

ДИКАЯ ПРИРОДА КАК ИСТОЧНИК СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ

Вовлечение общин в процесс
устойчивого регулирования дикой
природы и борьбу с незаконной
торговлей объектами и продуктами
дикой природы

Резюме



«Основополагающая причина утраты биоразнообразия во всем мире заключается в том, что те, кто в состоянии сохранить его, не имеют достаточных стимулов к этому».

(Kiss, 2004)



Краткий обзор

В резолюции 2/14 Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде «О незаконной торговле дикими животными и растениями и продукцией из них» содержится призыв провести анализ международных передовых методов в отношении вовлечения местных общин в регулирование дикой природы. Во исполнение этой резолюции Программа ООН по окружающей среде поручила Международному союзу охраны природы и Международному институту по окружающей среде и развитию подготовить настоящий доклад. В этом докладе обобщаются выводы, сделанные на основе десятилетий научных исследований по вовлечению общин в регулирование дикой природы, и извлекаются уроки из новых аналитических работ, посвященных конкретным аспектам вовлечения коренных народов и местных общин (КНМО) в борьбу с незаконной торговлей объектами дикой природы (НТОДП). Исходя из признания важности «голоса» общин в создании благоприятных условий для достижения устойчивых и эффективных конечных результатов, в докладе далее проводится обзор возможностей и ограничений в том, что касается участия КНМО в ключевых международных форумах по вопросам политики, оказывающих влияние на регулирование дикой природы (в частности, в механизмах осуществления Конвенции о биологическом разнообразии; Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения; Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных; а также в работе Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Межправительственной группы по биоразнообразию и экосистемным услугам).

Многолетний опыт вовлечения общин в регулирование дикой природы по-прежнему остается крайне актуальным в контексте текущих усилий по преодолению кризисной ситуации в области НТОДП, но его по большей мере упускают из виду в погоне за решениями, выдвигаемыми на первый план принцип «сверху-вниз» и все более военизированный подход. В частности, эффективное правоприменение требует поддержки со стороны общин в том, что касается природоохранных мер и сотрудничества с органами власти. Научные публикации по участию общин в регулировании дикой природы свидетельствуют о том, в каких случаях такое участие может быть обеспечено с весьма высокой степенью вероятности, и в каких случаях это невозможно. В усилиях по решению проблемы нерационального природопользования и НТОДП эти уроки зачастую признаются на словах, но не находят своего отражения при разработке и осуществлении новых программ. Общинные подходы нередко сбрасываются со счетов как неэффективные еще до того, как будут приложены необходимые усилия к созданию условий, которые сделают их эффективными. Нарращивание устойчивых к сбоям возможностей, позволяющих КНМО быть услышанными и реализовать свои права на всех уровнях, имеет решающее значение с точки зрения содействия осуществлению более эффективных и справедливых стратегий охраны дикой природы.

Резюме и политические выводы

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 2/14, принятой на второй сессии Ассамблеи Организации Объединенных Наций по окружающей среде в мае 2016 года, в которой содержится призыв провести «...анализ международных передовых методов в отношении вовлечения местных общин в регулирование дикой природы в качестве подхода к решению проблемы неустойчивого использования объектов и продуктов дикой природы и незаконной торговли ими [...]». Принятие этой резолюции было обусловлено обеспокоенностью в связи с недавним резким расширением масштабов незаконной торговли объектами дикой природы (НТОДП) на фоне широко распространенного нерационального использования ее ресурсов (включая фауну и флору, в том числе лесозаготовки и рыболовство).

В настоящем докладе обобщаются выводы и уроки, извлеченные из десятилетий практической работы по общинному регулированию дикой природы (ОРДП), которые дополняются выводами из более поздних работ, посвященных мерам реагирования на уровне общин в интересах преодоления текущего «кризиса», связанного с НТОДП. Исходя из вывода о том, что «голос» общин является важнейшим определяющим фактором политического режима, закладывающего фундамент эффективного взаимодействия с ними, в докладе далее проводится обзор возможностей участия коренных народов и местных общин (КНМО) в ключевых международных обсуждениях и работе форумов по принятию решений, а также препятствий, с которыми они сталкиваются.

Основные выводы сводятся к следующему:

1 | Извлеченные уроки, забытые уроки

Передовые методы активизации участия общин в регулировании дикой природы как средства сокращения масштабов нерационального и незаконного использования объектов дикой природы и торговли ими неуклонно возникали и становились ясными в результате десятилетий практической работы, и многие из них хорошо отражены в политических обязательствах правительств. В то же время проявлялась постоянная неспособность следовать ключевым выводам, в частности, в том, что касается передачи КНМО прав национальных правительств в области сохранения и устойчивого использования ресурсов дикой природы, а также извлечения выгоды из этого.

2 | Следы сапогов на земле могут вести в неверном направлении

Отчасти в результате все возрастающей милитаризации браконьерства, меры реагирования в связи с текущей кризисной ситуацией в области НТОДП во многих местах основывались на возрождающемся протекционистском подходе «сверху вниз», выдвигающем на первый план заборы и штрафы,





© Andrea Moroni

огнестрельное оружие и армейские сапоги. Однако, в отсутствие сопутствующих мер усиления подотчетности это может привести — и приводит — к нарушениям прав человека, ограничению вариантов жизнеобеспечения и лишениям среди КНМО. Эти подходы могут также повлечь за собой негативные последствия с точки зрения охраны природы, становясь движущей силой возникновения чувства несправедливости, обиды и гнева. Они также подрывают потенциал реализации подходов, основанных на сотрудничестве, таких как расширение участия КНМО в борьбе с НТОДП.

3 | Неважно, ЧТО вы делаете — важно, КАК вы это делаете

Успех любого вмешательства на уровне объекта, направленного против нерационального природопользования и НТОДП, в решающей мере зависит от принятого подхода и взаимоотношений. Важным фактором успеха является усиление ответственности за природоохранные мероприятия на местах. Укрепление доверия, неторопливое продвижение вперед и установление длительных сроков, необходимых для формирования взаимоотношений сотрудничества и осознания потребностей и первоочередных задач общин, также имеют важное значение. Опора на традиционные формы природопользования, методы практической работы, правила и институты общего руководства может повысить эффективность в тех случаях, когда они воспринимаются как законные и справедливые членами общины. Необходимо, чтобы варианты жизнеобеспечения и способы извлечь пользу из ресурсов дикой природы выбирались самими членами общин в соответствии с их культурными и социально-экономическими ценностями, а не навязывались внешними субъектами. Это также применимо к мерам обеспечения принудительного правоприменения — они будут более эффективными, если будут «создаваться совместно», т.е. в тех случаях, когда общины имеют возможность выразить свою позицию в процессе установления правил и штрафных санкций за их нарушение, и там, где традиционные органы власти уважаются, а между правоохранительными органами и общинами выстраиваются отношения доверия.

4 | Эффективное правоприменение, вовлеченные общины: две стороны одной медали

Эффективное правоприменение в борьбе против НТОДП и вовлеченность общин могут — и должны — быть взаимоукрепляющими. В любой обстановке надлежащее правоприменение в решающей мере зависит от поддержки со стороны общин, в частности в том, что касается получения оперативной информации с мест. С другой стороны, общины нуждаются в решительной и надежной поддержке в тех случаях, когда их интересы или ресурсы оказываются под угрозой, а самостоятельная борьба с такими угрозами становится для них опасной. В настоящее время, однако, правоохранительная деятельность зачастую отличается слабой целеустремленностью и неэффективностью. Она нередко сосредоточена на тех общинах и отдельных лицах, которые получают лишь малую толику прибыли от НТОДП, ведут неустанную борьбу за удовлетворение своих насущных жизненных потребностей и не осведомлены о масштабах распространенности или силе воздействия НТОДП, тогда как «главари» или иные влиятельные игроки остаются безнаказанными.

5

Вся суть в стимулах, недотепа (но речь не только о деньгах)

Члены общин нуждаются в реалистичных стимулах, побуждающих оказывать поддержку и активно участвовать в сохранении природы, включая борьбу с браконьерством. Права и блага одинаково важны, причем каждого из этих элементов по отдельности может оказаться недостаточно. Расширение прав и возможностей общин в том, что касается их самоуправления своими собственными ресурсами, посредством укрепления их прав на землю и ресурсы может стать мощным мотивирующим фактором. Необходимо, чтобы суммарные выгоды от сохранения природы перевешивали издержки, связанные с природоохранной деятельностью. Это становится особенно трудной задачей с учетом высокой (для немногих) прибыльности НТОДП. Несмотря на то, что выгоды не обязательно должны быть финансовыми в тех случаях, когда люди сталкиваются с необходимостью удовлетворения насущных жизненных потребностей — или когда жизнь в мире дикой природы требует значительного напряжения сил — финансовые стимулы могут иметь решающее значение. Способы, с помощью которых общины могут получить финансовую выгоду от пользования дикой природой, включают развитие туризма на основе созерцания дикой природы или охоты на диких животных, сбора недревесной лесной продукции (НДЛП) и торговли ею, оплаты экосистемных услуг (ОЭУ), а также занятость в связи с использованием ресурсов дикой природы (например, в качестве объездчиков или проводников). Эти различные варианты должны быть приемлемыми в культурном отношении и самостоятельно выбранными местным населением. ОРДП становится более сложной задачей, когда земля обладает высоким потенциалом ведения сельского хозяйства или развития и/или в тех случаях, когда биологические виды являются мигрирующими, трудно наблюдаемыми или отслеживаемыми, малочисленными или деградировавшими, или когда использование биологических видов ограничивается на национальном или международном уровнях.

Захват контроля элитой (несправедливое присвоение выгод более влиятельными лицами) представляет собой постоянную угрозу, способную подорвать потенциал участия общины в целом. Общины состоят из отдельных лиц с различными приоритетами и мотивами, и меры вмешательства необходимо принимать с учетом этого, чтобы они были нацелены на тех людей, которые в них нуждаются. Крайне важно обеспечить, чтобы в число непосредственных бенефициаров и ключевых хранителей природных ресурсов входили женщины.

В качестве механизма сокращения масштабов нерационального и/или незаконного использования объектов дикой природы со стороны КНМО нередко принимаются инициативные меры по созданию так называемых «альтернативных источников средств к существованию». Тем не менее, доказательная база эффективности этих инициатив крайне ограничена. В концептуальном плане многие из них недостаточно продуманы, а конечные результаты их осуществления могут даже подорвать усилия по сохранению природы в долгосрочной перспективе.

6

Думать системно, а не пообъектно

Проекты на уровне отдельных объектов могут выглядеть очень привлекательными, поскольку их реализация предполагает прямое воздействие, но в долгосрочной перспективе создание благоприятной среды общего руководства, политики и партнерских отношений, стимулирующей и поддерживающей общины в их стремлении стать активными участниками в деле сохранения дикой природы, вероятно, окажет гораздо более значительное влияние. ОРДП нуждается в системе общего руководства, содействующей формированию благоприятных условий для принятия политических мер и нормативных правил на местном, национальном и международном уровнях, причем такой системы, которая была бы без труда согласована с общинами. Национальные и международные политические установки зачастую ограничивают права на использование ресурсов дикой природы и управление ими до такой степени, что для местного населения их экономическая ценность становится незначительной или сводится к нулю, и тем самым у этих людей не остается стимулов к ее сохранению. Лишение права заниматься традиционной охотой, сбором даров природы или выпасом скота порождает вспышки негодования и увековечивает противозаконное поведение. Результатом таких действий становится отнюдь не отказ от этих источников средств к существованию, а отсутствие права пользования дикой природой нередко находит свое выражение на практике в неуправляемом, неконтролируемом и зачастую нерациональном незаконном использовании ее ресурсов. Установление четких, гарантированных

и обеспеченных правовой санкцией прав общин (в том числе на владение и пользование землей), открывающих перед ними возможность устойчивого использования, управления и получения благ от природоохранной деятельности и дикой природы, является фундаментом эффективного общинного регулирования дикой природы. Соответственно, общины нуждаются в поддержке и помощи в том, что касается гарантий передачи прав на землю и ресурсы и их уважения на национальном уровне. Международные ограничения, вводимые посредством многосторонних соглашений или установления ограничений на импорт, следует основывать на очень тщательном рассмотрении того, как они скажутся на общинном регулировании дикой природы на местном уровне.

В политических установках зачастую игнорируются выгоды от использования земли в целях сохранения дикой природы и отдается предпочтение сельскому хозяйству, добывающей промышленности или иным видам коммерческого освоения земель. Это становится движущей силой утраты дикой природы и может ограничить права и интересы общин. Политику охраны дикой природы необходимо интегрировать в секторальные политические установки, стратегию развития и процессы планирования землепользования.

Научные исследования свидетельствуют о тесной взаимосвязи между высокой распространенностью НТОДП и высокими уровнями коррупции. Коррупция препятствует переходу к ОРДП и способствует расширению НТОДП. Поскольку борьба с коррупцией является сложной задачей огромного масштаба, как правило, никаких действий для ее решения не предпринимается. Но небольшие шаги по противостоянию коррупции, интегрированные в инициативы, связанные с дикой природой, могут оказаться полезными.

Наращивание технического, финансового и управленческого потенциала общин зачастую требует первоначальной поддержки из внешних источников, в том числе со стороны общинных организаций, НПО, доноров, правительственных учреждений и частного сектора. При оказании поддержки и налаживании этих партнерских отношений, однако, крайне важно избежать преобладания той или иной из потенциально противоречащих друг другу повесток дня.

7 Мыслить глобально, руководить локально

Эффективное общинное руководство требует ясности в вопросе о том, кто именно представляет общину в процессах управления. Легитимные институты необходимо создавать внутри этих общин и их силами в целях обеспечения совместного использования выгод на справедливой основе и эффективного управления ресурсами, базирующегося на уважении законных традиционных институтов в тех случаях, когда они существуют. Эти властные структуры должны быть подотчетными перед общиной. Следует

уделять должное внимание осмыслению интересов разнообразных и разнородных групп внутри общин и того, как распределяются власть и выгоды.

8 Голоса с мест должны быть самыми громкими голосами

Наконец и, возможно, самое главное, позициям общин необходимо придавать большее значение в процессе принятия решений, а также при разработке политических установок, которые затрагивают их интересы. Это применимо на всех уровнях — от местного до глобального. Несмотря на прочно устоявшийся политический консенсус в отношении важной роли КНМО в сохранении дикой природы, КНМО не оказывают значительного или вообще какого-либо влияния на принятие решений по сохранению дикой природы и ее регулированию на национальном уровне. На международном уровне их влияние варьируется в широких пределах — от надлежащего до практически отсутствующего учета их мнения. Ясно определенные «точки входа» для представителей КНМО, чтобы они могли заявить о своей позиции; поддержка со стороны секретариатов соответствующих международных органов, определяющих политический курс; надлежащим образом функционирующие сети взаимодействия между КНМО; и выделение целевого финансирования имеют решающее значение для обеспечения их значимого участия и вклада в дебаты.

¹Различия в терминах «общины» и «КНМО» определяются контекстом: Как правило, мы используем термин «общины», когда речь идет о природоохранной деятельности на местном, объектовом уровне (например, «общинное регулирование дикой природы»); и термин «КНМО» в тех случаях, когда имеются в виду права и интересы многих групп населения и народов, например, «вовлеченность КНМО в международную политику»).

ДИКАЯ ПРИРОДА КАК ИСТОЧНИК СРЕДСТВ К СУЩЕСТВОВАНИЮ

Резюме

Авторы

Рози Куни
Дилис Роу
Холли Даблин
Франческа Букер



Контактная информация

Джулиан Блан
Отдел экосистем
Программа ООН по окружающей среде
julian.blanc@un.org
unenvironment.org

