

Открытость, Устойчивость и Участие Общественности: Новые Модели Бассейновых Организаций на Трансграничных Реках

Ленард Милич
Роберт Г. Варади

Для экологических организаций, расположенных в трансграничных регионах, типичным является то, что ими руководят сверху, функционируют они за закрытыми дверями, не придают значения устойчивости и полагаются на меры технического порядка и распорядительные механизмы. В данной статье проводятся сравнения таких подходов, что проявляется в работе различных комиссий речных бассейнов, с новой более демократичной моделью, которая проходит испытания в регионе на границе между США и Мексики. Вода является движущей силой, вызывающей возникновение многих экологических проблем. Свыше чем в 300 речных бассейнах водой совместно пользуются две или более стран. Авторы исследуют договорные документы в семи международных бассейнах, дают краткое описание концептуальных принципов и доказывают, что эти модели в большей своей части игнорируют местные потребности и вклад общественности, а иногда оказываются неспособными достигать своих ясно сформулированных целей. Обстановка на границе между Соединенными Штатами и Мексикой предлагает более многообещающую модель. В результате заключения в 1993 году Соглашения о Северо-Американской Свободной Торговле (NAFTA) там появился новый, новаторский по своей сути, полномочный орган - Пограничная Комиссия по Экологическому Сотрудничеству (ПКЭС). Работа этой организации построена таким образом, чтобы защищать местные интересы и подкреплять свою деятельность экологическими и финансовыми мерами. Мы исследуем, насколько хорошо ПКЭС выполняет свое обещание придерживаться принципов открытости, прозрачности и участия граждан двух стран, и делаем вывод, что при должной корректировке корни, составляющие основание модели, - открытость, прозрачность, наращивание потенциала человеческого фактора, проектирование снизу вверх и устойчивость - могут быть перенесены в другие трансграничные районы, и прижиться там.

Начиная с самых ранних письменных исторических свидетельств, регионы, расположенные на периферийных окраинах национальных образований-государств, обладают особой притягательностью и создают специфические проблемы для тех, кто правит в центре. На протяжении всей истории древнего мира в Китае, Индии, Месопотамии, Египте, Персии, Греции и Риме обеспечению безопасности от угрозы извне придавалось первостепенное значение, если стоял вопрос о сохранении власти. Границы этих империй рассматривались как уязвимые пункты вторжения или были регионами, где встречались и смешивались контрастные, и часто агрессивные друг к другу, культуры. Будь то Монгольская степь, горы Гиндукуш, Анатолийское плато или низменности Шотландии - везде приграничные земли рассматривались правящими олигархиями в качестве зон потенциальной враждебности, населенных людьми с более низким уровнем культуры. По этой причине границы нужно было постоянно расширять, или же укреплять (Гиббон, 1820 г.; Хиуен Цзян, 1957 г.; Каутилья, 1956 г.).

Так как считалось, что для социального устройства приграничных районов характерно наличие враждебных и опасных элементов, центральные административные структуры обособляли эти районы. Хотя приграничные регионы нужно было оборонять, умиротворять, эксплуатировать и даже заселять, они редко отождествлялись с самим государством в качестве его неотъемлемой части за исключением случаев, когда сказывалось влияние колониального понятия «граница осваиваемой территории» (например, Запад США или район Амазонки в Бразилии). Это понятие периферийности

продолжает существовать даже притом, что значение отдаленности и расстояния уменьшилось с развитием технологий и ростом трансграничного обмена населением и товарами (Кристоф, 1959). В наши дни важность пограничных зон продолжает сводиться к минимуму даже выбором слов для их обозначения: граница, периферия, край, предел, периметр. Центры, с другой стороны, рассматриваются как ось, сердцевина, ядро или стержень государства.

В рамках такой ситуации – когда на пограничные регионы смотрят как на окраину – не удивительно, что управление, как природными ресурсами, так и окружающей средой, является проблематичным. Если на протяжении веков государствам редко удавалось установить дружеские отношения со своими соседями, то какова вероятность эффективного совместного использования ресурсов и среды обитания? Каковы перспективы того, что получение выгод в долгосрочном плане станет предпочтительнее, чем краткосрочное приобретение? С ростом населения и расширением владычества человеческого фактора над природой, наверняка следует ожидать пагубных изменений в окружающей среде.

Почему следует уделять особое внимание управлению природными ресурсами и окружающей средой на пограничных территориях? Границы, часто являясь потенциальными очагами напряженности, представляют собой места, где бурлят страсти из-за несправедливости, зреют конфликты, извергаются враждебные проявления. История последних 200 лет, и особенно последних десятилетий, засвидетельствовала сотни войн и пограничных конфликтов, движущими силами которых были этнический антагонизм, рост населения, жажда обладания ресурсами.¹ В течение только 90-х годов с распадом Советского Союза и его сателлитов произошла перекройка политической карты мира, сопровождавшаяся появлением 49 новых международных границ и изменившейся мозаикой пограничных регионов. Многие из новых политических границ делят природные системы между двумя и более государствами, которые вводят различные и иногда противоречивые режимы управления на целостной природной системе. В то же время этой природной системе могли бы принести пользу согласованное регулирование и управление, основанное на эко-системном принципе. Границы не только разбивают управление на отдельные фрагменты, они также создают стимулы к оппортунистической эксплуатации ресурсов. В результате многие экологические проблемы стали еще более серьезными в силу их интернационализации.

Вода является фактором, присутствующим во многих особенно острых трансграничных экологических проблемах. Свыше 300 речных бассейнов, занимающих около 50% земной поверхности, используются совместно двумя и более странами (Даудесвелл, 1998 г.). Начиная с 1814 года, государства провели переговоры относительно почти 300 договоров по несудоходным аспектам управления водными ресурсами, вопросам борьбы с наводнениями, гидроэнергетики или водораспределения для безвозвратного потребления или потребительского пользования в международных бассейнах (Хамнер и Вольф, 1998 г.).² Даже простое перечисление договоров уже подчеркивает ту напряженность, которая может угрожать разделяемым бассейнам; часто толчком к межгосударственной договоренности служило желание избежать открытого конфликта.³ Само существование такого большого количества договорных документов

¹ Только в 1994 г., например, в мире произошло 31 значительных военных конфликтов, все внутреннего происхождения (хотя некоторые из них такие, как в Нагорном Карабахе и Боснии-Герцеговине, имели межгосударственный подтекст). (Стокгольмский Международный Исследовательский Институт Мира, 1995 г.)

² Компилированные сведения из базы данных, содержащие 145 международных договоров о воде, находятся в работе Вольфа и Хамнера (1998 г.)

³ В то время как две третьих из этих договоров заключены в Европе или Северной Америке, все страны Африки, расположенные южнее Сахары, совместно пользуются одним или более речным бассейном – в этом регионе 54 реки или водных объектов, которые носят пограничный или трансграничный характер (Роджерс, 1992 г., Шарма и др., 1989 г.).

говорит в поддержку точки зрения, что страны рассматривают воду в качестве собственности и выдвигает на первый план тот факт, что страны рассчитывают на непрерываемую, сравнительно чистую по качеству водообеспеченность.⁴

В имеющихся анализах договорных документов по воде присутствует недостаток, который заключается в том, что в них игнорируется *месторасположение*, важный компонент при рассмотрении жизнеспособности договоров. Академический, правовой подход, используемый в этих исследованиях, имеет тенденцию к игнорированию реальной напряженности между сторонами соглашений, и таким образом их выводы редко подтверждаются результатами наблюдений (Маккаффри, 1993 г.). Заметно отсутствие всесторонних исследований вопроса о том, *как* осуществляется управление международных речных бассейнов. В данной статье мы в общих чертах описываем четыре «образца» (или концептуальные модели; то есть, то, что мы считаем главной темой в каждой рассматриваемой схеме), относящихся к управлению международными речными бассейнами. При рассмотрении проблем как региональных, так и трансграничных ресурсов в эти «образцы» не включается местные потребности; в некоторых случаях в них не удается также отразить достижение своих ясно сформулированных целей. Примеры, выбранные для нашего анализа в рамках этих «образцов», составляют договорные документы в семи международных речных бассейнах на четырех континентах. В силу разных причин, объясняемых географическими особенностями и исторической средой, а также системой ценностей и обычаев, которыми руководствуется каждая из подписавшихся сторон, несколько соглашений из их числа выделились из общего ряда, по мере того как мы продолжали наше обсуждение.

Наконец в поисках более многообещающей модели, такой, которая бы способствовала устойчивому развитию, мы обратились к ситуации на границе между США и Мексикой, где в результате заключения Соглашения о Северо-Американской Свободной Торговле (NAFTA) там появился новый полномочный орган - Пограничная Комиссия по Экологическому Сотрудничеству (ПКЭС). ПКЭС отличается от соглашений, существующих в настоящее время в речных бассейнах, тем, что работа этой комиссии касается, прежде всего, вопросов, которые беспокоят жителей приграничного региона. В сущности, этот приграничный регион теперь сам выступает с инициативами по выработке курса действий вместо того, чтобы просто получать из центра принятые там политические решения. Новаторские «образцы», которые дает ПКЭС, является ступенью на пути эволюционного развития, если говорить о проблемах устойчивости, возможно, помогут оживить другие трансграничные договоры и вселить в них новую энергию.

Почему концентрировать внимание на соглашениях по речному бассейну?

Хотя соглашения по речному бассейну есть ничто иное, как подкласс экологических организационно-правовых установлений вообще, они являются наиболее типичными организационно-правовыми установлениями для управления трансграничным ресурсом. Как таковые, соглашения по речному бассейну служат иллюстрацией ситуационного реагирования, при котором центральные интересы каждого государства занимают центральное место; в результате, интересы, потребности и устремления людей в периферийных приграничных регионах, где расположены эти реки, в значительной степени игнорируются.

Более того, при своем анализе мы концентрируем внимание на этих соглашениях, потому что они наилучшим образом иллюстрируют те противостоящие друг другу ценности, которые заложены в характер управления природным ресурсом. Противостояние проявляется в том, что – конфликт выступает против сотрудничества,

⁴ При рассмотрении своих базовых потребностей на душу населения многие страны уже испытывают нехватку воды, и ситуация с ростом населения будет только ухудшаться (Баттс, 1997 г.; Фалькенмарк, 1986, 1989 г.г.).

открытость против секретности, организованные закрытые группы против общественных ценностей, пользование против охраны окружающей среды, чрезмерный объем водораспределения против охраны водных ресурсов, устойчивость против желания получить немедленную экономическую отдачу.

Соглашения по речному бассейну носят иллюстративный характер еще и потому, что вода обычно является самым критическим и оспариваемым ресурсом или экологическим условием. Традиционно, вопросы, являющиеся предметом спора, сосредоточиваются вокруг количественных значений вододеления и судоходных прав – оба этих момента составляют важные условия экономического развития. Исторически, поэтому, соглашения и организации, следящие за их исполнением, были первыми организационно-правовыми установлениями, которые занялись вопросами трансграничных природных ресурсов. Другие экологические проблемные вопросы появились совсем недавно, даже в развитых странах, а организационно-правовые структуры, призванные заниматься ими, только недавно созданы и еще недостаточно окрепли. В силу этих причин, соглашения по речному бассейну представляют собой самые давние, наиболее тщательно разработанные и самые распространенные примеры для изучения. И, наконец, другие транснациональные экологические комиссии, там, где они имеются, во многом создавались по образцу и подобию комиссий речных бассейнов.

В порядке уточнения терминологии, используемой в наших примерах речных бассейнов, мы проводим различие между *пограничными* и *трансграничными* речными системами. Пограничные реки образуют границу между двумя или более государствами. Трансграничные реки протекают через международные границы и образуют прибрежные страны верхнего и нижнего течения.

Четыре «образца», часто встречающихся в соглашениях по речному бассейну

Четыре концептуальных «образца» исторически заняли доминирующее место в международных экологических соглашениях: (а) технический / научный, (б) управляемый распорядительными актами/нормативами, (в) закрытый, (г) по нисходящей схеме. Заметно различающиеся по своей теоретической форме, эти «образцы» на практике взаимосвязаны, и в реальном мире их составные элементы часто объединяются.⁵ Мы сформировали пакеты компонентов для каждого «образца», объединив их в блок-схемы, (Рис. 1-4). Читателям следует отдавать себе отчет в том, что схемы на этих рисунках являются обобщением нашего видения того, как параметры каждого из «образцов», образуя единое целое, превращаются в курс действий, готовый к реализации; они не предназначены для осуществления процедур или выполнения положений, предусмотренных каким-либо конкретным соглашением. Вместо этого, схемы на рисунках предназначены для создания наглядного представления о тех комплексных этапах, которые входят в состав четырех различных «образцов» управления речным бассейном, и мы считаем, что их следует использовать в качестве автономных концептуальных моделей.

ТЕХНИЧЕСКИЙ / НАУЧНЫЙ «ОБРАЗЕЦ»

В техническом / научном «образце» международными соглашениями ставятся конкретные цели, но управление главным образом делегируется организациям, в которых преобладают ученые и инженеры. Этим экспертам даются широкие полномочия определять приоритетные проблемы, которые предстоит решать, выбирать инструменты, цели и определять степень вовлечения общественности.

⁵ Соблюдение международных соглашений представляет собой в значительной степени отдельный проблемный вопрос, который не рассматривается в данной статье. Смотрите, например, в работе Якобсона и Вейсса (1995).

Этот «образец» (Рис. 1, стр. 37) пользуется особой привлекательностью среди участников переговоров по международным соглашениям. Правительства неохотно идут на ослабление контроля или суверенитета в вопросах государственной границы, особенно в отношении природных ресурсов, которые часто рассматриваются как национальное наследие. Как следствие, широко распространена практика учреждения международными соглашениями специальных полномочных структур управления речными бассейнами, обычно под руководством организаций, в которых преобладают гидрологи и инженеры. Явного конфликта можно избежать или оттягивать его, если эксперты – независимо от гражданской принадлежности – заключают соглашения, основанные на их «научных суждениях». Слабость данного «образца», в таком случае, заключается в следующем: - «Инженерам, которые плохо подготовлены к производству оценок вредных потенциальных последствий, вызываемых строительством их сооружений, дается слишком большая свобода действий в такой важной сфере, как социальная и экологическая политика». Мы иллюстрируем эту тенденцию кратким описанием социальных и экологических последствий, вызванных Асуанской плотинной.

Пример: Комиссии реки Рейн

Шесть стран совместно пользуются самой протяженной рекой в Западной Европе, Рейном длиной в 1.230 км (770 миль) с притоками, проходящими через территории еще двух стран.⁶ Учитывая, что она является источником питьевой воды для многих прибрежных государств, происшествия с загрязнением могут сделать воду опасной для потребления человеком.⁷ Согласно оценкам, река несет в себе порядка где-то 100.000 различных посторонних веществ, и лишь некоторые из них регулярно подвергаются мониторингу. Ущерб, наносимый экологии реки и залива Ваддензее в который выходит дельта, возрос, в связи с чем некоторые виды фауны, ранее обитавшие здесь, исчезли, а некоторые находятся на грани исчезновения. Хотя качество воды в Рейне, начиная с 70-х годов, в целом улучшилось в 10 раз, это пока еще не отразилось на многих биологических организмах из-за процессов биоаккумуляции и накопления загрязняющих веществ в жировой ткани (Ван Аст, 1991 г.). Однако возвращение в реку атлантического лосося в 1999 г. возвещает о наступлении новой эры более чистого, более здорового водотока (Чичестер, 1997 г.).

Рейн дошел до очень загрязненного состояния, несмотря на то, что его сток регулируется двумя комиссиями. Первая из них – Центральная комиссия по судоходству на Рейне была создана на Венском конгрессе в 1815 году. Нынешний статус центральной комиссии ведет свое начало с Мангеймской конвенции 1868 г. Ее членами являются Бельгия, Франция, Германия, Нидерланды, Швейцария и Соединенное Королевство; каждая страна имеет в комиссии одного представителя, который принимает участие в голосовании, основанном на относительном большинстве голосов. Полномочия центральной комиссии относительно экологических проблем в Рейне ограничиваются сферой судоходства: Комиссии лишь тогда вовлекается в рассмотрение этих вопросов, когда загрязнение причиняется судоходством.

Из-за такого ограничения и по настоянию Нидерландов, дальше всех расположенных вниз по течению, в 1963 году была создана Международная Комиссия Охраны Рейна от Загрязнения. Ее членами являются Нидерланды, Германия, Франция,

⁶ Рейн является границей между Швейцарией и Лихтенштейном, Швейцарией и Австрией, Швейцарией и Германией, Германией и Францией; Она является трансграничной для Германии и Нидерландов. Ее истоки в швейцарских Альпах. Два основных притока – Маас и Мозель добавляют Бельгию и Люксембург в бассейн Рейна.

⁷ В 1986 г., например, компания «Сандоз» случайно произвела сброс больших количества дисульфотона (инсектицид на основе нервно-паралитического газа), тиометона (другой инсектицид) и гидрата окиси этилртути (также инсектицид, который токсичен для печени млекопитающих и может быть мощным нейротоксином). В том же году компания Сибя-Гейги сбросила атразин (гербицид).

Люксембург и Швейцария. Последующий за этим в 1976 г. Рейнский Договор о Химии (Боннская Конвенция) предписывает этим странам составлять отчет о ходе работ. В 1988 году, пытаясь ускорить реализацию экологической политики, Рейнские государства приняли Рейнский План Действий, предусматривающий достижение следующих четырех целей: создать условия для возвращения крупных позвоночных, защищать питьевое водоснабжение, устранить осадочное загрязнение опасными смесями и обеспечить охрану экологии Северного моря (Штейн, 1972 г.; Ван Аст, 1991 г.).

Однако первичный надзор за загрязнением воды осуществляется скорее национальными полномочными органами, а не международной комиссией, в соответствии со своим собственным законодательством и только на своих собственных территориях. Выполняя обязательства, наложенные Европейским Союзом (ЕС), который принял директивы, касающиеся загрязнения водной окружающей среды, государства приняли много законов и планов по устранению загрязнения. Претворению в жизнь этих постановлений часто мешал недостаток координации между ответственными полномочными структурами. В Нидерландах, например, четыре министерства, два национальных ведомства, один национальный институт, два национальных инспекторских учреждения, региональные и провинциальные водные организации, бюро воды и окружающей среды, технические службы по окружающей среде – все непосредственно вовлечены в разработку и претворение в жизнь водной политики (Ван Аст, 1991).

Полномочия международной комиссии заключаются в подготовке и проведении исследований по определению природы, количества и происхождения загрязнения Рейна и анализа последующих результатов. Она может давать консультации по вопросам предотвращения загрязнения, как ЕС, так и национальным правительствам. Ей поручено координировать будущие мероприятия, проводимые сторонами, подписавшими договорные документы по вопросам охраны Рейна. Но при отсутствии разрешения со стороны подписавшихся правительств она не может даже поставить вопрос на рассмотрение. Поэтому ее независимые полномочия уже на старте сталкиваются с преградой.

Более того, хотя международная комиссия создавалась в качестве органа, где концентрируются проблемы загрязнения, реализации ее полномочий мешает центральная комиссия, которая распространяет свою юрисдикцию на вопросы загрязнения, связанного с судоходством (Штейн, 1972). Может быть, главная слабость Рейнского Плана Действий и его исполнительного органа - международной комиссии - заключается в том, что ее деятельность перекрывается функциями более старой центральной комиссией, которая занимается судоходством. Такие полностью отличающиеся друг от друга полномочия этих двух комиссий могут вызвать эффект противодействия. Например, центральная комиссия может потребовать проведения дноуглубительных работ в интересах судоходства; общеизвестно, что использование землечерпалки взбалтывает ил, в котором много таких загрязняющих веществ, как пестициды и тяжелые металлы, перемешивая их с толщей воды.

Пример: Израильско-Иорданский Совместный Водный Комитет

В регионе бассейна реки Иордан, при нынешних темпах роста населения вся имеющаяся к использованию вода должна будет идти на коммунально-бытовое потребление. И, по мнению Ближневосточной Водной Комиссии, если не будет достигнуто нулевого роста населения, в конечном итоге никого количества сбереженной, обнаруженной, деминерализованной или импортированной воды не будет хватать (Ближневосточная Водная Комиссия, 1997 г.).⁸ Продолжающаяся конкуренция из-за воды

⁸ В 1993 г. Комитет по Международным Водам Международной Ассоциации Водных Ресурсов провел в Каире Ближневосточный Водный Форум. Итогом работы форума явилось создание Ближневосточной

реки Иордан носит сложный характер. Сток реки Иордан составляет менее 2% стока Нила, но он имеет исключительно большое значение для заинтересованных стран: Израиля, Иордании, Сирии, Ливана и новой Палестинской административной единицы. Река Иордан питает четыре стока в верхнем течении: - реки Дан, Хасбани, Баниас, Ярмук.

Система реки Иордан становилась ареной международных конфликтов из-за воды больше чем какой-либо другой речной бассейн на Ближнем Востоке (Нафф и Матсон, 1984 г.). В 1965 году началось осуществление Арабского Проекта Головного Водозабора, по которому планировалось отведение воды из рек Хасбани и Баниас через Сирию в Ярмук. Израиль отреагировал серией воздушных налетов и артиллерийских атак на строительные объекты, кульминацией которых стали вооруженные рейды на территорию Сирии в 1967 году, что явилось предзнаменованием последующей позже «Шестидневной Войны» (Моррис, 1997 г.). Некоторые ученые считают, что решение Израиля оккупировать Западный Берег во время «Шестидневной Войны» 1967 года было, по крайней мере, отчасти, вызвано желанием обеспечить себя водой из Иордана и подземных источников. (Амери, 1997 г.; Шапланд, 1997 г.). Осаждаемый вооруженными атаками палестинцев на этих оккупированных территориях, Израиль в 1970 г. подверг бомбардировке канал Восточный Гхор, по которому перебрасывается вода из Ярмука на юг в долину Иордана, в качестве средства давления на Иорданию с тем, чтобы эта страна выступила против палестинцев (Начмани, 1997 г.). И все же, Израиль и Иордания тихо и молча пошли на большие уступки в соблюдении условий пропорционального распределения и невмешательства, которые содержались в не ратифицированном Пересмотренном Объединенном Планах от 1955 г., предложенном Эриком Джонстоном, дипломатическим представителем США по вопросу совместного использования водных ресурсов бассейна реки Иордан (Шапланд, 1997 г.).

В результате захвата территории в ходе «Шестидневной Войны» 1967 года и создания зоны безопасности в южном Ливане Израиль теперь де-факто стал государством верхнего течения для большей части бассейна реки Иордан. Это дает Израилю ощутимые возможности контроля над основной долей воды реки Иордан (Баттс, 1997 г.). Иордания считает себя чрезвычайно уязвимой, поскольку большую часть воды она получает из реки Иордан. Признавая центральное значение вопроса водной справедливости, Израиль и Иордания включили положения о воде в переговоры, которые привели к заключению двустороннего мирного договора. Водный спор между двумя государствами был разрешен на основе взаимного признания «справедливого деления».

25 июля 1994 г. Премьер министр Израиля Ицхак Рабин и Иорданский король Хусейн подписали Вашингтонскую Декларацию, которая положила конец состоянию войны между двумя государствами. Двусторонние делегации Израиля и Иордании провели переговоры о последующем заключении Договора о Мире, который был подписан 26 октября 1994 г. (Министерство Иностранных дел Израиля, 1999 «а»). Примечательно, что в повестке дня переговоров, завершившихся заключением договора, пункты, связанные с водой, предшествовали вопросам безопасности, границ и территориальных аспектов. (Клиот, 1995 г.; Вольф, 1996 г.). Признавая, что «вопросы, связанные с водами, на всем протяжении их границ должны рассматриваться в их полной совокупности», договор разъясняет вододеление на реках как Ярмук, так и Иордан, а также из горизонта подземных вод в Арава и призывает к совместным усилиям, направленным на предотвращение загрязнения воды. В соответствии со Статьей VII Приложения II к мирному договору был создан Совместный Водный Комитет (ИИСВК), в состав которого входят по три члена от каждой страны.⁹ Комитет, носивший

Водной Комиссии, чьи полномочия заключаются в анализе будущего состояния обеспеченности водой населения, которое будет проживать в бассейне реки Иордан и на прилегающей территории.

⁹ Члены ИИСВК представляют различные сферы деятельности. Израиль представлен бывшим генеральным директором Министерства сельского хозяйства (который однажды возглавлял в этом министерстве отдел сельскохозяйственных исследований), бывшим бригадным генералом Вооруженных Сил Израиля и

расплывчатый характер в самом начале своего создания, должен был конкретизировать, с одобрения соответствующих правительств, процедуру своей работы, частоту встреч, детали сферы проводимой работы. Перед Комитетом были поставлены задачи (а) подбирать по мере необходимости экспертов и советников и (б) формировать, когда нужно, ряд специализированных подкомитетов и ставить перед ними технические задачи. В частности, стороны согласились создать северный подкомитет (ответственный за транснациональный и международный 360-ти км участок реки Иордан и ее основной приток Ярмук до пункта, расположенного в нескольких км к югу от слияния рек.) и южный подкомитет (ответственный за аридный регион Арава к югу от Мертвого моря). На обе эти структуры возложили фактическое управление совместными водными ресурсами на указанных географических территориях (Министерство иностранных дел Израиля, 1999 «б», 1999 «в»). Обе страны взяли на себя обязанность обмениваться соответствующими данными по водным ресурсам через ИИСВК и согласились сотрудничать в разработке планов с целью увеличения объемов водоснабжения и повышения эффективности водопользования.

В Приложении II к мирному договору разъясняются детали условий согласия, достигнутого между обеими странами, относительно водных ресурсов. Каждая страна должна использовать, накапливать и перемещать конкретно определенные объемы воды во время «летнего» сезона и «зимнего» сезона. Из-за того, что Израиль обязан давать Иордании лишь 50 миллионов кубических метров дополнительной воды в год, а это не покрывает в достаточной степени дефицит воды, который испытывают иорданцы (Фаринелли, 1997 г.), обе страны договорились сотрудничать в поиске источников, позволяющих поставлять в Иорданию ежегодно еще 50 миллионов кубических метров воды, пригодной для питья. С этой целью ИИСВК был обязан разработать в течение года после вступления договора в силу план поставки дополнительной воды в Иордан.

Качество воды также нашло отражение в соглашении. Обе страны обязались охранять в рамках своих юрисдикций от любого загрязнения, отравления или ущерба совместно используемые воды рек Иордан и Ярмук, а также из горизонта подземных вод в Арава. С этой целью каждая страна обязана осуществлять совместный мониторинг качества воды вдоль своей границы, построив станции мониторинга, предназначенные для эксплуатации под руководством ИИСВК.¹⁰ Израиль и Иордания обязаны запретить у себя сброс коммунальных и промышленных сточных вод в реки Ярмук и Иордан, прежде чем они пройдут очистку в соответствии с нормативами, позволяющими их неограниченное использование в сельскохозяйственных целях. Наконец, качество воды, поставляемой из одной страны в другую в любом данном месте, должна быть равной по качеству относительно той воды, которая используется поставляющей страной. Обе страны обязаны охранять от загрязнения, отравления или ущерба водные системы, используемые в ходе этих перемещений воды.

Процесс интерпретации нескольких терминов в Приложении II приобретает иногда шероховатый характер. К позитивным моментам относится то, что в июне 1995 г. завершилось строительство трубопровода, соединяющего реку Иордан сразу в том месте, откуда она вытекает из Озера Кинерет (водохранилище для накопления тех 20 миллионов кубических метров воды, которые Израиль забирает из Ярмука каждую зиму, и которая предназначена для Иордании в летний период) с каналом «Король Абдулла» («Израиль Начинает Выкачивать», 1995 г.). Положительным является также и то, что с опережением графика была осуществлена поставка дополнительных 50 миллионов кубических метров

юристом. Иордания представлена бывшим генеральным секретарем Органов Власти Долины реки Иордан, главным инженером плотин и ирригации Министерства Воды и Ирригации и гидрологом (М. Бен-Меир и Д. Махаснех, со-председатели ИИСВК, личная переписка, 27 августа 1998 г.).

¹⁰ По состоянию на август 1998 года эти станции мониторинга качества воды не были построены. Согласно Бен-Меиру, (личная переписка, август 27, 1998), это является вопросом приоритетов, и самым приоритетным явилось увеличение иорданского водообеспечения.

воды в год. Однако статья I, пункт третий, которая призывает к такому сотрудничеству, которое позволяет Иордании получать ежегодно еще 50 миллионов кубических метров, привели к тому, что в мае 1997 г. в отношениях между двумя странами возник «мини кризис» (Юделман и О'Салливан, 1997 г.). Сердцевиной спора стало требование Иордании немедленно переправить ей 50 миллионов кубических метров, которые она должна была получить после строительства в Иордании при международном финансировании двух плотин. Однако ни Иордании, ни Израилю не удалось организовать получение необходимого финансирования, что побудило Иорданию заявить, что в мирном договоре отсутствует увязка международного финансирования с обязательством Израиля давать воду (Родан, 1997 г.). Мини кризис, окрещенный так израильским премьер министром Натаньяху, к концу мая был разрешен, но не без жертв в рядах дипломатического корпуса Израиля. Израильский посол в Иордании вышел в отставку, потому что он, (а значит и МИД) не были проинформированы аппаратом премьер министра о «секретной» встрече, которую провел Натаньяху с иорданским королем Хусейном и кронпринцем Хасаном в Акабе, чтобы попытаться разрешить нерешенные водные проблемы (Радж, 1997 г.). В конце концов, Израиль согласился подавать в Иорданию 25 миллионов кубических метров воды в течение 3 лет в качестве временного решения (Харрис, 1997), а затем должны будут найдены какие-нибудь другие источники водоснабжения.

Выделенное количество в 50 миллионов кубических метров воды, скорее всего, будет, в конце концов, подаваться за счет опресненной воды из израильских рыбоводческих хозяйств в долине Бет Шин. Израиль предложил оплатить половину сметной стоимости опреснительного предприятия, составляющей 100 миллионов долларов США. Японская коммерческая фирма выразила желание инвестировать другую половину затрат на строительство этого завода и предложила подавать воду в Иорданию в течение 10 лет бесплатно, добавляя к сумме первоначальных инвестиций оплату ежегодных затрат на техническое обслуживание и эксплуатацию. Несмотря на тот факт, что стоимость опресненной солоноватой воды составляет около одной трети стоимости опресненной морской воды, Иордания утверждала, что не может себе платить такие цены, и бывший министр Воды и Ирригации Хададим отверг этот план. Однако проект опреснения еще далек от того, чтобы считать его похороненным. Израильский уполномоченный по воде (и сопредседатель ИИСВК) возродил почти идентичное решение, связанное с инфраструктурой, в рамках которого рыбоводческие хозяйства в долине Бет Шин сократят объем своего спроса на воду на 90%, что вместе со сточными водами их городов Тибериас и Бет Шин, очищенными до уровня сельскохозяйственных стандартов, составит объемы достаточные для поставки требуемого количества воды. Сопутствующим эффектом будет то, что использование этих вод улучшит качество воды в реке Иордан, поскольку одним из основных источников загрязнения являются сбросы из рыбоводческих прудов; кроме того, очистка городских сточных вод устранил загрязняющее просачивание в бассейн реки Иордан. Согласно информации израильского сопредседателя ИИСВК, члены кибуцев и иорданцы, занимающиеся рыбоводством, одобрили технический подход к такому предлагаемому решению, и сейчас изыскиваются источники инвестирования для строительства двух демонстрационных опреснительных предприятий (М. Бен-Меир, личная переписка, 27 августа, 1998 г.). Согласно информации иорданского сопредседателя (Д. Масхаснех, личная переписка, 27 августа, 1998 г.), не только отсутствует соглашение о точном решении, но более того, Иордания предпочитает получать воду непосредственно из Озера Киннерет (Галилейское море).

Среди других решений, выдвинутых для удовлетворения потребностей Иордании в воде, имеется одно, которое требует от Иордании отказа от планов совместного с Сирией строительства плотины на реке Ямрук на отметке 121, обеспечить финансирование которой маловероятно. Вместо этого, Иордания могла бы построить на отметке 121 перемычку для улучшения водозабора в канал Короля Абдуллы. Израиль и Иордания

согласились в принципе, что эта предлагаемая перемычка отведет 40 миллионов кубических метров ежегодно на временное хранение в Озере Киннерет.

Согласно информации израильского сопредседателя (М. Бен-Меир, личная переписка, 27 августа, 1998 г.), обе стороны делают все для того, чтобы свести к минимуму угрозу нового политического кризиса из-за воды, вероятность которого всегда существует, т.к. по Приложению II «каждый кубический метр продавался, по крайней мере, дважды». Сопредседатели ИИСВК общаются по телефону, по крайней мере, раз в неделю, и оба признают, что отношения между ними исключительно сердечные. Официально ИИСВК заседает один или два раза в месяц, скорее занимаясь обсуждением на основе сотрудничества путей решения проблем, чем ведением переговоров (Д. Масхаснех, личная переписка, 27 августа, 1998 г.). Часто встречаются технические эксперты обеих сторон. Хотя официальный вклад общественности в работу комитета отсутствует, обе стороны пользуются неофициальным участием общественности через свои соответствующие офисы, которые открыты для контактов с делегациями в случае, если признается необходимость или целесообразность этого.

Резюме

Рейнский План Действий не способствует сотрудничеству на международной арене и не вступает в схватку с многочисленными конкурирующими между собой внутригосударственными ведомствами, активно занимающимися водными проблемами, что видно на примере Нидерландов. Результатом является какофония голосов и слабая система, которая не способна упорядочивать и вводить в действие нормативы качества воды. Рейнский План Действий должен бы стать органом, который координирует конкурирующие интересы, но в этом документе загрязнение рассматривается как чисто техническая проблема, которая решается с помощью научных исследований и технических решений. Не предлагает жизнеспособной альтернативы Рейнскому Плану Действий и Экологическая политика общая для стран Европейского Союза. Хотя Европейский Союз определил приоритеты в перечне 129 опасных веществ, могущих попасть в воду, существующее в ЕС законодательство охватывает лишь 17 из них (Европейское Экологическое Агентство, 1999 г.). Тот факт, что река Рейн стала чище за последние два десятилетия, является больше следствием непрерывных усилий и высокого уровня обмена информацией между межправительственными, транснациональными и общеевропейскими структурами, ведущими борьбу с загрязнением, чем результатом действий Международной Комиссии защиты Рейна от загрязнения (Бернауэр и Мозер, 1996 г.).

ИИСВК успешно сняла напряженность в отношениях между Израилем и Иорданией до уровня, на котором, по словам израильского сопредседателя, «уровень взаимного доверия настолько высок, что мы не прибегаем ни к каким уловкам» (Д. Масхаснех, личная переписка, 27 августа, 1998 г.). Как долго продержится это доверие после того, как в феврале 1999 г. умер король Хусейн, покажет время. Пострадав в начале 1999 г. от самой жестокой засухи, случившейся в этом регионе, Израиль объявил о своих планах сократить на 40% количество поставляемых объемов Иордании воды, предусмотренных мирным договором, основываясь на том, что не смог в течение зимы 1998-1999 гг. накопить 20 миллионов кубических метров воды из реки Ярмук. Иордания решительно отвергла это предложение и настояла на получении принадлежащей ей по праву доли воды, как предусмотрено в приложении к мирному договору (Хатиб, 1999 г.).

Вопреки своей успешной деятельности в прошлом, и возможно из-за крайней необходимости обеспечения водной безопасности Иордании, ИИСВК в своем подходе к ситуации основное внимание сосредоточило на технических и инженерных решениях. И лишь изредка делаются попытки заняться водосбережением, для чего требуется сотрудничество на уровне ниже национального. Пример с рыбоводческими хозяйствами в

долине Бет Шин один из таких фактов, но даже и здесь водный уполномоченный Израиля оговорил, что эра дешевой воды подходит к концу и что перемены в менталитете относительно водопользования не только оправданы, но и необходимы (М. Бен-Меир, личная переписка, 27 августа, 1998 г.).

«ОБРАЗЕЦ», УПРАВЛЯЕМЫЙ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫМИ АКТАМИ / НОРМАТИВАМИ

В международных соглашениях по вопросам качества в сфере окружающей среды наметилась тенденция к использованию нормативов, выраженных в цифровой форме, и строгому применению распорядительных актов по вопросам загрязнения. Экологические неправительственные организации (НПО), убежденные в уместности распорядительного подхода к загрязнению, который принят в США с начала 1970-х годов, подчеркивают важность международной координации и ужесточения экологических нормативов. Сторонники внедрения распорядительного подхода на международной арене похоже не извлекли уроков из применения в США единых национальных нормативов, которые плохо учитывают местные условия. Нежелательно, например, допускать, чтобы состояние воздуха в национальных парках ухудшалось до уровня национальных нормативов, приемлемых для городских территорий; не следует требовать от водопроводных компаний осуществления проверки на наличие появляющихся естественным образом опасных химических веществ, отсутствие которых на протяжении сотен километров от источника водоснабжения доказано.¹¹ Подобно техническим подходам, распорядительные подходы (см. **Рис. 2**, стр. 38) также подвержены ошибкам в определении проблем, требующих решения. На этот счет, вероятно, нет лучшего примера, чем соглашение по реке Колорадо между семью штатами США и Мексикой (Фрадкин, 1996 г.). Мексика, озабоченная тем, что США вычерпывают воду из реки Колорадо до дна, обрабатывали законодателей в пользу выделения постоянной доли воды из реки. Принятый затем Договор от 1994 г. требует от Соединенных Штатов ежегодно обеспечивать получение Мексикой воды из Колорадо в объеме 1,853 км³, малой части того, что ранее текло на юг (Юттон, 1991 г.). В Договоре, однако, не упоминается качество воды, и после-ирригационный возвратный сток в реку несет в себе большое количество растворенных солей. Результирующее воздействие этого означает для Мексики опустошение ветландов в дельте реки, осязаемое ухудшение экологии в верхней части залива Калифорния, падение урожайности сельскохозяйственных культур, засоление орошаемых земель в долине Мексикали.

¹¹ Довод против единого уровня для норматива качества воздуха, установленного центрами контроля над загрязнением воздуха для городских территорий, сводится к тому, что это может привести к сильному ухудшению видимости в отдаленных национальных парках с нетронутой первозданной окружающей средой. Смотрите, например, информацию в материалах Дэвис и Гей (1993 г.), а также Уайт и др. (1994 г.). Относительно воды смотрите материалы Спраус, Кори и Варади (1996). Объяснения того, как НПО заполняют имеющуюся нишу в международном праве и становятся, таким образом, постоянным участником распорядительного процесса способным оказывать влияние на все его стадии, смотрите в материалах Тарлок (1992). Вероятно, внутри ЕС можно найти самый лучший пример, показывающий, какое повышенное внимание уделяется вопросам координации распорядительных актов, объединяющих учреждения, где принимаются централизованные решения (см. Аббот, 1992 г.). В работе Стевенса (1994 г.) приводится превосходная дискуссия на тему координации экологических нормативов в международной торговле, а также дается простое объяснение выгод, которые несет международная координация при решении экологических проблем глобального масштаба. Однако важно отметить, что мы не пропагандируем применение не унифицированных нормативов во всех случаях. Существуют такие обстоятельства, когда различия в нормативах приводит к экологическому ущербу: Законы, касающиеся хлорофлуорокарбонных выбросов, морских млекопитающих и охраны черепах, а также опасных сточных вод, могут заметно отличаться по линии раздела между Севером и Югом. Более того, полемика между государствами относительно несопоставимых экологических нормативов может распространиться на (или спровоцировать) другие более масштабные разногласия, затрагивающие иные двусторонние или многосторонние проблемы.

Пример: Финско-Шведская Комиссия Пограничных Рек

Созданная согласно Соглашению по Пограничным Водам, Финско-Шведская Комиссия Пограничных Рек (ФШКПР) является совместной структурой, которая занимает место национальных юридических и распорядительных органов. Она распространяет свою юрисдикцию на территорию площадью 75 000 км² вдоль обозначенной рекой границы между Финляндии и Швеции протяженностью 546 км. Границу составляют река Торнеальвен и ее притоки, озера в пограничной полосе и часть Ботнического залива (Фицморис, 1992 г.). Хотя мы используем пример с ФШКПР для иллюстрации модели, управляемой распорядительными актами и нормативами, эта Комиссия вобрала в себя также особенности, характерные для других моделей: она благоприятствует научно-техническому подходу, работает, в основном, по нисходящей схеме и в закрытом режиме.

ФШКПР состоит из шести членов по три человека от страны, назначаемых своими правительствами. Из трех членов от каждого государства один должен хорошо разбираться в правовых вопросах и обладать опытом в области юриспруденции; один должен быть техническим специалистом и третий, назначаемый по рекомендации двух самых северных территорий в каждой стране (где проживают много этнических саами), должен хорошо знать обстановку в пограничной полосе. Комиссия может также нанимать экспертов для проведения специальных исследований.

ФШКПР должна управлять водными ресурсами, предусмотренными положениями договора, таким образом, чтобы обе страны имели выгоды от использования пограничных водотоков, но при этом Комиссия должна придавать особое значение интересам приграничных территорий. В целом ФШКПР обладает полномочиями как юридического, так и административного контроля над всеми видами использования или развития этих водных ресурсов, включая вопросы, связанные со строительством, регулированием водного стока, рыболовством и предотвращением загрязнения. В соглашении 1971 года указывается, что охрана природы имеет особое значение, и самое большое внимание должно уделяться сохранению запасов рыбы и предотвращению загрязнения воды. Мероприятия по предотвращению загрязнения определяются национальным законодательством в сфере здравоохранения, охраны природы и качества воды, а также внутригосударственным правом обеих стран. Поэтому контроль, осуществляемый ФШКПР, очень жесткий. Например, нельзя осуществлять сброс ни твердых, ни жидких отходов, если они вызывают пагубное заиление или ухудшение качества воды, наносят вред рыбным запасам, отрицательно влияют на эстетические аспекты, ухудшают здоровье или каким-то другим образом наносит ущерб частным либо общественным интересам.

На практике, безусловно, самые важные функции ФШКПР состоят в выдаче различных разрешений (на проведение работ), относительно которых у нее имеются полномочия ставить предварительные условия, подлежащие соблюдению. С тем, чтобы защитить общественные интересы, ФШКПР может представить на рассмотрение обоих правительств любое заявление на получение разрешения. Такое представление документов имеет место всегда, когда какое-либо из правительств требует этого, прежде чем ФШКПР примет решение, но если ФШКПР принимает решение, ни одно из правительств не может накладывать вето. Для того, чтобы сделать ФШКПР более «зубастой», Комиссии и ее экспертам даны широкие властные полномочия входить и проверять помещения; в случае нарушения процесса получения разрешений или несоблюдения условий, оговоренных в разрешении, местные судебные органы штрафуют или заключают в тюрьму виновных.

ФШКПР наделена конкретными полномочиями по уравниванию конкурирующих интересов. В соответствии с «разумным требованием» те, кто загрязняют, должны проводить мероприятия улучшающего характера, выдерживать ограничения и соблюдать меры предосторожности с тем, чтобы предотвращать или устранять ущерб. ФШКПР рассматривает заявки на получение разрешения, исходя из

технического обоснования мероприятий по смягчению последствий загрязнения и общественных и частных интересов, на которые будет воздействовать предлагаемый проект. При уравнивании интересов ФШКПР должна не выдавать разрешения, если предлагаемый проект окажет негативное воздействие на конкретную группу людей или экосистему.

Среди всех договорных документов по речному бассейну, Шведско-Финское Соглашение является, может быть, наиболее эффективным, главным образом потому, что в нем участвуют только две страны и их экологические распорядительные акты большей частью скоординированы.¹²

Резюме

Работа ФШКПР служит доказательством того, что распорядительные подходы к совместно используемым водам могут быть успешными, но, как признает Швеция, они могут пережить свою полезность в эпоху возрастающей децентрализации, когда единые, унифицированные нормативы, все больше и больше рассматриваются как устаревшие. Более того, нормативы, навязанные из столиц государств, часто не могут быть проведены в жизнь на местном уровне в силу либо своих расчетных особенностей, или же по причине отсутствия должных возможностей на местах и, поэтому возбуждают общее критическое отношение к этой модели. В работе ФШКПР никогда не возникало вопросов о недостатке правового принуждения, но принудительные меры это та ключевая точка, где пересекаются настроения раздражительности, недовольства, что может вызывать ослабление поддержки соглашений со стороны общественности в любых других местах. Это видно на примере дебатов, проходивших в Соединенных Штатах перед утверждением Соглашения о Северо-Американской Свободной Торговле (NAFTA).

«ОБРАЗЕЦ» ЗАКРЫТЫЙ (В БОЛЬШЕЙ СТЕПЕНИ, ЧЕМ ОТКРЫТЫЙ)

Традиционно, процесс переговоров о заключении международных соглашений ограничивался уровнем профессиональных высокопоставленных дипломатов. Что касается глобальных или транснациональных экологических проблем, то начиная с Стокгольмской Конференции 1972 г. по Окружающей Среде Человека, НПО настояли на отведении им существенной роли в выработке основы для дискуссий и формировании альтернативных решений. Эта попытка демократизировать официальные переговоры в целом встретила сопротивление со стороны профессиональных дипломатов, технократов и военных. Эти крупные чиновники, преследуя, как это бывает, свои собственные, часто узкие, национальные интересы, настаивают на необходимости принимать во внимание деликатный характер, секретность этой работы и участия в ней компетентных специалистов. А привлечение к такой деятельности действующих лиц, которых они считают «любителями», является неуместным и неразумным шагом (Рис. 3). Превосходный пример политизации, объясняемой национальными интересами, дает та риторическая и непоколебимо догматическая позиция, которой придерживались различные страны в период холодной войны, когда проблемы секретности и безопасности особенно возобладали. Река Дунай, о которой говорится в приведенном ниже примере, особенно была подвержена влиянию таких соображений, поскольку этот речной бассейн охватывал с разных сторон исчезнувший теперь Железный Занавес.

¹² Скандинавское сотрудничество имеет длительную историю, и ведет свое начало с 1397 года (Скандинавский Совет, 1999 г.).

Пример: Дунайская Декларация

Соединяя Восточную и Западную Европу, река Дунай протекает на протяжении 2 850 км., и этот бассейн охватывает 17 стран.¹³ Дунай служит важной транспортной артерией для всего региона. Эта река (а также 300 ее крупных и малых притоков) является источником питьевой воды и водоснабжения для ирригации и промышленности, которым пользуются 90 миллионов человек, и местом сброса городских, сельскохозяйственных и промышленных сточных вод (Центрально-Европейский Университет, 1998а). Мозаика различных географических условий бассейна Дуная сочетается с тем культурным, политическим и экономическим разнообразием, которое характерно для стран, использующих воды этой реки. Возникновение вопросов, связанных с развитием и охраной окружающей среды, влечет за собой появление целого ряда разнообразных действующих субъектов в масштабе страны и на местном уровне, различных видов административного права и процедур, национальных приоритетов, которые отличаются друг от друга, а иногда соперничают между собой. Большие несопоставимые различия имеются и в ресурсах необходимых для решения проблем (Линнерут, 1990 г.). Страны в верхнем течении реки (Германия и Австрия) резко отличаются от тех, которые расположены в нижнем течении (Югославия и Румыния) как по степени промышленного развития, так и по уровню осознания значения окружающей среды. Развал Югославской Федерации в 1991 г. и последующие военные действия в Хорватии и Боснии расширили линию раздела между Западом и Востоком. В 1993 г. Миссия Организации Промышленного Развития ООН, посетив Хорватию, обнаружила, что военные действия причинили огромный экологический ущерб рекам Сава и Драва - основным притокам Дуная. Указанные притоки были значительно загрязнены фосфатами, пестицидами, гидратом окиси натрия, фрагментами боеприпасов, асбестом и другими химическими веществами. В конечном счете, эти загрязнители стали угрожать рыбному промыслу Черного моря и экологии дельты Дуная (Роуз, 1993 г.).

Начиная с 19 столетия основные проблемные вопросы, которые составляли основу для переговоров, выработки договоров и создания организационных структур, касались судоходства и выработки электроэнергии. Парижский Конгресс в 1856 г. объявил эту реку международным водотоком. В 1948 г. в Белграде было подписано новое соглашение о судоходстве; первоначальными договаривающимися сторонами Дунайской конвенции были Советский Союз, Венгрия, Румыния, Украинская Советская Социалистическая Республика, Чехословакия и Югославия. Австрия присоединилась к ней в 1965 г. Западная Германия никогда не входила в нее, хотя посещала совещания; объединенная Германия решила стать ее членом.¹⁴ В Дунайскую Комиссию входит один представитель от каждого

¹³ Германия, Австрия, Чешская республика, Словацкая Республика, Словения, Хорватия, Босния-Герцеговина, Сербская Республика Югославской Федерации, Венгрия, Румыния, Болгария, Молдова и Украина. Части территорий Польши, Албании, Италии и Швейцарии составляют лишь 2% площади водосбора. Дунай является границей между Словакией и Венгрией, Хорватией и Югославией, Югославией и Румынией, Румынией и Болгарией, Румынией и Молдовой, Румынией и Украиной; Она является трансграничной для Австрии, Венгрии и Югославии. Ее исток находится в Германии.

¹⁴ Место Чехословакии тихо перешло к Словакии. Но в нижнем течении несколько лет происходила суматоха. Вслед за распадом Советского Союза и Югославской Федерации Хорватский берег находился под контролем сербских мятежников, и Украина настаивала на передаче ей места в Конвенции, занимаемого Россией. А Россия, претендуя на наличие «особых интересов» в этом районе, настаивала на том, чтобы остаться. Украина в равной степени была непреклонна в своем требовании, чтобы Молдова не была членом Конвенции, поскольку Заключительный Акт Конференции по Безопасности и Сотрудничеству в Европе 1975 года «заморозил» все европейские границы – включая внутренние границы различных советских республик. Границы Молдавской Советской Социалистической Республики не включали нынешние 937 метров прилегающего берега реки (Рич, 1993 г.). С отличным обзором политических интриг в византийском стиле относительно Дуная можно познакомиться в работе Рич (1991 г.). К 1998 году эти вопросы были решены». 26 марта 1998 г. Германия, Хорватия и Молдова присоединились к Белградской Конвенции 1948 года. Статус этих стран в рамках Конвенции останется без изменений, пока 8 из 11 государств (включая 3

подписавшегося государства, она содержит аппарат секретариата, в котором работают граждане государств - членов. Занимаясь дополнительно вопросами безопасного судоходства, Комиссия участвует также в работе гидрологических служб, решает проблемы борьбы с паводками, и содействует реализации планов в области гидроэнергетики. Комиссия также рассматривает вопросы санитарной профилактики и речной инспекции, но, узко понимая Дунайскую Конвенцию, правительства нескольких стран увязывает обсуждение этих вопросов в первую очередь с интересами судоходства. То, что так происходит не вызывает удивления. Венгрия особенно обеспокоена загрязнением Дуная, поскольку 96% ее водоснабжения образуется в верхнем течении, и большая часть этой воды нуждается в очистке. Австрия является одним из загрязнителей воды, текущей в Венгрию. До 1980 г. ни в Вене, ни в Линце не было водоочистных сооружений, что побуждало Австрию затягивать обсуждение вопроса о загрязнении Дуная. Позиция Советского Союза до его распада в 1991 г. относительно международного подхода к решению вопроса последовательно сводилась к координации национальных усилий в этом направлении. Таким образом, прибрежные страны эффективно координировали свои действия друг с другом в пределах своих участков течения реки, а не путем проведения встреч в качестве коллегиальной организации для обсуждения проблем Дуная, когда река рассматривается как цельный объект (Штейн, 1972 г.). Даже при этих условиях возникает большое количество разногласий, как показывает пример спора относительно плотины «Габчиково-Нагимарос» на границе между Венгрией и Словакией (Ланд, 1992 г.; Линнерут, 1990 г.; Рич, 1993 г.).

Еще в 1997 г. Всемирная Организация Здравоохранения сделало предупреждение о недостаточном контроле над загрязнением реки Дунай. В 1986 г. представители восьми (на тот период) стран, по территории которых протекает Дунай, объявили о своей готовности к сотрудничеству в управлении и, особенно, в решении возрастающих проблем загрязнения воды. Толчком к этому послужили перспективы быстрого экономического роста в бассейне Дуная, зависимость от реки прибрежных стран нижнего течения в обеспечении питьевой водой, потребностей орошения и рыбоводства и развития туризма на Черном море, а также то воздействие, которое оказало мощное экологическое движение в Западной Германии и Австрии (Линнерут, 1990г.).¹⁵ Эта не связывающая

новых подписавших сторон) не ратифицируют появление новых членов. Тем временем, бывший когда-то проблемным вопрос вокруг членства России потихоньку был отправлен на полку (М. Орешников, Канцелярия Дунайской Комиссии, Будапешт, личная переписка, 23 марта, 1998 г.).

¹⁵ В докладе Нахтнебеля (1996 г.) дается обзор Плана Стратегических Действий по проблеме качества воды, что является ключевым элементом зарождающейся Конвенции Сотрудничества в Устойчивом Использовании реки Дунай, там же дается описание экологической обстановки в бассейне Дуная. Дальнейшие подробности, касающиеся качества воды на различных участках реки приводятся в главе V, раздел V.2-V6 этого доклада. Кроме того, если предыдущие международные соглашения по бассейну Дуная были полностью закрытыми, то на протяжении всего процесса планирования, который привел к появлению Дунайской Декларации – первой среди международных структур, настойчиво поощрялось участие в нем общественности и НПО. Экологическая Программа для Бассейна Дуная 1991 года возникла из Дунайской Декларации, и она ясно включает в себя принцип участия общественности. Однако участие самой общественности оставалось до 1993 г. риторическим, поскольку сводилось к появлению двух представителей от каждой страны, названных координаторами. На совещании в Братиславе в 1993 г. специальная группа, созданная согласно Дунайской Декларации (в которую вошли 11 прибрежных стран Дунайского бассейна, такие не входящие в бассейн страны, как Соединенные Штаты и Нидерланды, различные многосторонние донорские банки, два учреждения ООН, три экологических НПО и частный благотворительный фонд), подготовили план стратегических действий (ПСД), в котором впервые отмечается, что «желательно» иметь реальное участие общественности, особенно относительно тех участвующих сторон, которые будут отвечать за реализацию этого плана. Дальнейший шаг в развитии скорее открытого, чем закрытого, «образца» имел место в январе 1994 г., когда группа по разработке ПСД провела свое первое заседание, на котором согласились, что ПСД следует сделать инструментом поддержки предложенной тогда Конвенции о Сотрудничестве по Охране и Устойчивому Использованию реки Дунай, предназначенной для достижения устойчивого и справедливого управления водой в бассейне. Известная также как Конвенция об Охране реки Дунай, эта новая конвенция была ратифицирована прибрежными государствами в июне 1994 г. Однако широкая общественность остается вне этого процесса. Вместо этого,

обязательствами Дунайская Декларация (известная также как Будапештская Декларация) является первым шагом по пути к выработке подходов к управлению Дунайским бассейном, основываясь на экосистеме.¹⁶

Однако Дунайская декларация придерживается модели Дунайской Комиссии, поскольку в ней говорится, что «правительства Дунайских государств будут стремиться разрешать конкретные проблемы Дуная, действуя поэтапно, через двусторонние и многосторонние соглашения». Эта формулировка ясно показывает характер ожиданий, характерных тем, что меры по борьбе с загрязнением будут узко сконцентрированы вокруг двух или может быть группы стран, а не выльются в интегрированные и всесторонние соглашения. Несомненно, наличие различий в уровне контроля над рекой добавляет трудности на пути достижения двусторонних, не говоря уже о многосторонних соглашениях. Например, в Австрии полномочия государственной власти и международных органов относительно Дуная распределены среди шести правительственных министерств, но ответственность за все притоки возложены на провинциальные власти. В Венгрии почти все аспекты контроля над рекой охватываются деятельностью центрального органа - Национального Водного Управления. В Германии и Словакии правительства несут ответственность за все реки на своей территории.

При урегулировании трудностей, возникающих под влиянием политического характера, следует иметь в виду, что не существует ни единого определения «качества воды», ни общего согласия о том, как следует проверять качество воды. Отсутствие авторитетного научного органа, наделенного юрисдикцией над всем бассейном, лишь частично восполняется Международной Ассоциацией Исследования Дуная, которая сама является частью Международного Общества Лимнологии. Эта ассоциация проводит исследования физических, химических и биологических особенностей Дуная, но не занимается какими-либо исследованиями, связанными с политическими аспектами. Не дает она и консультаций о том, каким отличительным особенностям реки следует отдавать приоритет в процессе принятия решений.

Пример: План Действий для Замбези

Пять стран совместно пользуются главным стволом реки Замбези, в то время как остальные три страны являются частью бассейна Замбези.¹⁷ Инициативы, предпринятые Экологической Программой ООН с тем, чтобы страны согласились воспринять интегрированный подход к развитию ресурсов речного бассейна, привели к заключению в 1987 г. Соглашения о Плана Действий по Экологически Надежному Управлению Общей Речной Системой реки Замбези. В 1991 г. Южноафриканская Конференция по Координации Развития (сейчас Южноафриканское Сообщество Развития [ЮАСР]) предложила принять конвенцию, в которой предлагалось координировать политику относительно судоходства, использование бассейна реки Замбези в интересах сельского хозяйства, экономики и промышленности, включая эксплуатацию фауны и флоры бассейна. Государствам бассейна предстоит сотрудничать в проведении исследований и

должны, как было предложено, проводиться консультационные встречи с участием представителей девяти правительственных министерств, мэров, управляющих коммунальных служб, консультантов из частного сектора, участвующих в бассейновых исследованиях, менеджеров исследовательских институтов представителей НПО, специализирующихся на проблемах Дуная и журналисты. Более подробно это отражено у Бингхама, Вольфа и Вохльгенанта (1994 г.).

¹⁶ Финансируемый НАТО проект Центрально-европейского Университета в Будапеште позволяет девяти странам Дунайского бассейна вести поиск информации с параметрами качества воды в интерактивном режиме «он-лайн» (Центрально-европейский Университет, 1998-б).

¹⁷ Замбези берет свое начало в Замбии. Затем она становится трансграничной, когда петляет через Анголу, возвращается в Замбию; Она является границей между Замбией и Намибией, Замбией и Зимбабве, прежде чем снова стать трансграничной для Мозамбика. Притоки берут свое начало в Танзании, Ботсване и Малави. Главный ствол реки протянулся на 2 740 км.

реализации любых проектов, вероятно могущих воздействовать на пригодность реки Замбези и ее притоков к судоходству, использованию в интересах сельского хозяйства и промышленности, на качество воды и биологические характеристики. Подписавшиеся стороны принимают общее обязательство поддерживать должное равновесие между охраной окружающей среды и развитием и разработают протоколы по предотвращению, уменьшению загрязнения из всех источников и контролю над загрязнением. План Действий для Замбези (ПЛАДЗ) явился на свет в мае 1995 г. в качестве ответвления от Протокола ЮАСР по Совместно Используемым системам Водотоков¹⁸, предусматривает участие 11 стран, включая небассейновые государства Лесото, Южную Африку и Свазиленд.

Круг функций ПЛАДЗ удивительно широк, с полномочиями в 36 секторах: Согласно ему предусмотрена координация сотрудничества между государствами, подписавшими документ с тем, чтобы обеспечить интегрированное развитие ресурсов Замбези, особенно потенциала реки в сфере энергии, водных ресурсов, сельского хозяйства, животноводства, рыбоводства, лесного хозяйства, транспорта и промышленности. Ожидается также, что согласно этому плану должны осуществляться предотвращение и борьба с засухой и опустыниванием, а также с эрозией почвы и заилением. ПЛАДЗ предназначен для согласования национальных курсов действий по развитию через реализацию проектов интегрированного развития. При этом, конечной целью является формулирование генерального плана развития. Его предложенные полномочия распространяются на ресурсы подземных вод в бассейне, а в сферу его ответственности входит сбор и распространение данных. Диапазон его юрисдикции охватывает вопросы регулирования судоходства и контроля над ним; улучшение и поддержание в порядке водных путей; предотвращение и сокращение загрязнения воды; развитие производства продуктов питания, рыбоводства и лесных ресурсов; обращение за финансовой и технической помощью.

Организацией по реализации ПЛАДЗ является Комиссия Бассейна Реки Замбези (КБРЗ). Как представляется, ПЛАДЗ должен состоять из соответствующих глав государств (с проведением встреч раз в два года для определения курса действий), совета министров (встречающихся ежегодно для выдачи рекомендаций исполнительному директорату и координирующему подразделению). Исполнительный директорат отвечает за повседневную деятельность и работу координирующего подразделения. Смета текущих затрат на мероприятия, предусмотренные конвенцией, и на работу КБРЗ, ранее определялась как состоящая из равных долей, вносимых каждым из государств, подписавших конвенцию. Сейчас она «подлежит определению в специальной части Протокола ЮАСР по Совместно Используемым системам Водотоков [см. сноску 18] (Малува, 1992 г., Тауфик, 1996 г.).

На момент написания данной работы члены ЮАСР рассматривают вопрос ратификации протокола по совместно используемым системам водотоков. КБРЗ вместе с несколькими подкомитетами подчиняется региональному координационному подразделению водного сектора в составе ЮАСР. Каждое государство – член ЮАСР отвечает за какую-то приоритетную сферу. Однако, лишь 2 или 3 из 36 секторов уделяется внимание. Многие элементы мероприятий ПЛАДЗ еще не подготовлены, и КБРЗ не хватает финансирования и полного организационного сочленения с ЮАСР (У. Раст, директор, вода Экологическая Программа ООН, Найроби, и Х. Драммах, помощник У. Рафта, личная переписка, 14 апреля, 1998 г.).

¹⁸ С текстом Протокола можно ознакомиться на сайте Южноафриканского Сообщества Развития ЮАСР-США – <http://www.sadc-usa.net/reference/protocol/h2oprot.html>.

Примеры с Дунаем и Замбези высвечивают отличительную черту закрытых систем - исключение участия общественности в любой форме и, как крайность, исключение из процесса заинтересованных сторон на правительственном уровне. Исключение бывшим Советским Союзом бывшей Западной Германии из Дунайской Комиссии представляет собой такой крайний случай. Дунайская Комиссия ясно показывает неуклюжесть и усеченную функциональность этого «образца». Если бы в комиссию были включены соответствующие министерства, провинциальные власти и учитывалась информация с мест, то некоторые проблемы, которые легко и упрощенно приписываются враждебным отношениям между разными сторонами, можно было – по крайней мере, частично – смягчить. По-прежнему сохраняется то первостепенное значение, которое придается очевидной непоколебимости исторического европейского понятия существования двусторонних и многосторонних соглашений, заключаемых за закрытыми дверями. До тех пор пока в масштабе всего бассейна не будут созданы благоприятные условия для открытости и сотрудничества в вопросах водных ресурсов и качества воды, управление рекой Дунай будет и далее оставаться спорным вопросом, а единственная защита речного бассейна будет состоять в необязательных для выполнения резолюциях.

Даже в большей степени, чем Дунайская Комиссия, примером наиболее типичной закрытой модели служит недавно созданная КБРЗ, действующая в бассейне Замбези. Курс действий комиссии определяется теми, кто присутствует на встречах глав государств, Лежащая в основе этой комиссии схема подчеркивает тот факт, что подобные закрытые и потенциально не способные реагировать модели создаются даже в 90-е годы.

«ОБРАЗЕЦ» ПО НИСХОДЯЩЕЙ СХЕМЕ

В соответствии с международным правом и практикой дипломатии, ратифицированные международные соглашения занимают главенствующее положение по отношению к внутригосударственным законам и положениям. Эти международные конвенции рассматривают страны как унитарные действующие субъекты – независимо от того, представляют ли вовлеченные стороны сильно развитые федеральные системы. Как следствие этого, и США этому пример, международные соглашения часто отражают точку зрения всего лишь нескольких федеральных ведомств. Даже при этих условиях позиция и установки Государственного департамента США часто доминируют в повестке дня, и отмечается тенденция к тому, что интересы правительств штатов и местных органов власти, а также НПО умяляются или игнорируются. Поэтому не удивительно, что деятельность исполнительских структур страдает изъясном. Так, исполнителям не хватает потенциальных возможностей и мотивации для эффективной работы, выбор ими необходимых целей часто делается неверно, работать, как это от них требуется, они не желают или не могут. Местные неформальные структуры, которые могли бы стать основой для официального сотрудничества, большей частью игнорируются.

Решения, спускаемые сверху вниз (**Рис. 4**, стр. 39), принятые в столицах государств, редко учитывают потребности, желания и устремления жителей приграничных территорий (Инграм, Милич и Варади, 1994 г.). Наглядно такая разобщенность между национальными политическими целями и потребностями на местах видна на примере проблемы обеспечения ядерной безопасности в западноевропейском регионе Лимбурга. Под влиянием Чернобыльской катастрофы 1986 года в бывшем Советском Союзе, между Бельгией, Нидерландами и Германией были заключены соглашения о трансграничном планировании действий в чрезвычайных ситуациях, поскольку здесь расположены 18 действующих ядерных реакторов на территории в радиусе 165 км с центром в Лимбурге (с площади такого размера была произведена эвакуация после неудавшейся попытки сдержать распространение ядерного заражения в

Чернобыле). Харле (1990 г.) отмечал, что «национальные границы, пересекающие регион, делают бессмысленными планы эвакуации..., эвакуация населения в чрезвычайной ситуации стала бы буквально невыполнимой задачей, даже если к этим мероприятиям приступить вовремя» (стр. 186). Конечно, маловероятно, что такие мероприятия можно на самом деле провести вовремя. Как объяснял Харле, если авария произойдет на реакторе в Бельгии в 40 км от границы с Голландией, операторы сообщат об этом провинциальным властям Льежа. Те в свою очередь свяжутся с Министерством внутренних дел в Брюсселе, откуда сообщение, по-видимому (потому что это не обязательно), пойдет в Бельгийское Министерство иностранных дел, сотрудники которого установят, наконец, контакт со своими коллегами в Гааге. И таким образом, «окольным путем» длиной в 400 км провинциальные власти голландского Лимбурга в конце концов получают это сообщение и начнут мероприятия по эвакуации.

Пример: Договор по Рио дель Плата

Пять Южноамериканских государств (Аргентина, Боливия, Бразилия, Парагвай и Уругвай) совместно используют бассейн Плата, реки которого носят как трансграничный, так и пограничный характер.¹⁹ Согласно Договору по бассейну реки Платы 1969 года образован координационный комитет, и создана первоначальная основа для совместного интегрированного развития стран бассейна. Однако существовавшее столетиями взаимное недоверие затруднило реализацию международных соглашений в этой части мира (Тревин и Дэй, 1990 г.).

Этот договор скорее выражает взаимное согласие сотрудничать по ряду сфер деятельности, чем отражает директиву с указанием конкретных пунктов. Такой характер этого соглашения говорит о том, что пять государств не пожелали брать на себя более существенные обязательства, вместо этого, они ограничились созданием механизма организационной координации, с помощью которого можно создать основу для содействия усилиям по разрешению конфликтов. Например, Статья 1 этого договора так определяет свои цели: объединение усилий для содействия гармоничному развитию и физической интеграции бассейна Платы. С этой целью соглашающиеся стороны связывают себя обещанием выявлять сферы взаимного интереса и организовывать исследование, планирование, проведение инженерных работ, эксплуатационных мероприятий и создавать правовые инструменты с тем, чтобы достичь следующих целей, перечень которых впечатляет: содействие судоходству, рациональное использование водных ресурсов, охрана и развитие животного и растительного мира, совершенствование инфраструктуры и средств связи, планирование промышленного развития в масштабе региона, «экономическая дополительность», развитие природных ресурсов и овладение всесторонними знаниями о бассейне. С другой стороны, Статья V накладывает ограничения на проекты, осуществляемые полностью в рамках национальных территорий, только лишь до степени «уважения международного права и справедливых действий в отношениях с дружественными соседними странами».

Система, установленная в соответствии с этим договором, включает в себя ежегодные встречи министров иностранных дел (МИД), на которых определяется курс действий. Постоянный межправительственный координационный комитет (МКК) в составе представителей всех пяти государств располагает секретариатом, который координирует, содействует проведению многосторонних мероприятий и осуществляет

¹⁹ Реки Рио Парана и Рио Парагвай образуют границы между Парагваем и Бразилией, Парагваем и Аргентиной; река Парагвай определяет также часть Бразильско-Боливийской границы. Рио Пилкомайо образует границу между Парагваем и Аргентиной, а Рио Уругвай определяет границы между Аргентиной – Бразилией и Аргентиной – Уругваем. Парана течет из Бразилии в Аргентину, также как и река Парагвай протекает через страну Парагвай. Исток Пилкомайо находится в Боливийских Андах.

контроль над ними. Договором создана также финансовая организация (FONPLATA) для финансирования программ, которые соответствуют его целям.

Пример: Руководящий Орган бассейна реки Нигер

В 1964 году возникла Комиссия Реки Нигер в период после обретения независимости, когда впервые расцвели дружеские отношения между вновь созданными государствами Западной Африки. Подписавшиеся государства рассматривали комиссию как выражение взаимной солидарности, связывающее франкоязычные и англоязычные страны. Цели этой комиссии состояли в сборе и анализе исходных данных. В 1980 г. комиссия была реорганизована в Руководящий Орган бассейна Нигера в составе девяти членов²⁰, чьи полномочия охватывают теперь обеспечение интегрированного развития бассейна, а также инициирование и мониторинг упорядоченной и рациональной политики относительно как поверхностных, так и подземных вод бассейна (Тауфик, 1996 г.).²¹ Однако, этот орган не смог сформулировать согласованный генеральный план: «Национальные правительства могут высказаться в поддержку региональных планов, но их действия продолжают носить лишь чисто внутригосударственный характер» (Гоулд и Зобрист, 1989 г.).

В 1995 году из интервью с исполнительным секретарем Руководящего Органа бассейна Нигера (О. Мустафа, личная переписка, 15 сентября 1995 г.) мы узнали, что кроме накапливания штабелей отчетов и планов действий, мало, что было достигнуто. Более того, подписавшиеся государства не соглашались с требованием о том, что финансовый вклад в деятельность органа должен быть равным для всех – Чад, у которого в бассейне живут 100 000 людей, считает, что его взносы должны быть меньше, чем у Нигерии, имеющей в бассейне более 60 миллиона жителей. В результате, когда возникли экономические трудности, начавшиеся после девальвации валюты общей для франкоязычной Западной Африки одновременно с тяжелой инфляцией, охватившей Нигерию, члены соглашения прекратили финансирование этого органа. На момент написания данной работы Экологическая программа ООН пыталась возродить Руководящий Орган из парализованного состояния.

Резюме

Договор бассейна Платы использует классический нисходящий дипломатический подход к управлению бассейном и содержит в себе разнообразные типы инструментов и средств достижения своих целей. Тем ни менее договор остается организационно слабым, так как имеет слабые потенциальные возможности претворять свои решения в жизнь регулятивными или принудительными мерами. Эта слабость может быть проявлением преднамеренности со стороны подписавшихся стран, поскольку прошлое их взаимоотношений – это история недоверия. В подобных случаях, когда существует традиция враждебности и даже военных действий, модель нисходящего типа имеет тенденцию к воспроизведению и даже усилению существующих подозрений и опасений. Появляющиеся в результате использования такой модели организационные структуры становятся продолжением дипломатических механизмов, которые не сумели остановить

²⁰ Гвинея, Берег Слоновой кости, Мали, Нигер, Буркина Фасо, Бенин, Нигерия, Камерун и Чад. Как главный ствол реки, так и ее основные притоки, являются трансграничными водотоками. Нигер берет свое начало в Гвинее на расстоянии 320 км от Атлантического океана, но течет в северо-восточном направлении в сердце Западной Африки, прежде чем повернуть на юго-восток и затем через 4 180 км впасть в Атлантический океан.

²¹ Здесь, обсуждение Руководящего Органа бассейна Нигера подтверждает наше утверждение, что эта структура экономически дезорганизована.

предыдущие конфликты в других сферах. Из-за того, что упор делается на нисходящий подход, явно не остается места для участия общественности и местных органов власти.

Руководящий Орган бассейна Нигера тоже стал заложником политической риторики и таким образом он лишился возможности предпринимать конкретные действия. И лишь недавно Экологическая Программа ООН побудила государства членов этой организации бассейна Нигера составить твердые планы, которые усилят ее организационный потенциал, и которые также смогут в конечном итоге устранить давнишнюю нехватку финансовых и инфраструктурных ресурсов. Но остается неясным, будут ли способны такие планы сглаживать диспропорцию в размерах и мощи между государствами – членами, либо развивать региональное сотрудничество в моменты, когда время от времени вспыхивают острые конфликты.²²

ВЫВОДЫ

В большинстве, если не всех, существующих международных соглашениях по речным бассейнам проявляются недостатки, присущие рассмотренным выше четырем «образцам». В некоторых случаях доминирующий или преобладающий «образец» легко распознать, в других – различия размываются, характерные черты смешиваются. Наш анализ соглашений обнаруживает пять общих тем, которые мы подкрепляем примерами из разных других мест по всему миру.

1. Власть скупо распределяется из центра на периферию. Как подчеркивалось в вышеприведенных примерах, соглашения заключаются между странами, даже когда речные системы являются международными, и даже когда обращенные друг к другу берега рек поддерживают между собой более тесные коммерческие, культурные и крепкие региональные связи, чем центры соответствующих государств. Политические решения, принимаемые в национальных столицах, редко учитывают потребности, желания и устремления жителей приграничных территорий.
2. Структура властных полномочий этих организаций часто отражает политические и экономические дисбалансы между участниками соглашений. В результате, «соглашения о согласии» могут быть заблокированы отказом от участия в игре. В случае с Дунайской Комиссией, например, бывший Советский Союз использовал свое влияние и позицию по анклав Западного Берлина, обусловленную политической доктриной, отказался позволить Западной Германии стать полноправным членом организации (М. Орешников, Канцелярия Дунайской Комиссии, Будапешт, личная переписка, 3 сентября, 1994 г.). Бразилия в довольно большой степени аналогично обладает несоразмерно значительным влиянием среди государств Договора бассейна реки Плата (У. Раст, личная переписка, 13 апреля 1998 г.). Международная Пограничная и Водная Комиссия (МПВК), действующая между Соединенными Штатами и Мексикой, возможно, наилучшим образом иллюстрирует дисбаланс могущества между странами, участвующими в соглашении. Совсем недавно МПВК все еще оставалась как источником разногласий и противоречий между двумя странами, так и инструментом управления общим ресурсом (Инграм и Уайт, 1993 г.; Мумме, 1986 г.).
3. Вопросы претворения соглашений в жизнь, как правило, скорее оставляются, на усмотрение подписавшихся сторон, чем однозначно являются запланированной

²² К таким примерам относятся спорадические обмены артиллерийским огнем между Нигерией и Камеруном, пограничная война 1974 года между Мали и Буркина Фасо и долго бурлящее этническое соперничество в Нигерии – ситуация, которая ввергла Нигерию с гражданской войну 1967-70 г.г. Смотреть у Адениджи (1997 г.), Бейкер и Аусинк (1996 г.) и Остад (1998 г.).

составной частью договоренностей. Протокол МПВК № 242, подписанный Соединенными Штатами и Мексикой, о снижении уровня минерализации вод реки Колорадо, подаваемых в Мексику, дает редкий пример однозначного планирования. На протяжении нескольких десятилетий в начале 20-го столетия сельскому хозяйству Мексики наносился вред чрезмерной минерализацией воды в реке Колорадо, подаваемой при уровне концентрации примерно в 1200 промилле (ppm). Чтобы действовать в соответствии с буквой соглашения, предусматривающего подачу воды в Мексику, такого качества, которое не хуже воды, поступающей в Калифорнийскую долину «Империял Вали», Соединенные Штаты построили опреснительный завод Юма стоимостью 258 миллионов долларов. С началом его эксплуатации в мае 1992 г. концентрация соли сократилась до 800 промилле – такой уровень концентрации соли в два раза превышает тот, который был в начале 20-го века – что ежегодно обходится Соединенным Штатам в 25 миллионов долларов.²³ Такое обязательное условие, выдвинутое Мексикой, представляет собой полную противоположность пустым увещаниям, которые часто являются единственным средством, имеющимся в распоряжении надзирающей комиссии, ответственной за координацию мероприятий, предусмотренных соглашением.

4. Как на национальном, так и на субнациональном уровнях, редко встречаются механизмы участия общественности в процессе принятия решений, которые приводили бы к созданию и реализации соглашений по речному бассейну. Лишь недавно у больших групп общественности пробудилось достаточное понимание, чтобы пытаться вмешиваться в процесс принятия решений по трансграничным водным ресурсам.²⁴ Имеется небольшое количество транснациональных экологических соглашений, в которых есть условия, не говоря уже о стимулах, для официального участия НПО, общинных организаций или отдельных лиц, представляющих общественные интересы. Исключение из таких процессов местных действующих субъектов может привести к внутренним политическим трениям или трудностям с соблюдением установленного порядка.
5. Побудительными мотивами для заключения некоторых соглашений являются исключительно потребности «развития» или судоходства. Создаваемые в результате их подписания комиссии часто состоят из инженеров и технократов – обе эти категории специалистов склонны недооценивать социальную стоимость своих проектов. Во всем мире технократы реализуют такие инженерные решения, которые недооценивают их социально-культурное и экономическое воздействие,

²³ Расчеты по Протоколу МПВК № 242 и материалам последующего строительства опреснительного завода Юма находятся в Понтиус (1997 г.). Смотрите также Фрадкин (1996 г.), Варади, Инграм и Милич (1995 г.). Дополнительная информация по вопросам истории и технологии, связанным с опреснительным заводом в Юме можно найти на интернетовском сайте окружной канцелярии Юма, входящей в Бюро Мелиорации США – <http://www.yao.lc.usbr.gov/ydp5.htm>. Работа этого завода была остановлена после большого количества осадков 1993 году, что снизило минерализацию в реке Колорадо до приемлемого уровня, и по мере необходимости работа завода будет возобновлена. Защитники окружающей среды опасаются, что возобновление эксплуатации опреснительных установок нанесет ущерб экологическому состоянию мексиканской части «Сиенег де Санта Клара», самого большого сохранившегося остатка среды обитания живой природы в дельте реки Колорадо и части основной территории Верхнего Калифорнийского залива, где расположен Биосферный Заповедник Дельты реки Колорадо. Обобщенные материалы по этому вопросу находятся в издании Центра Исследований Водных Ресурсов (1992 г.). Сборник различных уставов, протоколов, международных договоров и соглашений между штатами, относящихся к управлению рекой Колорадо, можно найти Бюро Мелиорации США (1996 г.).

²⁴ Одним из таких примеров является крупная демонстрация, проведенная в начале 1998 года в Будапеште, против завершения строительства венгерской части нового Венгро - Словацкого проекта на реке Дунай, запланированного для улаживания длительного спора двух стран относительно гидроэнергетического проекта «Габчиково-Нагимарос» (Дунайский Круг, 1998 г.).

а также последствия с точки зрения здравоохранения.²⁵ Один из самых известных примеров дает Асуанская плотина, которая устранила паводки и почти уничтожила перенос вместе с паводком ила, которым тысячелетиями удобрялись земли Египта. Возделываемые земли в нижнем течении стали менее плодородными, что систематически доводит до обнищания семьи фермеров, которые не могут себе позволить применение неорганических удобрений. Кроме того, вторгающиеся из пустыни Сахары пески начинают покрывать поля в некоторых местах долины Нила; при паводковом режиме, существовавшем ранее, ил перемешивался с такими проникающими песками, в результате чего после отступления воды появлялись пригодные для земледелия участки. Созданное плотиной водохранилище «Озеро Нассера» также повлекло локальные пагубные последствия. Стоячая вода на его периферии представляет собой идеальное место для размножения переносчиков инфекции из числа насекомых и моллюсков. И, наконец, это может быть тот случай, когда под влиянием уменьшения стока Нила в Средиземное море изменился характер региональных зимних осадков, что вредно повлияло на Ливан, Сирию и северный Израиль (Начмани, 1997 г.).

Тип управления трансграничными ресурсами и контроля над ними, который заложен в эти пять общих тем, занимает доминирующее положение в течение почти 150 лет. Сегодня, однако, гегемония общегосударственной идеи может потихоньку уступать место многомерным интересам. В новую эру мгновенной глобальной связи и информационного обмена решения, принимаемые в отдаленных столицах, могут показаться жителям приграничных регионов непостоянными, деспотическими и неуместными. Тем не менее, отказ от внутри – и - межгосударственных интересов в пользу местного контроля над природными ресурсами и окружающей средой может привести к доминированию узких, местнических интересов, которые не принимают во внимание необходимость заботиться об устойчивости.

Нужна новая модель – такая, которая благоразумно сочетает в себе местные потребности с общими идеями многонациональной экологической безопасности. Первой значительной попыткой достижения такого единения предпринимается, начиная с 1994 года, вдоль границы между США и Мексикой. В оставшейся части данной статьи мы рассматриваем, в чем отличие модели ПКЭС (США - Мексика) от «образцов», которыми руководствуются существующие соглашения по международному речному бассейну. ПКЭС может оказаться превосходной моделью для международного сотрудничества – такой, которая концентрирует внимание на местных потребностях и включает в себя местных представителей. Мы начинаем с разъяснения, почему этот пограничный район с одной стороны является уникальным, а с другой отражает особенности, характерные для других транснациональных территорий.

Пограничный регион США – Мексика: Обзор

3 140 километровая граница между Соединенными Штатами и Мексикой напоминает другие границы и в тоже время представляет интерес как единственная в своем роде. В окончательной форме она является следствием войны между Мексикой и

²⁵ В 1975 г. во время проливных дождей в Китае были повреждены 62 дамбы. Катастрофа, которую китайские власти тщательно скрывали, унесла, как теперь считается, минимум 86 000 жизней и затронула судьбы от 10 до 12 миллионов человек из-за последовавших за этим голода и эпидемий. Самая большая дамба прорвалась во многом из-за того, что илом забило затворы шлюза, предназначенного для открывания на случай паводка (Туксил, 1996 г.).

Америкой (1846-1848 г.г.) последующей покупки («Приобретение Гадсена») Соединенными Штатами у Мексики южной Аризоны и южной Новой Мексики в 1853 г.²⁶ Граница разделяет две страны с отличающимися друг от друга культурами и историческим прошлым (что характерно для большинства политических границ). Эта граница в различные времена служила аванпостом национализма, барьером, фильтром и местом где возникал ряд конфликтов. И, что, наверное, более заметно, она явилась также линией контакта и сотрудничества.

В обеих странах государственные «повестки дня» часто были и часто продолжают оставаться в противоречии с местными нуждами населения, проживающего в отдаленных приграничных районах. Один из давно работающих экспертов по Соединенным Штатам и Мексике описывает весь период отношений между двумя странами как «хрупкий», который характеризуется главным образом отчуждением, взаимным грабежом, структурной асимметрией, языковыми и социально-культурными различиями и наличием многочисленных возможностей для того, чтобы вспыхнули недоразумения или конфликты (Уильямс, 1992 г.). Это может соответствовать действительности, если говорить об отношениях между Вашингтоном (Округ Колумбия) и Мехико Сити, но в самой пограничной зоне суровые условия жизни на границе обычно благоприятствовали проявлению сотрудничества, а не антагонизма (Инграм, Лейни и Гиллиан, 1995 год; Инграм и др., 1994 г.). Граница между США и Мексикой с общими для обеих сторон географическими особенностями и экосистемами, издавна существующими и переплетающимися родственными и культурными связями, исторически взаимосвязанными экономическими системами, растущей урбанизацией служит типичным примером многих международных границ. Но общность этих моментов не должна заслонять играющего важную роль противопоставления, которое характеризует границу США с Мексикой. Соединенные Штаты это богатая страна, в то время как Мексика таковой не является. Несоразмерность, как в относительной силе экономических систем, так и в степени принудительного применения экологических законов, привлекло к границе много видов предпринимательской деятельности.²⁷ Банки и универмаги, обслуживающие мексиканцев, заплотнили центральные улицы в поселениях на границе на территории США, в то время как в Мексике возникли промышленные предприятия, называемые *maquiladoras* (программа беспошлинного импорта компонентов на мексиканский рынок для последующей сборки и реэкспорта готовых изделий), которые воспользовались преимуществами имеющегося низкооплачиваемого труда, доступа на рынки США, недорогих энергетических и водных ресурсов (Мумме, 1992 г.; Толан, 1990 г.) и непоследовательного проведения в жизнь экологических законов.²⁸ В эпоху, когда множатся границы и пограничные проблемы,²⁹ споры о трансграничных природных ресурсах подвержены эскалации. Из всех природных ресурсов и проблем окружающей среды больше всего беспокойства в отношениях между Соединенными Штатами и Мексикой причиняет вода. Большая часть границы между двумя странами проходит через

²⁶ Договор «Гваделупе Хидальго» (1848 г.) определил границу между Соединенными Штатами и Мексикой; соответствующий текст размещен на сайте Местной Истории Залива Монтерей Университета штата Калифорния – <http://www.monterey.edu/other-sites/history/treaty.html>. Карту территории Мексики, уступленной Соединенным Штатам после 1848 г., но до определения линии границы согласно Месилласкому Договору («Приобретение Гадсена»), можно увидеть на сайте кафедры истории Урбана – Шампейн Университета Иллинойса – <http://www.history.uiuc.edu/Collecta/Radding/Radding22.html>. Текст Месиллаского Договора можно видеть на сайте Проекта Авалон Йельской Юридической школы – <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/mx1853.htm>.

²⁷ Общее описание проявлений асимметрии по разным сторонам границы содержится в *Ganster* (1997 г.).

²⁸ Критика в адрес политики в сфере окружающей среды до начала 1990-х г.г. содержится у Стема (1993 г.). Отчет о попытках Мексики во время правления администрации Салиноса усилить применение своих нормативных мер в сфере окружающей среды имеется в материалах Гриффита (1993 г.). Обзор современной политики Мексики в сфере окружающей среды, а также ее истории с начального этапа в 1972 г. смотрите у Мумме (1998 г.).

²⁹ С 1991 года количество международных границ возросло на 49.

регионы бедные запасами воды, что привело к интенсивному соперничеству за обладание водными ресурсами двух главных рек – Рио-Гранде (Рио-Браво в Мексике) и Колорадо (Санчес, 1997 г.). Часто не замечаемая в качестве хорошего примера, граница США – Мексика являет собой поучительный прототип сотрудничества. Несмотря на асимметричное распределение мощи во взаимоотношениях между собой, экономические и культурные различия, эти две страны, начиная с 1848 г. разрешили большинство своих разногласий мирно и дружелюбно.

Соглашение о Северо-Американской Свободной Торговле (NAFTA) производит сдвиг в системе «образцов»

До 1994 г. общинными проблемами между двумя государствами занимались в соответствии с типичной нисходящей схемой, которая брала свое начало издалека, за тысячу километров в столицах государств. Но к тому времени, когда в конце 1993 года Соединенные Штаты, Мексика и Канада подписали *NAFTA*,³⁰ в Соединенных Штатах в течение более двух десятилетий уже эффективно действовали и пользовались влиянием экологические НПО. Местные филиалы таких национальных групп, как Фонд Экологической Защиты, Национальная Федерация Живой Природы, Совет Защиты Природных Ресурсов и Сьерра Клуб, стали играть полезную роль в том, чтобы помогать формировать местную и региональную политику. Одновременно появились и стали пользоваться влиянием, независимые, состоящие из рядовых граждан НПО, созданные на общинной основе. Главным принципом деятельности большинства этих групп была их настойчивость в том, чтобы более широко привлекать к участию общественность и меньше возлагать надежды на «командно-административные» стратегии управления. Хотя эффективность подобных групп в Мексике была менее очевидной, НПО смогли убедить правительства, участвующие в *NAFTA*, взяться за рассмотрение экологических вопросов как части переговорного процесса по подготовке торгового соглашения (Ливерман, Варади, Чавез и Санчес, в прессе).

В соглашении *NAFTA*, таким образом, воплощается фундаментальное изменение в отношениях между подписавшимися странами по проблемам окружающей среды. В качестве части процесса заключения соглашения *NAFTA*, специалисты по проблемам окружающей среды выдвигали доводы в пользу и обеспечили заключение двух важных комплектов соглашений, направленных на рассмотрение экологических вопросов, требующих решения.³¹ Впервые где бы то ни было, появились дополнительные инструменты в виде принятого на переговорах торгового соглашения, связывающего экологическую устойчивость с экономическим развитием как на всем континенте Северная Америка,³² так и в зоне границы между США и Мексикой.³³ Эта увязка

³⁰ Полный текст *NAFTA* можно найти на сайте Электронной Системы Соответствия Торгового Компаса - <http://uls.tradecompass.com/ecs/demo/ftas/nafta/trtytxt/index.html>.

³¹ Первыми из них были трехсторонними (Канада, Соединенные Штаты, Мексика) Экологические Присоединенные Соглашения (ЭПС). Содержание ЭПС можно прочитать на веб-сайте Секретариата Комиссии по Экологическому Сотрудничеству (КЭС) – <http://www.cec.org/english/resources/agreement/index.cfm?format=2>. Второе соглашение, подписанное в октябре 1993г. является двусторонним и охватывает лишь границу США-Мексика (См. ПКЭС, 1999г.). Отчет о переговорах по заключению трехсторонних ЭПС особенно по вопросу ослабления предыдущего требования США о применении торговых санкций, если в Канаде и Мексике не проводятся в жизнь национальные законы по окружающей среде, можно найти у Винхама (1994 г.). Вопрос связи *NAFTA* с устойчивым развитием хорошо исследован Канадским Международным Институтом Устойчивого развития; его веб-сайт – <http://iisd1.iisd.ca/trade/nafta/htm>. Имеющийся в Калифорнийском Университете Лос-Анжелесский Североамериканский центр Интеграции и Развития отслеживает вопросы, связанные с *NAFTA*, его веб-сайт – <http://naid.appar.ucla.edu>. Сайт Североамериканского банка развития (САБР) – <http://www.nadbank.org/>.

³² Первоначальная рабочая программа трехсторонней Североамериканской Комиссии по Экологическому Сотрудничеству, также подробно разработанные положения об обеспечении прозрачности и участия общественности задокументированы и проанализированы в материалах Спалдинга (1995 г.).

получила поддержку Конференции ООН 1992 года по Окружающей Среде и Развитию и на тот период представляла собой беспрецедентную идею.³⁴

Объединение экологических и экономических повесток дня породило ряд полезных проницательных мыслей. Политические деятели признали, что дальнейшее развитие приграничной экономики требует порядочного размера инвестиций в инфраструктуры окружающей среды (такие, как системы подачи воды и предприятия по очистке сточных вод) для того, чтобы обеспечить чистую, безопасную и здоровую окружающую среду для проживающего здесь населения. Как часть переговоров по *NAFTA* Соединенные Штаты и Мексика учредили 2 двусторонние организации, которые функционируют строго в рамках своих соответствующих приграничных регионов – полоса территории шириной в 200 км, по 100 км на каждой стороне границы. Одна из этих двух организаций Североамериканский Банк Развития (САБР) помогает организовывать программы общественно-частных займов для финансирования инфраструктур окружающей среды, на которые выдает «сертификаты» другая из этих двусторонних организаций – ПКЭС.

ПКЭС несет полную ответственность за сертификацию предлагаемых проектов.³⁵ Для того чтобы иметь право на получение сертификатов от ПКЭС, предлагаемые проекты должны (а) соблюдать все применяемые к окружающей среде законы и (б) удовлетворять четким критериям ПКЭС относительно участия общины, здравоохранения и окружающей среды, технического обоснования, устойчивого развития постоянной экономической самообеспеченности.³⁶ Решение ПКЭС не выдавать сертификат на предложенный проект предотвращает его дальнейшую разработку далее фазы проектирования. **Рис.5** (стр. 40) иллюстрирует процесс, посредством которого проекты, касающиеся инфраструктуры окружающей среды в регионе границы США-Мексика, разрабатываются, представляются на рассмотрение, рассматриваются и проходят сертификацию ПКЭС, получая, таким образом, право на конечное финансирование со стороны САБР. На Рис. 5 показаны также пункты, в которых вводится различного рода информация извне, в результате чего ПКЭС является организацией, представляющей резкий контраст по сравнению с существующими органами управления речным бассейном, что ниже станет предметом нашего тщательного рассмотрения.

Структура ПКЭС значительно отходит от построения организаций, сформированных согласно предыдущим международным соглашениям, и отличается от них в том, что явно избегает повторять основные черты, характеризующие те четверо доминирующих «образцов», которые освещались выше. Нельзя сказать, что элементы этих «образцов» никогда не проявляли себя во время работы комиссии, но свойственная ей открытость для участия общественности помогла, на сегодняшний день, парировать, а временами и давать обратный ход диктаторским и технократическим «решениям». Примечательно, что модель ПКЭС-САБР избегает вводить положения регулирующего характера, и в ней проявляется понимание того, что пользы окружающей среде от дополнительного государственного регулирования ожидать маловероятно. Мы продолжаем показывать, в чем еще ПКЭС отличается от других «образцов», определяющих характер международных соглашений, а затем коротко остановимся на

³³ Недостатки Североамериканской Комиссии по Экологическому Сотрудничеству, ставшие предметом полемики конкретно в связи с проблемами границы США-Мексика, объясняются Мумме и Дункан (1996 г.). Попытки связать окружающую среду с торговлей задокументированы Мумме (1993 г.).

³⁴ Вслед за встречей министров торговли в Марракеше в 1994 г. собравшихся для утверждения результатов Уругвайского раунда переговоров, взаимосвязь между торговлей и окружающей средой получила явное признание. Дополнительная информация о глобализации торговли и экологии см. веб-сайт Всемирной Торговой Организации – <http://www.wto.org/wto/environ/envirnm/htm>.

³⁵ Роли, которые играют САБР, ПКЭС и КЭС, обсуждают более подробно Инграм, Варади и Милич (1994 - 1995 г.г.). Руководящие принципы ПКЭС для рассмотрения проектов и критерии сертификации проектов имеются в режиме «он-лайн» на сайте Агентства Защиты Окружающей среды – <http://www.epa.gov/docs/fedgrstr/EPA-GENERAL/1995/September/Day-21/pr-595>.

³⁶ Критерии всесторонне перечислены у Варади, Колнич, Меридет и Спраус (1996 г.)

том, как ПКЭС может стать моделью для соглашений по транснациональным речным бассейнам.

ОТРИЦАЯ ПРЕБЛАДАНИЕ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ПОДХОДА: РАССМАТРИВАТЬ СИТУАЦИЮ НЕ С ТЕХНИЧЕСКОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ

Действуя вдоль границы США-Мексика, Международная Пограничная и Водная Комиссия (МПВК) и ее мексиканский аналог *Comision Internacional de Limites y Agua (CILA)* продолжают реализовывать свои полномочия по распределению воды (включая попуски на реках Колорадо и Рио-Гранде / Рио-Браво во исполнение договорных обязательств) и контролю над санитарным состоянием.³⁷ Согласно своему уставу МПВК / *CILA* должна возглавляться двумя дипломированными инженерами, по одному от каждой страны, каждый из которых подотчетен соответствующему ведомству иностранных дел своего федерального правительства. Крупные группы, состоящие из инженеров гражданского строительства, гидрологов, химиков, инженеров-сантехников и других профессионалов, собирают данные, затем разрабатывают решения и проводят их в жизнь. Понятно, что результатом этого процесса почти всегда представлены строительными сооружениями - такими, как плотины, акведуки, скважины, установки по очистке сточных вод и канализационные системы.

В отличие от этого, работой ПКЭС руководит представленный двумя странами совет директоров в составе 10 членов. В числе 10 членов два – это национальные специальные уполномоченные из МПВК / *CILA*, которые привносят своим участием в работу совета значительные технические знания и опыт и подпитывают его деятельность предоставлением научно-технической, инженерной точки зрения. Однако такое инженерное видение дополняется и часто уравновешивается изложением точек зрения экологических ведомств, НПО, заинтересованных провинциальных органов управления и научных институтов.³⁸ Действительно маловероятно, что большинство членов совета, рассматривая ситуацию с нетехнической точки зрения, будет высказываться в поддержку традиционно спроектированных крупномасштабных объектов строительства, - по их мнению, они связаны с социальными и экологическими затратами. ПКЭС скорее окажет предпочтение методам, с помощью которых она может воспользоваться своими полномочиями для работы с местными структурами, чьи интересы затрагиваются, общинами и НПО при разработке эффективных решений проблем окружающей среды в приграничном регионе. На своей первой встрече в 1995 г. совет директоров ПКЭС пообещал не заниматься просто механическим утверждением ожидающих решения проектов, разработанных в эпоху МПВК, а заново приступить к рассмотрению всех социальных, экологических и экономических видов воздействия. Через 4 года после этого совет, в общем, и целом выполнил это обещание, выдав (по состоянию на декабрь 1998 г.)

³⁷ МПВК/*CILA* фактически являются двумя разными подразделениями внутри одной и той же организации. *CILA* полностью независимое и параллельное ведомство, которое является частью Секретариата Внешних Сношений Мексики. МПВК также находится в составе Государственного Департамента США. В каждой организации есть специальный уполномоченный, и эти уполномоченные проводят совместные встречи, но каждый из них четко представляет свою страну. В материалах Инграма и др. излагается история МПВК и описывается, что комиссия до недавнего времени содержала в себе элементы всех доминирующих «образцов». Организационная структура МПВК отражена в работе Мумме и Мура (1997 г.).

Обзор пограничных водных ресурсов и история управления трансграничными ресурсами дается Ганнингом (1996 г.). Веб-сайт МПВК (часть США) – <http://www.ibwc.state.gov>.

³⁸ По состоянию на август 1998 г. в число других членов совета входят руководитель Агентства США по Охране Окружающей Среды (АООС), и его мексиканский коллега - Секретарь по делам Окружающей Среды, Природных Ресурсов и Рыбоохранных мероприятий; остальные представляют Юго-Западный Центр исследований и информации в Нью Мехико, Совет Техасских парков и живой природы, город Тихуана и экологическую консультационную организацию

сертификаты на 26 проектов, придерживаясь критериев комиссии по выдаче сертификатов. И хотя все утвержденные до сих пор проекты требуют проведения строительных и инженерных работ – все это, как никак, является усовершенствованием инфраструктуры - их планы соответствуют требованиям ПКЭС к экологической устойчивости и составлялись они с заметным участием и при поддержке общественности.

**ОТРИЦАЯ «ОБРАЗЕЦ» НИСХОДЯЩЕГО ДЕЙСТВИЯ:
МОДЕЛЬ ВОСХОДЯЩЕГО ДЕЙСТВИЯ ОБЕСПЕЧИВАЕТ
СОСРЕДОТОЧЕНИЕ ВНИМАНИЯ НА ОБЩИНЕ**

Чтобы избежать попадания в ловушку централизации, совет директоров ПКЭС придает более значительный вес представителям не центральных, а местных структур. Более того, ПКЭС побуждает местных представителей к действиям, оказывает им техническую помощь, а затем всегда ожидает них запросов; в соответствии со своей политикой комиссия отдает предпочтение общинам, находящимся в экономически неблагоприятных условиях.

Когда комиссия видит проявление интереса, она может выделять общинам гранты на получение технического содействия с тем, чтобы помочь им в подготовке проектного предложения.³⁹ Таким образом, импульс в отношении почти всех предлагаемых проектов исходит от самих местных общин – или, как минимум, находит признание на уровне рядовых граждан. Такое признание фактически является прямым требованием для выдачи сертификата. Начиная с этапа проектирования и далее, при проектах создаются общественные совещательные комитеты (см. Рис. 5). Характер членства этих комитетов, ими самими определенные задачи значительно различаются от проекта к проекту, и масштаб эффективности таких усилий по объединению вклада общественности трудно измерить и определить. И хотя эти комитеты редко оказываются в роли независимых руководителей проектов, некоторые НПО считают их наличие позитивным явлением (С. Рид, Техасский Центр политических исследований,⁴⁰ личная переписка, 5 марта 1999 г.). С ростом осознания в общинах по обеим сторонам границы значения экологического фактора и технического потенциала, существование общественных совещательных комитетов делает возможным улучшение коммуникационных связей и принятие решений на основе более тесного сотрудничества.

Из-за того, что займы САБР на реализацию проекта должны быть возвращены, затраты, которые несут местные органы власти и управления, могут вызвать вопросы у рядовых избирателей о том, будут ли потенциальные выгоды от проекта перевешивать возможные затраты. Такие вопросы в полный голос задавались на встрече ПКЭС с общественностью в январе 1996 года в гор. Ногалис. На этой встрече комиссия рассмотрела и предварительно утвердила выдачу сертификата на новую систему подачи воды по «*проекту Акуаферико*». Члены радикальной общинной организации *Фронт Запатиста* выразили несогласие с ожидаемой высокой стоимостью проекта, они настаивали на своем выводе о том, что бремя затрат ляжет в первую очередь на бедную часть населения (Хартман, 1996 г.; Рид, 1996 г.).

В сущности, ПКЭС предлагает вниманию новый тип активного диалога, в котором жители приграничной зоны могут взяться за решение общих для них проблем – проблем, которые могут и не быть предметом озабоченности для остальной части страны. До появления соглашения *НАФТА* и перед тем, как наступило время ПКЭС, если общины или жители на американской стороне границы хотели построить новый объект водохозяйственной инфраструктуры, они боролись за привлечение внимания со стороны

³⁹ Финансирование технического содействия осуществляется из средств Программы Технического Содействия ПКЭС, которая располагает 10 миллионами долларов, внесенных Агентством США по защите окружающей среды.

⁴⁰ Этот центр является признанной экологической НПО, которая осуществила наблюдение за деятельностью ПКЭС и проверила ее приверженность критериям участия общественности.

лидеров законодательных или распорядительных ветвей власти, которые больше реагировали на запросы местностей и регионов с более мощной экономикой. Поскольку деятельность ПКЭС финансируется в совокупном виде в рамках ежегодного ассигнования конгресса, общины, ходатайствующие о проектах, могут обращаться непосредственно в ПКЭС, пренебрегая стадией лоббирования, что раньше было обязательным требованием. В Мексике (здесь «лоббирование» интересов общины осуществляется с помощью покровительственных отношений и политики, проводимой традиционными партиями, а не по каналам влияния, которые преобладают в Соединенных Штатах) более прямой, двусторонний поход со стороны ПКЭС также помог ускорению процесса передачи властных полномочий из центра. Как и задумывалось, деятельность ПКЭС, таким образом, сделала периферию центром заинтересованного отношения к проблемам.

ОТРИЦАЯ СЕКРЕТНОСТЬ: ОТКРЫТАЯ СТРУКТУРА СОДЕЙСТВУЕТ ПРОЗРАЧНОСТИ

Идеи открытости и принятия решений по восходящей схеме составляют единую пару. До создания ПКЭС пути решения двусторонних экологических проблем между государствами, безусловно, должны были проходить через их столицы, расположенные за тысячу километров, с тем, чтобы привлечь внимание МПВК / *CILA*.

Как мы показали, структура ПКЭС необычна для международных организаций, если говорить о той возможности, которую она предоставляет для участия общественности. Мало того, что в совете директоров заседает член от каждого государства, представляющий широкую общественность, но и устав ПКЭС также требует создания общественного совещательного комитета. Когда совет директоров обращается с соответствующей просьбой, то этот двусторонний Совещательный Комитет ПКЭС из 16 членов (они представляют приграничных 10 штатов из Мексики и США; см. Рис. 5) дает совету рекомендации по вопросам исполнения и политики. На встречах комиссии с общественностью предлагаемые проекты передаются этой совещательной группе с целью подготовки замечаний для их учета при принятии решения о выдаче сертификата. Цель этого состоит в том, чтобы собрать за одним столом представителей различных регионов и секторов вдоль пограничной территории и определить сферы общих интересов и проблем. С того момента, когда был инициирован этот процесс, роль совещательного органа на практике уменьшилась по мере того, как правительства обеих стран разрешили его членам выходить из его состава без замены. Примечательно, что большое значение, которое придается со стороны ПКЭС участию общественности, сочетается с подходом, проявившим себя как приверженность принципу открытости. Совещательный орган собирается ежеквартально и, похоже, что в значительной степени лишь географическое расстояние может служить препятствием для посещения его заседаний. Те, кто приходит на эти заседания, становятся свидетелями открытых дискуссий, которые необыкновенно свободны от каких-либо скрытых повесток дня, секретов и манипулирования. Решения никогда не являются окончательными, пока не будет публично проведено голосование – и только после использования информации общественности, вопросов и обсуждений. Были случаи, когда, казалось бы, полностью одобренные проекты возвращались на доработку после завершения периода, выделенного на прием замечаний от общественности.

В Уставе ПКЭС имеются подробно разработанные предложения об участии общественности. В качестве части этого обязательства ПКЭС должна обеспечить общественный доступ к документации всех предлагаемых проектов, для которых требуются сертификаты. Во всех таких случаях она должна создать условия для сбора замечаний со стороны общественности. Группы граждан, интересы которых затрагивают предлагаемые проекты, могут также представлять свои замечания непосредственно в совет директоров. Комиссии в достижении ее двуединой цели – открытость и участие –

помогает дискуссионная группа на основе Интернета “ВЕССnet”.⁴¹ По состоянию на середину 1999 г. среди подписчиков “ВЕССnet” в двух странах были: - правительственные чиновники, сотрудники университетов и ученые; - представители НПО; - заинтересованные группы представителей общин; - заинтересованные стороны из частного сектора и рядовые граждане. Со времени своего основания в 1995 г. “ВЕССnet” оказал в ряде случаев значительное влияние на принятие решений. С самого начала эта дискуссионная группа способствовала в разработке курса действий и процедурных вопросов ПКЭС. Через “ВЕССnet” были рассмотрены критерии, применяемые комиссией при выборе проектов, и конкретно относительно необходимости открытости и устойчивости в своей работе, и несколько высказанных в Интернете предложений в современных опубликованных критериях. Аналогично, в этом реестре электронной почты были изложены правила, требующие установления определенных периодов для уведомления о предстоящих собраниях и порядок рассмотрения проектов. По крайней мере, однажды были вынуждены отложить на месяц намеченную встречу с общественностью из-за того, что в своих посланиях в “ВЕССnet” ряд НПО указывали, что комиссии ну удастся придерживаться собственных руководящих принципов. Таким же образом, на страницах этого почтового реестра появились критические замечания после того, как собрание, проходившее с большим количеством участников 30 апреля 1996 г. в Сиудад Хуаресе, было председательствующим объявлено закрытым, что лишило почти 20 представителей общественности возможности высказать свои комментарии, запланированные повесткой дня. Генеральный управляющий комиссии составил документ с извинениями, а ПКЭС объявило о введении процедуры, обеспечивающей включение замечаний общественности во все последующие собрания. Все это время “ВЕССnet” предоставлял важное «место встречи» для выражения мощного общественного мнения по поводу конфликтов интересов, использования общественных денежных средств на поддержку проектов в частном секторе и предлагаемых правил конфиденциальности. В другом случае, в декабре 1997 г. ПКЭС была вынуждена снизить уровень сертификатов до категории «временных», которые были выданы на проекты в Мехикале, когда корреспонденты “ВЕССnet” указали на то, что не было соблюдено требование об объявлении уведомления о предстоящем собрании заранее за 45 дней.⁴² И, наконец, следует отметить еще две особенности, характеризующие “ВЕССnet”:

- (а) направляемые сюда замечания и комментарии по дебатам приводили, иногда, к возникновению продуктивных диалогов вне этого почтового реестра по существу обсуждаемых вопросов или о методах работы;

- (б) важно, что в течение всего периода существования комиссия использует почтовый реестр в качестве своего почти официального органа обмена информацией.

ОТРИЦАЯ «ОБРАЗЕЦ», УПРАВЛЯЕМЫЙ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫМИ АКТАМИ: МОДЕЛЬ НАРАЩИВАНИЯ ПОТЕНЦИАЛА ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ФАКТОРА ОБЕСПЕЧИВАЕТ ГИБКОСТЬ

Приграничные общины, исходя из своих насущных потребностей в развитии инфраструктуры, начали проводить открытые собрания с целью назначения приоритетов относительно проектных предложений. Из-за того, что эти общины находятся в неблагоприятном экономическом положении и не имеют достаточного опыта в подготовке предложений, ПКЭС предлагает общинам техническую и финансовую помощь, предоставляя им ресурсы необходимые для подготовки основательные предложения. В значительной степени благодаря появлению этого нового источника

⁴¹ BECCnet@listserv.arizona.edu. Этот почтовый реестр разработан и поддерживается Центром Удала по Исследованиям в области общественной политики Университета Аризоны. Использует практику стандартной подписки.

⁴² Эти и другие моменты, свидетельствующие о влиятельности “ВЕССnet” задокументированы архивах “ВЕССnet” (1999 г.). Дает распечатки на помесечной основе с февраля 1995 г.

поддержки, многие общины начинают четко выражать свои неудовлетворенные потребности. Восприятие комиссией идей, лежащих в основе принципа устойчивого развития, расширило круг ее приоритетов, в число которых вошли меры по совершенствованию практических навыков исполнителей и развитию административно-общественной инфраструктуры. ПКЭС обратило внимание на то, что всего лишь некоторые общины располагают ресурсами или техническими и административными возможностями для проведения проектных обоснований собственными силами. Фактически, в Программе Технической Помощи ПКЭС явно признается, что те общины, которые больше всего нуждаются в водной инфраструктуре, имеют меньше всего возможностей планировать и оплачивать такие проекты.⁴³ Руководящие принципы подбора консультантов технической помощи не требуют, чтобы консультационные фирмы были местными или региональными, и поэтому некоторые наблюдатели критикуют зависимость от внешних ресурсов. Таким образом, другие организации, особенно НПО, меньше волнуют вопросы происхождения помощи, их больше заботит потребность в том, чтобы процесс оставался открытым и прозрачным (С. Рид, личная переписка, 5 мая 1999 г.). В любом случае, руководящие принципы ПКЭС оказывают предпочтение, когда это возможно, инвестициям в человеческий капитал, особенно подготовке специалистов управления окружающей средой. Таким образом, хотя наиболее часто физическая инфраструктура и финансовая база являются первой необходимостью в обеспечении деятельности на долгосрочную перспективу, предложения получившие сертификат на сегодняшний день, в частности, имеют своей целью наращивание потенциала человеческого фактора.

ПЕРСПЕКТИВЫ: ПКЭС НА ПРАКТИКЕ

Вдоль границы США с Мексикой вопросы состояния окружающей среды часто приобретают самую широкую скандальную известность, поскольку получатели загрязненного стока в нижнем течении нередко проживают на другой стороне границы. Слишком уж часто условия, вызывающие ухудшение состояния окружающей среды, порождаются бесконтрольным экономическим развитием и ростом городов, что может привести к кризису здравоохранения (Инграм, и др. 1995 г.). В приграничных общинах появился раскол между фракциями сторонников защиты окружающей среды, выступающими за контроль над экономическим ростом, и фракциями сторонников быстрого развития коммунальных услуг и водоснабжения на всех городских территориях.

Возможно, самый яркий пример таких разногласий являет собой случай, произошедший на заседании ПКЭС в январе 1996 г. в гор. Нагалисе (штат Сонора). На этом заседании комиссия дала лишь временный сертификат на осуществление большого водного проекта «Акуафериго» для гор. Ногалиса (штат Сонора). Поборники развития и роста городских инфраструктур, в основном сторонники правящей в Мексике и в штате Сонора Революционной Институциональной Партии, упорно отстаивали проект. Но необычный союз центристов и правых сил из Партии Национального Действия и левых из Революционной Демократической Партии Мексики со своими союзниками выдвинули возражения против того, что они посчитали несправедливой структурой распределения пропорций в развитии, к которой приведет реализация проекта. К этим оппозиционным политическим группам, выступавшим против «Акуафериго», присоединилась действующая в Аризоне (США) экологическая НПО Друзья Реки Санта Круз, члены которой были обеспокоены тем, что крупно-объемные заборы воды к югу от границы могут сократить объем стока в нижнем течении реки на территории Аризоны (Рид, 1996 г.; см. также Архивы «ВЕССnet», 1999 г.). И все же, несколько проектов получили

⁴³ Программа Технической Помощи ПКЭС находится на веб-сайте ПКЭС – <http://www.cocef.org/atecnica/tecassis.htm> и сравнимый с ним сайт http://www.nadbank.org/English/Links/becc_tecassis.htm.

широкую поддержку со стороны общин. От ситуации вокруг вышеназванного спорного для населения штата проекта водоснабжения в Ногалисе, разительно отличается сильная поддержка со стороны общественности и экологических групп, которую повсеместно вызвал Интегральный Проект Очистки Воды, Канализационных и Сточных Вод в Нако, штат Сонора. Этот проект, в рамках которого делается попытка всестороннего решения проблем водоснабжения, сбора и очистки сточных вод получил поддержку местных властей и правительства штата, также со стороны двусторонних (американо-мексиканских) объединений «*Enlace Ecologico*» и «Пограничный Экологический Проект»; полезным также оказался и активный информационный вклад со стороны общины на стадии проектирования.

Отношения между ПКЭС и ее филиалом САБР отличаются тем, что проводимые ими мероприятия носят незавершенный характер. Хотя комиссия тщательно изучает финансовое обоснование проекта перед тем, как выдать сертификат, недостаток ее полного сочленения с банком замедляет реализацию проектов, получивших сертификат ПКЭС. Интервал между выдачей сертификата и финансированием был особенно заметным в течение первого года деятельности: В этот период только 4 из 21 проекта, одобренных ПКЭС, получили финансирование от САБР. С тех пор темп работы ускорился частично, как результат преднамеренных попыток со стороны руководителей обеих организаций улучшить координацию своих действий. Из 27 проектов, сертифицированных на сегодня (15 в Соединенных Штатах и 12 в Мексике), 7 имеют займы от САБР и/или утвержденные и завершенные гранты, 5 из этих проектов находятся в стадии строительства. Еще по 7 проектам утверждено финансирование со стороны САБР, из которых 5 также находятся в стадии строительства. Кроме того, банк считает, что по 6 дополнительным проектам «вопрос о финансировании решается». И, наконец, по 7 остающимся проектам из числа одобренных ПКЭС вопрос о финансировании через САБР не ставится.

Иногда возникают трения между настойчивым желанием ПКЭС реализовать проект и осторожным отношением САБР к финансированию, оплачиваемому за счет кредитов. Например, консультативные советы обеих организаций иногда выражают несогласие с тем значением, которое придается вкладу общественности в принятие решений, прозрачности, открытости этого процесса и аспектам устойчивости в проектах. Чтобы сгладить различающиеся позиции этих двух организаций, САБР в 1998 году заключил с ПКЭС меморандум о взаимопонимании. И все же обе организации исходят из несопоставимых программ действий, из чего вытекает необходимость в более интегрированном подходе к сертификации и финансированию проектов. По совести, нужно признать, что комиссия и банк являются новыми организациями, которые все еще находятся в процессе изобретения самих себя.

САБР, особенно за последние 2 года, для лучшей координации своих усилий с действиями ПКЭС ввел в действие несколько программ, в которых финансирование за счет кредитов осуществляется творчески, которые благоприятствуют бедным общинами и пытаются повысить их потенциальные возможности. Эти усилия получили высокую оценку со стороны некоторых наблюдателей из общин. К числу таких усилий относятся следующие:

(а) Пограничный Фонд Инфраструктуры Окружающей Среды, организованный с использованием первоначальных грантов в сумме 170 миллионов долларов США, выделенных АООС для находящихся в неблагоприятных условиях общин с целью покрытия расходов на строительство и выплаты долгов за услуги;

(б) Программа Сотрудничества по Организационному Развитию, рассчитанная на укрепление организационного потенциала на связанных с водой коммунальных сооружениях путем предоставления специалистов для оказания технической помощи и содействия в планировании в проведении тренинга по вопросам управления и финансирования;

(в) Пилотная Программа по Твердым Отходам, направленная на оказание помощи общинам в осуществлении выплат за дорогостоящие коммунальные сооружения по обработке твердых отходов; Программа Кооперативного Кредитного Соглашения, направленная на оказание профессиональной и организационной помощи небольшим общинам с низкими доходами;

(г) Мексиканский Механизм Предоставления Займов, позволяющий финансировать проекты в общественном секторе Мексики в соответствии с ограничительным характером мексиканской Конституции;

(д) Программа Упорядочивания и Инвестиций в Общинах – своеобразный плод соглашения *NAFTA*, который не связан с выдачей сертификатов ПКЭС (ПКЭС и САБР, 1998-199 г.г.).⁴⁴ ПКЭС в вопросах привлечения общины к участию превзошла многое из того, что было задумано при ее создании. Теперь спонсоры проекта должны проводить минимум два открытых заседания и приватные встречи с представителями заинтересованных общинных организаций. Им нужно организовать наблюдательный комитет для осуществления мероприятий местной программы помощи, создать условия для ознакомления общественности с проектным предложением и связанной с ним информацией, представить доклад, отработанный до такой степени, при которой община понимает и поддерживает предложенный проект. ПКЭС поощряет публичные дебаты, требуя от спонсоров проведения экологической оценки, в которую необходимо включать предполагаемые позитивные и негативные последствия воздействия предлагаемого проекта. ПКЭС предоставляет также средства для безденежных мексиканских НПО с тем, чтобы расширить круг публичных дебатов. Для того, чтобы сделать информацию доступной по возможности самому широкому кругу представителей общины, ПКЭС содержит и регулярно обновляет двуязычный Веб сайт в Интернете.⁴⁵ И, наконец, для того, чтобы стимулировать диалог среди разнообразной по составу приграничной общины по обеим сторонам границы, ПКЭС оперативно и открыто принимает участие в независимой электронной дискуссионной группе “ВЕССnet”. Несмотря на общее количество таких усилий, возможно, во многом из-за низкого экономического уровня региона, население приграничных территорий едва ли осведомлено о существовании ПКЭС.

Отстаивание критериев устойчивого развития составляет центральную задачу в деятельности ПКЭС. Несмотря на неуверенный старт, ПКЭС сейчас сделала соблюдение критериев устойчивого развития обязательным и ввела руководящие принципы, которые дают возможность ее совету присваивать исключительным проектам категорию «устойчивости высокого уровня». Минимально, компонент устойчивого развития в предлагаемом проекте направлен на решение таких проблем, как сбережение природных ресурсов, наращивание профессионального потенциала организаций и отдельных лиц, а также развитие общины. Предлагаемые проекты должны также соответствовать всем нормативным положениям, применяемым к окружающей среде, и соответствовать любым местным или региональным планам ресурсосбережения. Для достижения категории устойчивости высокого уровня проекты должны, в частности, содействовать устойчивому развитию в двух сферах по каждому из критериев выдачи сертификата.

ПКЭС добилась значительного прогресса в первые годы своей работы. Она уже показала, что способна понимать свои полномочия, определять программу своих действий, вводить правила и процедуры, разрабатывать критерии выдачи сертификата и утверждения предложений. Все эти достижения выкристаллизовывались в условиях открытости и прозрачности. В этом процессе ПКЭС показала, что она способна положительно реагировать на критику и находить пути использования вклада

⁴⁴ Тот факт, что САБР и ПКЭС начали издавать совместные доклады, является многозначительным показателем их решимости улучшить свои отношения. Смотрите также в Северо-американском Банке Развития (1999г.) Веб сайт САБР на <http://www.nadbank.org>.

⁴⁵ <http://www.cocef.org>, который за первые 19 месяцев работы имел более 10 000 посещений.

общественности. К числу задач, которые предстоит решать, относятся меры по обеспечению организационного выживания и разъяснению своего функционального значения более широкому контингенту жителей приграничных территорий.

«Образец», определяющий характер деятельности ПКЭС, как Эталон для Трансграничных Экологических организаций

В этой статье мы подчеркнули то, как слишком часто государственные центры власти навязывают такие режимы управления трансграничным речным бассейном приграничным общинам, в которых мало уделяется или совсем не уделяется внимания местным проблемам. Часто вопросы защиты окружающей среды в этих режимах запоздало добавляются к первоначальным целям заключаемых соглашений, которые сводятся к обеспечению судоходства. Некоторые соглашения действуют только на бумаге; хотя для их выполнения можно иметь секретариат, реализация совместных проектов или мер по охране окружающей среды остается труднодостижимой. Во второй части данной статьи мы продолжили беглый обзор того, как развивалась новая модель сотрудничества через границы – та, в которой принята точка зрения «Повестки-21», предлагающей, чтобы транснациональные экологические комиссии управляли окружающей средой, основываясь на целостном подходе (Программа Развития ООН, 1992 год).

Трансграничная организация, занимающаяся окружающей средой, такая как ПКЭС, во всех отношениях предпочтительнее, чем доминирующие формы более старых организаций, образованных в рамках дошедших до наших дней соглашений по бассейнам рек, поскольку ПКЭС специально занимается устойчивым развитием. В силу этого и благодаря другим новаторским моментам, ПКЭС может предложить себя в качестве эталона по управлению трансграничными ресурсами – такого, который решительно отходит от «образцов», принятых большинством соглашений по речному бассейну. ПКЭС поднимает региональную близость к границе над национализмом, сосредоточивается на включении в процесс большего числа действующих субъектов через участие общественности, поддерживает открытость формы и функции, наращивает профессиональный потенциал на местах и работает в основном совершенно прозрачно. Комиссия черпает свои силы и приобретает уникальность путем выдвижения на передний план при обдумывании своих действий местные нужды и потребности.

Однако, «образец», определяющий характер деятельности ПКЭС, предполагает, что побудительным мотивом в действиях стран, вместе использующих ресурсы и разделяющих ответственность, служат демократические идеалы, и они поддерживают более или менее дружеские отношения друг с другом. Это предположение может скомпрометировать применение такого «образца» где-то в других местах. В некоторых ситуациях, обусловленных особенностями культуры, многие из черт, присущих «образцу» ПКЭС, рассматриваются как слабость – руководители, которые обращаются к людям, рассматриваются их избирателями как проявление слабости. В других странах сведения рассматриваются через призму военных секретов и увязываются с вопросами национальной безопасности.

И все же, даже если принять оговорки, модифицированная модель типа ПКЭС может с успехом побудить упорно не желающие государства к большему сотрудничеству в сфере окружающей среды и природных ресурсов и тем самым укрепить экологическую безопасность и разрядить точки напряженности на границе. В таких ситуациях сокращение напряженности между соседями само по себе можно рассматривать как предварительный шаг к устойчивому развитию. Если сопутствующие блага включают в себя более чистую воду или более пригодный для дыхания воздух, то конечная польза будет даже еще больше.

В заключение скажем, что появление и развитие в период после соглашения НАФТА экологических организаций в регионе границы США с Мексикой представляет собой большой транснациональный эксперимент, которым признается, что устойчивое развитие увязывает экономическое процветание с вопросами качества жизни. Достижение одной цели, не уделяя внимания другой, не является ни практичным, ни справедливым. Модель ПКЭС дает пример концентрации внимания на нуждах и стремлениях жителей приграничья в ходе движения по пути к устойчивому развитию, показывает образец жизнеспособной и динамичной альтернативы по сравнению с обычной секретностью внутри процесса принятия решений, приводимого в действие дипломатическими соображениями. Эта модель служит прообразом смещения акцентов с технических решений, которые в мире преобладают, а также начала содействия формированию представления о социальной справедливости. Ясно, что различные ситуационные контексты требуют различных решений, а это подразумевает, что распространение модели ПКЭС-САБР сталкивается со значительными трудностями. Тем не менее, опыт США-Мексики позволяет надеяться, что корни модели – открытость, прозрачность, наращивание профессионального потенциала и нисходящая модель управления, все в контексте устойчивого развития – укрепятся на других трансграничных территориях.

Рукопись сдана 13 сентября 1998 г.; Пересмотренная рукопись принята для публикации 14 января 1999 г.

Выражения признательности

Авторы посвящают эту статью памяти покойного Альберта Е. Юттона, Заслуженного Профессора права Университета Нью Мехико, чья деятельность в течение всей жизни по проблемам трансграничных вод вдохновила написание этой работы. Данная статья является результатом исследования (начиная с 1989 г.) политики в области окружающей среды на границе США с Мексикой. Эту работу осуществил Удаллский Центр исследований общественной политики при Аризонском университете, что стало возможным благодаря щедрым грантам Фонда Форда и Фонда Чарльза Стюарта Мота. Мы в долгу перед Хелен Инграм, с кафедры Социальной экологии мира и международного сотрудничества Калифорнийского университета за ее неоценимый вклад. Неоценимую помощь в проведении исследования и написании работы оказала аспирантка Удаллского Центра Рашель Ингалл. Значительная помощь предоставили: - специалист библиотечного дела Рашель Ясин и старший научный сотрудник Роберт Меридет (оба из Удаллского Центра); - Сайрус Рид, из Техасского Центра политических исследований; - Энни Альварado сотрудница по проблемам общин и правительства Североамериканского Банка Развития; - Питер Сильва, заместитель генерального менеджера Пограничной Комиссии Экологического Сотрудничества. Данная статья написана в развитие работы под названием «Управление трансграничными ресурсами; Уроки, извлеченные из договоренностей по речным бассейнам».

* * *

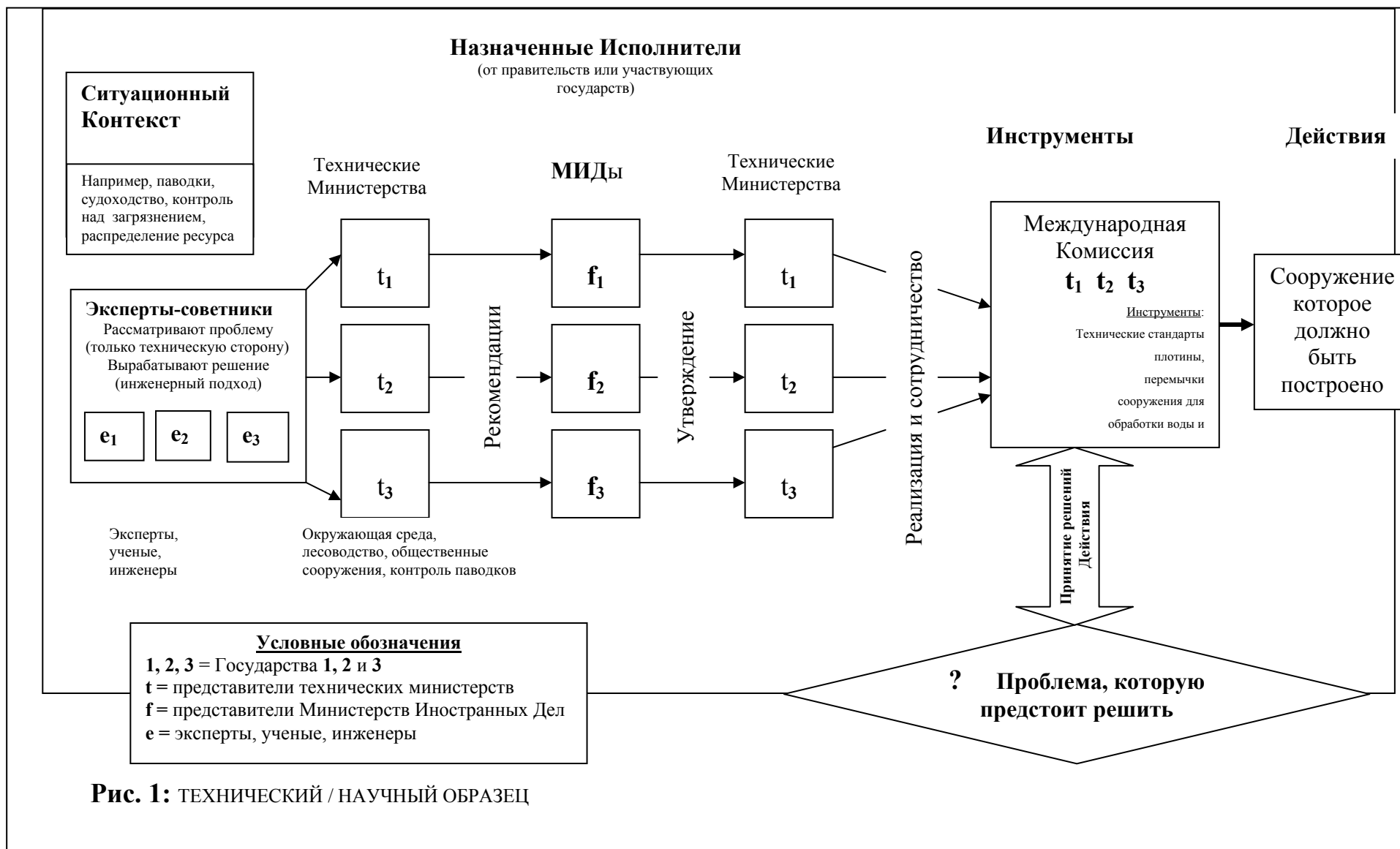


Рис. 1: ТЕХНИЧЕСКИЙ / НАУЧНЫЙ ОБРАЗЕЦ

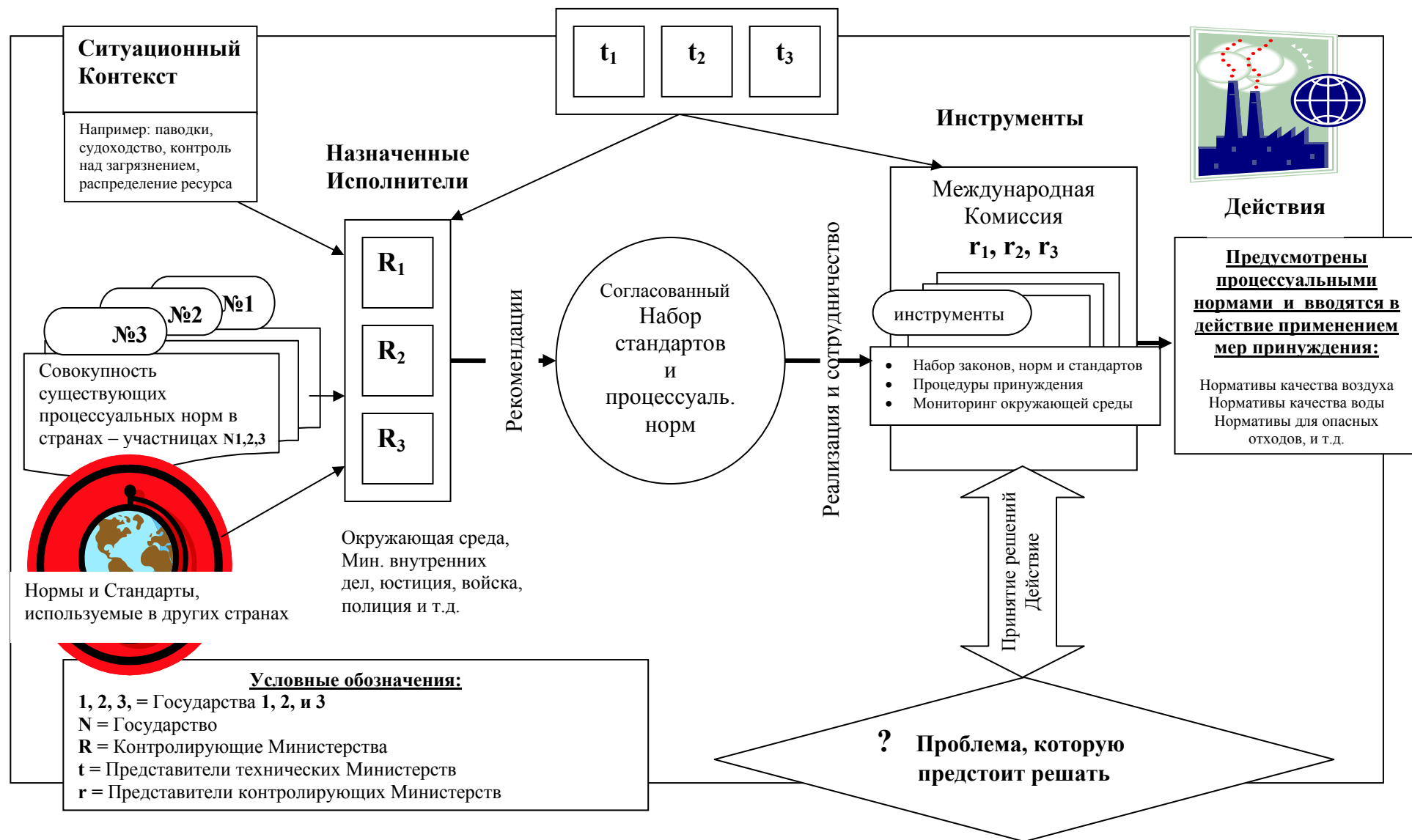


Рис. 2: «ОБРАЗЕЦ», УПРАВЛЯЕМЫЙ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫМИ АКТАМИ / НОРМАТИВАМИ

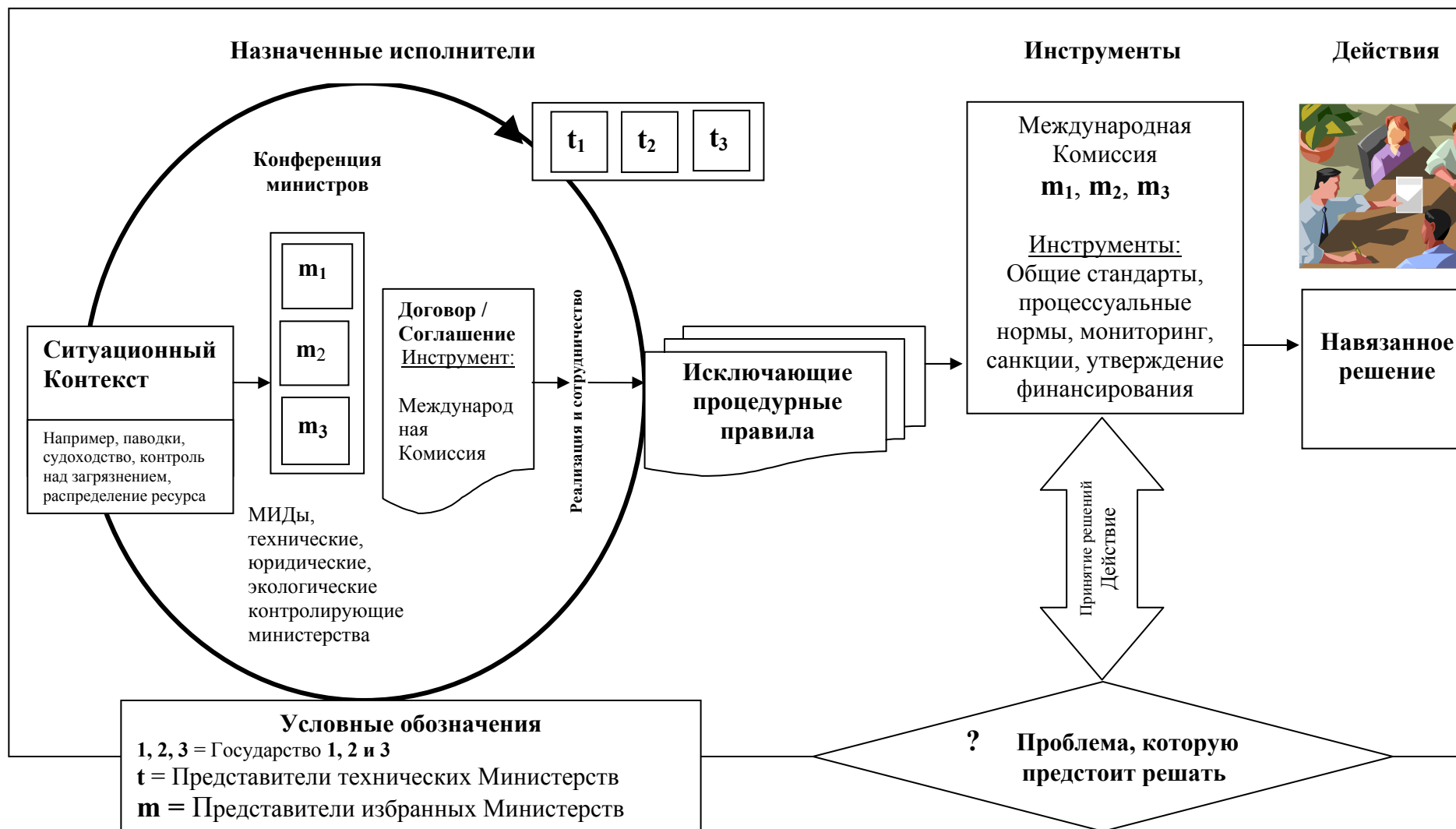


Рис. 3: ЗАКРЫТЫЙ «ОБРАЗЕЦ»

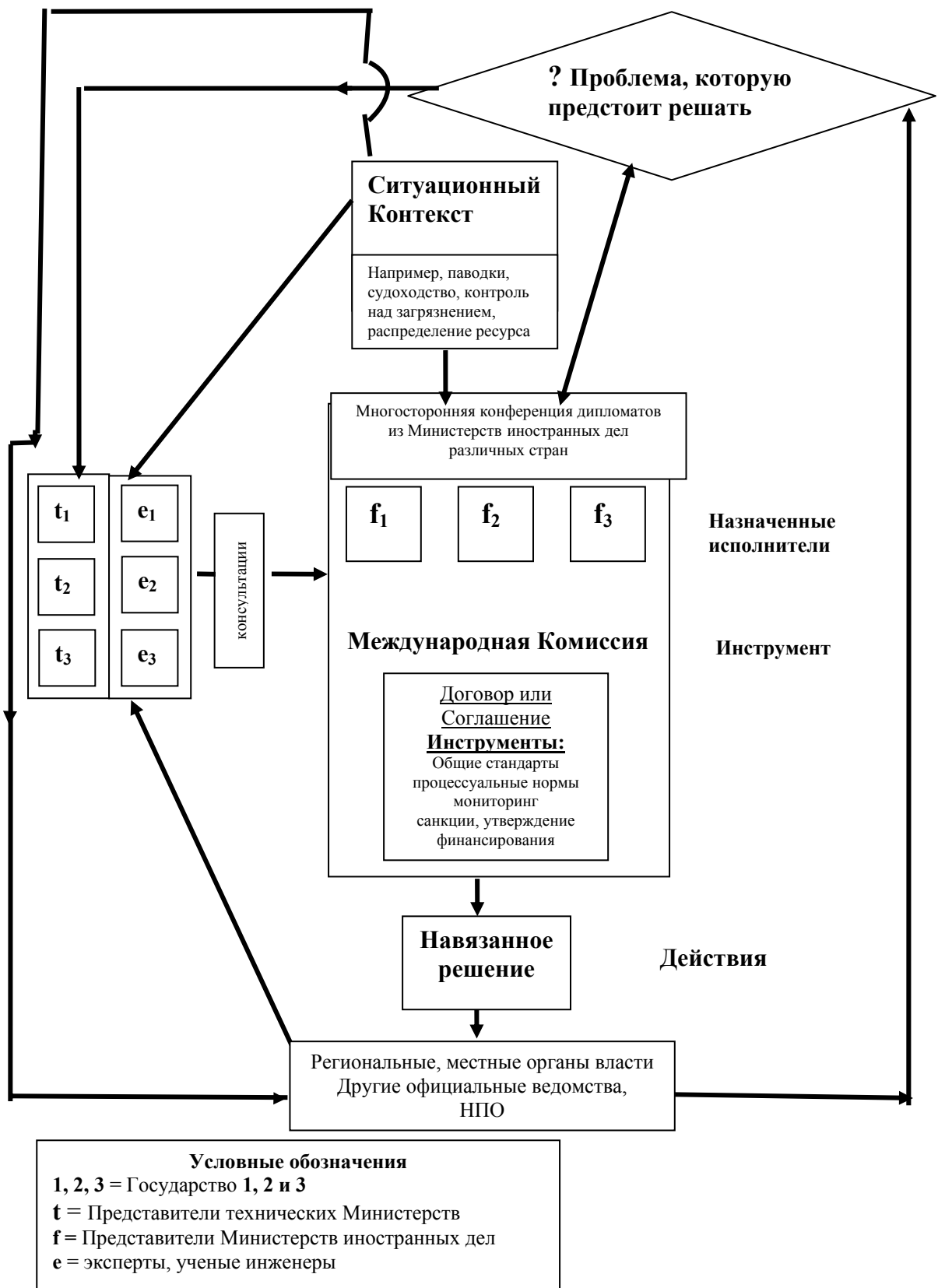


Рис 4: «ОБРАЗЕЦ» ПО НИСХОДЯЩЕЙ СХЕМЕ