

Επιστημονικό Άρθρο

Ετεραρχία: Προς Μια Νέα Προσέγγιση στην Παγκόσμια Πολιτική¹

Φίλιπ Γ. Σέρνι

Ομότιμος Καθηγητής, Πανεπιστήμιο του Μάντσεστερ, Η.Β. &
Πανεπιστήμιο Rutgers-Newark, ΗΠΑ

Η θεωρία των Διεθνών Σχέσεων κυριαρχείται από τότε που ξεκίνησε επίσημα η μελέτη των Διεθνών Σχέσεων στο Πανεπιστήμιο της Ουαλίας, «Aberystwyth», το 1919 με την υπόθεση ότι η παγκόσμια πολιτική είναι στον πυρήνα της ένα σύστημα κρατών. Ωστόσο, αυτός ο τρόπος σύλληψης της παγκόσμιας πολιτικής ήταν πάντα προβληματικός, αμφισβητούμενος, χρονικά εξαρτώμενος και ολοένα και πιο αναχρονιστικός. Στον 21ο αιώνα, η παγκόσμια πολιτική γίνεται ολοένα και πιο πολυκομβική και χαρακτηρίζεται από ετεραρχία -την επικράτηση οριζόντιων τομεακών μικρών και μέσων ιεραρχιών πάνω από, κάτω από και μεταξύ των κρατών. Αυτοί οι ετεραρχικοί θεσμοί και διαδικασίες χαρακτηρίζονται από αυξανόμενη αυτονομία και ειδικό ενδιαφέρον. Τα κράτη σήμερα δεν είναι πλέον πρωταρχικά «προορατικά κράτη» αλλά όλο και πιο «αντιδραστικά κράτη». Η κρατική ικανότητα δεν διαβρώνεται απλώς αλλά εμπλέκεται και σε υβριδικές δομές και διαδικασίες. Απαιτείται μια θεμελιώδης αλλαγή στον τρόπο που κατανοούμε τη λειτουργία της παγκόσμιας πολιτικής.

Λέξεις κλειδιά: διεθνείς σχέσεις, παγκόσμια πολιτική, ετεραρχία, παγκοσμιοποίηση, κρατοκεντρισμός

Εισαγωγή: Πέρα από τον Κρατοκεντρισμό

Η θεωρία των Διεθνών Σχέσεων κυριαρχείται από τότε που ξεκίνησε επίσημα η μελέτη των Διεθνών Σχέσεων στο Πανεπιστήμιο της Ουαλίας, «Aberystwyth», το 1919, με την υπόθεση ότι η παγκόσμια πολιτική είναι στον πυρήνα της ένα σύστημα κρατών. Ωστόσο, αυτός ο τρόπος σύλληψης της παγκόσμιας πολιτικής ήταν πάντα προβληματικός, αμφισβητούμενος, χρονικά δεσμευμένος και ολοένα και πιο αναχρονιστικός. Στον 21ο αιώνα, η παγκόσμια πολιτική γίνεται ολοένα και πιο πολυκομβική και χαρακτηρίζεται από ετεραρχία—την κυριαρχία των οριζόντιων τομεακών μικρών και μέσων ιεραρχιών πάνω, κάτω και μεταξύ των κρατών. Αυτοί οι ετεραρχικοί θεσμοί και διαδικασίες χαρακτηρίζονται από αυξανόμενη αυτονομία και ειδικό ενδιαφέρον. Τα κράτη σήμερα δεν είναι πλέον πρωταρχικά «προορατικά κράτη» αλλά ολοένα και πιο «αντιδραστικά κράτη». Η

¹Αυτό το άρθρο είναι το εισαγωγικό κεφάλαιο ενός επικείμενου βιβλίου με τίτλο «Ετεραρχία στην Παγκόσμια Πολιτική», που επιμελήθηκα και θα δημοσιευτεί στη σειρά του Ρούτλετζ, «Καινοτομίες στις Διεθνείς Υποθέσεις».

κρατική ικανότητα δεν διαβρώνεται απλώς αλλά εμπλέκεται σε υβριδικές δομές και διαδικασίες. Απαιτείται μια θεμελιώδης αλλαγή προσέγγισης ως προς την κατανόηση της λειτουργίας της παγκόσμιας πολιτικής.

Τις τελευταίες δεκαετίες υπήρξαν τρεις κύριες «ανταγωνιστικές προσεγγίσεις» στη μελέτη των «διεθνών» σχέσεων: ο ρεαλισμός, ο φιλελευθερισμός και ο κονστρουκτιβισμός (Wolin, 2016). Όλες υποθέτουν ότι οι κυρίαρχες ανεξάρτητες μεταβλητές είναι τα κράτη και το διακρατικό σύστημα --δηλαδή ο μεθοδολογικός κρατοκεντρισμός. Πράγματι, ακόμη και τα σύγχρονα αναλυτικά/θεωρητικά πλαίσια που επικεντρώνονται στην πολυπλοκότητα και τη σύζευξη των δικτύων υποθέτουν ότι τα κράτη εξακολουθούν να είναι οι βασικοί «κόμβοι» του συστήματος (Guillén, 2015). Ωστόσο, από τα μέσα του 20ού αιώνα, μια διαλεκτική παγκοσμιοποίησης και κατακερματισμού (Cerny & Prichard, 2018) έχει βάλει τα κράτη και το διακρατικό σύστημα σε μια περίπλοκη εξελικτική διαδικασία προς αυτό που ονομάζεται «ετεραρχία», δηλαδή τη συνύπαρξη και τη σύγκρουση μεταξύ διαφορετικά δομημένων μικρών και μέσων ιεραρχιών που ανταγωνίζονται και επικαλύπτονται όχι μόνο διασυνοριακά αλλά και μεταξύ οικονομικο-χρηματοπιστωτικών τομέων και κοινωνικών ομάδων. Αυτή η διαδικασία ενδυναμώνει τους στρατηγικά τοποθετημένους φορείς -ειδικά τους φορείς με σημαντικούς αυτόνομους πόρους, ιδιαίτερα οικονομικούς πόρους- σε πολυκομβικούς «ανταγωνιζόμενους θεσμούς με αλληλεπικαλυπτόμενες δικαιοδοσίες». Ο πυρήνας αυτής της διαδικασίας είναι ο τριγωνισμός (α) του «κατακερματισμένου κράτους» (Slaughter, 2004), όπου οι διαδικασίες χάραξης πολιτικής και οι γραφειοκρατικοί θεσμοί είναι ενσωματωμένοι σε διακριτές θεματικές περιοχές και τομείς και όχι σε κεντρομόλες κρατικές δομές, (β) της κατακερματισμένης παγκόσμιας διακυβέρνησης και των «συμπλεγμάτων καθεστώτων» (regime complexes) (Alter & Raustiala, 2018) και (γ) της στροφής της παγκόσμιας οικονομίας στην τρίτη (ή τέταρτη) βιομηχανική επανάσταση, που μερικές φορές ονομάζεται «λειτουργική διαφοροποίηση». Αυτή η διαδικασία οδηγεί σε ένα άνισο φάσμα διαδικασιών πολιτικής χάραξης αγοράς/ιεραρχίας ή δημόσιου/ιδιωτικού και σε διάφορους τύπους «σύλληψης» (capture) μεταξύ μιας σειράς ιδιωτικών παραγόντων μικρών και μέσων ιεραρχιών, θεσμών και διαδικασιών. Οι κρατικές δομές και οι κρατικοί φορείς έχουν όλο και λιγότερη «κρατική ικανότητα» να ενεργούν ως «μονάδες φορείς» (unit actors) στην παγκόσμια πολιτική. Οι πολυεπίπεδες και πολυκομβικές διαδικασίες χάραξης πολιτικής και εφαρμογής εξελίσσονται πάνω, κάτω και μεταξύ των κρατών που εμπλέκονται στη διαλεκτική της παγκοσμιοποίησης και του κατακερματισμού.

Ο Κρατοκεντρισμός στη Θεωρία των Διεθνών Σχέσεων

Ο κρατοκεντρισμός έχει πολύπλοκη ιστορία. Από τη μία πλευρά, έχει φανεί ότι εξελίσσεται από την πολιτική ενοποίηση συγκεκριμένων εδαφών από κυρίαρχες ομάδες συμφερόντων και/ή μαζικά κινήματα, μέσω της ενοποίησης των εσωτερικών δομών εξουσίας και του ρόλου τόσο του εμφυλίου όσο και του εξωτερικού πολέμου στη μετατροπή των πολυεπίπεδων, φυλετικών ή φεουδαρχικών δομών σε θεσμοθετημένες κυρίαρχες οντότητες, κυρίως από τον

18ο και 19ο αιώνα, αλλά ολοένα και περισσότερο παγιωμένες τον 20ο, ιδιαίτερα μετά τις Συνθήκες των Βερσαλλιών και των Σεβρών, μετά το τέλος του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου. Πολύπλοκα, μεταβαλλόμενα σύνορα -αυτοκρατορίες και φυλές- αντικαταστάθηκαν από πιο ξεκάθαρα οριοθετημένα σύνορα (Schain, 2019). Το ιδεολογικό σκεπτικό για την εδραίωση του κράτους ήταν να ταυτιστούν τα κράτη κοινωνιολογικά με συγκεκριμένες, αναγνωρίσιμες κοινωνικές μονάδες που ονομάζονται «έθνη», τις οποίες ο Benedict Anderson (1983) ορίζει ως «φαντασιακές πολιτικές κοινότητες». Η έννοια του «έθνους» στον προμοντέρνο κόσμο ήταν πιο τοπική και φυλετική (Leon, 1973). Στη σύγχρονη εποχή θα έπρεπε να θεωρείται ως μια εθνοτικά ενοποιημένη ομάδα που παρέχει νομιμότητα από κάτω προς τα πάνω στα αναδυόμενα έθνη-κράτη.

Ωστόσο, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι οικονομικοί παράγοντες έγιναν η πιο σημαντική μεταβλητή στην ενοποίηση των εθνών-κρατών. Η Πρώτη Βιομηχανική Επανάσταση έδωσε τη δυνατότητα στις πολιτικές και οικονομικές ελίτ στην Αγγλία να μεταμορφώσουν το Ηνωμένο Βασίλειο στην πρώτη οικονομική υπερδύναμη, τόσο από την άποψη της εσωτερικής εξυγίανσης όσο και της επέκτασης της βρετανικής οικονομικής ισχύος στον κόσμο. Αυτό οδήγησε άλλα «πρωτοκράτη» (proto-states) να εδραιωθούν σε ανταγωνισμό με άλλα αναδυόμενα κράτη και στα δύο επίπεδα, ειδικά στην Ευρώπη, όπου το σύστημα έθνους-κράτους ανέπτυξε και διέδωσε το οργανωτικό του μοντέλο διεθνώς μέσω της καινοτομίας, του εμπορίου και της αυτοκρατορίας (Kennedy, 1988, βλ. Subrahmanyam, στο επικείμενο βιβλίο μου). Πιο σημαντική ιστορικά, ωστόσο, ήταν η Δεύτερη Βιομηχανική Επανάσταση, κατά την οποία ο συνδυασμός της ενοποίησης των εθνών-κρατών και του μεγάλου συστήματος εργοστασίων σε μια σειρά από βιομηχανίες αιχμής όπως χάλυβα, σιδηροδρόμων, παραγωγής και διανομής ενέργειας, ναυπήγησης, αργότερα των αυτοκινήτων -μια δομή που θα ονομαζόταν «Φορντισμός» -οδήγησε σε νέες, πιο έντονες μορφές διεθνούς ανταγωνισμού. Ήταν επίσης στον πυρήνα του Σταλινισμού. Αυτές οι εξελίξεις, τόσο βασισμένες στην αγορά όσο και μονοπωλιακές/ολιγοπωλιακές δομές, οδήγησαν σε κρατικοοικονομικά συμπλέγματα και, πράγματι, σε κοινωνική και θεσμική αναδιοργάνωση σύμφωνα με την αλληλεπίδραση των καπιταλιστικών ιεραρχιών και του Βεμπεριανού γραφειοκρατισμού. Η διακρατική οικονομική σύγκρουση / ανταγωνισμός που προέκυψε έπαιξε πρωταγωνιστικό ρόλο σε δύο Παγκόσμιους Πολέμους και αργότερα στον Ψυχρό Πόλεμο. Ως εκ τούτου, το κράτος και το διακρατικό σύστημα θεωρήθηκαν ως το απόγειο μιας κοσμικής διαδικασίας τάξης πολιτικών συστημάτων, ξεκινώντας από τις κοινωνίες κυνηγών-τροφοσυλλεκτών και εξελισσόμενες μέσα από πόλεις-κράτη και αυτοκρατορίες έως τον κρατικιστικό νεωτερισμό.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ανάπτυξη των Διεθνών Σχέσεων ως ακαδημαϊκής επιστήμης κυριαρχείται από κρατοκεντρικές προσεγγίσεις (βλ. Jackson & Sørensen, 2010, Wolin, 2016, Daddow, 2017). Αυτή η τακτική αναφέρεται ως «παιχνίδια δύο επιπέδων» (Putnam, 1988). Οι πιο κρατοκεντρικές προσεγγίσεις ήταν ο λεγόμενος «ρεαλισμός» και η μεταγενέστερη παραλλαγή του, ο «νεορεαλισμός» (Waltz, 1979). Ο νεορεαλισμός έχει τις ρίζες του στη μεθοδολογική διαβεβαίωση ότι τα κράτη κατασκευάζονται εγγενώς σε εσωτερικό επίπεδο με έναν ιεραρχικό τρόπο, δηλαδή ότι είναι αναλυτικά διακριτές, ενδογενώς κυρίαρχες

και γραφειοκρατικά διατεταγμένες μονάδες. Αντίθετα, το «διεθνές» σύστημα είναι «αναρχικό» διότι δεν υπάρχει γενική ιεραρχική τάξη. Τα κράτη λειτουργούν ως «μονάδες» και πρέπει να ανταγωνίζονται και/ή να συνεργάζονται σαν να ήταν εσωτερικά οργανωμένα ως αποτελεσματικές ιεραρχίες, οδηγώντας σε ένα προκαθορισμένο σύνολο παιχνιδιών ιεραρχίας-εντός-αναρχίας. Οι άλλες δύο «κύριες» προσεγγίσεις, ο φιλελευθερισμός και ο κονστρουκτιβισμός, θέτουν επίσης τη δομική κυριαρχία των κρατών και του διακρατικού συστήματος. Άλλες μη ενσωματωμένες προσεγγίσεις, όπως ο Μαρξισμός, η Θεωρία των Παγκόσμιων Συστημάτων, η κριτική θεωρία, ο φεμινισμός, ο μεταστρουκτουραλισμός, η Μετα-Αποικιοκρατία και η Πράσινη Διεθνής Θεωρία (Daddow, 2017) ασχολούνται με σημαντικές υποκατηγορίες και όχι με τη μακροδομή της παγκόσμιας πολιτικής. Το κράτος, επομένως, είτε ήταν ουσιαστικά συγκεντρωτικό είτε όχι, έχει παρ' όλα αυτά θα θεωρηθεί ως κεντρομόλο στην εξέλιξη της κοινωνικοπολιτικής ζωής (Birnbaum, 1982). Στην πραγματικότητα, ωστόσο, ο ρόλος των αυτοκρατορικών ετεραρχικών δομών ήταν επίσης ένα κρίσιμο μέρος αυτής της διαδικασίας (Subrahmanyam, στο επικείμενο βιβλίο μου). Αυτή η λανθασμένη εννοιολογική απόδοση του κράτους, φυσικά, κυριαρχείται όχι μόνο από τις ίδιες τις σχεδόν αυτοκρατορικές διαδικασίες οικοδόμησης του κράτους, αλλά και από την αντίληψη του μαζικού κοινού ότι τα κράτη, παρά τα μειονεκτήματά τους, είναι ο καλύτερος τρόπος οργάνωσης της πολιτικής ζωής. Επιπλέον, η οικοδόμηση του κράτους έχει συνδεθεί εδώ και πολύ καιρό, τουλάχιστον από τον Διαφωτισμό, με τις έννοιες της προόδου και του νεωτερισμού, είτε είναι φιλελεύθερο, καπιταλιστικό ή σοσιαλιστικό.

Πέρα από τον Κρατοκεντρισμό:

Η Διαλεκτική της Παγκοσμιοποίησης και του Κατακερματισμού

Ωστόσο, η διαλεκτική της παγκοσμιοποίησης και του κατακερματισμού υπονομεύει ολοένα και περισσότερο την «τμηματική» διαφοροποίηση του κράτους/διακρατικού κέντρου και την αντικαθιστά με τη «λειτουργική» ή/και «τομεακή» διαφοροποίηση (Albert et al., 2013) πάνω, κάτω και μεταξύ των κρατών. Επιπλέον, η ίδια η παγκοσμιοποίηση θεωρείται πολύ συχνά ως μια δομικά ομογενοποιητική διαδικασία, που απαιτεί νέες μορφές διακυβερνητικής συνεργασίας ή παγκόσμιας διακυβέρνησης. Οι διαστάσεις της ομογενοποίησης λέγεται ότι περιλαμβάνουν την οικονομική παγκοσμιοποίηση, την ιδεολογική ηγεμονία του νεοφιλελευθερισμού, την κοινωνικο-πολιτισμική σύγκλιση, την τεχνολογική καινοτομία και αλλαγή, τον φιλελεύθερο διεθνισμό και την παγκόσμια διακυβέρνηση, και την εμφάνιση ενός λεγόμενου «επίπεδου κόσμου» (Friedman, 2005). Οι κανονιστικές εκκλήσεις για ένα σχεδόν παγκόσμιο κράτος ακολουθούν αυτή τη λογική, που ονομάζεται «παγκόσμια διακυβέρνηση» (βλ. Cerny, στο επικείμενο βιβλίο μου). Ωστόσο, οι υποτιθέμενες εξελίξεις σε παγκόσμιο επίπεδο αμφισβητούνται όλο και περισσότερο από διαρθρωτικές εντάσεις και αντιφάσεις σε πολλαπλές διαστάσεις. Οι θεωρητικοί έχουν προσδιορίσει αυτές τις διαδικασίες χρησιμοποιώντας έννοιες όπως «λειτουργική διαφοροποίηση», «πολυβαθμία» (Scholte, 2000), «αποεδαφικοποίηση», «νόμοια

«τοπία» (Root, 2013), «νεομεσαιωνισμός» (Spalinska, στο επικείμενο βιβλίο μου), «κατακερματισμός» (Rosenau, 1990), «κρατικός μετασχηματισμός» (Hameiri & Jones, στο επικείμενο βιβλίο μου) ή μια «πλουραλιστική παγκόσμια τάξη» (Macdonald & Macdonald, 2020, βλ. Belmonte, στο επικείμενο βιβλίο μου). Οι διαφορετικές διαφοροποιημένες δομές γίνονται πιο συνεξαρτώμενες και συμπληρωματικές -πιο «λειτουργικές»- σε έναν μεταμοντέρνο κόσμο.

Μεταξύ των διαστάσεων της λειτουργικής διαφοροποίησης, οι οικονομικές δραστηριότητες και οι ρόλοι τείνουν να αποτελούν τη βάση ευρύτερων κοινωνικών και πολιτικών διαδικασιών δόμησης (Albert et al., 2013). Οι κοινωνικοί δεσμοί είναι επίσης ολόένα και περισσότερο κλασματοποιημένοι και πολυπολιτισμικοί, συχνά τοπικοί, περιφερειακοί και, πράγματι, διασκορπισμένοι μέσω υλικών και άυλων διασυνωριακών δεσμών, ειδικά της τεχνολογίας πληροφοριών και επικοινωνιών, των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, της μετανάστευσης και της διασποράς και των θρησκευτικών και εθνοτικών, παρά «εθνικών» ταυτοτήτων. Η πιο γνωστή μορφή λειτουργικής διαφοροποίησης είναι η οικονομική, που συμπεριλαμβάνει πολυεθνικές εταιρείες, χρηματοπιστωτικές αγορές και ιδρύματα, καθώς και έναν αυξανόμενο διακρατικό καταμερισμό εργασίας μεταξύ συνδεδεμένων διαδικασιών παραγωγής ή «αλυσίδων εφοδιασμού» ή «αλυσίδων αξίας». Η ενοποίηση και η διαφοροποίηση αυτών των δομών τις καθιστά επιρρεπείς σε συστημικούς κλυδωνισμούς, όπως παρατηρήθηκε στην οικονομική κρίση του 2008. Με αυτή τη στροφή από το κράτος σχετίζεται η «αποεδαφικοποίηση», σε πολλές περιπτώσεις πιο ανάλογη με τα ρευστά, προμοντέρνα «σύνορα» (De Wilde et al., 2019). Πράγματι, το ίδιο το κράτος μετασχηματίζεται σε μια ετεραρχική δομή (Hameiri & Jones, στο επικείμενο βιβλίο μου, Sakwa, στο επικείμενο βιβλίο μου). Σήμερα φαίνεται όλο και πιο σωστό να μιλάμε για την περίπλοκη αλληλεπίδραση όχι μόνο «ανταγωνιζόμενων θεσμών με αλληλοεπικαλυπτόμενες δικαιοδοσίες», αλλά και για την αλληλεπίδραση τοποθεσιών, περιοχών και διαφορετικών κοινωνικών και οικονομικών ομάδων (βλ. Antonescu, στο επικείμενο βιβλίο μου). Πρόσφατη εργασία έχει προτείνει ότι έως και το 80% του παγκόσμιου πληθυσμού ζει σε περιοχές περιορισμένου, αποτυχημένου ή αμφισβητούμενου κράτους (Geldenhuis, 2009, Risse, 2011).

Ένας τρόπος για να κατανοήσουμε αυτές τις διαδικασίες είναι αυτό που ο James N. Rosenau ονόμασε «κλασματοποίηση» (Rosenau, 1990, βλ. Ramjit, στο επικείμενο βιβλίο μου). Αυτή είναι μια συνεχής διαδικασία. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, για παράδειγμα, βρίσκεται σε συνεχή δομική κρίση, προσπαθώντας να αντιμετωπίσει κεντρικά τις πολλαπλές εντάσεις μεταξύ του τοπικού και του διακρατικού, όπως αποδεικνύεται από το ζήτημα του *Brexit* και τη δημιουργία ενός ταμείου διάσωσης της Ευρωζώνης στα τέλη Νοεμβρίου 2020, που αφορούσε και δύσκολους συμβιβασμούς μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των «ανελεύθερων δημοκρατιών» της Ουγγαρίας και της Πολωνίας σε διάφορα κοινωνικά και φορολογικά ζητήματα. Στις Ηνωμένες Πολιτείες και στον υπόλοιπο αναπτυσσόμενο και αναπτυσσόμενο κόσμο, η οικονομική ανάπτυξη μπορεί κάλλιστα να επιβραδύνεται καθώς η Τρίτη Βιομηχανική Επανάσταση εξαντλείται (Gordon, 2016, Stiglitz, 2019), ενώ η ανισότητα αυξάνεται (Piketty, 2017, Milanovi, 2016). Επιπλέον, η λιτότητα και η διάβρωση των δικαιωμάτων της

εργασίας υπονομεύουν το κοινωνικό συμβόλαιο των μέσων του 20ου αιώνα στο οποίο βασίστηκαν το κράτος πρόνοιας και η φιλελεύθερη δημοκρατία (Blyth, 2013). Οι πολιτικοί ηγέτες σε ασταθή κράτη είτε προσπαθούν να αποκαταστήσουν την αυταρχική καταστολή, όπως στη Ρωσία, την Κίνα, την Αίγυπτο και την Τουρκία, είτε παγιδεύονται στην κατάρρευση του πολιτικού συστήματος, όπως στη Βραζιλία, τη Βενεζουέλα και μια σειρά αφρικανικών χωρών. Ο αριθμός αυτών που ονομάζονται «αποτυχημένα κράτη» αυξάνεται και η πληθώρα τρόπων με τους οποίους συμβαίνει αυτό προκαλεί ανησυχία. Σήμερα η απογοήτευση με την προνοητική ρητορική του Διαφωτισμού είναι ο κανόνας. Οι ορθολογισμοί της οριακής οικονομικής χρησιμότητας έχουν μετατρέψει τον κρατισμό σε μια διαδικασία εμπορευματοποίησης. Ειδικότερα, το νεοφιλελεύθερο κράτος βλέπει τους ίδιους τους ανθρώπους ως εξατομικευμένες επιχειρήσεις σε μόνιμο ανταγωνισμό μεταξύ τους (Davidson & Rees-Mogg, 1997, Dardot & Laval, 2014), παρά ως κοινωνικά όντα άλλων εκδοχών της πολιτικής σκέψης. Επιπλέον, το κράτος έχει γίνει υποστηρικτής της χρηματοποίησης παρά της ευημερίας ή της κοινωνικής δημοκρατίας, προκαλώντας την χρηματοποίηση της ίδιας της κοινωνίας - υπονομεύοντας τη δυνατότητα αυτού που ονομάζεται «επιχειρηματικό κράτος» που ασχολείται με την παροχή δημόσιων αγαθών (Tiberghien, 2007, Herman, 2012, Mazzucato, 2013). Ωστόσο, το κράτος παραμένει ο κύριος πάροχος προγραμμάτων πρόνοιας και η χρηματοδότηση δεν μπορεί να κάνει χωρίς αυτό, για μια σειρά από δημόσια αγαθά που βασίζονται στη χρηματοδότηση για πίστωση. Η κοινωνική δημοκρατία έχει αντικατασταθεί από τον υποτιθέμενο «εκδημοκρατισμό της χρηματοδότησης» και τη «χρηματοοικονομική ένταξη» (βλ. Litan & Rauch, 1998, Shiller, 2003). Το ίδιο το κράτος έχει γίνει με τη σειρά του ένας παράγοντας παγκοσμιοποίησης - ένα «κράτος ανταγωνισμού», που προωθεί τη δική του αποσύνθεση (Cerny, 1997, Genschel & Seelkopf, 2015).

Διαστάσεις Ετεραρχίας: Από την Υποεθνική στη Διακρατική

Η παγκόσμια πολιτική γίνεται τώρα καλύτερα κατανοητή ως ένα σύνθετο σύνολο μικρών και μεσαίων ιεραρχιών, συμπεριλαμβανομένων ατόμων και κοινωνικών ομάδων, τάξεων και κεκτημένων συμφερόντων, φυλών και θρησκειών, και οικονομικών δομών και διαδικασιών που διασχίζουν κρατικά και περιφερειακά σύνορα, με διαφορετικές ταχύτητες από διαφορετικές τεχνολογίες, κοινωνικούς δεσμούς, ταυτότητες, και με διαφορετικές μορφές εμπορευματοποίησης και ολιγοπωλίων/μονοπωλίων. Όλα αυτά παράγουν εδάφη χωρίς κυβερνήσεις, αρχές χωρίς κράτη, μεταβαλλόμενα σύνορα, ρυθμιστικά συστήματα που ξεπερνούν τα σύνορα και όλο και πιο ισχυρές αλλά κλαδικές υπερεθνικές αρχές (Cassese, 2016). Από αυτή την άποψη, τα «επίπεδα» είναι μια υπεραπλούστευση. Έτσι, για παράδειγμα, οι ημι-άυλοι μηχανισμοί τιμών μέσω των οποίων οι αγορές και οι θεσμοί συνδέονται μεταξύ τους και με την ευρύτερη οικονομία, την κοινωνία και την πολιτική, διαμορφώνουν τις αλληλεπιδράσεις μας. Το κάνουν αυτό μέσω ανθρώπων και υλικών διαδικασιών που τους συνδέουν

(Coole & Frost, 2010, Smicek, 2013). Πραγματοποιούνται μέσω των αλληλεπιδράσεών μας με τους υπολογιστές, τα λογιστικά και τις ομάδες ανθρώπων «δίπλα» μας σε έναν όλο και πιο «άυλο» κόσμο «καπιταλισμού χωρίς κεφάλαιο» (Haskel & Westlake, 2018). Οι φορείς και οι πολιτικές διαδικασίες μπορούν μόνο να αντιδρούν όλο και περισσότερο στις αλλαγές των τιμών που παράγονται ανεξάρτητα από τις συναλλαγές της αγοράς και των θεσμικών οργάνων, πολλές από τις οποίες είναι αυτοματοποιημένες. Οι φορείς που βρίσκονται σε στρατηγική θέση είναι σε θέση να κινητοποιούν και να διαχειρίζονται υλικούς πόρους, επαφές με επιρροή, ιδεολογίες και νοοτροπίες, και γνώσεις.

Αυτό οδήγησε στην εδραίωση μιας σειράς «εξωκρατικών αρχών» (Belmonte, στο επικείμενο βιβλίο μου) και «συμπλοκών καθεστώτος» (Alter & Raustiala, 2018) σε μια σειρά θεσμών και διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένων των «κρατών χαμηλής ικανότητας», της κατακερματισμένης παγκόσμιας διακυβέρνησης, και ολιγοπωλιακές, τομεακώς διαφοροποιημένες εταιρικές διαδικασίες χάραξης πολιτικής, ρυθμιστικών διαδικασιών και εφαρμογής πολιτικών. Αυτές ενσωματώνουν την «προνομακική θέση των επιχειρήσεων» (Lindblom, 1977) και διακρατικά ισχυρές ομάδες συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων άυλων τομέων όπως η τεχνολογία πληροφοριών (με εταιρείες όπως το Facebook, η Apple, η Amazon, η Alphabet, το Netflix και η Google, που αναφέρονται ως «FAANGs»), τα χρηματοοικονομικά, κ.λπ., καθώς και διακρατικές εταιρείες, αλυσίδες εφοδιασμού και άλλες σχέσεις που υπερβαίνουν και υπονομεύουν τα εδαφικά και οικονομικά σύνορα του κράτους. Τα ίδια τα κράτη προσπάθησαν να επωφεληθούν από αυτούς τους διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς, χρηματοδοτώντας τη διεθνή ανταγωνιστικότητα εγχώριων επιχειρήσεων, οδηγώντας σε διακρατική ολιγοπωλιακή αγορά και αναζήτηση ενοικίων. Η πρόσφατη ιστορία υποδηλώνει ότι η ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής δομής παγκόσμιας διακυβέρνησης ως τρόπου αναδιοργάνωσης της παγκόσμιας πολιτικής είναι όλο και πιο απίθανη, ακόμη και αν κινείται προς την αντίθετη κατεύθυνση. Με άλλα λόγια, οι διαδικασίες σύλληψης και αντίστροφης σύλληψης που διερευνήθηκαν από τους Dauvergne & Lebaron (2014) στην περίπτωση των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) έχουν, αν μη τι άλλο, πολλαπλασιαστεί ευρύτερα στη διακρατική σφαίρα ακριβώς λόγω της κατακερματισμένης θεσμοθέτησης και των διατομεακών δεσμών και δικτύων, χαρακτηριστικών αυτής της σφαίρας. Ο Davies, σε μια ιστορική αναφορά των διεθνών ΜΚΟ, υποστηρίζει ότι ο αναπτυσσόμενος αστερισμός τέτοιων οργανισμών στις δεκαετίες του 1980 και του 1990 μειώνεται και κατακερματίζεται τον 21ο αιώνα (Davies, 2014). Η παγκόσμια διακυβέρνηση μπορεί να είναι ακόμη πιο ευάλωτη σε αδιέξοδο, παράκαμψη, σύλληψη και χειραγωγήση, ακόμη και στη διαφθορά, από την παραδοσιακή σφαίρα της εσωτερικής δημόσιας πολιτικής.

Στον πυρήνα αυτών των διαδικασιών, επιπλέον, βρίσκεται ο υβριδισμός του δημόσιου και του ιδιωτικού. Βασικοί φορείς —οι ισχυρότερες ομάδες οικονομικών συμφερόντων, κρατικοί φορείς σε συγκεκριμένους τομείς θεμάτων, ορισμένες ΜΚΟ κ.λπ.— έχουν διαφορετικά και μερικές φορές ασύμβατα συμφέροντα, αλλά και κοινά συμφέροντα και εμπλέκονται σε διαδικασίες σύγκρουσης, ανταγωνισμού, αλλά και οικοδόμησης συνασπισμών για να

επιδιώξουν αυτά τα συμφέροντα. Οι φορείς εξαρτώνται από τις ικανότητες των πραγματικών, διατομεακών ομάδων «συμφερόντων» — συμπεριλαμβανομένων και των ομάδων «τμηματικών» (ή «υλικών συμφερόντων») και «αξιακών» ομάδων (Key, 1953), ομάδων πολιτών, ΜΚΟ και κοινωνικών κινημάτων—να χειραγωγήσουν τους περιορισμούς, να εντοπίσουν και να εκμεταλλευτούν ευκαιρίες και να διαμορφώσουν νέες κατευθύνσεις. Αυτό που είναι νέο, ωστόσο, είναι οι ταχέως εξελισσόμενοι διακρατικοί δεσμοί μεταξύ ομάδων σε ένα αυξανόμενο φάσμα αλληλοκαλυπτόμενων διακρατικών δικτύων εξουσίας. Οι φορείς με τη μεγαλύτερη επιρροή είναι εκείνοι που μπορούν να συντονίσουν τις δραστηριότητές τους πέρα από τα σύνορα, σε πολλαπλά επίπεδα και συνδέοντας πολλούς κόμβους εξουσίας. Επομένως, η ίδια η διακυβέρνηση μετατρέπεται σε ένα «πολυκεντρικό» ή «πολυπύρηνο» παγκόσμιο πολιτικό σύστημα.

Η πολυεθνικοποίηση της βιομηχανίας, η επέκταση του εμπορίου και η παγκοσμιοποίηση των χρηματοπιστωτικών αγορών, μαζί με την ανάπτυξη μιας διακρατικής καταναλωτικής κοινωνίας, έχουν μετατρέψει πολλές τομεακές ομάδες σε διακρατικές ομάδες συμφερόντων, που λειτουργούν διασυνοριακά και συμμετέχουν σε περίπλοκο ανταγωνισμό και οικοδόμηση συνασπισμών μεταξύ τους, με κρατικούς φορείς, με τα λεγόμενα καθεστώτα «παγκόσμιας διακυβέρνησης» και όλο και περισσότερο με τη μάζα. Εντός και μεταξύ των κρατών, επίσης, γραφειοκράτες, πολιτικοί και άλλοι αξιωματούχοι ή κρατικοί φορείς έχουν εμπλακεί όλο και περισσότερο με ομάδες ομολόγων τους σε άλλες χώρες μέσω διακυβερνητικών δικτύων, κοινοτήτων πολιτικής και άλλα παρόμοια. Στον οικονομικό τομέα, οι μετα-Φορντιστικές μορφές παραγωγής που βασίζονται στην ευελιξία έχουν μεταμορφώσει τις «τεχνικές της βιομηχανίας», τις αγορές εργασίας, τα χρηματοπιστωτικά και άλλα παρόμοια (Haskel & Westlake, 2018, Frey, 2019).

Δέσμευση και Δικτύωση

Βασικά σύνολα ομάδων που στο παρελθόν ήταν στενά συνδεδεμένα με το εδαφικό έθνος-κράτος πειραματίζονται όλο και περισσότερο με νέες μορφές σχεδόν ιδιωτικής ρύθμισης των δραστηριοτήτων τους. Και οι ίδιοι οι κρατικοί φορείς, που κάποτε λεγόταν ότι «αιχμαλωτίζονταν» από μεγάλες, καλά οργανωμένες εγχώριες εκλογικές περιφέρειες, δεσμεύονται ολοένα και περισσότερο από διακρατικά συνδεδεμένους τομείς. Αυτοί οι φορείς δεν θέτουν απλώς τις κρατικές υπηρεσίες και τα διεθνή καθεστώτα το ένα απέναντι στο άλλο —μια διαδικασία που μερικές φορές αποκαλείται “*venue shopping*” (ή “*forum shopping*”) ή «ρυθμιστικό αρμπιτράζ»—αλλά επίσης τα αναγκάζουν να προσπαθούν να δικτυωθούν με τα ομόλογά τους σε άλλα κράτη και ταυτόχρονα να εντάξουν τα ίδια και τους διακρατικούς ιδιωτικούς/δημόσιους δεσμούς τους και στις κρατικές ελίτ. Μεταξύ των μεγάλων χαμένων είναι τα συνδικάτα και άλλες ομάδες με λίγες διακρατικές διασυνδέσεις, αν και μερικές φορές είναι ακόμη σε θέση να λάβουν αντισταθμιστικές παράπλευρες πληρωμές από τις εθνικές κυβερνήσεις.

Τα μεγάλα κοινωνικά κινήματα στοχεύουν όλο και περισσότερο σε διακρατικά ζητήματα, όπως το περιβάλλον, τα ανθρώπινα δικαιώματα, τα γυναικεία ζητήματα, τη διεθνή απαγόρευση των ναρκών ξηράς, την αντίθεση στην κράτηση πολιτικών κρατουμένων, την προώθηση της «βιώσιμης ανάπτυξης», την εξάλειψη των διεθνών χρεών των φτωχών χωρών και σε άλλα παρόμοια (βλ. Rutland, στο επικείμενο βιβλίο μου). Το να λειτουργείς σε έναν τόσο μεταβαλλόμενο κόσμο οδηγεί σε νέα προβλήματα διαχείρισης και ελέγχου ή «την ιδιωτικοποίηση της διακυβέρνησης» (Lake, 1999, Kahler & Lake, 2003) ή στην εμφάνιση της «ιδιωτικής αρχής» στις διεθνείς υποθέσεις. Οι ιδιωτικοί φορείς αποφασίζουν πιο ανεξάρτητα τους κανόνες συμπεριφοράς τους και ενεργούν για να διασφαλίσουν την τάξη στις αγορές, να διευκολύνουν το εμπόριο και να προστατεύσουν την ιδιωτική ιδιοκτησία (Ronit & Schneider, 2000, Hall & Biersteker, 2003, Stringham, 2015). Σε αυτόν τον κόσμο, ακόμη και οι μικρές επιχειρήσεις που φαίνονται φαινομενικά «τοπικές» δεν είναι άτρωτες, καθώς εξαρτώνται από «ξένες» πρώτες ύλες, εξαγωγικές αγορές, χρηματοδότηση επενδύσεων, μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό, και σχηματίζουν ολοένα και περισσότερο κόμβους ευρύτερων δικτύων και συντονίζουν τις ενέργειές τους.

Τα λιγότερο επίσημα δίκτυα και η πιο επίσημη αλληλεπίδραση μεταξύ των επιχειρήσεων, τα «ιδιωτικά καθεστώτα», ο «συμμαχικός καπιταλισμός» και η ικανότητα των μη κρατικών παραγόντων γενικά να αναπτύσσουν μια σειρά από επίσημες και ανεπίσημες διασυνδέσεις έχουν οδηγήσει σε σημαντικούς βαθμούς «μεταφοράς πολιτικών» (policy transfers) τόσο μεταξύ πολιτειών, όσο και ως προς τη διαμόρφωση της εξέλιξης της παγκόσμιας διακυβέρνησης ευρύτερα (Higgott et al., 2000, Evans, 2005). Σημαντικοί τομείς θεμάτων, όπως η λογιστική, η ελεγκτική, η εταιρική διακυβέρνηση, η ρύθμιση του διαδικτύου (Jongen, στο επικείμενο βιβλίο μου) κ.λπ., έχουν γίνει μάρτυρες συνεχιζόμενων διαδικασιών διαπραγμάτευσης μεταξύ εταιρειών, οργανισμών του ιδιωτικού τομέα που εκπροσωπούν συγκεκριμένους βιομηχανικούς, χρηματοοικονομικούς και εμπορικούς τομείς, καθώς και κυβερνήσεων και διεθνών καθεστώτων, προκειμένου να συμφιλωθούν τα αντικρουόμενα πρότυπα και να προχωρήσουν σε πιο ισότιμους όρους ανταγωνισμού (Mügge, 2006). Αυτοί οι φορείς που θα είναι πιο αποτελεσματικοί στην επιρροή και τη διαμόρφωση πολιτικών και αποτελεσμάτων πολιτικής είναι εκείνοι που: αντιλαμβάνονται και καθορίζουν τους στόχους, τα ενδιαφέροντα και τις αξίες τους σε διεθνή, διακρατικά και διατοπικά πλαίσια, ώστε να δημιουργήσουν διασυννοριακά δίκτυα, συνασπισμούς και βάσεις ισχύος μεταξύ μιας σειράς πιθανών συμμάχων και αντιπάλων, και είναι σε θέση να συντονίζουν και να οργανώνουν τη στρατηγική τους δράση σε μια σειρά διεθνών, διακρατικών και διατοπικών κλιμάκων με τέτοιο τρόπο ώστε να επιδιώκουν διακρατικές πολιτικές ατζέντες και θεσμικά παζλ, αν και πρόσφατα παραδείγματα της ανάπτυξης του λαϊκισμού και της επιμονής της ανομίας (Bohas & Morley, στο επικείμενο βιβλίο μου) καταδεικνύουν τη δύναμη της αντίστασης. Εν τω μεταξύ, οι πρόσφατες προσπάθειες μεταρρύθμισης της χρηματοπιστωτικής ρύθμισης, για παράδειγμα, αντιμετωπίζουν ολοένα και περισσότερο εμπόδια που πηγάζουν από την έλλειψη συνεκτικής διακρατικής απάντησης (Goldbach, 2015, Cerny, στο επικείμενο βιβλίο μου).

Σημαντικές διεθνείς συναντήσεις όπως η G20 ή η διάσκεψη COP26 για την κλιματική αλλαγή δεν καταδεικνύουν μόνο διαφορές μεταξύ των κρατών, αντιμετωπίζουν αμέσως εσωτερικές πιέσεις, καθιστώντας τη διακρατικοποίηση της πολιτικής κάτι που συχνά πρέπει να επιδιωχθεί κρυφά και να νομιμοποιηθεί έμμεσα -ή να «αποπολιτικοποιηθεί» - ειδικά όταν το φως της κρίσης ή της ανατρεπτικής αλλαγής πέφτει σε συγκεκριμένους εγχώριους τομείς και συμφέροντα (Roberts, 2010). Αυτοί οι νέοι φορείς - αυτούς που ο Belmonte αποκαλεί «εξωκρατικές αρχές» - ανταγωνίζονται όλο και περισσότερο την ικανότητα του κράτους να θεσπίζει κανόνες, να ελέγχει τα σύνορα, να διαμορφώνει και να εφαρμόζει δημόσιες πολιτικές αυτόνομα και να υπερβαίνει τα όρια των κρατών, και δημιουργούν το δικό τους κυρίαρχο σύστημα - δηλαδή αυτοδιοικητικές αρχές, παράνομες αρχές, αρχές της κοινωνίας των πολιτών και οικονομικές αρχές. Στο ένα άκρο βρίσκουμε τα λεγόμενα «φυσικά μονοπώλια» και, φυσικά, τα ολιγοπώλια, ειδικά όταν συνδέονται διακρατικά, χαρακτηριζόμενα από «συγκεκριμένα στοιχεία» (Williamson, 1975, 1985) που είναι βασικά αδιαίρετα, όπως το μεγάλο εργοστασιακό σύστημα, η αεροναυπηγική βιομηχανία, ο Φορντισμός κ.λπ. και, στο άλλο άκρο, εκείνα που χαρακτηρίζονται από διαρθρωτικά ανταγωνιστικά, διαιρούμενα και εγγενώς εμπορεύσιμα «μη ειδικά στοιχεία». Στον 21ο αιώνα, ωστόσο, υπήρξε ραγδαία και εκτεταμένη τεχνολογική αλλαγή που μετατρέπει σε βάθος τόσο τις εγχώριες όσο και τις διακρατικές οικονομικές δομές και διαδικασίες από τις μικρές επιχειρήσεις στην παγκόσμια χρηματοδότηση. Συγκεκριμένα, υπάρχει μια συνεχιζόμενη συζήτηση για το εάν αυτές οι αλλαγές οδηγούν σε μια αυξανόμενη τάση ώστε η αφηρημένη χρηματοπιστωτική οικονομία να χωρίσει από την «πραγματική» οικονομία παραγωγής, αυτό που έχει ονομαστεί «καπιταλισμός χωρίς κεφάλαιο» (Haskel & Westlake, 2018, βλ. Cerny, στο επικείμενο βιβλίο μου), δημιουργώντας νέες ομάδες κοινωνικών και οικονομικών «νικητών» και «χαμένων». Τρία είδη διαρθρωτικών διαστάσεων, μαζί, διαφοροποιούν αυτούς τους τομείς θεμάτων και διακρίνουν τις μορφές διακυβέρνησης που είναι πιο πιθανό να αναπτυχθούν σε κάθε έναν από μια σειρά «τομέων πολιτικής».

Διαστάσεις Ετεραρχίας

Η πρώτη είναι μια κυρίως οικονομική-δομική διάσταση. Όταν ένας συγκεκριμένος κλάδος ή δραστηριότητα χαρακτηρίζεται κυρίως από συγκεκριμένα στοιχεία, τότε η κρατική παρέμβαση, είτε μέσω δημόσιας ιδιοκτησίας, άμεσου ελέγχου, επιδοτήσεων ή/και παραδοσιακών «πρακτικών» μορφών ρύθμισης, είναι πιο πιθανό να οδηγήσει σε σχετικά ικανοποιητικά αποτελέσματα σε σύγκριση με την καθαρή ιδιωτικοποίηση ή εμπορευματοποίηση. Αντίθετα, όπου ένας κλάδος ή μια δραστηριότητα χαρακτηρίζεται κυρίως από μη ειδικά στοιχεία -ας πούμε μια ευέλικτη, μετα-Φορντιστική μικρή χαλυβουργία, μια μικρή επιχείρηση που δεν προσελκύει εξαγορές από μεγάλες, διακρατικά οργανωμένες επιχειρήσεις, εταιρείες υψηλής τεχνολογίας, βιομηχανίες υπηρεσιών, κ.λπ.—τότε όχι μόνο θα οργανωθεί πιο αποτελεσματικά μέσω ιδιωτικών αγορών, αλλά και σε όρους δημόσιας πολιτικής.

Η δεύτερη διάσταση αφορά τη διαμόρφωση των συμφερόντων που χαρακτηρίζουν τον συγκεκριμένο κλάδο ή δραστηριότητα. Αφενός, τα μοτίβα διασυννοριακής τμηματικής ή οικονομικής-χρηστικής πολιτικής συγκεκριμένων γεωργικών τομέων θα είναι πολύ διαφορετικά από εκείνα μιας ταχέως μεταβαλλόμενης βιομηχανίας χάλυβα, ποικίλων τομέων υψηλής τεχνολογίας, κλωστοϋφαντουργικών και άλλων καταναλωτικών αγαθών ή της βιομηχανίας εμπορικών αεροσκαφών. Από την άλλη πλευρά, έχουν αναπτυχθεί νέες μορφές αξιακών πολιτικών σε μια σειρά παγκοσμιοποιούμενων μη οικονομικών θεμάτων όπως η πρόληψη του AIDS, η μείωση της φτώχειας, το ποινικό δίκαιο και άλλα παρόμοια, όπου διακρατικές ομάδες πίεσης, συνασπισμοί υπεράσπισης και μη ΜΚΟ αναζητούν νέους τρόπους ανταγωνισμού και συνεργασίας.

Η τρίτη διάσταση αφορά τη σχετική ευαισθησία και ευπάθεια του κλάδου ή της δραστηριότητας σε συγκεκριμένες διακρατικές οικονομικές τάσεις —ιδίως το εξαγωγικό δυναμικό, την ευπάθεια στις εισαγωγές, τη θέση σε μια διεθνή αλυσίδα παραγωγής, την έκθεση σε διεθνώς κινούμενο κεφάλαιο και άλλα παρόμοια. Όταν ένας κλάδος ή μια δραστηριότητα απομονώνεται από τέτοιες διασυννοριακές δομές και διαδικασίες, τότε η πίεση και τα «σιδερένια τρίγωνα» (iron triangles) σε αυτόν τον τομέα είναι πιθανό να ευνοούν τα παραδοσιακά μέτρα αναδιανομής /προστατευτικής πολιτικής. Ωστόσο, οι εταιρείες και οι τομείς που είναι σε μεγάλο βαθμό ενσωματωμένες ή συνδεδεμένες σε τέτοιες δομές και διαδικασίες, ειδικά όταν υπάρχει μια «τιμή στην παγκόσμια αγορά» για ένα αγαθό ή ένα στοιχείο που καθορίζει τις τοπικές τιμές, τότε η πίεση από τις επιχειρήσεις του κλάδου και από βιομηχανικούς οργανισμούς είναι πιθανόν να οργανωθεί μέσω ευέλικτων συνασπισμών που περιλαμβάνουν διακρατικούς φορείς εκτός του εθνικού «κοντέινερ» και οι οποίοι λειτουργούν σε διακρατικό επίπεδο για να επηρεάσουν τις διαδικασίες παγκόσμιας διακυβέρνησης.

Αυτές οι διαστάσεις θα μπορούσαν ενδεχομένως να εφαρμοστούν για την αξιολόγηση της πιθανότητας και του σχηματισμού καινοτομιών πολιτικής και της οικοδόμησης συνασπισμών σε μια σειρά αντικρουόμενων, διαφορετικά δομημένων θεματικών πεδίων και τομέων πολιτικής, και των φορέων που τις απαρτίζουν, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται:

- τα χρηματοπιστωτικά συστήματα και ρυθμίσεις,
- η διεθνής νομισματική πολιτική και διαχείριση συναλλαγματικών ισοτιμιών,
- η μακροοικονομική — δημοσιονομική και νομισματική — πολιτική,
- η μικροοικονομική και στρατηγική βιομηχανική πολιτική,
- οι δημόσιες και κοινωνικές υπηρεσίες,
- η εμπορική πολιτική,
- η εταιρική διακυβέρνηση,
- οι αγορές εργασίας,
- τα κράτη πρόνοιας και
- ο πιο ανεπίσημος, διάχυτος και μη οργανωμένος —αλλά παρ' όλα αυτά ολοένα και περισσότερο εμπορευματοποιημένος— θεματικό πεδίο, η κατανάλωση.

Είναι τελικά ο συνδυασμός μέτρων πολιτικής που είναι το βασικό πρόβλημα της εύθραυστης διακρατικής πολιτικής διαδικασίας και της ετεραρχικής οικοδόμησης συνασπισμών. Η πολιτική ορισμένων βασικών θεμάτων όπως η χρηματοπιστωτική ρύθμιση μπορεί να διαδραματίσει έναν ξεχωριστό καταλυτικό ρόλο στην αναμόρφωση της παγκόσμιας οικονομίας και της πολιτικής στο σύνολό της, επιβάλλοντας την ιδιαίτερη δομή αγοράς και πολιτικής τους σε άλλους τομείς και θεματικές περιοχές επίσης.

Σενάρια του 21ου Αιώνα

Υπάρχουν πολλά σύνθετα —και αλληλεπιδραστικά— πιθανά αποτελέσματα σε αυτές τις εξελίξεις. Το πρώτο είναι η «διαρκής διαταραχή» (Minc, 1993), στην οποία οι φορείς προσπαθούν συνεχώς να πειραματιστούν με ρεαλιστικές αντιδράσεις για τη διαχείριση αυτών των εξελίξεων μέσω διαδικασιών όπως το πέρασμα οικονομικών τομέων και δραστηριοτήτων στο δημόσιο τομέα, όπως έγινε και με την απόκριση στην πανδημία COVID-19. Το δεύτερο περιλαμβάνει περίπλοκος, άνισους τομείς θεμάτων -τριγωνοποιημένες συναθροίσεις κατοχυρωμένων συμφερόντων, κόμβων, διαμεσολαβήσεων, «τομεακών συντεχνιών/κορπορατισμών» κ.λπ., σε διαφοροποιημένους τομείς: αυτό είναι ίσως το πιο κοντινό στην ετεραρχία. Το τρίτο οδηγεί σε ανομία, πιθανώς ακόμη και σε δυστοπία, που οδηγεί σε μια θεμελιώδη αποσταθεροποίηση της παγκόσμιας πολιτικής. Το πιο πιθανό αποτέλεσμα θα είναι ένα ανομοιόμορφο και ασταθές μείγμα αυτών των σεναρίων – μπερδεμένα μεταξύ τους. Επομένως, η ετεραρχία βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο ανάπτυξης. Δεδομένης όμως της διαλεκτικής της παγκοσμιοποίησης και του κατακερματισμού, φαίνεται να είναι ο τρόπος με τον οποίο αναδιαρθρώνεται ο κόσμος. Τα τέλη του 20ου και οι αρχές του 21ου αιώνα φαίνεται να είναι ένα κρίσιμο -κοσμικό- σημείο διακλάδωσης στην πορεία εξάρτησης της παγκόσμιας πολιτικής και της πολιτικής οικονομίας, με μια πιο άνιση και ασταθή μορφή διακρατικού καπιταλισμού που θα κυριαρχείται όλο και περισσότερο από πολύπλοκα ειδικά συμφέροντα. Αυτή η διαδικασία αναδιάρθρωσης απαιτεί μια νέα προσέγγιση – την ετεραρχία.

Βιβλιογραφία

- Albert, M., Buzan, B., Zürn, M. (Eds.) (2013) *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alter, K. J., Raustiala, K. (2018) The Rise of International Regime Complexity. *Annual Review of Law and Social Science* 14(1): 18.2-18.21.
- Anderson, B. (1983) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Birnbaum, P. (1982) *La logique de l'État*. Paris: Fayard.
- Blyth, M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. New York: Oxford University Press.
- Cassese, S. (2016) *Territori e potere*. Bologna: Il Mulino.

- Cerny, P. G. (1997) Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization. *Government and Opposition* 32(2): 251-274.
- Cerny, P. G., Prichard, A. (2018) The New Anarchy: Globalisation and Fragmentation in 21st Century World Politics, Special Issue on Anarchy and International Relations Theory. *Journal of International Political Theory* 13(3): 378-394.
- Coole, D. H., Frost, S. (2010) *New materialisms. Ontology, Agency, and Politics*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Daddow, O. (2017) *International Relations Theory*. 3rd Edition. London: Sage.
- Dardot, P., Laval, C. (2014) *La nouvelle raison du monde*. Paris: la Découverte/Poche; English Language Edition: *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso, 2013.
- Dauvergne, P., Lebaron, G. (2014) *Protest Inc.: The Corporatization of Activism*. Cambridge: Polity Press.
- Davidson, J. D., Rees-Mogg, W. (1997) *The Sovereign Individual: Mastering the Transformation to the Information Age*. New York: Simon & Schuster.
- Davies, T. (2014) *NGOs: A New History of Transnational Civil Society*. London: C. Hurst.
- De Wilde, P., et al. (Ed.) (2019) *The Struggle Over Borders: Cosmopolitanism and Communitarianism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, M. G. (2005) *Policy Transfer in Global Perspective*. London: Ashgate.
- Frey, C. B. (2019) *The Technology Trap: Capital, Labor and Power in the Age of Automation*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Friedman, T. L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. 1st Edition. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Geldenhuis, D. (2009) *Contested States in World Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Genschel, P., Seelkopf, L. (2015) The Competition State. In S. Leibfried, et al. (ed.), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, 1-23. Oxford: Oxford University Press.
- Goldbach, R. (2015) *Global Governance and Regulatory Failure: The Political Economy of Banking*. Basingstoke, Hants: Palgrave Macmillan.
- Gordon, R. J. (2016) *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Guillén, M. F. (2015) *The Architecture of Collapse: The Global System in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, R. B., Biersteker, T. J. (Eds.) (2003) *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haskel, J., Westlake, S. (2018) *Capitalism Without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Herman, A. (2012) *Freedom's Forge: How American Business Produced Victory in World War II*. New York: Random House.
- Higgott, R., Underhill, G., Bieler, A. (2000) *Non-State Actors and Authority in the Global System*. London: Routledge
- Jackson, R., Sørensen, G. (2010) *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. 4th Edition. Oxford: Oxford University Press
- Kahler, M., Lake, D. A. (Eds.) (2003) *Governance in a Global Economy: political Authority in Transition*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Kennedy, P. (1988) *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Random House.
- Key, V. O., Jr. (1953) *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Lake, D. A. (1999) Global Governance: A Relational Contracting Approach. In A. Prakash, J. A. Hart (eds.), *Globalization and Governance*, 31-53. London: Routledge.

- Leon, T. C. (1973) *Nationalism in the Middle Ages*. Malabar, Florida: Krieger Publishing.
- Lindblom, C. E. (1977) *Politics and Markets: The World's Political-economic Systems*. New York: Basic Books.
- Litan, R. E., Rauch, J. (1998) *American Finance for the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Macdonald, T., Macdonald, K. (2020) Towards a 'Pluralist' World Order: Creative Agency and Legitimacy in Global Institutions. *European Journal of International Relations* 26(2): 518-544.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. New York: Anthem Press.
- Milanovic, B. (2016) *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press for Harvard University Press.
- Minc, A. (1993) *Le nouveau Moyen Âge*. Paris: Gallimard.
- Mügge, D. (2006) Private-Public Puzzles: Inter-firm Competition and Transnational Private Regulation. *New Political Economy* 11(2): 177-200.
- Piketty, T. (2017) *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Putnam, R. D. (1988) Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-level Games. *International Organization* 42(3): 427-460.
- Risse, T. (2011) Governance in Areas of Limited Statehood: Introduction and Overview. In T. Risse, (ed.), *Governance Without a State?: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, 1-38. New York: Columbia University Press.
- Roberts, A. (2010) *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. New York and Oxford: Oxford University Press. London: Routledge
- Ronit, K., Schneider, V. (Eds.) (2000) *Private Organisations in Global Politics*. London and New York, Routledge
- Root, H. L. (2013) *Dynamics Among Nations: the Evolution of Legitimacy and Development in Modern States*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Rosenau, J. N. (1990) The Governance of Fraggementation: Neither a World Republic nor a Global Interstate System. Paper Presented at the *World Congress of the International Political Science Association*, Quebec City, 1-5 August.
- Schain, M. A. (2019) *The Border: Policy and Politics in Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.
- Scholte, J. A. (2000) *Globalization: A Critical Introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Shiller, R. J. (2003) *The New Financial Order: Risk in the 21st Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Slaughter, A.- M. (2004) *A New World Order*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Srnicek, N. (2013) *Representing Complexity: The Material Construction of World Politics*. International Relations. Unpublished PhD Thesis. London: London School of Economics and Political Science.
- Stiglitz, J. E. (2019) *People, Power, and Profits: Progressive Capitalism in an Age of Discontent*. New York: W.W. Norton.
- Stringham, E. P. (2015) *Private Governance: Creating Order in Economic and Social Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiberghien, Y. (2007) *Entrepreneurial States: Reforming Corporate Governance in France. In: Japan, and Korea*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Wolin, S. (2016) (1966/2016) *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Princeton expanded edition: N.J.: Princeton University Press.

Heterarchy: Toward Paradigm Shift in World Politics

Philip G. Cerny

*Professor Emeritus, University of Manchester, UK & Rutgers
University-Newark, USA*

International Relations (IR) theory has been dominated since the study of IR formally began at the University of Wales, Aberystwyth, in 1919 by the presumption that world politics is at its core a system of states. However, this way of conceiving world politics was always problematic, challengeable, time-bound and increasingly anachronistic. In the 21st century world politics is becoming increasingly multi-nodal and characterized by heterarchy—the predominance of cross-cutting sectoral mini- and meso-hierarchies above, below, and cutting across states. These heterarchical institutions and processes are characterized by increasing autonomy and special interest capture. States today are no longer primarily “proactive states” but more and more “reactive states”. State capacity is not simply eroded but entangled in hybrid structures and processes. A fundamental paradigm shift is required in our understanding of how world politics works.

Keywords: *international relations, world politics, heterarchy, globalization, state-centrism*