

De voorwaarden voor gezamenlijk beheer van de bossen in Zuid- en Zuidoost Azië.



Subfase 3 – scriptie
Nienke Nijhoff
Februari 2001

Rijksuniversiteit Groningen
Biologie, Plantenecologie
Begeleiding: H.R. Beukema &
J.A. van Andel

The starfish

*Once upon a time there was a wise man, who used to go to the ocean
to do his writing.*

He had a habit of walking on the beach before he began his work.

Once a day he was walking along the shore.

*As he looked down the beach he saw a human figure
moving like a dancer.*

*He smiled to himself to think of someone who would dance to the day,
so he began to walk faster to catch up.*

*As he got closer, he saw that it was a young man and the man wasn't
dancing, but instead*

*he was reaching down to the shore, picking up something
and very gently throwing it into the ocean.*

As he got closer he called out:

"Good morning, what are you doing?"

The young man paused, looked up and replied:

"Throwing starfish into the ocean."

*"I guess I should have asked why are you throwing starfish in the
ocean?"*

*"The sun is up and the tide is going out. If I don't throw them back,
they'll die."*

*"But don't you realize that there are miles and miles of beach and
starfish all along it. You can't possible make a difference!"*

*The young man listened politely, bent down, picked up another starfish
and threw it into the sea, and said:*

"It made a difference for that one."

*We must each find our starfish and if we throw our stars wisely and
well, the world will be blessed.*

Voorwaarden voor gezamenlijk beheer van bossen in Zuid- en Zuidoost Azië.

Inhoudsopgave

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Inleiding | 1 |
| 2. | Wat is gemeenschappelijk beheer ? | 3 |
| 3. | Een aantal praktijkvoorbeelden | 4 |
| 4. | Voorwaarden op projectniveau | 7 |
| 5. | Randvoorwaarden | 11 |
| 6. | Hoe statisch zijn de randvoorwaarden ? | 16 |
| 7. | Conclusies en discussie | 17 |
| 8. | Referenties & afkortingen | 20 |



Voorwaarden voor gezamenlijk beheer van bossen in Zuid- en Zuidoost Azië.

1. INLEIDING

In Zuid- en Zuidoost Azië is sprake van een wijdverspreide, algemene achteruitgang van de hoeveelheid oorspronkelijke natuur. De bevolking groeit erg snel in deze regio. Door deze toename neemt de vraag naar landbouwproducten toe en daarnaast stijgt ook de vraag vanuit de Europese markt. Daarom worden veel bosgebieden gekapt om dienst te doen als landbouwgrond (Kothari, 1996; Parnwell, 1996). Naast export van voedsel, wordt er ook veel hout uitgevoerd, omdat de regeringen denken op deze manier een snelle economische ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen. Er wordt niet alleen gekapt door vergunninghouders, maar ook op illegale wijze door houtondernemingen. (Poffenberger, 2000) Factoren die een minder groot effect hebben op ontbossing zijn begrazing door vee en bosbranden (Poffenberger, 2000).

Al deze factoren hebben er in de laatste halve eeuw voor gezorgd dat in Zuid- en Zuidoost Azië enorme ontbossing heeft plaatsgevonden en dat veel overgebleven bos in een slechte staat verkeert, wat betreft plantenbiomassa, aantal soorten, hydrologie en bodemcondities (Poffenberger, 2000; CSEAS, 1993; Sharma, 1995).

Naast de ecologische gevolgen heeft deze ontwikkeling ook grote sociale gevolgen (Parnwell, 1996). In de meeste landen in deze regio is het meeste bos in handen van de staat, waardoor de lokale bevolking geen of nauwelijks zekerheid heeft over gebruik van het land. Alleen al in Zuid-Azië leven er zo'n 130 miljoen mensen in het bos en zijn nog eens 350 miljoen mensen sterk afhankelijk van producten uit het bos voor hun levensonderhoud (bijv. veevoer of gomhandel. De bewoners staan meestal onder aan de maatschappelijke ladder (Poffenberger, 2000, met cijfers van de World Bank, 2000).

In de jaren '60 werden natuurbeschermers elders in de wereld zich bewust van de achteruitgang van de restanten natuur op aarde. Er kwamen reservaten en nationale parken. Pas in de jaren '80 drong dit besef ook door bij de regeringen in Zuid- en Zuidoost Azië. Door de invloed van internationale natuurbeschermers heerste bij Aziatische regeringen het idee dat bewoning van de tropen door mensen niet verenigbaar is met beschermen van natuur. Regeringen werden aangemoedigd striktere maatregelen te nemen bij de bescherming van natuurgebieden (Kamstra, 1994; Poffenberger, 2000). De bosbewoners werden gedwongen te verhuizen en ze werden zelfs beschuldigd van de achteruitgang van de bossen. Dit stuitte op veel verzet van deze mensen, die van het tegendeel overtuigd waren (CSEAS, 1993; Kothari, 1996). Eind jaren '70 beseften een aantal International Non Governmental Organisations (INGO's) dat ontwikkeling en behoud best verenigbaar zijn. Quigg zei in 1978 dat "voor het succes van een gepland nationaal park of reservaat, natuurbeschermingsdoelen in overeenstemming moeten zijn met de ontwikkelingsdoelen van het land" (Kamstra, 1994).

De 'World Conservation Strategy' (WCS), een concept dat de International Union for Conservation of Nature (IUCN) in 1980 ontwikkelde, heeft deze visie als basis. In navolging van de WCS zijn er actieplannen ontworpen in 1987 en 1991. De nadruk lag in deze plannen nog voornamelijk op duurzame ontwikkeling in het algemeen. De documenten benadrukken wel dat natuurbehoud de lokale bevolking kan helpen bij de overgang naar een duurzaam gebruik van hun natuurlijke hulpbronnen. Tijdens het

wereldcongres van 1992 van de IUCN over beschermde gebieden was de relatie tussen lokale gemeenschappen een belangrijk onderwerp (Kamstra, 1994). Deze nieuwe inzichten drongen pas later door bij de regeringen in Zuid- en Zuidoost Azië.

Begin jaren '90 startten her en der kleine projecten los van elkaar, waarbij het bos beschermd en beheerd wordt door én een Non Governmental Organisation (NGO) of regionale afdeling van het ministerie van bosbouw en de lokale bevolking (Kothari 1996). Dit wordt gemeenschappelijk beheer genoemd.

Naast spontane beheersactiviteiten van de lokale bevolking zelf (met eventueel een NGO) zijn er ook een aantal internationale organisaties die zich met gezamenlijk beheer bezig houden, zoals de en World Wide Fund for Nature (WWF). De IUCN heeft een speciale commissie hiervoor.

De laatste decennia is er veel literatuur verschenen over gezamenlijk beheer; algemene boeken, richtlijnen voor beleid, zeer gedetailleerde beschrijvingen van projecten, etc. Dit maakt het mogelijk een analyse te maken van de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor het slagen of het falen van gemeenschappelijk beheersprojecten. In deze scriptie zal ik proberen antwoord te geven op de volgende vragen:

Aan welke voorwaarden op projectniveau moet worden voldaan? Welke randvoorwaarden bepalen of gemeenschappelijk beheer plaats kan vinden en in hoeverre zijn de betrokken partijen in staat deze randvoorwaarden te beïnvloeden?

De problematiek van gezamenlijk beheer speelt niet alleen in Zuid- en Zuidoost Azië (Kamstra, 1994), maar ik beperk me tot deze regio. Zuid-Azië zal meer aan bod komen, omdat daar meer literatuur over te vinden is.

De scriptie begint met een verduidelijking omtrent het begrip 'gemeenschappelijk beheer'. Vervolgens komen vier verschillende voorbeelden van (een poging tot) gemeenschappelijk beheer uit de regio aan de orde. Uit deze voorbeelden en uit andere literatuur komen een aantal voorwaarden naar voren, op projectniveau en een aantal randvoorwaarden op (inter)nationaal niveau naar voren. Beide worden beschreven. Daarna wordt kort uiteengezet hoe veranderlijk de randvoorwaarden zijn. In het laatste hoofdstuk worden enkele conclusies getrokken en een aantal punten ter discussie gezet.

2. WAT IS GEMEENSCHAPPELIJK BEHEER?

Kothari (1996) spreekt van Joint Protected Area Management (JPAM); het beheer van beschermde en aangrenzende gebieden, met als doel zowel het behoud van natuurlijke ecosystemen als een gewaarborgd levensonderhoud van de lokale bevolking.

Ik vind deze definitie iets te summier. Na het bestuderen van literatuur over dit onderwerp, ben ik van mening dat de volgende twee aspecten zeker onderdeel zijn van goed gemeenschappelijk beheer. De doelen zoals Kothari ze noemt moeten op een duurzame manier bereikt worden. Daarnaast gebeurt het ontwerpen, plannen, beslissen en uitvoeren van een project door alle betrokken partijen. Deze aanvulling dient in ogenschouw genomen te worden bij het lezen van deze scriptie. Ik houd wel de term aan die Kothari gebruikt, dwz. JPAM.

Naast deze vorm van beheer is er nog Joint Forestry Management (JFM) in India. Het accent ligt op productie en (her)bebossing geschiedt dan samen met ontwikkelingsactiviteiten voor de gemeenschap. De "bescherming" van het aangeplante bos staat onder verantwoording van de gemeenschap, die tevens een deel van de opbrengst krijgen (Kothari, 1996).

De omschrijving van JFM lijkt nogal op degene die Poffenberger (2000) gebruikt voor de term Social Forestry, waarbij de nadruk vooral ligt op het duurzaam kappen van hout. De term "social" heeft betrekking op de arbeid die de bewoners leveren en het feit dat ze een deel van de opbrengst krijgen. Bovendien gaat het niet om een beschermd gebied, maar om bossen die uitdrukkelijk bedoeld zijn voor houtproductie. Desai (1996) noemt expliciet "Social Forestry" naast JFM, dus als een andere vorm van beheer.

In deze scriptie beperk ik me tot JPAM, hoewel het onderscheid niet in alle literatuur duidelijk aanwezig is.

Zoals in de inleiding al bleek, is de noodzaak voor duurzaam beheer er zeker. Alle auteurs zijn van mening dat dit alleen kan gebeuren in samenwerking met de lokale bevolking. Volgens Kothari (1996) staan "biologische en culturele diversiteit onder vuur door de oprukkende urbanisatie en industrialisatie. Niet alleen planten- en diersoorten sterven uit, maar ook geloven, talen en veel kennis zullen zo verdwijnen.

Naast deze pure noodzaak heeft gezamenlijk beheer ook nog een praktisch organisatorisch voordeel. Bosbouw en -beheersinstanties hebben eenvoudigweg gebrek aan capaciteit om het bos te controleren op illegale kap, stropen, etc. In Sri Lanka zijn boswachters 70 % van hun tijd kwijt met getuigen in rechtszaken over illegaal houttransport. Daarnaast is hun opleiding erg beperkt (Poffenberger met cijfers van ARD, 2000). Door de lokale bevolking in te schakelen kan het tekort aan tijd en mankracht verminderd worden.

Johnson (1999) meldt ook dat het ministerie van Natuur en Milieu op de Filipijnen niet het vermogen heeft om zo'n groot bosgebied te beheren. Dit was, naast besef dat uitzetten van mensen uit reservaten niet een goede oplossing is een reden om te beginnen met gezamenlijk beheer.

3. EEN AANTAL PRAKTIJKVOORBEELDEN

Er zijn een aantal zeer gedetailleerde beschrijvingen van een aantal projecten bekend. Het gaat dan om een relatief klein gebied en dorpjes van hoogstens enkele honderden inwoners. Uit deze beschrijvingen blijkt dat er een aantal factoren zijn die bepalen of een project succesvol is, naast bestaande, redelijk statische randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden komen in een volgend hoofdstuk aan de orde. Specifieke voorwaarden voor projecten zijn onder andere de betrokkenheid van een inspirerend persoon, verschaffen van een alternatieve inkomstenbron, toestemming voor het oogsten van bosproducten voor eigen gebruik en een gelijkwaardige en open relatie tussen de betrokken partijen die gebaseerd is op wederzijds vertrouwen.

Hierna volgen een viertal projectbeschrijvingen die dit illustreren.

Centraal-India, Madhya Pradesh, Nilgarh (Singhal, 1997). Met dit voorbeeld wil ik aangeven hoe belangrijk wederzijds vertrouwen is en hoe dit bewerkstelligd kan worden door een enthousiast, inspirerend persoon. Inspraak van de lokale bevolking komt ook aan bod.

De bewoners van het bos in Nilgarh leefden van de oogst van brand- en timmerhout, fruit en gom, naast wat kleinschalige landbouw. In de jaren '60 werd het gebied verklaard tot reservaat. Verderop in de streek bloeide de landbouw enorm, vooral door de intrede van machines. Het land werd beheerd door grote herenboeren, waar de bosbewoners in dienst gingen als ze schulden hadden. Door deze bloei nam de vraag naar hout toe en de bosbewoners zagen hun kans. Er werd veel illegaal gekapt door de boeren en bosbewoners. De overtreders werden nauwelijks gearresteerd door personeel van het ministerie van bosbouw, omdat er veel corruptie was ook onder de medewerkers zelf.

In juni 1990 gaf de Indiase regering richtlijnen uit om JFM in te voeren in alle staten. Hierin werd bepaald dat lokale bewoners meewerken aan de bescherming en herstel van het bos en het recht krijgen om hout en bosproducten te verzamelen en te delen in de opbrengst van het hout.

Pogingen van het ministerie van bosbouw om tot gezamenlijk beheer en bescherming te komen, mislukten, vanwege angst en wantrouwen jegens het personeel. Pas in 1992 met de komst van Mr. Anant Gongola, een Indiase onderzoeker, kwam hier verandering in. Hij leefde tussen de dorpelingen en luisterde naar hun problemen. Hij kon de bewoners overtuigen van het nut van bescherming en haalde ze over om mee te doen aan gezamenlijk beheer en met hem ontwierpen ze oplossingen voor andere problemen, zoals alcoholmisbruik. Hij bracht ze ook tot het inzicht dat bepaald gebruik van bosproducten puur traditioneel bepaald was, zoals bouw van een soort bruidsfeestgebouw en een enorm feestmaal, elke keer opnieuw bij een bruiloft. Als alternatief vinden nu een aantal huwelijken tegelijk plaats. Er hoeven zo minder bomen gekapt te worden, het scheelt erg veel voedsel en bewoners zijn minder afhankelijk van de herenboeren voor geld. Shri Gongola had contact met een aantal andere ministeries met als resultaat dat er een zijdeplantage en vier waterpompen kwamen.

Ook na het vertrek van deze man, bleef de situatie goed. De bewoners bediscussiëren nieuwe plannen nu zelf met de ambtenaren. Andere gezamenlijke activiteiten zijn blussen van bosbranden, patrouilleren van gebieden en illegale kappers aanhouden

Noord-Thailand, Nam Sa (CSEAS, 1993). De volgende beschrijving illustreert dat gezamenlijk uitvoeren van de beheersactiviteiten en een alternatieve inkomstenbron belangrijk zijn voor het slagen van een project. Ook vertrouwen speelt hier een rol.

In de Sam Mun bergen liggen temidden van uitgestrekte bossen een groot aantal dorpjes. In het hoogland leefden de mensen voornamelijk van opiumteelt. Er werd veel gekapt en door de steile hellingen in het gebied, was ernstige erosie het gevolg. In de wat lager gelegen gebieden bedreef een andere bevolkingsgroep shifting cultivation (kap van een stuk bos, waarop 2-3 jaar verbouwd wordt, waarna het 7-8 jaar braak ligt, tot secundair bos uitgroeit en eventueel weer gekapt kan worden). Deze groep was bezorgd om de negatieve gevolgen die de stroomopwaartse ontbossing zou hebben op hun landbouwsysteem. Dit leverde conflicten op tussen de groepen. Beide groepen waren bovendien bezorgd dat de regering hen uit het gebied zou zetten.

Sociale wetenschappers en medewerkers van het Royal Forest Department zetten een project op in 1986, om de conflicten op te lossen en de ontbossing stop te zetten. De bewoners, die altijd geleefd hebben zonder bemoeienis van buitenaf, bleven twee jaar lang sceptisch en wantrouwend tegenover de projectmedewerkers. Volgens een van hen "vertrouwden de bewoners me niet en waren niet erg bereid om te praten. Het enige wat ik kon doen was blijven praten met ze over hun leven en problemen. Door bij ze te logeren en met ze te eten, probeerde ik vertrouwen te winnen."

Pas na dit langdurige proces konden er serieuze gesprekken plaatsvinden over het gezamenlijk beheer. De projectmedewerkers hielpen de bewoners met het vormen van commissies, verantwoordelijk voor toewijzen van stukken landbouwgrond, patrouilles door het bos om illegale kappers en jagers op te pakken en het blussen van bosbranden. Elke maand is er een bijeenkomst over de voortgang van het project met een aantal afgevaardigden uit het dorp. In het hooggebergte is bos aangeplant en bedrijft men agroforestry (deze term wordt later uitgelegd) en in de lager gelegen gebieden is er teelt op terrassen. De opiumteelt is drastisch afgenomen.

West-Samoa, Savaii Island, Tafua schiereiland (Cox, 1997). Hoe cultuurverschillen de uitvoer van een project kunnen belemmeren komt in deze beschrijving naar voren, net als de noodzaak van inspraak door de lokale bevolking.

In Amerikaans Samoa zijn een aantal nationale parken gesticht door de Verenigde Staten, waarin de bewoners een pachtcontract hebben voor 55 jaar. Na het verloop van dit contract zal de volledige autoriteit over het park overgedragen worden naar de lokale bewoners. Tijdens de pacht zijn traditionele gebruikstechnieken toegestaan en is beheer voornamelijk in handen van de gemeenschap.

In 1990 werd het er een overeenkomst getekend tussen de bewoners van Tafua en ambtenaren van de Swedish Society for Conservation of Nature (SNF), waarbij het Tafua Regenwoud Natuurgebied opgericht werd en 130.000 gulden gedoneerd werd voor de bouw van een basisschool door de organisatie. De bewoners zouden beheer behouden over het gebied. De samenwerking was goed en er werd meer geld vrijgemaakt voor projecten als zonneënergie-installaties en informatiecentra.

In 1991 besloot het SNF de coördinatie van het project over te dragen aan een nieuw opgerichte lokale NGO. Deze beslissing ging buiten de dorpshoofden om. De staf van de nieuwe NGO bestond voornamelijk uit westerse of westerse geschoolde mensen.

Ondanks het feit dat de staf en de dorpsbewoners uit hetzelfde land afkomstig zijn, waren er ernstige cultuurverschillen. Al snel werden de dorpschoudeu verzoct naar de hoofdstad Apia te komen voor vergaderingen, omdat de staf zich ongemakkelijk voelde bij de traditionele ceremoniën (o.a. drinken van de bedwelmende drank kava) die bij de Tafua vooraf gaan aan belangrijke beslissingen. Het oorspronkelijke idee van inheemse controle over het project verdween geleidelijk en de NGO kreeg meer macht. Dit leidde tot grote ontevredenheid van de dorpsbewoners die hun beklag deden bij de SNF, waardoor uiteindelijk de band met deze Zweedse organisatie verbroken werd na 3 jaar. h

Het conflict was ten einde toen de SNF-directeur persoonlijk zijn excuses aan kwam bieden en om de bevolking te verzekeren dat tussenkomst van de NGO niet meer zou voorkomen. De bevolking heeft nu een eigen natuurbeschermingsorganisatie opgericht. Het is mij niet bekend of er nu weer overleg is met SNF.

Bangladesh, Mymensing District, Madhupur Garh (Poffenberger, 2000). Dit voorbeeld gaat niet echt over een gemeenschappelijk beheersproject, maar laat wel zien hoe belangrijk het is dat lokale gemeenschappen meebeslissen over de bestemming van het gebied waarin ze leven. Bovendien moet er een alternatief zijn voor het verlies aan inkomsten. De bewoners kregen steeds minder recht op het gebruik van bosproducten.

In het bosgebied van Madhupur Garh (60.000 ha.) wonen de Garo, een volk dat al shifting cultivation in de heuvels hanteert (rijst, cassave, gierst en katoen) en rijst verbouwt in de lager gelegen gebieden. In de jaren '50 werd alle bos van de staat en werd shifting cultivation verboden, aangezien het ministerie van bosbouw ervan overtuigd was dat dit ernstig bijdroeg aan de achteruitgang van het bos. Om het verlies aan inkomsten te compenseren gingen de Garo ananas, specerijen en fruit verbouwen en brandhout verzamelen.

In 1961 werd Madhupur een nationaal park en werden de Garo gedwongen zich te vestigen buiten het park, waar echter de Bengalis al woonden. Het ministerie van bosbouw gaf hen geen compensatie in geld of natura voor het verlies van land. Door de onafhankelijkheidsstrijd met Pakistan werd uitzetting nog geen feit.

In de jaren '70 werd hetzelfde plan gelanceerd, met wederom te weinig compensatie. De Garo protesteerden en uitzetting bleef uit. Het ministerie van bosbouw beschuldigde de Garo ervan dat ze de ontwikkeling van het nationaal park dwarsboomden, terwijl de Garo beweerden dat ze uitgezet moesten worden zodat de omkoperij van het personeel van het ministerie door illegale kapondernemingen geheim bleef.

Er zijn drie Social Forestry projecten opgezet door het ministerie van bosbouw. Deze pogingen om tot samenwerking met de lokale bevolking te komen werden gefinancierd door de Asian Development Bank. In 1950-1970 werd het gevarieerde bos gekapt en herbepant met commercieel belangrijkere houtsoorten. In plaats van een 10-jarige rotatiecyclus, werd de Garo een vorm van shifting cultivation van 70-80 jaar aangeboden. Ze zouden dan beheerders zijn van zo'n plantage, maar waren daarvoor niet erg gemotiveerd. Ze wilden liever landbouw bedrijven, dan maar op een vaste plaats. Een rubberplantage werd gecreëerd in de periode 1986-1989. De autoriteit over het land werd van het ministerie van bosbouw overgedragen aan de plantage, inclusief land van de

Garos. Dit leidde tot protest van de Garos (ontwortelen van de planten), omdat hun landrechten aangetast werden en ze niet genoeg compensatie kregen.

In 1990-1997 startte het ministerie nog een herbebossingsproject. Een deel van het resterende Madhupur bos werd gekapt, om snel groeiende, exotische soorten te planten. De Garos mochten per huishouden 3 ha "beschermen" gedurende 7 jaar en zouden \$ 4000 van de opbrengst krijgen. De Garos waren niet gemotiveerd, omdat er nauwelijks vertrouwen in het ministerie meer was. De Asian Development Bank heeft nu verdere financiering stop gezet totdat de problemen opgelost zijn.

4. VOORWAARDEN OP PROJECTNIVEAU

Aan de hand van bovenstaande voorbeelden en andere literatuurbronnen, worden de belangrijkste factoren behandeld. Ik heb getracht ze enigszins op volgorde van belangrijkheid te zetten. De laatste zes zijn echter onderling uitwisselbaar en mate van belangrijkheid wordt bepaald door de situatie zelf.

4.1. Alternatieve bron van inkomsten

Het aanbieden of creëren van een alternatieve bron van inkomsten is eigenlijk het belangrijkste voor het slagen van een JPAM project (Sharma, 1995). De WCS van de IUCN benadrukt al het feit dat lokale gemeenschappen vermoedelijk natuurbehoud zullen belemmeren, wanneer ze geen goede compensatie krijgen voor het verlies aan inkomsten (1980).

De voorbeelden uit Thailand en Bangladesh bevestigen dit. De Garo weigerden te vertrekken uit hun woongebied omdat hen te weinig of geen compensatie geboden werd. De winstgevendende opiumteelt in Nam Sa is vervangen door een duurzaam agroforestry systeem.

Agroforestry kan een alternatieve inkomstenbron zijn. Ook op Oost-Kalimantan kennen de Uma' Jalan Kenyah zo'n systeem. Colfer (1997) heeft daar uitgebreid studie naar gedaan. In en om de dorpjes zijn verschillende "bosstadia" aanwezig. De Uma zijn droge rijstvelden en is de basis van hun bestaan. Een rijstveld wordt 1 keer per 8-12 jaar gebruikt (= shifting cultivation). Na de oogst ligt het land braak en komt hier langzaam een secundair bos op. De Juma is een tuin om het huis, waarin voornamelijk planten worden geteeld die oorspronkelijk ook in de omgeving groeiden, een soort complex micro-agroforestry systeem. De Banit is een soort boomgaard. Er is erg veel variatie in Banit, kortere of langere tijd verbouwen, intensief of extensief beheerd, op gekapt land of in het bos en alle mogelijke gewassen. De Uma' Jalan zijn op deze manier verzekerd van verschillende bosstadia met de bijbehorende producten. Het land is beschermd tegen erosie. Bovendien heeft dit een enorme hoeveelheid habitats en dus grote biodiversiteit tot gevolg. Dit systeem is duurzaam bij een lage bevolkingsdichtheid, volgens Colfer.

Min of meer hetzelfde concluderen Michon e.a. (1995) aan de hand van onderzoek op Sumatra. "Agroforestry is een systeem dat erg veel gelijkenissen heeft met natuurlijke bossen, wat betreft hun biodiversiteit en herkomst van veel soorten. Op lange termijn is het een duurzaam systeem en het biedt veel ruimte voor duurzaam beheer door inheemse volkeren." Michon beweert, in tegenstelling tot Colfer, dat agroforestry ecologisch gezien een goede oplossing is ter vervanging van natuurlijke bossen, wanneer de populatiedruk juist hoog is.

Inkomsten kunnen ook verkregen worden door het delen in de opbrengst van bepaalde bosproducten, zoals timmerhout. Normaliter gaat de opbrengst van de kap naar de officiële eigenaar van het bos; een grote kaponderneming of de staat. Wanneer de lokale bevolking ook een percentage ontvangt, zal dit zeker ten goede komen aan hun motivatie om het bos goed te beheren. Uiteraard moet het "oogsten" wel duurzaam gebeuren. Met het delen van de opbrengst laten de wettelijke beheerders (ministerie van bosbouw) zien dat ze de gebruiksrechten van de inheemse bevolking erkennen en het zal ook bijdragen tot een vreedzame relatie (Suri, 1996).

4.2 Inspraak van de lokale bevolking

Dr. Khaleque, een antropoloog die de conflicten tussen de Garo en het ministerie onderzocht, zegt dat de Garo beweren dat ze nooit op de hoogte gesteld zijn van de beslissing dat hun land tot reservaat verklaard werd. De regering heeft gebruik gemaakt van hun naïviteit en onwetendheid van de "buitenwereld", volgens Khaleque (1984) in Poffenberger (2000).

Een gebied wordt vaak tot reservaat verklaard zonder enige vooraankondiging, volgens Pansare (CSE, 1993). Bij de gedwongen uitzettingen werden groepen verplicht landbouw (met name plantages) te bedrijven op een plek in plaats van shifting cultivation. Het toegewezen land is vaak van lage kwaliteit of te klein en de geplante gewassen groeiden te langzaam (Poffenberger, 2000; Kothari, 1996).

Inspraak van de lokale bevolking bij beslissingen is een van de belangrijkste peilers waarop een goed JPAM-project steunt, wat duidelijk wordt uit de vier voorbeelden. Wanneer beslissingen buiten de lokale bevolking om gebeuren, komt dit niet ten goede aan het beheer, blijkt uit het verhaal van West-Samoa en Madhupur Garh.

Niet alleen bij de opzet van een project is de mening van de inheemse volkeren noodzakelijk, maar ook daarna is continu overleg bij evaluaties en beslissingen onontbeerlijk. De maandelijkse vergaderingen in Nam Sa zijn hier een voorbeeld van. Deze benadering wordt bottom-up genoemd en wordt noodzakelijk geacht door het merendeel van de auteurs.

Volgens Kamstra (1994) is het moeilijk projecten aan te wijzen, waar de lokale bevolking echt iets te zeggen heeft over de doelstellingen, uitvoer en beheer van beschermde gebieden.

4.3 Relatie van vertrouwen en communicatie

De spanningen die er (geweest) zijn tussen NGO's, regeringsinstanties en de lokale bevolking hebben vaak geleid tot een diep wantrouwen bij alle partijen (Kothari, 1996). Dit blijkt ook uit het voorbeeld van Singhal; in Nilgarh ontbrak het vertrouwen in de ambtenaren van het ministerie van bosbouw, waardoor het JPAM-project de eerste jaren niet van de grond kwam. In Nam Sa waren de bewoners nog lange tijd sceptisch en wantrouwend. Ook op de Filippijnen is het wantrouwen bij elke partij over de motivatie, eerlijkheid en betrokkenheid van de andere partijen een wijd verspreid probleem. Dit denkt men te verminderen door gezamenlijk de effecten van veranderd beheer te onderzoeken.

Er is vaak weinig communicatie tussen de regering en de lokale bevolking. De lokale bevolking weet niet wat er verandert als het gebied nationaal park wordt en wat hun rechten en plichten zijn (Larsen, 2000: Farhad Vanio, onderzoeker van natuurbeschermingspolitiek in India, CSE, 1993).

Bovendien vinden organisaties het moeilijk om geld en/of verantwoordelijkheid af te staan aan de inheemse autoriteit (Balick, 1996), wat juist erg belangrijk is .

4.4. Bijstellen van beeld natuurbeschermers/lokale bevolking

(Met natuurbeschermers bedoel ik mensen van westerse natuurbeschermingsorganisaties; de lokale bevolking doet uiteraard ook aan “natuurbescherming”.)

Verschillen tussen de inheemse visie en westerse paradigma's over natuurbehoud en bezit van natuurlijke hulpbronnen hebben geleid tot grote conflicten. Westerse modellen voor natuurbehoud zijn gebaseerd op privé- eigendom van natuurlijke hulpbronnen en gaan ervan uit dat dit systeem het meest stabiele is, terwijl inheemse volkeren vaak van mening zijn dat de bronnen geen privé-bezit kunnen zijn of verhandeld mogen worden; ze zijn gemeenschappelijk bezit (Balick, 1996).

Redenen om bepaalde stukken bos te “behouden” waren de plicht tegenover goden en voorvaders om individuele planten, dieren en bepaalde heilige plaatsen te beschermen of het voorkomen van overexploitatie. De inheemse bevolking deed niet bewust aan natuurbehoud (Cox, 1997; Colfer, 1997; Poffenberger, 2000). Motieven vanuit de westerse wereld voor behoud zijn voornamelijk gebaseerd op puur “bewaren” van de intrinsieke waarden van een stuk natuur en de biodiversiteit (Poffenberger, 2000).

Daarnaast zijn inheemse volkeren niet van mening dat behoud en bewoning absoluut onverenigbaar zijn. Sommige westerse visies achtten dat nauwelijks mogelijk en bewoning in beschermde gebieden of reservaten is onverantwoord. Regeringen in Zuid- en Zuidoost Azië zijn sterk beïnvloed door de westerse denkbeelden en wilden geaccepteerd worden door de internationale gemeenschap. Bovendien willen ze controle houden over het bos en de winstgevende houtkap. Als gevolg zagen ze als een van de oplossingen voor ontbossing het uitzetten van de plaatselijke bevolking uit reservaten (CSEAS, 1993; Kothari, 1996; Kamstra, 1994). Deze regeringen hebben ook hun eigen belangen, ze willen namelijk in een goed blaadje komen te staan bij de internationale gemeenschap.

De verschillen zijn deels de oorzaak voor het mislukken van het project op Tafua. Volgens Cox getuigt de benadering van het SNF “van de verwaarlozing van de historische relatie tussen mensen en hun habitats en de rol die mensen spelen in het behoud van biodiversiteit. Er heerst nog een diepgewortelde overtuiging bij (I)NGO's dat de westerse zienswijze en manier om dingen te doen superieur is aan die van de inheemse bevolking. We moeten dus schoorvoetend erkennen dat de spirit van het kolonialisme nog steeds bij ons is.” (Cox, 1997).

Sommige politici of ambtenaren van het ministerie van bosbouw twijfelen aan de juistheid van de kennis over ecologie en biodiversiteit die de inheemse bevolking door de eeuwen heen heeft vergaard. Colfer (1997) en het CSEAS (1993) beweren dat deze kennis enorm is. Ecoloog Chellom stelt juist dat deze hoeveelheid kennis overschat wordt (CSE, 1993). Allen zijn het wel eens dat de inheemse kennis van planten, dieren en hun gedrag kan dienen als basis om de dynamiek van tropische ecosystemen te begrijpen. Tevens achtten ze het noodzakelijk dat aan het beheer en duurzaam gebruik van het tropisch regenwoud gedegen onderzoek ten grondslag moet liggen.

4.4 Inspirerend motiverend persoon

Uit het voorbeeld van Nilgarh blijkt dat het niet bepalend is wie het JPAM-programma opstart, maar hoe de lokale bevolking benaderd wordt. Wanneer er sprake is van een oprechte belangstelling voor hun levenswijze, ideeën, persoonlijke belangen en problemen en sterke wil om hun levenssituatie te verbeteren en tegelijkertijd het bos te behouden, is de kans van slagen groter. Sharma (1995) en CSEAS (1993) delen deze mening.

Poffenberger (2000) beschrijft dat NGO's en universiteiten een belangrijke rol spelen in het goed verlopen van gemeenschappelijke beheersprojecten, waarbij ze de lokale bevolking motiveren, hen helpen bij het opzetten van een organisatiestructuur, de ontwikkeling van een betere relatie met het ministerie van bosbouw steunen, etc. Onderzoek naar en documentatie van inheemse vormen van beheer, vernieuwingen vanuit de bosbouwwereld en eigendomsrechten wordt ook door hen uitgevoerd. Daarnaast maken sommige organisaties zich sterk voor beleidsveranderingen door te lobbyen met politici. In hoofdstuk 6 staan de kritieken op deze opvatting.

4.5 Gezamenlijke beheersactiviteiten

Een van de basisprincipes van JPAM is het actief betrekken van de inheemse bevolking bij het beheer en de bescherming van het beschermde gebied. Vooral bij activiteiten als controles op begrazing, illegale houtkap, bosbranden en stroperij kan de verantwoordelijkheid zeer goed bij de bewoners liggen (Rathore, 1996).

Bij de voorbeelden uit India en Thailand wordt dit basisprincipe gehanteerd. De bewoners zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren en uitvoeren van de activiteiten. Op dit moment is een van de doelstellingen van het ministerie van Natuur en Milieu van de Filippijnen om een goede en simpele methode te ontwikkelen om deze monitoring uit te voeren. De lokale bevolking wordt zo veel mogelijk betrokken bij het vaststellen van criteria en indicatoren (Johnson, 1999).

4.6 Recht op gebruik van bosproducten

Naast het vervullen van de economische functie wordt het bos ook benut voor materiaal voor huiselijk gebruik. De bosbewoners moeten het recht hebben om producten uit het bos te halen voor bereiding van voedsel, bouw van huizen, brandhout, medicijnen, diervoeder etc. Men noemt dit ook wel non-timber-forest-products (NTFP's). Bij beslissingen over de hoeveelheden moet de lokale bevolking een aanzienlijke stem hebben (Rathore, 1996; CSEAS, 1993; Singhal, 1997). De toestemming om te oogsten zorgt ervoor dat de inheemse bevolking betrokken en gemotiveerd blijft (Sharma, 1995).

Dr. Gongola wees de bevolking er wel op dat ze niet altijd even duurzaam met de producten omgingen; veel voorbeelden illustreren een al eeuwenlang duurzaam gebruik, zoals in Nam Sa. Michon en Colfer beschrijven beide een duurzaam agroforestry systeem. De lokale bevolking is al eeuwenlang afhankelijk van het bos voor deze producten. Vaak hebben ze niet de mogelijkheden om op een andere wijze aan deze of soortgelijke producten te komen, waarbij te denken valt aan gebrek aan geld, transportmiddelen en wegen.

5. RANDVOORWAARDEN

De beschreven projecten verschillen van elkaar in de mate waarin bovenstaande factoren een rol spelen. Er kan bijvoorbeeld wel sprake zijn van wederzijds vertrouwen, maar er is geen inspirerend persoon die de lokale bevolking aanzet en motiveert tot gezamenlijk beheer. Deze problemen zijn echter op lokaal niveau nog op te lossen.

De randvoorwaarden zijn essentiële voorwaarden bepaald door factoren die op een niveau hoger liggen dan het project. Directe invloed van de betrokken partijen is meestal erg moeilijk. Met deze literatuurstudie heb ik een aantal randvoorwaarden gevonden. Ten eerste is van belang wiens eigendom het betreffende gebied is.

Als tweede randvoorwaarde breng ik het beleid van de regering in het bewuste land naar voren. Daarnaast spelen financiële middelen voor alle zaken die er bij een project komen kijken een rol. Tenslotte is het ook belangrijk hoe de machtsverhoudingen liggen in een land en/of regio.

5.1 Gebruiks- en eigendomsrechten van de bossen

Veel inheemse volkeren hebben heel andere normen wat betreft eigendoms- en gebruiksrechten van het land dan de regering met westerse invloed (Balick, 1996). Vaak geeft het kappen van primair bos de kapper het eigendomsrecht van het betreffende stukje land. Dorpsgenoten mogen er, onder bepaalde voorwaarden, wel van oogsten (Colfer, 1997; Mering Ngo, 1996).

Sinds het begin van de vorige eeuw zijn de bossen in Zuid- en Zuidoost Azië geleidelijk onder beheer van de staat gekomen en werden lokale ongeschreven eigendoms- en usufruct rechten (het legale recht dat je gebruik mag maken van de producten van hetgeen dat een ander bezit) als ongeldig verklaard (Poffenberger, 2000; Larsen, 2000; CSE, 1996; Mering Ngo, 1996; Kamstra, 1994).

Vrijwel alle auteurs zijn van mening dat het teruggeven van (een aantal) rechten op het bos één van de sleutels zal zijn tot succesvol gemeenschappelijk beheer. Het maakt mensen gemotiveerd en bereidwillig om de strijd aan te gaan tegen bosbrand, illegale kap en indringers en zich in te zetten voor gemeenschappelijk beheer (Kothari, 1996; Mering Ngo, 1996; Johnson, 1999). Daarnaast is hun toekomst onzeker, wanneer onduidelijk is of ze land nu wel of niet bezitten (Singhal, 1997; Colfer, 1997; Sharma, 1995; Mering Ngo, 1997). Agarwal (CSE, 1993) merkt op dat het bijna normaal is dat de lokale bevolking recht krijgt over de natuurlijke hulpbronnen, omdat ze er zo sterk afhankelijk van zijn.

5.2 Beleid van de regering

NGO's zijn gedwongen hun beleid te maken binnen de beperkingen en mogelijkheden verschaft door de politieke machtstructuren. Overheden zijn over het algemeen erg machtig in Zuid-en Zuidoost Azië (Eccleston, 1996). Van een aantal landen heb ik informatie gevonden over het beleid wat betreft gemeenschappelijk beheer.

In 1990 gaf de *Indiase* regering een circulaire uit met richtlijnen voor JFM, waarin sprake is van meer autoriteit van bewoners in het beheer van beschermde gebieden. In 1996 schrijft Kothari echter dat "de huidige politiek en wetgeving in India weinig mogelijkheden biedt voor JPAM. De lokale bevolking heeft nauwelijks rechten op bos of op delen in de opbrengsten." Ook Poffenberger lanceert kritiek op dit besluit: "Het

ministerie van bosbouw wil nog te graag controle uitoefenen op het beheer en de lokale bevolking treedt slechts op als assistent. “

Begin 2000 is er een volgende circulaire uitgegeven, maar deze is op regionaal niveau nog niet in werking (Poffenberger, 2000).

In *Thailand* zou er in 1993 een wet komen die politieke steun verschaft aan JPAM-projecten (CSEAS, 1993). Deze wet heet de Community Forestry Act en er wordt op dit moment nog steeds over gedebatteerd door de regering. De wet heeft tegenstanders van de zogenaamde “dark greens”, die tegen menselijke bewoning binnen nationale parken zijn. Onder de voorstanders bevinden zich NGO's die meer op ontwikkeling van dorpen gericht zijn, universiteitsmedewerkers van Kasetsart en Chieng Mai en van boerenorganisaties. Het ministerie van bosbouw kent een soortgelijke verdeeldheid. Lokale (tambon) regeringen hebben meer autoriteit gekregen, waardoor de trend dat lokale bewoners bos beheren meer grond onder de voeten krijgt. Er zijn meer en meer gebieden waar gezamenlijk beheer plaatsvindt, maar nog steeds op informele basis (Poffenberger in persoonlijke e-mail, 2001).

Nepal is al ver vooruit met JPAM. Al in 1975 begonnen de eerste projecten die bestaand inheems beheer als basis gebruikten. In 2000 was 652.000 ha (d.i. 12 %) van alle bos onder beheer van de lokale bevolking. Alle winst gaat naar de gemeenschap, net als het geld uit fondsen. Plannen worden voorbereid door zogenaamde FUG's (Forest User Group, dus huishoudens die afhankelijk zijn van natuurlijke hulpbronnen uit het bos) en uiteindelijke toestemming tot uitvoering van de plannen verleend door Ministerie van Bosbouw. Er is zelfs een overkoepelende organisatie opgericht in 1995. Volgens Dr. Narayan Kaji Shrestha van de deze overkoepelende organisatie FECOFUN hebben de FUG's in Nepal een verdere degradatie van het bos kunnen voorkomen en kon de lokale bevolking beter in hun behoefte voorzien. Hij pleit voor het overdragen van alle bossen aan FUG's (Poffenberger, 2000).

Het beleid in *Pakistan* is nog sterk gebaseerd op koloniale wetten, waarbij nadruk gelegd wordt op houtproductie en waarbij de behoefte voor de staat belangrijker is dan die van de lokale bevolking. Alle bos behoort dan ook aan de staat. Er is wel een groeiend besef bij regeringsambtenaren dat er een grote groep mensen belang heeft bij een verandering van het bosbeleid, maar er is nauwelijks een omslag. Veel van de weerstand tegen beleidsveranderingen komt van grote landeigenaren, politici, houthandelaren en boswachters, die betrokken zijn bij de levendige handel in hout. Er zijn wel een aantal experimenten opgezet door individuele personen. Er wordt veel hout gesmokkeld vanuit Afghanistan (Poffenberger, 2000).

In *Sri Lanka* is 80 % van het bos eigendom van de staat. Door de opkomst van de commerciële kap is in de laatste 120 jaar de oppervlakte bos gedaald van 84 naar 23 % van het landoppervlak (IUCN-atlas, 1996). Al het beheer gebeurt ook door de staat en er zijn nog geen stappen ondernomen om autoriteit over te dragen aan lokale groepen. In het Forestry Sector Master Plan van 1995 wordt gezamenlijk beheer wel genoemd, maar de staat “acht de lokale bevolking nog niet geschikt als beheerders”, aldus Dr. Wickramasinghe (ecoloog en antropologe; 1997) in Poffenberger, 2000. Volgens haar zijn “eerst veranderingen in denkpatroon, houdingen en manier van werken nodig door boswachters, politici en instanties. “

Bangladesh behoort tot een van de meest dicht bevolkte landen ter wereld. De laatste 20 jaar heeft de regering wel geïnvesteerd in "Social Forestry". Er is een groeiend besef bij de regering dat de bevolking meer invloed moet krijgen bij deze vorm van bosbouw, maar over de juiste uitvoering zijn de meningen verdeeld. Corruptie, ongeschikt personeel en wantrouwen tussen de lokale bevolking en het ministerie van bosbouw zijn er tevens oorzaak van dat er nog geen essentiële stappen genomen zijn (Poffenberger, 2000).

Het *Filippijnse* ministerie van natuur en milieu heeft een 'Community Based Forest Management Office' opgericht begin jaren '90 om de vele projecten van gemeenschappelijk beheer te coördineren en te verbeteren. Het recht om een gebied te beheren geldt voor 25 jaar en kan daarna verlengd worden. Het ministerie draagt echter nog wel de eindverantwoording voor het beheer. Op deze manier wordt al zo'n 12 % van het bos beheerd door lokale gemeenschappen. In 2008 wil men 50 % bereikt hebben (Johnson, 1999).

Michon e.a. (1995) merkt op dat in *Indonesië* vrijwel al het bosgebied beheerd wordt door het ministerie van bosbouw. "Toegang tot het bos en vooral zijn natuurlijke hulpbronnen wordt streng gecontroleerd. De lokale bevolking is gedwongen om te verbouwen op andere plaatsen. Op de lange termijn ziet het er ook niet naar uit dat ze bosgebieden onder beheer krijgen."

5.3 Geld

De stroom van externe financiering voor projecten in Zuid-Azië is onregelmatig, maar volgens Poffenberger (2000) kunnen lokale gemeenschappen grote hoeveelheden goedkope arbeid leveren en bezitten ze een uitgebreid kennissysteem van de omgeving. In India en Nepal wordt veel natuurherstel ook deels gefinancierd door de lokale gemeenschap zelf. Cox (1997) is er van overtuigd dat "grote sommen geld mensen kunnen aantrekken die weinig op hebben met natuurbehoud. Projecten op basis van vrijwilligheid moeten gestimuleerd worden."

Toch is er geld nodig, want zonder externe steun kunnen geen organisaties voor duurzaam beheer (nationaal of lokaal) en kwekerijen opgezet worden (Larsen, 2000). Tevens is er geld nodig voor wetenschappelijk onderzoek dat de basis moet vormen voor juist beheer. Poffenberger heeft als suggesties voor geldstromen o.a. toerisme en een soort ecotax voor het gebruik van water uit hoger gelegen bosgebieden en voor het uitstoten van CO₂ bij verbranding van fossiele brandstoffen op internationaal niveau. Een aantal "ontwikkelings"-banken en buitenlandse ministeries steekt geld in dergelijke projecten (Poffenberger, 2000; Van der Veen, 2001).

Bankinstellingen en ontwikkelingsinstanties hebben herhaaldelijk bewezen dat ze niet langdurig partners kunnen zijn van regeringen, NGO's en dorpsgemeenschappen. Miljoenen guldens worden in projecten gestopt en niet efficiënt gebruikt, waardoor ze abrupt ophouden (Poffenberger, 2000). Dit kan dus nog behoorlijk verbeterd worden. Van der Veen (2001) beschrijft een aantal projecten over de hele wereld die ondergebracht zijn in één programma sinds 1996, met daarnaast een overkoepelend steunorgaan, dat er met name is voor informatieoverdracht, zodat niet keer op keer dezelfde fouten gemaakt worden.

Daarnaast wordt er nog niet voldoende samengewerkt tussen instanties onderling, zoals verschillende ministeries. Dit heeft veel geldverspilling tot gevolg (Kothari, 1996; Agarwal e.a. in CSE, 1993).

De directe kosten voor gemeenschappelijk beheer variëren ook, bijvoorbeeld door de staat waarin het bos verkeert. Natuurlijke regeneratie is aanzienlijk goedkoper en er zal in kortere tijd weer behoorlijk wat bos staan dan wanneer men het gebied moet herbepplanten. Het eerste gebeurt in bossen die er niet zo erg aan toe zijn of wanneer er nog kleine bosjes staan. Herbepplanting is noodzakelijk wanneer de wortels en de bovengrond verloren is gegaan (Poffenberger, 2000). Bij bossen in zeer slechte staat kiest men vaak eerst voor totale moratoria op grazen en kappen ("social fencing"). Dit vermindert de druk op het ecosysteem en zal snel leiden tot regeneratie, maar het brengt kosten met zich mee voor de gemeenschap zoals vrijwillige patrouilles, loon voor de toezichthouders, organiseren van bijeenkomsten en uiteraard het kopen/oogsten van bosproducten elders (Poffenberger, 2000).

5.4 Machtverhoudingen

Starre politieke structuren en scheve machtsverhoudingen kunnen de opzet of voortzet van gemeenschappelijk beheer behoorlijk verhinderen.

Als eerste zijn er nogal eens de houtkapondernemingen, waarmee het moeilijk samenwerken is. Ze denken op korte termijn en hebben geen belangen bij duurzaam exploiteren (Colfer, 1997).

Zoals ook al uit een aantal voorbeelden bleek, bestaat er in Zuid- en Zuidoost Azië ook nogal wat corruptie. Dit remt de ontwikkeling van gemeenschappelijk beheer. Tot 1990 moesten boswachters in Indonesië lid zijn van de politieke partij GOLKAR, wanneer ze promotie wilden maken (Eccleston, 1996).

Een ander schokkend verhaal illustreert dit ook; Bob Hasan, een vriend van Suharto, oud-leider van Indonesië, heeft miljoenen verdiend aan de kap van bos. Mensen die protesteerden en lokale bewoners werden in zijn opdracht door het leger gearresteerd. De lokale economie van de bevolking hielp hij zo om zeep (Gallon Environment Letter, 2001). Volgens Anupam Bhatia is de afwezigheid van een koloniale basis van het ministerie van bosbouw in Nepal gunstig geweest voor het ontwikkelen van gemeenschappelijk beheer. "Er is geen starre hiërarchie, waardoor er meer ruimte is voor verandering." (Poffenberger, 2000).

De NGO's moeten zich richten naar de visie van de overheid (Eccleston, 1996).

6. HOE STATISCH ZIJN DE RANDVOORWAARDEN?

Volgens van der Veen (2000) is voor het slagen van gemeenschappelijk beheer noodzakelijk dat projectmedewerkers zich ook bezig houden met beleidsbeïnvloeding en politieke lobby. "Dit is belangrijk omdat wetgeving en een duidelijk beleidskader nodig zijn ter ondersteuning van het project in het veld. "

Een goed voorbeeld van beleidsbeïnvloeding komt uit Krui, Indonesië en wordt beschreven door Fay e.a (1998). In de Krui damar bossen (Lampung, Sumatra, Indonesië) wordt agroforestry toegepast (zie ook Michon e.a. 1995). Er wordt veel onderzoek gedaan naar de ecologische, economische en sociale factoren van agroforestry in Krui, op initiatief van het franse instituut ORSTOM. De onderzoekers van dit instituut hebben, samen met (I)NGO's als ICRAF, CIFOR en lokale NGO'S, in 1997 het ministerie van bosbouw verzocht om een open dialoog te beginnen met hen en de bewoners over de status van het gebied. Een bezoek van twee hoge ambtenaren van het ministerie en de positieve resultaten van het onderzoek hebben geleid tot een, voor Indonesië, baanbrekend besluit in 1998. Het besluit erkent de rechtsgeldigheid van beheer door de lokale gemeenschap van deze gebieden en bovendien gelden deze rechten onbeperkt. De boeren in het gebied hadden voor die tijd een afwachtende houding en waren niet erg gemotiveerd om het agroforestry systeem in stand te houden, waardoor dit duurzame systeem in gevaar kwam. Nu zijn ze zeker van hun eigendom.

De randvoorwaarden zijn dus zeker wel te beïnvloeden. Het voorbeeld illustreert ook hoe belangrijk het is dat er veel (gedegen) onderzoek gedaan wordt. Momenteel is deze rol nog weggelegd voor met name buitenlandse onderzoekers in dienst bij universiteiten, NGO's of andere instituten. In de nabije toekomst zullen deze plaatsen meer en meer overgenomen of aangevuld worden met onderzoekers uit het land zelf, omdat er betere opleidingen komen. Dit is een goede zaak, omdat deze mensen toch dicht bij het probleem staan en beter op de hoogte zijn van allerlei zaken in het land (Cox, 1997). Niet iedereen is het eens met deze visie. "Veel ambtenaren van het ministerie van bosbouw zijn theoretisch geschoold, maar hebben geen binding met het bos"(CSE, 1993).

Het is zeer waarschijnlijk dat de internationale druk uitgeoefend door de INGO's een rol heeft gespeeld in bovenstaand voorbeeld. De meeste landen in Zuid- en Zuidoost Azië willen toch in een goed blaadje komen te staan bij de rest van de wereld en daartoe kunnen democratische beslissingen, als hierboven beschreven, bijdragen.

7. CONCLUSIES EN DISCUSSIE

7.1 Project- en randvoorwaarden

Uit de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat een gemeenschappelijk beheersproject aan een aantal voorwaarden moet voldoen, wil het enige kans van slagen hebben. Een alternatieve bron van inkomsten moet gegarandeerd zijn en op lange termijn ook stand houden; de bewoners moeten het recht hebben om bosproducten voor eigen gebruik te oogsten; tussen de betrokkenen moet een band van vertrouwen zijn, die desnoods gecreëerd moet worden door een inspirerend, enthousiast persoon of een instantie; de vooroordelen en verkeerde beeldvorming dienen ook weggenomen te zijn en de lokale bevolking moet voldoende inspraak hebben bij het bedenken en uitvoeren van de projecten, waarbij men uitgaat van bestaande lokale structuren en instanties.

Echter zonder veranderingen in het beleid komt grootschalig en blijvend gemeenschappelijk beheer niet van de grond. Deze beleidsveranderingen hebben met name betrekking op overdragen van de eigendomsrechten van staat naar de lokale bevolking. Een andere belangrijke randvoorwaarde waaraan voldaan dient te worden, is voldoende geld voor onderzoek, opleiding en uitvoer van een project. Vaak hangen de machtsverhoudingen in een land samen met het beleid van de regering en zijn ze erg star.

Wanneer deze randvoorwaarden niet meer zo beperkend zijn als momenteel, is de weg vrij voor gemeenschappelijk beheer. Een redelijk omvattende conclusie over deze voorwaarden trekt Larssen in een recent IUCN-rapport (2000). "Succes in het gezamenlijk beheer is bepaald door de mate waarin het bijdraagt tot welzijn van mensen. Sociale zekerheid en stabiliteit zijn de pijlers voor duurzaam behoud en beheer."

7.2 Regiospecifiek

Erg duidelijk is geworden dat elk gebied om een andere benadering vraagt. Het is niet mogelijk een kant-en-klare aanpak voor het beheer te hebben uitvoerbaar in alle landen of zelfs in het hele land (Jeng in CSE, 1993; Kamstra, 1994; Poffenberger, 2000; Van der Veen, 2000). Elk gebied verschilt in de mate waarin er landbouw bedreven wordt, het klimaat, de mate van degeneratie van het bos, de politieke structuur in het land en in de lokale gemeenschappen, de relatie met het ministerie van bosbouw, de rechten van de lokale bevolking, etc. Deze verschillen maken het moeilijk om uitspraken te doen over het slagen van een project. Het is essentieel om te experimenteren met verschillende oplossingen in elke agro-sociologische en socio-economische zone (Sharma, 1995; Suri, 1996). Deze conclusie trekt Charles Peters (in Balick, 1996) ook.

7.3 Wat is duurzaam?

Er zijn een aantal punten die ik ter discussie wil stellen en die reden kunnen zijn voor verdere studie. De eerste punten hebben direct betrekking op deze scriptie en het bijbehorende literatuuronderzoek en de volgende reiken wat verder in tijd en ruimte.

Volgens Wells en Brandon (1992) is het moeilijk om de ecologische grenzen van duurzame exploitatie te bepalen. Als dit wel mogelijk is, met enige zekerheid, dan zijn complexe controlemechanismen noodzakelijk, om er voor te zorgen dat deze grenzen niet overschreden worden. Er moet dus nog veel onderzoek gedaan worden naar de draagkracht van (duurzame) ecosystemen in de tropen, wat veel tijd en geld zal vragen. Dit concludeert Charles Peters (in Balick, 1996) ook. "Naar veel planten en hun

producten is nog geen onderzoek gedaan, wat betreft hun voortplanting, predatie door dieren, dichtheid in het gebied, enzovoort. De soort kan bedreigd worden wanneer de oogst bepaald wordt door de marktvraag. Het duurzaam exploiteren van bosproducten moet gebaseerd zijn op resultaten uit wetenschappelijke studies.”

In Kamstra (1994) wordt de mening van Johannes (1989) weergegeven, die opmerkt met enige voorzichtigheid naar het gebruik en beheer van de natuurlijke hulpbronnen door de inheemse bevolking gekeken moet worden. Het moet niet geromantiseerd worden. Een aantal malen ben ik in beschrijvingen louter positieve verhalen tegengekomen (Balick, 1996; Colfer, 1996; Cox, 1997), waarin beweerd wordt dat inheemse volkeren duurzamere landbouwsystemen hanteren dan ‘niet-inheemse’. Ik denk dat dit ten dele waar is, maar dat de mens toch ook geneigd is om op korte termijn te denken en bos kapt wanneer landbouwgrond gewenst is (zie ook Nilgarh-voorbeeld). Door de natuurlijke regeneratiekracht van bosesystemen zal gekapt bos op de meeste plekken zich redelijk snel herstellen en zullen de gevolgen niet dramatisch zijn, mits de bevolkingsaantallen niet te groot zijn. Maar wanneer bos gekapt wordt op steile hellingen, zal dit ernstige erosie tot gevolg hebben. Men moet dus oppassen voor romantisering van het beeld van inheemse groepen.

7.4 Als mijn landrover het maar doet

Critici betogen onder meer dat gemeenschappelijke beheersprojecten soms een te nauw blikveld hebben; de aandacht gaat te weinig uit naar landgebruik in de omgeving van het natuurgebied, regionale armoedebeleid en nationale economische beleid. Van der Veen (2000) die over deze critici schrijft, noemt dit het ‘Als mijn landrover het vandaag maar doet’-syndroom. Ik denk toch dat projectleiders wel degelijk verder kijken dan hun neus lang is; de voorbeelden uit Nilgarh en Krui illustreren dit. De onderzoekers, die betrokken waren bij deze projecten hielden zich wel bezig met politieke lobby en dit had ook resultaat.

7.5 Literatuur ter discussie

Er bestaan meerdere vormen van gemeenschappelijk beheer, die verschillen in rechten en verantwoordelijkheden voor regering en lokale bevolking. Verder ontbreekt het nogal is aan een duidelijke omschrijving over de status van een beschermd gebied. De IUCN heeft in 1993 een onderverdeling gemaakt van beheersdoelstellingen in beschermde gebieden om duidelijkheid te scheppen, maar sommige landen hebben hun eigen systeem van beschermde gebieden, die van deze onderverdeling verschillen (Kamstra, 1994). Deze beide factoren maken het moeilijk om een overzicht te krijgen.

Bovendien is niet altijd de juiste literatuur te verkrijgen over het beleid betreffende gemeenschappelijk beheer, de hoeveelheid bosoppervlak dat al op deze manier beheerd wordt (omdat het nogal eens op onofficiële wijze gebeurt) en het totale bosoppervlak in een land.

De gevonden literatuur is geschreven door westers(e) (geschoolde) onderzoekers met toch (deels) de bijbehorende visies. Bovendien zullen de (I)NGO's daarnaast niet snel de projecten die mislukt zijn naar buiten brengen. Het is de vraag of de lokale bevolking de mogelijkheid heeft om hun mening en ervaring met (I)NGO's en dergelijke projecten naar buiten te brengen. Ik mis echte inheemse literatuur.

Het ene boek is ook positiever dan het andere. Poffenberger e.a. is behoorlijk optimistisch, net als Singhal en CSEAS, terwijl Cox en CSE meer negatieve klanken laten horen. Dit is verwarrend, want wat is nu objectief en waar?

7.6 Zonder (westerse) NGO's ?

Een interessante vraag is wat er zal gebeuren wanneer de actieve steun van NGO's, een individueel persoon of het ministerie van bosbouw wegvalt. Volgens Singhal (1997) waren de dorpelingen niet in staat het bos goed te beschermen, totdat Gangola kwam, waardoor de uitvoering van het JPAM-programma een feit werd. Na zijn vertrek werden de activiteiten ook voortgezet.

Wanneer het project zelf gestopt is, moeten de veranderingen wel blijvend zijn. Van der Veen (2000) benadrukt het belang van zelfvertrouwen van de betrokkenen. "Men moet zichzelf capabel achten en geloven in eigen kracht. Training van projectmensen en het opzetten van trainingsinstituten zijn prioriteiten. Dat geldt ook voor het ontwikkelen van managementvaardigheden bij diegenen die uiteindelijk verantwoordelijk zullen zijn."

Je kunt je ook afvragen of bescherming van de laatste resten echte natuur een zaak is van de lokale nationale overheden of van de gehele mensheid. Wat zou er gebeurd zijn als het westen zich er niet mee bemoeid had? Het Krui-voorbeeld beschouwend lijkt het erop dat zonder inbreng van de INGO's, besluiten nooit of veel trager worden genomen. Ik denk dat de landen op dezelfde voet waren doorgegaan als de trend die de kolonisten gezet hebben. De regeringen zouden zich dan hebben laten leiden door kapitalistische motieven van snelle winst, waarbij de armste inwoners aan het kortste eind trekken. In dit opzicht is het daarom toch goed dat er bemoeienis en druk is van westerse natuurbeschermingsorganisaties, want anders zou er nog meer bos verloren gaan of degraderen, net zoals het in Europa gebeurd is. Daarnaast is er sprake van een verschuiving in de visies van natuurbeschermingsorganisaties, die er bewuster van worden dat de sociale, economische en politieke aspecten ook belangrijk zijn bij natuurbehoud.

Het blijft echter moeilijk om hier uitspraken over te doen, omdat de wereld 'zo klein' geworden is dat invloed van andere (rijk en westers dan wel niet) landen onontkoombaar bij elke regering aanwezig is. Het is lastig te zeggen of overheden in deze regio dergelijke besluiten nemen, omdat ze ermee willen 'pronken' tegenover de rest van de wereld of omdat ze werkelijk begaan zijn met de lokale bevolking en de bossen in hun land.

7.7 De toekomst

Er zijn een aantal voorbeelden van goedlopende projecten van gemeenschappelijk beheer, maar zoals in paragraaf 5.1 duidelijk werd, is het beleid van de regeringen in Zuid- en Zuidoost Azië nog lang niet altijd gericht op deze manier van beheren. Beleidsveranderingen kosten veel tijd en moeite, maar gemeenschappelijk beheer is wel degelijk mogelijk, zoals in Nepal.

De wereldbevolking groeit snel en vooral in Zuid- en Zuidoost Azië. Al deze mensen hebben ruimte en voedsel nodig en er zal een grote druk komen te staan op alle natuurlijke hulpbronnen. Gebruik van tropisch regenwoud voor delven van grondstoffen, plantages enzovoort zal onvermijdelijk gebeuren vanwege het huidige economische

klimaat en de bevolkingsgroei. Het idee om te stoppen met kappen is niet reëel, maar het beheer op een duurzame manier wel, volgens Colfer (1997). Kan duurzaam beheer wel voort blijven bestaan onder deze omstandigheden?

Daarnaast lijkt het me niet ondenkbaar dat de bosbewoners er zullen streven naar hetgeen er elders in de wereld wel is op het gebied van gezondheidszorg, infrastructuur, luxe, etc. Ik denk dat een dergelijk bestaansniveau nauwelijks samengaat met leven in en van het bos. Het is onethisch en bijna kolonialistisch om deze mensen hetgeen wij hebben te ontzeggen, zonder zelf een stapje terug te willen doen en koste wat het kost hun leefgebied te bewaren omwille van de ecologische waarden.

7.8 Vijf jaar onderzoek

Wanneer ik geld zou krijgen voor vijf jaar onderzoek naar dit onderwerp, zou ik voornamelijk onderzoek doen naar beleid. Gezien de snelle en goede resultaten die de INGO's en de lokale bevolking in Krui bereikt hebben, denk ik dat het zeker loont om tijd en moeite te stoppen in pogingen om soortgelijke besluiten te bewerkstelligen.

Bestaande onderzoeksresultaten kunnen de positie van de lokale bevolking sterker maken en hopelijk zelfs leiden tot overdracht van de gebruiks- en eigendomsrechten van bosgebieden.

Graag wil ik deze scriptie eindigen met de visie van Colfer (1997):

Het behoud van culturele diversiteit is net zo belangrijk als het behoud van biologische diversiteit op deze wereld. Elke cultuur heeft een unieke visie op de wereld en zijn eigen kracht.

8. REFERENTIES

- ARD, Sri Lanka Forest Sector implementation Program II, from 2000 towards 2006, Unpublished report, 2000
- Balick, Michael J. en Cox, Paul Alan, Plants, people and culture, The science of ethnobotany, Scientific American Library, New York, 1996
- Centre for Science and Environment, Protection of Nature Parks; whose business? Proceedings of a debate on who should protect nature parks: the burocracy or the people?, Centre for Science and Environment, New Delhi, 1996
- Centre for Southeast Asia Studies, Community allies: Forest co-management in Thailand, Research Network Report, University of California, Berkeley, No. 2, August 1993
- Cox, Paul Alan en Elmqvist, Thomas, Ecocolonialism and Indigenous-Controlled Rainforest Preserves in Samoa, In: *Ambio* Vol. 26 No. 2, Maart 1997.
- Desai, K. e.a., Joint management of Ranthambhor National Park, in: *People and protected areas- towards participatory conservation in India*, Kothari, A., Sage Publications, New Delhi, 1996
- Eccleston, Bernard en Potter, David, Environmental NGO's and different political contexts in south east Asia, in: *Environmental change in south-east Asia- people, politics and sustainable development*, Parnwell, Michael J.G (ed.) Routledge, London, 1996
- Fay, C., Foresta, H. de, Sirait, M., Tomich, T.P., A policy breakthrough for Indonsian farmers in the Krui damar agroforests, in: *Agroforestry today* 10 (2), p. 25-26, 1998
- Collins, N.M, e.a. , Atlas of tropical forests, IUCN, Gland, 1996, p. 218
- Johannes, R.E. (ed.), Traditional ecological knowledge: a collection of essays, IUCN, Gland, 1989
- Johnson, Todd, R., Community-based forest management in the Philippines, *Journal of Forestry*, 97 (11), November 1999
- Kamstra, Jan, Protected areas – towards a participatory approach, Netherlands committee for IUCN, 1994
- Khaleque, Kibriaul, Prospects of Social Forestry in the Garo villages of Madhupur Garh, Agricultural Development Council, Dhaka, 1984
- Kothari, Ashish, Singh, Neena en Saloni, Suri, People and protected areas- towards participatory conservation in India, Sage Publications, New Delhi, 1996
- Larsen, Peter Bille, Co-managing protected areas with indigenous peoples: a global review, IUCN, 2000 (draft) Van de IUCN-internetpagina (zie onder).
- McNeely, J.A., People in protected areas; partners in prosperity. In: *Indigenous Peoples and protected areas*. Kemf, E. (ed.) Sierra Club, San Francisco, 1993
- Mering Ngo, T.H.G., A new perspective on property rights; examples from the Kayan of Kalimantan, in: *Borneo in tranisition-people, forest, conservation and development*, Padoch, Christine (ed.), University Press, Oxford, 1996
- Michon, G., Foresta, H.de, The Indonesian agro-forest model – Forest resource management and biodiversity conservation, in: *Conserving biodiversity outside protected areas – the role of traditional agro-ecosystems*, Halladay P. and Gilmour D.A. (ed.), IUCN, Andalucia, 1995

- Parnwell, Michael J.G en Bryant, Raymond L., Environmental change in south-east Asia- people, politics and sustainable development, Routledge, London, 1996
- Poffenberger, Mark (ed.), Communities and forest management in South Asia, IUCN, 2000
- Quigg, P.W., Protecting natural areas; an introduction to the creation of national parks and reserves, National Audubon Society, New York, 1978
- Rathore, B.M.S., Joint management options for protected areas; challenges en opportunities, in: People and protected areas- towards participatory conservation in India, Kothari, A. Sage Publications, New Delhi, 1996
- Saloni, Suri, People's involvement in protected areas: experiences from abroad and lessons for India, in: People and protected areas- towards participatory conservation in India, Kothari, A. Sage Publications, New Delhi, 1996
- Sharma, R.A., Participatory Forest Management in India, in: Ambio, Vol. 24, No.2, March 1995
- Shrestha, N.K, e.a. Community forest user group networking and the Emergence of a Federation of Community forestry Users in Nepal, in: Forests, Trees and People, Newsletter no. 32/33
- Singhal, Rekha, Participatory development and community forest management in Nilgarh, Indian Institute of Forest Management, 1997
- The Gallon Environment Letter, Quebec, Vol. 5, No. 2, January 2001
- The World Bank, The little green book 2000, Washington D.C., 2000
- Veen, H. van de, Paradijs zonder pantser, uit: Internationale Samenwerking, oktober 2000
- Wells, M., Brandon, K., Hannah, L., People and parks: linking protected area management with local communities, The world Bank, Washington D.C., 1992
- Wickramasinghe, Anoja, Land and forestry, Corrensa, Peradeniya (Sri Lanka), 1997

- <http://www.iucn.org/themes/spg/index.html>
- <http://www.panda.org/resources/publications/sustainability/indigenous/index.html>

LIJST VAN GEBUIKTE AFKORTINGEN

| | |
|---------------|--|
| (I)NGO | (International) Non Governmental Organisation |
| IUCN | International Union for Conservation of Nature |
| JFM | Joint Forestry Management |
| JPAM | Joint Protected Area Management |
| NTFP | Non Timber Forest Product |
| WCS | World Conservation Strategy |
| WWF | World Wild Fund for Nature |