

Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ

Για τον μέσο πολίτη, η «εξωτερική πολιτική» είναι μια φυσιολογική αλλά απόμακρη πτυχή του κόσμου της πολιτικής. Οι περισσότεροι αποδέχονται δίχως ιδιαίτερες επιφυλάξεις ότι η εξωτερική πολιτική συνίσταται σε ό,τι κάνει ένα κράτος σε άλλα κράτη, ή μαζί με άλλα κράτη, αλληλεπίδραση που συνεπάγεται ένα μείγμα σύγκρουσης και συνεργασίας. Πολλοί ειδικοί θεωρούν όμως προβληματική αυτή την παγιωμένη άποψη. Οι έννοιες της κρατικής κυριαρχίας και ανεξαρτησίας έχουν αμφισβητηθεί έντονα ως απρόσφορες σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο, αλλά και ως ανεπιθύμητες από ηθική άποψη. Έτσι, η ιδέα ότι μια κυβέρνηση μπορεί να έχει την ευχέρεια να προβεί σε μια σειρά διακριτών ενεργειών (και πολύ περισσότερο να αναπτύξει στρατηγικές) για να αντιμετωπίσει τον έξω κόσμο θεωρείται πλέον αναχρονιστική ή και αφελής ακόμη. Η ίδια η διάκριση ανάμεσα στο εσωτερικό και το εξωτερικό, στο εγχώριο και το ξένο, στο μέσα και το έξω, έχει αμφισβητηθεί από αρκετές διαφορετικές απόψεις, σε εννοιολογικό και πολιτικό επίπεδο. Έχει προκύψει, ως εκ τούτου, μια σοβαρή απόκλιση, όχι για πρώτη φορά, ανάμεσα στον κοινό λόγο της πολιτικής που υπόκειται σε δημοκρατικό έλεγχο και στον επαγγελματικό λόγο των ακαδημαϊκών σχολιαστών. Έτσι, ενώ τα μέσα μαζικής ενημέρωσης κατακλύζονται από αναφορές στις πρακτικές του Πούτιν απέναντι στην Ουκρανία ή στις σχέσεις της Αιγύπτου με τους γείτονές της, κάποιος σημαντικός πολιτικός επιστήμονας, από τον κύκλο του συγγραφέα, θα μπορούσε να ρωτήσει: «Συνεχίζουν ακόμα να διδάσκουν εξωτερική πολιτική;» Το βιβλίο αυτό θέλει να καταδείξει ότι υπάρχουν πολλοί σοβαροί άνθρωποι που εξακολουθούν να μελετούν και να διδάσκουν εξωτερική πολιτική, και ότι υφίστανται επιτακτικοί λόγοι για να το κάνουν. Και επιπλέον, οι φοιτητές όντως ενδιαφέρονται να καταπιαστούν με τα προβλήματα της εξωτερικής πολιτικής, είτε αυτά συνδέονται με δράματα όπως ο πόλεμος στο Ιράκ είτε με τους επιβραδυνόμενους ρυθμούς της διαπραγματεύσεως για την κλιματική αλλαγή.

Οι Διεθνείς Σχέσεις ως ακαδημαϊκό αντικείμενο κατατείνουν στην υποβάθμιση της ιδέας της εξωτερικής πολιτικής όχι μόνο λόγω των αμφιβολιών που υπάρχουν σχετικά με τον βαθμό ανεξαρτησίας των κρατών, αλλά και λόγω της επικέντρωσης στην εξήγηση της δυναμικής του διεθνούς συστήματος συνολικά. Τούτη η επικέντρωση στις δομές –όπως συμβαίνει με τους νεορεαλιστές, οι οποίοι δίνουν έμφαση στις ισοροπίες ισχύος, με τους φιλελεύθερους στα διεθνή καθεστώτα και με τους γκουρού της παγκοσμιοποίησης, που εστιάζουν στις αγορές– συνδυάζεται με την αγνόηση του ζητήματος της δράσης, λες και είναι ενοχλητικό να καταπιάνεται κανείς με την τρέχουσα πολιτική. Πολλοί θεωρούν σημαντικότερο να ανιχνεύσουν την κίνηση από τον διπολισμό στον πολυπολισμό, ή από το «βεσπφαλιανό» σύστημα κρατών στην «αλληλεξάρτηση», αντί να εξετάσουν εκ του σύνεγγυς αποφάσεις σε εθνικές πρωτεύουσες όπως το Βερολίνο, η Σεούλ και το Κάιρο. Πρόκειται για μια φυσιολογική αντίδραση στην προϊούσα ολοκλήρωση της παγκόσμιας πολιτικής κατά τον τελευταίο αιώνα, που όμως συσκοτίζει τις επιμέρους ενέργειες στις οποίες προβαίνουν τα κράτη για να διαχειριστούν τις ευρύτερες διεργασίες στις οποίες εμπλέκονται. Το ζήτημα του πού και από ποιον μπορεί να γίνει αποτελεσματική διαχείριση μιας αλλαγής πολλοί νεορεαλιστές, θεωρητικοί της παγκοσμιοποίησης και ιστορικοί κοινωνιολόγοι το αφήνουν πολύ συχνά μετέωρο.

Με αυτό δεν υποτιμάται η σημασία όλων των αναλυτών της ευρύτερης εικόνας. Ο Μάικλ Μαν, για παράδειγμα, συνέθεσε μια τεράστια και τολμηρή επισκόπηση της «ιστορίας της ισχύος» από τους αρχαίους χρόνους ως τις μέρες μας, σε τέσσερις τόμους (Mann 2012α· 2012β· 2012γ· 2013), αξιοποιώντας πληθώρα εμπειρικών δεδομένων. Είναι ένα έργο απαραίτητο για την κατανόηση της εξέλιξης της ανθρώπινης κοινωνίας στο σύνολό της, αλλά και γιατί καταδεικνύει ότι οι εγχώριες και οι διεθνείς τάσεις συνδέονται αξεδιάλυτα. Στον τελευταίο ιδιαίτερα τόμο (2013) ο Μαν κάνει λόγο για «παγκοσμιοποιήσεις», δείχνοντας ότι το ισχύον σύστημα αποτελεί προϊόν ξεχωριστών αλλά παράλληλων διεργασιών ολοκλήρωσης σε ιδεολογικό, οικονομικό, στρατιωτικό και πολιτικό επίπεδο. Καθώς ο Μαν επικεντρώνεται στην ισχύ, σε όλη την έκταση του βιβλίου εξετάζονται τακτικά μεμονωμένοι πράττοντες, καθώς και η εξωτερική πολιτική τους. Δεν μπορεί ο καθένας να συναγωνιστεί το *tour de force* του Μαν, αλλά είναι απολύτως εύλογο να ακολουθήσουμε το παράδειγμά του και να συσχετίσουμε τη δράση με τη δομή, και ιδιαίτερα να επιμείνουμε στη στενή σύνδεση του εσωτερικού με το εξωτερικό.

Ένα πρωτοποριακό έργο σαν αυτό χρειάζεται πολύ χρόνο για να γίνει κτήμα της ευρύτερης κοινωνίας. Το χάσμα ανάμεσα στο πώς αντιλαμβάνεται την εξωτερική πολιτική το ευρύ κοινό και το πώς την αντιλαμβάνεται ο ειδικός το διευρύνει η επαγγελμαματοποίηση της ακαδημαϊκής ζωής, η οποία, στον χώρο των κοινωνικών επιστημών, έχει οδηγήσει στην εμφάνιση πληθώρας εξειδι-

κευμένων, συχνά θεωρητικών, έργων που χωρίς υπερβολή, και από γλωσσική άποψη, είναι απρόσιτα ακόμη και στον ευφυή μέσο αναγνώστη. Η αδυναμία ή η απροθυμία πολλών ειδικών να γράψουν απλά και με σαφήνεια έχει ορθώσει ένα τείχος ανάμεσα στην ακαδημαϊκή πολιτική επιστήμη και στον κόσμο τον οποίο μελετά και υποτίθεται ότι υπηρετεί. Σε κάποιες περιπτώσεις το αόρατο αυτό παραπέτασμα είναι αρκετά βολικό, καθώς εξασφαλίζει ότι το έργο το κρίνει μόνο ένας πολύ μικρός κύκλος συναδέλφων. Ακόμα και στους κόλπους του επαγγέλματος, είναι πολύ πιθανό το έργο να διαβαστεί μόνο από εκείνους που ήδη είναι προδιατεθειμένοι να συμφωνήσουν με τις θέσεις τις οποίες προβάλλει. Η εμφάνιση πληθώρας δημοσιευμάτων την οποία ενθαρρύνουν ανταποδοτικά σχήματα όπως η Αξιολόγηση της Αριστείας στην Έρευνα (Research Excellence assessment exercise) στη Βρετανία κάνει ακόμη χειρότερα τα πράγματα – απλά δεν επαρκεί ο χρόνος για να διαβάσει και να αποτιμήσει κανείς όλα αυτά τα έργα που εκπονούνται ακόμη και στον δικό του εξειδικευμένο υποτομέα.

Οι Διεθνείς Σχέσεις εμφανίστηκαν ως ακαδημαϊκό αντικείμενο μέσα από την ενασχόληση με τα πρακτικά προβλήματα του πολέμου και της ειρήνης. Οι περισσότεροι από όσους εργάζονται στον τομέα παραμένουν προσηλωμένοι στον στόχο να βελτιωθεί η ποιότητα της διεθνούς πολιτικής με τη μια ή την άλλη μορφή, όμως τα δύο φαινόμενα που σκιαγραφήσαμε παραπάνω –ο σκεπτικισμός για τα κράτη και την κυριαρχία τους, καθώς και η τάση προς τον σχολαστικισμό– καθιστούν όλο και πιο προβληματική τη συζήτηση μεταξύ ειδικών και πολιτών. Τούτο περιπλέκεται από το γεγονός ότι οι διανοούμενοι χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες όσον αφορά το πώς εκδηλώνουν το ενδιαφέρον τους για τις διεθνείς υποθέσεις: υπάρχουν οι ειδικοί σε μια συγκεκριμένη χώρα ή περιοχή, που ακόμη έχουν την τάση να μιλούν τη γλώσσα της συμβατικής διπλωματίας· οι εκπρόσωποι της ακαδημαϊκής μελέτης των Διεθνών Σχέσεων, που καλλιεργούν μια όλο και πιο εσωστρεφή στάση ομφαλοσκοπώντας γύρω από την εξέλιξη και το φιλοσοφικό υπόβαθρο του αντικειμένου τους· και οι «δημόσιοι διανοούμενοι», από άλλους επιστημονικούς τομείς, που συχνά νιώθουν πως έχουν την ευθύνη να παρέμβουν σε κεντρικά ηθικά ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής, αλλά δεν διαθέτουν πάντοτε επαρκή γνώση της ιστορίας και της θεωρίας της διεθνούς πολιτικής. Οι ποικίλοι αυτοί διαχωρισμοί σημαίνουν, στην καλύτερη περίπτωση, ότι οι συζητήσεις διεξάγονται σ' ένα πλαίσιο παρεξηγήσεων και, στη χειρότερη, ότι στον χώρο της εξωτερικής πολιτικής η δημοκρατική διαδικασία υπονομεύεται.

Ελπίζω πως το βιβλίο αυτό θα συμβάλει ως έναν βαθμό στο να εξαλειφθεί η ανισορροπία που προκαλούν οι παράλληλοι μονόλογοι. Σκοπός μου είναι να προτείνω μια εννοιολόγηση της εξωτερικής πολιτικής που αφενός ενθαρρύνει τους ειδικούς των Διεθνών Σχέσεων να επικεντρωθούν και πάλι στα

προβλήματα της πολιτικής επιλογής και της πολιτικής απόφασης, αφετέρου βοηθά να κατανοηθεί καλύτερα από το ευρύτερο κοινό η αλληλεπίδραση ανάμεσα στο κράτος και στο εξωτερικό του περιβάλλον. Και για τα δύο «ακροατήρια» ο σκοπός είναι ουσιαστικά ο ίδιος: να πάψει η εξωτερική πολιτική να συσχετίζεται με τις σκληρότερες εκδοχές του ρεαλισμού –δηλαδή με τη θεώρηση ότι η συμπεριφορά ενός κράτους μπορεί να κατανοηθεί και/ή να καθοδηγηθεί μόνο σε συνάρτηση με την ισχύ του– και να καταδειχθεί ότι τόσο η δημοκρατία όσο και η αποτελεσματικότητα, τα δίδυμα τοτέμ της σύγχρονης κοινωνίας, χρειάζονται μια λειτουργική αντίληψη της εξωτερικής πολιτικής, διαφορετικά θα χαθούν μέσα σε μια θολή υπεργενίκευση περί «παγκόσμιας διακυβέρνησης», «σύγκρουσης των πολιτισμών» και τα παρόμοια.

Το ευτύχημα είναι ότι την τελευταία δεκαετία η εξωτερική πολιτική έχει αρχίσει να απαλλάσσεται από τα στερεότυπα που την περιβάλλουν, και τα οποία συνδέονται με την ταυτολογική έννοια του «εθνικού συμφέροντος». Οι Διεθνείς Σχέσεις ως γνωστικό αντικείμενο έχουν αρχίσει να θέτουν και πάλι στο επίκεντρο την έννοια της δράσης, μετά τα αλληπάλληλα κύματα των επιθέσεων στον ρεαλισμό κατά τη δεκαετία του 1990, που εμπέδωσαν την αδυναμία των κρατοκεντρικών ερμηνειών, χωρίς όμως να προτείνουν αξιόπιστες εναλλακτικές. Ιδιαίτερα η νέα σχολή του «νεοκλασικού ρεαλισμού», η οποία εξετάζεται παρακάτω, δέχεται τουλάχιστον ότι τα κράτη επιτελούν μια σημαντική λειτουργία ως μέσα διήθησης των πραγματικοτήτων ισχύος (Rose 1998· Lobell κ.ά. 2009). Δυστυχώς, χρειάστηκε να μεσολαβήσουν οι επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου στις Ηνωμένες Πολιτείες για να δοθεί και πάλι προσοχή στη σημασία της δράσης και της εξωτερικής πολιτικής. Το εκκρεμές έκανε έπειτα μια μεγάλη κίνηση προς τα πίσω, προς την άποψη –ιδιαίτερα στις ίδιες τις ΗΠΑ– ότι η επιβίωση απαιτεί μια εθνική στρατηγική που αποσκοπεί αυστηρά στην προάσπιση του ίδιου συμφέροντος. Η καχύποπτη στάση που υιοθετήθηκε επακολούθως απέναντι στην πολυμερή δραστηριότητα και τους διεθνείς θεσμούς ήταν το ίδιο μη ρεαλιστική όπως και η προγενέστερη πίστη σε έναν ομογενοποιητικό κόσμο.

Η προσέγγιση που υιοθετείται εδώ είναι η εκ νέου επεξεργασία της ιδέας της εξωτερικής πολιτικής, όχι όμως με σκοπό να υπερασπιστούμε μια συγκεκριμένη σχολή σκέψης ή να επικαλεστούμε ένα μυθικό παρελθόν παραδειγματικής ενότητας. Υπάρχουν τόσο πολλές διαφορετικές απόψεις γύρω από τις σύγχρονες λειτουργίες της εξωτερικής πολιτικής, ώστε το ζήτημα δεν μπορεί να παραμεριστεί. Ομοίως, το ευρύ κοινό βρίσκεται σε σύγχυση ως προς το αν είναι ρεαλιστικό να αναμένουμε ότι θα αναληφθούν ουσιαστικές πρωτοβουλίες στις διεθνείς σχέσεις, σε ζητήματα όπως το αδιέξοδο στην Παλαιστίνη, η κλιματική αλλαγή ή η απομόνωση του ιού Έμπολα στη Δυτική Αφρική το 2014. Ο ρόλος τον οποίο διαδραματίζουν, ή θα έπρεπε να διαδραματίζουν, τα κράτη, οι

διεθνείς οργανισμοί, οι ομάδες πίεσης, οι εταιρείες και τα άτομα όχι μόνο δεν κατανοείται επαρκώς, αλλά ούτε καν λαμβάνεται υπόψη. Ο ίδιος ο ορισμός της διεθνούς πολιτικής διακυβεύεται στα ερωτήματα που τίθενται φυσιολογικά με την επανεξέταση της εξωτερικής πολιτικής, δηλαδή «ποιος δρα, για ποιον και με ποιο αποτέλεσμα;».

ΕΝΑΣ ΑΡΧΙΚΟΣ ΟΡΙΣΜΟΣ

Η προϊούσα διεθνοποίηση της καθημερινής ζωής, ιδίως στις αναπτυγμένες, εμπορικά δραστήριες χώρες, περιπλέκει την προσπάθεια ορισμού της εξωτερικής πολιτικής και το τι θα έπρεπε να μελετηθεί κάτω από αυτό τον τίτλο. Άραγε το ενδιαφέρον πρέπει να επικεντρωθεί μόνο σε ό,τι λένε και κάνουν οι διπλωμάτες, κάτι που θα απέκλειε πολλές από τις πιο ενδιαφέρουσες πτυχές της διεθνούς πολιτικής, ή μήπως θα έπρεπε να διευρυνθεί και να συμπεριλάβει σχεδόν οτιδήποτε απορρέει από κάθε πράττοντα στην παγκόσμια σκηνή; Αυτά τα δύο άκρα του φάσματος μας ωθούν να αναζητήσουμε έναν πιο περιεκτικό ορισμό της εξωτερικής πολιτικής, αλλά εκφράζουν και ένα ουσιώδες δίλημμα: ορισμένοι θεωρούν ότι πρόκειται εν πολλοίς για μια εθιμοτυπική δραστηριότητα, ενώ η πραγματική δράση βρίσκεται αλλού. Άλλοι, ιδιαίτερα όσοι δίνουν έμφαση στις δραστηριότητες των μεγάλων δυνάμεων, εξακολουθούν να πιστεύουν ότι οι διεθνείς σχέσεις μοιάζουν με το «μεγάλο παιχνίδι» του Μέττερνιχ και του Πάλμερστον. Και οι δύο αυτές απόψεις παραγνωρίζουν μια ουσιώδη πτυχή της διεθνούς πολιτικής που μπορεί εν δυνάμει να επηρεάσει τη ζωή εκατομμυρίων ανθρώπων – και ειδικά μέσα από παταγώδεις αποτυχίες και σοβαρές παραλείψεις. Η εξωτερική πολιτική συνίσταται σε μια πληθώρα διαφορετικών δραστηριοτήτων, από τις εντάσεις στις κινεζοαμερικανικές εμπορικές σχέσεις και την προσπάθεια του Ισραήλ να εμποδίσει το Ιράν να αποκτήσει πυρηνικά όπλα ως τις πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Κροατία να παραδώσει εγγληματίες πολέμου και τη στάση της Αυστραλίας στο μεταναστευτικό. Εκτυλίσσεται σε διμερή, πολυμερή και διεθνή fora, και διεξάγεται από ένα ευρύ φάσμα κρατικών και «παρα-κρατικών» πρακτόρων. Δεν είναι μια υπολειμματική κατηγορία που συνδέεται μόνο με τις δραστηριότητες των πρέσβων ή του υπουργείου Εξωτερικών.

Ως αφετηρία μπορεί να δοθεί ο εξής σύντομος ορισμός της εξωτερικής πολιτικής: εξωτερική πολιτική είναι το σύνολο των επίσημων εξωτερικών σχέσεων που αναπτύσσει ένας ανεξάρτητος πράττων (συνήθως ένα κράτος, αν και όχι αποκλειστικά) στις διεθνείς σχέσεις. Η φράση «ένας ανεξάρτητος πράττων» μας επιτρέπει να συμπεριλάβουμε μη κρατικές οντότητες όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση ή η Χεζμπολλά: οι εξωτερικές σχέσεις ονομάζονται «επίσημες» ώστε να μπορούν να συμπεριληφθούν τα αποτελέσματα όλων των τμημάτων των

κυβερνητικών μηχανισμών του κράτους ή της επιχείρησης (δηλαδή, όχι μόνο το υπουργείο Εξωτερικών), ενώ παράλληλα δηλώνει κατ' οικονομίαν τον τεράστιο αριθμό των διεθνών συναλλαγών που βρίσκονται σε εξέλιξη: πολιτική (σε αντιδιαστολή με τις αποφάσεις) είναι το «σύνολο» αυτών των επίσημων σχέσεων, διότι οι πράττοντες συνήθως επιζητούν κάποιον βαθμό συνοχής απέναντι στον έξω κόσμο – ώστε οι άλλοι να θεωρούν ότι οι πράττοντες αυτοί ακολουθούν μια ευλόγως συνεκτική και προβλέψιμη τακτική. Τέλος, η πολιτική είναι «εξωτερική» διότι ο κόσμος εξακολουθεί να είναι χωρισμένος σε διακριτές κοινότητες και δεν αποτελεί μια μοναδική ομογενοποιητική οντότητα. Συνεπώς, αυτές οι κοινότητες χρειάζονται στρατηγικές για να ανταπεξέλθουν στις πολύμορφες σχέσεις τους με τους ξένους (αυτούς δηλαδή που δεν ανήκουν στη δική τους πολιτεία). Αυτό αποτελεί καθαυτό έναν εναλλακτικό ορισμό της εξωτερικής πολιτικής, εφόσον θελήσει κανείς να δώσει έμφαση στους στόχους της και στη συνεκτική της διάσταση (Hill 1993α, 2001).

Είναι εξαιρετικά δύσκολο να δοθεί ο ορισμός μιας πολιτικής δραστηριότητας, και η εξωτερική πολιτική δεν αποτελεί εξαίρεση.* Το τι είναι εξωτερική πολιτική το ορίζουν ως έναν βαθμό οι ίδιοι οι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων με το τι επιλέγουν να πράξουν, αλλά, καθώς τα υπουργεία Εξωτερικών δεν μονοπωλούν πλέον τις εξωτερικές σχέσεις, το πρόβλημα ανάγεται σε ένα άλλο επίπεδο, στην ανάγκη να προσδιοριστεί ποιοι θα συμπεριληφθούν στους «διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής». Σε έναν κόσμο όπου είναι δυνατόν να προκληθούν σοβαρές διεθνείς διαμάχες γύρω από την τιμή των αεροσκαφών ή για τα σχολικά βιβλία, θα ήταν άτοπο οι αναλυτές της εξωτερικής πολιτικής να επικεντρώνονται αποκλειστικά στις σχέσεις μεταξύ των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών. Μολονότι τα υπουργεία Εξωτερικών και οι αξιωματούχοι τους έχουν προσπαθήσει να επανεφεύρουν τον εαυτό τους ενεργώντας ως «θυροφύλακες» και διαμεσολαβητές, στην πράξη είναι υποχρεωμένοι να αποδεχτούν την παράλληλη διπλωματία την οποία ασκούν, σε μεγάλη έκταση, συνάδελφοί τους στα υπουργεία «του εσωτερικού». Για τον ίδιο λόγο η κάποτε δημοφιλής διάκριση ανάμεσα σε «υψηλή» και «χαμηλή» πολιτική δεν βοηθάει πλέον πολύ (βλ. π.χ. Baldwin 1985, σ. 61· W. Wallace 1975, σ. 11-15). Η υψηλή πολιτική –με την έννοια της σοβαρής σύγκρουσης που θίγει τα πιο βασικά συμφέροντα του κράτους– μπορεί να αφορά εξίσου τόσο τη νομισματική ολοκλήρωση όσο και την εδαφική ακεραιότητα και την απειλή ένοπλης επίθεσης. Αντίστροφα, η χαμηλή πολιτική –με την έννοια των συναλλαγών ρουτίνας που παραμένουν μέσα σε συγκεκριμένα όρια και σπάνια φτάνουν στη δημόσια σφαίρα– μπορεί

* Είναι εκπληκτικό πόσο σπάνια διατυπώνονται ορισμοί για το τι είναι εξωτερική πολιτική. Ένας εύλογος εναλλακτικός ορισμός της είναι ο εξής: «οι προσπάθειες τις οποίες καταβάλλουν οι κυβερνήσεις για να επηρεάσουν ή να διαχειριστούν γεγονότα έξω από τα σύνορα του κράτους» (Manners/Whitman 2000, σ. 2).

να παρατηρηθεί στην πολυμερή δραστηριότητα του NATO ή του ΟΑΣΕ, όπως επίσης στις συζητήσεις για την αλιεία ή τα δικαιώματα προσγείωσης σε αεροδρόμια. Έτσι, το εγγενές περιεχόμενο ενός ζητήματος δεν είναι δείκτης του επιπέδου της πολιτικής σημασίας του ή του τρόπου με τον οποίο πρέπει να το χειριστεί κανείς, παρά μόνο με την ταυτολογική έννοια ότι κάθε ζήτημα που εξελίσσεται σε διεθνή κρίση υψηλού επιπέδου (και σχεδόν τα πάντα μπορούν εν δυνάμει να εξελιχθούν σε μια τέτοια κρίση) θα έχει ως αποτέλεσμα να αναλάβουν ξαφνικά την ευθύνη εκείνοι που λαμβάνουν τις αποφάσεις στο υψηλότερο επίπεδο και οι σχέσεις τους με τους ειδικούς που χειρίζονταν το ζήτημα σε καθημερινή βάση αποκτούν κρίσιμη σημασία. Έτσι, ο όρος χαμηλή πολιτική πρέπει να δηλώνει μόνο τα ζητήματα εκείνα, ανεξαρτήτως χαρακτήρα, που θεωρούνται ζητήματα ρουτίνας και δεν εγείρουν διαμάχες τη χρονική στιγμή t , ενώ ο όρος υψηλή πολιτική να δηλώνει τα ζητήματα εκείνα, ανεξαρτήτως χαρακτήρα, που έχουν προσελκύσει την προσοχή των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων σε υψηλό επίπεδο, καθώς μπορούν εν δυνάμει να προκαλέσουν σύγκρουση στη χρονική στιγμή $t+1$ και εξής.

Η ιδέα της εξωτερικής πολιτικής συνεπάγεται επίσης πολιτική πράξη και συνοχή. Οτιδήποτε πράττει επισήμως ένας δεδομένος πράττων στο διεθνές επίπεδο μπορεί να παραγάγει εξωτερική πολιτική, αλλά, όταν μας ρωτούν σε τι συνίσταται η εξωτερική πολιτική, συνήθως αναφερόμαστε στις πιο κεντρικές πολιτικές όψεις της δραστηριότητας, δηλαδή στις πράξεις, τις δηλώσεις και τις αξίες που σχετίζονται με τον τρόπο με τον οποίο ο πράττων επιθυμεί να προωθήσει τους κύριους στόχους του και να διαμορφώσει τον εξωτερικό κόσμο – μια εκδοχή του περίφημου ορισμού της πολιτικής από τον Ντέιβιντ Ήστον, ως «διαδράσεις μέσω των οποίων κατανέμονται εγκύρως αξίες», με τη διαφορά ότι στις διεθνείς σχέσεις επίμαχο θέμα είναι ακριβώς η έννοια της «εγκυρότητας» (Easton 1965, σ. 21). Η εξωτερική πολιτική είναι εξόχως πολιτική δραστηριότητα, με δεδομένη την ανομοιογένεια του διεθνούς συστήματος, αλλά είναι δύσκολο να διακρίνουμε εκ των προτέρων τι μπορεί να προκύψει στην πολιτική ατζέντα.

Ένα παρόμοιο ζήτημα υφίσταται και όσον αφορά τη συνοχή. Η ίδια η έννοια της «εφαρμοσμένης πολιτικής» σε οποιονδήποτε τομέα συνεπάγεται συνειδητές επιδιώξεις και συντονισμό. Είναι ο γενικός όρος ο οποίος περιλαμβάνει τις αναρίθμητες μεμονωμένες «αποφάσεις» και τις σταθερές (συγκεκριμένες) διαδικασίες με τις οποίες εκδηλώνεται η συμπεριφορά ενός πράττοντος. Εδώ δεν μας απασχολεί το γεγονός ότι πολύ συχνά το σύστημα χάραξης πολιτικής δεν ανταποκρίνεται σε αυτές τις βλέψεις: η εφαρμογή μιας εξωτερικής πολιτικής (ή μιας πολιτικής στον χώρο της υγείας ή της παιδείας) είναι η προσπάθεια να υλοποιηθεί μια στρατηγική που έχει ήδη σχεδιαστεί στις γενικές της γραμμές, συνήθως με κάποιο βαθμό ορθολογικότητας, με την έννοια ότι εξετάζονται του-

λάχιστον οι στόχοι, το χρονικό πλαίσιο και τα μέσα. Έτσι, η εξωτερική πολιτική πρέπει πάντοτε να εκλαμβάνεται ως ένας τρόπος να αποκτήσουν νόημα και συνοχή οι ποικίλες διεθνείς δραστηριότητες στις οποίες εμπλέκεται το κράτος. Και για να κάνουμε ένα βήμα παραπάνω, στην περιοχή της ταυτότητας, είναι ένας τρόπος με τον οποίο η κοινωνία ορίζει τον εαυτό της, στο φόντο του έξω κόσμου.

Ως εκ τούτου, η εξωτερική πολιτική είναι ταυτόχρονα κάτι περισσότερο και κάτι λιγότερο από τις «εξωτερικές σχέσεις» τις οποίες τα κράτη αναπτύσσουν συνεχώς προς τόσο πολλά μέτωπα και οι οποίες, όπως υποστηρίζουν ορισμένοι, είναι καταλληλότερος όρος ιδιαίτερα όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία για δεκαετίες διέκρινε τις εξωτερικές της σχέσεις από την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (Nuttall 2005). Η εξωτερική πολιτική επιδιώκει να συντονίσει και να θέσει προτεραιότητες ανάμεσα σε ανταγωνιστικά συμφέροντα με εξωτερική διάσταση. Επίσης επιχειρεί να προβάλει τις αξίες τις οποίες η κοινωνία θεωρεί οικουμενικές, είτε προβάλλοντας την ιδέα μιας «ηθικής εξωτερικής πολιτικής», είτε λιγότερο άμεσα, όπως με τη σταθερή στήριξη της αναπτυξιακής βοήθειας στο εξωτερικό. Αποτελεί, εν ολίγοις, το επίκεντρο των διαφόρων σημείων επαφής ενός πράττοντος με τον κόσμο.

ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

Την εξωτερική πολιτική μπορούμε να την προσεγγίσουμε με πολλούς διαφορετικούς τρόπους στο πλαίσιο των Διεθνών Σχέσεων. Το θέμα έχει επίσης μελετηθεί εκτενώς από τους ιστορικούς, πρώτα μέσω των λεπτομερών αναλύσεων των ειδικών στη διπλωματική ιστορία, και ύστερα υπό το πρίσμα της «διεθνούς ιστορίας», που προσπάθησε να συνδέσει τη διπλωματία με τις ρίζες της στο εσωτερικό, είτε αυτές είναι πολιτικές είτε κοινωνικές, οικονομικές ή πολιτισμικές (Watt 1965, 1983· Schroeder 2001· Jervis 2001· Lauren/Craig/George 2007, σ. 137-151). Πράγματι, τις τελευταίες δεκαετίες η διπλωματική ιστορία απέκτησε νέο περιεχόμενο εκτεινόμενη στο πεδίο της Ανάλυσης Εξωτερικής Πολιτικής. Τα εργαλεία που διαθέτει η ανάλυση λήψης αποφάσεων είναι εύκολο να εφαρμοστούν σε περιπτώσεις με πολλά συγκεκριμένα δεδομένα, ενώ με το άνοιγμα πολλών κρατικών αρχείων δόθηκε η δυνατότητα να αναλυθεί η παθολογία τομέων όπως η γραφειοκρατική πολιτική ή η δυναμική των μικρών ομάδων. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, ειδικότερα, ενθαρρύνθηκε ιδιαίτερα η συνεργασία ανάμεσα στους ιστορικούς και τους πολιτικούς επιστήμονες, με ιδιαίτερα γόνιμα αποτελέσματα (Lauren 1979· May/Neustadt 1986· Elman/Elman 2001).

Στο μέσο της απόστασης μεταξύ της ιστορίας και της πολιτικής επιστήμης βρίσκονται οι μελέτες χωρών. Εκεί αφιερώνουν το ερευνητικό τους έργο,

ασυγκίνητοι από τους ακαδημαϊκούς συρμούς, πολλοί μελετητές οι οποίοι εμβραθύνουν σταθερά σε ένα συγκεκριμένο κράτος ή μια συγκεκριμένη περιοχή προκειμένου να καταδείξουν τους βαθύτερους δεσμούς με την κοινωνία στο εσωτερικό. Οι μελέτες περιοχών γνωρίζουν ιδιαίτερη άνθηση στο Ηνωμένο Βασίλειο και ιδιαίτερα στη Γαλλία, όπως αντιλαμβάνεται κανείς διαβάζοντας τη *Monde*.^{*} Όπως είναι αναμενόμενο, η ανάλυση επικεντρώνεται στην εξωτερική πολιτική των Ηνωμένων Πολιτειών, αν και είναι σχετικά λίγοι οι μη Αμερικανοί πανεπιστημιακοί που ασχολούνται με αυτήν (Aron 1975· Coker 1989· Parmar 2004, 2012· Dumbrell 2010). Επιστημονικά περιοδικά, όπως το *Foreign Affairs* και το *Foreign Policy* στις ΗΠΑ, *The World Today* στη Μεγάλη Βρετανία και το *Limes* στην Ιταλία, αποτελούν βήμα εξειδικευμένης γνώσης προσιτής στο ενδιαφερόμενο κοινό. Τα άλλα μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών επίσης μελετώνται σε κάποιο βάθος, ενώ έχει αυξηθεί σε αξιοσημείωτο βαθμό το ενδιαφέρον για τις «αναδυόμενες δυνάμεις», τις BRICS – Βραζιλία, Ρωσία, Ινδία, Κίνα και Νότια Αφρική. Και άλλα κράτη, ιδιαίτερα η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Αίγυπτος, η Ινδονησία, το Ισραήλ, η Ιαπωνία και η Νιγηρία, εξετάζονται με ιδιαίτερη έμφαση στις σχετικές μελέτες, ενώ στην Ευρώπη η μελέτη της εξωτερικής πολιτικής της Γερμανίας και της Ιταλίας εμφανίζεται αναβαθμισμένη όσο ποτέ από το 1945. Άλλα κράτη εξετάζονται συνήθως κατά ομάδες, όπως συμβαίνει με τις «εξωτερικές πολιτικές στην Αφρική» ή την «Ευρώπη» (S. Wright 1999· Webber/Smith 2002· Wong/Hill 2011).

Είναι απαραίτητο κάποιες από τις ευρύτερες κατηγορίες που χρησιμοποιούνται, όπως είναι η ιδιαίτερα προβληματική κατηγορία των «μικρών κρατών», να καταταμηθούν και, κυρίως, να παραχθεί λεπτομερέστερο έργο για σημαντικές περιπτώσεις κρατών όπως είναι η Κούβα, το Ιράν, το Πακιστάν, η Πολωνία, η Σιγκαπούρη, η Τουρκία και το Βιετνάμ.^{**} Τόσο οι διεθνείς σχέσεις όσο και η συγκριτική πολιτική έχουν παραμελήσει τις μελέτες χωρών, με καταστροφικά αποτελέσματα όσον αφορά το κεφάλαιο της εμπειρογνωμοσύνης μας σχετικά με τους διαφορετικούς τύπους κρατών και την πολιτική τους κουλτούρα. Η συγκριτική οπτική είναι επιβεβλημένη, απαιτείται όμως ισόρροπη προσέγγιση μεταξύ γενίκευσης και εξειδίκευσης. Μείζονες θεωρητικοί όπως ο Βέμπερ, ο Χανς Μόργκενταου, ακόμη και ο Κέννεθ Ουώλτς, πάντοτε υποστήριζαν ότι τις ιδέες πρέπει να τις συμπληρώνει η βαθιά γνώση των μεμονωμένων κοινωνιών και των προβλημάτων τους (βλ. π.χ. Waltz 1967 –το βιβλίο του στο οποίο

* Βλ. επίσης τον ιστότοπο του Κέντρου Μελετών Διεθνών Σχέσεων (Centre des Études des Relations Internationales/CERI) στο Παρίσι: <http://www.sciencespo.fr/ceri/en>. Το CERI είναι ένα από τα σημαντικότερα διεθνή κέντρα για μελέτες περιοχών.

** Κάποια από αυτά τα κενά συμπληρώνονται. Το έργο του Michael Leifer *The Foreign Policy of Singapore: Coping with Vulnerability* (Λονδίνο: Routledge, 2000) είναι μια έγκυρη ανάλυση ενός «μη συνηθισμένου κράτους» του οποίου η επίδραση στο εξωτερικό είναι δυσανάλογα μεγάλη του μεγέθους του. Όμως, παραδείγματα ανάλογων εργασιών σπανίζουν.

παραπέμπουν λιγότερο άλλοι ερευνητές– το οποίο συγκρίνει τη διαδικασία χάραξης εξωτερικής πολιτικής στη Μεγάλη Βρετανία και στις ΗΠΑ).

Η πιο γνωστή προσέγγιση στις Διεθνείς Σχέσεις, αλλά και εκείνη που έχει δεχτεί τη μεγαλύτερη κριτική, είναι ο ρεαλισμός. Είναι ο τρόπος με τον οποίο αντιλαμβάνονται παραδοσιακά οι ειδικοί τις διεθνείς σχέσεις, δίνοντας έμφαση στη σημασία της ισχύος σ' έναν επικίνδυνο, απρόβλεπτο κόσμο. Ο ρεαλισμός έγινε η ορθοδοξία στις ακαδημαϊκές μελέτες αφότου τέθηκε υπό αμφισβήτηση η «νομικιστική-ηθικιστική» προσέγγιση του Μεσοπολέμου, ενώ την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου φαινόταν αυτονόητο ότι τα κράτη, και η στρατιωτική ισχύς, αποτελούσαν τα κύρια χαρακτηριστικά του διεθνούς συστήματος. Η σκέψη των ρεαλιστών, σε μεγάλο μέρος της, ήταν πιο πολυεπίπεδη απ' όσο δείχνει αυτή η συνοπτική περιγραφή, και αυτό το αποκαλύπτει η επαφή με το έργο των Ε. Χ. Καρ (1939, 2001), Χανς Μόργκενταου (1948), Ράινχολτ Νήμπουργκ (1953), Μάρτιν Ουάιτ (1946, 1978) και Άρνολντ Γούλφερς (1962). Οι ανθρωπιστικές όψεις αυτού του κύματος στη θεωρητική έρευνα –το ενδιαφέρον για τον ρόλο της προσωπικότητας, της κρίσης, της σοφίας και της ιστορίας– ανακαλύφθηκαν ξανά, σχετικά πρόσφατα. Προέκυψε έτσι η λεγόμενη προσέγγιση του «νεοκλασικού ρεαλισμού», σε αντιδιαστολή με την κλασική εκδοχή που εκπροσωπούν ο Θουκυδίδης, ο Χομπς, ο Ρουσσώ και πολλοί άλλοι (Rose 1998· Williams 2005· Lobell κ.ά. 2009· Toje/Kunz 2012). Χάρη στη συμβολή του ρεαλισμού αναγνωρίστηκε επίσης ότι οι εγχώριες αιτίες της διεθνούς συμπεριφοράς αποτελούν σημαντικές δομικές εξηγήσεις, με το σκεπτικό ότι η ισχύς και οι δυνατότητες δεν εξηγούν από μόνες τους τα πάντα σχετικά με τη μοίρα των κρατών. Τουλάχιστον, ο χαρακτήρας ενός κράτους και η ποιότητα των αποφάσεών του συνιστούν μεταβλητές που παρεμβαίνουν μεταξύ του διεθνούς συστήματος και των αποτελεσμάτων που τελικώς παράγονται.

Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής έχει επικριθεί ως ρεαλιστική –με βάση το σκεπτικό ότι είναι «κρατο-κεντρική»–, τούτο όμως είναι παράδοξο, δεδομένου ότι η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής αναπτύχθηκε ακριβώς ως αντίδραση στην άποψη αρκετών σχολιαστών ότι το κράτος είναι ένας μεμονωμένος, συνεπής πράττων που επιδιώκει την εξυπηρέτηση ξεκάθαρων εθνικών συμφερόντων με ορθολογικό, λίγο-πολύ, τρόπο και με επιτυχία που κυμαίνεται ανάλογα με τις ικανότητες των συγκεκριμένων ηγετών και τους περιορισμούς κάθε περίπτωσης. Με το έργο που εκπονήθηκε στην Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής τέθηκαν εν γένει υπό αμφισβήτηση οι ιδέες της ορθολογικότητας, της συνοχής, του εθνικού συμφέροντος και του εξωτερικού προσανατολισμού. Όπως θα δείξουμε παρακάτω, η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής έχει θεμελιωδώς πλουραλιστικό προσανατολισμό. Ναι μεν στην Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής τα κράτη διατηρούν την κεντρική τους σημασία, αλλά οι μέθοδοί της μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη μελέτη κάθε τύπου «πρατ-

τόντων στις διεθνείς σχέσεις» (White 2001). Το ανά χείρας βιβλίο πράγματι επικεντρώνεται στις ευρείες έννοιες των «πραττόντων» και της «δράσης» και δεν περιορίζεται κατ' αρχήν στα κράτη. Η χρήση του όρου «ρεαλισμός» μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο αν εκείνοι που πιστεύουν πως τα κράτη διατηρούν πάντοτε τη μεγάλη σημασία τους στις διεθνείς σχέσεις θεωρούνται εξ ορισμού ρεαλιστές. Ορισμένοι συγγραφείς τείνουν προς αυτή την άποψη (Vasquez 1983, σ. 47-79, 205-215), μολονότι πρόκειται για μια θέση χωρίς επαρκή ερείσματα, όπως δείχνει ο μεγάλος αριθμός έργων της φιλελεύθερης σκέψης για τα κράτη και τη διεθνή κοινωνία.

Ο ρεαλισμός αναζωογονήθηκε, παρά τις επιθέσεις που δέχτηκε από αναλυτές της εξωτερικής πολιτικής, μελετητές των υπερεθνικών σχέσεων και άλλους φιλελεύθερους σκεπτικιστές, χάρη στην εισαγωγή του νεορεαλισμού από τον Κέννεθ Ουώλτς στα τέλη της δεκαετίας του 1970 (1979). Μολονότι ο ρεαλισμός –αλλά και ο ίδιος ο Ουώλτς στο πρώτο του κλασικό βιβλίο *Man, the State and War* (1959)– δεν έδινε μια σαφή απάντηση στο ερώτημα από πού πηγάζει η ορμή για την απόκτηση ισχύος –από τα ανθρώπινα πάθη, από το ίδιο το κράτος ή από έναν κόσμο που δεν έχει κανόνες–, ο Ουώλτς ήταν σαφής και συστηματικός. Υποστήριζε ότι το διεθνές σύστημα είναι κυρίαρχο από ορισμένες βασικές απόψεις. Αντιπροσωπεύει μια ισορροπία ισχύος που έχει τους δικούς της κανόνες, κι έτσι, αν ήθελε κανείς να εξηγήσει τον πόλεμο ή άλλα κύρια χαρακτηριστικά του διεθνούς συστήματος ως όλου, μπορούσε να καταφύγει μόνο σε μια «συγκρατημένη» θεωρία που αποδεχόταν «τη λογική της αναρχίας» (Buzan/Little 1993). Ο νεορεαλισμός κυριάρχησε στο πεδίο των Διεθνών Σχέσεων στις Ηνωμένες Πολιτείες αφενός λόγω του επιστημονικού χαρακτήρα των προϋποθέσεων του και αφετέρου λόγω της απήχησης που είχε στους Αμερικανούς παρατηρητές μια θεωρία που βασιζόταν στην ισχύ. Για τους ίδιους λόγους, αλλού είχε μικρότερη απήχηση.

Την Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής, η οποία ενδιαφέρεται κυρίως για την εσωτερική πολιτική και τη λήψη αποφάσεων, οι νεορεαλιστές απλώς δεν τη θεωρούσαν ουσιώδη, και μάλιστα την εξέταζαν ελάχιστα. Ο Ουώλτς μπορεί να κατηγορηθεί για ασυνέπεια, αφού το προηγούμενο βιβλίο του είχε ως θέμα την εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ και της Μεγάλης Βρετανίας. Η θεωρία του επιτρέπει εντούτοις την ανάλυση της δράσης μέσω της εξωτερικής πολιτικής, αρκεί να μην διατείνεται ότι εξηγεί κάτι που εγγενώς αδυνατεί να το αναλύσει. Με τον αναγωγισμό ο Ουώλτς εννοεί την τάση να αντιλαμβάνεται κανείς το όλον (δηλαδή το διεθνές σύστημα) με αναφορά σε ένα από τα μέρη του (δηλαδή τη συμπεριφορά ενός πράττοντος στο σύστημα). Άλλο παράδειγμα θα ήταν η απόπειρα να εφαρμοστεί η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής για να εξηγηθεί ο πόλεμος εν γένει, σε αντιδιαστολή με τα αίτια των μεμονωμένων πολέμων, όπου και θα μπορούσε να έχει σημαντική συνεισφορά. Για τον

Ουώλτς, η εξωτερική πολιτική αφορά τη στρατηγική εντός του πλαισίου κανόνων του παιχνιδιού και όχι την αλλαγή του αναπόδραστου χαρακτήρα του. Αν αυτό γίνει με επιδεξιότητα, το αποτέλεσμα θα είναι πιθανότατα επιτυχές. Αν όχι, πιθανώς θα επέλθει αποτυχία – από την άποψη της επίτευξης στόχων και της προστασίας της εθνικής ασφάλειας.

Ο νεορεαλισμός παρέχει επίπεδα ανάλυσης, με την Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής να λειτουργεί στο επίπεδο της εξήγησης συγκεκριμένων μονάδων. Δεν είναι εδώ ο κατάλληλος χώρος για να συζητήσουμε τη συνολική συμβολή του νεορεαλισμού στις Διεθνείς Σχέσεις, και ιδιαίτερα στο επίπεδο του συστήματος καθ' εαυτό. Έχει όμως σημασία να δείξουμε ότι είναι εξαιρετικά περιοριστικός –και εντέλει ατελέσφορος– ως προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής. Τα ζητήματα της δομής και της δράσης θα τεθούν στο Κεφάλαιο 2. Προς το παρόν, αξίζει να τονίσουμε ότι απομένουν ελάχιστα ενδιαφέροντα πολιτικά και θεωρητικά προβλήματα για οποιονδήποτε πράττοντα σε ένα σύστημα που λειτουργεί «από πάνω προς τα κάτω», όπως το συνέλαβαν ο Ουώλτς και οι συνεργάτες του (π.χ., Mearsheimer 2001). Λαμβάνοντας υπόψη τις ιστορικές διαμάχες γύρω από τον ρόλο της γερμανικής εξωτερικής πολιτικής στη διαμόρφωση των συνθηκών που οδήγησαν στους δύο παγκόσμιους πολέμους (με ιδιαίτερη αναφορά, αντίστοιχα, στην πρωσική κουλτούρα και στους ηγέτες των Ναζί), τον διεθνή αντίκτυπο των διαφορών ανάμεσα στον σοβιετικό και τον κινεζικό κομμουνισμό, ή την εσωτερική πολιτική των Ηνωμένων Πολιτειών σε συνάρτηση με τα μείζονος σημασίας εγχειρήματά τους στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής, φαίνεται αυτοπεριοριστικό και ατελέσφορο να δεχτούμε την κυριαρχία της «δομής της ισχύος» στη διαμόρφωση των μείζονος σημασίας εξελίξεων στις διεθνείς σχέσεις. Διότι ο νεορεαλισμός έχει ένα στοιχείο ντετερμινισμού που έρχεται σε σύγκρουση με την τάση της Ανάλυσης της Εξωτερικής Πολιτικής να επισημαίνει την ανοιχτή αλληλεπίδραση πολλαπλών παραγόντων, εσωτερικών και διεθνών – επιτρέποντας έτσι τη δημιουργική χρήση αντίθετων υποθετικών σεναρίων (Tetlock/Lebow/Parker 2006). Δέχεται επίσης ότι τα κράτη κινητοποιούνται πρωτίστως από την ανάγκη να μεγιστοποιήσουν την ασφάλειά τους, πράγμα που επιτυγχάνεται κυρίως με την άσκηση της ισχύος και της ανεξαρτησίας τους. Οι περισσότεροι μελετητές της εξωτερικής πολιτικής θα το θεωρούσαν αυτό υπερβολική γενίκευση, που δεν αντανακλά την πολυμορφία των πραγματικών θέσεων και στόχων των κρατών καθώς και τις διακυμάνσεις τους με το πέρασμα του χρόνου.*

Μια προσέγγιση που ως τώρα δεν είχε επηρεάσει ιδιαίτερα τη μελέτη της εξωτερικής πολιτικής, αν και είναι ευρέως διαδεδομένη σε άλλους τομείς της πολιτικής επιστήμης, είναι εκείνη της δημόσιας επιλογής, η οποία πηγάζει από

* Για μια αντίθετη άποψη, βλ. Erman/Waltz (1996).

τις θεωρήσεις της οικονομικής επιστήμης περί ορθολογικής επιλογής (Dunleavy 2013· Kydd 2010) αλλά εστιάζει στο πώς οι συλλογικότητες κάνουν τις επιλογές τους, αναπτύσσοντας τις δικές τους αντιλήψεις περί συμφέροντος, καθώς και αντανακλώντας τις αντιλήψεις των πραττόντων που τις συναποτελούν. Ο νεορεαλισμός, τονίζοντας την ισχύ ως συναλλακτικό μέσο, καθώς και την ώθηση προς ισορροπία, συνδέεται στενά με τη δημόσια επιλογή. Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής, εντούτοις, αναπτύχθηκε αμφισβητώντας τη θεώρηση της ορθολογικής πράξης του αυτόνομου πράττοντος με δεδομένους στόχους (συνήθως τη μεγιστοποίηση της ισχύος), η οποία συνδέθηκε με τον ρεαλισμό. Και συνεχίζει να αποτελεί την κυρίαρχη αντίληψη, ενώ λίγοι ειδικοί των Διεθνών Σχέσεων –όποιες κι αν είναι οι πεποιθήσεις τους– πιστεύουν πως η εξήγηση των διεθνών σχέσεων μπορεί να περιοριστεί στις ιδιαίτερες προτιμήσεις των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων, που επιδιώκουν να εξασφαλίσουν ψήφους, πολιτική στήριξη, προσωπικά πλεονεκτήματα ή κάποιου άλλου είδους μετρήσιμη υπεροχή – ακόμα και αν αυτά τα ιδιοτελή κίνητρα όντως έχουν τη σημασία τους.

Οι διεθνείς σχέσεις και η εξωτερική πολιτική αφορούν, κατά κύριο λόγο, ζητήματα συλλογικής δράσης που δεν μπορούν να εξηγηθούν απλώς ως μια μορφή ανταγωνισμού ανάμεσα σε ατομικές επιλογές. Όπως έχει επισημάνει ο Ντέιβιντ Λέικ, «δεν υπάρχει αναγκαίος λόγος για τον οποίο τα συμφέροντα κάποιων ιδιοτελών πολιτικών θα έπρεπε να συμπίπτουν με το εθνικό συμφέρον» (Lake 2001, σ. 716). Αυτό δεν είναι κάτι νέο για τον αναλυτή της εξωτερικής πολιτικής, αλλά σίγουρα πρέπει να τον απασχολήσει το σημαντικό ζήτημα του πώς τα κίνητρα και η συμπεριφορά του κάθε υπευθύνου για τη λήψη αποφάσεων συσχετίζονται με τους συλλογικούς σκοπούς της εξωτερικής πολιτικής, ιδίως όταν οι ψηφοφόροι συνήθως τιμωρούν τα λάθη στην εξωτερική πολιτική μόνον όταν τα πράγματα έχουν ιδιαίτερα αρνητική τροπή, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στην εσωτερική πολιτική δραστηριότητα, όπου οι πολιτικοί διστάζουν να αυξήσουν τους φόρους έστω και κατά μία εκατοστιαία μονάδα φοβούμενοι την ήττα στις επόμενες εκλογές.

Η θεωρία της δημόσιας επιλογής θα μπορούσε να αποτελέσει αφετηρία για να αντιμετωπιστεί αυτό ακριβώς το πρόβλημα της συλλογικής δράσης, αλλά και το αντίστροφο, το ότι πολιτικές οι οποίες έχουν συμφωνηθεί από κοινού (συχνά σε διμερές επίπεδο) μπορεί να απέχουν πολύ από τις πραγματικές προτιμήσεις του κάθε πολιτικού – για να μην αναφέρουμε τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων. Δεν αρκεί να δούμε το κράτος ως έναν προσωποποιημένο, ενιαίο, πράττοντα που διαπραγματεύεται με άλλους ενιαίους πράττοντες, αλλά αυτό όντως προσφέρει κάποιες δυνατότητες ιδίως σε σχέση με την εξωτερική οικονομική πολιτική, το περιβάλλον, την πολιτική των συμμαχιών, όπου οι ανταποδόσεις, ο παρασιτισμός και τα παρόμοια μπορεί να είναι περισσότερο

μετρήσιμα – συνήθως με όρους χρήματος ή στρατευμάτων. Ακόμη κι εδώ, όμως, η παραδοχή ότι τα κράτη είναι ενιαίοι πράττοντες δύσκολα μπορεί να σταθεί εμπειρικά.

Γενικότερα, ο οικονομικός φορμαλισμός τόσο των προσεγγίσεων της ορθολογικής επιλογής και της δημόσιας επιλογής όσο και οι «παραμορφώσεις» στις οποίες πρέπει να καταφύγουν για να αντιμετωπίσουν ζητήματα όπως οι ανταγωνιστικές αξίες, η γεωπολιτική, οι εννοιολογήσεις της διεθνούς κοινωνίας και οι περιπλοκές της πολιτικής λήψης αποφάσεων, περιορίζουν τις ερμηνευτικές τους δυνατότητες. Όπως η θεωρία παιγνίων, έτσι και η δημόσια επιλογή μπορεί να έχει αξιοσημείωτη ευρετική χρησιμότητα, είναι όμως υπεραπλουστευτικό να λαμβάνει ως αφετηρία τις ιδιοτελείς επιλογές σε όλα τα επίπεδα, καθώς με τον τρόπο αυτό μένουν εκτός πεδίου έρευνας οι επιρροές και οι αξίες που διαμορφώνουν τις επιλογές αυτές. Περιορίζεται επίσης η εφαρμοσιμότητά της σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Η διεθνής πολιτική είναι κάτι πολύ περισσότερο από την επιτυχία ή την αποτυχία στο πεδίο της αγοράς.

Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου ένα ρεύμα μεταθετικισμού έφερε μια νέα προοπτική για την προσέγγιση της εξωτερικής πολιτικής. Παρά τις επιμέρους διαφορές τους, οι μεταθετικιστές συμπίπτουν στην απόρριψη της διάκρισης γεγονόςτος-αξίας που είναι τόσο σημαντική για τους ρεαλιστές και τους συμπεριφοριστές, και πιστεύουν ότι δεν έχει νόημα να προσπαθεί κανείς να εργαστεί επιστημονικά για να διαμορφώσει μια εικόνα της ανθρώπινης συμπεριφοράς που να «ανταποκρίνεται στην αλήθεια». Και τούτο διότι την πολιτική πρακτική τη συνθέτουν η γλώσσα, οι ιδέες και οι αξίες. Δεν μπορούμε να σταθούμε έξω από τον εαυτό μας και να κάνουμε ουδέτερες κρίσεις. Δεν θα μας απασχολήσει εδώ το γεγονός ότι αυτή η άποψη έχει προκαλέσει ευρείες και συχνά έντονες συζητήσεις. Περισσότερο μας ενδιαφέρει η πρόσθετη διάσταση την οποία έδωσε στις σπουδές της εξωτερικής πολιτικής – μια προσέγγιση ανταγωνιστική στην πλουραλιστική και κατά κύριο λόγο θετικιστική ορθοδοξία, η οποία, όμως (σε αντίθεση με τις μελέτες περί παγκοσμιοποίησης), επιβεβαιώνει τη σημασία του κράτους. Συγγραφείς όπως οι Ντέιβιντ Κάμπελ (Campbell 1992, 1998), Ροξάν Ντότυ (Doty 1996), Χένρικ Λάρσεν (Larsen 1997), Ίβερ Νούμαν (Neumann 2002), Ούλε Βήβερ (Wæver 1998, 2002) και Λένε Χάνσεν (Hansen 2012) (οι τέσσερις τελευταίοι εκπροσωπούν τη «Σχολή της Κοπεγχάγης», που ασκεί σημαντική επιρροή), έχουν μελετήσει τη γλώσσα της εξωτερικής πολιτικής και τις εκδοχές του κυρίαρχου λόγου της. Πράγματι, η εξωτερική πολιτική θεωρείται σημαντική ακριβώς επειδή ενισχύει (με ανεπιθύμητο τρόπο, ως επί το πλείστον) την εθνική και την κρατικιστική κουλτούρα. Έτσι εξακολουθεί συνήθως να δίνεται έμφαση στον εθνικό λόγο, ακόμη και αν αυτός θεωρείται γενικά ότι αντιστρατεύεται τις ανθρώπινες ανάγκες. Η γλώσσα θεωρείται κρίσιμη για την εθνική ταυτότητα, στη σύσταση της οποίας κα-

θοριστικό στοιχείο θα είναι η αντιπροσώπευση των ξένων («του Άλλου») μέσω της εξωτερικής πολιτικής. Ανεξαρτήτως του πόσο αυτό αληθεύει, η γλώσσα, είτε είναι επίσημη είτε ιδιωτική, είτε ρητορική είτε σχολιαστική –των παρατηρητών–, μας αποκαλύπτει πολλά τόσο για νοοτροπίες όσο και για δράσεις στην εξωτερική πολιτική, και είναι μια μάλλον ανεξάντλητη πηγή.

Οι θεωρήσεις αυτές ήταν αναμενόμενο να στρέφουν την προσοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση, που η εξωτερική της πολιτική βρίσκεται εν πολλοίς σε φάση διαμόρφωσης, εν μέρει μέσω της διεπίδρασης με τις μεταβαλλόμενες ταυτότητες των εξωτερικών πολιτικών των κρατών-μελών της (Wæver 2004· Larsen 2009· Wong/Hill 2011), και σε μεγάλο βαθμό μέσω της γλώσσας. Ο κονστрукτιβισμός, εντούτοις, ο οποίος έχει εξελιχθεί σε κυρίαρχη τάση του μεταθετικισμού, δεν αυτοπεριορίζεται αναγκαστικά στη γλώσσα και τον λόγο. Σε ό,τι αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει αξιοποιήσει το γεγονός ότι τα συμφέροντα, εθνικά και ευρωπαϊκά, δεν έχουν ακόμη παγιωθεί, και η στρατιωτική ισχύς δεν έχει κεντρική σημασία στο πώς η Ευρώπη προσεγγίζει τις διεθνείς σχέσεις. Στην περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών, δεν εξηγεί μόνο τη δύναμη της χώρας αυτής αλλά και την πεποίθηση περί μοναδικότητας που τη διακατέχει.* Τονίζει έτσι πόσο σημαντικό είναι να προσεγγίζει κανείς την εξωτερική πολιτική όχι μόνο υπό το πρίσμα της ισχύος και των μέσων αλλά και υπό το πρίσμα της κουλτούρας και των ιδεών (Tonra 2001· Manners/Whitman 2000· Aggestam 2004· Sjursten 2006). Η προσέγγιση αυτή χρειάζεται να συσχετιστεί αποτελεσματικότερα με την ανάλυση της επιλογής και να επιλύσει το πρόβλημα της πραγματολογικής βάσης των προτάσεών της. Δικαίως όμως έχει αναδειχθεί σε σημαντική πτυχή της ανάλυσης της εξωτερικής πολιτικής.

Όλες οι προσεγγίσεις που αναφέραμε παραπάνω έχουν κάτι να προσφέρουν στον μελετητή της εξωτερικής πολιτικής – και δεν πρέπει να θεωρούνται ασύμβατες. Για παράδειγμα, ενώ η ιστορία και οι μελέτες των χωρών είναι απαραίτητη πηγή εμπειρικής γνώσης, θα ήταν ισχυρογνώμων κανείς αν αγνοούσε τις ιδέες που παράγουν ο ρεαλισμός, η δημόσια επιλογή και ο κονστрукτιβισμός. Εντούτοις, υπάρχουν όρια στον μεθοδολογικό εκλεκτικισμό, και ένα βιβλίο πρέπει να έχει μια θέση. Το παρόν έργο θεμελιώνεται στην ιδιαίτερη παράδοση της Ανάλυσης της Εξωτερικής Πολιτικής που εκκινεί από τα διλήμματα της λήψης αποφάσεων και επεκτείνεται μέσω των ομόκεντρων κύκλων που διαμορφώνουν τις αποφάσεις, χωρίς να κρίνει εκ των προτέρων ποιες επιρροές –εγχώριες ή διεθνείς, προσωπικές ή γραφειοκρατικές, ιδιάζουσες ή δομικές– επικρατούν σε μια δεδομένη κατάσταση. Και το πιο σημαντικό, την εξωτερική πολιτική δεν τη βλέπει σαν μια τεχνική άσκηση αλλά ως μια σημαντική μορφή πολιτικής σκέψης και έκφρασης. Στο υπόλοιπο μέρος του

* Ακόμη και ο Χένρυ Κίσσιγγκερ, στο πιο πρόσφατο βιβλίο του, θέτει όρια στον ρεαλισμό αναγνωρίζοντας πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος των ιδεών (2014).

κεφαλαίου αναλύεται τι ακριβώς σημαίνει αυτό. Ας αρχίσουμε με μια παρουσίαση του πώς εξελίχθηκε η Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Η ΕΞΕΛΙΞΗ

Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής ερευνά τα κίνητρα και τις άλλες αιτίες της συμπεριφοράς των διεθνών πρακτόνων, και ιδίως των κρατών. Αυτό το κάνει εστιάζοντας ιδιαίτερα στη λήψη αποφάσεων, αρχικά με σκοπό να διακρίνει τι βρίσκεται πίσω από τους επίσημους αυτοπροσδιορισμούς (και τις πλασματικές αφηγήσεις) της κυβέρνησης και της δημόσιας διοίκησης. Μ' αυτό τον τρόπο ελέγχει την υπόθεση ότι τα αποτελέσματα της εξωτερικής πολιτικής καθορίζονται σε κάποιο βαθμό από τη φύση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ορισμένοι μελετητές της Ανάλυσης της Εξωτερικής Πολιτικής προσδοκούσαν να αποκτήσει το αντικείμενό τους καθεστώς επιστήμης, εφαρμόζοντας επιστημονική μέθοδο για να παραγάγουν πιθανολογικές αποφάνσεις σχετικά με τη συμπεριφορά. Η σχολή της Συγκριτικής Εξωτερικής Πολιτικής, που κυριάρχησε για ένα διάστημα στις Ηνωμένες Πολιτείες, δεν ασχολήθηκε η ίδια με το ποια πολιτική συνιστά εξωτερική πολιτική, στο εσωτερικό ή στο εξωτερικό· ενδιαφερόταν για την ανακάλυψη συσχετισμών ανάμεσα στους παράγοντες που εμπλέκονται στην εξωτερική πολιτική σε όσο το δυνατόν ευρύτερο φάσμα, αποφεύγοντας τις λεπτομέρειες της συγκυρίας (Hermann/Peacock 1987). Πολλοί ωστόσο συνειδητοποίησαν ότι η προσέγγιση αυτή ήταν αδιέξοδη, και έτσι ο τομέας ακολούθησε μια πιο ανοικτή και δημιουργική πορεία ανάπτυξης, τόσο στις Ηνωμένες Πολιτείες όσο και σε άλλες χώρες.

Η Συγκριτική Εξωτερική Πολιτική ως σχολή απείχε παρασάγγες από την κατεύθυνση της Ανάλυσης της Εξωτερικής Πολιτικής που αναπτύχθηκε με τη συνέργεια των πιο «θεωρητικών» ιστορικών, κατεύθυνση που αποτελεί τη βάση του παρόντος βιβλίου. Αυτή η προσέγγιση χρησιμοποιεί «θεωρίες μέσης εμβέλειας» για να εξετάσει συγκεκριμένες περιοχές της ανθρώπινης δραστηριότητας όπως οι αντιλήψεις ή η γεωπολιτική, και είναι επιφυλακτική αναφορικά με το αν θα μπορέσει ποτέ να δημιουργηθεί μια μοναδική θεωρία της εξωτερικής πολιτικής που θα περιλαμβάνει τα πάντα, χωρίς να είναι επίπεδη και ταυτολογική (Light 1994).^{*} Αποδέχεται επίσης σιωπηρά την αντίθεση του Ουώλτς στον αναγωγισμό. Η σκανδιναβική προσπάθεια να διαδοθεί μια «ασθενής (γενική) θεωρία» που θα αντιμετωπίσει το πρόβλημα της ενσωμάτωσης των θεωριών μέσης εμβέλειας μπορεί να επιτύχει – αλλά είναι δύσκολο να εκτιμήσουμε τι μορφή θα λάβει στην πράξη (Wæver 1990· 1994). Ήδη έχει παραχθεί μεγάλος όγκος επιστημονικής εργασίας υψηλής ποιότητας με βάση τις θεωρίες

* Την έννοια της «θεωρίας μέσης εμβέλειας» εισήγαγε ο Ρόμπερτ Μέρτον (Reynolds 1973).

μέσης εμβέλειας της Ανάλυσης της Εξωτερικής Πολιτικής, και η πρόκληση είναι να οικοδομήσουμε πάνω σ' αυτήν και όχι να κυνηγάμε χίμαιρες. Οι εν λόγω θεωρίες έχουν ήδη ενσωματωθεί, με την έννοια ότι η ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής ενισχύεται από τη θεωρία συστημάτων, καθώς προσεγγίζει το κράτος ως σύστημα, το οποίο, καθώς είναι ενσωματωμένο σε ένα πολυεπίπεδο διεθνές σύστημα, υπόκειται σε μια σειρά συνδέσεων και κύκλων ανατροφοδότησης, τόσο προς τα πάνω (στο διεθνές πεδίο) όσο και προς τα κάτω, στα διάφορα γραφειοκρατικά και κοινωνικά υποσυστήματα εντός της χώρας. Αυτό αποτελεί πιθανώς τον μέγιστο βαθμό ενσωμάτωσής τους.

Η προσέγγιση που υιοθετείται εδώ αξιοποιεί επίσης τον πλούτο των διαθέσιμων ιστορικών αφηγήσεων και του αρχαιακού υλικού και επιδιώκει να οικοδομήσει πάνω σε αυτόν. Βασίζεται στη θεώρηση ότι η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής μπορεί να συνδυάζει την εκτίμηση της συγκυρίας την οποία διέρχονται μεμονωμένα κράτη και υπερεθνικοί δρώντες με μια συγκριτική προοπτική, η οποία πρέπει να είναι ανοιχτή, εννοιολογική και διεπιστημονική. Πρέπει να είναι αναλυτική, με την έννοια της αποστασιοποίησης, της αμεροληψίας, αλλά δεν πρέπει να είναι θετικιστική, με την έννοια της παραδοχής ότι τα «δεδομένα» είναι πάντοτε εξωτερικά, αποσυνδεδεμένα από τις αντιλήψεις και τους αυτοπροσδιορισμούς των πραττόντων. Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής μάς βοηθά να απαντήσουμε στα βαθύτερα ερωτήματα της πολιτικής ζωής, δηλαδή «ποιος ωφελείται;», «ποιος είναι ο σωστός τρόπος δράσης;», «ποιοι θεσμοί εξυπηρετούν καλύτερα τους επιθυμητούς στόχους μας;» κ.ά. Σε αυτό αντιμετωπίζει μια σειρά διακριτών προκλήσεων.

Η αλλαγή είναι μια διηνεκής πρόκληση για την κοινωνική επιστήμη, και η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής δεν αποτελεί εξαίρεση. Οι αλλαγές στη σύσταση των διεθνών σχέσεων πάντοτε θα οδηγούν στην άνοδο και την πτώση επιμέρους δυνάμεων, ενίοτε όμως μεταβάλλουν τον ίδιο τον χαρακτήρα των κυριότερων πραττόντων. Αυτό συνέβη με την πτώση δύο πολυεθνικών αυτοκρατοριών, της οθωμανικής και της αυστροουγγρικής, κατά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, όπως και με τη διάλυση των ευρωπαϊκών αυτοκρατοριών τη δεκαετία του 1960. Το κράτος της Βεστφαλίας αναπαράχθηκε σταδιακά κατά τους τρεις αιώνες μετά τη συμβολική χρονολογία του 1648, αλλά από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 εμφανίζει σημαντικές δυσκολίες στο να αντιμετωπίσει νέες μορφές υπερεθνικών πραττόντων, κυρίως τρομοκρατικές ομάδες και πολυεθνικές εταιρείες. Ορισμένοι σχολιαστές έσπευσαν να προφητέψουν τον θάνατο του κράτους, μολοντί υποχρεώθηκαν να αναθεωρήσουν αρκετά τις απόψεις τους μετά την 11η Σεπτεμβρίου. Τέτοιες εξελίξεις θέτουν εγγενώς μια πρόκληση και για την Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής, η οποία οφείλει να προσαρμόζει το πλαίσió της σε οποιαδήποτε αλλαγή στη σχέση μεταξύ των κρατών και των εναλλακτικών κέντρων αποφάσεων στο διεθνές σύστημα.

Καμία από τις αλλαγές στις διεθνείς σχέσεις μετά το 1945 δεν απειλεί τον στόχο και την ύπαρξη της εξωτερικής πολιτικής καθ' εαυτήν. Όλες, εντούτοις, έχουν αντίκτυπο στη γλώσσα και τη σημασία της σύγχρονης εξωτερικής πολιτικής όσον αφορά τη σχέση της με την εγχώρια κοινωνία και τα μέσα με τα οποία ασκείται. Η εξωτερική πολιτική έχει ορισμένα θεμελιώδη, διακριτικά χαρακτηριστικά, εκείνοι όμως που την ασκούν πρέπει να προσαρμόζονται στις ειδικές απαιτήσεις της εποχής τους. Ο χαρακτήρας των απαιτήσεων αυτών για τη δική μας εποχή –σε συνδυασμό με τα στοιχεία της συνέχειας– θα αποσαφηνιστούν στα κεφάλαια που ακολουθούν. Κάτω όμως από τις λεπτομέρειες κρύβονται ορισμένα κρίσιμα ζητήματα, θεωρητικής και πρακτικής φύσεως, στα οποία στηρίζεται συνολικά η επιχειρηματολογία του βιβλίου.

Με θεωρητικούς όρους, το κύριο ζήτημα που αντιμετωπίζει η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής είναι αν η εξωτερική πολιτική παραμένει κεντρικός χώρος δράσης στις διεθνείς σχέσεις. Μπορεί να υποστηριχθεί αφενός ότι η σημασία της υπερεκτιμήθηκε στο παρελθόν και αφετέρου ότι κάθε άλλο παρά κενή περιεχομένου είναι σήμερα – αφήνοντας την εξωτερική πολιτική με έναν ρόλο σημαντικό μεν αλλά όχι μονοπωλιακό. Όμως τέτοιες κρίσεις σε κάθε περίπτωση παραπέμπουν σε πιο θεμελιώδεις απόψεις γύρω από τη φύση της δράσης στην παγκόσμια πολιτική και της σχέσης της με τις δομές. Η απάντηση μπορεί να δοθεί εν μέρει με τη θεωρητική προσέγγιση του κράτους, που προφανώς εξακολουθεί να αποτελεί μείζονα παράγοντα της πολιτικής ζωής, χωρίς όμως να τη μονοπωλεί. Το κράτος είναι ένας από τους πολλούς και διαφορετικούς διεθνείς πράττοντες, των οποίων οι θέσεις, σε σχέση με τους άλλους πράττοντες και σε σχέση με τις δομές, πρέπει να ανιχνευτούν.

Μια άλλη διάσταση του προβλήματος είναι ο βαθμός κατά τον οποίο οι πράττοντες, και οι κοινότητες τις οποίες εκπροσωπούν, μπορεί ακόμη να θεωρηθεί ότι έχουν διακριτά «εξωτερικά» και «εσωτερικά» περιβάλλοντα. Αν όντως έχουν, τότε προκύπτει ότι θα χρειαστούν κάποιου είδους μέσο για να χειριστούν τις ιδιαιτερότητες του εξωτερικού περιβάλλοντος. Αλλά αν τα περιβάλλοντα αναμειγνύονται μεταξύ τους με τέτοιο τρόπο ώστε να μην είναι δυνατόν από λειτουργική άποψη να τα ξεχωρίσει κανείς, δεν θα χρειαστεί άραγε να συμπεριλάβουν με ανάλογο τρόπο τις πολιτικές και τους μηχανισμούς; Αν δεχτεί κανείς την πιο μετριοπαθή πρόταση ότι οποιαδήποτε οντότητα με τη δυνατότητα να λαμβάνει αποφάσεις έχει ένα «εσωτερικό» και ένα «εξωτερικό» περιβάλλον (που συνδέεται με την καθολική έννοια τού «να κοιτάζει ο καθένας τη δουλειά του»), αυτό άραγε σημαίνει, στο διεθνές πλαίσιο, ότι η ενασχόληση με το εξωτερικό είναι ένας άλλος τρόπος να περιγραφεί η εξωτερική πολιτική ή μήπως είναι μάλλον ένα «διοικητικό όριο», που δεν συνεπάγεται καμία ποιοτική αλλαγή;

Η τρίτη όψη της θεωρητικής πρόκλησης που αντιμετωπίζει η μελέτη της εξωτερικής πολιτικής αφορά την κατηγορία των «εξωτερικών σχέσεων». Αν καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι υπάρχει σημαντική διαφορά ανάμεσα στο «μέσα» και το «έξω», με την έννοια ότι οι διαμορφωτές πολιτικής πρέπει να ενεργούν σε δύο διαφορετικών ειδών περιβάλλοντα, και να παίζουν παιχνίδια σε δύο επίπεδα, αυτό σημαίνει άραγε πως οτιδήποτε προβάλλεται προς τα έξω από ένα σύστημα είναι εξωτερική πολιτική; Αντίστροφα, με ποιον τρόπο εκείνες οι δραστηριότητες που συμβατικά χαρακτηρίζονται «εξωτερική πολιτική» σχετίζονται με το σύνθετο πλέγμα των αλληλεπιδράσεων της κοινωνίας με τον κόσμο, τον ιδιωτικό και τον δημόσιο; Εξακολουθεί άραγε να υπάρχει η δυνατότητα να διέρχονται οι πρωταρχικές σχέσεις ενός κράτους (πόσο μάλλον μιας κοινωνίας) με τον έξω κόσμο μέσα από την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής και τους συναφείς με αυτήν θεσμούς; Αυτό το θέμα σχετίζεται στενά με το ζήτημα του ίδιου του ορισμού της εξωτερικής πολιτικής, στο οποίο έχει δοθεί μια προσωρινή απάντηση παραπάνω σ' αυτό το κεφάλαιο. Ωστόσο, όπως συμβαίνει και με άλλες μείζονες πολιτικές έννοιες, όπως η δημοκρατία, οι ορισμοί βρίσκονται σε συνεχή διαλεκτική σχέση με την εμπειρική ανάλυση. Αυτό σημαίνει ότι καμία άποψη για τη σχέση ανάμεσα στις εξωτερικές σχέσεις και στην εξωτερική πολιτική δεν θα είναι πειστική αν δεν αναλυθεί το πρόβλημα στα συστατικά του μέρη – όπως θα γίνει στα επόμενα κεφάλαια με την εξέταση της γραφειοκρατικής πολιτικής, των υπερεθνικών σχέσεων και της εσωτερικής κοινωνίας.

Τέλος, η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής πρέπει επίσης να αντιμετωπίσει τα κανονιστικά ζητήματα που λόγω των θετικιστικών της απαρχών είχε την τάση να αποσιωπά. Ως τομέας σοβαρής έρευνας, οφείλει να αντιμετωπίσει την πιθανότητα να έχει ενσωματώσει τυχόν κανονιστικές προκαταλήψεις ή, με πιο πεζό τρόπο, την πιθανότητα απλώς να μη θέτει συγκεκριμένα αξιακά ερωτήματα. Είναι αλήθεια, βέβαια, ότι πολλά ενδιαφέροντα ερωτήματα γύρω από την εξωτερική πολιτική συνδέονται με ζητήματα αξίας ή αρχής. Εάν η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής τα παρακάμπτει, τότε πλήττεται εν μέρει η αξιοπιστία της. Ένα τέτοιο ερώτημα είναι το κατά πόσο μπορεί η εξωτερική πολιτική να υπηρετήσει αποτελεσματικά την επίτευξη ενός ηθικού στόχου, χωρίς αυτό να αποβεί σε βάρος άλλων εύλογων στόχων. Επίμαχο ζήτημα, εδώ και πολλά χρόνια, είναι επίσης το κατά πόσο η εξωτερική πολιτική μπορεί ή θα έπρεπε να είναι υπόλογη στους πολίτες που πιθανώς αγνοούν τα ζητήματα αλλά ίσως τελικά κληθούν να καταβάλουν κάποιο κόστος γι' αυτά – ακόμα και να πεθάνουν στο όνομά της. Η ένταση ανάμεσα στην αποτελεσματικότητα και στη δημοκρατία, και η ανάγκη της μεταξύ τους αντιστάθμισης, είναι πολύ μεγάλη σ' αυτό το σημείο. Ωστόσο, στο σύγχρονο μεταβαλλόμενο περιβάλλον τίθεται ακόμη πιο επιτακτικά ένα διαχρονικό κανονιστικό ζήτημα, δηλαδή το πόσο μεγάλη ευθύνη

μπορεί να αναλάβει κανείς για τη διαμόρφωση της ζωής των άλλων έξω από τη δική του κοινωνία, αλλά και για τη διαμόρφωση του διεθνούς περιβάλλοντος συνολικά. Μολονότι τα κράτη διαφέρουν ως προς το τι μπορούν να κάνουν, και προσεγγίζουν το θέμα υπό το πρίσμα του δικού τους συμφέροντος, αυτή είναι μια μόνιμη ηθική πρόκληση για κάθε εξωτερική πολιτική. Η διεύρυνση των οριζώντων, εξαιτίας της τεχνολογίας, και ο ρυθμός της οικονομικής μεγέθυνσης από το 1945 έφεραν το ζήτημα των ευρύτερων ευθυνών στην πρώτη γραμμή του ενδιαφέροντος για τους διαμορφωτές της πολιτικής.

Αυτό μας οδηγεί στα πρακτικά ζητήματα που αντιμετωπίζει η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής. Το πρώτο συνδέει τη θεωρία με την πρακτική θέτοντας το ερώτημα: Ποιες προσδοκίες είναι εύλογο να έχουν οι πολίτες από τους διαμορφωτές της πολιτικής, αλλά και οι διαμορφωτές πολιτικής από τον ίδιο τους τον εαυτό; Σε ποιον βαθμό το επιθυμητό είναι και εφικτό; Φυσικά, υπάρχουν όρια στο κατά πόσο μπορεί να δοθεί μια γενική απάντηση, αλλά, οπωσδήποτε, κάθε αναλυτής πρέπει να αποσκοπεί στο να συσχετίσει την πολυπλοκότητα του περιβάλλοντος με τις ανάγκες και τις συνθήκες των συγκεκριμένων πρακτόντων. Οι δυνατότητες μπορούν να ευθυγραμμιστούν καλύτερα με τις προσδοκίες αν κατανοείται επακριβώς ο βαθμός στον οποίο περιορίζονται οι επιλογές, αλλά και τα περιθώρια που μπορεί να υπάρχουν για την ανάπτυξη πρωτοβουλίας. Αυτό μπορεί να γίνει μόνο με την ανάλυση των πρακτόντων σε συνδυασμό με τα περιβάλλοντά τους.

Σε ποιον βαθμό μπορούμε να κάνουμε γενικεύσεις όσον αφορά την εξωτερική πολιτική; Η παραδοχή αυτού του βιβλίου είναι ότι υπάρχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά και διλήμματα που μπορούν να αναλυθούν. Ωστόσο, τα κράτη παρουσιάζουν εμφανώς τεράστια ποικιλομορφία ως προς το μέγεθος, την ισχύ και την εσωτερική σύσταση, για να μην αναφέρουμε τους «μη κρατικούς» πράκτοντες. Στον 21ο αιώνα μπορεί ακόμη να υποστηρίξει κανείς ότι η εξωτερική πολιτική της μοναδικής υπερδύναμης του κόσμου αποτελεί μια δική της, ξεχωριστή κατηγορία. Πράγματι, οι Ηνωμένες Πολιτείες δεν δείχνουν να αγωνιούν ιδιαίτερα για τη σημασία της εξωτερικής πολιτικής, σε αντίθεση με τα κράτη μέσης εμβέλειας, που έχουν πολύ μεγαλύτερη επίγνωση των περιορισμών στην εθνική δράση. Είναι αποκαλυπτικό ότι στη μελέτη των Διεθνών Σχέσεων στις ΗΠΑ εξακολουθεί να προβάλλεται ως κεντρικό θέμα το κράτος και η ισχύς του, είτε μέσα από επιτυχημένες πολιτικές επιθεωρήσεις όπως το *Foreign Affairs* είτε μέσα από την ισχυρή ακόμη ακαδημαϊκή σχολή του νεορεαλισμού. Η θεωρία της παγκοσμιοποίησης, που υποβαθμίζει τον ρόλο των μεμονωμένων κρατών, έχει κερδίσει πολύ λιγότερο έδαφος απ' ό,τι στην Ευρώπη ή στον γειτονικό Καναδά. Οι αναδυόμενες δυνάμεις, εντούτοις, τείνουν να εμπιστεύονται κι αυτές, όπως οι ΗΠΑ, τις δυνατότητες της αυτόνομης δράσης. Το μέρος όπου βρίσκεισαι, αλλά και το ποιος είσαι, επηρεάζει πραγματικά το τι βλέπεις.

Ωστόσο, οι μεταβαλλόμενες πολιτικές που συγκροτούν την εξωτερική πολιτική δεν αφορούν μόνο το πώς αντιλαμβανόμαστε την τελευταία. Ακόμη και οι ΗΠΑ καλούνται να αντιμετωπίσουν σημαντικούς περιορισμούς στην ελευθερία της δράσης τους, παρά τον θρίαμβό τους στο τέλος του Ψυχρού Πολέμου. Υπόκεινται και αυτές, όπως και κάθε άλλος πράττων, στην παθολογία της λήψης αποφάσεων και στα προβλήματα που σχετίζονται με τους σκοπούς και τα μέσα. Και το σημαντικότερο, η αλληλοδιδέσδυση της εξωτερικής και της εσωτερικής πολιτικής είναι καθολική, και ποικίλλει μόνο όσον αφορά τον βαθμό και τον τύπο. Οι εγχώριες εισροές στην εξωτερική πολιτική, συμπεριλαμβανομένων των αντιλήψεων για έναν επιθυμητό κόσμο και των προσδοκιών για το τι μπορεί να γίνει ώστε ο κόσμος να γίνει καλύτερος, ποικίλλουν σε συνάρτηση με την πολιτική κουλτούρα. Για παράδειγμα, ενώ οι ΗΠΑ πίστευαν ανέκαθεν ότι οι δικές τους αξίες θα έπρεπε να εξαχθούν, η Κίνα ένιωθε πολύ λιγότερο την ανάγκη να προσηλυτίσει τους άλλους, παρότι είναι πεπεισμένη για την υπεροχή της, ωστόσο η αυξανόμενη οικονομική ισχύς της κατέστησε το ιδιαίτερο κοινωνικοοικονομικό μοντέλο της, και την έμφαση στην εθνική κυριαρχία –ό,τι έχει αποκληθεί «η συναίνεση του Πεκίνου» (Harper 2010)–, ελκυστικά μεταξύ των αναπτυσσόμενων χωρών. Η ποικιλομορφία και οι πιθανοί δεσμοί της με την εξωτερική πολιτική είναι, αυτά καθ' εαυτά, ζητήματα που πρέπει να χαρτογραφηθούν, είτε ως αντιθέσεις ανάμεσα στα δημοκρατικά και τα αυταρχικά καθεστώτα, είτε ανάμεσα στα πλούσια και τα φτωχά κράτη, είτε ανάμεσα σε παλιούς πολιτισμούς και σε νέα κράτη που διέρχονται το στάδιο της συγκρότησης του έθνους.

Η κυριότερη πρακτική πρόκληση για κάθε αναλυτή της εξωτερικής πολιτικής θα έπρεπε να είναι το να αποσαφηνίσει στο ευρύτερο κοινό τις συχνά απόκρυφες διεργασίες της διαμόρφωσης της εξωτερικής πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να καθιστά διαυγείς τις κρίσιμες αποφάσεις που λαμβάνονται και τις αιτίες των αποτυχιών. Τόσο η λογοδοσία όσο και η αποτελεσματικότητα εξαρτώνται από την πρότερη γνώση τού πώς διαμορφώνονται οι επιλογές, ποιος τις διαμορφώνει και πώς εφαρμόζονται κατόπιν οι αποφάσεις. Όπως γνωρίζει κάθε ειδικός, οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά οπωσδήποτε δεν βρίσκονται πάντοτε κοντά σε εκείνες στις οποίες θα μπορούσε να καταλήξει ακόμη κι ένας ευφυής αναγνώστης μιας καλής εφημερίδας. Πολύ συχνά η δημόσια συζήτηση ταλαντεύεται ανάμεσα στη μοιρολατρία, την άποψη ότι είναι αδύνατον να ασκηθεί επιρροή στις διεθνείς υποθέσεις και στην προσωποποίηση της πολιτικής μέσω των μεγάλων προσδοκιών που επενδύονται σε ηγέτες ως άτομα. Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής, όμως, μπορεί να σκάψει βαθύτερα, βοηθώντας μας να κατανοήσουμε τον τρόπο με τον οποίο η περίπλοκη διαδικασία της λήψης αποφάσεων επηρεάζει την εξωτερική πολιτική, από την άποψη τόσο της εσωτερικής ποιότητας μιας απόφασης όσο και των αποτελεσμάτων της εφαρμογής της.

ΤΟ ΜΕΤΑΒΑΛΛΟΜΕΝΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Το περιεχόμενο της πολιτικής που συνιστά την εξωτερική πολιτική αλλάζει διαρκώς, ανάλογα με τη χώρα ή την περιοχή, συχνά με μη προβλέψιμο τρόπο. Γι' αυτό τον λόγο είναι τόσο σημαντικές οι μελέτες περιπτώσεων και χωρών. Δεν έχει νόημα να γίνονται αβασάνιστες γενικεύσεις εάν δεν πείθουν εκείνους που γνωρίζουν για τις περιπτώσεις της Βραζιλίας, της Ιορδανίας ή της Καμπότζης – ή και ζουν στις χώρες αυτές. Ωστόσο, λόγω της ιμπεριαλιστικής επέκτασης, των παγκόσμιων πολέμων και της οικονομικής ολοκλήρωσης, χρειάστηκε να συνηθίσουμε, ειδικά στη Δύση, να βλέπουμε τον κόσμο, και το διεθνές πολιτικό σύστημα, ως όλον. Οι τυχόν αλλαγές στο όλον θεωρούνται μεγάλης σημασίας για τα μέρη. Αντίστροφα, οι αλλαγές σε ένα ιδιαίτερα σημαντικό μέρος μπορεί να διαταράξουν το σύστημα συνολικά. Έντονη αίσθηση αυτής της διαπίστωσης είχαμε με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, με την κατάρρευση του κομμουνισμού και της Σοβιετικής Ένωσης, κατά τα δραματικά γεγονότα της περιόδου 1989-1991. Όταν στην εξίσωση συμπεριλαμβάνονται τα φαινόμενα ολοκλήρωσης που συνοψίζονται στην έννοια της παγκοσμιοποίησης, είναι εύλογο να συμπεράνουμε ότι ζούμε σε ένα πλήρως αλληλεξαρτώμενο πολιτικό δίκτυο – μια υπερβολή, που όμως υπερβαίνει την πιο περιορισμένη έννοια μιας «κοινωνίας των κρατών» (M. Wight 1991).

Υπάρχουν τέσσερα στοιχεία του σύγχρονου διεθνούς περιβάλλοντος που μπορούμε να θεωρήσουμε ότι αποτελούν μείζονες αλλαγές: το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης, η πρόκληση την οποία αντιπροσωπεύει για το σύστημα κρατών της Βεσφαλίας το δόγμα των ανθρωπιστικών επεμβάσεων, καθώς και η επίθεση που έχουν εξαπολύσει οι ισλαμιστές φονταμενταλιστές στη δυτική κυριαρχία, επιτομή της οποίας είναι οι αξιώσεις τους, το 2014, ότι έχουν ανασυστήσει ένα «Χαλιφάτο» στην Εγγύς Ανατολή. Θα εξετάσουμε με τη σειρά αυτά τα μεγάλα ζητήματα σε σχέση με τις συνέπειές τους στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής.

Ορισμένοι θεωρούν το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, που το σηματοδοτεί η κατάρρευση του Συμφώνου της Βαρσοβίας το 1989, ως μια επανάσταση στις διεθνείς σχέσεις (Halliday 2001). Πιο εύλογα, μπορεί να θεωρηθεί ότι σημαίνει «μόνο» την κατάρρευση ενός συγκεκριμένου κράτους/αυτοκρατορίας, με ευρύτετες συνέπειες για την ισορροπία ισχύος, η οποία όμως δεν διαφέρει από το τέλος της Γαλλίας του Ναπολέοντα ή της Γερμανίας του Αυτοκράτορα Γουλιέλμου, που ούτε το ένα ούτε το άλλο ανέτρεψαν το σύστημα των κρατών.

Το τέλος μιας αυτοκρατορίας πάντοτε μεταβάλλει την προοπτική και τους υπολογισμούς των άλλων μελών του συστήματος, και όχι μόνο στο τέλος μεγάλων πολέμων. Η διάλυση της γαλλικής και της βρετανικής αυτοκρατορίας κατά τα έτη 1945-1964 οδήγησε στη δημιουργία πολλών νέων κρατών και στην

αποδυνάμωση των δύο μητροπολιτικών δυνάμεων. Ωστόσο, σύντομα έγιναν προσαρμογές. Το 1973 ήταν πλέον δύσκολο να θυμηθεί κανείς τον κόσμο όπως ήταν πριν από την αποαποικιοποίηση, ενώ η θέση της Γαλλίας και της Βρετανίας παρέμεινε αξιολογούμενα αμετάβλητη. Ακόμη και σήμερα, οι μόνιμες θέσεις τους στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, μολονότι τίθενται συχνά υπό αμφισβήτηση, δεν αντιμετωπίζουν πραγματικό κίνδυνο. Από την άλλη μεριά, τόσο η αποαποικιοποίηση όσο και το τέλος του Ψυχρού Πολέμου σήμαναν την εξάλειψη ενός συνόλου συγκεκριμένων ιδεών και την εμφάνιση νέων δυνατοτήτων. Ο χαρακτήρας μιας νέας τάξης ίσως δεν είναι άμεσα εμφανής, αλλά θα καταστεί εγγενής στο σύστημα. Στην περίπτωση του 1991 και της περιόδου που ακολούθησε, αυτό που συνέβη δεν ήταν μόνο η ταπείνωση μιας υπερδύναμης, και το τέλος ενός συνόλου διεθνών θεσμών, αλλά και η καταστροφή μιας μεζονος υπερεθνικής ιδεολογίας.

Η ιδεολογία του κομμουνιστικού διεθνισμού, σε συνδυασμό με την ισχύ της Σοβιετικής Ένωσης, είχε λειτουργήσει αποτρεπτικά για την εξωτερική πολιτική πολλών διαφορετικών κρατών, και όχι μόνο εκείνων της Ανατολικής Ευρώπης. Φτωχά κράτη που χρειάζονταν σοβιετική βοήθεια, ή επιζητούσαν ασφάλεια έναντι της αμερικανικής ισχύος, βρέθηκαν να καθορίζονται από αυτή την ιδεολογία. Με παρόμοιο τρόπο, οι αντίπαλοί τους είτε στράφηκαν άμεσα στις Ηνωμένες Πολιτείες και στους συμμάχους τους για προστασία είτε υιοθέτησαν συνειδητά μια στρατηγική μη δέσμευσης, με την ελπίδα ότι θα ξέφευγαν από την παγίδα των δύο πόλων. Ορισμένα κράτη έπεσαν θύματα επεμβάσεων διαφόρων ειδών. Σημαντικοί πόροι καταναλώθηκαν από εκείνους που θεωρούσαν (δικαίως ή αδικώς) ότι απειλούνταν από τον σοβιετικό επεκτατισμό.

Όλα αυτά εξέλιπαν πολύ γρήγορα. Η Ρωσία επιχειρεί πλέον να ανακτήσει τη διεθνή της θέση, αλλά αυτό μπορεί να το πράξει μόνο μέσω επεμβάσεων στον άμεσο περίγυρό της, όπως ο πόλεμος τον οποίο εξαπέλυσε ο Βλαντίμιρ Πούτιν το 2008 στη Γεωργία, με τη μάταιη, κατά πάσα βεβαιότητα, προσδοκία να ανασυστήσει μια γεωπολιτική οντότητα στο πρότυπο της ΕΣΣΔ. Όμως η ασθενής οικονομία της Ρωσίας θέτει όρια στον ορίζοντα ανάπτυξης της σκληρής ή της ήπιας ισχύος της. Παράλληλα, έχει δημιουργηθεί χώρος για την άνοδο της Ινδίας, της Βραζιλίας και ιδιαίτερα της Κίνας, προκαλώντας την ανησυχία των ΗΠΑ, μολονότι αυτό δεν θα μπορούσε να έχει συμβεί χωρίς τη θεαματική οικονομική ανάπτυξη στις χώρες αυτές, η οποία τους έδωσε τη δυνατότητα να ασκήσουν εξωτερική πολιτική με μεγαλύτερη αυτοπεποίθηση. Αποδεδειγμένα (ή θα έπρεπε να αποδεδειρευτούν) πόροι τους οποίους οι πρώην αντίπαλοι του Ψυχρού Πολέμου μπορούσαν να διαθέσουν σε άλλους σκοπούς, εγχώριους και διεθνείς. Σε πολλές περιπτώσεις αναδιαμορφώθηκε επίσης η εσωτερική πολιτική. Η Γαλλία μπόρεσε ευχερέστερα να αναπτύξει μια λειτουργική σχέση με το NATO, και εντέλει ενσωματώθηκε και πάλι στις στρατιωτικές του δομές,

διαφεύδοντας έτσι όσους είχαν προβλέψει τη διάλυση της συμμαχίας. Η Ιταλία άρχισε να αναπτύσσει την εθνική της εξωτερική πολιτική με μεγαλύτερη αυτοπεποίθηση. Και στις δύο χώρες το εσωτερικό περιβάλλον έγινε περισσότερο ρευστό ύστερα από την έκλειψη των άλλοτε ισχυρών κομμουνιστικών κομμάτων. Οι χώρες της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης επιτάχυναν τις διαδικασίες ένταξής τους στην ΕΕ και το ΝΑΤΟ, και οι περισσότερες το έχουν επιτύχει, παρά τις ισχυρές ενστάσεις της Ρωσίας.

Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου έχει επιφέρει, επομένως, ποιοτικές αλλαγές στη διεθνή πολιτική πρακτική, και σε ορισμένες περιπτώσεις στην ίδια τη σχέση ανάμεσα στην εξωτερική και την εσωτερική πολιτική. Αντιθέτως, πολλοί θεωρούν ότι η *παγκοσμιοποίηση* έχει καταστήσει περιττή την εξωτερική πολιτική (Baylis κ.ά. 2011· Held κ.ά. 1999· Held/McGrew 2003· Scholte 2000)· ή τουλάχιστον αυτή την εντύπωση έδινε το πλήθος των συγγραφέων που έγραφαν για την παγκοσμιοποίηση, λόγω του απλού γεγονότος ότι την αγνοούσαν. Σε κανένα από τα μείζονα έργα που γράφτηκαν για την παγκοσμιοποίηση τη δεκαετία του 1990 δεν υπάρχει στο ευρετήριο μια απλή, έστω, αναφορά στην εξωτερική πολιτική. Οι συγγραφείς τείνουν στην άποψη ότι η εξωτερική πολιτική έχει υποβαθμιστεί λόγω της περιορισμένης αυτόνομης δραστηριότητας του κράτους σε μια εποχή παγκοσμιοποίησης, η οποία νοείται ως η δημιουργία μιας ολοκληρωμένης παγκόσμιας καπιταλιστικής αγοράς, η οποία προάγει με τη σειρά της μια παγκόσμια κοινωνία πολιτών, μέσω των εξελίξεων στην τεχνολογία της πληροφορίας, στα ταξίδια και στην εκπαίδευση. Η παγκοσμιοποίηση με τη σειρά της θεωρείται ότι έχει επιταχυνθεί εξαιτίας της πολιτικής αλλαγής, και ιδιαίτερα με την ανάδυση των δυναμικών κρατών της Ανατολικής Ασίας ύστερα από τον Πόλεμο του Βιετνάμ και την κατάρρευση του κομμουνιστικού μπλοκ στην Ευρώπη.

Σε ένα τέτοιο περιβάλλον πολιτικού και οικονομικού οπτισμού, δεν εκπλήσσει το γεγονός ότι ο Φράνσις Φουκουγιάμα εξήρε τον «θρίαμβο της Δύσης» και ότι πολιτικοί όπως ο Τόνυ Μπλαιρ έκαναν την παγκοσμιοποίηση ευαγγέλιό τους, προβάλλοντας την υπεραπλουστευτική άποψη ότι τα επτά δισεκατομμύρια κάτοικοι του πλανήτη αποκτούν όλο και πιο ισχυρούς δεσμούς αλληλεξάρτησης λόγω των κοινών τους συμφερόντων (Fukuyama 1992· Blair 2001). Η άποψη αυτή απηγούσε παραδόξως τους μαρξιστές που μόλις είχαν εκπέσει της χάριτος, οι οποίοι καθυπότασσαν την πολιτική στα οικονομικά και υπερτόνιζαν τις ενοποιητικές επιπτώσεις του παγκόσμιου καπιταλισμού. Λιγοστοί μόνο παρατηρητές έκρουαν τον κώδωνα του κινδύνου. Οι προσεκτικές αναλύσεις του Κλαρκ (Clark 1997· 1999) γύρω από τις ταυτόχρονες διεργασίες της ενοποίησης και του κατακερματισμού προσδίδουν περιεχόμενο στη διεγερτική αίσθηση ενός μετασχηματισμένου κόσμου όπως παρουσιάζεται στις νέες μελέτες, ελάχιστα όμως θίγει σ' αυτές τις επιπτώσεις στην εξωτερική πολιτι-

κή. Ακόμη μικρότερο ενδιαφέρον για το ζήτημα της δράσης επέδειξε ο Τζάστιν Ρόζενμπεργκ, ο κυριότερος επικριτής της παγκοσμιοποίησης. Η δηκτική του ανάλυση για την απουσία ιστορικού και γεωοικονομικού υποβάθρου στα γραπτά των μεγαλύτερων γκουρού της παγκοσμιοποίησης είναι πολύτιμη για την κατανόηση του σύγχρονου κράτους και του διεθνούς του πλαισίου, όμως λειτουργεί ισοπεδωτικά, καθώς αποσκοπεί στο να εκκαθαρίσει το έδαφος από θεωρητική άποψη, χωρίς να παρέχει ένα εναλλακτικό αφήγημα του πώς λειτουργεί η πολιτική (Rosenberg 2000).

Έτσι, το ζήτημα της παγκοσμιοποίησης, που στην αρχή τέθηκε ως ένα αξίωμα δύσκολο να αμφισβητηθεί, εξελίχθηκε σταδιακά στο πιο πρόσφατο επεισόδιο στη μακροχρόνια διαμάχη γύρω από τη σχέση της οικονομίας με την πολιτική, τη σχέση του εγχώριου με το εξωτερικό. Η διαμάχη αυτή είχε ξεκινήσει με τον Άνταμ Σμιθ, αλλά έλαβε ισχυρή ώθηση με τον Ρίτσαρντ Κόμπντεν τη δεκαετία του 1860, ο οποίος συνέδεσε την ειρήνη με το ελεύθερο εμπόριο, και αναζωπυρώθηκε τη σύγχρονη περίοδο, κατά τη συζήτηση που έγινε τη δεκαετία του 1970 γύρω από την αλληλεξάρτηση και την ύφεση. Ακριβώς όπως οι απόψεις του Κόμπντεν δεν επικράτησαν στην εποχή του, έτσι και τις προσδοκίες για αλληλεξάρτηση τις αντικατέστησε ο «δεύτερος Ψυχρός Πόλεμος» στις αρχές της δεκαετίας του 1980, και οι μεταψυχροπολεμικές προβλέψεις περί θανάτου της εξωτερικής πολιτικής σύντομα αποδείχτηκαν βιαστικές (Richard Cooper 1968· Keohane/Nye 1973· Hain 2001). Γιατί, αν η εξωτερική πολιτική είναι ουσιαστικά η πολιτική στρατηγική που εφαρμόζεται από ανεξάρτητες μονάδες στις μεταξύ τους σχέσεις, τότε θα μπορούσε να ατροφήσει μόνο με την *de facto* εξαφάνιση των ανεξάρτητων μονάδων. Αν δεν συνυπολογίσουμε τη δυνατότητα μιας παγκόσμιας κυβέρνησης, αυτό θα μπορούσε πιθανώς να προκύψει αθόρυβα, μέσω της ανάδυσης ενός δικτύου καθεστώτων που είναι θεματικά προσδιορισμένα, στα οποία οι μονάδες θα διαμόρφωναν τις θέσεις τους ανάλογα με το πρόβλημα, χωρίς να θέτουν ως προτεραιότητα τις εθνικές κοινότητές τους ή την αίσθηση της διακριτής ταυτότητας. Αυτό θα δικαιολογούσε την έκφραση «παγκόσμια διακυβέρνηση» που χρησιμοποιείται ευρύτατα σήμερα, και όχι μόνο από ιδεαλιστές. Η βραδεία εμφάνιση ενός τέτοιου δικτύου θεωρητικοποιήθηκε ως «λειτουργισμός» από τον Ντέιβιντ Μίτρανυ ήδη από τη δεκαετία του 1930, και ως «παγκόσμια κοινωνία» από τον Τζων Μπέρτον τη δεκαετία του 1970 (Paul Taylor 1983· Burton 1972). Πρόκειται όμως για μια αναληθή αφήγηση της κατεύθυνσης στην οποία κινείται ο κόσμος, για τρεις λόγους: (α) τα κράτη θα γίνονταν κενά κελύφη και δεν θα μπορούσαν να επιβιώσουν ως μηχανισμοί ικανοποίησης των πολιτών τους, που αναμένουν από τις κυβερνήσεις τους να προστατεύσουν τους πρωτεύοντες στόχους, μέσω αναζήτησης ισορροπιών με άλλα κράτη· (β) θα υπήρχε σοβαρός κίνδυνος τα επιμέρους συμφέροντα να ποδηγητήσουν την πολιτική οποιουδήποτε παγκόσμιου κράτους, υποβαθμίζοντας

έτσι την έννοια του «κοινού καλού» (γ) η συνολική σχέση μεταξύ στόχων, μέσων, αξιών και θεσμών –δηλαδή η πολιτική διαδικασία καθ' εαυτήν– δεν θα μπορούσε να είναι αποτελεσματικά διαχειρίσιμη σε τόσο τεράστια κλίμακα. Οι δημοκρατίες, τουλάχιστον, αποτελούνται από πολίτες που απαιτούν από όσους λαμβάνουν τις αποφάσεις να λογοδοτούν, και αν η λογοδοσία αποδεικνύεται κενός λόγος, γρήγορα η κοινή γνώμη στρέφεται εναντίον των «απρόσωπων γραφειοκρατών» και των «διορισμένων τεχνοκρατών» – όπως έχουμε δει να γίνεται με την ανάπτυξη του ευρωσκεπτικισμού στους κόλπους της ΕΕ.

Πολύ πιο σημαντική όσον αφορά την επίδραση της παγκοσμιοποίησης είναι η αναδιαμορφωμένη σχέση ανάμεσα στην εξωτερική πολιτική και την εξωτερική οικονομική πολιτική. Οι δύο αυτές πτυχές σπανίως συνεξετάζονται, καθώς είναι ιδιαίτερα απαιτητικό διανοητικά να επικεντρωθεί ταυτόχρονα η προσοχή σε ένα τόσο ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων. Σε καιρούς ειρήνης είναι αναμενόμενο η οικονομία να καταλαμβάνει κεντρική θέση στην εξωτερική πολιτική. Η ανάπτυξη εντείνει αυτή την προσδοκία. Για τα σύγχρονα κράτη, εξωτερική πολιτική σημαίνει προώθηση της ευημερίας όπως και της ασφάλειας, δύο έννοιες που αποτελούν στην ουσία τις δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος. Σε ορισμένους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής ο ρόλος της κυβέρνησης έχει περιοριστεί, καθώς αποδέχεται την ελεύθερη λειτουργία της αρχής της αγοράς, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι είναι ανύπαρκτος. Οι κυβερνήσεις οφείλουν να εφαρμόζουν ευφυέστερες και πιο διαφοροποιημένες στρατηγικές για να προστατεύουν την ευημερία των πολιτών τους, άλλοτε συνεργαζόμενες με άλλα κράτη, άλλοτε επεμβαίνοντας εμμέσως (ή ακόμη και αφανώς) για να εξασφαλίσουν συμβόλαια για τις εθνικές επιχειρήσεις και άλλοτε χρησιμοποιώντας παραδοσιακά μέσα, όπως οι αμυντικές δαπάνες, για λόγους οικονομικής πολιτικής.

Βέβαια, οι περίοδοι ηρεμίας και αισιοδοξίας δεν διαρκούν για πάντα. Πολύ πριν από τη δραματική χρηματοοικονομική κρίση που ξέσπασε το 2007 υπήρχαν σαφείς ενδείξεις ότι, εάν οι αγορές αφεθούν να λειτουργούν κατά το δοκούν, οι αρνητικές επιπτώσεις είναι αναπόφευκτες. Ο χειρισμός των άμεσων χρηματικών μεταβιβάσεων, η φοροδιαφυγή των πολυεθνικών και η ταχεία εξέλιξη της τεχνολογίας υποχρέωναν τα κράτη, προκειμένου να επιτύχουν τη ρύθμιση των αγορών, να αναπροσαρμόσουν τα συστήματα χάραξης της εξωτερικής τους πολιτικής. Το κράτος επιβεβαίωσε και πάλι τη θέση του, με προγράμματα διάσωσης και εθνικοποιήσεις τραπεζών σε διάφορες χώρες. Τα υπουργεία Εξωτερικών ήταν αναγκασμένα να στοιχίζονται στις πρωτοβουλίες της κυβέρνησης, των οικονομικών υπουργείων και των κεντρικών τραπεζών. Αυτό όμως είναι επουσιώδες. Είναι γεγονός ότι τα κράτη χρειάζονται κάποια μορφή στρατηγικής και έναν μηχανισμό για να διαχειρίζονται το εξωτερικό τους περιβάλλον. Και το γεγονός ότι το εξωτερικό περιβάλλον επηρεάζει διαρκώς την

εσωτερική πολιτική προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στην άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, όπου κι αν διαμορφώνεται, όποιος κι αν την ασκεί.

Η τρίτη μείζων εξέλιξη στις διεθνείς σχέσεις θα μπορούσε να αποδειχτεί η πιο ουσιώδης μακροπρόθεσμα. Πρόκειται για την πίεση υπέρ ενός νόμου επεμβάσεων για ανθρωπιστικούς λόγους, ή για ό,τι ο Τόνυ Μπλαιρ αποκάλεσε «δόγμα της διεθνούς κοινότητας» (Blair 1999· Vickers 2000, σ. 41-22). Η ισχυρή υποστήριξη της ιδέας ότι το δικαίωμα ενός κράτους να διαχειρίζεται όπως αυτό επιλέγει τις εσωτερικές του υποθέσεις θα έπρεπε να περιορίζεται για να αποτρέπονται σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα μπορούσε εν δυνάμει να μετασχηματίσει το διεθνές σύστημα, με τον καθορισμό κοινών προτύπων συμπεριφοράς τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό – κοντολογίς, να ωθήσει προς τη συγκρότηση ενός στοιχειώδους διεθνούς συντάγματος (Evans 2008· Hurrell 2007, σ. 61-63· Weller 2009, σ. 283).

Ός αυτό το σημείο η εξωτερική πολιτική διαμορφωνόταν με οδηγό τη σύνεση, τον φόβο, την πρακτικότητα και τα εγχώρια αξιακά συστήματα, με το διεθνές δίκαιο να αποτελεί μια μορφή προαιρετικού περιορισμού. Εφόσον όμως καθιερωνόταν στη διεθνή κοινότητα ό,τι οι Γάλλοι αποκαλούν *une loi d'ingérence*, δηλαδή δικαίωμα επέμβασης, τότε θα ετίθετο υπό αίρεση το καθαυτό δικαίωμα των κρατών να ασκούν την εθνική τους κυριαρχία στις εσωτερικές τους υποθέσεις, όπως προνοεί το Άρθρο 2 (7) του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ. Το πρώτο σοβαρό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση υπήρξε η ίδρυση του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου (International Criminal Court/ICC) στη Χάγη το 2002.

Η εξέλιξη αυτή ενισχύει τη σημασία της εξωτερικής πολιτικής μεταξύ εκείνων των χωρών που καλούνται να εφαρμόσουν τον νόμο εκ μέρους του ΟΗΕ (ή αποφασίζουν να τον αγνοήσουν): συνάμα, για κάθε κράτος που απειλείται με επέμβαση η διπλωματία καθίσταται ζωτικό μέσο προκειμένου να αποφευχθούν ή να καθυστερήσουν οι εχθρικές ενέργειες. Έτσι, όλα τα κράτη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη νέες παραμέτρους καθώς διαμορφώνουν την εξωτερική τους πολιτική, για εκείνα όμως που έχουν αποκτήσει την ανεξαρτησία τους και την κυριαρχία τους την τελευταία, χοντρικά, πεντηκονταετία είναι αποπροσανατολιστικό να βλέπουν να εισάγεται μια νέα αρχή που υπερβαίνει αυτή την κυριαρχία. Τις διαιρέσεις τις επιτείνει η (κάπως άδικη) εντύπωση ότι το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο ενδιαφέρεται κυρίως να στήσει στο εδώλιο Αφρικανούς ηγέτες. Τα κράτη αντιμετωπίζουν διττούς κινδύνους: αφενός να στρέψουν πάνω τους την απειλητική προσοχή της «διεθνούς κοινότητας» και να δεχτούν την ξένη ανάμειξη στις υποθέσεις τους, αφετέρου να υποχρεωθούν να αναλάβουν νέες διεθνείς δεσμεύσεις. Και στις δύο περιπτώσεις η εγχώρια κοινωνία θα γίνει πιο ευάλωτη στις εξωτερικές εξελίξεις, με σημαντικές δυνητικές συνέπειες.