

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The version of the following full text has not yet been defined or was untraceable and may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/18630>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-21 and may be subject to change.

Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions

Samenvatting

Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Beleidswetenschappen

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Katholieke Universiteit Nijmegen,
volgens het besluit van het College van Decanen
in het openbaar te verdedigen op woensdag 27
mei 1998 des namiddags om 13.30 precies

door

Bernardus Johannes Maria Arts
geboren op 15 november 1961
te Mill en St. Hubert

Promotoren: Prof. dr. K. Bouwer
Prof. dr. N.J.M. Nelissen
Co-promotor: Dr. P.J.M. Verschuren

Leden van de
manuscriptcommissie: Prof. dr. P. Leroy (voorzitter)
Prof. dr. L.W.J.C. Huberts
Prof. dr. G.J. Huizer
Prof. dr. R.H. Lieshout
Prof. dr. D. Potter

This message contains information on the PhD thesis *The Political influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions* written by Bas Arts. This thesis is published by and can be ordered with *International Books*.

Address publisher:

International Books

A. Numankade 17

3572 KP Utrecht

the Netherlands

Tel: +31 30 2731840

Fax: +31 30 2733614

e-mail: i-books@antenna.nl

Address author:

Department of Environmental Policy Studies

Faculty of Policy Sciences

University of Nijmegen

PO Box 9108

6500 HK Nijmegen

The Netherlands

Tel: +31 24 3612103

Fax: +31 24 3611841

e-mail: B.Arts@bw.kun.nl

Contents of this message:

1. Title page of the PhD thesis
2. Contents
3. English summary
4. Dutch summary

Contents

List of tables and figures - vi

List of Abbreviations and Acronyms - vii

Preface -

1 Subject and design of the study

- 1.1 Introduction - 1
- 1.2 International environmental problems - 1
- 1.3 International environmental policies - 3
 - 1.3.1 A short history - 3
 - 1.3.2 The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) - 5
- 1.4 The political influence of NGOs - 7
 - 1.4.1 A short overview - 7
 - 1.4.2 NGOs and the UNCED - 9
- 1.5 The design of the study - 11
 - 1.5.1 Iterative approach - 11
 - 1.5.2 Conceptual design - 12
 - 1.5.3 Technical design - 16
- 1.6 Summary - 23

Chapter 2

Theoretical model

- 2.1 Introduction - 24
- 2.2 The concept of 'NGO' - 25
 - 2.2.1 Definition - 25
 - 2.2.2 NGOs and the study of international relations - 28
 - 2.2.3 A political arena perspective - 29
- 2.3 The concept of 'political influence' - 30
 - 2.3.1 Influence versus power - 30
 - 2.3.2 Agent versus structure - 32
- 2.4 The concept of 'convention' - 34
 - 2.4.1 Definition - 34
 - 2.4.2 Conventions and regimes - 35
 - 2.4.3 Regimes as frames of reference - 37
- 2.5 The context - 38
 - 2.5.1 The international system - 38
 - 2.5.2 Events and trends - 39
- 2.6 The theoretical model - 40
- 2.7 Summary - 42

Chapter 3

Methodological Framework

- 3.1 Introduction - 44
- 3.2 The assessment of political influence - 45
 - 3.2.1 Classical methodologies - 45
 - 3.2.2 Intensive process analysis - 46
 - 3.2.3 Adaptations - 47
 - 3.2.4 EAC Method - 48
 - 3.2.5 Extent of political influence - 51
 - 3.2.6 Discussion - 54

- 3.3 The explanation of political influence - 55
 - 3.3.1 Explanatory factors - 55
 - 3.3.2 Comparative case-analysis - 58
 - 3.3.3 Respondents' views - 59
- 3.4 The formulation of recommendations - 60
 - 3.4.1 The limits of prescriptive knowledge - 60
 - 3.4.2 Judgement criteria - 60
 - 3.4.3 Respondents' views - 61
- 3.5 Summary - 61

Chapter 4

NGOs and the UN Framework Convention on Climate Change

- 4.1 Introduction - 62
- 4.2 The UN Framework Convention on Climate Change (FCCC) - 62
 - 4.2.1 The issue of climate change - 62
 - 4.2.2 Contents of the FCCC - 64
 - 4.2.3 The policy cycle of the FCCC (1980-1997) - 65
 - 4.2.4 NGOs in the climate arena - 69
- 4.3 NGOs in the formation phase (1990-1992) - 71
 - 4.3.1 The 'counterfactual' - 71
 - 4.3.2 Case 1: The objective of the FCCC - 72
 - 4.3.3 Case 2: Principles - 76
 - 4.3.4 Case 3: Target - 79
 - 4.3.5 Case 4: Provisions on implementation - 84
- 4.4 NGOs in the implementation phase (1992-1995) - 87
 - 4.4.1 Case 5: AOSIS Protocol - 87
 - 4.4.2 Case 6: Joint implementation - 91
 - 4.4.3 Case 7: First review of national communications - 96
 - 4.4.4 Case 8: Berlin Mandate - 99
- 4.5 An overview of the eight cases - 103
- 4.6 Conclusions - 104

Chapter 5

NGOs and the UNEP Convention on Biological Diversity

- 5.1 Introduction - 106
- 5.2 The UNEP Convention on Biological Diversity (CBD) - 106
 - 5.2.1 The issue of biological diversity - 106
 - 5.2.2 Contents of the CBD - 108
 - 5.2.3 The policy cycle of the CBD (1980-1997) - 109
 - 5.2.4 NGOs in the biodiversity arena - 114
- 5.3 NGOs in the formation phase (1990-1992) - 116
 - 5.3.1 The 'counterfactual' - 116
 - 5.3.2 Case 9: The preamble - 117
 - 5.3.3 Case 10: Indigenous and local communities - 121
 - 5.3.4 Case 11: In-situ conservation - 126
 - 5.3.5 Case 12: Access to genetic resources - 130
 - 5.3.6 Case 13: Biosafety - 135
- 5.4 NGOs in the implementation phase (1992-1995) - 139
 - 5.4.1 Case 14: Indigenous people - 139
 - 5.4.2 Case 15: Marine biodiversity - 143
 - 5.4.3 Case 16: Forests - 146
 - 5.4.4 Case 17: Biosafety - 149
 - 5.4.5 Case 18: Financial mechanism - 153
- 5.5 An overview of the ten cases - 158
- 5.6 Conclusions - 159

Chapter 6

The explanation of political influence

- 6.1 Introduction - 160
- 6.2 A hierarchy of cases - 161
- 6.3 Explanations at the level of the political arena - 164
 - 6.3.1 NGOs and their interventions - 164
 - 6.3.2 States and other players - 167
 - 6.3.3 Policy issues - 169
 - 6.3.4 Negotiations and decision-making - 170
- 6.4 Explanations at the level of the policy outcome - 172
 - 6.4.1 Regime elements - 172
 - 6.4.2 Domestic policy effects - 173
 - 6.4.3 Global effects - 174
- 6.5 Explanations at the contextual level - 174
 - 6.5.1 UNCED and other contextual factors - 174
 - 6.5.2 Resources and regimes - 175
 - 6.5.3 Rules of the game, trends, events - 179
- 6.6 The respondents' views - 182
- 6.7 Enabling, constraining and neutral factors - 185
- 6.8 Conclusions - 189

Chapter 7

Recommendations

- 7.1 Introduction - 191
- 7.2 From explanatory factors to recommendations - 192
 - 7.2.1 Anticipation - 192
 - 7.2.2 Enabling factors - 192
 - 7.2.3 Constraining factors - 199
 - 7.2.4 Neutral factors - 203
- 7.3 The respondents' views - 205
- 7.4 A strategic model - 209
- 7.5 Extrapolation - 213
- 7.6 Conclusions - 215

Chapter 8

Summary, general conclusions and discussion

- 8.1 Introduction - 216
- 8.2 Summary and debate - 216
 - 8.2.1 The political influence of global NGOs - 216
 - 8.2.2 The explanation of political influence - 219
 - 8.2.3 The increasing of political influence - 221
- 8.3 Reflection on this study - 223
 - 8.3.1 Design - 223
 - 8.3.2 Theory - 226
 - 8.3.3 Methodology - 228
 - 8.3.4 Validity and reliability - 229
- 8.4 Conclusions - 231

Samenvatting -

Bibliography - 233

Appendix I: FCCC Documents - 244

Appendix II: CBD Documents - 247

Appendix III: Backgrounds of respondents - 251

Appendix IV: Curriculum vitae - 252

Summary

Summary

This study aimed at an assessment of the political influence of global NGOs on the Framework Convention on Climate Change (FCCC) and the Convention on Biological Diversity (CBD) in the period 1990-1995. The reasons for this were twofold: to analyse the effectiveness of the NGO input into the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) to which the formation of the FCCC and CBD was formally linked; and to contribute to the body of knowledge on NGO influence at global level. Three research questions were dealt with:

1. To what extent did global NGOs influence the formation and implementation of the FCCC and CBD in the period 1990-1995?
2. What factors explain the NGOs' political influence in the climate and biodiversity arenas?
3. How might global NGOs increase their political influence?

Assessment

Political influence has been defined as the achievement of (a part of) one's policy goal with regard to an outcome in treaty formation and implementation, which is (at least partly) caused by one's own and intentional intervention in the political arena and process concerned. This implies that one's policy goal would not have been achieved - or would have been achieved to a lesser extent - if one had not intervened. Therefore the so-called *counterfactual* would have been different. But NGOs can also affect intergovernmental negotiations without becoming influential in the political sense (*process influence*). In such cases, NGOs affect debates and views, either temporarily or continuously, yet without achieving more of their goals in intergovernmental decision-making (counterfactual remains the same). Note that the domain of this study is limited to *intended* influence. Unintentional and unconscious influence are definitely existing phenomena, but they are not included or assessed here, purely for methodological reasons.

The notion of political influence should be distinguished from *political power*, which refers to a player's more or less permanent ability to influence policy outcomes. Therefore an influential player with regard to a specific outcome is not necessarily powerful in general, although political power is built on and sustained by political influence. At the structural level, a more or less permanent *distribution of resources* may be distinguished in the international system. This distribution co-determines the power positions of individual players in global politics and, in consequence, enables or constrains them in affecting policy outcomes. In general, NGOs are constrained by this distribution of resources at global level, whereas states - and in particular big ones such as the USA - are enabled by it. But this does not necessarily exclude NGO influence in specific cases. In addition, NGOs may be enabled or constrained by given regimes and rules of the game in world politics as well. Regimes are sets of substantive rules in specific issue-areas in international relations. As regimes frame negotiation and decision-making processes on related issues, they make some policy outcomes more likely than others. Formal rules of the game - and in particular those of the UN system - co-determine to what extent NGOs have access to treaty formation and implementation.

Political influence has been assessed by the so-called *EAC Method*, which combines elements of the well-known decision and reputation methods. *Ego-perception* covers the views of key representatives of NGOs on their own political influence. Ego-perception has also been used as a means to select relevant cases for further analysis. As the NGOs' views on their own political influence should be mistrusted - they will probably overestimate their own impact - other indicators have been designed. *Alter-perception* refers to the views of key government representatives on the NGOs' political influence, while the *Causal analysis* covers the

reconstruction of negotiation and decision-making processes to detect possible causal links between NGO interventions on the one hand and effects on policy outcomes on the other. As such a reconstruction is difficult to achieve at the global level of policy-making, alter-perception has functioned as a tool to compensate for shortcomings in the causal analysis (and vice versa). But methodological shortcomings are hard to overcome in respect of *any* anatomy of political influence in global, complex negotiation and decision-making processes. Therefore the assessments have been labelled *informed guesses* in this study. True, the more informed the better, but some 'guessing' will remain in any case. The *extent* of political influence, next, has been determined by four dimensions. It may increase: 1. if more of the NGOs' goals are achieved with regard to a specific policy outcome; 2. if more of these are achieved due to their own and intended interventions; 3. the higher the political relevance of the policy outcome concerned is; and 4. the more direct the NGOs' impact is. These four dimensions have been transformed into one formula to determine the (relative) strength of NGO influence in each case. The following techniques to collect the necessary data were applied: interviews, document-analyses and personal observations.

Eight and ten cases respectively from the FCCC and the CBD have been assessed. The notion of 'case' as used here refers to a specific policy topic within the climate or biodiversity arena. Such a topic has been covered either by one or more articles of the treaty concerned (formation phase) or by one or more decisions of the Conferences of the Parties to the two conventions (implementation phase). Examples of such cases are the target of the FCCC (Article 4.2(a) and (b)), in-situ measures of the CBD (Article 8), the marine biodiversity topic (decision by the Conference of the Parties to the CBD), and the so-called Berlin Mandate (decision of the Conference of the Parties to the FCCC). NGOs claimed to have influenced all 8 FCCC cases and all 10 CBD cases (ego-perception). However, only half of these claims could be confirmed on the basis of alter-perception and causal analysis. Table 8.1 gives an overview of the cases concerned and the extent of political influence.

	<i>substantial political influence</i>	<i>some political influence</i>	<i>no political influence</i>
FCCC cases	* AOSIS Protocol	* Target * Joint implementation * Berlin Mandate	* Objective * Principles * Implementation * First review
CBD cases	* Preamble	* In-situ conservation * Indigenous people 2 * Marine biodiversity * Financial mechanism	* Indigenous people 1 * Genetic resources * Biosafety 1 * Forests * Biosafety 2

Table 8.1: FCCC and CBD cases and the extent of political influence of global NGOs

All in all, one has to conclude that NGOs *did* influence some policy outcomes of the FCCC and CBD, but only to a limited extent. Many topics remained unaffected by them, the level of goal-achievement was generally quite low, and most NGO impact was indirect in nature, although some very relevant policy outcomes were nonetheless impacted. This conclusion implies that other policy players were generally more influential than NGOs - e.g. governments, international organizations, scientific bodies, business groups -, although the political influence of the latter players was not thoroughly assessed in this study. It is remarkable that the figures on both conventions are more or less the same. Although climate change and biodiversity loss

are quite different in nature and attracted quite different numbers and types of NGOs, this did not lead to very different outcomes on political influence.

Explanation

In addition to an assessment of political influence, this study aimed, secondly, at an explanation of this phenomenon. To achieve this, the above cases were mutually compared on the basis of a number of possible *explanatory factors*. These factors were deduced from the *theoretical model* of this study. This model, which had been built on theories of NGOs, international relations and influence/power, distinguishes variables at the level of the political arena, at the level of the policy outcome and at the contextual level. In a *data-matrix*, the various cases which yielded different outcomes on political influence were linked to the possible explanatory factors. Subsequently, it was checked whether a *correlation* between each factor on the one hand and the extent of political influence on the other could be made. If so, it was hypothesized that this factor could explain NGO influence. At a later stage, the explanatory capability and possible overlap of each factor was assessed. Finally, a causal model on political influence was designed.

The following conclusions were formulated (see table 8.2). Firstly, the two most important factors which enable NGOs to exert political influence are expertise (in particular substantive knowledge and diplomatic skills on the NGOs' part) and the similarity between NGO demands on the one hand and existing regime rules on the other (such similarity increases the legitimacy of these demands). Less important, but still enabling, factors are: the integrative nature of negotiations (compared to confrontational negotiations), protest activities of (other) NGOs outside the political arena, and the implementation phase (compared to the formation phase of treaties).

Secondly, the main three important factors which seem to constrain NGOs in exerting political influence are: the use of a 'wrong' approach by NGOs (confrontational, radical, idealistic etc.), the presence of like-minded but dominant states (which means that these dominate a topic and are not dependent on any NGO input), and negotiations based on traditional block politics of North versus South. Less important constraining factors are: the formation phase (compared to the implementation phase), the political relevance of a policy topic, and the domestic policy effects of an intergovernmental decision.

Thirdly, a number of factors which seem relevant to explain NGO influence at first sight are found not to do so in the second instance (so-called neutral factors). Examples are: a specific type of NGO, a specific type of NGO intervention (including the co-drafting of legal texts), the number of NGOs which intervene, the extent of NGO co-operation, and the nature of an environmental issue. However, the validity of a number of contextual factors could not be verified, as they were relevant to all cases and remained more or less constant in the period which was studied (1990-1995). One can think here of the distribution of resources in world politics, the impact of the UNCED process on environmental negotiations in the early 1990s, and the UN rules on NGO access to intergovernmental negotiations. Although these factors could not be verified, they definitely have impacted the chances for NGOs to become influential in the climate and biodiversity arenas.

Enabling factors	Constraining factors	Neutral factors
<ul style="list-style-type: none"> * expertise * regime similarity 	<ul style="list-style-type: none"> * 'wrong' approach of NGOs * like-minded and dominant states * traditional block politics (North versus South) 	<ul style="list-style-type: none"> * type of NGO (intervention) * quantity of NGOs * environmental issue

Table 8.2: The most prominent explanatory factors of the NGOs' political influence

Recommendations

Alongside the assessment and explanation of political influence, this study finally aimed at the formulation of recommendations for NGOs to increase their impact on treaty formation and implementation. The nature of these recommendations, though, should be put in the right perspective. They are at best considered an (unrequested) input into the strategic debate of NGOs, not a recipe which guarantees success. In addition, it is up to NGO representatives themselves to judge their value.

The explanatory conclusions were converted into recommendations on the basis of the criterion of *anticipation*. It was checked to what extent NGOs might anticipate on the neutral, constraining and enabling factors. It is obvious that some of these are more within their control - e.g. the development of expertise - than others - e.g. the changing of UN rules on NGO access to intergovernmental meetings. Therefore each factor should be judged in the context of possible anticipation by NGOs. This prescriptive analysis revealed that NGOs should above all: increase their expertise in both environmental issues and diplomatic skills; utilize existing rules on (other) environmental issues to strengthen their demands; avoid approaches which are disliked by policy- and decision-makers; avoid policy topics already covered by other (like-minded) players; avoid policy topics characterized by heavy North-South conflicts; and focus on quality instead of quantity with regard to NGO interventions. Further recommendations are (among others): to organize more protest activities outside formal issue arenas; to introduce innovative proposals; to mainly focus on integrative negotiations; to address both treaty formation and implementation; to try to enforce more liberal rules on NGO access; to avoid a single focus on the drafting of legal texts; to intensify the interaction with governments; and to enhance intersessional and national work to prepare for international meetings.

All these recommendations were fused into one strategic model which, may be summarized as follows. With regard to lobbying and advocacy *inside* political arenas, NGOs should focus on and improve the quality of their interventions (*professionalization*). The focus should be less on *quantity*, for example on the number of NGOs present at international meetings. As far as protest activities are concerned, different notions are valid (*separation* and *moderation*). Protest activities may produce additional and effective pressure on policy- and decision-makers, as long as these activities do not take place *inside* conference buildings where intergovernmental negotiating sessions are held and as long as the demands and strategies concerned are moderate. Here the emphasis should lie on *quantity*. The more supporters (and journalists) are mobilized outside arenas, the greater the effects will be on the inside. It was also assessed to what extent the strategic model may be extrapolated in time and to other issues. It was concluded that temporal and thematic extrapolations of the recommendations cannot be (entirely) excluded given: 1. a certain degree of stability in the climate and biodiversity arenas in the period 1990-1997; 2. the difference between the two policy issues (climate change versus biodiversity loss); 3. the general nature of several recommendations. At the same time, it was concluded that one should be cautious in extrapolating conclusions too easily, as the international political climate as well as the governments' general attitude towards the environment have changed in the last couple of years.

Conclusion

To summarize this study: 1. NGOs make *some* difference in global treaty formation and implementation (although certainly not in all cases); 2. their political influence is mainly dependent on their own expertise, on the attitude and conduct of (like-minded) states, on the substance of current

environmental regimes, and on the nature of intergovernmental negotiations; 3. NGOs may increase their political influence, mainly through professionalizing their lobbying and advocacy in political arenas and through organizing moderate protest outside.

Samenvatting

Internationale milieuproblemen, zoals zure regen, ontbossing, klimaatverandering en aantasting van de ozonlaag, zijn al jaren in het nieuws. Die aandacht heeft regeringen ertoe aangezet internationaal milieubeleid te formuleren, meestal in Europees verband of in het kader van de Verenigde Naties (VN). Maar ook niet-gouvernementele organisaties (NGO's), zoals het Wereld Natuur Fonds, de World Conservation Union en Greenpeace, hebben aan het opstellen van internationale milieumaatregelen bijgedragen.

De inbreng van NGO's kwam vooral tot uitdrukking in het zogenoemde UNCED-proces. De *United Nations Conference on Environment and Development* werd in juni 1992 in Rio de Janeiro, Brazilië, gehouden. Deze VN-conferentie had als doel een wereldwijd actieplan op het gebied van duurzame ontwikkeling op te stellen. Agenda 21, zoals dit (juridisch niet-bindende) document wordt genoemd, behandelt de meest uiteenlopende zaken: de armoedeproblematiek in de Derde Wereld, de consumptiepatronen in de rijke landen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen, gevaarlijk afval, menselijke gezondheid en natuurbescherming. Prachtige voornemens, maar tegelijkertijd moeilijk uitvoerbaar, omdat voldoende financiële middelen ontbreken om ze daadwerkelijk te implementeren.

Naast Agenda 21 heeft de UNCED nog andere producten opgeleverd: de Rio Declaratie, de Bossenverklaring en twee juridisch bindende verdragen: het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag. De Rio Declaratie bevat een aantal beginselen op het gebied van milieubeleid, zoals het 'recht op ontwikkeling' en het 'voorzorgprincipe'. De Bossenverklaring omschrijft eveneens een aantal principes, maar dan op het gebied van bescherming en duurzaam gebruik van bossen. Het Klimaatverdrag heeft als doel voor de mens gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan, terwijl het Biodiversiteitsverdrag beoogt de bescherming en het duurzaam gebruik van de biologische diversiteit te bevorderen.

Opvallend in het UNCED-proces was de inbreng van NGO's. Tijdens de conferentie zelf waren zo'n 9.000 NGO's aanwezig, waaronder vele milieu-organisaties. Ook de voorbereidende bijeenkomsten werden vaak door meer dan duizend NGO's bezocht. Ze probeerden de agenda en de uitkomst van de UNCED te beïnvloeden door gebruik te maken van hun formele rechten - NGO's kunnen VN-bijeenkomsten bijwonen en mondelinge interventies plegen - en door middel van lobby, pressie en actie. In de wandelgangen probeerden sommige NGO-vertegenwoordigers delegatieleden van (belangrijke) landen te beïnvloeden, terwijl andere NGO's publieksmanifestaties in de buurt van de congresgebouwen organiseerden.

Ondanks al hun inspanningen waren veel NGO's teleurgesteld over de uitkomsten van de UNCED. De overeengekomen documenten bleken vaag en bevatten weinig nieuwe maatregelen. Bovendien bleek een aantal thema's buiten de UNCED gehouden - zoals de (vermeende) tegenstelling tussen vrijhandel en milieubescherming - en kwamen de rijke landen nauwelijks met financiële toezeggingen, hetzij om de afspraken te implementeren, hetzij om de ontwikkelingslanden op milieugebied te assisteren. Sommige NGO's waren dan ook erg negatief over de effectiviteit van hun inbreng. Zij meenden geen enkele invloed te hebben gehad en kwamen tot de conclusie dat NGO's dergelijke grote VN-conferenties maar beter zouden mijden. Andere organisaties waren minder negatief. Zij meenden dat NGO's wel degelijk invloed hadden gehad op de inhoud en het verloop van UNCED. Zij wezen op

sommige tekstgedeelten in Agenda 21 - bijvoorbeeld het hoofdstuk over armoedebestrijding - waarin tekstvoorstellen van NGO's door regeringen zouden zijn overgenomen.

Onderzoeksvragen

De vraag of NGO's nu wel of geen invloed op de uitkomsten van de UNCED hebben gehad, vormde het startpunt van dit onderzoek. Uiteindelijk zijn het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag onderwerp van studie geweest. Deze twee verdragen zijn parallel aan de UNCED opgesteld en in Rio door meer dan 150 landen ondertekend. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

1. In hoeverre hebben NGO's de formulering en implementatie van het Klimaat- en het Biodiversiteitsverdrag beïnvloed in de periode 1990-1995?
2. Welke factoren kunnen de politieke invloed van NGO's verklaren?
3. Hoe kunnen NGO's hun politieke invloed vergroten?

De onderzochte NGO's zijn lobby- en pressiegroepen die zich op het mondiale milieubeleid richten. Wat betreft het Klimaat- en het Biodiversiteitsverdrag zijn dat milieu-, natuurbeschermings- en ontwikkelingsorganisaties alsmede organisaties van inheemse volkeren. Voorbeelden zijn: Friends of the Earth International, World Wide Fund for Nature, Environmental Defense Fund, World Resources Institute, Cultural Survival, Greenpeace International, Climate Action Network, Biodiversity Action Network, Centre for Science and Development, World Conservation Union, Environment Liaison Centre International, Third World Network en Genetic Resources Action International.

De onderzoeksperiode 1990-1995 is gebaseerd enerzijds op de start van de formele onderhandelingen over beide verdragen in 1990 en anderzijds op het tijdstip van de eerste Conferentie van Verdragspartijen (respectievelijk november 1994 voor het Biodiversiteitsverdrag en april 1995 voor het Klimaatverdrag). Met deze periode van onderzoek zijn twee beleidsfasen gegeven: de formulering en vaststelling van beide verdragen in de periode 1990-1992 en de (eerste aanzetten tot) implementatie in de periode 1992-1995.

De politieke invloed van NGO's

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is een aantal stappen gezet. Allereerst is het concept *politieke invloed* afgebakend. In deze studie wordt politieke invloed gedefinieerd als het door een actor (gedeeltelijk) bereiken van zijn doel inzake een specifieke beleidsuitkomst, hetgeen (mede) is veroorzaakt door zijn eigen, doelbewuste interventie in het betreffende politieke proces. Dit begrip dient echter te worden onderscheiden van het concept *politieke macht*, dat in dit onderzoek wordt opgevat als een min of meer duurzaam vermogen van een actor om politieke invloed uit te oefenen. Iemand is dus pas machtig als hij bewezen heeft vaak en veel invloed te kunnen uitoefenen op politieke besluitvorming. Omgekeerd geldt dat iemand die één enkele keer invloed uitoefent nog geen machtige politieke actor is. Zo zijn de Verenigde Staten en de Europese Unie machtige actoren in het internationale milieubeleid, terwijl kleine landen en NGO's op zijn best wel eens invloed hebben.

Vervolgens is er een methode ontworpen om de politieke invloed van NGO's in te schatten. Met opzet wordt hier het woord 'meten' vermeden, omdat het onmogelijk is - zeker in complexe politieke processen op mondiale schaal - de invloed van een actor exact vast te stellen. De ontworpen methode combineert drie elementen:

1. *ego-perceptie*: dit is de visie van NGO-vertegenwoordigers op hun eigen politieke invloed;
2. *alter-perceptie*: dit is de visie van regeringsvertegenwoordigers op de politieke invloed van NGO's;

3. *causale analyse*: dit is een (selectieve) reconstructie van de onderhandelingen en van het besluitvormingsproces door de onderzoeker om oorzakelijke verbanden tussen NGO-interventies en beleidsuitkomsten vast te stellen.

Deze zogenaamde EAC-methode (Ego, Alter, Causaal) is als volgt toegepast: Ten eerste zijn op internationale bijeenkomsten over het Klimaat- en het Biodiversiteitsverdrag sleutelfiguren uit de NGO-gemeenschap geïnterviewd. Hen werd gevraagd hun eigen invloed in te schatten en te onderbouwen met voorbeelden uit de praktijk (ego-perceptie). Zo kon voor beide onderwerpen - klimaat en biodiversiteit - een lijst van beleidsthema's worden opgesteld, die *mogelijk* door NGO's zijn beïnvloed. 'Mogelijk', omdat men ervan moet uitgaan dat mensen de neiging hebben hun eigen invloed te overschatten. Deze exercitie werd herhaald aan de kant van regeringen. Aan vertegenwoordigers van belangrijke landen en aan sleutelonderhandelaars werd eveneens gevraagd de invloed van NGO's in te schatten en te onderbouwen met praktijkvoorbeelden (alter-perceptie). Deze laatste interviews zijn - in tegenstelling tot die met de NGO's - telefonisch gehouden. Ten derde is een aantal casus - 18 in totaal - geselecteerd en aan een causale analyse onderworpen. Dat waren die beleidsthema's die het meest door NGO-respondenten als voorbeelden van politieke invloed werden genoemd en die bovendien uitgebreid door hen werden behandeld.

Wat betreft het Klimaatverdrag zijn uiteindelijk acht casus onderzocht: 1. de doelstelling van het verdrag; 2. de principes van het verdrag; 3. de norm inzake de stabilisatie van de uitstoot van broeikasgassen; 4. de artikelen over implementatie in het verdrag; 5. het voorstel van de kleine eilandstaten voor een nieuw protocol bij het verdrag (AOSIS Protocol); 6. het proefproject inzake 'joint implementation'; 7. de eerste beoordeling van de implementatie van de stabilisatiedoelstelling door de rijke landen; en 8. het onderhandelingsmandaat dat voortkwam uit de Klimaat Top in Berlijn (1995) om het verdrag aan te scherpen ('Berlin Mandate'). NGO-vertegenwoordigers claimen dat zij invloed hebben gehad op beleidsuitkomsten van al deze acht casus.

Eenzelfde NGO-claim geldt voor tien kwesties van het Biodiversiteitsverdrag: 1. de preambule (inleiding) van het verdrag; 2. de paragrafen over inheemse bevolkingsgroepen in het verdrag; 3. de maatregelen voor de *in situ* bescherming van biologische diversiteit; 4. het artikel over de toegang tot genetische hulpbronnen van andere landen; 5. de paragrafen over veiligheidseisen omtrent de import en export van genetisch gemodificeerde organismen ('biosafety'); 6. de (eerste) implementatie van de paragrafen over inheemse bevolkingsgroepen vanaf 1992; 7. de agendering van het onderwerp 'mariene biodiversiteit' door de Conferentie van Verdragspartijen in 1994; 8. de door die Conferentie genomen beslissingen over het onderwerp 'bossen'; 9. de strijd om het opstellen van een 'biosafety' protocol; en 10. het debat over het financiële mechanisme bij het verdrag, het *Global Environment Facility* (GEF).

Op al deze casus is een causale analyse toegepast. Gekeken is in hoeverre kon worden vastgesteld of interventies van NGO's daadwerkelijk tot *andere* beleidsuitkomsten hebben geleid; 'anders' in die zin dat zij meer van hun beleidsdoelen wisten te realiseren. Om dat te achterhalen is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, informatie uit de ego- en alter-perceptie en aanvullende interviews met de hoofdrolspelers. Met die informatie zijn de onderhandelingen en het besluitvormingsproces van iedere casus gereconstrueerd, met nadruk op de doelbereiking en de interventies van NGO's. Uiteindelijk is per casus een eindoordeel over hun politieke invloed geveld.

Onderdeel van die analyse was eveneens een inschatting van de *mate* van politieke invloed. Die inschatting is gebaseerd op vier dimensies: doelbereiking, eigen interventie, politieke relevantie en directheid. NGO's oefenen meer invloed uit, indien: 1. zij meer van hun doelen hebben bereikt; 2. zij dat meer aan hun *eigen* interventies hebben te danken; 3. de politieke relevantie van het te beïnvloeden beleidsthema groter is; en 4. hun invloed directer is.

Op basis van deze vier dimensies is een kwalitatieve schaal van politieke invloed ontwikkeld: geen, enige, substantiële en veel invloed.

Voor beide verdragen geldt dat de helft van de casus door NGO's is beïnvloed (zie tabel 1). In de meeste van deze gevallen is sprake van *enige* politieke invloed. Slechts voor twee casus - één behorende bij het Klimaatverdrag en één bij het Biodiversiteitsverdrag - geldt dat er sprake is van *substantiële* invloed. In de andere helft van de casus kan echter *geen* invloed van NGO's worden aangetoond, ondanks het feit dat zij zelf het tegendeel beweren. Kortom, NGO's hebben beide verdragen beïnvloed, al moet de effecten niet worden overschat.

	<i>Veel</i> invloed	<i>Substantiële</i> invloed	<i>Enige</i> invloed	<i>Geen</i> invloed
Klimaatverdrag		* AOSIS Protocol	* Stabilisatie-norm * 'Joint implementation' * 'Berlin Mandate'	* Doelstelling * Principes * Implementatie * Eerste beoordeling rijke landen
Biodiversiteitsverdrag		* Preambule	* In situ bescherming * Inheemse bevolkingsgroepen (implementatie) * Mariene biodiversiteit * Financieel mechanisme	* Inheemse bevolkingsgroepen (verdragstekst) * Toegang genetische hulpbronnen * 'Biosafety' (verdragstekst) * Bossen * 'Biosafety' (protocol)

Tabel 1: De invloed van NGO's op het Klimaat- en het Biodiversiteitsverdrag

De verklaring van politieke invloed

De tweede onderzoeksvraag van deze studie betreft de verklaring van NGO-invloed. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de bovengenoemde casus onderling vergeleken aan de hand van een aantal mogelijk verklarende factoren. Die factoren zijn afgeleid uit het theoretische model dat voor deze studie is opgesteld. Dit *politieke-arenamodel* onderscheidt factoren op het niveau van de politieke context (het internationale systeem), op het niveau van de politieke arena (beleidsactoren en hun handelingen) en op het niveau van de beleidsuitkomst (de verdragen). Deze factoren zijn, evenals de verschillende casus, in een data-matrix ondergebracht. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre (kwalitatieve) correlaties voorkomen tussen de mate van NGO-invloed aan de ene kant en de mate waarin de factoren een rol spelen aan de andere. Indien inderdaad van een correlatie sprake was, werd geconcludeerd dat de betreffende factor een *verklarende* factor is. Daarnaast is tijdens de interviews aan alle respondenten gevraagd de oorzaken van NGO-invloed te duiden.

Sommige factoren blijken de kansen voor NGO's om invloed uit te oefenen te vergroten. In de eerste plaats is hun eigen expertise doorslaggevend, zowel in de zin van beleidsinhoudelijke kennis als in de zin van diplomatieke vaardigheden. Hoe meer zij die in huis hebben, des te groter hun kans op invloed. Ten tweede blijken internationale regels, of *regimes*, op het gebied van het milieu van belang. Wanneer de wensen en eisen van NGO's inhoudelijk overeenkomen met reeds bestaande regelgeving, dan is de kans groter dat zij invloed uitoefenen op nieuw beleid. Zo hebben NGO-vertegenwoordigers regelmatig verwezen

naar de relatief strenge regelgeving op het gebied van de bescherming van de ozonlaag, die een precedent voor het Klimaatverdrag zou moeten zijn. Een dergelijke argumentatie heeft (enigszins) gewerkt. Naast 'expertise' en 'regime correspondentie' zijn andere, kansenvruimende, factoren van belang. Een constructieve sfeer onder de landen tijdens onderhandelingen verruimt - in tegenstelling tot confrontaties - de mogelijkheden voor NGO's om beleidsuitkomsten te beïnvloeden. En de kansen worden ook groter wanneer NGO's (mild) protest rondom internationale onderhandelingen organiseren of zich op de implementatie van beleid richten, omdat die fase makkelijker te beïnvloeden is dan beleidsformulering.

Eveneens is een aantal factoren onderscheiden die afnemende invloed kan verklaren. Ten eerste verkleinen NGO's hun kans op invloed door een 'verkeerde' benadering toe te passen, althans verkeerd in de ogen van de beleidsmakers en de besluitvormers. Dat geldt bijvoorbeeld voor een te confronterende, radicale of idealistische benadering. Ten tweede kunnen (min of meer) gelijkgezinde landen NGO's voor de voeten lopen. Zo heeft een aantal ontwikkelingslanden het thema 'biosafety' voor zich opgeëist, waardoor NGO's nauwelijks de kans kregen zich op dit thema te profileren. Ten derde maken NGO's minder kans invloed uit te oefenen op thema's die sterk beheerst worden door de tegenstelling tussen de rijke en arme landen, zoals het thema 'bossen'. De rijke landen willen immers vergaande afspraken maken over de bescherming van (tropische) bossen, terwijl de arme landen - vanwege hun economische belangen in de bosbouw - daar tegen zijn. Het gevolg is dat het onderwerp sterk is gepolitiseerd en nauwelijks ruimte biedt aan NGO's om te interveniëren. Verder is nog een aantal andere beperkende factoren van belang. Voorbeelden zijn de politieke relevantie van een onderwerp (hoe relevanter, hoe kleiner de kans op NGO-Invloed) en de te verwachten effecten van internationale besluiten op het beleid binnen landen (hoe meer effecten, hoe minder politieke invloed).

Ten slotte onderscheidt deze studie factoren, waarvan op grond van de literatuur verwacht mag worden dat zij NGO-Invloed verklaren, terwijl zij dat uiteindelijk *niet* doen. De twee belangrijkste zijn de aard van het milieu-thema en het aantal NGO's. Sommige auteurs geloven dat sommige thema's makkelijker door NGO's te beïnvloeden zijn dan andere. Voor klimaatverandering en biodiversiteit geldt die observatie echter niet. Wat NGO-Invloed betreft ontlopen deze twee thema's elkaar nauwelijks, terwijl ze inhoudelijk zeer van elkaar verschillen. Voorts doet in de literatuur nog steeds het idee opgang dat 'hoe meer NGO's aanwezig zijn, hoe meer invloed ze hebben'. Het blijkt echter dat een paar goed opererende NGO's meer invloed kunnen hebben dan een grote groep collega's. Kortom, meer dan de *kwantiteit* van NGO's en hun interventies, is de *kwaliteit* van belang.

Aanbevelingen

De derde onderzoeksvraag betreft de mogelijkheden voor NGO's om hun invloed te vergroten en heeft als doel aanbevelingen te formuleren. Overigens zijn deze met de nodige bescheidenheid opgesteld. De aanbevelingen moeten worden beschouwd als bijdragen aan de strategiediscussie van NGO's, niet als wetmatigheden die succes garanderen. Bovendien is het aan de NGO's zelf om de aanbevelingen op al hun merites, inclusief hun geldigheid, te toetsen.

De verklaringen voor de politieke invloed van NGO's zijn omgezet in aanbevelingen op basis van het criterium *anticipatie*. Er is nagegaan in hoeverre NGO's kunnen anticiperen op die factoren die hun kansen verruimen dan wel verkleinen. Sommige van die factoren zijn immers meer door hen te controleren dan andere. Het is bijvoorbeeld 'makkelijker' om je eigen expertise te vergroten, dan om de aard van internationale milieu-onderhandelingen te veranderen. Vandaar dat iedere factor is bekeken in het licht van mogelijk anticipatie door NGO's. Daarnaast is alle respondenten naar hun mening gevraagd over hoe NGO's hun invloed zouden kunnen vergroten.

In totaal zijn 19 aanbevelingen opgesteld, die als volgt kunnen worden samengevat. Wat lobby en pressie binnen formele politieke arena's betreft, zouden NGO's hun inbreng verder moeten *professionaliseren*. Dat houdt onder meer in: het vergroten van inhoudelijke kennis, het verbeteren van diplomatieke vaardigheden, het mijden van `verkeerde' benaderingen, het gebruikmaken van bestaande regelgeving om argumenten kracht bij te zetten, het mijden van onderwerpen die te zeer door gelijkgezinde landen of door Noord-Zuid-conflicten worden beheerst en meer letten op de kwaliteit van de interventies dan op hun kwantiteit.

Wat betreft protestactiviteiten van NGO's, zoals demonstraties: deze kunnen lobby en pressie van NGO's binnen arena's versterken, indien zij gematigd van toon zijn en bovendien ruimtelijk strikt zijn gescheiden van de plaats van formele onderhandelingen en besluitvorming. Radicale acties en acties in het hol van de leeuw - daar waar de beleidsmakers en besluitvormers aan het werk zijn - roepen namelijk irritaties op. Dan is protest in de regel contraproductief, althans vanuit het perspectief van politieke invloed. Milde en omvangrijke acties rondom congresgebouwen leiden echter *wel* tot een aanvullende druk op onderhandelaars, zoals bijvoorbeeld op de Klimaat Top in Berlijn (1995) is gebleken.

Niet iedereen in de milieubeweging zal bovenstaande aanbevelingen delen. Ten eerste zijn sommigen bevreesd dat een te ver doorgeschoten professionalisering in het diplomatieke circuit de onafhankelijke positie van NGO's zal aantasten. Zo worden NGO's mogelijk door regeringen gecoöpteerd. Ten tweede zien veel actievoerders weinig heil in een matiging en een ruimtelijke scheiding van hun protest. Immers, activisten zijn niet alleen in politieke invloed geïnteresseerd, maar ook in (media-)aandacht voor hun eisen, of in radicale veranderingen van de samenleving. Marginale `winst' in de dagelijkse politiek kan hen in de regel gestolen worden.

Conclusie

De bevindingen van deze studie kunnen als volgt worden samengevat:

1. NGO's zijn in staat om de formulering en implementatie van internationale milieuverdragen te beïnvloeden, al moeten de effecten niet worden overschat. De mate van hun politieke invloed is veelal beperkt en betreft in de regel slechts enkele beleidskwesties.
2. De politieke invloed van NGO's kan met name verklaard worden door de omvang van hun eigen expertise en de aard van hun benaderingen, door de inhoud van bestaande milieuregelgeving, door de concurrentie met gelijkgestemde landen en door de mate waarin internationale milieu-onderhandelingen door de Noord-Zuid-tegenstelling worden beheerst.
3. NGO's zouden hun invloed kunnen vergroten door hun inbreng binnen formele politieke arena's verder te professionaliseren en door mild protest buiten die arena's te organiseren.