

## Hvordan undersøke hvilken rolle makt har spilt i forhandlingene om hvalfangst-regimet

Oppgave 3a:

*«3. Hvalfangstregimet har endret karakter flere ganger siden den Internasjonale konvensjonen for regulering av hvalfangst ble vedtatt i 1946. Ulike drivkrefter synes å ha gjort seg gjeldende i ulike perioder. Du ønsker å finne ut i hvilken grad makt har vært en viktig drivkraft i utviklingen av regimet.*

*a. Formuler problemstillingen for denne oppgaven. Drøft ulike perspektiver på makt (minst to, ikke mer enn tre). Spesifiser én definisjon av makt som følger av hvert perspektiv. Drøft deretter hvorvidt ulike definisjoner av makt leder til ulike operasjonaliseringer av begrepet. Drøft ulikheter i databehovet de ulike definisjoner medfører og tilgjengeligheten av disse dataene. Konkluder ved å reflektere over hva du har funnet ut om sammenhenger mellom analytisk perspektiv, begrepsmessige og operasjonelle definisjoner og databehov.»*

### **Et forskningsdesign for betydningen av makt i forhandlingene om hvalfangst-regimet**

#### **Innledning**

Hvalfangst regnes som en viktig del av kulturen i en liten håndfull land. I det store internasjonale samfunnet er derimot hvalfangst noe litt uglesett som enten er forbundet med fravær av økologisk bærekraft eller fravær av god dyrevelferd. Tidligere var hvalfangsten i all hovedsak drevet i kystnære strøk, og dermed regulert av nasjonal lovgivning. Etter hvert som hvalfangsten ble pelagisk var det derimot behov for internasjonale avtaler for å regulere fangsten. (Tønnesen & Hallestvedt, 2014) Denne oppgaven skal presentere et mulig forskningsopplegg for å undersøke hvilken rolle makt har spilt i utviklingen av disse internasjonale avtalene.

For å lage et sånt opplegg formulerer jeg problemstillingen: «I hvilken grad har strukturell eller saksorientert makt vært avgjørende for fremforhandlingen av det internasjonale hvalfangst-regimet?» Denne problemstillingen avgrenser en mulig forskningsoppgave til å handle om betydningen av makt, til forskjell fra for eksempel utelukkende økonomiske interesser eller moralske forestillinger. Om ønske om økonomisk pareto-optimalitet har vært drivkraft for utviklingen av regimet vil svaret være «i liten grad», men om tvangsmakt fra én sterk aktør viste seg å spille en stor rolle vil svaret være «i stor grad». Et par typer makt som antas å være relevante tegnes opp allerede i problemstillingen, i tillegg til en bestemt fase av regimeutviklingen.

For å kunne svare på denne problemstillingen må man utvikle både analytiske perspektiver på makt, en operasjonalisering av maktbegrepet og få avklart hvilke data som er nødvendig å innhente for å kunne besvare problemstillingen.

## Ulike perspektiver på makt

Som regel vil makt spille en viktig rolle i utviklingen av internasjonale regimer, spesielt i forhandlingsfasen (Skodvin, forelesning om regimedynamikk 2/9-2015). Det er mange ulike måter å forstå makt i denne typen internasjonale prosesser. Claes, Hveem & Tranøy (2012, s. 43) forklarer at maktbegrepet i statsvitenskapen har gått fra å regnes som en egenskap ved en aktør til å være relasjonelt betinget. Claes et al. (2014, s. 43) skiller på ulike typer makt gjennom hvilke ressurser som tas i bruk, men skiller i all hovedsak på tre typer makt: Økonomisk, militær og ideologisk.

Mitchell (2010, s. 117-118) derimot skiller i all hovedsak på to forskjellige typer makt når det kommer til utviklingen av internasjonale regimer: Strukturell eller saksspesifikk. Den strukturelle makten i dette tilfellet er militær eller økonomisk makt med kjente ressurser av typen våpen, soldater, kapital og naturressurser, slik vi kjenner makt fra et realistisk perspektiv. Mitchell (2010, s. 118) derimot, argumenterer for at realister tillegger denne typen makt for mye vekt i den internasjonale regimedannelsen innenfor miljø- og ressursfeltet. Derfor må man også ta høyde for saksspesifikk makt, som betyr å ha kontroll over utfallet av forvaltningen av naturressursen et internasjonalt regime skal forsøke å regulere, uavhengig av enighet om et regime. Her vil det være naturlig å trekke på litteraturen fra et liberalistisk perspektiv og fokusere på de gjensidige avhengighetsrelasjonene mellom aktørene på saksfeltet.

For å forklare de to ulike maktperspektivene på forhandlingsfasen i internasjonal regimedannelse innenfor miljø- og ressursfeltet skal jeg bruke noen eksempler. Dersom verden står overfor store kostnader og ødeleggelse på bakgrunn av (over)forbruk av en ressurs må det som regel internasjonale avtaler til for å endre retning. I et slikt tilfelle kan en aktør med mye makt bidra til å trekke stater inn i forhandlinger. Dette kan skje ved negative sanksjoner, enten ved trusler om bruk av militærmakt eller økonomiske sanksjoner. Men stater skyr ofte denne typen maktbruk (Mitchell, 2010, s. 118). Det langt vanligere er derfor at stater med stor økonomisk makt tilbyr ordninger slik at det blir kostnadsbesparende eller lønnsomt for stater å gå inn i forhandlinger. Eksempelet som brukes av Mitchell (2010, s. 119) her er Montreal-protokollen, der India og Kina nektet å stanse sitt bruk av KFK-gasser inntil USA (med flere) hadde gått med på å dekke deres kostnader ved etterlevelse. Mangelen på en slik kostnadsinndekning i hvalfangst-regimet kan være noe av forklaringen på hvorfor de største kommersielle aktørene innenfor hvalfangst har valgt å stå utenfor regimet og fortsette sin adferd.

Det er ikke bare gjennom kontroll over store militære eller økonomiske ressurser stater kan ha stor strukturell makt. Hvalfangst-feltet har vist hvordan stater med stor kulturell og ideologisk eksport, i dette tilfellet USA, har hatt avgjørende faktor. Det blir derfor mulig å snakke om en strukturell ideologisk makt. Bailey (2008, s. 304) viser hvordan USA satt tonen innad i hvalfangst-regime da de i 1971 avvirket sin gjenværende hvalfangst-flåte ved å rødlister 8 arter av hval. Dette ble sett på som et prinsipielt standpunkt som legitimerte tilsvarende adferd fra andre aktører. Vi kjenner igjen denne typen sosialt konstruerte premisser for adferd fra et konstruktivistisk perspektiv, og i undersøkelsen av denne vil det være naturlig å lene seg på teoretikere fra denne tradisjonen.

Selv om strukturell makt har stor betydning, kanskje spesielt innen de problemstillinger som kan gå innunder beskrivelsen «almennings tragedie», så gjør ofte saksspesifikk makt seg gjeldende på miljø- og ressursfeltet. Dette perspektivet lar seg lettere knytte til oppstrøm-nedstrøm-problematikk, der belønningen for å skape problemet tilfaller en og samme aktør, samtidig som kostnadene bæres

av andre eller alle. Forutsetningen for å kunne ha saksspesifikk makt er å ha kontroll over ressursen som et internasjonalt regime vil forsøke å regulere. Mitchell (2010, s. 118) bruker eksempelet med regnskogen. Det vil gå ut over alle om regnskogen forsvinner, men det ligger store penger i å ødelegge regnskogen for noen få stater. Uansett hvor mange stater som blir enige om å slutte å ødelegge regnskogen kan Brasil alene fortsette sin adferd om den adferden er mer lønnsom enn å etterleve en internasjonal avtale. Brasil sitter derfor på nesten all makt, og denne kan vanskelig utlignes. En mulig slik utligning er stor, kombinert strukturell makt. Dersom flere stater går sammen og kombinerer sine økonomiske ressurser for å betale Brasil full kompensasjon for tapte inntekter ved å la regnskogen være kan regnskogen reddes.

Tilsvarende er det naturlig å se for seg at behovet for et hvalfangst-regime hadde vært nærmest fraværende dersom de største kommersielle aktørene hadde endret adferd frivillig. At de ikke gjør det kan være tegn på at sakorientert makt har hatt stor betydning i hvalfangst-regimet. Uavhengig av andre aktørers planer og avtaler fortsetter den største hvalfangsten fordi aktørene med det største fangstvolumet følger egne reguleringer. Norge er for hvalfangsten det Brasil er for regnskogen.

### **Definisjon av makt**

Maktbegrepet er helt sentralt i statsvitenskapen, men det er også notorisk vanskelig å definere. Generelt kan vi allikevel si at makt er en aktørs evne til å nå sine mål (Østerud 2014, s. 31; Claes et. al. 2014, s. 40). I oppgavedelen over har jeg drøftet to ulike former for makt som er sentrale i fremforhandlingen av internasjonale regimer. For å forstå disse to formene for makt og enkelt kunne operasjonalisere de vil det gi mest mening å fokusere på Robert A. Dahls «første ansikt» i kategoriseringen av maktens «tre ansikter»: «A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort.» (Robert A. Dahl, sitert i Østerud 2014, s. 33).

Det interessante for en videre operasjonalisering av de ulike maktbegrepene jeg tar i bruk i denne oppgaven er allikevel hvilke ressurser aktøren må ha kontroll over for å kunne påberope seg makt. I tilfellet der makten som avgjør i forhandlingene er strukturell makt vil disse ressursene være tradisjonelle av typen økonomiske, militære eller ideologiske. En stat kan enten være rik på økonomisk kapital, ha et stort relativt militært forsvar eller stor kulturell innflytelse. Eksempler på stater med denne typen kapasitet kan være USA, Kina eller Russland. Disse statene har mulighet til å påvirke andre stater til å delta i forhandlinger ved å tilby belønninger eller true med negative sanksjoner. Det er allikevel viktig å huske at makt er relasjonelt betinget, og selv Norge kan ha stor strukturell makt i forhandlinger med for eksempel andre nordiske land.

Den andre typen makt som beskrives over, den saksspesifikke, rommer færre ressurser. Ettersom internasjonale miljø- eller ressursforhandlinger som regel dreier seg om å regulere én ressurs, vil kontroll over denne ressursen gi stor (og i noen tilfeller absolutt) mulighet til å påvirke utfallet av forhandlingene. Eksempelet som er brukt over er Brasil og kontrollen over regnskogen, men saksspesifikk makt kan også spille en stor rolle uten å være så tydelig. For eksempel vil store utslippsland som Kina og USA ha langt større saksspesifikk makt i klimaforhandlingene enn andre land. Fattige land med lave utslipp vil ha lav strukturell makt og lav saksspesifikk makt. Rike land med lave utslipp vil ha stor strukturell makt, men lav saksspesifikk makt. USA, som er et rikt land med stor andel av verdens utslipp, vil derimot ha både høy strukturell makt og saksspesifikk makt.

Før vi tar for oss operasjonaliseringen av begrepene definerer jeg dermed strukturell makt som «evne til å nå sine mål i internasjonale forhandlinger ved å inneha en sterk økonomisk, militær eller ideologisk posisjon». Saksspesifikk makt defineres her som «evne til å nå sine mål i internasjonale forhandlinger ved å inneha kontroll over den ressursen forhandlingene forsøker å regulere».

### **Operasjonalisering og databehov**

Når vi så går videre for å undersøke maktens betydning for utviklingen av hvalfangst-regimet må vi operasjonalisere begrepene som er definert overfor. Denne oppgaven tar for seg to analytiske perspektiver på betydningsfull makt i internasjonale forhandlinger. Strukturell og saksspesifikk makt. De vil danne grunnlag for to forskjellige analyser.

Strukturell makt vil kreve en analyse av aktørens relative styrke innenfor felter som økonomi, militære og ideologi. Økonomi kan operasjonaliseres i ren BNP eller egen økonomis sunnhet. Sagt på en annen måte: Er staten kapitalsterk nok til å belønne andre aktører, eller har den kontroll over tilstrekkelig med naturressurser til å tilbakeholde disse for å sanksjonere? Militær styrke kan operasjonaliseres som budsjett penger brukt på forsvar eller ren størrelse på forsvaret, eventuelt tilhørighet til aktuelle forsvarsallianser. Ideologiske ressurser kan være vanskeligere å operasjonalisere, men kulturell eksport og anseelse som ledende innenfor egen kulturkrets kan være faktorer her. Begrepet om strukturell makt må med andre ord deles opp i mindre enheter som kan måles relativt de andre aktørene.

Saksspesifikk makt kan være vanskeligere å måle, men enklere å operasjonalisere. Jo større andel av den ressursen forhandlingene forsøker å regulere staten innehar, jo større er den relative makten i forhold til de andre aktørene. Det er allikevel viktig å ta med seg at selv om ressurskontrollen kan være mer oversiktlig innenfor denne typen makt, så kan aktørbildet være mer uoversiktlig. Mange forhandlinger vil forsøke å få kontroll over ressurser som deles på flere aktører i ulik størrelse.

Det er mulig å gjennomføre analyser av begge typene makt ved bruk av flere metoder. Alt fra kvalitative undersøkelser som intervjuer av forhandlingsdelegasjonen til de ulike aktørene, dokumentfortolkninger, survey-undersøkelser eller diskursanalyser til kvantitative analyser der statistikk danner grunnlaget for å si noe meningsfullt om ressurskontroll. Databehovet vil sånn sett variere utifra hvilken metode en velger, men det er nærliggende å se for seg at tall over statenes materielle ressurser vil være en viktig del av en slik analyse. I tilfellet denne oppgaven tar for seg med hvalfangst vil for eksempel antall blåhvalenheter den enkelte stat fangster i året være viktig for å forstå hvor stor saksspesifikk makt den enkelte stat har. Tall fra multinasjonale statistikkbyråer kan danne grunnlaget for en analyse av den strukturelle makten til de enkelte statene. Databehovet vil altså variere mellom hvilken ressurs en forsøker å måle og veie opp mot andre aktører.

### **Konklusjon**

Denne oppgaven har systematisert et forskningsopplegg som kunne dannet grunnlag for en bachelor- eller master-oppgave som undersøker hvilken rolle makt har spilt i utviklingen av det internasjonale forskningsregimet. I oppgaven har vi sett at selv om makt er et sentralt begrep i statsvitenskapen er det notorisk vanskelig å definere. Denne oppgaven har tegnet opp to mulige definisjoner av relevant makt i denne typen internasjonale forhandlinger: Strukturell makt og saksspesifikk makt. Den strukturelle makten er avhengig av hvor sterk aktørens posisjon er i forhold til andre aktører med

tanke på tradisjonelle ressurser som økonomi, militære og ideologi. Den saksspesifikke makten derimot, avhenger av kontrollen over den ressursen som den internasjonale forhandlingen forsøker å regulere. Begge disse kan operasjonaliseres og måles ved hjelp av statistikk, men også andre metoder som dokumentanalyse, intervju/survey-undersøkelser eller diskursanalyse kan avdekke slike maktressurser.

### Kildehenvisninger

Bailey, J. L. (2008). Arrested Development: The Fight to End Commercial Whaling as a Case of Failed Norm Change. *European Journal of International Relations* 14(2): s. 289-318

Claes, D. H., Hveem, H. & Tranøy, B. S. (2012). *Global økonomi, krise og politisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget

Mitchell, R. B. (1998). Discourse and Sovereignty: Interests, Science, and Morality in the Regulation of Whaling. *Global Governance* 4: s. 275-293

Mitchell, R. B. (2010). *International Politics and the Environment*. Thousand Oaks, CA: SAGE

Tønnesen, J. N. & Hallestvedt, A. (2014). *Hvalfangst*. Store Norske Leksikon. Hentet fra: [https://snl.no/hvalfangst%2Finternasjonal\\_hvalfangstregulering](https://snl.no/hvalfangst%2Finternasjonal_hvalfangstregulering)

Østerud, Ø. (2014). *Statsvitenskap – innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget