

Ανάλυση Εξωτερικής Πολιτικής

Εξεταστική Σεπτεμβρίου 2020

Με βάση το κείμενο που ακολουθεί να αναφερθείτε (με αναλυτικό πρίσμα και όχι απλή παράθεση) στην έννοια της ανάλυσης της εξωτερικής πολιτικής και τη διαλεκτική της σχέση με την έννοια της διεθνούς πολιτικής/ διεθνών σχέσεων.

Η απάντησή σας να μην υπερβαίνει τις 30 γραμμές!

Η αποστολή των απαντήσεων θα γίνει στο e-class και στο ιδρυματικό e-mail του διδάσκοντα npapanas@polsci.duth.gr

.....
Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ (επεξεργασμένο απόσπασμα από το βιβλίο του Κρίστοφερ Χιλ «Η Εξωτερική Πολιτική τον 21^ο αιώνα»)

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. ...

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 ισορροπίες 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 «βεστφαλιανό» 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. ...

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. ...

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 ουσιώδεις 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;».

Ένας αρχικός ορισμός

...

Ως αφητηρία 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). ...

Η ιδέα της εξωτερικής πολιτικής συνεπάγεται επίσης πολιτική πράξη και συνοχή. Οτιδήποτε πράττει επίσημως 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. ...

Ανταγωνιστικές προσεγγίσεις

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). ...

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 «πραττόντων στις διεθνείς σχέσεις» (White 2001). ...

Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής, εντούτοις, αναπτύχθηκε αμφισβητώντας τη θεώρηση της ορθολογικής πράξης του αυτόνομου πράκτορος 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. ...

Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής: η εξέλιξη

Η Ανάλυση της Εξωτερικής Πολιτικής ερευνά τα κίνητρα και τις άλλες αιτίες της συμπεριφοράς των διεθνών πραττόντων, 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 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. ...