрежните зони е уловът на риба-делфин, летяща риба, уаху и кралска риба от пелагичните видове и на дънни видове като червения берикс, риби от рифовете, морски таралежи, омари и абсиди. Почти всички рибни ресурси се експлоатират или регионално, или интернационално. Акцентът в материала е поставен върху крайбрежните ресурси, които са по-подходящи за управление с участие на местните общности, но в средносрочен и дългосрочен план трябва да се помисли и за трансграничните пелагични запаси.

Секторът рибарство е от значителен политически, икономически и социален интерес за поминъка и благоденствието на бедните крайбрежни общности. Малкият му принос към формирането на брутният вътрешен продукт обаче пречи той да бъде изведен като приоритет и двигател на икономическото развитие.

Върху управлението оказват влияние Конвенцията на ООН по морско право (UNCLOS) с нейните споразумения, насоки и промени в перспективите на управлението на рибните ресурси, както и Кодексът за поведение за отговорно рибарство на ФАО и Споразумението за рибните запаси на ООН.

Развитието на международното морско законодателство поражда сериозни очаквания за икономическо развитие в рибарските общности и правителствата. Чрез серия от инициативи към края на 80-те години държавите от региона правят опит да съберат заедно ползвателите на ресурса и други бенефициенти и да създадат заедно режим за управление на рибния ресурс. Това на практика означава създаването на подходящи условия за въвличането на местните общности в управлението. Авторът е участвал като изследовател и експерт в управлението на рибните ресурси в Барбадос и е наблюдавал отблизо процеса в другите държави от Кариком.

### **НАЧАЛОТО**

Към средата на 80-те години всички островни държави имат развито рибарство, но нямат планове за управлението му. Съществуват няколко основни закона за рибарството, но те не се прилагат и не се спазват. Отсъстват и ясни механизми за въвличане на заинтересуваните страни в усилията за съхраняване на ресурса и политиката за развитие. Риболовът, макар все още с малки мащаби, бързо изчерпва ресурсите на крайбрежието и шелфа. След приемането на UNCLOS за правителствата става ясно, че без подходящо управление рибните ресурси не биха могли да осигурят устойчиво социално и икономическо развитие. Те разбират, че ако рибарите изгубят

поминъка си, последствията ще бъдат широкомащабни, тъй като хората ще бъдат лишени от риба, усилията за постигане на икономическо благосъстояние ще се провалят, а перспективите за инвестиции и търговия ще пострадат. Държавните агенции по рибарство съзнават, че не могат да изпълнят ефективно задълженията си за техническо и научно обезпечаване на отрасъла без помощта на експерти по използване на ресурса, без събиране и интерпретиране на данни, без задания за планиране, оценка, дефиниране и прилагане на функциите им. В последствие рибарската промишленост в тези държави оценява факта, че други крайбрежни и морски отрасли - най-вече туризмът и водните спортове, започват да я изместват по важност. Ако рибарите не участват целенасочено и смислено в процеса на вземане на решения, свързани с рибарството, има опасност техният поминък да се маргинализира. Тъй като по това време интегрираното управление на крайбрежието е новост за Източния Карибски басейн, няма установена рамка за подобен род дейности. Тези фактори довеждат до пресичането на интересите в опит за управление на рибарството в сътрудничество с местните общности.

## **ПРОЦЕСЪТ НА ПРОМЯНАТА**

Институционалната промяна започва през 80-те години с включването в порект на ФАО за разработване на варианти за управление на рибарството с оглед на спецификата на ресурса. Следващата стъпка е Програмата за оценка и управление на рибните ресурси на Кариком, осъществявана през 90-те години. Тези инициативи поставят акцент върху споделянето на властта и отговорността за управлението на рибните ресурси между ползвателите на ресурса и държавата; набелязани са и механизмите за постигането на тази цел. Отговорността за осъществяването и оценката на политиката сега е разпределена по-равномерно между представителите на риболовната индустрия. Как е било постигнато това и какви са различията между отделните държави.

### **Изследвания**

През 1992 Барбадос получава финансиране от Програмата за оценка и управление на рибните ресурси на Кариком CFRAMP за провеждане на изследване за влиянието на съществуващата социална организация и отношения в сектора рибарство на страната върху въвеждането на управление на рибните ресурси. Изследвани са динамиката на социалните мрежи и формалните организации в рибарския бранш поради факта, че дотогава не е прилагано управление на ресурса с участието на местните общности. Макар да са създадени няколко рибарски организации, нито една не се оказва жизнеспособна. Ето защо никой не предвижда лек преход към управление на рибния ресурс от членовете на общността или с тяхно участие. Правителството трябва да изпълни ролята на фактора на промяната и да стимулира интереса на общността. Събраната социална информация дава възможност да се очартае реалистична картина на заинтересуваните страни и да се определи ролята на правителството.

Изследванията показват, че социалните мрежи в рибарската индустрия са по-скоро свързани със заниманието отколкото с местоживеенето. Основните категории по занимание са рибари, собственици на лодки, прекупвачи на риба и преработватели. Преобладаването на общности по занимание пред географски общности не е учудващ факт за Барбадос, където има малко чисто рибарски селища и лодките често сменят пристанището си на домуване през сезона в зависимост

от времето и наличността на риба. Резултатите от проучването показват, че за организирането на колективни дейности е по-добре да се започне от тези общности поради факта, че рибарите с едно и също занимание са базирани на едно и също място и затова най-често имат повече общи интереси.

Мястото за разтоварване на рибата се оказва предпочитан център на управление с участие на местните общности. На някои места за разтоварване вече е съществувало доста развито сътрудничество между бизнеси, свързани с улова, и бизнеси, които се занимават със следващите етапи, но това е било по-скоро изключение отколкото правило. В местата на разтоварване най-ясно се очартава нуждата от организиране на бизнесите, занимаващи се с улов.

Започва постепенното въвеждане на управление на ресурса посредством участието на рибарски организации на местните общности. Особено внимание се отделя на обмена на информация между държавната дирекция по рибарство и риболовците, за да се усвои управлението на ресурса и да се демонстрират ползите от сътрудничеството. Препоръчани са и формални средства за предоставяне на съвети на риболовната промишленост, в това число планове за управление на рибарството и препоръки за процеса на планиране с участие на рибарската промишленост.

## **Законодателна рамка**

В Барбадос през 1993 г. е приет нов Закон за рибарството, който поставя основата на изработването и ревизирането на плановете за управление на рибарството. В закона са предвидени консултативни механизми, включително съставянето на Консултативен съвет по рибарство, който да съветва министъра по широк кръг въпроси. Сред тях са управлението и развитието на рибните ресурси, споразумения за джойнт венчър и достъп до ресурса, лицензиране на чуждестранни риболовни кораби, както и координиране на политиката по рибарството с останалите правителства от региона.

Малко по-рано и в други държави от източната част на Карибския басейн е въведено ново законодателство в сферата на рибарството. В сравнение с Барбадос техните закони правят крачка напред след създаването на Консултативен съвет по рибарство. Някои закони очертават правната рамка за създаването на местни органи за управление на рибарството и набелязват приоритетни области за рибарството. Чрез тези постановления държавата може да делегира значителен обем от пълномощията си на одобрени структури, свързани с местните общности.

Основната причина за тази разлика е фактът, че на другите острови за разлика от Барбадос има чисто рибарски селища. На много места там традицията и правата върху използването на дадена територия са добре развити. В някои случаи има и законови постановления за функциите на местните власти, каквито липсват на Барбадос. Друга съществена разлика е съществуването на функциониращи рибарски кооперативи в повечето места за разтоварване и селища на другите острови.

Инспекторите по рибарство на другите острови провеждат предимно социални изследвания върху традиционните методи за управление и не възприемат по-широкия подход към проблема, както на Барбадос. Консултациите на национало ниво и изготвянето на планове за управление на рибарството се извършват при презумпцията, че поне едно от правилата на традиционното управление ще бъде включено в писания закон. Тук за разлика от Барбадос надграждат върху нещо утвърдено от традицията, а не започват от нулата.

## РЕЗУЛТАТЪТ

### Консултативен съвет по рибарство

Консултативният съвет по рибарство (КСР) в Барбадос се създава през 1995 г., като четири от седемте му членове са от рибарската индустрия. Макар че членството в него се базира на личностни качества, в съвета са избрани формалните и неформални лидери. КСР заседава веднъж месечно под председателството на главен инспектор по рибарство съвместно с други експерти, включително представител на правителственото звено за интегрирано управление на крайбрежието.

Първата задача на КСР е да изготви подробен план за управление на рибарството, като се предвиждат консултации с обществеността. Проведени са срещи на местата, където се разтоварва рибата, а участниците са поканени да споделят какви въпроси ги вълнуват най-много. Участието е добро и са очертани проблемите, типични за разтоварищата и рибарството. По този начин са изготвени и оценени осем местни плана за рибарство, които са утвърдени през 1997 г. от министъра, отговорен за ресора. Плановете се прилагат предимно чрез регулиране, изследователски проекти и проекти за развитие, чрез изграждане на институционален капацитет и образование на обществеността.

### Работни групи по рибарство

За да се институционализира още повече управлението с участието на местните общности, КСР предлага на отговорния министър да разшири формалната консултативна база на съвета като създаде три работни групи по рибарство: за рибните ресурси, за риболова и за цикъла след риболова. Тези консултативни подкомитети са създадени, за да разширят възможностите на риболовната индустрия да оказва пряко въздействие върху политическите решения. Във всяка от работните групи участва поне по един член на КСР и по един служител на Отдела по рибарство. Другите членове са от частния сектор, най-вече от риболова и от свързани с него организации.

### Организации на рибари

От най-голямо значение за напредъка на процеса е помощта за развитието на рибарските организации, които са необходими за институционализирането на управлението с участието на местната общност. Формалните организации са от особено значение за Барбадос, където рибарските селища не са чисто рибарски. От 60-те години на XX век правителството прави опити да насърчава създаването на рибарски кооперативи на местата, където се разтоварва улова, но малко от организациите са активни повече от няколко месеца годишно. Хората от рибарската промишленост също правят опити да създадат профсъюзи и асоциации. Тъй като законът за кооперациите в Барбадос е насочен по-скоро към кредитните съюзи отколкото към кооперативните производители, асоциациите са по-успешни. Те не са ограничени от закона и са по-гъвкави при посрещане на нуждите на своите членове, но след като осъществяват задачите, за които са създадени, водачите им трудно задържат интереса на членовете.

Препоръките, разработени в резултат от социалните изследвания и планирането на рибарството, целящи да окажат подкрепа на рибарските организации, са осъществени през 1997 г. В Отдела по рибарство, със съдействието на секретариата на Британската общност, е назначен съветник по

въпросите на рибарските организации. Той работи в сътрудничество със службите за съвети в рибарството и в резултат на съвместните им усилия в пристанищата за разтоварване се създават рибарски организации, а водачите им са обучени да изготвят оперативни планове.

Плановете имат за цел да постигнат различни задачи. В един от случаите асоциацията подготвя предложение за получаване на грант от местна банка за поддържане на лодки и оборудване за безопасност. В друг екологична организация сътрудничи с асоциацията по проект, който запознава туристическата индустрия с използването на капани за риба от рибарите. В трети рибарските организации търсят начини за включване в дейности, свързани с туризма, за да осигурят алтернатива на членовете си.

Препоръката за сътрудничество с рибарската индустрия, особено по отношение на събирането на данни, довежда до провеждането на работни срещи за отделните видове рибни ресурси. Рибите от рифовете, омарите и морските таралежи са набелязани като видове, при които е възможно управление с участието на местните общности. Няколко проекта насочват вниманието към механизмите за овластяване на ползвателите на ресурса. Полагат се усилия за сформирането на мрежова организация, която да подпомага координирането между организациите на местните общности.

Освен това се полагат усилия за свързване на организациите на местните рибарски общности от Барбадос с тези на другите държави, с които се дели запасът от пелагични видове. Инициативата е подета от самите рибарски организации, но успехът ѝ е скромнен. Да се надяваме, че една организация на трето ниво ще подпомогне в бъдеще работата от долу нагоре по управлението на трансграничните ресурси. На среща по управление на рибните ресурси между държавни експерти и представители на рибарските организации е изказано единодушно мнение, че постигането на научно и политическо споразумение за управлението на трансграничните ресурси ще бъде изключително трудно без участието на активни регионални организации на рибарските общности.

## **Другите острови**

*Сейнт Лусия.* Въведена е система за управление с участие на местните общности на ресурса от морски таралежи. Тя дава възможност на общностите, които управляват даден район по силата на неформални традиционни права, да следят за състоянието на популацията на морските таралежи. Поставено е началото на управлението с участие на местните общности в дейности като отглеждане на едливи водорасли, поддържане на мангрови горички и морски резервати. Морският защитен район Суфриер (МЗРС), в който са включени риболов, туризъм и други дейности по интереси, със зонирани райони за риболов и морски резерват, дава един добър пример. Фокусът в случая е изготвянето на план за управление на рибните ресурси и консултации с установените риболовни организации и местни общности.

*Доминика.* Морският резерват Суфриер/Скотс Хед (МРССХ) е популярен като туристическа атракция и морски резерват без право на улов, в допълнение към местния риболов, утвърден като занаят. Резерватът е поставен под разпореждането на местните отговорни власи (МОВ), които се състоят от риболовни организации, съвети на общностите от околните селища, асоциации за водни спортове, туристическата индустрия, групи от местните общности, бреговата охрана и отделът по рибарство, както и природозащитниците. МОВ, по д-юрисдикцията на съответното министерство, носи отговорността за управлението и развитието на МРССХ.

*Сейн Винсът и Гренадини.* Акцентът тук е поставен върху разбирането на традиционните методи за управление и правилното им включване в закон. Провеждат се консултации по изготвянето на план за управление на рибните ресурси и по процеса на планиране и се подготвя създаването на рибарски консултативен съвет. Рибарските организации, предимно кооперативи, се нуждаят от подкрепа и утвърждаване преди да заемат мястото си в съвета и да обсъждат въпроси на управлението на рибните ресурси .

*Гренада.* Тук е регистриран провал на два консултативни съвета по рибарство, като и в двата случая представителите на рибарите се оттеглят, защото не получават достатъчно власт при формирането на политиката. Ето защо тук започва формирането на национална рибарска асоциация, която да служи като мрежа, представляваща организациите на местните общности. Опитът показва, че тази асоциация и Консултативният съвет по рибарство едва ли ще работят успешно съвместно, ако не бъде решен въпросът с представителството.

На всички острови очакваното въздействие на инициативите за въвличане на местните общности в управлението включва: подобро качество на решенията по отношение на рибарството, повишена гъвкавост на ползвателите на ресурса при адаптирането им към международните режими, овластяване и повишаване на знанията за устойчивото управление на ресурса на местните общности, повишен дял на рибарството в икономиката, повишена икономическа ефективност на управлението на рибарството.

## ИЗВОДИ

Този казус показва, че външните прилики между рибарството в островните държави на Източния Карибски басейн може да са подвеждащи, ако не се вземат предвид социалните и икономически различия. Особено ясно се открояват разликите между Барбадос и неговите съседи. В Барбадос началният процес на въвличането на местните общности в управлението е много бавен поради факта, че ползвателите на ресурса не познават концепцията за управлението му и са силно ориентирани към развитие.

Силният стремеж към развитие отразява интересите на рибарите. Политиците от друга страна разбират, че трябва да се ангажират с дейности по управление на рибарството, но съзнават също, че трябва да поддържат електората си за това, което най-много го вълнува. Затова, макар че в държавната програма да е заложен консервационно ориентиран преход към управление на рибните ресурси, политическата реалност е като във всяка развиваща се страна, без никакви смекчаващи обстоятелства. В допълнение достъпът до рибните ресурси в Барбадос е свободен за разлика от системата на традиционна собственост, преобладаваща на другите острови.

Макар че засега не е постигнал определени резултати в сферата на управлението, информационният обмен между управленци/учени и рибарската индустрия става все по-значим; особено когато бюджетът на управляващата държавна агенция е намален. В малките държави управлението на ресурса с участието на местните общности е по-скоро необходимост, отколкото една от възможностите, тъй като държавата не може сама да се справи с управлението на рибните ресурси, а понякога не може дори да сътрудничи ефективно в управлението му. При такива обстоятелства е напълно допустимо делегирането на отговорности и власт на организации на местните общности.

Различията в подхода между Барбадос и другите островни държави се дължат основно на обстоятелството, че на него няма чисто рибарски селища, организации и системи за местно управление. С изключение на Барбадос, на формалната процедура за създаването на Консултативен съвет по рибарство не се отдава голямо значение поради наличието на алтернативи, които предоставят възможност за диалог между заинтересуваните страни и принос от тяхна страна към провежданата политика. Успешното утвърждаване на рибарски организации в Барбадос зависи от размера на стимулите, предоставяни от правителството на организации, а не на индивиди, за да се създаде и съхрани социалният капитал, необходим за съвместна работа.

Изводите вероятно са валидни и за други малки островни рибарски общности, особено там, където няма установени традиции в управлението на ресурса с участието на местните общности или където това управление е било неформално. В общи линии случаят не е силно зависим от специфични културни и местни особености, свързани с управлението, и би могъл да бъде приложен в държави с преобладаващо западно влияние и системи на управление.