

De belofte van nieuw institutionalisme: een verklaring van de afwezigheid van een Wereld of Verenigde Naties Milieu Organisatie

Marjanneke J. Vijge

SAMENVATTING VAN

Vijge, M.J. (2013). The Promise of New Institutionalism: Explaining the Absence of a World or United Nations Environment Organisation. *International Environmental Agreements*, 13 (2), 153-176.

Het internationale milieubeleidssysteem bestaat uit tal van organisaties en honderden multilaterale verdragen die zich richten op verschillende milieuproblemen. Al tientallen jaren is er hevige kritiek op de effectiviteit en efficiëntie van dit systeem vanwege een gebrek aan een eenduidige visie; overlappende en soms zelfs conflicterende activiteiten en mandaten door onvoldoende coördinatie; zwakke implementatie en handhaving; en conflicten met andere internationale beleidssystemen (met name handel). Hoewel het Verenigde Naties Milieu Programma (UNEP) het mandaat heeft om milieuge-relateerde activiteiten van de Verenigde Naties te coördineren, wordt het sterk beperkt door een ontoereikend en onbetrouwbaar budget, een zwakke legitieme status en de overlap van het mandaat van UNEP met dat van andere internationale organisaties. In de afgelopen 40 jaar zijn er tientallen voorstellen ontwikkeld door

staten, VN-commissies en academici voor een Wereld of Verenigde Naties Milieu Organisatie (WEO/UNEO). Deze zou over voldoende autoriteit en budget moeten beschikken om het milieubeleidssysteem beter te coördineren. Ondanks frequente besprekingen van deze voorstellen zijn er nog altijd geen beslissingen genomen om het milieubeleidssysteem substantieel te hervormen. Dit artikel verklaart welke factoren substantiële veranderingen van het systeem tegengaan. Het maakt hierbij gebruik van drie stromingen binnen het neo-institutionalisme: het historische, discursieve en rationelekeuze-institutionalisme. Het laat zien dat deze stromingen complementair kunnen worden ingezet om een holistische verklaring te geven voor de afwezigheid van een WEO/UNEO.

Het concept van padafhankelijkheid in historisch institutionalisme richt zich op de manier waarop ontwikkelingen worden beïnvloed door de institutionele context.

Omdat substantiële veranderingen, zoals de oprichting van een WEO/UNEO of het ontmantelen van bestaande organisaties, moeilijker te initiëren zijn dan marginale veranderingen, ontstaat er een chaotische en *ad hoc*-manier van oprichten van verschillende kleine organisaties om het systeem te coördineren, met als gevolg een steeds complexer wordend milieubeleidsysteem. Door een positieve feedbackcirkel wordt het steeds lastiger van het pad van dergelijke institutionele ontwikkelingen af te wijken. Padafhankelijkheid ziet men ook terug in de onderhandelingen aangaande de hervorming van het milieubeleidsysteem, die vaak worden vastgehouden binnen ineffectieve en minder relevante organisaties en nooit verder komen dan oproepen voor implementatie van wat in vorige onderhandelingen werd besloten, iets wat men kan aanduiden als het 'recyclen' van onderhandelingen.

Binnen het historisch institutionalisme is ook de machtsongelijkheid tussen landen en organisaties een belangrijke verklaring voor de afwezigheid van een WEO/UNEO. Terwijl machtige landen zoals de Verenigde Staten en China op zijn best sceptisch zijn over de oprichting van een WEO/UNEO, bestaat er onder voorstanders onenigheid over hoe een dergelijke organisatie eruit moet zien en waar deze zich primair op moet richten. Zuidelijke staten vrezen voor een milieuorganisatie die noordelijke belangen vooropstelt en prefereren een organisatie gericht op duurzame ontwikkeling. Ook tussen internationale organisaties en secretariaten van multilaterale verdragen bestaat competentiestrijd, aangezien vele niet bereid zijn deel van hun huidige mandaat op te

geven of zich te laten coördineren door een overkoepelende milieuorganisatie. Hoewel het historisch institutionalisme nuttig is om institutionele ontwikkelingen in kaart te brengen, is het minder in staat te verklaren wie of wat zulke ontwikkelingen aandrijft en waarom. De verklaring dat de complexiteit van het systeem de opkomst van kleine organisaties veroorzaakt, wat leidt tot een verdere complexiteit van het systeem, kan als tautologisch worden gezien.

Het discursieve institutionalisme kan het historisch institutionalisme completeren door zich op het gedrag van actoren binnen het systeem te richten. Dit wordt volgens deze stroming voornamelijk gedreven door normen over hoe men zich dient te gedragen. Vanuit dit oogpunt zijn de oprichting van kleine organisaties binnen het milieubeleidsysteem slechts symbolische acties. Deze dienen niet per se een belang, maar zijn geïnitieerd door actoren die gesocialiseerd zijn binnen het systeem waarin de heersende norm is om onderhandelingen te continueren (of te recyclen) en hier uitkomsten van te laten zien. Inderdaad verhoogt de opkomst van vele kleine organisaties eerder de coördinatieproblemen binnen het systeem dan dat ze deze problemen oplost.

Een bijkomend problematisch gevolg van socialisering is dat de onderhandelingen in zichzelf gekeerd zijn: in plaats van een helder beeld te creëren van de problemen binnen het milieubeleidsysteem, lopen de meeste onderhandelingen vooruit op de mogelijke oplossing, het oprichten van een WEO/UNEO. De vele commissies die worden opgericht om de problemen te analyseren laten zien, dat er nog altijd geen

consensus bestaat over wat precies de problemen zijn waarvoor een WEO/UNEO oplossingen moet bieden. Actoren zijn bovendien gebonden aan onderhandelingen die sterk zijn gefragmenteerd in verschillende locaties en fora, wat het lastig maakt voort te bouwen op eerder genomen beslissingen. Daarnaast worden onderhandelingen veelal georganiseerd door UNEP, dat een te zwakke legitieme status heeft en niet in een positie verkeert om beslissingen over de hervorming van het systeem (inclusief zichzelf) te nemen. Hoewel het discursieve institutionalisme een completere verklaring lijkt te geven voor institutionele ontwikkelingen of stagnaties dan het historisch institutionalisme, is het lastig te bepalen wanneer, in hoeverre en hoe actoren zijn gesocialiseerd in institutionele contexten.

In plaats van gedrag te verklaren vanuit normen, gaat het rationelekeuze-institutionalisme ervan uit dat actoren handelen vanuit eigenbelang. Staten zouden volgens deze logica met opzet ineffectieve milieuorganisaties oprichten, omdat een ongeordend milieubeleidssysteem zonder een overkoepelende WEO/UNEO hun eigenbelang beter dient, bijvoorbeeld omdat zij in zo'n situatie meer autonomie kunnen uitoefenen. Een andere mogelijke verklaring voor de afwezigheid van een WEO/UNEO is volgens het rationelekeuze-institutionalisme het collectieve actie-

dilemma: door hun individuele belangen na te streven en door gebrek aan voldoende informatie omtrent de gevolgen van hun acties, creëren staten gezamenlijk ongewild een suboptimaal milieubeleidssysteem. Het rationelekeuze-institutionalisme geeft geen uitsluitsel over welke verklaring in dit geval de beste is, maar gaat er vanuit dat actoren enkel het systeem substantieel hervormen als ze door voldoende politieke wil een vrijwillige overeenkomst kunnen sluiten over voorgestelde institutionele veranderingen. Hoewel het rationelekeuze-institutionalisme de machtsongelijkheden negeert die het historisch institutionalisme blootlegde, laat het zien dat er onder de huidige omstandigheden een gebrek is aan voldoende politieke wil; geen enkele voorstander van een WEO/UNEO heeft immers bereidheid getoond serieus te investeren in de oprichting van een dergelijke organisatie.

Deze paper laat zien dat de drie institutionele stromingen complementaire verklaringen kunnen bieden voor de afwezigheid van een WEO/UNEO. Door ofwel institutionele ontwikkelingen ofwel gedrag van actoren te benadrukken laten zij zien waarom een effectieve WEO/UNEO op dit moment (nog) niet politiek haalbaar is, terwijl elke politiek haalbare vorm van een WEO/UNEO zwak en ineffectief zou zijn.