

Κώστας Α. Λάβδας

Πότε η εξωτερική πολιτική παύει να είναι πολιτική; (When is foreign policy no longer a policy?)

Αξιότιμες κυρίες και κύριοι, αξιότιμε Καθηγητά Hill,

Ευχαριστώ θερμά για την τιμητική πρόσκληση να συμμετέχω σε αυτή την όμορφη εκδήλωση με αφορμή την ελληνική έκδοση του περιεκτικού όσο και εμβριθούς (comprehensive as well as erudite) βιβλίου του Καθηγητή Hill, *Η Εξωτερική Πολιτική τον 21^ο Αιώνα*. Πρόκειται για ένα βιβλίο που, βασισμένο στην μακρά ερευνητική, συγγραφική και διδακτική εμπειρία ενός από τους κορυφαίους διεθνολόγους στην Ευρώπη, έχει ήδη αποκτήσει το status ενός σύγχρονου κλασικού στην ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής. Μάλιστα, όπως πολύ εύστοχα σημειώνει στην ελληνική έκδοση ο επιμελητής, ο Δρ. Γιώργος Ευαγγελόπουλος, η παρουσία του βιβλίου αυτού στα πανεπιστήμια αλλά και στη δημόσια συζήτηση, μπορεί να συνεισφέρει στη βελτίωση της ποιότητας του δημόσιου διαλόγου σε θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Θα ήθελα καταρχήν να πω δυο λόγια για το είδος των λίγο-πολύ κατεστημένων (established) προσεγγίσεων στην εξωτερική πολιτική τις οποίες το έργο του Christopher Hill μας βοηθά να αποτιμήσουμε κριτικά, χωρίς να παραγνωρίζει την αξία τους. Μερικές από αυτές τις προσεγγίσεις περιορίζουν τον ορίζοντα της εξωτερικής πολιτικής σε τέτοιο βαθμό που μπορεί να διερωτηθούμε αν ως πεδίο η εξωτερική πολιτική αξίζει αυτοτελή μελέτη. Υπάρχει βέβαια μια προφανής, άμεση απάντηση: όσο υπάρχουν κράτη, θα υπάρχει εξωτερική πολιτική. Και ένα μεγάλο τμήμα των διεθνών αλληλεπιδράσεων – παρότι σίγουρα όχι όλες – θα

μπορεί να χαρακτηρίζεται με αυτό τον κάπως παραδοσιακό αλλά πάντα επίκαιρο τρόπο.

Όπως όμως εξηγεί ο συγγραφέας, αυτή η γνώριμη έννοια της «εξωτερικής πολιτικής» προσκρούει σε διάφορα προβλήματα, προβλήματα με διαφορετικούς βαθμούς βαρύτητας. Η σχετικοποίηση της «κυριαρχίας», η οποία αντιμετωπίζεται σήμερα όλο και περισσότερο ως δέσμη επιμέρους στοιχείων (bundle of partial attributes) παρά ως απόλυτη έννοια, η ιλιγγιώδης επιτάχυνση της αλληλεξάρτησης, η σχετικοποίηση της ίδιας της διάκρισης ανάμεσα στο εσωτερικό και το εξωτερικό, στο εγχώριο και το ξένο, αυτές οι αμφισβητήσεις που έχουν αναπτυχθεί τόσο σε εννοιολογικό όσο και σε πρακτικό-πολιτικό επίπεδο, διαμορφώνουν ένα νέο πεδίο ερωτημάτων για την πρακτική και την ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής.

Σε αυτό το πλαίσιο, η μελέτη των διεθνών σχέσεων τείνει στη σχετική υποβάθμιση του πεδίου της εξωτερικής πολιτικής, αφενός λόγω των αμφιβολιών αναφορικά με τον βαθμό ανεξαρτησίας των κρατών και αφετέρου λόγω της επικέντρωσης στην εξήγηση των δομών και της δυναμικής του διεθνούς συστήματος ή (σε άλλες προσεγγίσεις που δεν μας απασχολούν εδώ) τη δυναμική και τις επιδράσεις της παγκοσμιοποίησης.

Πράγματι, τόσο οι νεορεαλιστικές όσο και οι φιλελεύθερες θεσμικές προσεγγίσεις που κυριαρχούν στις διεθνείς σχέσεις, παρά τις σημαντικές διαφορές τους, τείνουν να υιοθετούν την οπτική γωνία του διεθνούς συστήματος, εις βάρος της αναλυτικής βαρύτητας της εξωτερικής πολιτικής των επιμέρους μονάδων του. Με αυτό τον τρόπο, «επιτυχημένη» εξωτερική πολιτική είναι αυτή που αναγνωρίζει ορθά και έγκαιρα τα ερεθίσματα και τα σήματα (stimuli and signals) που έρχονται

από το διεθνές σύστημα. Για να χρησιμοποιήσω μια φράση του Chris Brown, με αυτές τις προσεγγίσεις οι υπεύθυνοι για την εξωτερική πολιτική χρειάζεται να είναι «επιδέξιοι τεχνίτες, όχι δημιουργικοί καλλιτέχνες». Αλλά εάν το κρίσιμο ζήτημα είναι μόνον η σχέση του κράτους με το διεθνές σύστημα και τους διεθνείς θεσμούς, η εσωτερική πολιτική, η κοινή γνώμη, οι ομάδες συμφερόντων, η κοινωνία πολιτών, τα ΜΜΕ, όλα αυτά καθίστανται στοιχεία δυνητικής παραμόρφωσης της ορθής κρίσης της εξωτερικής πολιτικής, στοιχεία που, σε τελική ανάλυση, μάλλον αποπροσανατολίζουν τους υπεύθυνους για την λήψη αποφάσεων. Είναι χαρακτηριστική η ανάλυση σε ένα πολύ γνωστό άρθρο του Τζων Μηρσάϊμερ (John Mearsheimer) στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Επιχειρηματολογώντας ότι οι εξελίξεις υποδείκνυαν μια επιστροφή σε μοντέλα σχέσεων και ισορροπιών προ του 1914, καταλήγει στην προτροπή για πυρηνικοποίηση της γερμανικής άμυνας ως μέσο σταθεροποίησης της ευρωπαϊκής πολιτικής. Μόνο που (ανεξαρτήτως των άλλων επισημάνσεων), στη σύγχρονη γερμανική πολιτική, κανένας δρών δεν υποστηρίζει κάτι τέτοιο, με την εξαίρεση κάποιων ακραίων φιλοναζιστικών κύκλων. Αυτή η πολιτική μπορεί να είχε «εξωτερική νομιμοποίηση», αν για κάποιο λόγο η Δύση αποφάσιζε να υιοθετήσει αυτή την ιδιαίτερη οπτική γωνία, αλλά δεν θα διέθετε εσωτερική νομιμοποίηση.

Η ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από ορισμένες θεμελιώδεις απόψεις και προσεγγίσεις αναφορικά με δυο ζεύγη εννοιών και τις μεταξύ τους σχέσεις. Αναφορικά, καταρχήν, με τις δομές και τους δρώντες στη διεθνή πολιτική. Αναφορικά, επίσης, με τη νομιμοποίηση (legitimization) και την αποτελεσματικότητα (effectiveness).

Υπό αυτό το πρίσμα, η εξωτερική πολιτική πρέπει να αντιμετωπίζεται περισσότερο ως ένα πολύ ιδιαίτερο, πολύ σύνθετο και πολύ κρίσιμο πεδίο δημόσιας πολιτικής (public policy), παρά ως ένα κάπως εξωτικό τερραίν (exotic terrain) διπλωματικής δράσης επίδοξων συνεχιστών του Ρισελιέ και του Μαζαρίνου.

Ήδη ο Machiavelli αφιερώνει σημαντικές παραγράφους σε όλα σχεδόν τα κείμενα του στην αλληλεπίδραση εσωτερικής και εξωτερικής πολιτικής, δείχνοντας, μεταξύ άλλων, πώς η εξωτερική πολιτική μπορεί να γίνει ένα σημαντικό εργαλείο εσωτερικής πολιτικής (policy), ενώνοντας τους πολίτες στο όνομα κάποιων κοινών σκοπών. Αντί, λοιπόν, να υποκύπτει σε μια ειδική, διπλωματική νομιμοποίηση ή να αποστρέφει το βλέμμα από τις υπαρκτές αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στο εσωτερικό και το εξωτερικό, η προσέγγιση στην εξωτερική πολιτική οφείλει να διατηρεί συνεχώς σε πρώτο πλάνο τις σχέσεις, τις εντάσεις και τις τριβές ανάμεσα στο κράτος και το διεθνές περιβάλλον αλλά και ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία του. Αλλά οι σχέσεις κράτους-κοινωνίας είναι και σχέσεις με συγκεκριμένες πολιτικές κουλτούρες (political cultures) και συγκεκριμένες κρατικές παραδόσεις (state traditions). Η τοποθέτηση απέναντι σε αυτή την κουλτούρα και την παράδοση συνιστά, από μόνη της, μια δύσκολη (βιωματική, συναισθηματική όσο και ορθολογική) πράξη.

Εδώ εντοπίζεται ακόμη μια ουσιαστική συμβολή του βιβλίου. Αναφέρομαι στη συζήτηση για τη σχέση μεταξύ της ελευθερίας επιλογών στην εξωτερική πολιτική και τις παραμέτρους όχι μόνο του περιφερειακού και διεθνούς περιβάλλοντος αλλά και με τα δεδομένα και τις παραδόσεις του παρελθόντος. Όπως επιχειρηματολογεί ο συγγραφέας, σε κάθε τομέα της δημόσιας πολιτικής οι

υπεύθυνοι πρέπει να επιτύχουν μια ισορροπία ανάμεσα στην αποστασιοποίηση από το παρελθόν και στην υποταγή σε αυτό.

Ο Καθηγητής Hill εστιάζεται σε παραδόσεις που θεωρεί ότι επηρεάζουν την ελευθερία επιλογών και τις δυνατότητες ελιγμών. Υπάρχουν παραδόσεις που είναι βαθιά ριζωμένες όπως υπάρχουν και παραδόσεις που είναι σχετικά πρόσφατες και αλλάζουν με σχετική ευκολία. Αλλά αυτό που έχει σημασία είναι ότι οι επιλογές στην εξωτερική πολιτική, εφόσον αυτή διατηρεί ένα πεδίο σχετικά αυθύπαρκτης αναλυτικής υπόστασης, γίνονται σε διάλογο με αυτές τις παραδόσεις που επηρεάζουν περισσότερο ή λιγότερο τις αποφάσεις.

Ακριβώς λοιπόν επειδή υπάρχει αυτός ο διάλογος και αυτή η αλληλεπίδραση, μπορούμε να ρωτήσουμε, χωρίς να υπεισέλθουμε εδώ στη συγκρότηση των αντιλήψεων περί «εθνικού συμφέροντος»: «τι εκπροσωπεί η εξωτερική πολιτική»; Ή, με άλλα λόγια, «ποιους εκπροσωπεί η εξωτερική πολιτική»; Βεβαίως, όχι μόνον οι αποφάσεις, τα αποτελέσματα και οι συνέπειες της εξωτερικής πολιτικής αλλά ακόμη και η άσκηση της περιβάλλονται από μια φαινομενικά οριστική ποιότητα, περιβάλλονται από μια ποιότητα που μου θυμίζει την περίφημη έκφραση του Henry James, όταν αναφέρεται στην «αταραξία του αποτελέσματος» («the equanimity of a result»).

Και όμως, είναι σαφές ότι ακόμη και τα πιο σημαντικά έθνη (nations), με πλούσιες, εμπειρότατες και παλαιές παραδόσεις εξωτερικής πολιτικής μπορούν να κάνουν λάθη, με άλλα λόγια, να προκαλούν ζημίες στην περαιτέρω προσπάθεια υπεράσπισης των εθνικών στόχων. Διότι πέρα από όλα τα άλλα, η εξωτερική πολιτική προϋποθέτει ένα κυμαινόμενο, μετασχηματιζόμενο με αργές ή γρήγορες μετατοπίσεις, αλλά πάντως υπαρκτό υπόστρωμα στρατηγικών στόχων που

ενσωματώνουν και κάποιες αντιλήψεις για τις βασικές γεωγραφικές και χρονικές παραμέτρους ενός κρατικού μορφώματος που φέρει ταυτόχρονα και τα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου πολιτικού συστήματος σε λειτουργία. Από αυτή τη σκοπιά, θεωρώ ότι η εξωτερική πολιτική παύει να είναι εξωτερική πολιτική όχι όταν υπερκαθορίζεται εσωτερικά, αλλά – αντίθετα – όταν παύει να είναι δημόσια πολιτική. Όταν δηλαδή παύει να υπόκειται (προφανώς με τις ιδιαιτερότητες της) στο πλέγμα δομικών επιδράσεων, στρατηγικών στοχεύσεων, πολιτισμικών συμβάσεων και πολιτικής λογοδοσίας που αναφέρονται κατ' αρχήν σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής. Όταν γίνεται ένα σύστημα σχετικά ορθολογικών αντιδράσεων σε διεθνή σήματα. Τότε η επίκληση της κατ' ευφημισμό «εξωτερικής νομιμοποίησης» της εξωτερικής πολιτικής αποτελεί απλώς σύμπτωμα της ανάγκης δικαιολόγησης της ευθυγράμμισης της με την μηχανική προσαρμογή στα εξωτερικά ερεθίσματα ή απλώς με τα κελεύσματα των κατά περίπτωση ισχυρών.

Σε πρακτικό – όχι επιστημολογικό – επίπεδο, μια διέξοδος στο ζήτημα του τι καθορίζει μια «ορθή» επιλογή σε σχέση με τις αντιλήψεις περί «εθνικού συμφέροντος» είναι η σχετική βαρύτητα των εσωτερικών συναινέσεων και η ισορροπία μεταξύ εσωτερικών συναινέσεων και εξωτερικών αποτελεσμάτων, μεταξύ εσωτερικής νομιμοποίησης και εξωτερικής αποτελεσματικότητας. Αυτή η ισορροπία μπορεί να αποτελέσει βήμα στην κατεύθυνση της προσεκτικής και λελογισμένης επανασύνδεσης του δήμου (demos) με την εξωτερική πολιτική. Η εξωτερική πολιτική δεν αφορά μόνον τη συμβολή στη σταθερότητα (ή την αστάθεια) του περιβάλλοντος – αφορά και το κρίσιμο πεδίο σχέσεων και τριβών μεταξύ κράτους και κοινωνίας. Εάν μπορεί να συνδυάζεται με ένα σχετικά σταθερό υπόβαθρο συναίνεσης, η ελευθερία ελιγμών στην εξωτερική πολιτική

αποκτά την πραγματική σημασία της, αναφορικά τόσο με τη νομιμοποίηση (legitimization) των συγκεκριμένων επιλογών όσο και με τις πιθανότητες περισσότερο μακροπρόθεσμης επιβίωσης τους ως λύσεων βιώσιμης συνύπαρξης σε ένα σταθερό περιβάλλον. Υπεραπλουστεύοντας, θα έλεγα ότι η εξωτερική πολιτική στις σημερινές, ιδιαίτερα σύνθετες συνθήκες, οφείλει να αναπτύξει ικανότητες πλοήγησης (steering) ανάμεσα στο δυνητικό λαϊκισμό (populism) της μονοσήμαντα εσωτερικής νομιμοποίησης και την άκριτη και άβουλη εξάρτηση (dependence) από τα σήματα ή την ισχύ των παραμέτρων του περιβάλλοντος.

Εν κατακλείδι, εάν η εξωτερική πολιτική καθορίζεται από τη δομή του διεθνούς συστήματος, τότε πρόκειται για πολιτική (policy) μόνον με μια οριακή έννοια: έχει εξαιρετικά περιορισμένα περιθώρια δράσης και επιλογών, είναι σε μεγάλο βαθμό κενή περιεχομένου και μηχανιστική. Εάν π.χ. το διεθνές σύστημα είναι διπολικό, τριπολικό ή ισορροπίας ισχύος με πέντε ή έξι κράτη, αντίστοιχη θα είναι και η εξωτερική πολιτική των μεγάλων, μεσαίων ή μικρών κρατών. Από την άλλη πλευρά, μεγάλο μέρος του κριτικού έργου στις διεθνείς σχέσεις, όπως ο κονστρουκτιβισμός, φαίνεται να είναι περισσότερο σε θέση να αναλύσει τις επιδράσεις των δομών στους δρώντες, παρά τις επιδράσεις των δρώντων στις δομές. Παρότι κι αυτό δεν είναι αμελητέο ζήτημα, αφού καλύπτει κρίσιμα εξηγητικά κενά, η ανάλυση της εξωτερικής πολιτικής παραμένει ένα πεδίο στο οποίο η διάδραση (interaction) δρώντων και δομών μας προσκαλεί για περαιτέρω ανάλυση και για ολοένα πιο σύνθετες προσεγγίσεις. Σε αυτό το ερμηνευτικό και αναλυτικό ταξίδι, το βιβλίο του Καθηγητή Hill αποτελεί έναν πολύτιμο οδηγό.

Σας ευχαριστώ.