

Разрешаване на конфликти – ключов елемент за опазване
и устойчиво управление на ресурси с местно участие:
казусът на Галапагоските острови, Еквадор

Паола Овиедо, независим консултант
Нион, Швейцария

КАЗУСЪТ

Морските ресурси са от изключително значение за устойчивото развитие на местното население. Сухоземните екосистеми са особено ценни както за науката, така и за туристическата индустрия. И рибните, и туристическите ресурси са обект на натиск от националните и международните пазари. Икономическата криза, обхванала Еквадор се отразява на Галапагоските острови посредством постоянно нарастване броя на имигрантите. Галапагоските острови са световна забележителност и са защитени от националното законодателство и международни правни инструменти. Това особена положение създава големи възможности, но налага и многобройни ограничения на местните жители. Държавата играе важна роля, защото отговаря за прилагане на поетите международни ангажименти и съществуващите закони и правила.

На международно ниво Еквадор е задължен да спазва договореностите, произтичащи от редица конвенции, част от които са:

- Конвенцията за опазване на световното културно и природно наследство (Галапагоските острови са обявени за част от природното наследство на човечеството през 1974 г);
- Конвенцията за международна търговия със застрашени видове на дивата фауна и флора (CITES) и
- Конвенцията за биоразнообразието.

На национално ниво, 97 процента от територията на островите е обявена за национален парк през 1959 г. и се управлява от Закона за горите и опазване на местообитанията и дивата природа. Морската зона е обявена за Резерват на морски ресурси през 1986 г. и се регулира от Плана за управление, одобрен през 1992 г.

През януари 1996 г. влизат в сила промени в конституцията, които разчистват пътя за изготвяне на проект за Специален системен закон за провинция Галапагос. Съответният законов текст е подготвен през 1997 г. и е одобрен от Конгреса през януари 1998 г.

Авторката се занимава с Галапагоските острови от 1982 г., когато работи като ръководител на Програмата за екология на човека на научната станция “Чарлз Дарвин” в Пуерто Айора. Оттогава е ангажирана в множество проекти и анализи, свързани с опазването на островите, включително от Центъра за народно образование и информация (Еквадор), Фондация “Природа” (Еквадор), Междумериканската банка за развитие и WWF.

ПЪРВОНАЧАЛНАТА СИТУАЦИЯ

Галапагоските острови са обявени за национален парк от правителството на Еквадор през 1959 г. Впоследствие, правото за определяне на границите на територията е предоставено на международна неправителствена организация, без участието и подкрепата

на местното население. Обявяването на морски резерват, макар и състояло се значително по-късно, също е белязано от конфликти, заради отсъствието на истинско местно участие в процеса на подготовка на съответните правни и административни инструменти. Тези обстоятелства отслабват легитимността на различни важни решения и създават отрицателно отношение сред местното население, което в по-голямата си част застава срещу съществуващата правна рамка. При това неблагоприятно положение е много трудно да се разчита на местните хора да прилагат стратегия, която изисква сътрудничество в интерес на устойчивото управление на местните ресурси.

Незадоволителни предпоставки

Основният проблем на Галапагоските острови е как да се устои на комбинирания натиск на пазара (риболов и туризъм) и на икономическата криза (недостиг на работни места и ниски доходи на континента), така че да може да се приложи политика за развитие, която е жизнеспособна в дългосрочен план и която: (а) оказва минимално въздействие върху територията на парка; (б) подобрява качеството на живот на населението на островите и (в) не води до изчерпване на възобновяемите ресурси (рибните запаси).

Продължителност на проблема

Периодът на 70-те години на XX в. бележи развитието на туризма, а 80-те и 90-те се характеризират с взрив на риболова. И двете явления се оказват критични за парковата администрация и за научната общност. Местното население също е сериозно засегнато от големия приток на имигранти и неспособността на местните власти да се справят с повишеното търсене на комунални услуги. Това довежда до увеличаване на чувствителността на голяма част от жителите на островите по отношение на необходимостта от ограничаване на имиграцията, която води до все по-неконтролируема ситуация.

Потенциално засегнати

Местните рибари, туристическата индустрия, сухоземните и морски организми.

ПРОЦЕСЪТ НА ПРОМЯНА

Характерно за публичните политики от създаването на националния парк е системното припокриване на властта на местните институции и институциите за охрана на околната среда. Това са администрацията на провинцията, която управлява 3 процента от територията и администрацията на националния парк. Първата, по принцип, е заинтересована от следване на модела за развитие, прилаган в останалата част от страната, с цел реализиране на ползите от икономическите и административните привилегии, от които се възползват колегите им на континента. Парковата администрация, от друга страна, увеличава броя на правните бариери и забрани, без да се интересува от последиците на тези мерки за живота на местното население. През 70-те години причина за разногласия е определянето на границите на парка, докато през 90-те години е налагането на ограничения за ползването на морски ресурси.

Тези стратегии водят до сериозни местни конфликти, които през 1995 г. достигат до общи размирици, подбудени от част от местното население, като се отправят заплахи за вземане на туристи като заложници и подпалване на части от националния парк. Насилието взима такива размери, че предизвиква незабавната реакция на националното и международно обществено мнение. Населението на островите, което пряко и непряко зависи от туризма и дейностите по опазване на околната среда, и което до момента

мълчаливо подкрепя с бездействието си протестното движение, се вижда принудено да реагира като се дистанцира от случващото се и публично се обявява за мир.

От този момент нататък се създават подходящи условия за преговори. Една от основните страни в конфликта, местната рибарска общност, е поканена да участва в изработването на проект за взаимни отстъпки, които заинтересованите страни трябва да направят.

Основната заинтересована страна в процеса е група местни жители, мнозинството от тях млади хора, част от едно ново поколение, чиито лични убеждения заедно с начина им на живот и икономически напредък зависят от съществуването на националния парк и от приложението на устойчив модел на развитие. Това е поколение по-добре образовано от предходното, чийто поминък е свързан с туризма и опазването на природните ресурси, но в някои случаи и с риболова. Неговата позиция се намира по средата между съхраняването на околна среда и неограничаваното развитие. Тази група споделя убеждението, че Галапагоските острови са “природен капитал”, който трябва да бъде съхранен, както и че са необходими определени контролни мерки за постигането на тази цел – ограничаване на имиграцията, въвеждане на карантинна система и др.

Отговорност за преговорния процес поема президентска комисия, сформирана през 1992 г. за предоставяне на форум за срещи и посредничество. През 1997 г. министерството на околната среда поема водещата роля в обсъжданията за изработване на проектозакон. Това дава възможност дебатът да се премести към по-неутрална и по-подходяща от правна гледна точка страна.

РЕЗУЛТАТИ

Основният резултат от процеса е важна правна и политическа реформа, която се изразява в подготовката, съгласуването и приемането на Специален системен закон за провинция Галапагос. Текстът на закона е крайният резултат от дълъг процес на нарастващо напрежение и конфликти, който в крайна сметка дава началото на експеримент, включващ участието на местните жители, консултации и преговори, започнали през 1996 г. Тогава се провежда семинар с участието на всички заинтересовани страни с цел постигане на “консенсус за устойчивото развитие на провинция Галапагос.”

Най-важното следствие от приемането на закона е изясняването на правната система за управление на цялата островна територия. Това слага край на споровете за юрисдикцията на местните и парковите власти, като се определят сфери на отговорност и дейност за всяка от тях и ясно се посочва как ще се разпределят наличните икономически ресурси.

И още нещо, дори по-важно – създава се прецедент за устойчиво управление на ресурсите в други райони, чрез прилагане на следните правила:

- Система за жителство, като средство за управление на контролиран растеж на населението.
- Принципи за опазване на рибните запаси и определяне на зони за риболов, ръководства за устойчиво ползване на живите водни ресурси и изключване на всяка друга дейност, извън тази извършвана по занятие, за което и да лице, което не е постоянен жител и действащ член на кооператив.
- Въвеждане на изисквания за екологичен одит преди изграждане на инфраструктура и осъществяването на работи по предоставяне на комунални услуги.

- Замразяване на броя на автомобилите.
- Преразпределение на приходите от туризъм в полза на местните общини.
- Насочване на две трети от приходите, събирани от националния парк за финансиране на неговото управление.

Един аспект, който отразява сложността на преговорите и въвлечените интереси е, че законът не предвижда създаването на единна институция, отговорна за прилагането на новата правна рамка. Националният парк запазва пълна юрисдикция върху защитената територия, но споделя мандата за морската зона и се подчинява на решенията на съответната регулативна агенция по отношение на инвестициите.

Очакваните резултати от въвеждането на правната и политическа реформа са следните:

- Засилване на капацитета за вземане на решения на местните власти и екологичните институции;
- Участие на островите в управлението на рибните ресурси;
- По-справедливо разпределение на приходите от туризъм за финансиране на работата на общинските власти;
- Контролиран растеж на населението с цел по-добро посрещане на нуждите на постоянните жители;
- Намалване на външния натиск от бизнеса и правителствения сектор, които търсят свобода за експлоатиране на туристическите и рибните ресурси.

ИЗВОДИ

В развиващите се страни, където по принцип практикуването на демокрацията е по-скоро формално, отколкото реално, съществува тенденция да се вземат решения, които имат съществено въздействие върху доходите и икономическите възможности на цели групи от населението, без да се търсят мерки, осигуряващи алтернативни или компенсаторни източници на доход.

Това се повтаря и в ситуации, при които – както е в настоящия случай – се прави опит за въвеждане на концепцията за “устойчиво управление на ресурсите” в район, за който се приема за даденост, че опазването на природните ресурси във възможно най-непокътнато състояние, е по-важно от посрещане на нуждите и стремежите на местните хора.

Без да са непременно взаимноизключващи се, тези два интереса могат да предизвикат ескалация на напрежение и конфликти до изключително високи нива. Това се случва, когато интересите на ключови страни не са добре отчетени и позиционирани или когато способността им да изразяват и представят предложения се подценява. Такъв е случаят и с местната общност от неорганизирани рибари на Галапагоските острови. Подобни заинтересовани страни могат да реагират с неочаквана сила и твърдост, ако са налице някои от следните елементи:

- Заплаха на интересите им от решения, които са взети без тяхно участие и съгласие;
- Липса на разумни алтернативи; или
- Усещане, че други заинтересовани страни получават неоправдани привилегии или не са подложени на сходни рестрикции.

За да бъде успешно убедено местното население да вземе решение за промяна на личните или производствените си навици, както и за да сътрудничи при устойчивото управление на ресурсите, от голямо значение е следното:

- Решенията да се вземат с участието и съгласието на всички заинтересовани страни;
- Да се разгледат разумни алтернативи и компенсационни мерки за засегнатите от промените; и
- “Пожертвованията”, предизвикани от промените да бъдат разпределени справедливо между всички заинтересовани страни като това да стане по прозрачен начин.

Случаят с Галапагоските острови представя универсалния модел на конфликт, който се развива около управлението на природни ресурси в области с висока конзервационна стойност. Този модел се определя от следните елементи:

- Участие на заинтересовани страни с различна сила;
- Разходите от прилагането на устойчивите модели са по-високи за по-слабите засегнати участници;
- Невъзможност или нерешителност от страна на правителството или просто забавени действия при предлагане на компенсационни механизми за слабите заинтересовани страни с цел осигуряване на сътрудничеството им за прилагането на устойчиви модели за управление на ресурсите.

От друга страна, различни характеристики определят казуса с Галапагоските острови като уникален:

- Островите представляват изключителна област с природно значение (включени са в различни списъци към международни споразумения и конвенции и кампании по проекти);
- Специфичната правна и политическа рамка, достигната в резултат на преговори, води до широки последици и има значително въздействие, особено като се има предвид че населението на островите представлява само малка част от цялото население на страната;
- Налице е безпрецедентно участие на изключително пъстра група от местни, национални и международни заинтересовани страни, силни и слаби участници, правителствен или публичен сектор и представители на гражданското общество, както и представляващи интересите на инвеститори и защитници на околната среда;
- Най-слабите участници в този процес, местната общност от неорганизирани рибари, заемат ключова роля и демонстрират капацитет да изискат уважение на техните права, като в същото време приемат разумни ограничения.