



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Agents, assumptions and motivations behind REDD+**

Lovera-Bilderbeek, A.S.E.

[Link to publication](#)

*Creative Commons License (see <https://creativecommons.org/use-remix/cc-licenses/>):*

**Other**

*Citation for published version (APA):*

Lovera-Bilderbeek, A. S. E. (2017). *Agents, assumptions and motivations behind REDD+*.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## Summary

The conversion and degradation of forests is a key cause of biodiversity loss and climate change. It also has serious negative implications for forest-dependent people, who rely on forests for their subsistence and survival. Forests play an important role in regulating hydrological flows, rainfall patterns and carbon sequestration, and deforestation and forest degradation are primary causes of climate change. The international community has recognized deforestation and forest degradation as global environmental problems that need to be addressed and, in response, a large number of international forest regimes have been developed. In 2007, the Parties to the Climate Convention (UNFCCC, 1992) decided to add a new sub-regime on policies and incentives to reduce emissions from deforestation and forest degradation, including conservation, sustainable forest management and enhancement of forest carbon stocks (REDD+). REDD+ can be seen as a global Payment for Environmental Services (PES) system. Expectations of potentially significant financial contributions for performance-based forest conservation and reforestation activities have triggered significant political and financial support for REDD+ amongst governments, intergovernmental organizations (IGOs) and non-governmental organizations (NGOs).

Against this background, this study addresses the question of which actors have been instrumental in shaping REDD+ policies and policy responses, what are their motivations, and how they use their agency to pursue their interests. Related sub-questions are:

1. How do the different actors expect REDD+ will work out in comparison to existing international forest policy regimes in terms of environmental effectiveness, economic efficiency and equity? These questions have been addressed in Chapters 4, 5 and 6, respectively.
2. Which actors have promoted the inclusion of REDD+ as a forest policy regime within the climate change policy regime, and how do they use their agency to pursue their underlying interests and ideologies? These questions will be addressed in Chapters 7 and 8, respectively.
3. How could more balanced agency by rightsholders, developing countries and industrialized countries in international sustainable development policymaking be promoted?

Chapter 1 has argued that there is significant recent literature on the potential environmental effectiveness, economic efficiency and social equity of REDD+, but that only limited research has been done so far on the role, strategies and motivations of the actors who promoted REDD+. This research aims to complement existing analytical work on REDD+ by analyzing REDD+ from the perspective of agency theory. The chapter further elaborated on the methodology, which included a comprehensive literature review; observation of the negotiation dynamics at 24 intergovernmental meetings; empirical data gathering through a review of relevant legal and political documents and financial data; and 61 semi-structured interviews with key actors in the REDD+ negotiations.

Chapter 2 presents the conceptual framework used to analyze the information gathered. It is based on agency theory, which addresses the role, strategies and motivations of specific actors in international regime development. There is existing literature on agency theory in general, and some limited existing research on the role of agents in international environmental governance, but few researchers have addressed the specific role of agents behind the REDD+ regime and the implications of the differentiated

influence of stakeholders and rightsholders in REDD+ regime development. Through an analysis of the role, motivations and strategies of State and non-State agents in a new international environmental regime, this thesis contributes to a greater understanding of the potential power imbalances between stakeholders and the assumed beneficiaries of an international regime. It also contributes to the policy aim of developing more socially just, rights-based and effective forest conservation policies. Combining agency with regime theories, the conceptual framework uses four indicators to analyze the agency of potential actors: legitimacy, authority, success in terms of achieving the ultimate objectives, and assumed agency in the eyes of other actors involved in the REDD+ negotiations. The research also compares the motivations and strategies of the actors that were identified as REDD+ agents with power-based, interest-based and knowledge-based regime theories.

Chapter 3 describes the development of REDD+ as a subsystem to the international climate regime. It shows how the REDD+ proposal was originally introduced by Papua New Guinea (PNG) and Costa Rica on behalf of the Coalition for Rainforest Nations (CfRN), and that it received significant political impetus due to the financial commitment by Norway to provide up to USD 3 billion support for this new regime. It also concludes that there is a legal ambiguity in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) regime, and the 2015 Paris Agreement, about whether REDD+ should be financed in the longer run through public funds provided by industrialized countries, or through markets in forest carbon offsets, and that there is uncertainty among actors about the future of REDD+ due to this ambiguity.

Chapters 4-6 explain what the cognitive assumptions among actors were with regard to effectiveness, efficiency and equity. Chapter 4 explains that the assumed effectiveness of the REDD+ regime is based on the expectation that results-based payments would provide a strong incentive for countries, and actors on the ground, to conserve and restore forests. Many REDD+ actors point out that REDD+ has drawn significant political attention and thus significant funding for forest conservation. However, scholars and actors fear that the effectiveness of REDD+ will be compromised by (a) the lack of permanence of forest-related emission reductions; (b) the risk that a carbon sequestration mechanism might inadvertently support tree plantation expansion rather than forest conservation; (c) the design of REDD+, which does not address cross-boundary and cross-sectoral drivers of forest loss; and (d) the difficulty to accurately calculate the impact of certain forest-related actions on the atmosphere.

Chapter 5 argues that the efficiency of REDD+ was based on the assumption that reducing deforestation and forest degradation and planting trees were relatively inexpensive climate mitigation policies. It was also expected that including forest carbon offsets in a mandatory global carbon market would generate billions of dollars for forest conservation. However, many scholars and actors questioned the efficiency of REDD+ in light of (a) its high opportunity and transaction costs; (b) the fact that the need to compensate for opportunity costs requires permanent financial support; (c) the problem that such permanent financial support would depend on, currently non-existent, ambitious mandatory emission reduction targets and a functioning carbon market; and (d) the fact that it is paradoxically a problematic instrument to address deforestation and forest degradation due to its relatively low efficiency in countries and areas with high deforestation, and its high efficiency in countries and areas with low deforestation rates only.

Chapter 6 analyzes the assumed equity of REDD+. Several scholars and actors assumed that REDD+ would be equitable as the global community would pay developing

countries and their communities for keeping forest intact, thus providing income and other economic benefits to marginalized people. Proponents furthermore assumed that REDD+ safeguards would ensure that REDD+ benefits would be equitably shared with forest-dependent communities, that negative social impacts would be prevented and that key stakeholders would be able to participate fully and effectively in REDD+ design and implementation. However, and confirmed by literature, the majority of interviewees felt that (a) there has been no effective participation of the different categories of rightsholders, including Indigenous Peoples, peasants, and women, in REDD+ decision-making; (b) there will be no equitable sharing of the benefits accruing from REDD+ as most of the funding will go to wealthy land owners, intermediaries and governments; (c) local communities and other rightsholders will become increasingly dependent on intermediaries due to the complexity of adequate Measuring, Reporting and Verification (MRV) systems and related transaction costs; and (d) these processes will exacerbate the uneven power balance between rightsholders and other actors. Moreover, some scholars and actors fear that REDD+ will undermine the cultural value systems that motivated communities to conserve forests for free instead of a financial compensation.

Chapter 7 examines the role of State actors in REDD+ and concludes that (a) the dominant actors were influenced primarily by the assumption that it would generate significant funding for the forest sector and thus be effective and efficient (see Chapters 4 and 5); (b) the key industrialized countries were motivated by the potential of cheap forest credits; (c) the key developing countries were motivated by access to resources to fund their forest sector; (d) there were key individuals that played the role of policy entrepreneur in pushing for REDD+, and; (e) the regime developed as a remarkable configuration where Norway bankrolled the instrument with support from the US and some European countries, and PNG and Costa Rica legitimized the process by creating a demand for the instrument. The analysis reveals the relevance of interest-based theories, although power-based and knowledge-based regime theories have some relevance as well.

Chapter 8 looked at the role of non-State agents behind REDD+. It concludes that (a) the dominant non-state actors were also primarily influenced by the expectation that REDD+ would generate significant funding for the forest sector and thus be effective and efficient; (b) that they expected REDD+ would not only benefit forests but that it could also directly contribute to their own economic interests; (c) the key agents are conservation NGOs and the World Bank, which significantly benefitted from their role as intermediaries in REDD+. For some of the industrialized countries and conservation NGOs REDD+ formed a distraction from fossil fuel related emissions, which was also in their economic interest. The analysis reveals that these agents claimed to be motivated by their knowledge, reflecting knowledge-based regime theories, but the high economic stakes involved also show the relevance of interest-based theories.

The overall conclusions of my research are: first, conspicuous by its absence are the rightsholders who were the assumed beneficiaries of REDD+ but were neither actively engaged in the design of the instrument and nor has the final instrument succeeded in creating a mechanism that guarantees that they will benefit from it. In fact the agency of rightsholders has been very limited in this process.

Second, the thesis has shown that, although many scholars and actors have expressed doubts about the effectiveness, efficiency and equity of the proposed REDD+ regime (see Chapters 4-6), the dominant agents were motivated to promote it by the expectation of significant funding and potential low cost carbon credits.

Third, the thesis also demonstrates that the REDD+ regime is essentially a story of a few key men who were able to function as policy entrepreneurs and exploit windows of opportunity, create coalitions and networks such as the CfrN to multiply their effectiveness, and use funding streams to support their ideas. REDD+ can be seen as the result of a coincidence of interests of quite distinct actors. The fact that most agents had a strong economic motivation to support REDD+, the strategic deployment of funding by Norway and other REDD+ donors to generate support for REDD+, and the strong agency of certain individuals, correspond with interest-based regime theories. REDD+ reflects a prosaic and reformist environmental problem-solving discourse that accepts economic rationalism rather than transformational change as a basis for sustainable development. The combination of political and especially economic power that played an instrumental role in the establishment of the REDD+ regime is in line with realist power-based theories that suggest that cooperation serves to institutionalize the interests of the powerful, who use new regimes to establish hegemonic stability.

Fourth, the leading role of a relatively small country like Norway indicates that economic power, and the strategic deployment of Overseas Development Assistance (ODA), is at least as important as political power in constructing new regimes nowadays. Norway's involvement partly had its origin in a successful advocacy campaign by Norwegian conservation organizations. This shows the relevance of knowledge-based regime theories. These theories are applicable to the agency of non-State actors in REDD+ in general, which were often motivated by ideologies and used an environmental problem-solving discourse based on expertise as the main strategy. However, the discourse of these organizations was, in general, constructed by neo-liberal ideologies that marginalized conceptualizations of alternatives that would threaten their economic interests and the hegemonic stability of industrialized country elites. This demonstrates the phenomenon of cognitive dissonance due to professional biases and the tendency of actors to select, interpret and sometimes distort information in line with an ideology that serves their economic interests most.

Fifth, NGOs are often presented as independent, not-for-profit actors and it is assumed that the involvement of non-State actors in international regime building will lead to more relevance, responsiveness, accountability, transparency, inclusiveness, legitimacy, effectiveness, efficiency and equitability in international regimes. Yet, while there are efforts to enhance participatory forms of decision-making at the international level, these do not go far enough to address power imbalances between well-resourced, often industrialized country-based NGOs and under-resourced, often developing country-based social movements. The latter represent the economically and politically marginalized groups that are the assumed beneficiaries of sustainable development policy, including peasants, Indigenous Peoples and women. Furthermore, the professionalization of the environmental movement has created an influential sector that is formally not-for-profit, yet depends on sustained funding to support its organizational structures. There are undeniable economic incentives for NGO staff and other non-State actors to pursue policies that lead to increased funding for the projects and programs for which they are responsible. There is thus a significant risk that they will use participation opportunities to pursue their economic interests. The dependency on a large number of, relatively wealthy, individual donors of some of the larger NGOs also implies that they will be inclined to support solutions like REDD+ that do not impact on the emission-intensive lifestyles of these donors. Therefore, it was concluded that there is a need for more research on the

role of incentives in influencing the agency of non-State actors in Earth System Governance, and the differentiated role of stakeholders and rightsholders in environmental governance.

If the forests and forest people are to benefit from international forest regimes, the rightsholder groups should be able to participate in international negotiations through their own, legitimate representatives. These rightsholder groups should be clearly distinguished from stakeholders, that is, major groups that merely have an economic stake in sustainable development policies. However, promoting participation of rightsholder groups in REDD+ makes little sense as many rightsholder groups have taken a principled stance against REDD+ as an essentially neo-liberal and market-based approach to forest conservation. That is why there should also be more policy space under the UNFCCC and other forest-related regimes to support the alternative policy proposals by some of the rightsholder movements. These proposals include respecting the territorial and forest tenure rights of Indigenous Peoples, local communities and women, while not confusing these rights as property rights, and redirecting perverse incentives that might trigger forest loss through international regimes that do not require complicated verification of emission reductions. In summary, in terms of general policy recommendations I recommend to (a) reconsider REDD+ support in light of the need for transformative change; (b) address power imbalances and promote effective participation and agency of rightsholders; and (c) consider green radical alternatives to REDD+

Further research is needed on (a) the role of public financial support, individual policy entrepreneurs and policy networks in contemporary international regime development; (b) the influence of economic incentives on the independence and objectivity of IGOs and NGOs, and on the ability to govern global public goods; and (c) the concept of civil society, more specifically the contextual power asymmetries between different Major Groups and the implications of those for their participation in Earth System Governance.



# Samenvatting

De conversie en degradatie van bossen is een belangrijke oorzaak van biodiversiteitsverlies en klimaatverandering. Het heeft ook ernstige gevolgen voor mensen die van bossen afhankelijk zijn voor hun bestaan en overleving. Bossen spelen een belangrijke rol in het reguleren van water, regenval en CO<sub>2</sub> opname, en ontbossing en bosdegradatie zijn dan ook belangrijke oorzaken van klimaatverandering. De internationale gemeenschap erkent ontbossing en bosdegradatie als mondiale milieuproblemen die opgelost moeten worden, en in reactie daarop zijn een groot aantal internationale bossen regimes ontwikkeld. In 2007 besloten de Partijen bij het Klimaatverdrag (UNFCCC, 1992) om een nieuw sub-regime toe te voegen, met beleidsmaatregelen en beleidsprykkels om de emissies van ontbossing en bosdegradatie terug te brengen, en van bosbehoud, duurzaam bosbeheer en CO<sub>2</sub>-opslag te bevorderen (REDD+). REDD+ kan gezien worden als een mondiaal systeem van betalingen voor milieudiensten (PES). De hoop op potentieel significante financiële bijdragen voor resultaat-gebonden bosbehoud- en herbebossings-activiteiten heeft aanzienlijke politieke en financiële steun voor REDD+ opgewekt onder overheden, intergouvernementele organisaties (IGO's) en niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

Tegen deze achtergrond, stelt dit onderzoek de vraag welke actoren instrumenteel zijn geweest in het vormgeven van REDD+ beleid en beleidsreacties, wat hun drijfveren zijn, en hoe ze gebruik maken van hun agentschap (*agency*) om hun belangen na te streven. Verwante sub-vragen zijn:

1. Hoe verwachten de verschillende actoren dat REDD + zal uitwerken in vergelijking met de bestaande bosbeleidregimes in termen van milieueffectiviteit, economische efficiëntie en rechtvaardigheid? Deze vragen zijn achtereenvolgens behandeld in de hoofdstukken vier, vijf en zes.
2. Welke actoren hebben het opnemen van REDD + als een bosbeleidregime binnen het klimaatveranderingsbeleid gepromoot en hoe gebruiken zij hun *agency* om hun onderliggende belangen en ideologieën na te streven? Deze vragen kwamen in de hoofdstukken zeven en acht aan de orde.
3. Hoe zou in de internationale beleidsvorming inzake duurzame ontwikkeling een evenwichtiger agentschap onder rechthebbenden (*Rightsholders*), ontwikkelingslanden en geïndustrialiseerde landen kunnen worden bevorderd?

In Hoofdstuk 1 wordt gesteld dat er veel recente literatuur over de potentiële milieu-effectiviteit, economische efficiëntie en sociale rechtvaardigheid van REDD+ is, maar dat er tot nu toe slechts beperkt onderzoek is gedaan naar de rol, strategieën en beweegredenen van de actoren die REDD+ gepromoot hebben. Dit onderzoek heeft tot doel bestaand analytisch werk over REDD+ te complementeren door REDD+ vanuit een perspectief van agentschapstheorie te bestuderen. Hoofdstuk 1 beschrijft ook de methodologie. Deze omvat een uitgebreid literatuuronderzoek, de observatie van de onderhandelingsdynamiek tijdens 24 intergouvernementele bijeenkomsten, het verzamelen van empirische gegevens door bestudering van juridische en politieke documenten en financiële gegevens, en 61 semigestructureerde interviews met belangrijke actoren in de REDD+ onderhandelingen.

Hoofdstuk 2 presenteert het conceptuele raamwerk dat is gebruikt om de verzamelde informatie te analyseren. Het is gebaseerd op agentschapstheorie, die de rol, strategieën en beweegredenen van specifieke actoren in de ontwikkeling van internationale regimes behandelt. Er is bestaande literatuur op het gebied van agentschapstheorie in het



algemeen, en een bescheiden hoeveelheid onderzoek naar de rol van *agents* in internationaal milieubeheer, maar weinig onderzoekers hebben gekeken naar de specifieke rol van de *agents* achter het REDD+ regime en de implicaties van de gedifferentieerde invloed van belanghebbenden en rechthebbenden op de ontwikkeling van het REDD+ regime. Door middel van een analyse van de rol, beweegredenen en strategieën van Staat en niet-Statelijke actoren in een nieuw internationaal milieuregime, draagt dit proefschrift bij aan een groter begrip van de potentiële machtsverschillen tussen belanghebbenden en de veronderstelde begunstigden van een internationaal regime. Dit draagt ook bij aan het beleidsdoel om een sociaal rechtvaardiger, op rechten gebaseerd en effectief bosbehoudbeleid te ontwikkelen. Het conceptuele kader combineert agentschapstheorie met regime theorie en gebruikt vier indicatoren om het agentschap van potentiële actoren te analyseren: legitimiteit, autoriteit, succes in het bereiken van de uiteindelijke doelstellingen, en veronderstelde agentschap in de ogen van andere actoren die betrokken zijn bij de REDD+ onderhandelingen. Het onderzoek vergelijkt ook de beweegredenen en strategieën van actoren die als REDD+ *agents* werden geïdentificeerd met verschillende regime theorieën, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen regime theorieën die de nadruk leggen op macht, economisch belang, en op kennis.

Hoofdstuk 3 beschrijft de ontwikkeling van REDD+ als een subsysteem van het internationale klimaatregime. Het laat zien hoe het REDD+ voorstel oorspronkelijk geïntroduceerd werd door Papua New Guinea (PNG) en Costa Rica namens de Coalitie voor Regenwoud Naties (CfRN) en dat het significante politieke steun verwierf wegens de financiële toezegging van Noorwegen om bijna 3 miljard US-dollar aan dit nieuwe regime bij te dragen. Het concludeert ook dat het UNFCCC-regime en het Klimaat Akkoord van Parijs (2015) juridisch onduidelijk zijn over de vraag of REDD+ op de lange termijn gefinancierd zou moeten worden uit door geïndustrialiseerde landen opgebrachte publieke fondsen, of door markten in koolstofcompensaties uit bossen, en dat er vanwege deze onduidelijkheid onder actoren veel onzekerheid is over de toekomst van REDD+.

Hoofdstuk 4 tot en met 6 leggen uit wat de cognitieve veronderstellingen zijn onder actoren ten aanzien van de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van REDD+. Hoofdstuk 4 legt uit dat de veronderstelde effectiviteit van het REDD+ regime is gebaseerd op de verwachting dat op resultaat gebaseerde betalingen een sterke stimulans zou vormen voor landen en actoren in het veld, om bossen te behouden en te herstellen. Veel REDD+ actoren wijzen er op dat REDD+ aanzienlijke politieke aandacht en dus aanzienlijke financiering voor bosbehoud heeft aangetrokken. Wetenschappers en actoren vrezen echter dat de effectiviteit van REDD+ aangetast zal worden door (a) de tijdelijkheid van aan bossen gerelateerde emissie reducties; (b) het risico dat een CO<sub>2</sub> opname mechanisme onbedoeld de uitbreiding van boomplantages in plaats van bosbehoud zal stimuleren; (c) het ontwerp van REDD+, dat niet in staat is grensoverschrijdende en sector overschrijdende oorzaken van bosverlies tegen te gaan; en (d) de moeilijkheid om accuraat de gevolgen van bepaalde aan bossen gerelateerde acties voor de atmosfeer te berekenen.

Hoofdstuk 5 beargumenteert dat de efficiëntie van REDD+ is gebaseerd op de veronderstelling dat het terugdringen van ontbossing en bosdegradatie en het aanplanten van bomen relatief goedkope klimaatoplossingen zijn. Met verwachte ook dat de opname van bosprojecten in officiële mondiale emissiemarkten miljarden dollars in financiële steun voor bosbehoud zou genereren. Veel wetenschappers en actoren hebben de efficiëntie van REDD+ echter in twijfel getrokken vanwege (a) de hoge opportuniteits- en transactie kosten; (b) het feit dat de noodzaak om opportuniteitskosten (of alternatieve kosten) te vergoeden een behoefte aan permanente financiële steun in het leven roept; (c) het probleem dat zulke permanente steun zou afhangen van, momenteel niet-bestaande, ambitieuze bindende emissie reductie doelstellingen en een functionerende emissie markt; en (d) het feit REDD+ paradoxaal genoeg een problematisch instrument is om ontbossing

en bosdegradatie tegen te gaan, omdat het enkel een hoge efficiëntie heeft in landen en gebieden met een laag ontbossingsniveau, en relatief weinig efficiënt is in landen en gebieden met hoge ontbossing.

Hoofdstuk 6 analyseert de veronderstelde rechtvaardigheid van REDD+. Verscheidene wetenschappers en actoren gingen ervan uit dat REDD+ billijk zou zijn aangezien de mondiale gemeenschap ontwikkelingslanden en lokale gemeenschappen zou betalen voor het intact houden van bossen, en dus inkomen en andere economische voordelen voor marginaliseerde mensen zou genereren. Voorstanders veronderstelden tevens dat de REDD+ waarborgen ervoor zouden zorgen dat de opbrengsten billijk gedeeld zouden worden met van bos afhankelijke gemeenschappen, dat negatieve sociale gevolgen voorkomen zouden worden en dat de grootste belanghebbenden volledig en effectief zouden kunnen deelnemen aan het ontwerp en de uitvoering van REDD+. De meerderheid van de geïnterviewden stelden echter dat (a) er geen effectieve participatie van de diverse categorieën van rechthebbenden, zoals inheemse volkeren, boeren en vrouwen, in de REDD+ besluitvorming is geweest; (b) er geen billijke verdeling van de opbrengsten van REDD+ zal plaatsvinden aangezien de meerderheid van de fondsen naar rijke landeigenaren, tussenpersonen en overheden zal gaan; (c) lokale gemeenschappen en andere rechthebbenden hoe langer hoe meer afhankelijk zullen worden van tussenpersonen vanwege de complexiteit van adequate Meting, Rapportering en Verificatie (MRV) systemen en daaraan gerelateerde transactiekosten; en (d) deze processen het ongelijke machtsverwicht tussen rechthebbenden en andere actoren zullen vergroten, hetgeen door de literatuur bevestigd wordt. Daarnaast vrezen sommige wetenschappers en actoren dat REDD+ de culturele waardensystemen zullen ondermijnen die gemeenschappen ertoe bewegen om bossen gratis te behouden en niet in ruil voor een financiële compensatie.

Hoofdstuk 7 bestudeert de rol van Statelijke actoren in REDD+ en concludeert dat (a) de dominante actoren voornamelijk beïnvloed werden door de veronderstelling dat REDD+ aanzienlijke fondsen voor de bossensector zou genereren en dus effectief en efficiënt zou zijn (zie Hoofdstukken 4 en 5); (b) de belangrijkste geïndustrialiseerde landen gemotiveerd werden door de mogelijkheid van goedkope compensatie credits; (c) de belangrijkste ontwikkelingslanden gemotiveerd werden door de toegang tot financiële steun voor hun bossensector; (d) er een aantal belangrijke individuen waren die de rol van beleidsentrepreneur speelden in het promoten van REDD+; en (e) het regime werd ontwikkeld als een opmerkelijke configuratie, waarbij Noorwegen het instrument financieel tot leven bracht, met steun van de VS en een aantal Europese landen, terwijl PNG en Costa Rica het proces legitimeerden door een vraag voor het instrument te creëren. De analyse laat de relevantie van regime theorieën zien die de nadruk leggen op economische belangen, hoewel theorieën die van macht en kennis uitgaan ook enige relevantie hebben.

Hoofdstuk 8 keek naar de rol van niet-statelijke actoren achter REDD+. Het concludeert dat (a) ook de dominante niet-statelijke actoren voornamelijk werden beïnvloed door de verwachting dat REDD+ aanzienlijke fondsen voor de bossensector zou genereren en dus effectief en efficiënt zou zijn; (b) dat ze verwachtten dat REDD+ niet alleen aan de bossensector maar ook aan hun eigen economische belangen zou bijdragen; (c) natuurbeschermingsorganisaties en de Wereldbank (die aanzienlijk voordeel haalden uit hun rol als tussenpersoon in REDD+) de belangrijkste *agents* waren. Voor een aantal geïndustrialiseerde landen en natuurbeschermingsorganisaties vormde REDD+ een afleiding van aan fossiele brandstoffen gerelateerde emissies, hetgeen tevens in hun economische belang was. De analyse laat zien dat deze *agents* beweerden gedreven te zijn door hun kennis, hetgeen wijst op de relevantie van regime theorieën die van kennis uitgaan, maar de grote economische belangen laten ook de relevantie zien van regime theorieën die van belangen uitgaan.

De algemene conclusies van mijn onderzoek zijn, ten eerste, dat de

rechthebbenden, die de veronderstelde begunstigden van REDD+ waren, schitterden door afwezigheid in het proces. Zij waren noch actief betrokken bij het ontwerp van het instrument, noch is het definitieve instrument erin geslaagd om een mechanisme te creëren dat garandeert dat ze ervan zullen profiteren. In feite is het agentschap van rechthebbenden in dit proces zeer beperkt geweest.

Ten tweede heeft dit proefschrift aangetoond dat, ondanks het feit dat veel wetenschappers en actoren twijfels hebben geuit over de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van het voorgestelde REDD+ regime (zie Hoofdstuk 4 - 6) de dominante *agents* gemotiveerd waren om het te promoten vanwege de hoop op aanzienlijke financiële steun en goedkope emissiereductie *credits* om hun eigen uitstoot te compenseren.

Ten derde laat proefschrift zien dat het REDD+ regime in essentie een verhaal is van een klein aantal vooraanstaande mannen die in staat waren als beleidsentrepreneur te functioneren, van onverwachte mogelijkheden gebruik te maken, coalities en netwerken zoals de CfrN te vormen om hun effectiviteit te vergroten, en financieringsstromen te gebruiken om hun ideeën te steunen. REDD+ kan worden gezien als het resultaat van een samenkomst van belangen van nogal verschillende actoren. Het feit dat de meeste actoren een sterke economische drijfveer hadden om REDD+ te steunen, de strategische inzet van fondsen door Noorwegen en andere REDD+ donoren om steun voor REDD+ te genereren, en de sterke agentschap van zekere individuen laten zich reflecteren in regime theorieën die van belangen uitgaan. REDD+ toont een nuchter en reformistisch milieu-oplossings-gerichte discours dat economisch rationalisme in plaats van transformationele verandering als een basis voor duurzame ontwikkeling accepteert. De combinatie van politieke en vooral economische macht die een instrumentele rol in de totstandkoming van het REDD+ regime speelde is in overeenstemming met regime theorieën die van macht uitgaan en die suggereren dat samenwerking dient om de belangen van de machtigen de dienen, die nieuwe regimes gebruiken om hegemonische stabiliteit te bewerkstelligen.

Ten vierde, de leidende rol van een relatief klein land als Noorwegen toont dat economische macht, en de strategische inzet van officiële ontwikkelingshulp tenminste zo belangrijk zijn in de constructie van nieuwe hedendaagse regimes als politieke macht. De Noorse betrokkenheid had deels zijn oorsprong in een succesvolle lobby campagne door Noorse natuurbeschermingsorganisaties. Dit laat de relevantie van regime theorieën die van kennis uitgaan zien. Deze zijn ook op het agentschap van niet-Statelijke actoren in REDD+ in het algemeen van toepassing: zij zijn vaak zijn gedreven door ideologieën en gebruiken een op milieu-oplossingen gericht discours gebaseerd op hun expertise. Het discours van deze organisaties was echter, in het algemeen, gebaseerd op neoliberale ideologieën die conceptualisering van alternatieven die hun economische belangen of de hegemonische stabiliteit van de elites in geïndustrialiseerde landen zouden bedreigen marginaliseerden. Dit toont het fenomeen van cognitieve dissonantie wegens professionele vooroordelen en de neiging van actoren om informatie te selecteren, te interpreteren en soms te verdraaien in lijn met een ideologie die hun economische belangen het best dient.

Ten vijfde, NGO's worden vaak voorgesteld als onafhankelijke en niet op winst gerichte actoren en men veronderstelt dat de betrokkenheid van niet-Statelijke actoren in de ontwikkeling van internationale regimes zal leiden tot internationale regimes die meer relevant, ontvankelijk, verantwoordelijk, transparant, inclusief, legitiem, effectief, efficiënt en rechtvaardig zijn. Hoewel er pogingen worden gedaan om meer participatieve vormen van besluitvorming op het internationale niveau te bewerkstelligen, gaan deze pogingen niet ver genoeg om de machtsongelijkheid tussen goed bemiddelde, vaak in de geïndustrialiseerde landen gevestigde NGO's en onderbemiddelde, vaak in de ontwikkelingslanden gevestigde sociale bewegingen aan te pakken. Deze sociale bewegingen vertegenwoordigen de economische en politiek gemarginaliseerde groepen die de veronderstelde begunstigden van duurzame ontwikkelingsbeleid zijn, zoals kleine

boeren, inheemse volkeren en vrouwen. Daarnaast heeft de professionalisering van de milieubeweging een invloedrijke sector gecreëerd die formeel niet op winst gericht is, maar die afhankelijk is van ononderbroken financiering om zijn organisatorische structuur te ondersteunen. Er zijn onontkoombaar economische stimulansen voor NGO-medewerkers en andere niet-Statelijke actoren om beleid na te streven dat zal leiden tot meer financiële middelen voor de projecten en programma's waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Er is dus een aanzienlijk risico dat zij participatiemogelijkheden zullen gebruiken om hun economische belangen na te streven. De afhankelijkheid van sommige van de grotere NGO's van een groot aantal, relatief welvarende, individuele donoren betekent ook dat zij geneigd zullen zijn om oplossingen als REDD+ te steunen die geen gevolgen hebben voor de emissie-intensieve levensstijl van deze donoren. Om deze reden is de conclusie dat er een noodzaak is voor meer onderzoek naar de rol van economische en andere prikkels in het beïnvloeden van het agentschap van niet-Statelijke actoren in het bestuur van het mondiale ecologische systeem, en de gedifferentieerde rol van belanghebbenden en rechthebbenden in het bestuur van dit systeem.

Om bossen en bosbewoners van internationale bossen regimes te laten profiteren, moeten groepen van rechthebbenden in staat zijn om in internationale onderhandelingen deel te nemen middels hun eigen legitieme vertegenwoordigers. Deze rechthebbenden moeten duidelijk onderscheiden worden van belanghebbenden, oftewel maatschappelijke groepen die slechts een belang hebben in duurzame ontwikkelingsbeleid. Het heeft echter weinig zin om groepen die rechthebbenden vertegenwoordigen in REDD+ te laten participeren want veel van deze groepen hebben REDD+ om principiële redenen verworpen, omdat ze het als een essentieel neoliberal en op marktprincipes gebaseerd systeem van bosbehoud zien. Om deze reden moet er ook meer ruimte komen onder de UNFCCC en andere aan bossen gerelateerde regimes om de alternatieve beleidsvoorstellen van sommige bewegingen van rechthebbenden te steunen. Deze voorstellen betreffen het respecteren van de territoriale en bosgebruiksrechten van inheemse volkeren, lokale gemeenschappen en vrouwen, en het ombuigen van perverse prikkels die bosverlies veroorzaken, door middel van internationale regimes die geen complexe verificatie van emissiereducties vereisen. Kortom, in termen van algemene beleidsaanbevelingen adviseer ik om (a) REDD+ steun te heroverwegen in het licht van de noodzaak van transformatieve verandering; (b) het aanpakken van machtsverschillen en het bevorderen van participatie en agentschap van rechthebbenden; en (c) groene radicale alternatieven voor REDD+ te overwegen.

Verder onderzoek is nodig naar (a) de rol van de financiële overheidssteun, individuele beleidsentrepreneurs, en politieke beleidsnetwerken in de hedendaagse ontwikkeling van internationale regimes; (b) de invloed van de economische prikkels op de onafhankelijkheid en objectiviteit van IGO's en NGO's, en op het vermogen om mondiale publieke goederen te beheren; en (c) het concept van het maatschappelijk middenveld, meer specifiek de contextuele machtsverschillen tussen verschillende Major Groups en de gevolgen daarvan voor hun participatie in het beheer van het mondiale ecologische systeem.