

Strategieën van INGO's t.a.v. staten en multinationals m.b.t. het voorkomen
van mensenrechtenschendingen door multinationals

Rosanne van der Laan Bouma

Studentnummer: 0649945

Datum: 19 juni 2012

Bachelorscriptie Internationale Politiek

Scriptiebegeleider: Mw. Dr. T.E. Aalberts

Inhoudsopgave

	pag.
Inleiding	2
1. De doelen van INGO's met betrekking tot verantwoord ondernemen	4
2. Strategieën van INGO's ten aanzien van staten	7
3. Strategieën van INGO's ten aanzien van multinationals	12
Conclusie en discussie	17
Bibliografie	19

Inleiding

Internationale politiek: staten, INGO's en multinationals

De internationale politiek is niet slechts een statelijke aangelegenheid (Risse, 2001: 262). Dat niet-statelijke actoren, naast overheden en de commerciële sector, van groot belang zijn, wordt niet weersproken. In de literatuur worden verschillende varianten besproken; *transnational civil society*, *social movements*, *advocacy networks* (TNAs) en internationale non-gouvernementele organisaties (INGO's) zijn slechts vier begrippen die onderscheiden worden (Price, 2003: 580). De nadruk ligt daarbij vooral op de invloed die deze actoren proberen uit te oefenen op internationale organisaties en staten en vice versa (Keck en Sikkink, 1999: 98, Risse, 2001: 256). Ook is er aandacht voor de rol van commerciële multinationals in de internationale politiek (Risse, 2001: 263). In deze bachelorscriptie zullen de activiteiten van INGO's centraal staan ten aanzien van staten én ten aanzien van multinationals. INGO's¹ zijn organisaties die onderdeel van de overheid noch van het bedrijfsleven zijn en dan ook geen puur politieke of economische motieven hebben. Ze behoren tot de derde sector van *civil society* en hebben als doel om in meerdere staten sociale algemene belangen te behartigen (Murphy en Bendell, 1999: 5-6).

INGO's en corporate responsibility

Sommige INGO's zetten zich bijvoorbeeld in voor de promotie van het respecteren van mensenrechten door multinationals. Zij hebben de afgelopen decennia geprobeerd het gedrag van multinationals te beïnvloeden. Tegenwoordig is er dan ook een debat gaande over *corporate responsibility* en is er publieke verontwaardiging over mensenrechtenschendingen door multinationals. Dit wordt volgens Sullivan (2003: 303-304) en Utting (2005: 376-377) gevoed door globalisering en de veronderstelde toegenomen macht van multinationals. Daarnaast is er aandacht van de media voor de schendingen en lijken staten terughoudend te zijn om bindende regelgeving uit te vaardigen voor bedrijven. INGO's proberen daarom niet alleen staten te overtuigen om wetgeving aan te nemen, die multinationals dwingen om mensenrechten in acht te nemen, ze doen ook pogingen om bedrijven er toe te bewegen op vrijwillige basis bepaalde bedrijfsregels aan te nemen (Winston, 2002: 76).

¹ De termen 'INGO' en 'NGO' worden door elkaar gebruikt, afhankelijk van de in de aangehaalde literatuur gebruikte omschrijving. Verondersteld wordt dat het enige verschil, dat INGO's in meerdere landen optreden, niet resulteert in verschillende theorieën over de strategieën van de organisaties (op het gebied van mensenrechtenschendingen door multinationals).

Opzet Bachelorscriptie

De doelstelling van deze bachelorscriptie is een bijdrage te leveren aan de theorievorming omtrent het opereren van INGO's in de internationale politiek ten opzichte van staten en multinationals, meer in het bijzonder met betrekking tot schendingen door multinationals van sociale en economische mensenrechten. De onderzoeksvraag, die daarbij centraal staat, luidt: In hoeverre verschillen de strategieën die INGO's hanteren ten aanzien van staten, van de strategieën die zij inzetten ten aanzien van multinationals, om het gedrag van multinationals zodanig te beïnvloeden dat zij geen sociale en economische mensenrechtenschendingen begaan?

Allereerst wordt uiteengezet wat INGO's proberen te bereiken op het gebied van de naleving van mensenrechten. Op welke wijze kan het gedrag van multinationals met betrekking tot mensenrechten worden beïnvloed door INGO's? Enerzijds richten zij zich op bindende regelgeving, anderzijds focussen ze zich op vrijwillige bedrijfscodes. Vervolgens wordt met behulp van literatuuronderzoek onderzocht welke strategieën INGO's hanteren jegens staten en multinationals. De hypothese dat de handelwijze van INGO's ten aanzien van staten en multinationals zal verschillen, berust op de assumptie dat het succes van de strategieën afhankelijk is van de actor waarop zij gericht zijn en deze derhalve daarop zullen worden aangepast. Staten en multinationals verschillen wezenlijk qua doeleinden, belangen en structuren. Sommige actoren zijn gevoeliger voor materiële en/of normatieve argumenten van INGO's dan andere (Keck & Sikkink, 1998 in Risse, 2001: 268). Bij multinationals zullen winstgeoriënteerde argumenten vermoedelijk van groter belang zijn dan een moreel betoog, terwijl bij staten meerdere overwegingen (zoals de concurrentiepositie ten opzichte van andere landen, normen en waarden, de rol in de internationale gemeenschap enz.) kunnen meespelen. Gezien deze aanname wordt gekeken in hoeverre de politieke wetenschapstheorieën over de strategieën van INGO's ten aanzien van staten toepasbaar zijn op de aanpak ten aanzien van multinationals. Het leidende theoretische principe hierbij is het verschil tussen de *'logic of consequences'* en de *'logic of appropriateness'*. Ten slotte volgt de conclusie over de verschillen in strategieën van INGO's ten aanzien van staten en ten aanzien van multinationals.

1. De doelen van INGO's met betrekking tot verantwoord ondernemen: statelijke regelgeving en commerciële gedragscodes

1.1 Global governance: publieke en private actoren

De internationale politiek kent geen met de staat te vergelijken wereldautoriteit; er bestaat geen wereldoverheid die het geweldsmonopolie heeft en de enige bevoegdheid heeft om bindende regelgeving uit te vaardigen. Individuele staten werken in internationale organisaties en regimes op vrijwillige basis samen. Risse (2004: 289-290) spreekt daarom over “*global governance without government*”. Dit wordt gekenmerkt door niet-hiërarchische wijzen van besturen. Dit is echter niet alleen een karakterisering van de relatie tussen staten. Er zijn ook steeds meer niet-statale actoren actief in de internationale politiek, die onderling samenwerken en netwerken vormen met publieke actoren. Het internationale beleid ten aanzien van mensenrechten en multinationals is bij uitstek een terrein van *global governance*. Er zijn namelijk meerdere actoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van internationale normen en bij de controle van commerciële praktijken; al dan niet gezamenlijk opererende staten, internationale organisaties, multinationals en INGO's.

1.2 Hard law en soft law

Het gebrek aan hiërarchie tussen deze actoren komt tot uiting in de soorten regelgeving die er voor multinationals bestaan op het gebied van mensenrechten. In het (internationaal) recht kan er sprake zijn van *hard law* en van *soft law*. De eerste vorm bestaat uit bindend recht dat door staten is opgesteld. *Soft law* kan omschreven worden als regels die geen juridisch bindend karakter hebben. Daarentegen drukken ze een norm uit, die van belang kan zijn bij het formuleren en uitleggen van rechtsregels en waarvan een zekere morele binding uitgaat (Nollkaemper, 2009: 209-210). Een onderverdeling ziet er als volgt uit.

Ten eerste is er de binnenlandse wetgeving van staten. Multinationals opereren in verschillende landen en kunnen onder meerdere jurisdicties vallen. Multinationals die op een bepaald grondgebied actief zijn, moeten zich houden aan de daar geldende wetten. Ook kunnen multinationals onderworpen zijn aan wetten van hun land van vestiging die zien op de buitenlandse activiteiten van bedrijven. De wetgeving kan bijvoorbeeld arbeidsrechtelijke verplichtingen opleggen, maar kan er ook uit bestaan dat bedrijven verplicht zijn een gedragscode aan te nemen waar mensenrechten in zijn opgenomen (Kinley en Joseph, 2002: 7-8). Vele staten kennen echter voor multinationals op dat gebied geen wettelijke plichten en multinationals lijken vooralsnog niet onderworpen aan direct bindende internationale wetgeving (Kinley en Joseph, 2002: 7, Sullivan, 2003: 306-307).

Internationaal recht is namelijk primair gericht op het binden van staten aan rechtsregels en

mensenrechtenverdragen gelden voornamelijk als bescherming van burgers tegen staatsoptreden. Staten moeten echter niet alleen de mensenrechten respecteren en vervullen, maar ook beschermen. Ze moeten zich onthouden van inbreuken en zich inspannen om rechten te vervullen, maar ze moeten ook schendingen door bedrijven tegengaan. Enkele mensenrechtenverdragen en uitspraken van mensenrechtencolleges wijzen op deze verplichting voor staten om regels te scheppen voor niet-statelijke actoren (ICHRP 2002: 45-54, Kinley en Joseph, 2002: 8).

Ten tweede zijn er internationale documenten van intergouvernementele organisaties waarin directe verplichtingen voor bedrijven zijn opgenomen. Staten stellen soms in samenwerking met niet-statelijke actoren zoals multinationals en INGO's verklaringen, resoluties of richtlijnen op die aangeven aan welke regels multinationals zich zouden moeten houden. Deze documenten creëren geen 'recht' in de traditionele zin, maar worden gegroepeerd onder de term '*soft law*'. Er is dan geen sprake van een bindende regel, maar van afspraken over een bepaalde norm. De belangrijkste voorbeelden van zulke documenten zijn de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties, de 'Guidelines for Multinational Enterprises' van de Organisation for Economic Cooperation and Development en de 'Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy' van de International Labour Organisation (ICHRP 2002: 55-76). Ondanks het relatief vrijblijvende karakter van *soft law*, kan het wel degelijk het gedrag van multinationals reguleren. Dit is vooral het geval als de documenten worden gesteund door een belangrijke organisatie zoals de Verenigde Naties en gepaard gaan met acties van INGO's (ICHRP 2002: 156). Ten slotte leggen multinationals zichzelf regels op door vrijwillige gedragscodes op te stellen. Dit is een specifieke vorm van *soft law*, gebaseerd op zelfregulering.

1.3 Gedragscodes

Ondanks de mogelijkheid van bindende en niet-bindende regels, is de nadruk komen te liggen op vrijwillige gedragscodes en zelfregulering door bedrijven. Steeds meer multinationals hebben gedragscodes ontwikkeld, waarin zij aangeven dat zij een bepaalde verantwoordelijkheid hebben (ICHRP 2002: 2, 70, Kinley en Joseph, 2002: 8). Er is echter ook kritiek op deze ontwikkeling, omdat het de focus zou weghalen van bindende regelgeving en een PR-middel van bedrijven zou zijn om een weerwoord te bieden tegen negatieve publiciteit van INGO's (ICHRP, 2002: 2, 70, Broomhill, 2007: 24). Er zijn namelijk gedragscodes die slechts het streven van het bedrijf formuleren en geen controle voorschrijven. Er zijn er echter ook die verplichtingen opleggen met betrekking tot specifieke mensenrechten en waarbij ofwel het bedrijf zelf ofwel een objectieve derde controleert of de regels worden nageleefd (Florini, 2003: 6-7).

1.4 Corporate responsibility en corporate accountability

Hard law, soft law en vrijwillige gedragscodes bepalen de speelruimte en het gedrag van multinationals. Daarom doen INGO's een poging om dergelijke regels te verwezenlijken. Sommige organisaties hebben het opstellen van gedragscodes als doelstelling en andere richten zich meer op wetgeving (Winston, 2002: 71, 77). Dit onderscheid wordt ook wel weergegeven met de termen *corporate social responsibility* (CSR) en *corporate accountability*. CSR is een begrip dat op verschillende wijzen kan worden omschreven (Broomhill, 2007: 6; Van Tulder & Van der Zwart, 2006: 135). In het algemeen houdt CSR in dat bedrijven verantwoordelijk zijn ten opzichte van de samenleving in het algemeen en ten opzichte van bepaalde belanghebbenden in het bijzonder. CSR is in essentie een breed begrip dat zowel kan bestaan uit arbeidsrechten en mensenrechten als uit duurzaamheid (Winston, 2002: 75).

Het belangrijkste element van de twee benaderingen is de vrijwilligheid van gedragscodes versus de extern opgelegde verplichtingen: de overtuiging dat bedrijven zichzelf moeten en kunnen reguleren tegenover de idee dat dit slechts in combinatie met externe controle en dwang volstaat (Bendell, 2004: 18, Utting, 2005: 383-385; Winston, 2002: 75, 87). Volgens Utting (2005: 385) is er een verschuiving gaande van de nadruk op morele druk op bedrijven om verantwoord te handelen naar het promoten van verantwoording aan *stakeholders* en van met sancties omklede verplichtingen uit *soft* en *hard law*.

Uiteen is gezet dat NGO's er op verschillende manieren voor kunnen zorgen dat multinationals bepaalde mensenrechten in acht nemen. NGO's richten zich op staten, indien zij menen dat multinationals onderworpen moeten worden aan statelijke verplichtingen, die kunnen worden 'neergelegd' in *hard law* en *soft law*. NGO's, die verwachten dat staten er niet toe in staat zijn om bindende verplichtingen te scheppen of die menen dat zelfregulering door multinationals volstaat, richten zich op het opstellen en controleren van gedragscodes van multinationals. In de volgende hoofdstukken zal worden uitgewerkt welke strategieën INGO's hanteren ten aanzien van staten (hoofdstuk 2) en ten aanzien van multinationals (hoofdstuk 3).

2. Strategieën van INGO's ten aanzien van staten

2.1 INGO's: doelen en autoriteit

INGO's die zich op staten richten hebben uiteindelijk als doel het gedrag van multinationals via statelijk ingrijpen te reguleren. Een eerste stap om dit te bereiken, is door actie te voeren voor *hard law* en *soft law*. Zo proberen ze staten over te halen (internationale) wetgeving aan te nemen die regels schept voor bedrijven. Ook kunnen ze ambiëren dat staten internationale documenten ondertekenen of zich inzetten voor het ontwikkelen van gedragscodes. Vervolgens zullen ze indien de staten bepaalde normen hebben aangenomen, controleren of staten zich hier ook aan houden. INGO's proberen dus in essentie het politieke beleid van staten te veranderen. Dit doen zij door nieuwe issues te ontwikkelen en op de agenda te zetten en door druk uit te oefenen op staten en internationale organisaties om op dat gebied actie te ondernemen. Daartoe gebruiken ze verschillende strategieën en verscheidene communicatiemethodes, die in dit hoofdstuk besproken zullen worden.

De autoriteit die INGO's hebben, komt tot uiting in de strategieën die ze hanteren. Verschillende bronnen van autoriteit, die hier van belang zijn, kunnen worden onderscheiden: objectieve eigenschappen (zoals vermogen en grootte), competenties en contacten (Fassin, 2009: 512). Als experts op een bepaald vakgebied kunnen ze bijvoorbeeld informatie verstrekken en onderzoek verrichten. Als onderdelen van een netwerk vinden ze assistentie bij bondgenoten. En als objectieve waakhond kunnen ze anderen controleren. INGO's beschikken ten slotte bij uitstek over *soft power*. Ze zijn morele autoriteiten en gebruiken tactieken die proberen te overtuigen in plaats van te dwingen (Price, 2003: 589-590). Refererend aan *civil society* stelt Florini (2000: 11): "*The currency of its power is not force, but credible information and moral authority.*" Ook volgens Risse (2001: 268) zijn INGO's voornamelijk "*moral and knowledge entrepreneurs*", die "*the power of the better argument*" bezitten. Deze *soft power* komt terug in het doel van INGO's. Zij willen een norm op de agenda zetten, afdwingen en promoten. INGO's voeren derhalve een overkoepelende '*moral politics*', die terugkomt in de door Keck en Sikkink (1999) geformuleerde strategieën die INGO's hanteren ten aanzien van staten.

2.2 Keck en Sikkink's strategieën

Keck en Sikkink (1999) geven een omschrijving van strategieën die *Transnational Advocacy Networks* (TANs) gebruiken. In dergelijke netwerken wisselen actoren informatie en diensten uit om een internationale norm te promoten. Aangezien NGO's waarschijnlijk de belangrijkste actoren in zulke netwerken zijn (Keck en Sikkink, 1999: 92), is het zeer aannemelijk dat de handelwijze van individuele

NGO's zal overeenkomen met die van *TANs*. Keck en Sikkink (1999: 95) definiëren een viertal strategieën die NGO's hanteren: *information politics*, *symbolic politics*, *leverage politics* en *accountability politics*.²

Information politics

NGO's ontlenen hun gezag in de internationale politiek ondermeer aan hun expertise en aan het verstrekken van objectieve informatie (Price, 2003: 587-589). Daarbij kunnen NGO's bepalen hoe de feiten worden weergegeven. *Framing* is volgens Keck en Sikkink van groot belang voor *information politics*. Om met informatie staten te overtuigen van een ander beleid, is het noodzakelijk dat verantwoordelijken voor een bepaalde situatie worden aangewezen en oplossingen worden aangedragen. *Framing* kan op verschillende manieren plaatsvinden. De feiten kunnen worden geïnterpreteerd door een persoonlijk verhaal te benadrukken of door een nieuw probleem te koppelen aan al geaccepteerde principes. Dit laatste wordt ook wel '*grafting*' genoemd (Price, 2003: 584), maar komt ook terug in de term '*venue shopping*' (Keck en Sikkink, 1999: 95). NGO's verrichten bijvoorbeeld onderzoek, houden interviews met de lokale bevolking of zorgen ervoor dat bepaalde informatie aandacht van de media krijgt.

Symbolic politics

NGO's maken gebruik van symboliek en verhalen om aan anderen duidelijk te maken dat ze een bepaald issue promoten of een bepaalde praktijk afkeuren. Ze plaatsen zichzelf door middel van symboliek en *framing* in een bepaalde context, zodat dat morele of historische associaties oproept bij het publiek. Men kan bijvoorbeeld denken aan een door een NGO georganiseerd protest, waarbij de actievoerders zwaaien met witte zakdoekjes.

Leverage politics

NGO's spreken andere actoren aan die als hefboom dienen om invloed uit te oefenen. NGO's kunnen steun zoeken bij machtige bondgenoten, of worden gesteund door hun achterban of de publieke opinie met behulp van de media. Zij beschikken bijvoorbeeld over bepaalde materiële machtsmiddelen of handelen vanuit een andere machtspositie dan NGO's. *Material leverage*, die vooral gevonden wordt bij andere overheden, financiële instituties of beleidsmakers, komt tot uiting in het verbinden van geldelijke beloningen of straffen (baten of kosten) aan het wel of niet aannemen van een bepaalde norm. *Moral leverage* wordt aangedragen door andere staten, maar ook door de bevolking van staten. Het houdt in dat het gedrag van een staat wordt vergeleken met

² De paragrafen, waarin *information politics*, *symbolic politics*, *leverage politics* en *accountability politics* worden uitgewerkt zijn grotendeels gebaseerd op Keck en Sikkink (1999: 95-98).

een door anderen geaccepteerde norm, zodat de staat wordt onderworpen aan de morele druk om zich daaraan te conformeren. Het IMF zou bijvoorbeeld voorwaarden met betrekking tot bepaalde mensenrechten kunnen stellen aan het verstrekken van een lening aan een staat. En indien de VN een bepaalde resolutie aanneemt, kan een NGO dit gebruiken als morele druk.

Accountability politics

De vier mogelijke strategieën lijken een logische volgorde te hebben (Keck en Sikkink, 1999: 97). Allereerst worden *information politics* en *symbolic politics* aangewend om een issue op de agenda te zetten. Vervolgens speelt *leverage politics* een rol bij de onderhandelingen over het aannemen van de norm. En de laatste stap vormt *accountability politics*, waarbij door NGO's wordt gerapporteerd of de actoren, die zich hebben geconformeerd aan de norm, zich daar in de praktijk ook aan houden. Middels *accountability politics* roepen NGO's staten ter verantwoording als hun gedrag afwijkt van de afgesproken regels. Bijvoorbeeld op basis van onderzoek naar de mensenrechtensituatie in een staat, kunnen NGO's de staat aanspreken op hun handelwijze.

2.3 Communicatiemethodes

De theorieën over strategieën van INGO's ten aanzien van staten kunnen worden onderscheiden naar verschillende invalshoeken die er bestaan. Keck en Sikkink (1999) laten zien welke middelen INGO's ter beschikking staan. Kortweg zijn dat: objectieve *informatie*, *symboliek*, *steun* van belangrijke partners en controle van *verantwoordelijken*. Risse (2001 en 2004) introduceert verschillende communicatiemethodes, die worden gebruikt bij het inzetten van al die middelen.

INGO's proberen volgens Risse (2001: 267-268) hun doelen te bereiken door de bevolking te mobiliseren, door te protesteren en door druk uit te oefenen. Een andere wijze om invloed uit te oefenen is door een beroep te doen op de morele autoriteit die INGO's bezitten. Ze proberen anderen te overtuigen om hun gedrag en beleid te veranderen. Bij deze vier activiteiten kunnen ze gebruiken maken van verschillende manieren van communiceren: *framing*, *shaming*, *learning* en *arguing*. Risse (2004: 292-293) voegt hier nog een vijfde methode aan toe. Bij zijn beschrijving van de niet-hiërarchische wijzen van bestuur tussen publieke en private actoren, plaatst hij *arguing* tegenover *bargaining*.

Het grootste verschil tussen *bargaining* en *arguing* is de toepassing van een '*logic of instrumental rationality*' (ook wel '*logic of consequences*' genoemd) respectievelijk '*logic of appropriateness*' (Risse, 2004: 293). Actoren, die op basis van een overweging van de materiële gevolgen van de mogelijke keuzes bepalen hoe ze zullen handelen, worden geleid door de eerste variant. Dit wordt

ook wel omschreven als een kosten-batenanalyse. Actoren, die de regels volgen en normen van invloed laten zijn op hun gedrag, volgen de tweede *logic*. Bij *bargaining* wordt er vanuit gegaan dat actoren hun belangen niet zullen wijzigen. De enige wijze waarop hun gedrag kan veranderen, is door middelen te gebruiken die het eigenbelang van de actoren beïnvloeden. Bij *arguing* gaat het om overtuigen met behulp van empirische en normatieve informatie (zoals verdragen, normen of onderzoeksrapportages) (Risse, 2004: 293, 297-298).

Deze vijf communicatiemethodes van Risse (2001 en 2004) zijn niet direct te vergelijken met de strategieën van Keck en Sikkink (1999). Ze hebben een andere benadering van de handelwijzen van INGO's. Echter in beide theorieën komen vergelijkbare elementen voor. Ook volgens Risse (2001) zetten INGO's informatieverstrekking en *framing* in om een onderwerp onder de publieke aandacht te brengen. *Shaming* kan vervolgens bij meerdere strategieën voorkomen. Wanneer INGO's staten bijvoorbeeld wijzen op het naleven van hun eigen standaarden, lijken zij zich te bedienen van *accountability politics*. Wanneer INGO's echter refereren aan collectieve normen, dan speelt *moral leverage* een rol. Mijns inziens blijft het aanspreken van derden die materiële druk kunnen uitoefenen enigszins onderbelicht in Risse's theorie (2001), hetgeen een belangrijke strategie is bij Keck en Sikkink (1999). Ook al noemt hij slechts expliciet het mobiliseren van de bevolking, men kan zich voorstellen dat zijn communicatiemethodes ook kunnen worden ingezet om steun te zoeken bij andere actoren. Risse (2001) legt daarentegen met '*arguing*' en '*learning*' vooral de nadruk op morele argumentatie en onderwijs, als wijzen waarop INGO's het verschil kunnen maken.

2.4 Overzicht van strategieën van INGO's ten aanzien van staten

Ondanks dat de twee modellen van Keck en Sikkink (1999) en Risse (2001; 2004) een andere benadering hebben van de handelwijze van NGO's, is het wel mogelijk om beide theorieën te integreren aan de hand van het onderscheid tussen *the logic of consequences* (LoC) en *the logic of appropriateness* (LoA). Zoals gezegd komt dat onderscheid kortweg neer op handelen op basis van de materiële consequenties respectievelijk op basis van normen. Het is daarbij van belang om te beseffen dat de strategieën en communicatiewijzen enerzijds en de '*logics*' anderzijds in essentie van toepassing zijn op verschillende actoren. NGO's gebruiken strategieën en communicatiemethodes ten aanzien van staten; staten handelen vervolgens wel of niet op een door NGO's aangedragen wijze. Staten kunnen redeneren op basis van materiële gevolgen en aan de hand van hun normbesef. NGO's kunnen bijvoorbeeld refereren aan de normen van andere staten. Dit kan echter betekenen dat de aangesproken staat concludeert dat de handelsbetrekkingen zullen verslechteren indien deze niet aan de norm zal voldoen. Er is derhalve geen causaal verband tussen de twee concepten; de strategieën en communicatiemethodes hebben de '*logics*' wel als uitgangspunt. Als een NGO

bijvoorbeeld gebruik maakt van *arguing* veronderstelt deze dat de staat zal handelen op basis van bepaalde normen.

Communicatiemethodes

De '*logics*' komen expliciet terug in de communicatiemethodes *bargaining* en *arguing* (Risse, 2004). In bovenstaande paragraaf is reeds uiteengezet dat *bargaining* zich verhoudt tot de *logic of consequences* en *arguing* gebruik maakt van een *logic of appropriateness*. Ook *framing*, *shaming* en *learning* kunnen worden verbonden aan de LoA. Middels deze wijzen van communicatie proberen NGO's staten (en hun bevolking) te overtuigen van een bepaalde norm. Zo spreekt Risse (2001: 268) bij '*shaming*' over "*standards of appropriateness and collective identities*" en noemt hij NGO's "*teachers of norms*".

Strategieën

Het meest duidelijk wordt het verschil tussen de LoC en de LoA zichtbaar bij *leverage politics* (Keck en Sikkink, 1999: 97). NGO's zoeken steun bij derden die druk kunnen uitoefenen op staten. Materiële druk (*material leverage*) houdt in dat er materiële consequenties worden verbonden aan een bepaalde handelwijze van staten. Dit ziet derhalve bij uitstek op de '*logic of consequences*'. Op morele druk (*moral leverage*) is juist de '*logic of appropriateness*' van toepassing, aangezien de moraliteit van de handelwijze van staten wordt benadrukt en beoordeeld. Mijns inziens is dit laatste ook het geval bij *accountability politics*, omdat NGO's staten daarbij wijzen op de discrepantie tussen de geldende normen en het gedrag van staten.

Ten aanzien van *information politics* en *symbolic politics* geldt een meer diffuus beeld. NGO's kunnen informatie verstrekken en symboliek inzetten zowel om staten te overtuigen van een bepaalde morele boodschap, als om staten te wijzen op de economische gevolgen van hun handelen.

Uiteen is gezet hoe de strategieën van Keck en Sikkink (1999) en de communicatiemethodes van Risse (2001; 2004) zich verhouden tot de *logic of consequences* en de *logic of appropriateness*. In het volgende hoofdstuk zal worden besproken of de acties die INGO's ondernemen ten aanzien van multinationals ook kunnen worden onderverdeeld in een van de twee '*logics*'.

3. Strategieën van INGO's ten aanzien van multinationals

De strategieën die INGO's hanteren ten aanzien van multinationals worden bepaald door hun houding ten opzichte van bedrijven. De twee ideaaltypen waartussen de strategieën zich bevinden zijn samenwerking en confrontatie. Deze begrippen, evenals de specifieke tactieken van INGO's en een vergelijking met het hierboven ontwikkeld theoretisch kader, worden in dit hoofdstuk uitgewerkt.

3.1 Van samenwerking tot confrontatie

Winston (2002) onderscheidt acht verschillende strategieën die NGO's hanteren om ervoor te zorgen dat internationale bedrijven economische en sociale mensenrechten respecteren.³ Hij ordent deze naar de mate waarin de handelwijze meer geënt is op samenwerking of confrontatie met bedrijven. *Engagers* menen dat bedrijven middels overleg en met gebruikmaking van ethische en rationele argumenten over te halen zijn zich vrijwillig te onderwerpen aan gedragscodes. *Confronters* daarentegen hanteren een vijandige houding. Volgens hen reageren bedrijven slechts op financiële prikkels. Alleen door economische druk of door bindende wetgeving, zullen bedrijven maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hun doel is derhalve dat staten bindende internationale wetgeving op dat terrein opstellen (Winston, 2002: 71, 76). Ook Murphy en Bendell (1999: 42-43), Kuhndt e.a. (2004: 43-46), en Fassin (2009: 511) hanteren een dergelijk continuüm. Door Bendell (in Rugendyke, 2007: 146) worden verschillende tactieken onder een van de twee begrippen geschaard. Samenwerking (*promoting change*) richt zich op vrijwillige bedrijfsregels. En confrontatie (*forcing change*) kan bestaan in campagnes, demonstraties en boycotts.

3.2 Specifieke tactieken

Een overzicht van tactieken die (specifieke) NGO's hebben gehanteerd ten aanzien van bedrijven wordt gegeven door Winston (2002) en Utting (2005). Allereerst vindt er volgens Winston (2002: 77-78) samenwerking plaats tussen NGO's en multinationals. Er is dan sprake van een dialoog, gericht op het aanprijzen van vrijwillige gedragscodes en op controle op de naleving daarvan. Hierbij maken NGO's gebruik van research en morele en rationele argumenten. Utting (2005: 378) hanteert een breder begrip van samenwerking. Hij neemt onder andere het gezamenlijk verwerven van kennis, het creëren van bewustzijn en het aangaan van projecten hierin op. Samenwerking van NGO's met multinationals vindt ook volgens Kundt e.a. (2004: 43-46) op meerdere manieren plaats. In langdurige of kortstondige projecten wordt beleid opgesteld voor een bepaalde sector of naar

³ Twee strategieën zijn gericht op staten (namelijk handelsbeperkingen en (inter)nationale bindende wetgeving voor bedrijven) en worden hier niet besproken.

aanleiding van een specifiek probleem. En NGO's werken mee aan het opstellen van gedragscodes en voeren in overleg met het bedrijf rapportages uit. Hierbij treden NGO's op als bemiddelaar tussen belanghebbenden, zoals consumenten, en bedrijven (Rugendyke, 2007: 146). Murphy en Bendell (1999: 42-43) leggen bij samenwerking weer de nadruk op het ontwikkelen van gedragscodes.

Een tweede tactiek is promotie van onafhankelijke evaluaties van het naleven van gedragscodes. Volgens sommigen zijn bedrijven namelijk niet in staat om kritisch naar de eigen praktijken te kijken en is het noodzakelijk dat objectieve derden zulke rapporten opstellen (Winston, 2002: 79). NGO's spelen ten derde een rol bij aandeelhouderactivisme. NGO's proberen invloed uit te oefenen op aandeelhoudersvergaderingen, waarin klachten en beleidsvoorstellen worden besproken (Utting, 2005: 377; Winston, 2002: 80-81).

De vierde en eerste meer confronterende tactiek is *naming and shaming*, waarbij INGO's publiekelijk kritiek uiten over de gedragingen van een bedrijf (Winston 2002: 81). Dit wordt door Utting (2005: 377) '*watchdog activism*' genoemd. De vijfde categorie bestaat uit economische druk door boycots door consumenten. NGO's geven consumenten informatie over producten en roepen op tot een boycot (Utting, 2005: 377; Winston, 2002: 81). De zesde tactiek is een proces aanspannen tegen bedrijven die mensenrechtenschendingen begaan (Utting, 2005: 377; Winston, 2002: 84).

Aan deze tactieken voegt Utting (2005: 377) nog een zevende categorie van kritisch onderzoek, onderwijs en campagnes toe, die een bron voor het beïnvloeden van de publieke opinie is.

3.3. Strategieën van INGO's – een theoretische vergelijking

Ten aanzien van de zeven tactieken die INGO's gebruiken zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Allereerst is het globale onderscheid tussen *engagers* en *confronters* van belang (Winston, 2002: 71, 75-76). Het eerste type INGO heeft als doel dat multinationals gedragscodes opstellen en naleven. *Engagers* passen derhalve binnen de CSR-beweging. *Confronters* menen daarentegen dat multinationals door statelijke wetgeving ter verantwoording moeten worden geroepen. Zij komen daardoor overeen met '*corporate accountability*'. Winston (2002) bespreekt weliswaar deze ideaaltypen, maar refereert daarbij vooral aan een schaal waarop meer en minder confronterende tactieken kunnen worden geplaatst.

Winston (2002: 71) maakt bij de introductie van de begrippen '*engagers*' en '*confronters*' ook een onderscheid tussen respectievelijk het voeren van een dialoog en het uitoefenen van druk, en tussen morele en materiële argumenten. Hij lijkt te suggereren dat bij een dialoog slechts morele

overwegingen een rol spelen en confronterende tactieken door middel van economische sancties plaatsvinden. Echter dit is niet geheel juist. Welke argumenten in een dialoog worden aangedragen, blijft vaak buiten de media en is daarom niet zichtbaar voor anderen (Fassin, 2009: 512). Er kan sprake zijn van *arguing*. Om elkaar te overtuigen zal namelijk gebruik worden gemaakt van objectieve informatie en spelen normatieve argumenten een rol. Wanneer samenwerking wordt omschreven als kennisvergaring, gericht op het vergroten van bewustzijn, is het duidelijk dat het inzetten van objectieve informatie hierbij de gebruikte strategie is. Er kan ook sprake zijn van *bargaining*. Winston (2002: 78) stelt dat in een dialoog ook argumenten kunnen worden geopperd die uitgaan van het economische eigenbelang van het bedrijf. Er kan bij samenwerking tussen INGO's en multinationals derhalve sprake zijn van zowel de *logic of appropriateness* als van de *logic of consequences*. In de volgende alinea's zal blijken dat de confronterende tactieken van INGO's de '*logic of consequences*' volgen.

Ten tweede is van belang wie het directe doel zijn bij de tactieken van INGO's. Er zijn tactieken die zich direct richten tot multinationals. Hierbij kan worden gedacht aan samenwerking (ten behoeve van het opstellen en controleren van gedragscodes) en aan het aanspannen van processen tegen bedrijven. Verder zijn er meerdere tactieken die gericht zijn op de belanghebbenden van de multinational. De belanghebbenden (*stakeholders*) van een bedrijf, zoals consumenten en aandeelhouders, zijn bepalend voor de afzetmarkt, de winst en voor het bestuur. INGO's sporen deze groepen, die druk kunnen uitoefenen, daarom aan. Dit gebeurt door confronterende tactieken zoals *naming* en *shaming*, het oproepen tot een boycot en kritisch onderzoek. Aandeelhoudersactivisme is minder confronterend en behelst het via aandeelhoudersvergaderingen beïnvloeden van het beleid van een onderneming. Inhoudelijk bestaan deze vier tactieken uit het verstrekken van informatie die normatief is onderbouwd. Bij de eerst genoemde tactiek is dit duidelijk. *Naming* en *shaming* is niet alleen het publiceren van informatie over de praktijken van een bedrijf, maar ook het koppelen van een negatieve waarde aan die praktijken.

Ten aanzien van multinationals is bij de tactieken gericht op consumenten sprake van de '*logic of consequences*'. Dit wordt duidelijk aan de hand van een omschrijving van de reputatie van een bedrijf. De reputatie van een bedrijf is moeilijk kwantificeerbaar, aangezien deze bestaat in de gedachten en percepties van groepen belanghebbenden. Verschillende factoren kunnen voor die perceptie van een bedrijf van belang zijn: de emotionele waarde, de producten of diensten, de financiële resultaten, de visie van het management, de werkomgeving én de sociale verantwoordelijkheid van het bedrijf (Van Tulder & Van der Zwart, 2006: 200-201). Volgens Van Tulder en Van der Zwart (2006: 205, 214-216) is een goede reputatie noodzakelijk voor een goed

functionerend bedrijf. INGO's spreken belanghebbenden aan, omdat hun perceptie van het bedrijf bepalend is voor de reputatie en het succes van het bedrijf. Deze tactieken zijn er derhalve niet op gericht om multinationals te overtuigen van een bepaalde norm, maar om materiële consequenties voor het bedrijf in het leven te roepen. De confronterende tactieken maken gebruik van de *'logic of consequences'*.

3.4 De Anti-Sweatshop Campagne

De Anti-sweatshop Campagne die in de jaren '90 van de 20^e eeuw werd opgestart, illustreert welke tactieken NGO's hanteren ten aanzien van multinationals. Ook laat het zien welke rol consumenten en reputatie daarbij spelen. De campagne richtte zich op het verbeteren van de werkomstandigheden van arbeiders en op het naleven van bepaalde arbeidsrechten. Nike was als belangrijkste sportschoenenmerk de focus van de acties. Verschillende NGO's, waaronder Global Exchange, European Clean Clothes Campaign en Oxfam Community Aid Abroad, hanteerde meerdere tactieken ten aanzien van Nike. De acties van NGO's strekte zich uit van het uitdelen van flyers en het schrijven van brieven tot het uitroepen van nationale dagen van protest. O'Rourke (2005: 121) stelt dat de belangrijkste tactiek echter bestond uit het in kaart brengen en het naar buiten brengen van de problemen in de sweatshops in lagelonenlanden. De campagnes hadden daarbij het doel om het publiek op de hoogte te brengen van de misstanden die plaats hadden bij de leveranciers van grote multinationals. De Clean Clothes Campaign had bijvoorbeeld ondermeer als doel om bewustzijn te creëren ten aanzien van de handelwijze van multinationals (USAID, 2003: 33).

O'Rourke (2005: 123-125) heeft het hierbij over het 'markt-campagnemodel'. NGO's maken negatieve reclame voor bedrijven; ze proberen de reputatie van het merk te beschadigen. Dit doen ze door een specifiek probleem te koppelen aan een breder issue en een bepaald bedrijf als verantwoordelijke te bestempelen. Ook gebruiken ze symboliek, bijvoorbeeld wanneer de bekende slogan van Nike 'Just do it' wordt omgezet in 'Do it just' of 'Just do Just' (Van Tulder & Van der Zwart, 2006: 283). Naast het uitoefenen van externe druk op de multinational, proberen NGO's ook tot oplossingen te komen door middel van samenwerking met bedrijven (O'Rourke, 2005: 124). Dit overleg kan resulteren in het opstellen (en het controleren van de naleving) van gedragscodes. Ook de Clean Clothes Campaign hanteerde bijvoorbeeld een bepaalde gedragscode gebaseerd op de standaarden van de International Labour Organisation (USAID, 2003: 27, 33).

In de Anti-sweatshop Campagne (tegen Nike) speelden consumenten en reputatie een belangrijke rol. Verscheidene acties waren gericht op *naming and shaming* en op kritisch onderzoek. Van Tulder en Van der Zwart (2006: 280-284) constateren dat de reputatie van Nike bij consumenten

waarschijnlijk geleden heeft onder de negatieve rapportages. Nike paste de gedragscode aan naar aanleiding van slechtere verkoopcijfers, een dalende aandelenkoers en nadat contracten met Nike waren opgezegd.

Conclusie: er is ook wat betreft de tactieken van INGO's ten aanzien van multinationals een onderscheid te maken tussen de '*logic of consequences*' en de '*logic of appropriateness*'. Zowel de samenwerking middels een dialoog als aandeelhoudersactivisme en monitoring kan beide '*logics*' als onderwerp hebben. Bij een dialoog over het opstellen van gedragscodes kunnen eerdergenoemde *arguing* en *bargaining* namelijk een rol spelen. De meer confronterende tactieken, die gericht zijn op consumenten, vallen onder de eerste '*logic*'. Het gaat daarbij namelijk om de economische belangen van een goede reputatie. De Anti-sweatshop Campagne laat zien dat deze tactieken door NGO's worden gehanteerd en dat multinationals niet ongevoelig zijn voor reputatieschade.

Conclusie en discussie

Internationale non-gouvernementele organisaties proberen het gedrag van multinationals te beïnvloeden. Omdat wetgeving en gedragscodes dit gedrag ten aanzien van de mensenrechten kan reguleren, stellen INGO's zich ten doel dat *hard law*, *soft law* en vrijwillige gedragscodes worden aangenomen. Sommige organisaties kiezen daarbij voor een meer vijandige opstelling en prefereren *corporate accountability*, andere organisaties werken met bedrijven samen en richten zich op *corporate social responsibility*.

In deze scriptie is beoogd een bijdrage te leveren aan de theorievorming omtrent de strategieën van INGO's ten aanzien van staten respectievelijk multinationals. Ten aanzien van staten bestaat de handelwijze van INGO's uit verschillende strategieën en communicatiemethodes. Welke elementen in de theorieën van Keck en Sikkink (1999) en Risse (2001 en 2004) overeenkomen, is in hoofdstuk 2 besproken. In het daarop volgende hoofdstuk is bepaald in hoeverre de tactieken, die Winston (2002) uiteenzet, eveneens relateren aan de '*logic of consequences*' en de '*logic of appropriateness*'. Het meest duidelijke onderscheid tussen deze twee '*logics*' komt tot uiting in de manier waarop verschillende actoren in de internationale politiek met elkaar communiceren. Door een gebrek aan hiërarchie kunnen publieke en private actoren gebruik maken van *arguing* en *bargaining* om elkaar te beïnvloeden. INGO's zijn '*teachers of norms*' en proberen staten en multinationals in een dialoog te overtuigen van een bepaalde norm. Ook hanteren INGO's materiële argumenten om het gedrag van staten en multinationals te veranderen. In zoverre lijkt er geen verschil te zijn tussen de strategieën van INGO's ten aanzien van staten en ten aanzien van multinationals.

De hypothese dat de strategieën wel zouden verschillen, komt voort uit de idee dat staten en multinationals wezenlijk verschillen op punten die belangrijk zijn voor de strategieën van INGO's. De strategieën van Keck en Sikkink (1999) laten zien dat INGO's staten direct (middels informatie en publieke acties) kunnen raken en dat zij steun zoeken bij derden. *Moral leverage* vindt een INGO bij andere staten en bij de bevolking. *Material leverage* ontstaat door steun van financiële instellingen of ander overheden. Uit de tactieken van Winston (2002) en Utting (2005) blijkt dat de '*logic of appropriateness*' voornamelijk wordt gehanteerd bij samenwerking tussen INGO's en multinationals. Zodra INGO's een meer confronterende houding aannemen ten opzichte van bedrijven, maken zij gebruik van de '*logic of consequences*'. Daar waar de internationale reputatie van een staat het object is van *moral leverage*, is de reputatie van een multinational een materiële factor waar bedrijven rekening mee moeten houden. Zowel kritisch onderzoek, boycotts, als *naming and shaming*

is gericht op consumenten en hun invloed op de reputatie van een bedrijf. De Anti-sweatshop Campagne is hier een voorbeeld van.

Mijn conclusie luidt dat strategieën van INGO's ten aanzien van staten en ten aanzien van multinationals enigszins verschillen. De doelstelling van INGO's ten aanzien van staten is het aannemen en naleven van *hard law* en *soft law*, terwijl zelfregulering middels gedragscodes het doel van *engagers* is. Wat betreft staten kan er sprake zijn van beide '*logics*', zowel bij de communicatiemethodes als bij de strategie *leverage politics*. Bij multinationals is er een duidelijk onderscheid tussen meer en minder confronterende INGO's en de '*logic*' die zij gebruiken. Het belangrijkste verschil tussen de strategieën ten aanzien van staten en ten aanzien van multinationals wordt gevormd door de rol van de reputatie van de staat of de multinational. Deze reputatie speelt slechts een kleine rol bij *moral leverage* ten aanzien van staten, en speelt een cruciale rol bij de materiële invloed die consumenten kunnen uitoefenen op een bedrijf.

Discussie

Enige onduidelijkheid blijft bestaan over de rol van de '*logic of appropriateness*' bij de strategieën van INGO's ten aanzien van multinationals. Deze '*logic*' zou voornamelijk een rol kunnen spelen bij de samenwerking tussen INGO's en multinationals. Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen of INGO's zich in dialogen met multinationals daadwerkelijk richten op een normverandering van een multinational, of de nadruk leggen op economische motieven.

Bibliografie

Bendell, J. (2004), *Barricades and Boardrooms. A contemporary History of the Corporate Accountability Movement. Technology, Business and Society Programme Paper Number 13*, UNRISD.

Broomhill, R. (2007), *Corporate Social Responsibility: Key issues and debates, Dunstan Paper No. 1/2007*, Don Dunstan Foundation.

Fassin, Y. (2009), 'Inconsistencies in Activists' Behaviours and the Ethics of NGOs', *Journal of Business Ethics* 90, pp. 503-521.

Florini, A.M. (2000), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo: Japan Center for International Exchange and Carnegie Endowment for International Peace.

Florini, A.M. (2003), 'Business and Global Governance: The Growing Role of Corporate Codes of Conduct', *The Brookings Review* 21 (2), pp. 4-8.

International Council on Human Rights Policy (2002), *Beyond Voluntarism: Human rights and the developing international legal obligations of companies*, Versoix: ICHRP.

Keck, M.E. & K. Sikkink, (1998), *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.

Keck, M.E. & K. Sikkink, (1999), 'Transnational advocacy networks in international and regional politics', *International Social Science Journal* 51(159), pp. 89-101.

Kinley, D. & Joseph, S. (2002), 'Multinational corporations and human rights. Questions about their relationship', *Alternative Law Journal* 27(1), pp. 7-11.

Kuhndt, M. e.a. (2004), *Responsible Corporate Governance. An overview of Trends, Initiatives and State-of-the-art Elements. Wuppertal Papers No. 139*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.

Murphy, D.F. & J. Bendell (1999), *Partners in Time? Business, NGOs and Sustainable Development. UNRISD Discussion Paper No. 109*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Nollkaemper, A. (2009), *Kern van het internationaal publiekrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

O'Rourke, D. (2005), 'Market Movements. Nongovernmental Organization Strategies to Influence Global Production and Consumption', *Journal of Industrial Ecology*, p. 115-128.

Price, R. (2003), 'Review Article: Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics', *World Politics* 55, pp. 579-606.

Risse, T. (2001), 'Transnational Actors and World Politics', in: W. Carlsnaes, T. Risse & B. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, London: Sage, pp. 255-274.

Risse, T. (2004), 'Global Governance and Communicative Action', *Government and Opposition*, pp. 288-313).

Rugendyke, B. (2007), *NGOs as Advocates for Development in a Globalising World*, Abingdon: Routledge.

Sullivan, R. (2003), 'NGO expectations of companies and human rights', *Non-State Actors and International Law* 3, pp. 303-322.

Tulder, R. van & A. van der Zwart (2006), *International Business-society management. Linking corporate responsibility and globalization*, Abingdon: Routledge.

USAID Office of Democracy and Governance (2003), *Mitigating Abusive Labor Conditions: Contemporary Strategies and Lessons Learned. Occasional Papers Series*, Washington: U.S. Agency for International Development.

Utting, P. (2005), 'Corporate responsibility and the movement of business', *Development in Practice* 15 (3/4), pp. 375-388.

Winston, M. (2002), 'NGO Strategies for Promoting Corporate Social Responsibility', *Ethics & International Affairs* 16 (2), pp. 71-87.