

Het internationale bossendebat, vooral debat

Meer dan vijf jaar lang, acht zware vergaderingen in totaal, hebben zo'n 300 à 350 gedelegeerden (ca 110 delegaties plus waarnemers) afwisselend in New York en Genève vergaderd over de bossen. Iedereen is het er tenslotte over eens dat er nodig iets gedaan moet worden om het vernietigen en anderszins mishandelen van bossen een halt toe te roepen. Alleen is niet iedereen het erover eens wat er gedaan moet worden.

Volgens een schatting van de milieubeweging heeft dat hele vergadercircus 40 miljoen dollar gekost. Nederland had daarbij, net als een groot aantal andere landen zoals Canada, Costa Rica, Maleisië, Rusland en China en de andere EU-landen, als doel dat er een Bossenverdrag komt. Het resultaat is nu echter dat er voorlopig nog eens vijf jaar wordt gepraat. Of het verdrag er dan wel komt valt nog te bezien. Een triest

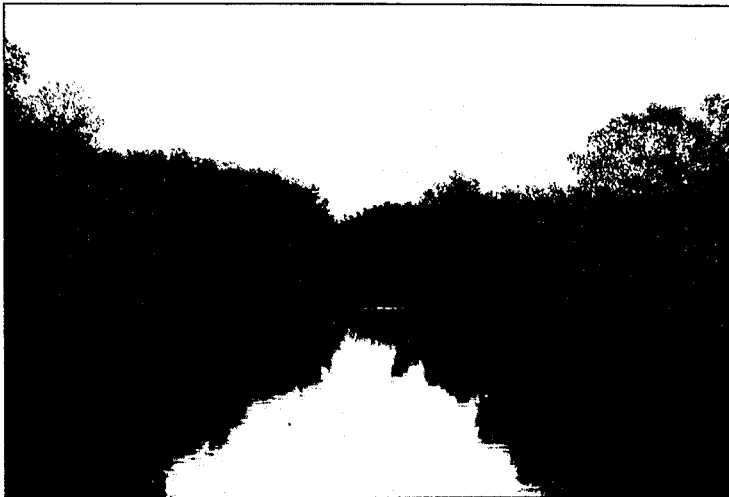
punt in het verhaal is dat de EU in dit debat steeds verdeelder en daardoor zwakker is gaan opereren. Ik kom daar later nog op terug.

Het begint ergens aan het eind van de jaren 80. Zowel de toenmalige president van de Verenigde Staten, George Bush, als de World Conservation Union (ook wel IUCN) hield toen een pleidooi voor het ontwerpen van een Bossenverdrag. De gedachte daarachter was dat op die manier, door internationaal afspraken te maken, een halt, of tenminste het begin van een halt, zou kunnen worden toegeroepen aan de vrijwel wereldwijde bosvernietiging en -degradatie.

Nadat het idee voor een Bossenverdrag geboren was, is het op weg naar de grote Milieu- en Ontwikkelingsconferentie UNCED in 1991 in Rio de Janeiro meegenomen, samen met het Biodiversiteitsverdrag en het Klimaatverdrag. Maar het Bossenverdrag heeft het toen niet gehaald. Eén van de verklaringen daarvoor was toentertijd dat al die verdragen voor veel ontwik-

kelingslanden wat te veel van het goede waren. Wat in Rio wel op papier kwam waren de zogenaamde Forest Principles, voluit de Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles For a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests. De Forest Principles zijn zeer breed opgezet en als ze juridisch bindend waren geweest hadden ze zeker geen slecht verdrag gevormd.

Eén van de belangrijke beslissingen van Rio was de instelling van de Commission on Sustainable Development (CSD)/ Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO). Deze Commissie, die vanaf 1993 elk jaar een keer heeft vergaderd, had de bossen hoog op haar agenda staan. Daarmee erkende ze impliciet dat bossen een belangrijke rol spelen zowel op het gebied van milieu als op het gebied van economische ontwikkeling. In 1995 besloot de Commissie daarom een Intergouvernementeel Panel voor de Bossen in te stellen. De internationale milieubeweging was hierover zeer verheugd omdat nu voor het eerst mondiaal en gestructureerd -het gebeurde immers binnen de kaders van de Verenigde Naties- over behoud en beheer van de bossen werd gesproken. Dit Panel kwam nog datzelfde jaar voor het eerst bijeen. Belangrijke onderwerpen die in het Panel aan de orde zouden komen waren het uitvoeren van eerder genomen beslissingen in UNCED, zowel op nationaal als op internationaal niveau, internationale samenwerking op het terrein van financiële hulp en overdracht van technologieën, wetenschappelijk onderzoek, het ontwikkelen van criteria en indi-



catoren voor duurzaam bosbeheer, handel en milieu in relatie tot bosproducten en -diensten, en zoals dat enigszins eufemistisch was geformuleerd, appropriate legal mechanisms waarmee een Bossenverdrag werd bedoeld. Inmiddels waren de tijden wel veranderd. Een groot deel van de milieubeweging, ook al zijn de doelstellingen hetzelfde gebleven, voelde niets meer voor een Bossenverdrag. De belangrijkste reden daarvoor was en is dat de milieubeweging bang is dat het een zwak verdrag zal worden en dat het dus niet effectief is. Die angst is zeker niet helemaal ongegrond. Bovendien argumenteert zij dat de onderhandelingen op weg naar een verdrag weer jaren zullen duren en dat daar kostbare tijd mee verloren gaat. En ook dat is niet helemaal ongegrond.

Toen het Panel in 1997 zijn vierde en laatste bijeenkomst hield was er een indrukwekkende lijst van actievoorstellen waarover men het helemaal eens was. Er was echter ook nog een aantal ernstige knelpunten waarover men het helemaal niet eens was. Dat waren handel en milieu, financiën, overdracht van milieuvriendelijke technologieën, traditionele ken-



nis in relatie tot bossen en helaas ook het Bossenverdrag. Daarover is vervolgens nog eens twee jaar gedebatteerd in het Intergouvernementele Forum voor de Bossen dat van de Speciale Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (UNGASS, 1997) de opdracht kreeg om onder andere over een Bossenverdrag te praten. Dit Forum heeft begin dit jaar zijn vierde en laatste vergadering gehouden en men is er nog steeds niet helemaal uit. Weliswaar komt er een derde praatclub onder auspiciën van de VN, het United

Nations Forum on Forests, waarin binnen maximaal vijf jaar een proces gestart moet worden om tot een Bossenverdrag te komen. Maar het meest concrete waartoe is besloten, is om de uitvoering van de actievoorstellen van het Panel nu te gaan stimuleren. En dat had drie jaar eerder ook al gekund, daar was het Forum niet voor nodig geweest.

Hoe heeft dit allemaal zo kunnen komen? Waarom zijn sommige belangrijke bossen landen zo fel tegen terwijl andere, minstens even belangrijke, heel erg vóór een verdrag zijn? En heeft dit hele praatcircuit toch nog enige zin gehad? Om met het laatste te beginnen: je kunt het nooit bewijzen, maar het is vrijwel zeker dat in veel landen meer rekening wordt gehouden met de bossen dan een aantal jaar geleden. De bossen zijn om zo te zeggen ook in Ontwikkelingslanden op de politieke agenda gekomen en dat is in ieder geval winst. Nationale Bosbeleidplannen, ook bekend als National Forest Programmes (NFP's), worden in steeds meer landen ontwikkeld, waarmee in ieder geval op papier al weer iets meer aan de bescherming en het duurzame beheer van het bos wordt gedaan. Dat controle van



het beheer in de praktijk niet altijd even eenvoudig is in ontwikkelingslanden zal duidelijk zijn. In veel landen wordt er nu ook serieus rekening mee gehouden dat certificering van het bosbeheer iets is waar men niet omheen kan, wil men meekomen op de internationale houtmarkt.

De landen die fel tegen een Bossenverdrag zijn, zijn dat vaak om soevereiniteits redenen. Inmenging van buitenaf met de exploitatie van de nationale natuurlijke hulpbronnen wordt niet geduld. In de VS heerst bovendien een klimaat dat de overheid een particuliere boscigenaar niet kan voorschrijven hoe met zijn bos om te gaan. Maar in weer andere gevallen kunnen er ook strategische overwegingen in het spel zijn, zoals bij voorbeeld in Brazilië. Met name veel Afrikaanse ontwikkelingslanden zijn niet uitgesproken tegen een Bossenverdrag, maar staan er eerder onverschillig tegenover. Een Bossenverdrag kost hen in hun visie geld omdat duurzaam bosbeheer kostenverhogend op het beheer werkt. Je moet zorgvuldiger kappen, je kunt niet meer alles zomaar kappen en je moet waarschijnlijk een duur certificeringssysteem introduceren. Dat is de reden waarom zulke landen bereid zijn om in te stemmen met een Bossenverdrag, maar dan alleen als daar geld tegenover staat. De donoren hebben daarvan al gezegd dat er zeker geen nieuw geld beschikbaar zal komen, ook al voldoet een flink deel van de donoren nog niet aan de

zelfopgelegde verplichting om 0.7% van het BNP voor ontwikkelingshulp te gebruiken. Daarnaast geldt voor veel arme landen dat ze al met een overdaad aan verdragen te maken hebben en dat weer een verdrag met bijbehorende verplichtingen gewoon te veel van het goede is. Er zijn ook landen vóór een verdrag. Canada en Costa Rica behoren tot de grootste voorstanders waarbij Canada's redenering is dat er als er verplichtingen worden opgelegd aan het beheer, bij voorbeeld certificering, die verplichting voor iedereen moet gelden en dat bewerkstellig je het gemakkelijkst met een verdrag. Andere voorstanders zijn Maleisië, Rusland, China, de meeste Oost Europese landen en Turkije en binnen de EU Finland, Denemarken, België, Ierland, Oostenrijk, Spanje, Portugal en Nederland. Een paar jaar geleden was dat overigens nog anders. Een Raadsbesluit van alle landbouwministers van de EU gaf aan dat de hele EU voor een verdrag was. Maar al spoedig bleek dat Zweden daar niet van harte achter stond. Het VK was niet echt tegen, maar voorzag dat alles wat je met mekaar afspreekt geld gaat kosten en dat geld heeft het niet beschikbaar. Merkwaardig is tenslotte de positie van Duitsland in deze. Dit land gold heel lang als een van de grote voorstanders van een verdrag maar is eind vorig jaar tot de conclusie gekomen dat een verdrag niet haalbaar is en dat het dan geen zin heeft daar in de onderhande-

lingen nog op aan te dringen. Het resultaat hiervan was wel dat de EU voor iedereen zichtbaar verdeeld optrad en daardoor niet de leidende rol had die het zichzelf zo graag toedicht.

Er zijn theoretisch nog andere mogelijkheden. Onder het Klimaatverdrag zou een protocol over de bossen opgesteld kunnen worden. Het Klimaatverdrag heeft echter heel andere doelen en het enthousiasme hiervoor is niet groot. Dat is iets groter voor het Verdrag over de Biologische Diversiteit. Dit verdrag ziet de bossen als een belangrijke waarplaats van biologische diversiteit en gaat verder dan soortbescherming door duurzaam gebruik niet uit te sluiten. Politiek ligt het bij met name belangrijke bossenlanden echter niet goed in de markt.

De Nederlandse regering moet zich in de komende tijd beraden hoe internationaal verder te gaan met de bossen. Eén mogelijkheid is in ieder geval om zich nu te gaan concentreren op hulp bij de uitvoering van de actievoorstellen van het Bossenpanel. Dat betekent werken aan Nationale Bosbeleidsplannen, doeltreffende beschermingsmaatregelen voor voor de biodiversiteit belangrijke bostypen en het ontwikkelen van systemen waarbij de totale waarde van het bos vastgesteld kan worden. Zeker is dat de internationale gemeenschap voorlopig nog niet is uitgepraat over de bossen maar in hoeverre de bossen daarmee op de korte termijn gediend zijn, is maar de vraag.