

Управление на природните ресурси от местните общности и конфликти: казус от Нам Нгум, Народна демократична република Лаос

Филип Хърш и Хамла Фанвилай
Катедра по география, Университет в Сидни,
Ню Саут Уелс, Австралия

Казусът

Този казус се отнася до конфликти, възникнали от интензивната употреба на ресурси и начина, по които институциите се справят с тях. Реката Нам Нгум е един от най-големите притоци на Меконг. Значимостта на този воден ресурс е свързана с разнообразното му използване като източник за осигуряване на преживяване и търговия в контекста на бързи промени. Този речен басейн е и от национално значение поради факта, че се използва за производството на електроенергия, а ресурсите му са важен източник за прехрана на приблизително 80 000 души.

Конкуренцията за контрол върху съществуващи и потенциални ресурси в района има няколко измерения. Най-пряк е конфликтът, който възниква между съседни села поради различните традиционни системи за производство. Както във всеки водосборен басейн, и тук възникват конфликти между тези, които населяват горното и долното течение: при водоползването, а също така и при сечта на горите, която засяга заетите в селското стопанство. Конкуренцията за контрол върху ресурса за използването му за прехрана и търговски цели също нараства. Друго измерение е конкуренцията за използването му за национално развитие (строеж на ВЕЦ) и за използването му от местните общности.

Основните политико-икономически фактори са свързани с реформите на икономиката в преход на Лаоската демократична народна република от средата на 80-те г. на XX в. Тези реформи включват преминаването от колективно производство при социалистическата централно планирана икономика към пазарна икономика. Пазарните реформи са особено значими при насърчаването на интензивната употреба на ресурси за производство, насочено основно към осигуряване на прехрана. Реформите също така включват опити за привличане на чужди инвестиции, което води до износ на природните ресурси на страната, включително на енергията, произведена от ВЕЦ.

Значителните политически реформи в сектора са съпроводени и със значително икономическо преориентиране. Законодателството отразява тези промени. Например Указ 169 включва предоставянето на права и отговорности за управление на горите на местните общности, частично поради признаването на ограничените възможности и ефективност на Отдела по горите (ОГ) да администрира държавните земи и частично поради признаването на традиционната роля на общностите при управлението на местните поземлени и горски ресурси.

Авторите на казуса са работили по изследователски проект, в който изследват промяната на използването на ресурси, конкуренцията за тях, конфликтите и решенията им в района на речния басейн. Изследването е проведено на две фази. Първата фаза изследва социално-икономическите условия и системите за управление на ресурси на ниво местни общности. Втората фаза е насочена към ограничените намеси в четири пилотни района, всеки от които представлява отделен конфликт и предизвикателство.

Ситуацията в началото

Ситуацията, която изисква институционална промяна, касае интензивното използване на ресурси в района на речния басейн. Конкуренцията за използване на ограничени ресурси води до влошаване на качеството и неустойчиво използване на все по-намаляващата обработваема земя, горите, водите и рибните ресурси. Тази ограниченост на ресурсите изисква формализиране на процедурите за използването им и разрешаването на възникналите за тях конфликти.

Както беше посочено по-горе, необходимо е да се пренесем в местния контекст, за да разберем и да предложим решения на конфликтите, възникващи относно използването на природни ресурси. Конкретно, основните предизвикателства са поставени от четири населени места:

Лонг Корн

- Лонг Корн е населено място, създадено наскоро. На сегашното си място се намира от 1994 г.
- Селищата в този район са повлияни от периодична несигурност и миграция (включващи бомбардировки и съзнателно обезлюдяване на района в началото на 70-те г. на XX в.),
- Селяните от Кхаму от Лонг Корн живеят в район с относителна липса на ресурси.
- Основните ограничения пред уседналото фермерство са намаляването на впрегатните животни и естествените торове.
- Лонг Корн се разглежда от Отдела като потенциално място за населване с общности от други райони.

Нонг Пед и Баан Таа

- Нонг Пед е старо село. То е разрушено през 60-те г. на XX в. от бомбардировки.
- Баан Таа е създадено през 1975 г. То е населено с преселници, които са под натиск, тъй като влизат в конкуренция за контрола върху ресурсите с другите уседнали общности.

- През 1994 г. по-старите оризови тераси са върнати на истинските им собственици, като следствие от промени в заселването и премахването на кооперативните стопанства
- Промените в условията изискват подновяване на разчистването на горите по горното течение на речния басейн.

Муанг Сум и Нам Фао

- Муанг Сум е стара общност със система за устойчиво управление на ресурсите, основана на водно отглеждане на ориз, допълнителна ротационна смяна на културите и опазване на залесените участъци по заобикалящите оризовите полета склонове.
- Муанг Сум е подложена на процес на заселване, водещ до рязко увеличаване на търсенето на ресурси.
- Нам Фао е нова общност със смесица от заселници.
- Проблемите със загубата на горски ресурси в Нам Фао се разпростират и върху горите, управлявани от Муам Сум
- Устойчивото управление на горите и земите в Муанг Сум изисква същото и от съседните общности. Този район поставя управленско предизвикателство в и между общностите.

Намон и Хуаи Нянг

- Село Намон се намира в район, който е наводняван от Нам Нгум.
- Селяните възстановяват селата си в близост до местата, където първоначално се е намирало селото им, въпреки че ресурсите там са доста ограничени. Това поставя предизвикателства пред местните общности, разчитащи на ограничена земя, горски и водни ресурси
- През 80-те г. на XX в. в Хуаи Нянг е създадено ново селище и това е следствие от правителствената политика.
- Забраната на риболова води до създаване на две други общности, което значително увеличава натиска върху местните горски ресурси, след като се обезлесяват горните склонове.
- Повишените нива на речния басейн води до наводняване на земите на селището и намаляване на местата, подходящи за паша. В резултат се увеличава натискът върху останалите горски райони.
- Конкуренцията за горски ресурси и земя се увеличава. Тя е най-ярко демонстрирана в бързата и ясно видима загуба на естествени гори по хълмовете около селата.

Процесът на промяна

Конкуренцията за ресурси в речния басейн трябва да бъде разглеждана на различни нива. Процесът на промяна изисква от една страна ангажимент на национално ниво, като се променят политики и се проведат реформи, а от друга на местно ниво, като се предложат решения и се адаптират към променящите си обстоятелства. В динамиката на тази промяна могат да се предприемат органичени намеси, като се направи анализ на основните местни предизвикателства, обобщени по-горе. Основните заинтересовани страни включват селяни от различни общности и етнически групи, държавни служители от четирите области и проектния екип на Отдела по горите.

На национално ниво политиките, които имат отношение към опитите за се разрешат конфликтите, са изброени по-долу.

Заселване

Провинция Виентян периодично развива планове за преместване на хора, живеещи в края на речния басейн Нам Нгум. Въпреки това този план е отхвърлен поради липсата на нови подходящи райони за заселване и липсата на фондове за развитие на инфраструктура. Въпреки това миграцията на населението в и извън района е значителна. По-голямата част от миграцията е доброволна и в повечето случаи е свързана със семейните отношения и търсенето на нова постоянна земя за култивиране. В случая на Намон и Хуаи Нянг обаче миграцията създава значителни проблеми.

Указ 169

Указът за управление на горите и горските земи (1993 г.) има за цел да предостави насоки за Отделите и селата за демаркирането на горските ресурси за управление, опазване и съхраняване. По принцип в този указ са заложили принципите на устойчивото управление на ресурси от местните общности. Изпълнението на указа обаче предимно се осъществява чрез разпространението му на ниво области и села. Така изпълнението му зависи основно от възможностите и компетентността на областните служители. Някои общности не успяват да изпълнят указа поради липса на служители на областно ниво и проблеми с комуникацията. Има значително разминаване в желанията на селяните, които искат да упражняват колективно управление на останалите гори, и областните власти, които искат да разделят горските райони и те да бъдат управлявани от отделните села, включително и от новите заселници.

Закон за горите 125

Законът за горите е приет през 1996 г. и заменя Указ 169 за управление на горите и горските земи и Указ 186 за използването на земята и горската земя за засаждане на гори и опазване на горите (1994 г.). Законът за горите има за цел да популязира засаждането на гори, за да подобри живота на хората, да запази природната среда и да поддържа равновесие в екосистемата.

Според Законът за горите горите са разделят на пет категории: 1. Гори за опазване, 2. Гори за съхранение, 3. Гори за производство, 4. Регенеризационни гори и 5. Гори с влошено състояние или пустеещи земи. Освен това Законът определя горите за съхранение като гори и горски земи, които трябва да съхраняват, за да се запази историческата, културната, туристическата, екологичната, образователната и изследователската цел на живата природа, растителните видове и екосистемите, от които са част.

Правата на собственост върху гори и горски земи могат да бъдат получени чрез: 1) прехвърляне, 2) отдаване и 3) наследство. Въпреки това се признават и обичайните права да се използват гори и горски земи. Обичайното използване включва събиране на дърва от разрешени видове за огради и отопление, събиране на горски продукти, лов и риболов на разрешени видове за потребление и други обичайни употреби. На селските власти се дават определени права и задължения, за да организират изготвянето и развиването на местни правилници, които да регламентират използването на горите и горските земи от хората за управление, опазване и съхранение на горите, речните басейни, дивата природа и околната среда съобразно местните условия. Новият закон за горите не е развит в подзаконови документи или правилници.

Развитие на рибните ресурси

Проект през 80-те г. на XX в. има за цел да развие рибните ресурси в басейна. Той се проваля поради намаляването на естествените рибни запаси, кражбата на рибарски мрежи, слабата мониторингова система, липсата на участие на общността при изработването на проекта и липсата на знания за управление на кредитите в селата.

Други мерки

Всички заинтересовани страни споделят виждането, че е необходима промяна, за да се преодолее влошаващото се състояние на ресурсите. Проблемът е, че те имат различни виждания за това какви са причините за това влошаване. На национално ниво обяснението за обезлесяването е сечта и горенето от страна на земеделците. На местно ниво ситуацията е по-сложна, особено там, където горите се управляват от стари общности, които са поставени под натиск или от общността или от току-що заселилите се.

Проектът работи в рамката на политиката на разпределяне на горските земи. В тази широка рамка работата по проекта се основава на хипотезата, че различните местни обстоятелства изискват различни мерки и трябва да бъдат развити от местните общности в консултация с областните власти. Дейностите на местните общности включват: 1) фонд за покупка на биволи, за да се подкрепи производството на постоянни култури, например ориз; 2) подкрепа за домакинства, чиято земя е била прехвърлена на съседно село; 3) създаване на бент, за да се намали натискът върху останалите горски ресурси в селото и 4) съвместно управление на общите горски части за двете села. Във всички случаи дейностите използват планиране на използването на земята чрез участието на общностите чрез използване на триизмерни теренни модели.

Резултатът

Резултатите от първата фаза на проекта могат да бъдат обобщени по следния начин:

- Налице е значителен натиск върху природните ресурси и системата за производство на храна в речния басейн. *Последствие:* изискват се значителни промени в използването и управлението на земята, горите и водните ресурси, за да се постигне устойчив модел на производство.
- Влошаването на качеството на ресурсите и конфликтите, свързани с тях, варират значително от район на район поради различните социални, исторически и екологични параметри. *Последствие:* прекалено общият подход при управлението на речния басейн трябва да бъде избягван и да бъде предпочитан този, който се основава на местните знания и участието на общностите и местните власти във всеки район.
- Управлението на горите, земите и водните ресурси, базирано на участието на местните общности, е с добри традиции и е широко разпространено. *Последствие:* Местните/традиционните практики и подходи трябва да бъдат разглеждани като отправна точка за провеждането на инициативи и планирането на управлението на ресурсите.
- Конкуренцията за достъп до ресурсите и конфликтите за тях могат да бъдат идентифицирани на няколко нива: вътре в общностите, между общностите, между местните и външните заинтересовани страни и между етническите групи с различни агро-екологични практики. *Последствие:* Трябва да се разработят процедури за разрешаване на конфликти на няколко нива, които включват повече процедури, свързани с оценка на въздействието на по-широко участие на общностите.
- Неяснотата по отношение на собствеността на индивидуалните и колективните ресурси е източник на конфликти и води до влошаване на качеството на ресурсите. *Последствие:* Разграничаването и определянето на собствеността върху ресурсите на ниво села трябва да бъде подкрепено от областите.
- На областно ниво разделението на правомощията не е ясно очертано, служителите нямат технически и организационен опит и не се включват в дейности на ниво село. *Последствие:* Областните служители имат нужда от подкрепа, включително обучение и опит по връзки с общностите, заедно с очертаването на по-ясни правомощия в областта на управлението на горите, земите и водните ресурси.
- Според местната перспектива има празнини в правителствената политика по отношение на правата и задълженията на селските, областните, провинциалните и националните власти. *Последствие:* Правата и задълженията по отношение на управлението и планирането на ресурсите трябва да бъдат изяснени.

Трудно е да се остойността резултатите от втората фаза на проекта в смисъла на намаляването на изсичането на гори, подкрепата за най-бедните във всяка общност или намаляването на напрежението по всяка конфликтна линия. Тъй като процесът на

научаване на национално, областно и селско ниво е основно за целия процес, поуките са част от проектните резултати. В това отношение повишеното осъзнаване за значимостта на общностната динамика от страна на областните служители и Отдела по горите вероятно е най-значимият резултат.

ПОУКИ

Включването на местното население (селяните) в изпълнението на проекта чрез обучението, събирането на данни, работните срещи и проучвателното пътуване създаде доверие между тях, като им даде възможност да участват в процеса на вземане на решения за управлението на местните ресурси. Това позволи на хората в двете села да се съгласят на съвместно управление на горите. Този казус също отразява политиките за преразпределение на земята и зониранието, при които общността има правото да решава как да бъдат управлявани, съхранявани и опазвани местните ресурси. Малък фонд, предоставен от проекта за развитие на местните общности в някои села, очаква оценка.

Поуките, които са извлечени от двете села, имат известно влияние върху Центъра за защитени зони и управление на речния басейн – национална агенция в Отдела по горите, пряко отговаряща за изпълнението на проекта. На практическо ниво изпълнението на проект с толкова силно местно участие от централна агенция представлява логистична пречка, която ограничава ефективността на съуправлението. Въпреки това обратната връзка и опитът от Фаза 1 от проекта оказва директно влияние върху националната политика в изработването на Указ 169, особено по въпроси като създаването на комитети в селата за преразпределение на земята и контрол и мониторинг на горските ресурси.

Изследването също дава своя принос за популяризирането на по-силно участие на общностите в управлението на защитени територии и подчертава подхода, който поставя хората в центъра на управлението. Данните и информацията от това изследване се използват от други проекти, работещи в речния басейн като Проекта за съхранение на Нам Нгум, Проекта за управление и възстановяване на Нам Нгум и Проекта за планиране на стратегическото управление на Нам Нгум. Този план най-вероятно ще се използва като модел за подготовка на планове за управление на други речни басейни в Лаос.

На областно ниво е повишена ангажираността по въпросите за управление на ниво общност, включващи основна информация, представена чрез карти и таблици, като средство за мониторинг върху ресурсите по време на обучителни курсове за областните служители във фаза II по проекта. Областите също така получават представа за времеемката същност на работата с общностите и нуждата от опит на персонала и подходяща организационна структура. Въпреки това областите не обръщат достатъчно внимание на подобни поуки.

За проекта важните резултати са, че екипът по проекта има възможност да практикува приложни изследвания. След приключването на проекта по-голяма част от екипа използва натрупания опит, за да работи с други проекти и местни консултантски фирми в сферата

на развитието, основано на участието на местните общности и управлението на природни ресурси.