

Планиране за развитие на крайбрежието с участието на местната общност в Болинао, Филипини: мощен инструмент за решаване на конфликти

Лиана Талауе-Макманус, Алексис С. Ямбао, Северино Салмо III и Порфирио Алиньо
Институт за морски науки, Филипински университет
Дилман, Кесон Сити, Филипини

КАЗУСЪТ

Казусът обхваща района на община Болинао, провинция Пангасинан, разположена на северозападния бряг на остров Лусон, най-големият във Филипините. Болинао е един от седемнадесетте града край залива Лингайен. На територията на общината се намира една от най-развитите рифови системи и местообитанията, свързани с нея, в северен Лусон. Придънните риби, миди и водорасли, които живеят в рифа и в обраслото с морска трева дъно, доминират в риболова на града.

От 1994 до 1996 г. градът е зает с обсъждането на голям инвестиционен проект за изграждане на циментов комплекс, който включва кариера, електроцентраля, циментов завод и кей за обработка на насипен цимент за превоз до Тайван. Предложението, направено за пръв път пред обществеността през юни 1994 г., е първата голяма инициатива за индустриализация на “Четиригълника на растежа в северозападен Лусон”. Последвалото противоречие е класически случай на индустриализация срещу околна среда, тъй като заливът Лингайен е обявен за зона в критично екологично състояние (Решение 156, 1993 г.). Рифовете Болинао-Анда включват единствения коралов участък в залива и са място за размножаване и хранене на голям брой риби и безгръбначни видове. През август 1996 г. Департаментът за околна среда и природни ресурси отхвърля окончателно предложението за проекта след местни, национални и международни протести в защита на естествената система за поддържане на живота в крайбрежните общности, основана върху природните ресурси.

Дебатът около циментовия завод осигурява плодородна почва за повишена екологична осведоменост сред гражданите на Болинао и близките градове край залива Лингайен. Тази осведоменост, подкрепяна от програма за обществено екологично образование, се развива в застъпничество с широка подкрепа, призоваващо за по-адекватен подход към развитието на крайбрежието.

Авторите са част от проект, наречен “Проект за управление на крайбрежните ресурси, основан върху местната общност (CB-CRM), Болинао, северни Филипини”, финансиран от канадския Международен център за изследване на развитието от 1993 до 1998 г. Проектът изиграва катализираща роля за мобилизиране на местната общност и формиране на организация за управление на крайбрежните ресурси, както и за формулиране на план за развитие на крайбрежието - първият в страната, разработен с участието на общността.

ПЪРВОНАЧАЛНАТА СИТУАЦИЯ

Още от края на 80-те години на XX век са налице индикатори за неустойчиви нива на експлоатация на ресурсите от екологична гледна точка. Печелившият улов на морски таралежи се срива през 1992 г., независимо от приетите решения от местната администрация за въвеждане на сезонна забрана и минимален размер за улов. Данните за свръхулов на риба от рифовата зона за период от четири години (1988-1991) сочат намаляване на честотата на възрастните екземпляри и на видовото разнообразие, както и на размера на репродуктивно зрелите риби. За рибите-зайци (сем. *Siganidae*) най-малкият установен размер на размножаващите се женски е 3 см, което е показателно за силния натиск върху ресурса от страна на риболова, водещ до селекция на малки и бързо размножаващи се индивиди за поддържане на популацията. Изследване на кораловите рифове в залива Лингайен, проведено

през 1987 и 1988 г. сочи, че зоните в системата Болинао-Анда имат от 30 до 51 процента покритие с живи корали, като основните заплахи са задръстване с утайки, използването на динамит и отрови.

За пръв път през 1992 г. в Болинао се стига до общо разбиране за необходимостта от предприемане на мерки срещу намаляващия улов и влошаването на състоянието на крайбрежието. Първият форум за управление на крайбрежието събира заедно крайбрежната общност и агенциите за развитие с проекти в Болинао за обсъждане на екологични въпроси и идентифициране на възможни подходи за действие. Свидетелствата на рибари и други заинтересовани страни (търговци на риба, производители на сувенири от миди и др.) показват, че възприетията за състоянието на крайбрежните биологични ресурси и тяхното въздействие върху рибарството като поминък и основа за икономиката на града намират отражение в резултатите от научните изследвания. Едно от решенията на форума е за нуждата инвестиционните дейности в Болинао да бъдат координирани по начин близък до интегрираното управление на крайбрежието.

Следващото обществено обсъждане, Вторият форум за управление на крайбрежието, се състои през 1994 г., за да бъдат дискутирани съдбата на околната среда и на гражданите на Болинао, в случай че предложението за циментовия завод бъде прието или отхвърлено. Форумът подчертава необходимостта от постигне на консенсус около стратегията за развитие на общината, като трябва в пълна степен да се отчитат разходите и ползите от направения избор.

Макар че от 1991 г. е в сила нов закон за местното самоуправление, става все по-ясно, че ръководството на града – и на общността в по-широк план – не разполага с необходимата квалификация и средства за такъв важен избор без адекватна информация и техническа подкрепа. Те са осигурени от проекта СВ-CRM. Помощта, оказана от критични граждански групи, както и от регионални и национални правителствени и неправителствени организации дава импулс за превръщане на осведомеността в силно екологично застъпничество в различните сектори на гражданското общество.

Кампанията за екологично образование и информация е проведена в единадесет от четиринадесетте крайбрежни села на общината. Разпространените данни сочат, че преките потребители, състоящи се от 3000 рибарски семейства или 30 процента от населението на общината, биха изгубили своята ресурсна база, ако тя не се управлява адекватно, а е подложена на инвестиционен натиск от проекти като този за циментовия завод.

ПРОЦЕСЪТ НА ПРОМЯНА

Развитие на рамката за планиране на крайбрежието

Проектът СВ-CRM започва работа през 1993 г., а идеята за формулиране на план за зонироване на Болинао е предложена още през 1994 г. Такъв план може да бъде развит в рамките на проекта, само ако бъде изградена солидна основа от екологично информирани и ориентирани към общностното управление на ресурсите местни институции. Затова през по-голямата част от 1994 и 1995 г. проектът се концентрира върху екологичното образование и мобилизиране на общността. В началото на 1996 г. вече има четири т.нар. народни организации (НО) в четири крайбрежни села. Сред първите предложения, отправени към народните организации е изграждането на няколко морски защитени зони и зона за възстановяване на мангровите гори.

През март 1996 г. проектът СВ-CRM формира тематична група по въпросите на зонироването на крайбрежието и стратегиите за привличане на местните общности при вземане на решения, както и за необходимата обществена подготовка за тези дейности. Във вътрешен план проектът трябва да се справи с ролите и функциите на местните власти и тези на новосъздадените народни организации, чиито колективен глас трябва да бъде усилен и чул за

първи път.

През април 1996 г. се провежда семинар за зонироване на крайбрежието. Резултатът от семинара е карта за използване на ресурсите, посочваща местоположението на трите предложени морски защитени зони, зоната за възстановяване на мангровите гори, районът за управление на водите и потенциални места за аквакултури. През юли 1996 г. екипът на проекта стига до консенсус да разшири упражнението по зонироване на крайбрежието до План за развитие на крайбрежието. Постигнато е съгласие, че ще бъдат предприети всички необходими мерки за осигуряване на трансфера на знания и умения с цел активното участие както на представителите на местната общност, така и на местните власти.

Осигуряване роля на местните институции (народните организации)

През май 1996 г. се провежда обучение по зонироване на крайбрежието за служители и членове на НО, организирано от проекта СВ-CRM. Резултатът от срещата е карта на ползването на ресурсите в крайбрежната зона, върху която са посочени предложените управленски дейности. При изготвянето на картата е направено допитване сред участниците за идентифициране проблемите на риболова и управлението на крайбрежието, основанията за загриженост и предложения за управленски подходи за решаването им. По-конкретно, картата отразява предложената защитена морска зона и зоните за възстановяване в четирите крайбрежни селища.

До юни 1996 г. след консултации между НО и допълнителни срещи за управлението на ресурсите четирите организации интегрират своите карти в единна карта за ползване на ресурсите. Тя се превръща в основа на инициирания от НО План за развитие на крайбрежието на Болинао. Същевременно четирите групи започват процес на федерализация на организациите си, поради нарастващото осъзнаване, че крайбрежните ресурси са общи и управлението им може да постигне най-добри резултати при съвместни действия.

От юли до септември същата година интегрираното предложение за план е предмет на консултации в общността. През октомври то е представено на общите събрания на четирите НО за одобрение. По същото време е доизградена и федерацията между организациите.

Привличане на подкрепата и участието на местните власти

Независимо от отказа на избраните лидери да разгледат по-обхватна стратегия за развитие по време на противопоставянето около циментовия завод преди август 1996 г., още през ноември 1995 г. проектът СВ-CRM предлага на кмета да предприеме действия за планиране на инвестициите. Продължаващият отказ се оказва ключово решение, защото липсата на общински план за устройство на територията е основна причина за неиздаване на сертификат за екологично съответствие на проекта за циментовия завод.

През втората половина на 1996 г. се провежда серия от обсъждания и преговори с ключови служители от Съвета за развитие на общината (изпълнителният клон на местното правителство). През ноември 1996 г. се състои среща с кмета, координатора за планиране и развитие и секретаря на общината за обсъждане на възможна помощ от СВ-CRM при съставяне на Плана за развитие на крайбрежието. Общинските служители също са информирани за интегрирания план предложен от федерацията и за желанието ѝ да си сътрудничи с местната власт за подобряване и реализиране на плана. Кметът на общината изразява подкрепата си за сътрудничеството и приема да организира многосекторни консултации за развитието на Болинао.

През ноември се провежда предварителна работна среща за представяне на интегрирания план за развитие пред останалите заинтересовани страни. В нея участват представители на местната власт, местните организации и други заинтересовани групи. Изнесени са и резултатите от изследване за оценка на земята на СВ-CRM, за да бъдат включени в предложения от федерацията план за развитие на крайбрежието. Планът първоначално

определя три зони. По време на работната среща е изработен консолидиран план, включващ четири зони: за екотуризъм, многоцелево ползване, управление на рибните ресурси (рифова зона) и зона за специално управление (търговия и навигация).

През декември 1996 г. се провежда Многосекторният форум за планиране на развитието на крайбрежието на Болинао. Проектът СВ-CRM и координаторът на службата за общинско планиране и развитие поемат функциите на секретариат. В срещата участват близо 120 души, повечето от тях селски лидери, председатели на селските организации, представители на областните власти и други правителствени агенции, както и други представители на местните общности. Сред целите на форума са представяне на консолидирания план за зонирание и формиране на многосекторен орган, който да изготви проекта на плана за развитие.

Впоследствие кметът издава заповед №6 за създаване на Многосекторен комитет за планиране на развитието на крайбрежието. Комитетът се състои от 21 члена, които представляват 11 групи от общността, включително четирите народни организации. В заповедта е предвидено и участието на СВ-CRM за осигуряване на техническа помощ на комитета. Отделен е и бюджет за изготвяне на плана.

Изработване на Плана за развитие на крайбрежието

Първите два месеца на 1997 г. са посветени на създаване на вътрешни механизми и работен план на комитета. Установяват се редовни месечни срещи, включително обществени консултации във всички крайбрежни селища. При втората редовна среща комитетът приема предложението за разделяне на общинските води на четири зони. През април е организирана среща за планиране и тиймбилдинг, на която се приемат визия, мисия и цел на комитета и която служи за подновяване на ангажимента на членовете на комитета за завършване на плана. Обществените обсъждания приключват през първата половина на 1997 г. и всички резултати са обобщени.

От август до октомври 1997 г. комитетът провежда серия от срещи за финализиране на текста на проектоплана. Текстът преминава през парламентарна процедура по изчитане и обсъждане в присъствието на комитета. За да се гарантира отразяването на всички повдигнати въпроси по време на обществените обсъждания, се съставят протоколи от дискусиите. Документът е съставен от СВ-CRM и е подложен на преглеждане и корекции от всички членове на комитета.

Проектопланът е одобрен през октомври 1997 г. и през ноември комитетът представя официално предложението за план за развитие на крайбрежието на кмета. Скоро след това планът е раздаден на членовете на общинския съвет. През декември съветът за развитие на общината подкрепя плана пред общинския съвет, който в крайна сметка одобрява предложението за план за развитие на крайбрежието.

РЕЗУЛТАТИ

Планът за развитие на крайбрежието на Болинао влиза в сила през 1998 г. Това, което може да бъде оценено е въздействието на процеса на планиране с участието на общността върху възприятията на представителите на гражданския сектор; върху стъпките, които те предприемат за изразяване на колективните цели за развитие и върху механизмите, които развиват за съставяне на план за постигане на формулираните цели.

Събитията, довели до разработването на плана се характеризират с поляризация на обществеността на Болинао, заради дебата около циментовия завод. Малко след като този конфликт е решен в края на 1996 г., възниква нов важен проблем. Той е предизвикан от умножаването на клетките за млечна риба (*Chanos chanos*), повечето от които са собственост на общинските лидери в града. Този проблем обхваща в себе си други, като влошаване качеството на водите, достъп до традиционните зони за риболов и навигационните маршрути

от местните рибари.

И при двете противопоставяния, подходът за планиране на развитието на крайбрежието предлага най-ефективния форум за изграждане на консенсус по формулиране на визия за развитие и план за постигането ѝ. Независимо че са налице различни степени на ангажиране, включване и активно участие между различните сектори, колективното чувство за собственост на плана остава силно. Общинският съвет по време на заседание през декември 1998 г. отбелязва, че целият консултативен процес при изготвянето на плана за развитие на крайбрежието трябва да бъде повторен и вграден в процеса на формулиране и приемане на общински решения.

Времето на упражнението по планиране се оказва изключително подходящо. През октомври 1997 г. президентът Рамос издава Указ №450, който задължава всички общини, разположени около залива Лингайен да премахнат незаконните клетки за отглеждане на аквакултури, които ограничават достъпа до традиционните зони за риболов, допринасят за замърсяването и пречат навигацията. Той задължава и всички 800 крайбрежни общини в страната да формулират своите интегрирани планове за развитие, които ще формират основата за приемане на правила за риболова. При издаването на указа планът за развитие на крайбрежието на Болинао е подготвен за представяне пред Многосекторния комитет.

В резултат, градовете около залива Лингайен изразяват желанието си да подготвят планове за развитие на крайбрежието и да почерпят опит от Болинао. Важни правителствени агенции като Комисията за управление на крайбрежието на залива Лингайен (LGCAMC) и Националният съвет за икономическо развитие се обръщат за копия от плана на Болинао.

През ноември 1997 г. LGCAMC провежда семинар за разработване на планове за управление на крайбрежието с общински служители от градовете около залива Лингайен, за да разясни приложението на Указ №450. Планът за Болинао е представен и на участващите общини е препоръчано да го използват като модел. Други правителствени организации и НПО, работещи в крайбрежни зони в страната и в други държави от Югоизточна Азия изразяват интерес да получат копия от плана на Болинао за ползване в своята планираща дейност.

ИЗВОДИ

Опитът на Болинао в планирането на развитието на крайбрежието с участието на местната общност разкрива ключови стратегии за институционализиране на устойчивите колективни управленски практики отдолу нагоре през йерархията на управлението (местно, регионално и национално).

Първият урок е, че овластяването чрез знание на гражданското общество, посредством интензивно публично екологично образование е фундаментален елемент при насочване на общността към каквато и да е колективна форма на действие. Острите проблеми на деня (напр. циментов завод, клетки за аквакултура), които разделят обществото могат да се окажат мощни стимулатори за информационни кампании, но дейностите по проекти трябва да бъдат осъществявани извън партийните политики, но в рамките на прозрачно управление на ресурсите на общността.

Второ, преките потребители на ресурси (напр. местни рибари, продавачи на риба) трябва да бъдат мобилизирани, ориентирани и овластени чрез знания и умения за участие в колективни процеси. В случая с програмата СВ-CRM тази мобилизация води до учредяването на народните организации. Създаването на организациите, все пак, е може би само една от многото форми за мобилизиране на потребителите на ресурси. Тази стратегия, обаче, успява да засили позициите на маргинализираните рибари, които не разполагат с други средства или канал за значимо участие в колективни начинания. Нужно е да се отбележи, че колективните усилия на НО в Болинао за интегриране на техните планове за морска защитена зона са важна повратна точка за развитието на плана за управление на крайбрежието. Съвместните

действия водят не само до кристализиране на местната инициатива във фокусирано действие. По-важно, те водят до включване на местните лидери в упражнение, което има потенциала да осигури така необходимият проектоплан за развитието на града.

Трето, активното включване на изпълнителния и законодателния клон на местната власт е от изключително значение за институционализиране на процеса по планиране на управлението на местните ресурси. Местните лидери изграждат чувство за собственост, както и отчетност при формулиране и прилагане на плана за развитие, което е залог за неговия успех. Широкото приемане на плана за Болинао от изпълнителните (Съветът за развитие на общината) и законодателните органи (Общинският съвет) е резултат от факта, че представители на тези групи участват в Многосекторния комитет, изготвил плана. Чрез това участие тези представители и техните колеги научават, че не съществуват заместители на действителното обсъждане и представителство на различните заинтересовани групи при изграждането на консенсус за общи действия. Това е най-важното наследство на Плана за развитие на Болинао, както и за всички, които биха решили да повторят този опит.

На четвърто място, изследователски проект в сферата на развитието като СВ-CRM може да изиграе ролята на катализатор за овластяване на важни обществени сектори при предприемане на общи действия, за които те могат да отговарят пред цялото общество. Външният посредник като основен източник на информация и експертиза не трябва никога да налага “правилните” решения. Неговата задача е по-скоро да подготви различните заинтересовани групи да изберат опции, ориентирани към управление на местните ресурси. Проектът СВ-CRM успява успешно да запази деликатния баланс по време на дебатите около циментовия завод и разполагането на аквакултури. Той поддържа непартийно, но силно екологично застъпничество, което членовете на общността започват да оценяват, дори и по време на силно противопоставяне. Тази роля може да бъде поета от всяка група, която има желание да предостави знания и умения. Често академични институции са в най-добра позиция да поемат подобни функции, поради техния мандат да обучават, изследват и предоставят допълнителни услуги.

Потенциалът за възпроизвеждане на опита на Болинао е изключително висок. Във Филипините Законът за местното самоуправление предоставя правната рамка на общините да определят своите насоки за развитие. В други страни в региона на Югоизточна Азия е налице нарастващо разбиране, че участието на общностите и неправителствени групи като партньори на правителството при предприемане на колективни действия за решаване на екологични проблеми е от решаващо значение. Във всички случаи, планирането на развитието с участието на общността може да предложи най-мощния подход за решаване на конфликти и изграждане на консенсус, върху който да се основава всеки план за действие.