

Поворотный момент в системе глобального управления?

Независимая оценка Всемирной комиссии по плотинам

Навроз К. Дубаш
Майри Дюпар
Смиту Котари и Тунду Лисси

Цель исследования

Дебаты по поводу больших плотин показывают, как меняется политическая роль государства, гражданского общества и частного сектора в ситуации быстрых темпов глобализации мира. Роль частного капитала в строительстве плотин постоянно растет, что приводит к расширению круга вовлеченных сторон, оказывающих влияние на процессы планирования и принятия решений. Общественные движения и неправительственные организации (НПО) не раз критиковали их за отсутствие прозрачности, в полный голос высказываясь против принимаемых ими решений. Рост числа и масштаба акций протеста еще больше повысил актуальность дебатов по поводу строительства больших плотин. Разработка экономически более целесообразных альтернатив большим плотинам породила новые дискуссии о возможных вариантах водоснабжения и электроснабжения.

В этом контексте и была создана Всемирная комиссия по плотинам (ВКП) в 1997 году, призванная сделать прорыв в этих ожесточенных дебатах по поводу плотин. Институт мировых ресурсов (США), «Локаян» (Индия) и Юридическая группа экологического действия (Танзания) провели всестороннюю оценку деятельности Всемирной комиссии по плотинам (ВКП), чтобы определить успехи ВКП в деле сближения противоположных точек зрения в рамках дебатов по строительству плотин, а также оценить возможность использования ВКП в качестве модели для разработки глобальных политических решений в других сферах развития, также разрываемых противоречиями. Ниже приводится синопсис их отчета по

результатам проведенных исследований под названием: "Поворотный момент в системе глобального управления? Независимая оценка Всемирной комиссии по плотинам".

ВКП была создана на встрече разных заинтересованных групп, связанных со строительством плотин, проходившей в Гланде (Швейцария) и посвященной обсуждению прошлого и будущего больших плотин. Инициаторами процесса стали Всемирный банк и Всемирный союз охраны природы в ответ на рост числа акций протеста по всему миру в местах строительства плотин. Этот процесс, первоначально узко сфокусированный на исследовании опыта Всемирного банка в сфере строительства плотин, перерос в независимый анализ по оценке глобального опыта в области строительства всех больших плотин. Цели ВКП состояли в создании всестороннего банка данных по эффективности больших плотин с позиций развития и в выработке критериев и рекомендаций в поддержку будущего процесса принятия решений в связи с плотинами.

В определенных отношениях деятельность ВКП являла собой уникальный процесс. Так, Комиссия привлекла к работе стороны, которые в прошлом отстранялись от участия в глобальных комиссиях. ВКП продемонстрировала в своей работе и возможности, и сложности обращения к мнению широкой общественности и стремления к прозрачности в рамках программы работ. Несмотря на все трудности, присущие широкому представительству, Комиссии удалось подготовить отчет на основе консенсуса

Вставка 1

Основные задачи ВКП

- Глобальный анализ эффективности больших плотин с точки зрения развития и оценка альтернатив;
- Создание структурной основы для оценки возможных альтернатив и в поддержку процессов принятия решений по вопросам использования водных ресурсов, энергоснабжения и развития;
- Разработка приемлемых в международном масштабе критериев и руководящих указаний в поддержку планирования, проектирования, строительства, эксплуатации, контроля плотин и вывода плотин из эксплуатации.

Источник: Всемирная комиссия по плотинам, Промежуточный отчет, июль 1999 г.

- "Плотины и развитие" (см. Вставку 2), заслуживший значительное доверие в связи с тем, что он стал результатом совместных усилий членов Комиссии, обладающих самым разнообразным опытом и знаниями. Комиссия приступила к подготовке отчета в ноябре 2000 года. В связи с перечисленными особенностями ВКП, по ее собственным словам, да и по утверждению других, представляла собой уникальный эксперимент в сфере глобальной общественной политики.

Структура ВКП

Комиссия, которая взяла на себя ответственность за разработку итогового отчета и рекомендаций, состояла из 12 человек самых разнообразных профессий. Члены Комиссии были избраны по итогам отчаянной борьбы между представителями Всемирного банка, МСОП, отраслевых и неправительственных организаций из числа участников встречи в Гланде. ВКП отошла от модели "комиссий в

составе заслуженных деятелей", которая использовалась при создании комиссий глобального уровня в прошлом и состояла в привлечении опытных государственных деятелей с выдающимися заслугами на поприще общественного служения. Вместо этого, в состав Комиссии были избраны видные специалисты-практики представляющие неправительственные корпоративные сети и правительственные учреждения. И председатель ВКП (Кадер Асмал), и вице-председатель (Л.С. Джейн) представляли страны Юга. Во время их избрания на эти посты, г-н Асмал был министром водного и лесного хозяйства ЮАР, а г-н. Джейн - верховным комиссаром Индии в ЮАР.

Комиссия истолковала свой мандат по «оценке эффективности плотин с точки зрения развития» с позиций нерегламентированного подхода к сбору и анализу данных. При сборе данных по большим плотинам ВКП не предложила своего собственного определения для оценки этой эффективности. Вместо этого, ВКП постаралась дать возможность высказаться всем заинтересованным сторонам в отношении того, какое воздействие на них оказали плотины. В программу работ ВКП вошло проведение 10 исследований из практики эксплуатации плотин и по бассейнам рек, 17 междисциплинарных тематических исследований по рассмотрению связанных с плотинами спорных вопросов, региональные консультации с заинтересованными сторонами из стран Южной и Восточной Азии, Латинской Америки, Африки и Ближнего Востока, а также процесс сбора информации от общественности и обзор тенденций, предметом которого стали 125 больших плотин.

Для управления всей этой деятельностью понадобился большой постоянный секретариат. В состав Секретариата со штаб-квартирой в Кейптауне (ЮАР) вошли 10 старших советников и многочисленный персонал поддержки. В период работы Комиссии дважды проводились заседания консультативного Форума, состоявшего из 68 членов-представителей причастных заинтересованных групп, и еще один раз после опубликования отчета Комиссии и ее роспуска. По задумке консультативного Форума, его члены должны были стать критиками идей Комиссии и в итоге ее посланниками по распространению заложенных в отчете идей.

Выводы и рекомендации

Как и почему ВКП удалось добиться успеха?

ВКП удалось подготовить отчет на основе консенсуса, в котором предлагается высокий пороговый уровень требований для будущих проектов строительства больших плотин. Заинтересованные стороны со всех стран мира, которые принимали участие в дебатах по плотинам, досконально ознакомились с отчетом и публично высказали свое мнение о нем. Даже в тех случаях, когда заинтересованные стороны отнеслись к идеям отчета без особого энтузиазма (как это было в случае Всемирного банка и ряда правительств стран Юга), их реакция лишней раз доказывает, что в своем отчете ВКП удалось добиться представительности мнений в достаточной мере для того, чтобы он был воспринят серьезно. Готовность общественных коалиций и групп, а также частных лиц-сотрудников агентств международного развития (таких как ЮНЕП и ряда двусторонних агентств) приступить к реализации рекомендаций ВКП свидетельствует о том, что процесс ВКП побудил ряд влиятельных групп к поддержке дальнейшего развития и реализации результатов. ВКП удалось составить

Вставка 2

Выводы и рекомендации ВКП

Основная идея ВКП

- "Плотины внесли важный и значительный вклад в развитие человечества и продолжают приносить немалую материальную выгоду.
- В то же время, слишком часто за эту материальную выгоду приходилось платить неприемлемо высокую и далеко не всегда оправданную цену, особенно в виде социальных и экологических последствий, людям, вытесненным со своих мест, налогоплательщикам, обитателям населенных пунктов вниз по течению рек и окружающей природной среде.
- Несправедливое распределение материальных благ поставило под вопрос полезность многих плотин в смысле удовлетворения потребностей в разработке новых источников водо- и энергоснабжения по сравнению с возможными альтернативами.
- Собрав за одним столом представителей всех заинтересованных сторон, риск и права которых затронуты различными альтернативными вариантами развития водных и энергетических ресурсов, мы тем самым создаем условия для конструктивного разрешения конфликта противоположных интересов.
- Результаты переговоров позволят существенно повысить эффективность разработки проектов в области водоснабжения и энергоснабжения в результате отказа от неудачных проектов на ранней стадии и рассмотрения только тех альтернатив, которые по общему мнению ключевых заинтересованных сторон представляются наиболее эффективными решениями рассматриваемой проблемы." (стр. xxviii)

Цитата взята непосредственно из работы Всемирной комиссии по плотинам под названием: "Dams and Development: A New Framework for Decision-Making" (London: Earthscan, 2000).

отчет на основе консенсуса, добиться большой видимости и заручиться поддержкой в деле реализации результатов благодаря ряду ключевых особенностей структуры и процесса, в частности:

Представительности — Опыт ВКП показывает, что комиссия, в которой представлены все заинтересованные стороны (вместо комиссии исключительно в составе заслуженных

государственных деятелей), способствует вовлечению более широкого круга заинтересованных сторон в процесс выполнения рабочей программы.

Независимости — Независимость ВКП от организаций-основателей и от конкретных источников финансирования помогла ей завоевать признание широкого круга заинтересованных сторон.

Полноте охвата — Опыт ВКП показал, что добросовестная попытка сбора данных у широкого круга причастных сторон позволяет добиться столь важного признания, на которое будет опираться итоговый отчет, даже если не все заинтересованные стороны согласятся с итоговым толкованием фактов членами Комиссии. И что еще важнее, ВКП выдвинула на передний план те голоса, которые до этого оставались на периферии в процессе принятия решений по вопросам развития, включая общественные движения протеста, способствуя этим достижению качественно нового взаимопонимания между участниками, занимающими самые разные позиции. Усилия Комиссии по организации сбалансированных региональных консультаций и по финансированию участия местных докладчиков сыграли центральную роль в обеспечении полноты участия в процессе ВКП.

Прозрачности — Сайт Комиссии в сети Интернет, который удостоился ряда наград, содержал обширную документацию о деятельности ВКП, включая многочисленные проекты материалов заказанных ВКП исследований и замечания заинтересованных сторон.

Какие аспекты процесса были сопряжены с наибольшими трудностями в том, что касается самой ВКП и признания результатов ее деятельности?

Описанные выше успехи ВКП, достигнутые в ходе основательного и продуманного процесса, дают основания считать целесообразным применение

"модели" ВКП в других сферах деятельности. Однако, ряд трудностей, обнаружившихся в процессе работы ВКП, позволяет нам извлечь несколько важных уроков для учета в будущих процессах. Во-первых, представительство в ВКП интересов заинтересованных групп помогло обеспечить доверие к процессу в его ходе. Однако, поскольку зыбкое определение «представительства» основывалось на степени влияния сетей заинтересованных групп, у ряда групп интересов создалось впечатление, что они были представлены слабее других. Так, член ВКП, представляющий корпоративные круги, потерял доверие своих коллег по сектору, когда его компания ушла из гидроэнергетики, из-за чего коммерческий сектор почувствовал себя ущемленным в отношении представительства. Некоторые правительства, которые привыкли к официальному представительству в ООН и в других межведомственных структурах, не всегда чувствовали себя уютно, имея дело с многосторонним по представительству процессом. Одним из доказательств этому послужил уход в середине процесса члена Комиссии, представляющего китайское правительство. Во-вторых, стремление ВКП обеспечить прозрачность в программе своей работы отчасти было подорвано неспособностью Комиссии обобщить по ходу дела заключения по результатам выполнения рабочей программы, что указало бы еще до составления итогового отчета на то основное направление, в котором развивается позиция ВКП. Такой промежуточный отчет можно было бы перевести на разные языки, расширив тем самым доступ к работе Комиссии заинтересованных лиц, особенно в развивающихся странах. В целом, в рамках будущих процессов можно было бы учесть опыт ВКП посредством встраивания в бюджеты и календарные планы элементов переведенных на соответствующий язык рамочных и обобщающих документов.

Рекомендации

Исходя из изложенного, опыт ВКП учит нас, что в будущем комиссиям с представительством множественных заинтересованных сторон следует:

- Обеспечить участие широкого круга заинтересованных сторон, представляющих все позиции по ведущимся дебатам;
- Организовать процесс общественных консультаций, тщательно учитывающий все точки зрения;
- Позволить представителям местных сообществ, оказавшихся под негативным воздействием рассматриваемого развития, принять непосредственное участие в процессе;
- Использовать широкий комплекс средств электронной, печатной и межличностной связи для охвата общественности в интересах достижения наивысших стандартов прозрачности в том, что касается целей, программы работы и возможностей участия;
- Проявить большую, по сравнению с ВКП, предусмотрительность в деле обеспечения доступа к ключевым материалам программы работ для лиц, не владеющих английским языком;
- Обеспечить финансирование из широкого круга источников, чтобы продемонстрировать неподверженность процесса влиянию узкого круга интересов.

При проработке структуры будущих комиссий вопрос независимости от институтов-основателей и, в частности, от Всемирного банка неизбежно выйдет на передний план. Независимость ВКП от Всемирного банка позволила Комиссии обеспечить доверие к своей работе со стороны широкого круга общественных гражданских групп. Однако, Всемирный банк без особого энтузиазма воспринял отчет ВКП, из чего следует, что в будущем, взвешивая немалые преимущества независимости, организаторы подобных процессов должны будут учесть и вероятность

вытекающих из этого обязательных последствий.

Поворотный ли момент в системе глобального управления?

Процессы типа ВКП, в которых задействован широкий круг заинтересованных лиц, включая представителей правительства, промышленности и гражданского общества, заключают в себе немалый потенциал в том, что касается продвижения вперед в глобальных дебатах по спорным вопросам из сферы экологии, развития и социальной справедливости. Эти процессы могут задать новое направление дебатам, представив в новом свете причины рассматриваемого конфликта и позволив заинтересованным группам, в прошлом отодвинутым на задний план, артикулировать свою позицию в рамках структурированного процесса. Хотя консультативные процессы подобного рода и не дают юридически обязывающих результатов, они могут способствовать защите прав человека и утверждению норм развития на международной арене с вытекающим из этого воздействием на процессы межправительственного, национального и местного уровней.

Целенаправленное обеспечение добротности процесса – его прозрачности и открытости – играет центральную роль в содействии диалогу с участием многочисленных заинтересованных сторон. Но для того, чтобы адекватно выполнить эту задачу, требуется немало времени и средств. ВКП потребовалось 30 месяцев и бюджет в 10 миллионов долларов, чтобы открыть процесс консультаций, вовлечь в него заинтересованные стороны со всего мира, обработать и обобщить представленную ими информацию в виде одной тщательно синтезированной базы данных, а затем подготовить и распространить итоговый отчет. Как видно из отчета ВКП, подобный процесс, охватывающий все заинтересованные стороны, способен задать качественно новое направление поляризованным дебатам по вопросам развития. Помимо этого, благодаря

добротности, процесс обеспечил для ВКП требуемую репутацию и признание, необходимые для того, чтобы она смогла сказать свое слово в международной сфере развития.

Несмотря на все свои успехи в деле вовлечения заинтересованных сторон для обеспечения их вклада в общую базу данных, ВКП за срок своего существования не удалось сгладить противоречия между группами интересов. Хотя 12 членов Комиссии и достигли консенсуса между собой, что придало существенный вес их итоговому отчету, они не добились того же единодушия между различными заинтересованными сторонами по поводу направления, в котором следует двигаться. Впрочем, было бы нереалистично рассчитывать на то, что глубоко укоренившиеся конфликты между группами интересов, включая конфликты между национальными правительствами и переселенцами, могут быть урегулированы за период нескольких лет. Перспективность таких процессов как ВКП, с вовлечением сторон, заключается скорее в их потенциале в смысле демократизации местном, национальном, а также глобальном уровнях.

Институт мировых ресурсов, «Локаян» и Юридическая группа экологического действия представляют собой научно-исследовательские институты, занимающиеся вопросами экологической устойчивости и социальной справедливости. Мы выражаем нашу признательность представителям Фонда им. Форда в Нью-Йорке и в Дели за основную финансовую поддержку проведенных исследований. Координатором поддержки работ в Южной Азии стало мумбайское отделение организации "Молодежь за совместные и добровольные действия" (YUVA). Институт мировых ресурсов также благодарит Министерство иностранных дел Голландии, Шведское агентство сотрудничества по международному развитию, Агентство США по международному развитию и Фонд им. Маккартура за предоставленные средства, которые были использованы на начальном этапе оценки.

За дополнительной информацией по этой оценке обращайтесь на сайт организации в сети Интернет по адресу: www.wcdassessment.org, или непосредственно к нам по следующим адресам:



WRI
10 G Street, Suite 800
Washington, DC 20002
U.S.A.



LEAT
NE Kings Palace
Sikukuu Street
Kariakoo
Dar Es Salaam
Tanzania

LOKAYAN

Lokayan
Hotel Building 13 Alipur
Road
Exchange Building, Civil
Lines
Area Delhi 110 054
India

Дополнительная информация

Этот синопсис был позаимствован из полной версии отчета авторов Навроза К. Дубаша, Майри Дюпар, Смиту Котари и Тунду Лисси "Поворотный момент в системе глобального управления? Независимая оценка Всемирной комиссии по плотинам" (Navroz K. Dubash, Mairi Dupar, Smitu Kothari and Tundu Lissu, Watershed in Global Governance? An Independent Assessment of the World Commission on Dams (Washington, DC: World Resources Institute, 2001).