

DESKRIPTIVNA REKONSTRUKCIJA POGAJANJ ZA PRAVNO ZAVEZUJOČI SPORAZUM O GOZDOVIH V EVROPI**1

Povzetek. Članek predstavlja proces pogajanj za oblikovanje pravno zavezujočega sporazuma o gozdovih v Evropi. Od ideje do končnega mednarodnega okoljskega sporazuma vodi institucionalno in politično zapletena pot pogajanj, ki so odvisna od številnih dejavnikov. Vprašanja okrilja Združenih narodov in vodenja sekretariata sta predstavljali največjo nerešeno pogajalsko uganko. Akterji so v pogajanja večinoma vstopili z integracijsko strategijo in s taktikami, ki se z le-to povezujejo. Najvidnejše države pogajalke ali v pogajalske bloke združene države so bile EU, Ruska federacija, Švica in Norveška. Pogajanja so ponudila veliko strokovnih rešitev ter privedla do sprememb kulturnih razmer, za spremembo strukturnih pogojev pa je bilo območje možnega dogovora ključnih akterjev odločilno preozko.

Ključni pojmi: FOREST EUROPE, analiza vsebine, gozdarstvo, pravno zavezujoči sporazum, mednarodni proces

828

Uvod

Okoljske probleme, ki presegajo meje posameznih držav – npr. onesnaževanje zraka, zmanjševanje biotske raznovrstnosti, trgovanje z nevarnimi snovmi, ilegalno trgovanje z gozdnimi proizvodi –, je mednarodna skupnost prepoznala kot eno ključnih groženj trajnostnemu razvoju. Z željo po izboljšanju okoljske trajnosti, uveljavitvi družbene enakosti in človekovih pravic za vse ter ob hkratni prosperiteti ekonomske dimenzije trajnosti je Generalna skupščina Združenih narodov (ZN) leta 2015 sprejela Agendo za trajnostni razvoj do leta 2030, v kateri je predstavljenih 17 ciljev trajnostnega razvoja (Sustainable Development, 2019). En od ciljev je varovanje, obnova in spodbujanje trajnostne rabe kopenskih ekosistemov (Sustainable

* Vasja Leban, mag. inž. gozd., Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija; Dr. Andrej A. Lukšič, izredni profesor, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

** Izvirni znanstveni članek.

¹ Zahvala Pahernikovi ustanovi za finančno podporo na doktorskem študijskem programu Bioznanosti v okviru katerega je nastal članek.

Development, 2019); predvsem razvite družbe z visoko ravno gospodarske blaginje in družbene varnosti imajo pri preprečevanju okoljskih degradacij in rehabilitaciji ekosistemov veliko odgovornost (Detlef, 2009). Gozdovi so v tem pogledu posebno pomembna in hkrati ranljiva kategorija ekosistemov, saj so se v preteklosti močno izkoriščali na račun gospodarskega razvoja (Kovič Dine, 2012). Da bi preprečili nadaljnjo degradacijo gozdov, so se evropske države leta 1990 odločile začeti panevropski proces *Ministrske konference o varstvu gozdov v Evropi* (FE).² Proces pomeni pomembno politično iniciativo, ki zadeva skupne priložnosti in nevarnosti, povezane z gozdovi in gozdarstvom (Mayer, 2000). Evropski kontekst, v katerem je dozorel proces FE, zajema ekološke, gospodarske, družbene in politične spremembe s konca 80. in začetka 90. let prejšnjega stoletja. Med glavne prištevamo padec železne zavese in kasnejše širjenje Evropske unije (EU) ter razvoj informacijske in komunikacijske tehnologije. Prej nedostopni podatki (npr. podatki o stanju gozdov, klimatološki podatki) so postali dostopni širši družbi, v kateri se je skoraj sočasno začel razcvet prostovoljskih, nevladnih (okoljskih) organizacij. Konglomerat sprememb ter razvoj demokratične in pluralistične družbe sta na področju gozdov pripeljala do krepitve načela trajnostnega gospodarjenja z gozdovi (TGG),³ sodelovanja za boj proti odmiranju gozdov ter uveljavljanja novih pristopov pospeševanja gozdnih politik (npr. skozi nacionalne gozdne programe) (Nilsson in Rametsteiner, 2009). Zgodovina dela FE zajema vrsto deklaracij, resolucij in drugih odločitev, ki pomenijo osnovo za ustanovitev evropske mreže za raziskovanje in spremljanje gozdnih ekosistemov, zasnovo evropske banke podatkov o gozdnih požarih, pripeljali pa so do meril in kazalnikov TGG – vseobsežnega instrumenta za zagotovitev ekoloških, družbenih in gospodarskih funkcij gozdov (Nilsson in Rametsteiner, 2009). Šele s porastom zavedanja o okoljskih problemih v 70. letih prejšnjega stoletja, skupaj s kasnejšo pluralizacijo družbenih procesov in razmahom okoljevarstvenih nevladnih organizacij, so se namreč navori gozdarskih institucij usmerili v razvoj meril in kazalnikov TGG (Agnoletti et al., 2006; Detlef, 2009). Zaradi krepitve sodelovanja držav pri soočanju s prepoznanimi čezmejnimi problemi, povezanimi z gozdovi in okoljem, ter izboljšanja upravljanja in organov kazenskega pregona so ministri na šestem ministrskem srečanju v Oslu leta 2011 sprejeli in podpisali odločitev o začetku pogajanj za oblikovanje *Pravno zavezujočega sporazuma o gozdovih v Evropi* (angl. *Legally Binding Agreement on Forests in Europe*, LBAFE). Ustanovljen je bil med-

² Danes je za označitev procesa v uporabi naziv *FOREST EUROPE*, zato kratica FE (*Forest Europe*, 2015).

³ TGG zagotavlja ohranjanje gozdov in hkrati trajnost njegove večnamenske rabe. TGG je sestavni del trajnostnega razvoja družbe. »Zdajšnja raba obnovljivih virov naj bo takšna, da bodo le-ti v enakem obsegu dostopni tudi prihodnjim rodovom« (Bončina, 2009: 55–56) je temeljno sporočilo načela trajnosti.

vladni pogajalski odbor (angl. *Intergovernmental Negotiating Committee, INC*), ki je začel pogajanja februarja 2012 na Dunaju (Legally binding, 2012).

Zavezo za oblikovanje LBAFE dodatno utrjuje dejstvo, da tako na panevropski ravni kot tudi na ravni EU trenutno ne obstaja uradno sprejeta skupna gozdna politika, ki bi bila pravno zavezujoča (Bjärstig, 2013; Edwards in Kleinschmit, 2013).⁴ Regionalno usmerjanje razvoja gozdov in zmanjševanje s tem povezanih družbenih konfliktov temelji na prostovoljnih in pravno nezavezujočih dokumentih, kot je na primer *Pravno nezavezujoč instrument o vseh vrstah gozdov*.⁵ Usklajeno delovanje držav pri reševanju čezmejnih problemov omejujeta medsektorska neusklajenost in pogojno artikulirani gozdarski sektor znotraj javnih politik držav podpisnic. Gozdovi in gozdarstvo so pri večini evropskih držav vključeni v kmetijsko, gospodarsko, okoljsko ali energetske politiko. Zaradi družbene dimenzije, ki jo gozdovi zavzemajo, pa so le-ti predmet številnih konfliktov med nasprotujočimi si interesi skupin in posameznikov (npr. Legradič, 2010). Reševanje konfliktov in iskanje kompromisov, povezanih z gozdovi, pa je izjemno težavno, kar posebej velja, ko se akterji srečajo na mednarodnem prizorišču.

V pričujočem članku predstavljamo proces medvladnih pogajanj za spremembo LBAFE in institucionalizacijo bodočega panevropskega sporazuma v širšem družbeno-političnem kontekstu. Namen članka je predstaviti pogajalski proces in njegove ključne elemente v kontekstu sprememb strukturnih pogojev ter izboljšati razumevanje kulturnega konteksta kot rezultata obstoječih in izhodišča novih pogajanj. Za oris poteka pogajalskega procesa bomo najprej podali konceptualne in metodološke osnove, sledili bosta jedrnata kronološka rekonstrukcija dogajanja pogajanj ter analiza prepoznanih zahtevnejših tematik (tj. strukturnih elementov) pogajanj z vidika institucionalizacije bodočega sporazuma.

Konceptualni in metodološki okvir

V mednarodni politični areni se akterji na okoljskih pogajanjih najpogosteje srečujejo za omizjem Organizacije združenih narodov (Sidhu in UN NGLS, 2009). Okoljska pogajanja praviloma vodijo v (pre)oblikovanje političnih izidov in sprejem mednarodnega okoljskega sporazuma,⁶ ko se

⁴ Vsaka država znotraj EU je na primer sama odgovorna za uravnavanje raznoterih interesov ter posledično za gozdove in njihovo upravljanje (Pülzl et al., 2013).

⁵ Dokument je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov v okviru Foruma za gozdove (UNFF) decembra 2007 z namenom utrditve političnega sodelovanja na vseh ravneh in dosegajo štirih globalnih ciljev za gozdove.

⁶ Za pomembnejše okoljske sporazume štejemo Konvencijo o biološki raznovrstnosti; Okvirno konvencijo Združenih narodov o spremembi podnebja; Konvencijo o boju proti dezertifikaciji/degradaciji tal; Ramsarsko konvencijo o mokriščih, ki so mednarodnega pomena; Aarhuško konvencijo o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do varstva pravic v okoljskih zadevah.

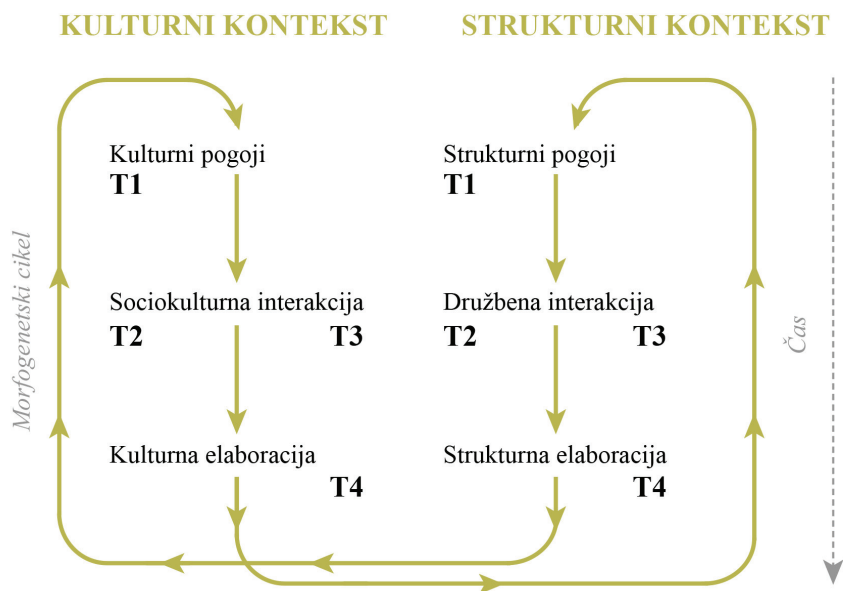
doseže soglasje prek pogajanj med akterji, ki se združujejo v t.i. *pogajalske bloke* – skupine držav, ki zastopajo enako stališče glede obravnavane tematike (Alfredson in Cungu, 2008). Oblikovanje pogajalskih blokov temelji bodisi na skupnih gospodarskih interesih (npr. članice Skupnosti neodvisnih držav; CIS), na interesni moči (npr. članice EU) ali na geografski legi držav (npr. regije Mediterana). Poleg ustaljenih blokov se akterji združujejo tudi v *neformalne* pogajalske bloke, ki se praviloma ne razkrijejo javnosti in na odločitve vplivajo posredno.

O samem pogajalskem procesu moremo razmišljati kot o družbeni interakciji, ki poteka znotraj obstoječih *strukturnih* in *kulturnih pogojev* (T1 na sliki 1; Archer, 1996). **Strukturni pogoji** se oblikujejo in odražajo v zakonskih aktih, mednarodnih sporazumih in podobnih legislativnih artefaktih, **kulturni pogoji** pa v obstoječi zakladnici znanja, razumevanju in večinah posameznih akterjev. Tako strukturni kot kulturni pogoji so seštevki predhodnih delovanj in oblikujejo (nove) interese v proces vključenih akterjev, ki želijo skozi delovanje ali t.i. družbeno interakcijo (T2-T3 na sliki 1) svoje interese uveljaviti ter vplivati na končne rezultate. Znotraj danega konteksta akterji uporabljajo svoje sposobnosti, znanja in veščine ter sledijo svojim predhodno oblikovanim *strategijam* in *taktikam*. **Strategija** je skrbno premišljen načrt ali metoda za doseg končnega cilja. Na podlagi strategije akter usmerja svoje vedenje z mislijo na končni cilj (Alfredson in Cungu, 2008). V temelju je lahko pogajalska strategija distributivna ali integracijska. Pri *distributivni strategiji* si posamezen akter prizadeva iztržiti čimveč koristi, pri čemer se del koristi, ki jih dobi nasprotnik, proporcionalno zmanjša. *Integracijska strategija* pa je osredotočena na reševanje problema, iskanje skupnih točk, ustvarjanje novih vrednosti ter komuniciranje in izmenjavo idej med akterji ter običajno vodi do zmagovite kombinacije. Pojem **taktika** označuje sposobnost rabe razpoložljivih sredstev za doseg končnega cilja (Alfredson in Cungu, 2008). Pri distributivnih strategijah so pogoste taktike pritisk, pretiravanje in zavlačevanje; v sklop taktik integracijske strategije pa štejemo neformalna srečanja, prepričevanja, izražanje emocij in dajanje ugodnih ponudb. Z namenom celostno spoznati in razumeti proces pogajanj smo si zastavili raziskovalno vprašanje: *Katere so bile najzahtevnejše tematike pogajanj in katera sredstva so pogajalci uporabili za soočenje z njimi?*

Poleg strategije in taktike pa vsakršna pogajanja zaznamujeta še določitev *spodnje meje* in *območja možnega dogovora*. **Spodnja meja** je točka, pod katero pogajalec ne bo šel in bo raje odstopil od pogajanj. S pomočjo spodnjih mej se uokviri **območje možnega dogovora** – to je območje, na katerem se pokrivajo obsegi različnih pogajalcev. Ne glede na rezultat pomeni zaključek pogajanj alteracijo v strukturnih pogojih zaradi delovanja v T2-T3 (Slika 1). Če se strukturni pogoji uspejo spremeniti, govorimo o

strukturni elaboraciji (tudi *morfogeneza*), v nasprotnem primeru pa o strukturni reprodukciji (tudi *morfostaza*), kar označuje oznaka T4 (Slika 1). Pri slednji ne pride do sprememb struktur, ker je npr. ohranjanje *statusa quo* v danem trenutku najugodnejša rešitev za vse vpletene akterje (Lukšič, 2009). V vsakem primeru predstavlja točka T4 zaključek obstoječega in hkrati začetek novega morfološkega kroga (preobrazba v T1'), pri katerem so akterji postavljeni v spremenjen kulturni in/ali strukturni kontekst. V članku analiziramo proces pogajanj za oblikovanje in sprejem LBAFE, ki ga predstavljamo kot delovanje (tj. T2-T3 znotraj kulturnega in strukturnega konteksta) in ga časovno uokvirjamo znotraj ministrske konference v Oslu leta 2011 (tj. T1) ter ministrske konference v Madridu leta 2015 (tj. T4). Pri tem nas bo vodilo raziskovalno vprašanje: *Kako so se v času od T1 do T4 spremenili značilni strukturni in kulturni pogoji znotraj procesa pogajanj za sprejem LBAFE?*

Slika 1: MORFOGENETSKI CIKEL



Vir: Archer, 1996. Ilustracija: Petra Pečan.

Pogajalski proces smo podrobneje obravnavali s kvalitativno analizo vsebin (angl. *qualitative content analysis*), s katero se na sistematičen način analizira vsebino in kontekst različnih dokumentov (Ritchie in Lewis, 2003). Glavne vire za analizo predstavljajo osnutki osnovnega dokumenta s pogajalskih srečanj (Forest Negotiations, 2013), uradna poročila o poteku (tj. Report INC1, 2012; Report INC2, 2012; Report INC3, 2013; Report INC4,

2013), poročila, ki jih je pripravljala Mednarodni inštitut za trajnostni razvoj; angl. *International Institute for Sustainable Development* (IISD; tj. Fourth Session, 2013; Resumed Third, 2013; Resumed Fourth, 2013; Second Session, 2012; Third Session, 2013), uradna sporočila in stališča pogajalcev in opazovalcev (npr. Press Release, 2013), ocene zunanjih evalvatorjev (npr. Program ZN za okolje (UNEP), Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO)) ter druga literatura (npr. Poliakova et al., 2012; Edwards in Kleinschmit, 2013). Pri analizi smo izpisovali za razumevanje procesa in odločitev ključne ali semantično pomembne odlomke omenjenih besedil. Na osnovi obdelanih povzetkov označenih odlomkov besedil smo interpretirali ter kontekstualizirali pomen slednjih.

Kronologija procesa pogajanj

Poglavje podaja rekonstrukcijo pogajanj za sprejem LBAFE. Struktura predstavitve posameznega kroga pogajanj zajema elemente taktičnih potez delegacij posameznih držav, katere nadalje povzemamo v četrtem poglavju v kombinaciji z najbolj žgočimi prepoznanimi zadevami, ki so onemogočila zaključek pogajanj in institucionalizacijo sporazuma. Prvi in drugi krog pogajanj sta grafično orisana na Sliki 2, tretji krog na Sliki 3 in četrti krog pogajanj na Sliki 4.

Uvodnega srečanja na Dunaju (Avstrija; 27. 2.–2. 3. 2012) se je udeležilo več kot 120 diplomatov 35 držav,⁷ EU kot organizacije podpisnice FE ter predstavnik tretje države (tj. Japonska) in 16 drugih vladnih in nevladnih organizacij kot opazovalke.⁸ Glede na poslovnik (angl. *rules of procedure*), določen s podeljenim mandatom, so države pričakovale, da bodo pogajanja podprta s skupino predstavnikov UNEP, Ekonomske komisije ZN za Evropo (UNECE), FAO in Evropskega gozdarskega inštituta (EFI), vendar je bila vpletenost prvih dveh s procesnega vidika sporna, zato sta na pogajanjih sodelovali kot opazovalki (Poliakova et al., 2012).

Glavni del agende je predstavljala razprava o strukturi in elementih prihodnjega sporazuma. Na srečanju so države dosegle soglasje, da je *dokument za razpravo* (angl. *non-paper*) odlična strukturna osnova za oblikovanje prvega osnutka dokumenta LBAFE. Kljub temu si je večina držav (med

⁷ Srečanja so se udeležili diplomati vseh 27 držav članic EU, Ruske federacije, Švice, Ukrajine, Norveške, Belorusije, Hrvaške, Islandije in Turčije.

⁸ Zaradi nepopolnih poročil smo v dokumentih prepoznali le 10 od 16 vladnih in nevladnih organizacij, in sicer Evropsko združenje lastnikov gozdov (CEPF), Evropsko združenje kmetov in zadrug (COPA-COGECA), Evropski gozdarski inštitut (EFI), Organizacijo ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO), Ekonomsko komisijo ZN za Evropo (UNECE), Program ZN za okolje (UNEP), Združenje gozdarjev Južne Evrope (USSE), Mednarodne zveze gozdarskih raziskovalnih organizacij (IUFRO), Mednarodno združenje študentov gozdarstva (IFSA) in Mednarodno združenje FSC (FSC).

drugimi EU, Norveška in Ruska federacija) pridržala pravico do veta na strukturo sporazuma do naslednjega srečanja. Vsi diplomati so se v nadaljevanju strinjali, da bo osnovani končni dokument pravno zavezujoč okvirni sporazum ali konvencija ter se bo nanašal na vse tipe gozdov (npr. sredozemske in borealne ter tajgo). Relativno pomembna točka urnika je bila določitev okvirnega poteka celotnih pogajanj, vključno s postavitvijo okvirnih datumov in vsebine srečanj. INC je posebej poudaril, naj diplomati na tretjem srečanju obravnavajo možnost vključitve LBAFE pod okrilje ZN ter učinkovite in racionalne organizacije sekretariata bodočega LBAFE (Report INC1, 2012).

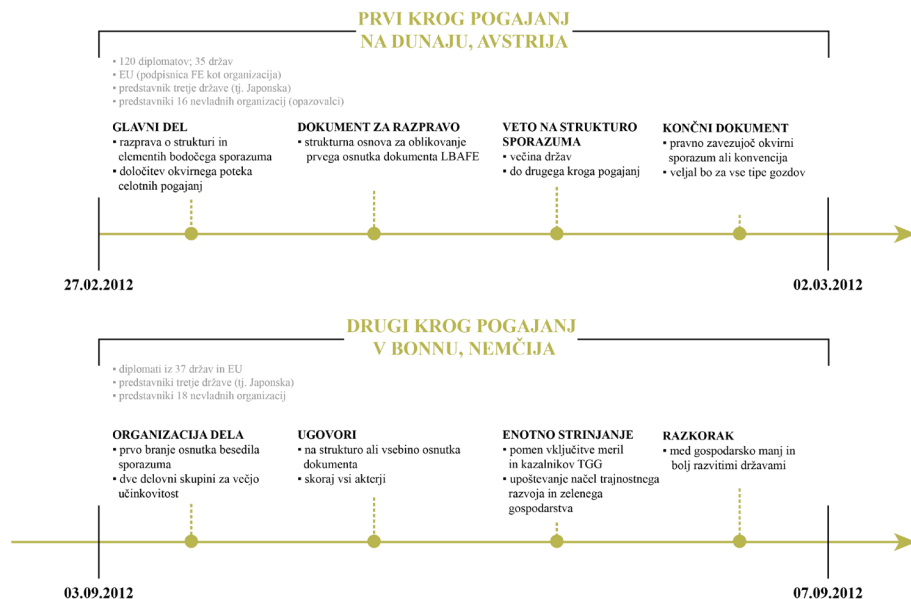
V drugem krogu pogajanj v Bonnu (Nemčija; 3. 9.–7. 9. 2012) so bili navzoči diplomati iz 37 držav⁹ in EU ter predstavniki tretje države (tj. Japonska) in 18 drugih vladnih in nevladnih organizacij kot opazovalci.¹⁰ Da bi bila pogajanja učinkovitejša, sta bili ustanovljeni dve delovni skupini; prva je obravnavala vprašanja zagotavljanja čim večjega izpolnjevanja dogovora (angl. *compliance*) pogodbenic z dogovorom in postopke ravnanja, druga pa ostale člene osnutka sporazuma. Skoraj vsi akterji so imeli ugovore na strukturo ali vsebino osnutka dokumenta. Predvsem Ukrajina in Ruska federacija sta poudarili pomen vključitve meril in kazalnikov TGG ter načela trajnostnega razvoja, zelene ekonomije in družbene združljivosti v sam dokument. Kmalu je bilo moč zaznati neskladje med gospodarsko manj razvitimi državami (npr. Ruska federacija, Ukrajina),¹¹ ki bi večji poudarek dale omogočanju potencialnega gospodarskega razvoja, ter gospodarsko visoko razvitimi državami, ki stremijo k bolj uravnoteženemu dokumentu in večji poudarek dajejo okoljskim in družbenim koristim gozdov (npr. Švica, Norveška, EU). To neskladnost je bilo mogoče opaziti med celotnim pogajalskim procesom in je ključno pripomogla h končnemu rezultatu. Tematike, ki so polarizirale akterje, so se dotikale mednarodnega sodelovanja na področju rabe (novih) tehnologij, zaznave in spremljanja ilegalnega poseka, mednarodne trgovine, upoštevanja načel TGG ter naravnih katastrof in bolezni.

⁹ Navzočih diplomatov iz držav članic EU je bilo 22; v primerjavi s prvim srečanjem se drugega niso udeležili diplomati iz Bolgarije, Grčije, Italije, Romunije in Slovenije. Na seznamu držav drugega srečanja, ki pa niso bile prisotne na prvem srečanju, so Azerbajdžan, Gruzija, Kirgizija, Moldavija, Albanija, Črna gora in Srbija.

¹⁰ Status opazovalca so dobili predstavniki organizacije *Biodiversity International (BI)*, *Mednarodnega združenja delavcev gradbenega in lesarskega sektorja (BWWI)*, *CEPF*, *COPA/COGECA*, *Sveta Evrope (CE)*, *Švicarskega združenja lastnikov gozdov (EFS)*, *Evropskega združenja upravljavcev državnih gozdov (EUSTAFOR)*, *Prijateljev zemlje Švica (ProNatura)*, *FSC*, *Nemškega združenje lastnikov gozdov (GFA)*, *IFSA*, *Zveze Evropskih gozdarjev (UEF)*, *UNECE*, *UNEP*, *Univerze v Göttingenu (UNIGOET)*, *EFI*, *FAO* in enote za odnose z javnostjo iz Madrida (*FE LUM*).

¹¹ *Gospodarsko razvitost držav smo ocenili na osnovi bruto družbenega proizvoda na prebivalca države.*

Slika 2: ORIS PRVEGA IN DRUGEGA KROGA POGAJANJ



Vir: lastni prikaz, ilustracija: Petra Pečan.

Diplomati gospodarsko razvitejših držav (npr. Švica, Norveška) so zahtevali obravnavo dodatnega besedila, ki bi se jasneje posvetilo vprašanju illegalnega poseka, spodbujanja upravljanja in izvajanja zakonodaje. Diplomati manj razvitih držav (predvsem Ruske federacije in Ukrajine) so zahtevali, da se v okviru sporazuma izpustijo tematike (mednarodne) trgovine, poudari pa pomen meril in kazalnikov TGG. Pri vprašanju zagotavljanja čim večjega izpolnjevanja dogovora so bile gospodarsko manj razvite države (npr. Ukrajina, Ruska federacija) bolj naklonjene »mekhim« mehanizmom (npr. prostovoljni tržni instrumenti, prostovoljne smernice, priporočila, standardi). Na drugi strani pa so diplomati npr. Švice, EU in Norveške z bolj odločnim pristopom in ukrepi želeli izraziti zavezujočo naravo dokumenta in obvezujoče doseganje ciljev. Predvsem diplomati gospodarsko manj razvitih držav in držav nečlanic EU so podprli idejo, da bi sporazum ostal odprt, da bi ga lahko sprejela katerakoli neevropska država (Report INC2, 2012; Second Session, 2012).

Tretjega kroga pogajanj v Antaliji (Turčija, 28. 1.–1. 2. 2013) se je udeležilo 35 diplomatov,¹² predstavnik tretje države (Japonske) ter 16 drugih

¹² Srečanja se je udeležilo 21 delegacij iz držav članic EU (manjkale so delegacije iz Bolgarije, Grčije, Luksemburga, Malte, Nizozemske in Romunije) ter diplomati vseh držav zunaj EU, ki so sodelovale na drugem srečanju v Bonnu (z izjemo Kirgizije).

vladnih in nevladnih organizacij.¹³ Poudarki tega srečanja so bili na poglavju preambula, načela, cilji, splošna določila ter vprašanji zagotavljanja čim večjega izpolnjevanja dogovora in vključenosti sporazuma pod okrilje ZN. Kot pomembne dogovore srečanja velja omeniti soglasje o členih in delih besedila sporazuma o pomembnosti gozdov pri zagotavljanju gospodarskih, družbenih, kulturnih in okoljskih koristi ter pri boju proti dezertifikaciji, transparentnosti in participaciji deležnikov ter upoštevanje Deklaracije ZN o pravicah avtohtonih ljudstev. Zaradi širokega soglasja o pomembnosti vseh vlog gozdov so diplomati sprejeli sklep, da lahko prihodnji sporazum sprejme in ratificira katerakoli zainteresirana država.

V razpravi o izpolnjevanju dogovora so diplomati največ časa namenili vprašanju ustanovitve odbora za nadzor izpolnjevanja dogovora, njegovemu članstvu in aktivnostim. Predvsem diplomati Norveške, EU in Švice so podpirali poročanje držav tako o stanju gozdov kot tudi o uresničevanju zavez LBAFE (po merilih in kazalnikih TGG).¹⁴ Na nasprotni strani so bile delegacije večjih držav (npr. Ruska federacija, Ukrajina) s pomanjkljivo razvitimi mehanizmi nadzora predvsem zaradi prostorske neobvladljivosti. Nekaj diplomatov je izrazilo skrb o oteženem upoštevanju zavez in uresničevanju ukrepov TGG v takih primerih. Slednje je postalo pomembno predvsem pri vprašanju, ali sporazum umestiti pod okrilje ZN, za kar je izrazila precejšnjo naklonjenost tako večina držav pogajalk kot večina opazovalcev. Sekretariat INC je predstavil glavne prednosti sporazuma pod okriljem ZN: neposreden dostop pogodbenic sporazuma do političnih procesov, povezanih z gozdovi; ustvarjanje sinergij, ki bi preprečevale drobljenje političnih procesov, povezanih z gozdovi; dostop do strokovnega znanja sistema v okviru ZN. Med glavne pomanjkljivosti te ureditve pa sodi predvsem postopkovna togost sistema ZN.

Ob koncu srečanja so diplomati znova pregledali časovni potek pogajanj, kateremu so – na predlog Ruske federacije – dodali nadaljevanje srečanja INC-3 v Sankt Peterburgu, sprejeli osnutek poročila srečanja ter izdelali predlog agende. Predstavnik EU je najavil finančni prispevek za nadaljevanje procesa za sprejem LBAFE in delo INC (Third Session, 2013), poljski diplomat pa namero o gostiteljstvu INC-4 v Varšavi. Z obravnavo tematik, ki niso neposredno povezane z gozdovi in gozdarstvom ter imajo potencialen vpliv na druge sektorje (npr. energije, gospodarstva, okolja) oziroma le-ti

¹³ Opazovalci tretjega kroga pogajanj so bili predstavniki Alpske konvencije (AC), BI, Odbora za upravljanje z gozdovi na Kosovu (BFMK), Sveta Evropskih gozdarjev (CEF), CEPF, Evropskega združenja papirne industrije (CEPI), COPA/COGECA, EUSTAFOR, FSC, IFSA, Centra za ohranjanje narave (DKM), UEF, UNECE, UNEP, UNIGOET, EFI, FAO in FE LUM.

¹⁴ Merila in kazalniki TGG so politični instrument FE za oceno trajnostnega gospodarjenja z gozdovi ali spremljanja napredka v tej smeri. S sprejemom LBAFE bi merila in kazalniki za pogodbenice sporazuma postali v precejšnji meri pravno zavezujoči ter posodobljeni (Dürr, 2011).

vplivajo na gozdove in gozdarstvo, je postalo več kot očitno, da vprašanja na pogajanjih terjajo čedalje bolj politične odgovore (Report INC3, 2013; Third Session, 2013).

Tridnevnega nadaljevanja pogajanj tretjega kroga v Sankt Peterburgu (Ruska federacija, 3. 4.–5. 4. 2013) sta se udeležila 102 diplomata iz 30 držav,¹⁵ diplomati EU ter predstavniki osmih opazovalcev iz regionalnih nevladnih organizacij ter organizacij ZN.¹⁶ Na tem srečanju je INC ustanovil formalno skupino pravnih strokovnjakov, ki so začeli s proučevanjem zaključnih členov in odstavkov osnutka sporazuma (npr. o ratifikaciji, reševanju sporov, podpisnikih, arbitraži). Na predlog diplomatov EU in z nekaj spremembami so diplomati sprejeli novo, preglednejšo strukturo dokumenta. Srečanje zaznamuje sprejem vseh elementov preambule, vključno z načeli, ki so: odgovornost za TGG, izvajanje dobrega upravljanja (angl. *good governance*) in omogočanje pogojev za TGG, aktivna participacija lastnikov gozdov in drugih deležnikov, vključno s fleksibilnim dialogom, okrepljeno medsektorsko sodelovanje in koordinacija ter prispevek k trajnostnemu razvoju držav. Diplomati so soglašali s sprejemom vseh odstavkov člena Splošna določila, ki bi zavezovala pogodbenice, da bodo sprejele ukrepe za zagotovitev implementacije TGG, kot ga definira LBAFE. Pri oblikovanju ukrepov lahko posamezna država upošteva specifično stanje gozdov in nacionalne prioritete gozdarstva ter za oblikovanje in razvoj politik uporabi okvir meril in kazalnikov TGG.

Diplomati niso uspeli doseči skupnega soglasja o členu Konferenca pogodbenic (angl. *Conference of the Parties*; COP), predmet nestrinjanj so bili predvsem odstavki o funkciji COP, sprejemu poslovnika za prvo srečanje, časovni uskladitvi srečanj COP, pridobitvi statusa opazovalca za mednarodne in nevladne organizacije. Predvsem delegaciji Norveške in EU sta podpirali obvezno vključevanje tovrstnih organizacij v COP, Švica pa je predlagala možnost neobvezujočega vključevanja slednjih v COP. Glede pravice glasovanja je večina držav podpirala možnost glasovanja tistih delegacij, ki so prisotne na srečanjih konference pogodbenic, medtem ko je EU zahtevala, da lahko regionalne organizacije za ekonomsko integracijo (npr. EU) v okviru svojih kompetenc udeležujejo pravico glasovanja – ne glede na to, ali je članica te organizacije navzoča na konferenci ali ne.

Nadaljevala se je obsežna debata o vključitvi sporazuma pod okrilje ZN (Savaresi, 2013). Predstavniki FAO, UNECE, UNEP in Urada ZN za pravne

¹⁵ Srečanja so se udeležili diplomati 18 držav EU (odsotni so bili diplomati Bolgarije, Cipra, Grčije, Italije, Latvije, Luksemburga, Malte, Romunije in Slovenije) in 12 držav nečlanic EU (Azerbajdžan, Belorusija, Hrvaška, Gruzija, Kirgizija, Moldavija, Norveška, Ruska federacija, Srbija, Švica, Turčija in Ukrajina).

¹⁶ Predstavniki s statusom opazovalca so bili BFMK, CEF, UNECE, UNEP, UNIGOET, EFI, FAO in FE LUM.

zadeve (UNOLE) so odgovarjali na vprašanja diplomatov o vseh možnostih LBAFE, izkušnjah, kadar s sporazumom upravljata dve organizaciji, delovanju skupnega sekretariata in organiziranosti le-teh. Nemški diplomati so ponudili nastanitev sekretariata v Bonnu, ne glede na umeščenost LBAFE pod okrilje ZN. Na koncu tega kroga pogajanj so diplomati dosegli soglasje, da se bodoči LBAFE le umesti pod okrilje ZN, čeprav se delegacije posameznih držav niso uspele poenotiti glede organizacij, ki bi bile najprimernejše za upravljanje sporazuma in vodenje sekretariata: EU zagovarja FAO, Ruska federacija podpira UNECE, Švica UNECE in FAO, Norveška in Turčija pa skupni sekretariat UNECE, FAO in UNEP (Report INC3, 2013; Resumed Third, 2013).

Slika 3: ORIS TRETJEGA KROGA POGAJANJ



Vir: lastni prikaz, ilustracija: Petra Pečan.

Zadnjega kroga pogajanja v Varšavi (Poljska, 10. 6.–14. 6. 2013) se je udeležilo 141 diplomatov iz 33 držav FE,¹⁷ organizacije EU, opazovalec iz Japonske ter predstavniki 17 regionalnih in mednarodnih nevladnih

¹⁷ Srečanja so se udeležile delegacije 21 držav članic EU (odsotne so bile delegacije Bolgarije, Cipra, Luksemburga, Malte, Portugalske in Romunije) ter delegacije 12 držav, ki niso članice EU: Armenije, Belorusije, Hrvaške, Islandije, Kirgizije, Moldavije, Norveške, Ruske federacije, Srbije, Švice, Turčije in Ukrajine.

organizacij in organizacij ZN.¹⁸ Pogajanja so poleg rednih plenarnih srečanj potekala v ožjih neformalnih delovnih skupinah. Preambula in člen Izrazi in definicije sta bila v celoti sprejeta, potem ko so ju revidirali pravni strokovnjaki. Strinjanje o definicijah uporabljenih izrazov je zelo pomembno zaradi določitve obsega sporazuma (Savaresi, 2013). Pri definicijah je bilo največ usklajevanja v zvezi z razlago izraza gozd, pri čemer se je predvsem izpostavljalo vprašanje o enotnosti izraza z ozirom na to, da so po državah različne razmere za rast gozdnih ekosistemov. Diplomati so prevzeli definicijo FAO in jo nadgradili z besedilom, ki posamezni državi dopušča uporabo definicije, ki je ustrežnejša zanjo in njene pogoje.¹⁹

O naslovu konvencije in njenih najzahtevnejših členih – Konferenca pogodbenic, Glasovalna pravica, Sekretariat, Izpolnjevanje dogovora, Reševanje sporov, Aneksi konvencije, Protokoli, Depozitar, Odstop od konvencije in Avtentičnosti besedil (glej tudi Savaresi, 2013) – se diplomati niso uspeli zediniti in so njihovo obravnavo preložili na naslednje srečanje. Diplomati so veliko časa posvetili vprašanju vpletenosti organizacij ZN v upravljanje LBAFE ter vprašanju vodenja sekretariata, pri čemer so diplomati EU, Norveške in Švice želeli soupravljanje z organizacijo FAO, diplomati Ruske federacije pa so temu nasprotovali. Glede sedeža sekretariata so diplomati Ruske federacije – s podporo srbskih in beloruskih diplomatov – ponudili izdatno finančno podporo za delovanje sekretariata, če bi ta prešel pod okrilje UNECE.

Ruska federacija in Ukrajina sta nasprotovali predlogu EU, Švice in drugih gospodarsko razvitejših držav glede vprašanja odbora za nadzor izpolnjevanja dogovora ter o izvolitvi članov odbora za nadzor izpolnjevanja dogovora brez soglasja konference pogodbenic. Poleg tega so diplomati Ruske federacije in Ukrajine nasprotovali predlogu iste skupine diplomatov, ki so izrazili stališče, naj odbor za nadzor izpolnjevanja pri delovanju upošteva katerekoli informacije, ki veljajo za kredibilne in pomembne. Delegaciji Ruske federacije in Ukrajine sta predlagali, da odbor obravnava *katerekoli* kredibilne in pomembne informacije. Tudi pogajanja okrog člena Glasovalna pravica se niso uspešno zaključila, saj so diplomati EU vztrajali, da imajo glasovalno pravico tudi delegacije držav, ki niso navzoče na COP.

Nadaljevanja četrtega kroga pogajanj v Ženevi (Švica, 6. 11.–8. 11. 2013) se je udeležilo 160 diplomatov iz 38 držav članic FE,²⁰ EU, opazovalec iz Združenih držav Amerike ter predstavniki 15 regionalnih, mednarodnih in

¹⁸ Status opazovalca so pridobile organizacije BI, FMBK, CEPF, CEPI, COPA/COGECA, CEF, EFL, EUSTAFOR, FAO, IFA, ProNatura, UEF, UNECE, UNEP, UNIGOET, FE LUM in IISD.

¹⁹ Uradna definicija gozda po FAO se glasi: Gozd je površina, večja od 0,5 hektarov, na kateri drevje porašča vsaj 10 odstotkov površine in kjer drevesa dosežejo višino vsaj 5 metrov (vir: www.fao.org).

²⁰ Zadnjega pogajalskega srečanja so se udeležile delegacije 22 držav članic EU (odsotne so bile delegacije Bolgarije, Cipra, Danske, Luksemburga, Malte in Romunije) ter delegacije 16 ostalih držav

nevladnih organizacij.²¹ Tematike zadnjega srečanja INC so se osredinile na institucionalne zadeve – vloga ZN, določitvi depozitarja in sedeža sekretariata – ter naslov sporazuma. Diplomati so se najprej začeli pogajati o naslovu dokumenta in dosegli tri končne predloge: »Evropska gozdna konvencija«, »Gozdna konvencija« in »Konvencija o gozdovih«.²² Sledila je obravnava vloge konference pogodbenic, pri čemer so se pogajalci strinjali z večino alinej, odprto je ostalo le vprašanje vpletenosti ostalih deležnikov (npr. nevladnih organizacij, agencij, mednarodnih institucij) na srečanjih konference pogodbenic.

Slika 4: ORIS ČETRTEGA KROGA POGAJANJ



Vir: lastni prikaz, ilustracija: Petra Pečan.

Glavni tematiki nadaljevanj četrtega kroga pogajanj sta bili mesto sekretariata in vloga ZN pri bodočem sporazumu. Diplomati Ruske federacije, Lihtenštajna in držav nekdanje Sovjetske zveze so brez zadržkov zagovarjali stališče, da bi moral sporazum prevzeti in voditi UNECE. Diplomati EU, Norveške, Švice in nekaterih drugih držav so se nagibale k opciji združenega

(Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Belorusija, Gruzija, Islandija, Kazahstan, Kirgizija, Lihtenštajn, Moldavija, Norveška, Ruska federacija, Srbija, Švica, Turčija in Ukrajina).

²¹ Status opazovalcev so si zagotovile organizacije BWVI, CEPF, CEF, EFI, EUSTAFOR, FAO, FMBK, IFSA, IUFRO, ProNatura, UEF, UNECE, UNEP, UNIGOET, FE LUM in IISD.

²² V angleščini se predlogi naslovov glasijo: »European Forest Convention«, »Forest Convention«, »Convention on Forests«.

sekretariata UNECE in FAO. Večkrat se je v razpravo vmešala ideja o nadaljevanju iskanja rešitev v obliki konferenčne diplomacije (Report INC4, 2013; Resumed Fourth, 2013).²³ Ker dokončnega dogovora pogajalci niso dosegli, so sprejeli odločitev o predstavitvi rezultatov na izrednem ministrskem srečanju, odločitev o usodi sporazuma pa prepustili pristojnim ministrom (Resumed Fourth, 2013). Zadnja in še ne dokončna različica LBAFE in predlogi rešitev so bili predstavljeni na izredni ministrski konferenci oktobra 2015 v Madridu. Ministri so se diplomatom zahvalili za opravljeno delo in zaključili, da bo dotedanje delo dobra osnova za morebiten začetek novih pogajanj o LBAFE, ki se »morajo začeti ob primernem času in zaključiti najkasneje do leta 2020« (Madrid Ministerial, 2015).

Sklep

Pogajanja so pomemben prostor za primerjanje in usklajevanje različnih interesov, za katerimi so implicitno skrite vrednotne hierarhije ter orodje za doseg univerzalnih rešitev žgočih problemov z uporabo kreativnih ukrepov (Alfredson in Cungu, 2008). So tudi podlaga za popolnejše razumevanje kompleksnih zadev in dejavnikov. Z analizo procesa pogajanj za sprejem LBAFE smo želeli prikazati kompleksnost in večplastnost procesa reševanja globalnih okoljskih problemov z vsemi entitetami, akterji, predpostavkami in retoričnimi sredstvi. Med vsemi obravnavami tematikami sta predstavljal vprašnji glede okrilja ZN ter vodenja sekretariata največjo pogajalsko uganko (Legally binding, 2012; Savaresi, 2013). V obeh primerih je odgovor izrazito politične narave, ker sta vprašnji povezani s suverenostjo držav, legitimnostjo in transparentnostjo procesa, ne pa s samo strokovnostjo (tj. gozdovi in gozdarstvom). Predvsem so izstopala pogajanja med EU, ki je zahtevala aktivno vlogo FAO, ter Rusko federacijo, ki je zahtevala sekretariat pod vodstvom UNECE, katerega glavna naloga je spodbujati panevropsko ekonomsko integracijo in sodelovanje s podporo političnemu dialogu, pogajanjem o mednarodnih pravnih instrumentih, razvoju predpisov ter izmenjavi in aplikaciji najboljših praks in gospodarskega ter tehničnega znanja (UNECE Homepage, 2015). FAO je specializirana mednarodna agencija ZN, ustanovljena z namenom odprave lakote, povečanja varne oskrbe s hrano in zmanjšanja revščine z izboljšanjem gospodarskega in družbenega napredka posameznih držav (Food, 2015). Pri pregledu članstva ugotovimo, da EU (kot organizacija) ni članica UNECE, je pa polnopravna in enakovredna članica FAO z vsemi pravicami odločanja. Na drugi strani so vse države

²³ Konferenčna diplomacija je oblika diplomacije, v okviru katere »diplomat nima več monopola nad izvajanjem diplomatskih nalog, saj te izvajajo tudi voditelji držav, vlad in ministri v direktnih kontaktih z voditelji drugih držav« (Simoniti et al., 2014: 8).

EU članice UNECE, vendar EU – kot organizaciji – to ne daje legitimnosti pri odločitvah. Predvsem bi se zmanjšala sistemska moč EU, saj ta ne bi imela neposrednega nadzora nad sporazumom, odločanje o vseh zadevah pa bi bilo prepuščeno posameznim članicam – kljub notranjim usklajevalnim sestankom. Diplomati Ruske federacije so se tega dejstva zavedali, zato so vztrajali pri ničelni ali zelo majhni vlogi FAO – morebiti zgolj kot tehnični in strokovni podpora pri upravljanju sporazuma ter vodenju sekretariata (The final, 2013). Ruska federacija je za vodenje sekretariata izkazala naklonjenost UNECE, za depozitorja pa Generalni skupščini ZN, predvsem zaradi manjših omejitev pri gospodarjenju z gozdovi pogodbenic LBAFE oziroma njenih pristojnosti in delovanja po načelu glasovanja vseh držav pogodbenic, pri čemer ima vsaka država ali organizacija en glas.

Na drugi strani politične pokrajine so EU in druge gospodarsko razvitejše države (npr. Norveška, Švica), ki podpirajo FAO kot organizacijo, ki je bolj družbeno-ekološko usmerjena in tesneje sodeluje s civilno družbo. Sodelovanje s civilno družbo, ki je praviloma bolj naklonjena zavarovanju gozdov in ohranjanju okolja, pa je lahko omejujoče za države na nižji stopnji gospodarske razvitosti ali z velikimi potenciali za koriščenje doslej neizkoriščenih virov (kot npr. Ruska federacija). Dilema se znova vrti okrog vprašanja legitimnosti odločitev in suverenosti držav v razvoju, ki nasprotujejo togim sporazumom zaradi strahu, da bi bile prikrajšane za pravice do izkoriščanja svojih lastnih naravnih virov v okviru strategij gospodarskega in družbenega razvoja (Kovič Dine, 2012). Dandanes razvitejše evropske države so namreč v preteklosti – v imenu industrializacije in intenzifikacije kmetijstva – izvajale ekološko vprašljive prakse gospodarjenja z gozdovi (npr. krčenje gozdov za rudarstvo), ki so negativno vplivale nanje (npr. EEA, 2016; Paletto et al., 2008). Kljub temu da so diplomati EU in Švice načelno močno podpirali proaktivno naravovarstveno politiko (glej tudi npr. Dürr, 2011), so nekateri predstavniki civilne družbe (združeni v t.i. *koalicijo nevladnih organizacij*) pritiskali na EU (in druge države) z javnimi kritikami o preveliki gospodarski usmerjenosti sporazuma in zapostavljanju ekoloških in naravovarstvenih vidikov gozdarstva (Press, 2013). Pri tem velja upoštevati dejstvo, da je bila omenjena koalicija sestavljena iz predstavnikov nevladnih organizacij, ki izhajajo iz razvitih srednjeevropskih držav (npr. *BirdLife Europe, Greenpeace, Friends of the Earth Europe, BatLife Europe, Robin Wood*). Močna družbena gibanja in iniciative iz visoko razvitih držav dokazano povzročajo večjo mobilizacijo in imajo močnejši vpliv na spreminjanje kulturnih vzorcev, čeprav je njihov vpliv na kratkoročno omejen predvsem na ozaveščanje družbe o okoljskih zadevah (Detlef, 2009). Omenjeni predstavniki so usmeritev pogajanj dojemali kot skrb vzbujajočo in so vztrajali pri okrepitvi naravovarstvenih členov sporazuma, ki so bili okolju prijazni.

V primerjavi z gospodarsko razvitejšimi državami ima gozdarski sektor

manj razvitejših držav veliko večjo možnost gospodarske prosperitete, kljub temu da je današnji prispevek gozdarskega sektorja v bruto družbenem proizvodu relativno skromen. V Ruski federaciji je delež gozdarstva v BDP leta 2012 znašal zgolj 1,3% (The Russian, 2012), vendar naj bi se po *inovativnem scenariju* gozdarske politike obseg proizvodnje okroglega lesa in ostale industrije, povezane z gozdom, povečali za več kot dvakrat. V luči obravnavanih pogajanj je bilo zato kakršnokoli omejevanje potenciala gospodarskega razvoja Ruske federacije dojet kot nesprejemljivo, kar se je odražalo v nepopustljivi drži ruskih diplomatov npr. glede vprašanja vodenja sekretariata LBAFE in depozitarja (npr. Fourth Session, 2013; Resumed Fourth, 2013).

Gospodarsko manj razvite države (npr. Ruska federacija, Ukrajina) so imele negativno bilanco ogljikovih izpustov (tj. da so leta 2008 v primerjavi z letom 1990 zmanjšale izpuste), medtem ko je večina gospodarsko razvitejših držav (vključno s Švico, Norveško) izkazala presežek izpustov (Kyoto Protocol, 2014). Dejstvo, da so za pogon obstoječe razvite industrije in njen nadaljnji gospodarski razvoj potrebne velike količine energije, ni zanemarljivo in pomembno vpliva na strateško odločanje posameznih držav. Kljub temu da je Ruska federacija z letom 2012 odstopila od Kjotskega protokola, je po tedanji metodologiji že dosegla cilje kjotskega okoljskega dogovora. Gospodarsko razvitejše države, ki pa tega cilja niso dosegle in ga v bližnji prihodnosti tudi ne bodo, stremijo k temu, da bi povečale delež zavarovanih gozdov in izboljšale njihovo družbeno ter ekološko vlogo. Tu se lahko navežemo na prizadevanje EU in drugih razvitejših držav, ki v raziskave in razvoj alternativnih in obnovljivih virov energije usmerjajo veliko finančnih sredstev. Z energetske neodvisnostjo EU od npr. Ruske federacije bi EU okrepila politično moč in suverenost na mednarodnih trgih, postavila nove energetske standarde, in s tem neugodno vplivala predvsem na gospodarsko manj razvite države ter prevzela vlogo koordinatorja razvoja v teh državah.²⁴

Ruska federacija je med pogajanja imela močno podporo držav CIS, s katerimi ima podpisan dogovor o prosti trgovini. Ruska federacija in druge države so bodoči LBAFE - v kolikor bi obveljali nekateri predlogi EU in drugih držav (npr. Norveške, Švice) z razvitejšim gospodarstvom - dojele kot grožnjo potencialu gospodarskega razvoja. Zato so odločno branile lastne interese in postavile ostro zahtevo, da bi UNECE vodil sekretariat. S tem je EU in podobno misleče države prisilila, da znova razmislijo o območju možnega dogovora in njegovi širitvi. Na primeru organizacije EU se v tem oziru ponovno postavlja vprašanje suverenosti in avtonomnosti, saj ima veliko željo osvojiti pozicijo najpomembnejše gospodarske sile. Ironija v primeru EU je v tem, da je energetske odvisna predvsem od virov iz Ruske

²⁴ Z več kot tretjinskim deležem izvoza nafte in plina v EU je bila Ruska federacija v letu 2012 glavni dobavitelj teh dveh energetskih virov.

federacije. Čeprav pri tem mislimo predvsem na nafto in plin, lahko postanejo v prihodnosti zanimivi tudi alternativni energetske viri – predvsem les in lesna biomasa. V tej luči lahko pogajanja za sprejem LBAFE dojamemo kot pogajanja o prihodnosti razvoja EU na področju energetike in vlogi gozdnih virov Ruske federacije pri tem razvoju.

Tudi v razpravi okoli naslova, izrazov in definicij je med diplomati prihajalo do trenj. Diplomati EU so v naslovu podpirali pridevnik »evropski«, čemur so praktično nasprotovale vse druge države, ki niso članice EU. EU je besedi »evropski« dala simbolni pomen, ki v ospredje postavlja pomen evropske identitete – in s tem EU – v svetovnem merilu. Evropa se namreč pogostokrat uporablja tudi kot sinonim za EU. Poleg tega bi ozek, regionalni obseg pomenil manj zahtevno usklajevanje podpisnic ter učinkovitejšo implementacijo protokolov sporazuma (Jürging in Giessen, 2013). Poleg omenjenih je bila posebno zanimiva in dolga razprava okrog izraza »gozd« (ki so ga zagovarjali npr. diplomati EU) ali »gozdarstvo« (ki so ga zagovarjali npr. diplomati Ruske federacije) v naslovu LBAFE ter v nekaterih členih. Pridevnik »gozdarski« ima bolj družbeno-gospodarski značaj (tj. gozdarstvo kot dejavnost), medtem ko samostalnik »gozd« nakazuje na poudarjanje ekoloških aspektov. Razpravo okrog teh dveh izrazov lahko dojamemo kot izrazito simbolično. Gospodarsko razvitejše države so namreč pod večjim vplivom civilne družbe in relativno bolj usmerjene k varovanju gozdov in okolja kot gospodarsko manj razvite države, ki večji poudarek dajejo potencialu za gospodarski razvoj. Poleg tega imajo te države veliko gozdov, ki so v večinski ali izključni lasti države, zato bi kakršnokoli omejevanje možnosti za razvoj gospodarstva krhalo državno suverenost in avtonomnost v mednarodni gospodarski in politični areni.

Uspešnost pogajanj je odvisna od številnih dejavnikov, med katere uvrščamo splošen vpliv pogajalcev, resnost problematike in njenih posledic za posamezno državo, politične alternative in meddržavne odnose pogajalk ter prispevek rešitev k gospodarstvu in razvoju. Države pogajalke so skozi proces pogajanj zasledovale izbrane pogajalske strategije in se posluževale taktičnih sredstev tako integracijskih kot distributivnih strategij, čeprav so prve močno prevladovale. Med pogostimi iz prve skupine so bila neformalna srečanja (vsi pogajalci v vseh pogajalskih krogih), dajanje ugodnih pogodb (npr. Ruska federacija s finančno podporo sekretariata v *INC-4 nadaljevanje*), izražanje emocij (npr. Islandija glede definicije gozda v *INC-4*) in prepričevanje (npr. EU o fleksibilnosti članstva v FAO v *INC-2*), iz druge skupine pa izvajanje pritiska (npr. Švica za spremembo oblike dokumenta v *INC-3*).

Interakcija akterjev v okviru procesa pogajanj za oblikovanje LBAFE ni ponudila sprememb strukturnih pogojev predvsem zaradi nerešenih vprašanj o prevzemu vloge depozitarja sporazuma ter o vodenju sekretariata. Ker gre za predvsem politično vprašanje in vključuje obravnavo z gozdom

in gozdarstvom povezanih sektorjev, so države pogajalke dokončno odločitve prepustile ministrstvom, podpisnikom FE. Vodilni vlogi pri pogajanjih o sekretariatu sta imeli EU in Ruska federacija – na prvo lahko gledamo kot zastopnico gospodarsko razvitejših držav, na drugo kot zastopnica gospodarsko manj razvitih držav. Skozi prizmo gozdarstva lahko konfrontacijo dveh gospodarskih sil tako vidimo kot »spopad« med varovanjem narave in možnostjo gozdarske proizvodnje. Gospodarsko razvitejše države lahko označimo kot zagovornice čistega okolja in varovanja narave prek gozdov – tam, kjer gozdovi še obstajajo (npr. v Ruski federaciji, Braziliji, Demokratični republiki Kongo).

Delo na sporazumu se v letu 2020 nadaljuje v obliki okroglih miz (angl. *roundtable*) in strokovnih srečanj (angl. *expert level meeting*) (Roundtable Meeting, 2018; First informal, 2019), vendar njegova usoda ostaja nejasna. Če bodo diplomati pripravljene zrahljati svoje omejitve in če bo politična volja ministrov držav na dovolj visoki ravni, si lahko v kratkem obetamo prvo regionalno gozdno politiko.²⁵ V kolikor pa sporazum ne bo dosežen, moramo na celoten proces pogajanj vseeno gledati pozitivno, saj je skozi proces prišlo do sprememb kulturnih pogojev. Marsikateri akter je spoznal nasprotnikove vrednote, spodnje meje in območje možnega dogovora, in ta spoznanja bo pri nadaljnjih poskusih ali pri drugih pogajanjih morda bolje izkoristil.

LITERATURA

- Agnoletti, Mauro in John Dargavel in Elisabeth Johann (2006): *History of Forestry*. V: Squires, Victor (ur.), *The Role of Food, Agriculture, Forestry and Fisheries in Human Nutrition*. Oxford: EOLSS Publishers Co Ltd.
- Alfredson, Tanya in Azeta Cungu (2008): *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature*. Rome: EasyPol, FAO Policy Learning Programme.
- Archer, S. Margaret (1996): *Culture and agency: The place of culture in social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bjärstig, Therese (2013): The Swedish forest sector's approach to a formalized forest policy within the EU. *Forest Policy and Economics* (26): 131–37.
- Bončina, Andrej (2009): *Urejanje gozdov: upravljanje gozdnih ekosistemov*. Ljubljana: Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire.
- Detlef, Jahn (2009): *International and Domestic Aspects of the Institutionalization of Environmental Policies in Industrial Countries*: 1–28.
- Dürr, Christoph (2011): Braucht der Wald in Europa ein verbindliches Abkommen? *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 162 (4): 124–127.
- Edwards, Peter in Daniela Kleinschmit (2013): *Towards a European forest policy – Conflicting courses*. *Forest Policy and Economics* (33): 87–93.

²⁵ Mandat INC je bil na Izredni ministrski konferenci v Madridu leta 2015 podaljšan do leta 2020 (Madrid Ministerial, 2015).

- Jürging, Johannes in Lukas Giessen (2013): Ein »Rechtsverbindliches Abkommen über die Walder in Europa«: Stand und Perspektiven aus rechts- und umweltpolitikwissenschaftlicher Sicht. *Natur und Recht* 35 (5): 317–323.
- Kovič Dine, Maša (2012): Forests: does State Sovereignty hinder Their Protection at the International Level? V: Vasilka Sancin (ur.), *International Environmental Law: Contemporary Concerns and Challenges*, 109–128. Ljubljana: GV založba.
- Legradič, Vid (2010): *Gozd kot predmet političnih konfliktov*. Diplomsko delo. Ljubljana, samozaložba.
- Lukšič, A. Andrej (2009): Konec demokracije? *Teorija in praksa* 46 (6): 7–28.
- Mayer, Peter (2000): Hot Spot: Forest policy in Europe: achievements of the MCPFE and challenges ahead. *Forest Policy and Economics* (1): 177–185.
- Nilsson, Sten in Ewald Rametsteiner (2009): *Review of the MCPFE – Final report*. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- Paletto, Alessandro, Cristina Sereno in Hiromichi Furuido (2008): Historical evolution of forest management in Europe and in Japan. *Bulletin of the Tokyo University Forests* (119): 25–44.
- Poliakova, Liubov, Kateřina Ventrubová in Peter Herbst (2012): Europe on its way towards a legally binding agreement on forests. V: Herbst, Peter (ur.) in Puhacheuski, Alexander (ur.) in Baginski, Uladzimir (ur.) in Laevskaya, Elena (ur.) in Sulek, Rastislav (ur.) in Gulca, Vitalie (ur.), *Proceedings of the 14th International Symposium, 19–21 September 2012*. Minsk, Republic of Belarus: 231–237.
- Ritchie, Jane in Jane Lewis (ur.) (2003): *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. Los Angeles: SAGE Publications.
- Sidhu, Gretchen in UN NGLS (2009): *Intergovernmental negotiations and decision making at the United Nations: a guide*. 2nd updated edition. New York: UN.
- Simoniti, Iztok, Milan Brglez, Agius Jager, Igor Kovač in Ana Polak Petrič (ur.) (2014): *Diplomatsko pravo : izbrane konvencije*. Zbirka *Mednarodno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije.

VIRI

- EEA (2016): *European forest ecosystems: State and trends*. EEA Report No 5/2016. Luxembourg: European Environment Agency.
- First informal meeting to discuss the possible negotiation of a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (2019). Dostopno prek <http://www.unece.org/index.php?id=52060>, 21. 11. 2019.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2015). Dostopno prek <http://www.fao.org/home/en/>, 26. 2. 2015.
- Forest Europe (2015). Dostopno prek <http://www.foresteurope.org/>, 24. 1. 2015.
- Forest Negotiations (2013). Dostopno prek <http://www.forestnegotiations.org/>, 3. 11. 2019.
- Fourth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally-Binding Agreement on Forests in Europe (2013). Dostopno prek <http://enb.iisd.org/forestry/inc/inc4/>, 28. 2. 2015.

- Kyoto Protocol (2014): Kyoto Protocol. Dostopno prek http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 27. 2. 2015.
- Legally Binding Agreement on Forests in Europe – the process (2012): Environmental Policy and Law 42 (6): 370.
- Madrid Ministerial Decision (2015). Dostopno prek https://www.forestseurope.org/sites/default/files/ELMEMC_Madrid2015_MinisterialDecision_adopted.pdf, 21. 11. 2019.
- Press release: NGOs reject adopted text of the legally binding agreement on forests (2013). Dostopno prek http://ww.foeeurope.org/sites/default/files/news/ngos_reject_adopted_text_legally_binding_agreement_forests_140613.pdf, 5. 11. 2019.
- Report INC1 (2012). Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe.
- Report INC2 (2012). Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe.
- Report INC3 (2013). Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe.
- Report INC4 (2013). Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe.
- Resumed Third Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (2013). Dostopno prek <http://enb.iisd.org/forestry/inc/inc3r/>, 5. 11. 2019.
- Resumed Fourth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (2013). Dostopno prek <http://enb.iisd.org/forestry/inc/inc4r/>, 5. 11. 2019.
- Roundtable Meeting on a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (2018). Dostopno prek <https://forestseurope.org/event/13675/>, 21. 11. 2019.
- Savaresi, Annalisa (2013). Framework Negotiations Continue. Environmental Policy and Law 43 (2): 102–04.
- Second Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (2012). Dostopno prek <http://enb.iisd.org/crs/forest/inc/inc2/>, 5. 11. 2019.
- Sustainable Development Knowledge Platform (2019). Dostopno prek <https://sustainabledevelopment.un.org/>, 5. 11. 2019.
- The final session of the Intergovernmental Negotiating Committee on legally binding agreement on forests in Europe was hosted by Geneva, Switzerland (2013). Dostopno prek <http://www.rosleshoz.gov.ru/english/media/news/1738>, 1. 2. 2015.
- The Russian Federation Forest Sector (2012). Outlook study to 2030. Rome: Food and agriculture organization of the United Nations.
- Third Session of the Intergovernmental Negotiating Committee for a Legally Binding Agreement on Forests in Europe (2013). Dostopno prek <http://enb.iisd.org/forestry/inc/inc3/>, 5. 11. 2019.
- UNECE Homepage (2015). Dostopno prek <http://www.unece.org/>, 26. 2. 2015.