

Forests, Fuel, or Food? Competing Coalitions and Biofuels Policy Making in the Philippines

Marvin Joseph F. Montefrio¹ và David A. Sonnenfeld¹

Journal of Environment & Development XX(X) 1–23, 2011. Published by SAGE.

Rừng, nhiên liệu hay lương thực? Các liên minh cạnh tranh và hoạch định chính sách nhiên liệu sinh học ở Philipin

Marvin Joseph F. Montefrio¹ và David A. Sonnenfeld¹

Tóm tắt

Là quốc gia đầu tiên ở Đông Nam Á xây dựng pháp chế về nhiên liệu sinh học, Cộng hòa Philipin được xem là hình mẫu về việc thực thi pháp chế này trong khu vực. Bài báo này sử dụng trường hợp Philipin để giải thích sự cạnh tranh giữa các liên minh trên phương diện chính sách diễn ra thế nào trong việc hình thành và thay đổi chính sách nhiên liệu sinh học. Phân tích về nội dung các bài báo và các tài liệu của Chính phủ được công bố từ 2002 đến 2009 cho thấy có bốn liên minh chính: Những người đề xướng nhiên liệu sinh học, Khả năng kỹ thuật, An ninh lương thực, và Bảo tồn rừng. Đồng thời những liên minh này tạo nên sự khác biệt về mặt chính trị trong các văn bản về nhiên liệu sinh học ở Philipin. Trong những văn bản này, liên minh bảo tồn rừng là yếu hơn cả, điều này có nghĩa là ảnh hưởng của nó đến chính sách nhiên liệu quốc gia khá hạn chế. Điểm yếu của liên minh này có thể do nhận thức của các nhà hoạch định chính sách và công chúng là bảo tồn rừng không gắn với kinh tế xã hội và phần nào là do trạng thái trầm lắng làm cho đất rừng nguyên sinh thiếu giá trị môi trường thiết yếu ở rất nhiều các quần đảo.

Từ khóa: bảo tồn rừng, chính sách nhiên liệu sinh học, an toàn lương thực, chính sách môi trường, các liên minh nghị luận, Đông Nam Á, diezen sinh học, cồn sinh học

Giới thiệu

Trên thế giới, có rất nhiều quốc gia đang thực thi các chính sách và các khung quy định mới đối với sản xuất và sử dụng nhiên liệu sinh học (cf. McMichael, 2009; Mol, 2007; Mol, 2010). Năm 2007, hơn 30 quốc gia bắt đầu các chương trình cồn sinh học, trong đó Braxin và Hoa Kỳ là hai nước dẫn đầu. Chính phủ các nước này thể hiện quyết tâm phát triển nhiên liệu sinh học thông qua việc xây dựng và ban bố các chính sách và luật mới. Ví dụ, Mexico, Paraguay, Peru và Philipin là các quốc gia mà thực thi cả việc sản xuất nhiên liệu sinh học và pha trộn với nhiên liệu hóa thạch, sau đó phân phối tại các trạm bán lẻ nhiên liệu (Jull, Redondo, Mosoti, & Vapnek, 2007).

Năm 2007, Chính phủ Philipin đã thông qua đạo luật nhiên liệu sinh học (Bộ luật số 9367), trong đó thiết lập những mục tiêu rõ ràng cho việc phát triển và sử dụng diezen sinh học và

¹ Đại học New York, Syracuse, NY

Tác giả chịu trách nhiệm: Marvin Joseph F. Montefrio, Bộ môn Nghiên cứu Môi trường, Đại học Khoa học Môi trường và Lâm nghiệp SUNY, Syracuse, NY 13210-2787.

Email: mfmontef@syr.edu

cồn sinh học trong giao thông đường bộ quốc gia. Cộng hòa Philipin, quốc gia đầu tiên ở khu vực Đông Nam Á có pháp chế khuyến khích phát triển nhiên liệu sinh học, được thừa nhận là một hình mẫu về thực thi nhiên liệu sinh học điển hình khắp châu Á và trong thế giới các nước đang phát triển (Ho, 2008).

Đạo luật nhiên liệu sinh học Philipin được hình thành và phê chuẩn khi giá dầu đang leo thang kỷ lục. Biến đổi khí hậu toàn cầu, chất lượng không khí đô thị và phát triển nông thôn là những mối lo ngại khác đã khiến cho pháp chế này được Quốc hội Philipin thông qua ngay lập tức (Zhou & Thomson, 2009). Quả thực, những nghiên cứu trước đây đã ủng hộ tiềm năng của nhiên liệu sinh học trong việc làm giảm nhẹ phát thải cacbon đioxit và các chất ô nhiễm không khí khác (ví dụ như sunfua oxit và các hợp chất khác) từ giao thông đường bộ ở Philipin (Pascual & Tan, 2004; Tan, Culaba, & Purvis, 2004). Sự hình thành của công nghiệp nhiên liệu nông nghiệp được trông đợi tạo ra cơ hội việc làm và các hoạt động sinh nhai khác cho người dân ở nông thôn. Phát triển nhiên liệu sinh học thu hút đầu tư cần thiết và các công nghệ mới để đem lại sức sống cho các thành phần nông nghiệp vốn bị sao nhãng (Malik, Ahmed, Sombilla, & Cueno, 2009).

Mặc dù chính sách về nhiên liệu sinh học của Philipin được dự báo là sẽ thành công và mở đường cho các chính sách môi trường tiến bộ, nhưng chính bản thân nó cũng đã tạo ra những thách thức đối với vấn đề an ninh lương thực và bảo tồn rừng. Hệ thống pháp chế hướng đến mục tiêu bù đắp việc sử dụng nhiên liệu hóa thạch trong giao thông và kiểm chế phát thải khí nhà kính. Tuy nhiên nó cũng làm nảy sinh những quan ngại về sự gia tăng nhu cầu đối với các cây trồng làm nhiên liệu sinh học. Điều này dẫn đến sự thay thế của một số giống cây lương thực hiện có (Boddiger, 2007; Mitchell, 2008; Rosegrant, 2006; McMichael, 2010) và cả cây rừng nhiệt đới (Danielsen và nnk, 2008; Fargione, Hill, Tilman, Polasky, & Hawthorne, 2008; Koh & Wilcove, 2008; O'Connor, 2008).

Bài báo này tìm hiểu sự cạnh tranh giữa bốn liên minh nghị luận trong việc hoạch định chính sách nhiên liệu sinh học ở Philipin giai đoạn 2002 - 2009. Chúng tôi phát hiện rằng liên minh gắn liền với bảo tồn rừng đã bị cách ly về mặt chính trị với các khối liên minh khác như an ninh năng lượng, phát triển nông thôn, phát triển kỹ thuật, hay thậm chí là an ninh lương thực. Có hai định đề giúp giải thích về sự yếu kém của liên minh bảo tồn rừng. Thứ nhất, lợi ích kinh tế là một thuộc tính phổ biến trong các liên minh có ảnh hưởng lớn hơn đến sự hình thành và chuyển biến của chính sách nhiên liệu sinh học; bảo tồn rừng ít tạo ra sức ép đến hoạch định chính sách (các nhà xây dựng chính sách) và công chúng bởi vì còn thiếu nhận thức về mối quan hệ kinh tế xã hội ngắn hạn. Thứ hai, sự khuyến khích phát triển nhiên liệu sinh học như là một con đường hướng đến cắt giảm phát thải khí nhà kính bị phê phán vì nó có thể là một nhân tố góp phần hủy hoại rừng. Do đó, những hứa hẹn về tính bền vững của nhiên liệu sinh học trong quá trình lựa chọn chính sách là để tạo tiền đề cho việc mở rộng lĩnh vực nhiên liệu sinh học quốc gia.

Các phần tiếp theo sẽ tìm hiểu nội hàm của các liên minh, mô tả phương pháp áp dụng trong nghiên cứu, và cung cấp nền tảng lịch sử về phát triển nhiên liệu sinh học ở Philipin. Các vấn đề và đặc điểm nổi bật của các liên minh được phác họa dựa trên kết quả phân tích và thảo luận về chương trình nhiên liệu sinh học. Bài báo đưa ra những khuyến cáo về việc đẩy mạnh

bảo tồn rừng trên khía cạnh phát triển cây trồng sản xuất nhiên liệu sinh học ở các vùng đồi núi của Philipin.

Các liên minh và quá trình soạn thảo chính sách

Phân tích về các liên minh có vai trò quan trọng để hiểu được quá trình soạn thảo chính sách. Trong mạng lưới chính sách, nơi việc soạn thảo chính sách không hoàn toàn là đa nguyên và cũng không hạn chế đối với các nhóm thiểu số, các nhóm thường tập trung xung quanh một hay một số ban ngành của chính phủ với hy vọng tác động lên chính sách (Rhodes & Marsh, 1992). Sự thống nhất một vấn đề trong phạm vi một mạng lưới chính sách là sản phẩm của “quá trình tiếp diễn của sự thương lượng mà được nhận định như là việc xây dựng liên minh”. (Marsh & Rhodes, 1992, p. 260). Điều này chỉ ra rằng các liên minh liên kết bởi sự phụ thuộc qua lại về tài nguyên bao hàm tri thức, lập pháp, quyền lực, và các quyền lợi có vai trò quan trọng đối với những thay đổi trong soạn thảo chính sách và sản phẩm đầu ra (Bulkeley, 2000). Gắn kết sự hình thành các liên minh với xây dựng chính sách là hai nhân tố: khung liên minh vận động (ACF) và cách tiếp cận của liên minh nghị luận.

Các nhà vận động liên minh cho rằng sự cạnh tranh mạnh mẽ giữa các liên minh sẽ tác động đến sự hình thành và biến đổi của chính sách. Một tác nhân kết nối sử dụng trong phân tích đó là *phụ hệ chính sách* mà bao gồm các liên minh vận động đóng vai trò trong việc tạo dựng, thực thi, phổ biến và đánh giá các mục tiêu của chính sách (Sabatier, 1988). Các liên minh vận động bao gồm không chỉ những thành phần của *tam giác sắt* (ví dụ, các ban quản trị, ủy ban lập pháp, và các nhóm lợi ích), mà còn bao gồm cả cơ quan các cấp của chính phủ, các nhà nghiên cứu, các nhà phân tích chính sách và truyền thông (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, pp. 135-136). Trung tâm kết hợp của những thành phần trong các liên minh vận động là một hệ niềm tin có liên quan đến các ưu tiên giá trị (các giá trị quy chuẩn) và sự hiểu biết về hiệu lực của các công cụ chính sách khác nhau (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 180-181). Bổ sung cho các hệ niềm tin, những thành phần trong một liên minh vận động “sắp xếp thêm vào các hoạt động kết nối trọng yếu” (Sabatier, 1998, p. 103).

Tiếp cận của ACF cho thấy có bốn con đường để thay đổi một phụ hệ chính sách: học hỏi các thông tin và kinh nghiệm mới; xáo trộn phụ hệ; hợp pháp hóa cho các liên minh thiểu số trong các sự kiện nội tại của phụ hệ; và thỏa hiệp liên quan đến hai hay nhiều liên minh (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 123; Sabatier & Weible, 2007, pp. 204-207). Trong hầu hết các con đường, những thay đổi chính sách xảy ra đồng thời với sự thay đổi trong hệ niềm tin.

Bất chấp những hứa hẹn của mình, tiếp cận của ACF đã bị chỉ trích trên một số phương diện, đặc biệt liên quan đến sự vận động của liên minh và các hệ niềm tin. Trong những thách thức thì ranh giới giữa các liên minh vận động dựa trên các hệ niềm tin không thể được xác định một cách rõ ràng (Hajer, 1995, pp. 67-68). Những xung đột có thể nổi ra giữa những thành phần chia sẻ niềm tin (Jordan & Greenaway, 1998), và giữa những người chung niềm tin nhưng nắm giữ những vị trí khác nhau (Hajer, 1995). Với những lập luận này, Sabatier (1998, p119) đã thừa nhận rằng “liên minh về sự tiện lợi” xuất hiện trong khắp các nhóm với lợi ích và niềm tin khác nhau, ở các thời điểm khác nhau có thể là cần thiết để đạt được những thay đổi trọng yếu trong chính sách.

Ngược lại, Hajer (1995) đề xuất một cách tiếp cận khác để phân tích quá trình soạn thảo chính sách được tiến hành như là “một nỗ lực trong đó những thành phần cố gắng có được sự ủng hộ cho những quan niệm về thực tại của họ” (p.59). Nhận thức của giới lãnh đạo về vấn đề chính sách cụ thể có thể có được thông qua sự gắn kết và tin cậy của các bài viết. Các khái niệm được làm rõ bởi một liên minh nghị luận được thông qua trong quá trình soạn thảo chính sách thay thế cho những nhận thức trước đây về vấn đề này (“nghị luận thể chế hóa”). Nghị luận ở đây được định nghĩa là “một sự đồng bộ về ý tưởng, các khái niệm và sự phân loại được khởi tạo, tái tạo và chuyển hóa trong một loạt các hoạt động thực tiễn và thông qua các thực tại vật chất và xã hội” (p.44).

Liên minh nghị luận “không nhất thiết dựa trên những lợi ích và mục tiêu chung, nhưng nó dựa nhiều hơn trên các *thuật ngữ và khái niệm chung* thông qua các quá trình xã hội và vật chất và bản chất của vấn đề chính sách được xây dựng” (Hajer, 1996 trích dẫn trong Bulkely, 2000). Nhận thức chung về một vấn đề chính sách không đòi hỏi niềm tin hay thể giới quan tương tự. Sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các liên minh dựa trên không chỉ quyền lực và lợi ích mà còn dựa trên sự hiểu biết, ý nghĩa và lý lẽ (Bulkely, 2000).

Hajer (1995, p.56) viện dẫn khái niệm về “nội hàm” như là một cách thức thông qua cái mà các thành tố khác nhau về hiện thực vật chất và xã hội được nhất quán trong các bài viết phổ biến và những ý nghĩa nhất định. Liên minh nghị luận chứa hàng loạt các nội hàm, những thành phần tham gia và diễn thuyết các nội hàm, và các hoạt động cấu thành nội hàm. Những thành phần này có thể tạo ra các nội hàm khác nhau trong các bối cảnh thể chế hóa khác nhau, và do đó làm thay đổi liên minh nghị luận.

Nghiên cứu này sử dụng tiếp cận liên minh chính sách để tìm hiểu sự phát triển và thực thi việc ban hành chính sách về nhiên liệu sinh học ở Philipin. Trong chủ đề và bối cảnh này, việc xác định và phân tích các liên minh dựa trên hệ niềm tin được minh chứng là khó khăn hơn so với việc chỉ dựa thuần túy trên các phân tích luận; khung liên minh nghị luận được chứng minh là cách tiếp cận hữu hiệu nhất. Thành viên của các liên minh chính sách dễ thay đổi và việc xây dựng liên minh là dễ gây tranh cãi và không mạch lạc. Sự kết nối về trí tuệ là cần thiết để duy trì các liên minh thể chế và quyền lực.

Phương pháp

Nghiên cứu này tìm hiểu các liên minh nghị luận trong mạng lưới chính sách nhiên liệu sinh học ở Philipin từ năm 2002 đến 2009. Để xác định các liên minh nghị luận liên quan, các tạp chí và văn bản chính phủ được phân tích các nội hàm mà cho phép nhận diện được các chỉ số về sự quan tâm của cộng đồng và sự rõ nét của những cải tiến chính sách. Phân tích nội hàm được sử dụng rộng rãi để tìm hiểu việc thiết lập chương trình và xác định vấn đề trong quy trình ra quyết định, cung cấp phương thức nghiên cứu cả tiến độ và thời gian của việc cải tổ chính sách (Kinney, 2006). Trong bối cảnh ở Philipin (với một sức ép về tự chủ khá lớn), các tạp chí cho phép kiểm tra chéo các dữ liệu trong các văn bản chính thức và thường xuyên hé lộ những nhân vật có liên quan và các vấn đề trước đây.

Các bài viết xuất bản trên các tạp chí có nhiều độc giả nhất như *The Philippine Daily Inquirer*, *The Philippine Star*, và *the Manila Bulletin* được lựa chọn để xem xét. Việc lựa

Tổng cộng có 27 văn kiện chính thức của chính phủ và 216 bài báo được xem xét. Các bài báo được nhóm lại dựa trên các chủ đề và nội hàm phổ biến, với sự nhấn mạnh về các vấn đề đã được tranh luận và các tranh cãi về chính sách nơi mà các thành phần có những đòi hỏi mâu thuẫn nhau. Ví dụ, các bài báo hay nội hàm được xác định bởi thể giới quan của những thành phần đối với các tác động của nhiên liệu sinh học và tình trạng khẩn cấp của việc phê chuẩn và thực thi chính sách nhiên liệu sinh học. Đối với các bài báo, các nội hàm được dựa trực tiếp trên những trích dẫn thuộc ngữ của những thành phần chính sách, hay cách diễn giải và tổng hợp của người viết về các thành phần. Những nội hàm được nắm bắt từ các bản ghi chính thức của các bài diễn thuyết và nghị luận tại Quốc hội; những nguyên liệu này chứa đựng những dữ liệu rất phong phú về cách thức thế nào để các vấn đề được kết nối và cân nhắc giữa những thành phần bất đồng. Đánh giá về sản phẩm chính sách được dựa trên phân tích đối với các chủ đề pháp chế, biên bản ghi nhớ của chính phủ và các báo cáo. Các liên minh được xác định thông qua một cụm những phân tích đối với những thành phần và nội hàm trọng yếu.

Các bài báo được mã hóa theo tần xuất, các liên minh được trình bày và sự thay thế cơ học trong báo. Các bài báo xuất hiện trong nhiều các công trình công bố đặc biệt với nội dung tương tự trong vòng 2 đến 3 ngày được thống kê gộp làm một. Những thành phần của liên minh được xác định bằng cách tham chiếu trực tiếp từ các bài báo và các văn bản được xem xét. Do đó, những thành phần liên quan đến mỗi liên minh có thể là nhiều hơn những gì được phát hiện trong bài báo này. Tuy vậy, những thành phần được xác định có thể được coi là nổi bật nhất ở cấp độ quốc gia.

Cách tiếp cận liên minh nghị luận là phù hợp về phạm vi áp dụng và phù hợp với chính trường chính thống ở Philipin. Philipin có thể chế chính trị dân chủ tự do dựa trên hiến pháp được thông qua năm 1987, với các phân nhánh về hành pháp và lập pháp được bầu chọn tương tự như mô hình chính trị của Hoa Kỳ. Thực tế, cách tiếp cận này có thể không hoàn toàn phù hợp với bối cảnh của Philipin, đặc điểm địa lý quốc gia và tính đa dạng về chủng tộc, và vai trò nổi tiếp của các phe cánh truyền thống và quân đội trong kinh tế và chính trị trong số các nhân tố. Tuy vậy, cách tiếp cận liên minh nghị luận vẫn làm hé mở những thông tin quan trọng về nhóm lợi ích có ảnh hưởng tới việc hoạch định chính sách ở Philipin.

Nền tảng lịch sử

Lợi ích về nhiên liệu sinh học ở Philipin bắt đầu từ cuối những năm 1970 khi 25 trạm kinh doanh xăng dầu ở tỉnh Negros Occidental, thủ phủ mía đường của Philipin bắt đầu bán “xăng cồn” (10% cồn được pha vào xăng). Điều này có được là do nỗ lực của nhà máy mía đường lớn nhất Philipin, Victorias Milling Company, nơi mà vào thời điểm đó đã sản xuất tới 30.000 lít xăng cồn (ASEAN Forecast, 1981). Tháng 2 năm 1980, Chính quyền Marcos đã công bố sắc lệnh số 580 để phát động chính thức Chương trình xăng cồn quốc gia Philipin (PNAP) như một phản ứng trước sự leo thang của giá xăng dầu. Cũng trong năm đó, công ty xăng dầu quốc gia Philipin (PNOC, 2009) đã thành lập tập đoàn cồn – PNOC để hỗ trợ cho chương trình xăng cồn. Năm 1981, chính phủ Philipin thử nghiệm diesel sinh học pha trộn 30% từ dầu dừa (diesel dừa) cho xe buýt và tàu hỏa. Tuy nhiên, đầu năm 1982 lượng xăng dầu lưu hành tràn ngập thị trường nội địa trong khi sản xuất diesel tại địa phương lại suy giảm về nhu cầu. Điều này đã khuyến khích đổi hướng từ xăng cồn sang diesel (Armas & Cryde, 1984).

Tháng 9 năm 1982, Sắc lệnh số 827 được ban bố với các điều khoản về miễn giảm thuế để khuyến khích sử dụng dầu dừa cho sản xuất diesel dừa. Nội các đã cam kết rằng chương trình diesel dừa sẽ tiếp tục trong những điều kiện không thuận lợi của thị trường thế giới đối với dầu dừa và nhiên liệu diesel. Do đó chương trình diesel dừa đã trở thành một con đường hợp lý hóa ngành công nghiệp ép dầu dừa hơn là một chương trình phát triển năng lượng. Trong năm 1983, cả hai chương trình xăng cồn và diesel dừa đều bị gián đoạn do sự sụt giảm giá dầu mỏ và triển vọng từ thị trường thế giới đối với dừa và mía đường (Armas & Cryde, 1984).

Những tham vọng về nhiên liệu sinh học của Philipin đã phải mất hai lần gián đoạn cho đến khi giá dầu mỏ bắt đầu tăng trở lại trong giai đoạn đầu những năm 2000. Tháng 11 năm 2002, Cục Môi trường và Tài nguyên thiên nhiên (DENR) chính thức tái khởi động lại chương trình diesel dừa và huy động tất cả các phương tiện của chính phủ để tái thiết chương trình nhiên liệu sinh học. Hai công ty tư nhân là Senbel Fine Chemicals Corporation và Flying V đồng ý sản xuất và phân phối diesel dừa ở rất nhiều trạm xăng trên cả nước. Điều này đã khuyến khích mở rộng sử dụng nhiên liệu sinh học bao gồm cả thử nghiệm pilot đối với Metro Manila – một của nghiệp đoàn xe buýt công cộng tại thủ đô (Pahl, 2005, p. 134). Tháng 2 năm 2004, biên bản ghi nhớ của tổng thống (Thông tư ghi nhớ 55) đã được ký huy động tất cả các ban ngành bao gồm cả các tập đoàn quốc doanh và các tập đoàn chính phủ kiểm soát phải sử dụng nhiên liệu pha trộn 1% diesel dừa cho tất cả các động cơ diesel. Cũng trong năm đó, các thành viên Hạ viện tại Quốc hội nhiệm kỳ 13 ủng hộ cho sự phục hưng chương trình xăng cồn Marcos nhằm phản ứng lại trước sự leo thang giá cả dầu mỏ trên thị trường thế giới. Điều này đã dẫn đến Dự luật số 2583 của Hạ viện mà rất cần thiết cho Chương trình Nhiên liệu Etanol Quốc gia. Dự luật này nhận được ủng hộ trong Hạ viện và sau này được đổi thành dự luật hoàn chỉnh hơn – Dự luật số 4629 (HB4629), được thông qua gần như ngay lập tức trong quý bốn năm 2005. Trong khi HB4629 cần thiết cho chương trình nhiên liệu sinh học thì nó vẫn quan trọng đối với sản xuất và tiêu dùng bioetanol. Tháng 3 năm 2006, Thượng viện đệ trình Dự thảo Thượng viện số 2226 (SB2226) tương ứng với HB4629 mà mở rộng mục tiêu của chính sách để bao hàm cả diesel sinh học. Trong cùng tháng đó, Tổng thống Philipin – Macapagal-Arroyo thúc giục ban hành dự luật đã đề xuất ngay lập tức. Tuy nhiên SB2226 vẫn bị đình trệ cho đến trước khi hai bản thảo mới của dự luật được xem xét và ghép với luật công

Việc thực thi đạo luật nhiên liệu sinh học có một kế hoạch chặt chẽ trong đó nhiên liệu phối trộn bắt buộc phải đưa vào trong một khoảng thời gian ngắn. Trong vòng 6 tháng thực thi chính sách, các chất phụ gia độc hại trong xăng dầu (ví dụ như metyl tert-butyl) được loại bỏ ra khỏi các trạm xăng thương mại. Nhiên liệu sinh học phải được đưa vào các trạm bơm xăng nhiên liệu pha trộn E5 (5% etanol trong xăng) và B2 (2% diesel sinh học trong diesel) trong quý một năm 2009, và E10 năm 2011. Tuy nhiên, các công ty xăng dầu vẫn rất chậm chạp nhập khẩu nhiên liệu sinh học khi thiếu hụt sản xuất ở địa phương (Zhou & Thomson, 2009). Một Ủy ban về nhiên liệu sinh học quốc gia (NBB) đã được thành lập ngay lập tức sau khi đạo luật về nhiên liệu sinh học được phê chuẩn. Nhóm này được giao phó kiểm soát và đánh giá việc thực thi chính sách, bao gồm cả việc giám sát cung cấp và sử dụng nhiên liệu sinh học, bảo đảm tính sẵn có cho các nguồn nhiên liệu sinh học bản địa, và đưa ra những khuyến cáo cần thiết để điều chỉnh sự phối trộn nhiên liệu sinh học. Ủy ban được điều hành bởi thư ký Cục Năng lượng và bao gồm các thành viên của các ban ngành chính phủ có liên quan như: Cục Nông nghiệp, Cục Thương mại và Công nghiệp, Cục Khoa học và Công nghệ.

Trải qua vài thập kỷ gần đây, trong khi chính phủ Philipin chú trọng vào việc có được nguồn nguyên liệu từ hai loại cây trồng chính hiện nay là dừa và mía đường, nghiên cứu và phát triển nhiên liệu sinh học từ cây jatropha và etanol sinh học từ sắn và lúa miến ngọt đang được đảm nhận bởi các tổ chức tại địa phương (Corpuz, 2007). Những đầu tư về nhiên liệu sinh học ở Philipin đang tăng lên chưa từng có, thu hút rất nhiều các nhà đầu tư với tư cách là các đối tác của các công ty địa phương trong việc mở rộng đất đai để trồng nguyên liệu và xây dựng các cơ sở chế biến, chưng cất.

Bốn liên minh nghị luận

Rất nhiều những thành phần và các liên minh tham gia vào việc hình thành, thông qua và thực thi các chính sách về nhiên liệu sinh học ở Philipin. Phân tích nội hàm báo chí và các văn bản chính phủ ở Philipin trong cả giai đoạn 2002-2009 đã hé lộ bất đồng của bốn liên minh nghị luận chính trong mạng lưới chính sách nhiên liệu sinh học. Nó bao gồm liên minh những người đề xuất nhiên liệu sinh học, và ba liên minh đối nghịch bao gồm Khả năng kỹ thuật, An toàn lương thực và Bảo tồn rừng. Liên minh Khả năng kỹ thuật nổi lên trong suốt giai đoạn khởi đầu của quá trình hình thành chính sách, trong khi đó các liên minh An ninh lương thực và Bảo tồn rừng kết hợp thành một khối trong suốt giai đoạn thực thi hoạch định chính sách về nhiên liệu sinh học. Phần này sẽ mô tả từng thành viên trong khối bốn liên minh trên, tổng hợp lại việc thương thảo hình thành và thực thi Đạo luật nhiên liệu sinh học, và xác định ảnh hưởng của chúng đến mạng lưới chính sách về nhiên liệu sinh học. Bảng 1 cung cấp khái quát về các liên minh thành viên và các hợp phần trong nội hàm của chúng.

Nhóm đề xuất nhiên liệu sinh học

Nhóm liên minh đầu tiên đó là những người đề xuất nhiên liệu sinh học, bao gồm tổng thống Philipin, các thành viên Quốc hội (đặc biệt là các tác giả và những thành viên ủng hộ Đạo luật nhiên liệu sinh học), một số các ban ngành quản lý (ví dụ như Cục Năng lượng, Cục Nông nghiệp, và Ban điều hành ngành mía đường), các công ty và hiệp hội hóa dầu, và các hiệp hội nông dân và người trồng cây. Trung tâm của nội hàm là vai trò quan trọng của Đạo luật nhiên liệu trong việc cắt giảm sự lệ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch (an ninh năng lượng), hỗ trợ phát triển nông thôn, cải thiện chất lượng không khí tại các khu đô thị và làm giảm nhẹ biến đổi khí hậu. Mặc dù việc giảm nhẹ biến đổi khí hậu là một trong những động lực chính đối với các chính sách về nhiên liệu sinh học, các thương thảo tập trung nhiều hơn vào việc gia tăng giá dầu mỏ và tình trạng của các thành phần nông thôn.

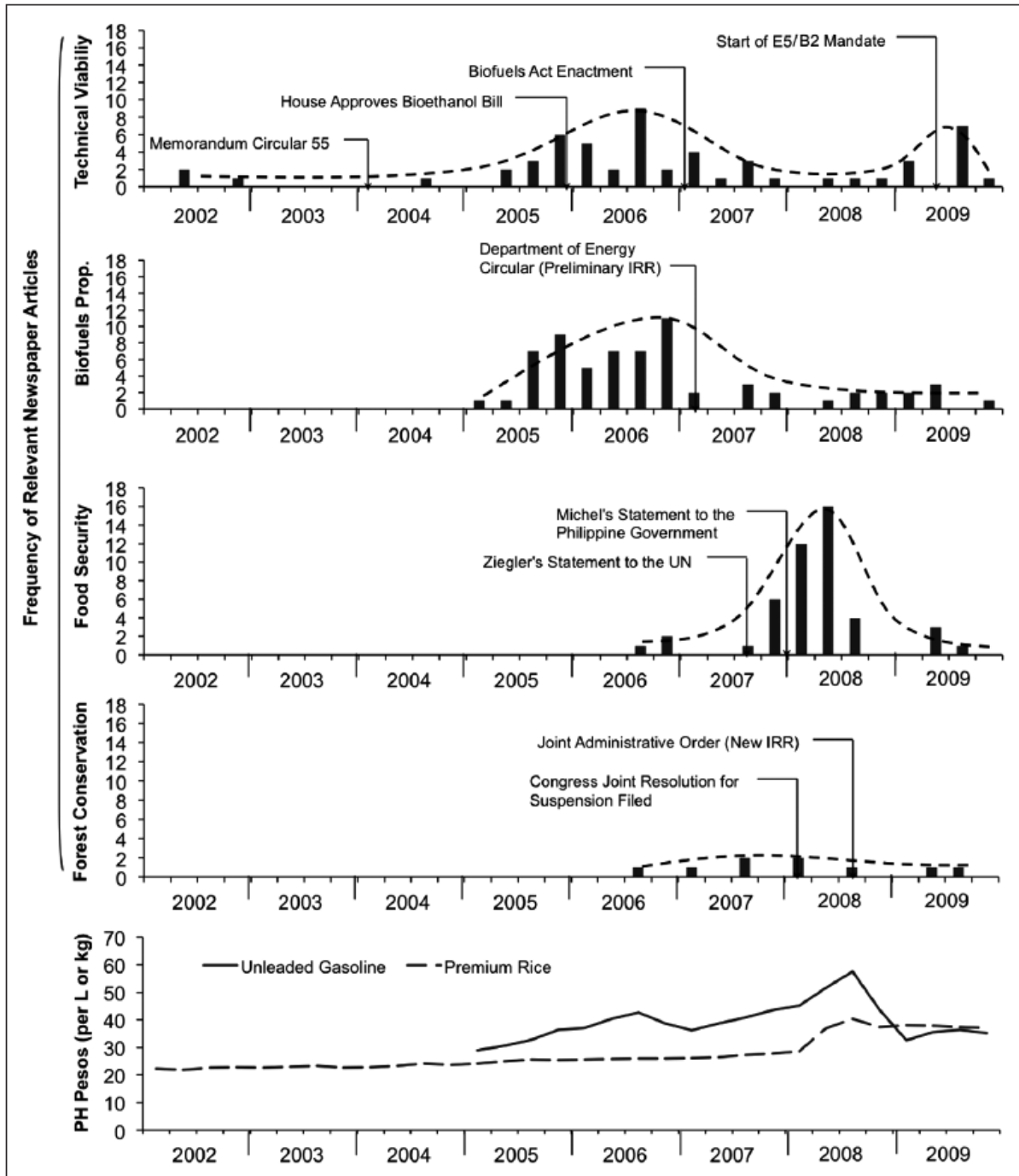
Rất nhiều những thành phần, đặc biệt là các thành viên Quốc hội thường viện dẫn vào sự tăng giá của dầu mỏ như là một lý do cơ bản để theo đuổi Đạo luật nhiên liệu sinh học. Trên thực tế, tất cả chín dự luật liên quan đến nhiên liệu sinh học được đệ trình ở Hạ viện đều đã có những luận cứ trong đó đề cập đến vấn đề an ninh lương thực như là một lý do quan trọng, với chỉ ba trong số đó đề cập đến phát triển nông thôn và một về biến đổi khí hậu. Điều này cũng hiện hữu trong biểu đồ hình 1, trong đó ngày càng nhiều thêm các báo đăng có liên quan chứa đựng nội hàm về các liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học tương ứng với sự tăng giá của xăng dầu. Hơn nữa phát triển và tái thiết nông thôn của các thành phần nông nghiệp như là một lý do quan trọng được trích dẫn thường xuyên thứ hai. Các nhà chính sách ưu tú và các hiệp hội về nông nghiệp có liên quan nắm rõ tình trạng ảm đạm của các thành phần nông nghiệp quốc gia. Như những năm 1990, Philipin đã bị đình trệ sau hầu hết các quốc gia láng giềng ở Châu Á trên phương diện sản lượng nông nghiệp và xuất khẩu. Hơn nữa, việc làm trong các thành phần nông nghiệp cũng bị giảm sút (Habito và Briones, 2005) và tỷ lệ nghèo đói tăng đến 46%, cao nhất trong các thành phần chính của quốc gia (Balisacan, 2003).

Một hợp phần thiết yếu khác trong thương thảo của liên minh đó là vai trò của các nhà đầu tư công nghiệp nhiên liệu sinh học. Những thành phần liên minh thúc đẩy việc ban hành và thực thi ngay lập tức Đạo luật nhiên liệu sinh học và sự kết hợp của các gói khuyến khích phù hợp như là một điều khoản cần thiết về chính sách. Hai điều kiện này là thiết yếu để khuyến khích dòng đầu tư cần thiết cung cấp vốn cho phát triển các chương trình nhiên liệu sinh học.

Bảng 1. Tổng hợp về các liên minh nghị luận, nội hàm và các sản phẩm chính sách đối với mạng lưới chính sách nhiên liệu sinh học

Liên minh	Thành phần chủ chốt	Thành phần nội hàm	Đầu ra
Đề xuất nhiên liệu sinh học	Tổng thống Philipin, thành viên Quốc hội, các ban ngành có liên quan trong chính phủ, các công ty hóa dầu, liên hiệp nông dân và người	- Phát triển nhiên liệu sinh học là một giải pháp để giảm lệ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch, hỗ trợ phát triển nông thôn, cải thiện chất lượng không khí đô thị, làm giảm bớt sự phát thải khí nhà kính. - Nhiên liệu sinh học có thể pha trộn một cách an toàn với nhiên liệu hóa	- Chuẩn y thành công và nhanh chóng Đạo luật nhiên liệu sinh học. - Hợp nhất các điều khoản trong Đạo luật Nhiên liệu sinh học và quy định hỗ trợ. - Chiến dịch để thu hút

	trồng rừng, hiệp hội mía đường, các viện nghiên cứu côn, hiệp hội diezen sinh học Philipin, truyền thông.	thạch và sử dụng cho các phương tiện cơ giới, nó sẽ không làm tổn thương đến an ninh lương thực và dẫn đến chuyển đổi mục đích sử dụng đất nếu được thực thi theo một cách thức bền vững. - Những đầu tư đóng vai trò quan trọng để đảm bảo cho sự thành công của chương trình. Sự phê chuẩn Đạo luật nhiên liệu sinh học là sống còn để tạo ra môi trường đầu tư thuận lợi. Do đó Đạo luật nhiên liệu sinh học không nên bị trì hoãn.	các nhà đầu tư. Nỗ lực làm cho việc trì hoãn không thành công
Khả năng kỹ thuật	Các công ty chế tạo máy, lái xe, các công ty xăng dầu, truyền thông.	- Có những vấn đề nghiêm trọng về kỹ thuật, hậu cần, và an toàn liên quan đến nhiên liệu pha trộn và sử dụng trong phương tiện, trong đó yêu cầu trì hoãn việc thực hiện Đạo luật nhiên liệu sinh học và/ hoặc bao gồm các điều khoản bảo vệ trong hệ thống pháp chế. - Các điều khoản cần được làm rõ trong các vấn đề liên quan đến bảo hiểm, bồi thường, và các chi phí cho các công ty ô tô và xăng dầu.	- Có nhiều thêm các thử nghiệm được tiến hành để có thể nhận được sự ủng hộ của các nhà sản xuất phương tiện cơ giới đối với việc pha trộn nhiên liệu sinh học. - Bao gồm các ngành công nghiệp tư nhân là nguồn lực kỹ thuật và các đại diện trong Hội đồng Quốc gia diezen sinh học.
An ninh lương thực	Những người ủng hộ trong Quốc hội, các NGO quốc tế và địa phương, các nhóm cố vấn, các tổ chức quốc tế, giáo hội, truyền thông.	- Sản xuất nhiên liệu sinh học ảnh hưởng trực tiếp đến sản xuất lương thực và giá cả, do đó tác động tiêu cực đến các hộ gia đình. - An ninh lương thực là vấn đề đủ quan trọng để xem xét hoặc trì hoãn việc thực thi Đạo luật nhiên liệu sinh học.	- Sự trì hoãn đã không trở thành hiện thực, nhưng Ủy ban giám sát đã được thành lập - Hợp nhất các điều khoản an ninh lương thực trong các quy định của Đạo luật nhiên liệu sinh học.
Bảo tồn rừng	Những người ủng hộ trong Quốc hội, các NGO quốc tế và địa phương, truyền thông.	- Sản xuất nhiên liệu sinh học có thể quyết định hoặc làm tổn thương đến đa dạng sinh học và đất rừng. - Yêu cầu bao gồm (a) giới hạn sản xuất nhiên liệu sinh học hay sản xuất theo phương hướng bền vững, hoặc (b) áp đặt sự trì hoãn đối với Đạo luật đa dạng sinh học để chính phủ tập trung vào những nỗ lực khác, chẳng hạn như cắt giảm tiêu thụ nhiên liệu xe cộ.	- Không có các điều khoản độc lập trong Đạo luật nhiên liệu sinh học và các quy định hỗ trợ đi kèm.



Hình 1. Tần xuất các bài báo theo diễn biến thời gian các sự kiện quan trọng

Bao gồm hầu hết các nhà xây dựng chính sách, liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học được đưa vào là rất thuyết phục vì nó có thể tạo sức ép lên Hạ viện để xúc tiến việc ban hành dự luật B2226 mà đang có vẻ bị đình trệ. Một ví dụ đáng chú ý, khi công ty lọc dầu ở Philipin là Chemrez Technologies báo cáo với chính phủ rằng họ có thể xuất khẩu sản phẩm của họ nếu nhà máy được mở trước khi luật nhiên liệu sinh học được thông qua (Ho, 2006a). Một ví dụ khác là, Liên hiệp nhiên liệu ethanol Philipin lên tiếng về sự chậm trễ thông qua các dự thảo là yếu tố duy nhất làm trì hoãn tiến độ của các dự án nhiên liệu sinh học (Ho, 2006b). Điều này đã thúc đẩy tác giả chính của HB4629 là đại biểu Quốc hội Zubiri gây sức ép đến Hạ viện để

phê chuẩn ngay lập tức Đạo luật nhiên liệu sinh học trước tình hình có ít nhất cả chục nhà đầu tư phải chờ đợi chính sách được thông qua và sẵn sàng bơm vốn vào để xây dựng hạ tầng sản xuất nhiên liệu sinh học. Ông ta tiếp tục “Những người tham gia đang sẵn sàng một khi khung quy định được hình thành” (Tubenza, 2006).

Liên minh này đã thành công khi nó đã có thể thông qua đạo luật nhiên liệu sinh học một cách chóng vánh và tích hợp vào các điều khoản khuyến khích trong pháp chế về nhiên liệu sinh học. Các bài báo chứa nội hàm về liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học đã nổi lên trong năm 2006, và đạt đỉnh điểm ở quý bốn trong cùng năm, chỉ ngay trước khi thông qua Đạo luật nhiên liệu sinh học (Hình 1). Liên minh này duy trì được ảnh hưởng thậm chí trong suốt giai đoạn thực thi Đạo luật nhiên liệu sinh học vì chúng đã có thể đối phó với những yêu cầu trì hoãn việc thực thi chính sách từ những liên minh đối đầu khác.

Khả năng kỹ thuật

Các liên minh Khả năng kỹ thuật đã phản đối một số mặt của đạo luật nhiên liệu sinh học, dựa trên những tranh cãi về tính an toàn của nhiên liệu sinh học và tính tương thích của nó với các phương tiện và cơ sở hạ tầng. Nó đã có tác dụng trong vòng hai năm trước khi thông qua Đạo luật nhiên liệu sinh học, được chi phối bởi những quan ngại trong việc thực thi sự ủy thác về nhiên liệu. Tương tự như đối với liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học, tần suất của các bài báo liên quan đến nội hàm Khả năng kỹ thuật đạt đỉnh điểm vào quý ba năm 2006. Hợp phần chính của nội hàm liên minh này là sự kháng cự để trì hoãn việc thực thi, làm giảm hiệu lực một số điều khoản nhất định (ví dụ những chậm trễ trong việc thực thi) và những điều kiện khác để làm sáng tỏ những vấn đề về giá cả đối với một số bộ phận các công ty ô tô và xăng dầu (ví dụ như bồi thường, bảo hiểm, các khoản phí bất ưng thuận). Đến nay liên minh này tiếp tục các hoạt động của nó với nhiệm vụ cản trở pha trộn nhiên liệu sinh học ở các tỷ lệ cao hơn. Điều này được minh chứng bởi sự nổi lên một đỉnh cực mới về tần suất của báo chí ở quý ba năm 2009 (Hình 1), có lẽ là để phản ứng lại những mối quan ngại tiềm ẩn khi sử dụng E5 và E10 trong các máy móc chạy xăng dầu hiện nay.

Liên minh Khả năng kỹ thuật có ảnh hưởng nhất định vì chúng có mối quan hệ với việc xây dựng chính sách nhiên liệu sinh học. Ví dụ, Quốc hội đã quy định các điều khoản lập pháp trong Đạo luật nhiên liệu sinh học mà hỗ trợ cho sự chậm trễ của các công ty trong việc nhập khẩu nhiên liệu sinh học khi nguồn cung ứng nhiên liệu sinh học ở địa phương không đáp ứng được (RA9367, mục 5.2). Một vấn đề khác đó là sự hợp nhất yêu cầu của hiệp hội các nhà sản xuất ô tô để cung cấp chỗ cho các thành phần tư nhân trong NBB, như đã được trình bày trong khoản 8 của Đạo luật nhiên liệu sinh học (Domingo, 2006). Bài báo này tập trung đặc biệt vào “rừng, nhiên liệu, hay những tranh cãi về lương thực” do đó liên minh Khả năng kỹ thuật ở đây được xem xét chỉ ở một số nội dung giới hạn.

An ninh lương thực

Liên minh an ninh lương thực bao gồm một số thành viên của Hạ viện và Thượng viện, các nhóm chuyên gia cố vấn, các tổ chức phi chính phủ địa phương và quốc tế, các tổ chức nhà thờ, và truyền thông. Nội hàm của liên minh này là tập trung vào những tranh cãi trong đó việc phát triển nhiên liệu sinh học tác động tiêu cực đến sản xuất và giá cả thực phẩm mà rút cuộc

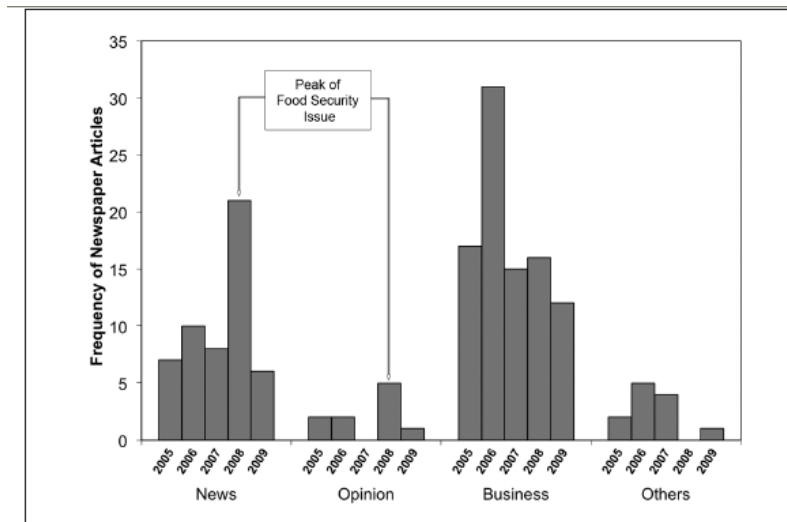
là ảnh hưởng đến phúc lợi của các hộ gia đình. Do đó, những quan ngại về an ninh lương thực lý giải cho những xem xét khẩn cấp về Đạo luật nhiên liệu sinh học và làm trì hoãn quá trình thực thi đạo luật này. Những đòi hỏi mà được đưa ra bởi những thành viên của liên minh này là để áp đặt một sự trì hoãn đối với chương trình nhiên liệu sinh học và xúc tiến việc thành lập Ủy ban giám sát Quốc hội để xem xét các tác động có thể có đối với an ninh lương thực. Số lượng các bài báo liên quan đến an ninh lương thực đạt đỉnh điểm vào quý hai năm 2008, giai đoạn giá gạo tăng khủng khiếp tại Philipin (hình 1).

Liên minh này đã bắt đầu ngay khi Thượng viện đưa vào các điều khoản để bảo vệ nguồn cung cấp đường sản xuất bởi các nhà máy ép đường địa phương. Điều này ngay lập tức bị thách thức bởi dân biểu Zubiri khi ông phản đối rằng điều khoản như vậy sẽ chỉ bảo vệ các nhà máy ép đường chứ không phải bảo vệ cho nông dân (Burgonio, 2006). Cao trào của vấn đề an ninh lương thực bắt đầu khoảng một năm sau khi thông qua Đạo luật nhiên liệu sinh học. Tại thời điểm đó, Phó lãnh đạo cao cấp nhóm thiểu số của Hạ viện là nghị sỹ Golez đã đề trình một giải pháp để thực hiện cuộc điều tra về chương trình nhiên liệu sinh học lúc bấy giờ và xem xét tác động của nó đến an ninh năng lượng, sự nóng lên toàn cầu, và an ninh lương thực (Hạ viện, 2007). Giải pháp này chịu ảnh hưởng mạnh mẽ bởi báo cáo của Ts. Jean Ziegler – báo cáo viên đặc biệt của Liên Hợp Quốc về quyền đối với thực phẩm tháng 8 năm 2007, kêu gọi các quốc gia thiết lập một thời gian tạm hoãn 5 năm đối với tất cả các hoạt động nhằm phát triển nhiên liệu sinh học dựa vào cây trồng lương thực (Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc, 2007).

Về việc áp đặt một sự trì hoãn đối với chương trình nhiên liệu sinh học, tháng 5 năm 2008, nghị sỹ thượng viện Rodolfo Biazon đã đề trình Liên nghị quyết thượng viện số 11 yêu cầu đình chỉ việc thực thi RA9367 cho đến khi quốc gia được đảm bảo có đủ nguồn lực và khả năng để cung cấp đầy đủ lương thực, đặc biệt có khả năng tự cung tự cấp gạo. Ông này cũng đã nhấn mạnh thêm trong các phiên họp Quốc hội rằng “Tôi đã bỏ phiếu cho việc ban hành Luật nhiên liệu sinh học, nhưng đó là trước khi có những mối quan ngại về an ninh lương thực hiện nay trên thế giới, và đặc biệt là đối với chúng ta – những người Philipin”. Ông này tiếp tục:

Ts. Ziegler đang nói rằng chúng ta thiếu đất đai. Như thực tế diễn ra, những nhận xét của Ts. Ziegler [đã] là nguyên nhân tại sao tôi cân nhắc việc đề trình giải pháp kết hợp đồng thời. Tôi là vì nhiên liệu sinh học nhưng những gì tôi đang yêu cầu chỉ là để đình chỉ việc thực thi cho đến khi chúng ta có thể đảm bảo khả năng tự cung tự cấp (Thượng nghị sỹ Rodolfo Biazon, tại Thượng viện Philippine, 2008a).

Việc minh chứng cho bản chất động của các liên minh nghị luận, một điều thú vị là một số thành viên của liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học đã nghiêng về phía liên minh an ninh lương thực, trong đó có các nhà bảo trợ Thượng viện của Đạo luật nhiên liệu sinh học, thượng nghị sỹ Miriam Defensor-Santiago. Mặc dù có một số thành viên của Quốc hội đồng tình với việc trì hoãn, liên minh an ninh lương thực vẫn không thành công trong việc thông qua Liên nghị quyết thượng viện số 11. Các thành viên của liên minh an ninh lương thực đã biện luận rằng giá lương thực vốn đã phức tạp để nắm bắt và có thể có những nguyên nhân khác mà điều khiển giá lương thực tăng lên ngoài nhiên liệu sinh học. Họ biện luận thêm rằng có



Hình 2. Tần xuất các bài báo được xem xét theo các mục trong báo (nguồn: tác giả)

Mặc dù sự trì hoãn đối với Đạo luật nhiên liệu sinh học đã không trở thành hiện thực, tầm quan trọng vượt trội của lương thực so với nhiên liệu đã gây được chú ý của hầu hết các nhà xây dựng chính sách và công chúng nói chung. Hình 2 chỉ ra rằng tần xuất của phân bố của các bài báo có liên quan theo các mục trong báo. Đỉnh điểm của các bài báo trong các tạp chí và mục dư luận là vào năm 2008, năm khi mà cuộc tranh cãi “lương thực” và “nhiên liệu” nổ ra. Điều này cho thấy vấn đề an ninh lương thực được thống nhất cao trong giới truyền thông và công chúng (và cũng như là giữa các nhà xây dựng chính sách kể từ khi các tạp chí tường thuật lại các hoạt động trong chính trường của các nhà xây dựng chính sách).

Bảo tồn rừng

Liên minh bảo tồn rừng là yếu nhất trong số bốn liên minh. Không giống như những liên minh khác, liên minh này thiếu sự hỗ trợ từ phía các nhà xây dựng chính sách có tầm ảnh hưởng và dựa chủ yếu vào những người ủng hộ và truyền thông. Như biểu diễn trong hình 1, bảo tồn rừng rất ít được đề cập đến trong báo chí. Vấn đề này cũng được nhắc đến rất hiếm hoi ở các ban ngành và cơ quan của chính phủ.

Những tranh cãi trong suốt quá trình thực thi Đạo luật đa dạng sinh học tập trung vào vấn đề lương thực thậm chí là khi những nghiên cứu hàn lâm và các báo cáo truyền thông được công bố chỉ ra minh chứng về suy thoái rừng tại các địa phương nơi khác có chương trình nhiên liệu sinh học chẳng hạn như ở Indonesia (Koh & Wilcove, 2008) và Brazil (Grunwald, 2008). Một điều thú vị là thậm chí những nhận xét không có lợi của Ts. Hartmut Michel người đạt

giải Nobel liên quan đến chính sách nhiên liệu sinh học ở Philipin hạn chế khuyến khích những biên bản trong vấn đề lương thực và nhiên liệu. Những quan ngại của Ts. Michel về lợi nhuận dòng thấp về năng lượng đối với nhiên liệu sinh học và nguy cơ tiềm ẩn của nó đối với việc phá rừng và bảo tồn sử dụng đất bị phá hủy là rất rõ ràng trong suốt chuyến thanh tra của ông (Burgonio, 2008). Vấn đề này bằng cách này hay cách khác đã đến được với Thượng viện vào tháng 1 năm 2008 khi thượng nghị sỹ Defensor-Santiago lập lại những quan ngại của Ts. Michel. Thậm chí sau đó, phân tích những bản thảo của Thượng viện còn hé lộ một sự tập trung mất cân đối về phát triển kinh tế, an ninh năng lượng và an ninh lương thực trong các cuộc tranh luận và ít hơn về bảo tồn rừng. Ví dụ, trong số 10 mục mà diễn ra ngay lập tức sau khi chuẩn y Đạo luật nhiên liệu sinh học, 9 biên bản mở rộng là về an ninh lương thực trong khi đó chỉ có 2 thảo luận vẫn tắt về bảo tồn rừng.

Một xu hướng đang nổi lên đó là phát triển nhiên liệu sinh học sẽ dẫn đến phá rừng làm dấy lên nghi ngờ về chính sách nhiên liệu sinh học của Philipin. Những yêu cầu bao gồm cả việc giới hạn sản xuất đến các phương thức bền vững, áp đặt sự trì hoãn đối với việc thực thi Đạo luật nhiên liệu sinh học, và như đề xuất của một NGO địa phương, một thay đổi trong nỗ lực hướng đến việc cắt giảm tiêu thụ nhiên liệu động cơ.

Những hoạt động âm thầm của liên minh bảo tồn rừng được phản ánh trong pháp chế nhiên liệu sinh học. Sự dấn dąng đến những quan ngại về suy thoái rừng do chuyển đổi sử dụng đất trong Đạo luật nhiên liệu sinh học và các IRR tương ứng chỉ được quy định trong mục 2 (công bố chính sách và các mục tiêu): “đảm bảo sự sẵn có của năng lượng thay thế và tái tạo được mà không làm phương hại đến hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học và dự trữ lương thực của quốc gia”. Cũng có một số sự liên hệ không trực tiếp khác trong JAO 2008-01, chẳng hạn như mục 2 trong chương 2 về giấy chứng nhận tuân thủ môi trường và mục 3 về sự chấp thuận ưu tiên và được thông báo đối với việc sử dụng các lãnh địa thừa kế. Tuy nhiên, chúng không được phác họa một cách rõ nét nếu so sánh với quan ngại về an ninh lương thực. Hơn nữa, tương ứng với các đạo luật khác liên quan đến môi trường và phát triển, Đạo luật nhiên liệu sinh học có mối liên hệ rất yếu đối với bảo tồn rừng. Thậm chí chẳng hạn như Đạo luật khai khoáng gây tranh cãi của Philipin năm 1995 (RA7942) có toàn bộ một đoạn trong mục 19 quy định chi tiết về các khu vực đa dạng sinh học mà cấm khai thác. Nó cũng có sự liên quan đến Đạo luật năm 1992 về Hệ thống khu bảo tồn tổng hợp quốc gia (NIPAS) trong đó xác định các khu vực được bảo vệ tránh các hoạt động phát triển. Một ví dụ khác đó là Đạo luật năm 1997 về hiện đại hóa nông nghiệp và thủy sản (RA8435) mà trong đó ở mục 11 và 12 quy định về bảo tồn các lưu vực, đa dạng sinh học, và nguồn gen.

Đặc điểm nổi bật của các vấn đề và các liên minh

Phân tích nội dung các bài báo trên tạp chí và các văn bản của chính phủ chỉ ra rằng các vấn đề về an ninh năng lượng, phát triển nông thôn, tính khả thi về kỹ thuật, và an ninh lương thực được chấp thuận với đặc điểm nổi bật cao về chính trị. Cả liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học và liên minh tính khả thi kỹ thuật đã thành công trong việc tạo ảnh hưởng về chính sách, đặc biệt là bản thân Đạo luật nhiên liệu sinh học. Sau này là sự nổi lên của liên minh an ninh lương thực, sau khi thông qua Đạo luật nhiên liệu sinh học, nhưng cũng đã thành công nhanh chóng trong việc tạo được sự ủng hộ của các nhà xây dựng chính sách. Hơn nữa, nó vẫn có

thể ảnh hưởng đến việc đưa vào những điều khoản an ninh lương thực rõ ràng trong JAO 2008-1.

Một chủ đề phổ biến gắn với hiệu lực của những liên minh đề xuất nhiên liệu sinh học, tính khả thi về kỹ thuật, và an ninh lương thực: lợi ích kinh tế. Liên minh những nhà đề xuất nhiên liệu sinh học luôn nhấn mạnh rằng cả an ninh năng lượng và phát triển nông thôn đều liên quan đến phát triển kinh tế. An ninh năng lượng được xem như là cách thức để đạt được sự cân bằng thương mại thông qua việc cắt giảm nhập khẩu dầu thô, trong khi đó phát triển nông thôn được gắn với phục hồi nông nghiệp, tăng tính cạnh tranh của các sản phẩm nông nghiệp và tạo công ăn việc làm ở nông thôn. Mặt khác liên minh về tính khả thi kỹ thuật có lợi nhuận kinh tế cao được minh chứng bởi lợi nhuận của chúng về giá cả gắn kèm với sự tuân thủ về kỹ thuật và an toàn. Cuối cùng, an ninh lương thực được liên kết rất nhiều đến sự tăng giá về các mặt hàng lương thực tác động tiềm tàng của nó đến thu nhập của các hộ gia đình.

Ngược lại, liên minh bảo tồn rừng vẫn giữ nguyên sự yếu kém trong mạng lưới chính sách nhiên liệu sinh học. Sự yếu kém của liên minh bảo tồn rừng là do biểu hiện tương đối không rõ ràng của các vấn đề kinh tế xã hội liên quan đến việc suy giảm đa dạng sinh học. Nạn phá rừng và suy giảm đa dạng sinh học không gây ra những biểu hiện tức thì đối với các vấn đề kinh tế xã hội, ít nhất là đối với các thành phần kinh tế xã hội ngoài các vùng núi. Đây là một vấn đề mà có lẽ là trừu tượng trong nhận thức của người dân Philippin vùng đồng bằng, nơi không có tác động trực tiếp và ngay lập tức đến thu nhập và những nhu cầu cơ bản của họ. Ngược lại, sự gia tăng đáng kể trong giá gạo có thể cảm nhận rất rõ ràng trong các nhà xây dựng chính sách và công chúng nói chung. Do đó, khá đơn giản để kết nối các vấn đề an ninh lương thực được đưa ra bởi các chuyên gia bên ngoài với những thách thức kinh tế xã hội đang diễn ra trong nước.

Mặc dù người dân vùng cao trải qua các tác động kinh tế xã hội trực tiếp, những lo ngại của họ có thể không đến mức nghị luận cấp quốc gia do sự vận động yếu kém của họ. Cộng đồng vùng cao, đặc biệt là những người trực tiếp liên quan đến những tác động kinh tế xã hội và môi trường của nạn phá rừng, không còn được mạnh mẽ như trong những năm trước. Trong cuối những năm 1980, các cộng đồng vùng cao đã là những thành phần chủ chốt trong việc thúc đẩy chuyển giao quyền lực và quản lý rừng địa phương ở Philippines. Họ đã được hỗ trợ và huy động các nguồn dự trữ được cung cấp bởi các nhà tài trợ và các tổ chức tài trợ đa phương. Không còn nhận được sự hỗ trợ của nhà tài trợ nhất kể từ năm 2000, các cộng đồng vùng cao đã đóng vai trò ít đi rất nhiều trong các cuộc tranh luận chính sách quốc gia (Pulhin và Inoue, 2008). Thật vậy, các nghiên cứu hiện nay cho thấy liên minh Bảo tồn rừng không bao gồm các tổ chức đại diện cộng đồng vùng cao. Nếu các tổ chức này đã tiếp tục hoạt động và phục vụ, họ có thể đã tham gia phát triển nghị luận nhiên liệu sinh học và làm cho những lo ngại của họ gây được sự chú ý của các nhà xây dựng chính sách. Một sự giải thích khác cho việc yếu kém của liên minh Bảo tồn rừng là đặc tính mâu thuẫn của nhiên liệu sinh học liên quan đến các tác động môi trường. Nhận thức về vai trò của nhiên liệu sinh học như là một giải pháp tiềm năng cho vấn đề biến đổi khí hậu toàn cầu thực tại có thể làm mờ nhạt hình ảnh của nhiên liệu sinh học như là một yếu tố góp phần vào phá rừng.

Việc sử dụng các hệ thống năng lượng thay thế và tái tạo, chẳng hạn như nhiên liệu sinh học, đã trở thành một sự thúc đẩy cho chính sách chính thống để hạn chế phát thải khí nhà kính (Charles, Ryan, Ryan, & Oloruntoba, 2007, p. 5739). Tuy nhiên, những thành phần chính sách và các liên minh có thể bị giằng xé giữa hai hình ảnh: nhiên liệu sinh học như một chiến lược giảm nhẹ biến đổi khí hậu và nhiên liệu sinh học là nguyên nhân của nạn phá rừng.

Ví dụ, Greenpeace Philipin thể hiện mối quan ngại về các tác động liên quan đến sử dụng đất, nhưng dù sao tổ chức này cũng hỗ trợ việc sử dụng nhiên liệu sinh học miễn là nó "[không] dẫn đến việc phá hủy các hệ sinh thái còn nguyên vẹn" (Adraneda, 2007). Những lợi ích môi trường của việc giảm các khí nhà kính và thay thế nhiên liệu hóa thạch làm việc lên án nhiên liệu sinh học gây ra nạn phá rừng càng trở nên khó khăn hơn. Nhiều thành phần chính sách, ngay cả những người vận động bảo tồn mạnh mẽ, vẫn còn tin vào những cam kết về sự bền vững của nhiên liệu sinh học. Ngay cả hiện nay có những nghiên cứu đang đặt câu hỏi về khả năng giảm bớt khí thải nhà kính của các chương trình nhiên liệu sinh học khi chuyển đổi sử dụng đất (Fargione và nnk, 2008; Searchinger và nnk, 2008), những thành phần chính sách ở Philipin vẫn chưa đưa điều này vào nghị luận của họ. Một tình huống có thể làm trầm trọng thêm xung đột này đó là, khi các nhà xây dựng chính sách không còn cho là sự suy giảm đa dạng sinh học xứng đáng nhận được sự quan tâm cao do tình trạng ảm đạm của đất lâm nghiệp còn sót lại. Trong một phiên họp Quốc hội thảo luận về các vấn đề về rừng, nhiên liệu và thực phẩm, tác giả chính của Luật Nhiên liệu sinh học đã phát biểu:

Tôi biết rằng nó đang là vấn đề nghi vấn ở châu Âu và ở Hoa Kỳ, nhưng chúng ta phải cho [nhiên liệu sinh học] một cơ hội ở Philippines. Không may là chúng ta không có nhiều rừng hơn nữa để phá. Chúng ta chỉ có 5% còn lại. Vì vậy, chúng ta chắc chắn sẽ không phá rừng của chúng ta cho sản xuất nhiên liệu sinh học (Thượng viện Philippines, 2008b).

Ở đây, tác giả giả định rằng có ít hơn 5% diện tích rừng chính là lý do đủ để ngăn cản chương trình phát triển lần thêm vào phần rừng nguyên sinh còn lại của cả nước. Nếu các nhà xây dựng chính sách khác chia sẻ lập luận tương tự, thì giả định như vậy là đủ để cản trở bất kỳ cuộc tranh luận về rừng so với nhiên liệu. Tuy nhiên, tầm quan trọng của vấn đề suy thoái rừng không phải chỉ đối với rừng nguyên sinh. Sự nhấn mạnh của các nhà xây dựng chính sách về tình trạng của rừng nguyên sinh làm giảm bớt vai trò của rừng thứ sinh. Rừng thứ sinh chiếm một tỷ lệ đáng kể (83%) của toàn bộ diện tích rừng ở Philippines và nó đã trở nên dễ tổn thương khi có thể bị chuyển đổi hoặc suy thoái do sự gần gũi với cộng đồng địa phương (Lasco, Visco, & Pulhin, 2001). Loại rừng này cũng đáng được bảo tồn do nó cũng có thể đạt được mức độ đa dạng giống như rừng nguyên sinh ở Đông Nam Á (Luna và nnk, 1999). Làm như vậy có thể thay đổi nhận thức của các nhà xây dựng chính sách trong liên minh nghị luận về tầm quan trọng tương đối của nhiên liệu sinh học rừng vis-à-vis.

Diễn biến trên chính trường, ví dụ, trong cuộc bầu cử sắp tới quốc gia, có thể tạo cơ hội cho những thay đổi về sự năng động của các liên minh và sự nổi bật tương đối của vấn đề xung quanh phát triển nhiên liệu sinh học. Những thay đổi trong liên minh cầm quyền, thông qua bầu cử của quan chức mới, có thể cho phép các liên minh trước đây để đạt được nhiều vị trí hơn nữa. Sửa đổi trong các chính sách nhiên liệu sinh học sẽ cần phải có những thay đổi trong

những người ủng hộ ban đầu mà đề xuất Đạo luật nhiên liệu sinh học hoặc những thay đổi như áp đặt bởi một cấp trên nhiều thẩm quyền hơn. Nếu Hạ viện và Thượng viện thu hút thêm nhiều thành viên chia sẻ với các liên minh bảo tồn rừng thì sẽ tiếp thêm sinh khí cho vấn đề bảo tồn rừng so với vấn đề nhiên liệu. Ngoài ra, một chi nhánh điều hành mới, thông qua việc bổ nhiệm nội các, có thể áp đặt thay đổi đối với IRR của Đạo luật nhiên liệu sinh học.

Không có một sự thay đổi đáng kể trong thành phần của Đại hội 15, đặc biệt là ở Thượng viện. Tuy nhiên, chủ tịch mới được bầu của Ủy ban giám sát nhiên liệu sinh học đó là Thượng nghị sĩ Sergio Osmeña III thay thế cho Thượng nghị sĩ Defensor-Santiago, một trong số ít nhà xây dựng chính sách thuộc về cả liên minh an ninh lương thực và liên minh bảo tồn rừng. Trong suốt nhiệm kỳ của mình, thượng nghị sĩ Defensor-Santiago đã xác định được nạn phá rừng nhiệt đới và chuyển đổi đất tàn phá là những nguy cơ tiềm năng sản xuất nhiên liệu sinh học không kiểm soát được (Defensor-Santiago, 2008). Thượng nghị sĩ Osmeña là một trong những người ủng hộ dự luật nhiên liệu sinh học tại Thượng viện, mặc dù không chắc chắn ông có quay lại ủng hộ Đạo luật nhiên liệu sinh học hay không khi các vấn đề lương thực đang nổi lên trên so với các vấn đề nhiên liệu và nếu ông nắm giữ vị trí tương tự Thượng nghị sĩ Defensor-Santiago. Trong trường hợp này, chỉ có thời gian sẽ trả lời liệu Ủy ban giám sát nhiên liệu sinh học có thể thực sự tăng cường nghị luận về bảo tồn rừng.

Trong các cơ quan hành pháp, có những thay đổi quan trọng trong nội các và Tổng thống vừa được bầu của Philippines, Benigno Aquino III, được hỗ trợ của các chính sách đó có khả năng ảnh hưởng đến những cuộc thảo luận về những tác động sử dụng đất của các chương trình nhiên liệu sinh học. Trong bài diễn văn đầu tiên của ông vào tháng 7 năm 2010, Tổng thống Aquino kêu gọi Quốc hội thứ 15 xem xét lại Đạo luật sử dụng đất đã gây tranh cãi trong thời gian dài (Văn phòng Tổng thống, 2010). Điều này đã được coi là một giải pháp cho các chính sách sử dụng đất có vấn đề của đất nước (Caringal & Carandang, 2005). Hiện nay, các chính sách, pháp luật liên quan đến sử dụng đất và quyền sở hữu không rõ ràng, không phù hợp, và thường chồng chéo, mâu thuẫn với nhau. Hơn nữa, sự thi hành của các chính sách mâu thuẫn này là không đầy đủ, không hiệu quả, và bị phân mảnh (Llanto & Ballesteros, 2003).

Đạo luật sử dụng đất quốc gia được đề xuất nhằm mục đích giải quyết mâu thuẫn bằng việc xây dựng một khung quy định chặt chẽ cho việc hoạch định và quản lý tài nguyên đất đai ở cấp quốc gia và các cấp tiểu vùng (Hạ Viện, 2005). Sự phục hồi của Đạo luật sử dụng đất quốc gia có thể kích thích các tranh luận về các tác động của chính sách hiện thời, đặc biệt là Đạo luật nhiên liệu sinh học, đến rừng và bảo tồn đa dạng sinh học. Liên minh bảo tồn rừng của mạng lưới chính sách nhiên liệu sinh học có thể là đòn bẩy cho những thương thảo bị ảnh hưởng bởi sự mở rộng ủng hộ đối với Đạo luật đất đai quốc gia.

Lãnh đạo đóng một vai trò quan trọng trong mạng lưới chính sách nhiên liệu sinh học. Một trong những mặt mạnh của liên minh Những người ủng hộ nhiên liệu sinh học là có sự tham gia của Tổng thống Gloria Macapagal-Arroyo. Bà đã có ảnh hưởng lớn trong sự thành công của liên minh này, được minh chứng bằng những nỗ lực của ngành hành pháp để làm cho nhiên liệu sinh học nổi bật hơn trên phương diện chính trị và phơi bày trước công chúng. Sự

thực thi sau đó có thể tạo cơ hội để tái tạo động lực cho liên minh lép vế, hoặc thậm chí thành lập các liên minh nghị luận mới.

Kết luận và khuyến nghị về chính sách

Nghiên cứu này cho thấy ảnh hưởng của các liên minh nghị luận về hoạch định chính sách nhiên liệu sinh học ở Philippines trong thập kỷ đầu tiên của thiên niên kỷ thứ ba. Ba liên minh (Những người ủng hộ nhiên liệu sinh học, khả năng của kỹ thuật, và an ninh lương thực) đã thành công trong việc duy trì vị thế chính trị nổi bật đối với lợi ích tương ứng của chúng. Thời gian xuất hiện của các nghị luận và sự trỗi dậy của liên minh là mấu chốt cho sự hình thành của một số điều khoản quan trọng trong hệ thống pháp luật và IRR. Ngược lại, liên minh Bảo tồn rừng đã mất tầm ảnh hưởng đến việc hoạch định chính sách nhiên liệu sinh học với hai lý do chính. Trước tiên, bảo tồn rừng thiếu mối liên quan kinh tế xã hội tức thời trong thế giới quan của các nhà xây dựng chính sách và công chúng nói chung, đặc biệt là giữa các cư dân đồng bằng. Mặc dù các cộng đồng vùng cao có thể liên quan đến những tác động kinh tế xã hội và môi trường của nạn phá rừng do sản xuất nhiên liệu sinh học, họ có thể thiếu năng lực hoặc sự năng động để chuyển vấn đề đó đến với các nhà xây dựng chính sách. Thứ hai, các đặc điểm xung đột môi trường của vấn đề nhiên liệu sinh học làm cho việc quy kết đối với nhiên liệu sinh học khó khăn hơn rất nhiều. Các nhà xây dựng chính sách, đặc biệt là những người thuộc liên minh ủng hộ nhiên liệu sinh học, hứa hẹn về tính bền vững của nhiên liệu sinh học để tiếp tục biện minh cho các chính sách nhiên liệu sinh học của đất nước. Trong khi họ dành sự hy vọng của mình vào tính bền vững của nhiên liệu sinh học, các nhà xây dựng chính sách nhà nước viện vào tình trạng ảm đạm của việc sử dụng đất rừng để biện minh cho việc ít quan tâm đến vấn đề bảo tồn.

Chính sách nhiên liệu sinh học Philippines là một trường hợp điển hình mà các nước đang phát triển phải đối mặt với lựa chọn khó khăn đó là "rừng, thực phẩm, hay nhiên liệu". Vấn đề này có thể bao gồm các nước ở châu Á (ví dụ, Indonesia, Thái Lan, và Ấn Độ) và các quốc gia ở châu Mỹ Latinh và châu Phi, trong đó nhiều quốc gia hiện nay đang phát triển các đạo luật nhiên liệu sinh học riêng. Trường hợp Philippin giúp nâng cao nhận thức làm thế nào để duy trì và tăng cường sự nổi bật trên phương diện chính trị của bảo tồn rừng trong các tranh luận về lương thực và nhiên liệu (hoặc bất kỳ cuộc tranh luận liên quan đến bảo tồn rừng). Các khuyến nghị đối với chính sách môi trường làm bao gồm:

- Năng lực chính trị của các cộng đồng vùng cao: năng lực tổ chức địa phương là cần thiết để cho phép các cộng đồng vùng cao để huy động nguồn lực và đàm phán về các vấn đề liên quan đến việc bảo vệ sinh kế và môi trường của họ. Điều này giúp họ đem những quan ngại về các tác động kinh tế xã hội và môi trường do nạn phá rừng đến với các nhà xây dựng chính sách.
- Vai trò của rừng thứ sinh: Cần thiết phải tuyên truyền rằng vai trò của rừng thứ sinh rất quan trọng và nó quan trọng tương đương với việc bảo tồn rừng nguyên sinh. Có như vậy mới có thể thay đổi nhận thức của các nhà xây dựng chính sách trong liên minh nghị luận chiếm ưu thế về tầm quan trọng kinh tế và sinh thái của việc bảo tồn và phát triển rừng vis-à-vis vùng cao.

- Các chính sách hỗ trợ nổi bật cho bảo tồn rừng: Có thể có những cơ hội nơi mà các liên minh khác với những quyền lợi chúng về bảo tồn rừng trở nên nổi bật về phương diện chính trị trong các chính sách được hậu thuẫn bởi những nhà lãnh đạo tương lai. Những điều này thể hiện những cơ hội quan trọng để thúc đẩy các cuộc thảo luận tiếp theo trong mạng lưới chính sách đang nổi lên và mang vấn đề bảo tồn rừng đến các bàn thảo luận.

Tuyên bố tác quyền

Các tác giả tuyên bố không có mâu thuẫn tác quyền đối với bài viết này.

Kinh phí

Các tác giả không nhận được hỗ trợ tài chính cho việc nghiên cứu và tác quyền của bài viết này.

Ghi chú

1. *4A Media Factbook*, được trích dẫn trong Dayag (2008).
2. Các tổ chức về nhiên liệu etanol Philippine là quan hệ đối tác giữa các thành phần tư nhân và công cộng, trong đó bao gồm Ban điều tiết đường, Hiệp hội Mía đường Philipin, Quỹ hoạch định đường, Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển rượu, và Tổng công ty dầu khí Philippine.

Tài liệu tham khảo

- Adraneda, K. (2007, January 19). Greenpeace backs use of biofuels, but warns of “land use implications.” *The Philippine Star*, p. 13.
- Armas, A., & Cryde, D. (1984). *Economic evaluation of the Philippine alcogas and cocodiesel programs* (Monograph Series No. 3. Philippine Institute for Development Studies). Retrieved from <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/ms/pidsms84-3.pdf>
- ASEAN Forecast. (1981). Philippines—11 major industrial projects: An update. *ASEAN Forecast*, 36, 145-160.
- Balisacan, A. M. (2003). Poverty and inequality. In A. M. Balisacan & H. Hill (Eds.), *The Philippine economy: Development, policies, and challenges* (pp. 311-341). Quezon City, Philippines: Ateneo de Manila University.
- Boddiger, D. (2007). Boosting biofuel crops could threaten food security. *Lancet*, 370, 923-24.
- Bulkeley, H. (2000). Liên minh nghị luận and the Australian climate change policy network. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18, 727-748.
- Burgonio, T. (2008, January 14). Rethink biofuel, says Nobel laureate. *The Philippine Daily Inquirer*, p. 1.
- Burgonio, T.J. (2006, November 20). Solon protests Senate version of biofuels bill. *Philippine Daily Inquirer*. Retrieved from http://newsinfo.inquirer.net/breakingnews/nation/view/20061120-33790/Solon_protests_Senate_version_of_biofuels_bill. Download từ jed.sagepub.com tại New School Digital Library on February 25, 2011. Montefrio và Sonnenfeld 21.

- Caringal, H., & Carandang, F. (2005, October). Requisites of a land use policy (PI-05-05). Senate economic planning office policy insights. Retrieved from <http://www.senate.gov.ph/publications/PI%202005-09%20-%20Requisites%20of%20a%20Land%20Use%20Policy.pdf>
- Charles, M. B., Ryan, R., Ryan, N., & Oloruntoba, R. (2007). Public policy and biofuels: The way forward? *Energy Policy*, 35, 5737-5746.
- Corpuz, P. G. (2007). Philippines biofuels annual 2007 (USDA Grain Report RP7029). Retrieved from <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200706/146291288.pdf>
- Danielsen, F., Beukema, H., Burgess, N., Parish, F., Brühl, C., Donald, P., . . . Fitzherbert, E. B. (2008). Biofuel plantations on forested lands: Double jeopardy for biodiversity and climate. *Conservation Biology*, 23, 348-358.
- Dayag, D. (2008). English-language media in the Philippines: Description and research. In M. L. Bautista & K. Bolton (Eds.), *Asian Englishes today. Philippine English: Linguistic and literary perspectives* (pp. 201-218). Hong Kong, People's Republic of China: Hong Kong University.
- Defensor-Santiago, M. (2008, January 17). Miriam: Unchecked biofuels harm environment. Retrieved from <http://www.miriam.com.ph/2008/01/17-january-2008-miriam-unchecked.html>
- Domingo, R. (2006, August 23). CAMPI wants to be part of biofuels panel. *Philippine Daily Inquirer*, p. 12.
- Fargione, J., Hill, J., Tilman, D., Polasky, S., & Hawthorne, P. (2008). Land clearing and the biofuel carbon debt. *Science*, 319, 1235-1238.
- Grunwald, M. (2008, April 7). The clean energy scam. *Time Magazine*, pp. 28-33.
- Habito, C., & Briones, R. (2005, June 27). Philippine agriculture over the years: Performance, policies and pitfalls. Paper presented at the Policies to Strengthen Productivity in the Philippines. Philippine Institute of Development Studies and the World Bank, Makati City, Philippines. Retrieved from <http://sitesources.worldbank.org/INTPHILIPPINES/Resources/Habito-word.pdf>
- Hajer, M. (1995). *The politics of environmental change: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Ho, A. (2006a, April 17). Upgraded biofuel plant set to open. *Philippine Daily Inquirer*, p. 12.
- Ho, A. (2006b, March 21). Ethanol deals hanging in the balance. *Philippine Daily Inquirer*, p. 8.
- Ho, A. (2008, May 3). Philippine biofuels law a model for other countries. *Philippine Daily Inquirer*, p. 4.
- House of Representatives. (2005). Joint committee approves national land use bill (House of Representatives, 13th Congress of the Philippines. Vol. 13, No. 59). Quezon City, Philippines: Author. Retrieved from http://www.congress.gov.ph/committees/commnews/commnews_det.php?newsid=351
- House of Representatives. (2007). Journal No. 48 (14th Congress of the Philippines). Quezon City, Philippines: Author.
- Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14, 175-203.
- Jordan, A., & Greenaway, J. (1998). Shifting agendas, changing regulatory structures and the new politics of environmental pollution: British coastal water policy, 1955-1995. *Public Administration*, 76, 669-694. Downloaded from jed.sagepub.com at New School Digital Library on February 25, 2011.

- Jull, C., Redondo, P. C., Mosoti, V., & Vapnek, J. (2007). Recent trends in the law and policy of bioenergy production, promotion and use. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization. 22 *Journal of Environment & Development* XX(X)
- Kinney, N. (2006). Engaging in "loose talk": Analyzing salience in nghị luận from the formulation of welfare policy. *Policy Sciences*, 38, 251-268.
- Koh, L. P., & Wilcove, D. S. (2008). Is oil palm agriculture really destroying tropical biodiversity? *Conservation Letters*, 1, 60-64.
- Lasco, R. D., Visco, R. G., & Pulhin, J. M. (2001). Secondary forests in the Philippines: Formation and transformation in the 20th century. *Journal of Tropical Forest Science*, 13, 652-670.
- Llanto, G., & Ballesteros, M. (2003). Land issues in poverty reduction strategies and the development agenda: Philippines (Discussion paper series no. 2003-2003). Makati City: Philippine Institute for Development Studies.
- Luna, A. C., Osumi, K., Gascon, A. F., Lasco, R. D., Palijon, A. M., & Castillo, M. L. (1999). The community structure of a logged-over tropical rain forest in Mt. Makiling Forest Reserve, Philippines. *Journal of Tropical Forest Science*, 11, 446-458.
- Malik, U., Ahmed, M., Sombilla, M., & Cueno, S. (2009). Biofuels production for smallholder producers in the Greater Mekong Sub-region. *Applied Energy*, 86, 558-568.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). Policy communities and issue networks. In D. Marsh & R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy networks in British government* (pp. 249-268). New York, NY: Oxford University Press.
- McMichael, P. (2009). The agrofuels project at large. *Critical Sociology*, 35, 825-839.
- McMichael, P. (2010). Agrofuels in the food regime. *Journal of Peasant Studies*, 37, 609-629.
- Mitchell, D. (2008). A note on rising food prices (Policy research working paper 4682). Washington, DC: World Bank.
- Mol, A. P. J. (2007). Boundless biofuels? Between environmental sustainability and vulnerability, *Sociologia Ruralis*, 47, 297-315.
- Mol, A. P. J. (2010). Environmental authorities and biofuel controversies. *Environmental Politics*, 19, 61-79.
- O'Connor, D. (2008). Governing the global commons: Linking carbon sequestration and biodiversity conservation in tropical forests, *Global Environmental Change*, 18, 368-374.
- Office of the President. (2010). Benigno S. Aquino III, State of the Nation Address July 26, 2010 (English). Office Gazette of the Office of the President. Retrieved from <http://www.gov.ph/2010/07/26/state-of-the-nation-address-2010-en/>
- Pahl, G. (2005). *Biodiesel: Growing a new energy economy*. White River Junction, VT: Chelsea Green.
- Pascual, L., & Tan, R. (2004). Comparative life cycle assessment of coconut biodiesel and conventional diesel for Philippine automotive transportation and industrial boiler application. Unpublished manuscript.
- Philippine National Oil Company (PNOC). (2009). Milestones. Retrieved from <http://www.pnoc.com.ph/about/milestones.php?page=2>
- Philippine Senate. (2008a). Transcript/Session No. 67. Retrieved from <http://202.57.33.10/plis/include/download.asp?TheFile=\\PLISDS1\PLISDATA\72868878!.oc>
- Philippine Senate. (2008b). Transcript/Session No. 49. Retrieved from <http://202.57.33.10/plis/include/download.asp?TheFile=\\PLISDS1\PLISDATA\70227338>

1.doc. Downloaded from jed.sagepub.com at New School Digital Library on February 25, 2011. Montefrio and Sonnenfeld 23

- Pulhin, J., & Inoue, M. (2008). Dynamics of devolution process in the management of the Philippine forests. *International Journal of Social Forestry*, 1, 1-26.
- Rhodes, R. A. W., & Marsh, D. (1992). Policy networks in British politics: A critique of existing approaches. In D. Marsh & R. A. W. Rhodes (Eds.), *Policy networks in British government* (pp. 1-26). New York, NY: Oxford University Press.
- Rosegrant, M., Msangi, W., Sulser, T., & Valmonte-Santos, R. (2006). Bioenergy and agriculture: Promises and challenges. *Biofuels and the global food balance* (Focus 14, Brief 3/12). Retrieved from http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/2020/focus/focus14/focus14_03.pdf
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policyoriented learning therein. *Policy Science*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5, 98-130.
- Sabatier, P., & Jenkin-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed, pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.
- Searchinger, T., Heimlich, R., Houghton, R. A., Dong, F., Elobeid, A., Fabiosa, J., . . . Yu, T. H. (2008). Use of U.S. croplands for biofuels increases greenhouse gases through emissions from land-use change. *Science*, 319, 1238-1240.
- Tan, R., Culaba, A., & Purvis, M. R. I. (2004). Carbon balance implications of coconut biodiesel utilization in the Philippine automotive transport sector. *Biomass and Bioenergy*, 26, 579-585.
- Tubeza, P. (2006, April 21). Senators told to step on the gas on biofuels. *Philippine Daily Inquirer*, p. 7.
- United Nations General Assembly. (2007). The right to food. A/62/289. Retrieved from http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=101
- Zhou, A., & Thomson, E. (2009). The development of biofuels in Asia. *Applied Energy*, 86, S11-S20.

Bios

Marvin Joseph F. Montefrio is a PhD student in environmental and natural resources policy at the State University of New York College of Environmental Science and Forestry (SUNYESF) in Syracuse; he is also completing an MPA degree at Syracuse University's Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.

David A. Sonnenfeld is professor of sociology and environmental policy at SUNY-ESF; and research associate, Environmental Policy Group, Wageningen University, the Netherlands. His most recent, coedited book is *The Ecological Modernisation Reader: Environmental Reform in Theory and Practice* (2009).