

---

**RIVISTA CRITICA**  
**DEL**  
**DIRITTO PRIVATO**

---

Anno XIX - 4  
Dicembre 2001  
*Trimestrale*

ESTRATTO

D. KENNEDY

TECNOCRAZIA E CONTESTO:  
OVVERO I FRAINTENDIMENTI DELLA GLOBALIZZAZIONE  
E LA (RI)SCOPERTA DEL BACKGROUND

JOVENE EDITORE NAPOLI

## DISCUSSIONI

### Tecnocrazia e contesto: ovvero i fraintendimenti della globalizzazione e la (ri)scoperta del background \*

David Kennedy \*\*

#### 1. INTRODUZIONE

A cominciare dalla guerra fredda, gli esperti di diritto internazionale hanno mostrato di condividere la diagnosi sulle mutate condizioni del potere statale. La politica internazionale si è frammentata, venendo a coinvolgere un maggior numero di attori diversi disposti su una moltitudine di nuovi siti. Le questioni militari sono state ridimensionate – se non addirittura rimpiazzate – da considerazioni di carattere economico, un processo, questo, che ha determinato una trasformazione del concetto di sicurezza internazionale. Una nuova visione politica delle etnie e dei nazionalismi sta modificando le condizioni sia della coesistenza che della cooperazione. L'interpretazione di simili mutamenti è divenuta oggetto di un intenso dibattito politico ed ideologico tra gli intellettuali che si occupano di diritto internazionale, di organizzazione e di sicurezza. Purtroppo, una diffusa tendenza a trascurare l'insieme delle condizioni e delle norme che costituiscono lo scenario in cui tali cambiamenti si verificano, ha negativamente influenzato il pensiero dominante. Idee piuttosto comuni anche se erronee – come quella secondo la quale l'*international governance* sarebbe distinta sia dal mercato globale che dalle culture locali, o che costituirebbe una questione di diritto pubblico più che di diritto privato – restringono sensibilmente la percezione degli osservatori internazionali circa quanto sia possibile ed appropriato fare sul piano della politica estera.

Siamo consapevoli del fatto che le discipline di settore hanno le loro miopie: qualcuno ad esempio privilegia la prospettiva pubblicistica rispetto a quella privatistica, oppure la *governance* a spese della cultura, l'economia a spese della società, il diritto a spese della politica. Ciononostante, ci auguriamo che tali limiti, piuttosto comuni, possano essere corretti da una forte interdisciplinarietà.

Purtroppo, la miopia nei riguardi delle condizioni di fondo può permanere, se non addirittura rafforzarsi, pur in presenza di un lavoro interdisciplinare.

\* Traduzione italiana a cura di Alessandra Pierucci e Maria Rosaria Marella.  
\*\* Henry Shattuck Professor of Law, Harvard Law School.

Esperti di tutti i settori sopravvalutano l'impatto che la globalizzazione ha sulla capacità di *governance* perché condividono l'impressione che la gestione del potere politico coincida con le direttive di ordine pubblico, e che l'ordine privato che ne costituisce il retroterra, si costruisca naturalmente attraverso i meccanismi dell'economia di mercato. Di conseguenza, questi esperti sottovalutano la possibilità di una politica alternativa all'interno dell'area del diritto privato e commerciale.

Gli studiosi di politica estera sopravvalutano le possibilità di intervenire militarmente con successo, pur rimanendo neutrali o senza coinvolgimenti rispetto alle controversie politiche e culturali locali.

Gli esperti tendono a sopravvalutare la natura apolitica e tecnocratica degli interessi economici, compresa l'autonomia dello sviluppo economico rispetto ai singoli contesti culturali politici ed istituzionali. L'impressione condivisa che il *background* culturale possa essere svincolato dalla *governance* porta gli esperti a sopravvalutare l'esotismo dei conflitti etnici così come il carattere cosmopolita di un governo globale. Il risultato è una tendenza istituzionalizzata ad ignorare le potenzialità di una politica globale delle identità, che consenta di lavorare in maniera costruttiva sui conflitti distributivi tra gruppi ed individui che vanno al di là dei confini geografici.

#### 2. LA DISGREGAZIONE DELLA PUBLIC POLICY

Nessuno era «presente al momento della creazione» del mondo post-guerra fredda, è accaduto infatti in troppi luoghi diversi contemporaneamente. La frammentazione della vita politica internazionale era da tempo in corso. Dozzine di nuovi stati, molti dei quali dotati di potere economico e militare superiore ai vecchi grandi poteri, innumerevoli gruppi scissionisti con accesso alle armi e ai media, e una miriade di soggetti privati dovettero tutti cominciare ad assumere un ruolo nella politica estera. All'interno degli stati, la classe politica si frammentò non appena la politica divenne un complesso processo sociale ed amministrativo.

Simili mutamenti hanno portato gli analisti a riproporre i loro schemi più consueti e dogmatici: che la sovranità si è erosa, che il diritto internazionale dovrebbe essere inteso in termini politici, che il confine tra diritto internazionale e diritti nazionali è un confine «poroso», che diritto «transnazionale» potrebbe essere la definizione migliore, che il diritto internazionale potrebbe non essere tanto universale come si vorrebbe, che il regime internazionale dovrebbe essere inteso più come un processo o un gioco a più livelli, piuttosto che come governo retto da norme giuridiche. Mentre gli internazionalisti si aprono alla politica, gli scienziati politici, da parte loro, mostrano interesse per il *legal process*. Tutti sperano di rinnovare e riformulare ciò che ha

rappresentato il «senso comune» delle loro discipline per un secolo, ovvero sia, il pragmatismo, l'anti-formalismo, l'interdisciplinarietà. La sicurezza ingenerata dalla metodologia consueta incoraggia un generale ottimismo politico: la fine della guerra fredda completerà il disegno internazionalista, dando inizio ad una «società civile» umanitaria: una «comunità internazionale» che detronizzerà lo Stato, incoraggerà una più ampia partecipazione e schiuderà il diritto internazionale alla politica.

C'è però un lato oscuro del processo di decentralizzazione, rispetto al quale gli internazionalisti mostrano una maggiore ambivalenza. L'erosione dello stato trasforma anche i metodi e gli obiettivi della *public policy*, erodendo le ambizioni del diritto pubblico, espandendo il diritto privato e l'iniziativa dei singoli, indebolendo il *welfare state* sotto la spinta della globalizzazione, inaugurando un deficit di democrazia, una *governance* di tecnocrati. Il diritto frammenta le scelte politiche disponendole in fasi burocratiche strutturate da sempre più numerose regole e standard. Gli interessi politici divengono fattori che devono essere bilanciati in un processo apparentemente senza fine. Si prenda il commercio, ad esempio: una volta frantumato in centinaia di dispute tecniche e negoziazioni individuali concernenti regimi e tariffe speciali, ciascuna secondo le proprie scadenze e il proprio contesto istituzionale, è difficile aggregare gli interessi economici intorno a una «guerra commerciale» tra due «nazioni», se non in senso retorico.

Non appena lo spirito del libero commercio viene a sostituire lo spirito del multilateralismo, qualcosa di più del luogo del *decision making* cambia. In un mercato privatizzato e tecnocratico, il luogo delle scelte politiche più che trasparente è reso invisibile. Si prenda ad esempio l'Unione Europea, le cui scelte politiche sembrano sempre compiersi «altrove»: l'anno scorso al summit, un'altra volta dall'altra parte della strada, al Consiglio, un'altra volta ancora giù negli Stati membri, e così via. L'idea di un «governo» che si faccia promotore di un «programma» è stata rimpiazzata dalla gestione illuminata della «prosperità». Ciò restringe drammaticamente il numero dei partecipanti, i cui interessi sono in gioco a livello internazionale, esattamente mentre celebra un'apertura del processo politico verso la società civile.

I manager della politica dell'Unione Europea trattano le economie di transizione dell'Europa centrale e dell'Europa dell'est più come la gestione tecnica di differenti stadi spontanei di sviluppo che come un insieme di scelte e di esclusioni politiche. Tuttavia, la sostituzione delle scelte politiche con le opzioni tecniche, così come il processo di indebolimento dello stato, attribuisce potere a determinati interessi e ne toglie ad altri.

La maggior parte degli internazionalisti accoglie questa tendenza con un tono di tragica rassegnazione. Qualcosa chiamato «globalizzazione» ha reso l'intervento pubblico nell'emergente mercato globale più difficile di quanto non fosse all'interno dello Stato sociale, non im-

porta se finalizzato alla tutela dell'ambiente, agli standard lavorativi, alla protezione dei consumatori o alla redistribuzione fiscale. Nonostante gli esperti spesso lamentino l'indebolimento delle leve tradizionali della *public policy* di fronte alla recente mobilità del capitale, la loro rassegnazione contrasta aspramente con l'entusiasmo che essi mostrano per il processo politico internazionale da poco inaugurato, quasi che l'entusiasmo per i nuovi partecipanti fosse legato alla aspettativa che essi non possano, in realtà, causare grandi danni. Il legame qui è quello consueto di stampo liberale tra la democrazia ed uno stato indebolito, tra mercati forti e governi deboli. Tema comune l'assottigliamento del diritto pubblico e la scomparsa dalla giurisdizione della politica del retroterra costituito dagli accordi privati e dagli scambi commerciali.

### 3. RIMETTERE AL CENTRO LA POLITICA

A mio avviso dovremmo rifiutare sia l'atteggiamento entusiastico nei confronti della frammentazione della vita politica internazionale sia la rassegnazione verso il ridimensionamento delle ambizioni di *public policy* di fronte alla progressiva crescita del settore privatistico. Io non sostengo che bisogna rivitalizzare lo stato o destabilizzare il mercato internazionale. Lo Stato sociale spesso rafforzò i privilegi di classe, di razza o di genere all'interno dei suoi confini, ostacolando la circolazione delle persone, delle idee e dei capitali — il tutto con modalità che accentuavano la distribuzione ineguale delle risorse nel pianeta e restringevano l'immaginazione globale. In alcuni casi una politica maggiormente tecnocratica ha fatto da contrappeso alla tendenza della politica di massa alla corruzione e ad uno stato sociale ostaggio di speculatori di vario tipo. Senza contare che la considerazione dell'apparato statale come *condicio sine qua non* del processo di decolonizzazione è spesso servita a radicare pratiche raccapriccianti in nome della sovranità.

La mia tesi è, piuttosto, che la rassegnazione verso lo smantellamento di una *public policy* incisiva indica che, anche quando i regimi di welfare sono via via erosi, essi esemplificano una nozione di *public policy* che è viva e vegeta: *public policy* intesa come intervento territoriale da parte di autorità «pubbliche» che si contrappone ad un retroterra dominato da un'iniziativa privata apolitica. Quest'atteggiamento di rassegnazione rifiuta di trattare come politiche, pubbliche, passibili di essere rimesse in discussione, le istituzioni e le norme che strutturano quel mercato che prolifera sullo sfondo. Se pensiamo al privato come politico, non è affatto ovvio che la situazione corrente sia caratterizzata da frammentazione piuttosto che da concentrazione. La *governance* globale potrebbe essersi semplicemente spostata da Washington a New York, dall'East Side a Wall Street, da Ginevra o l'Aia a Fran-

coforte, Hong Kong e Londra. Laddove i fattori di produzione sono relativamente immobili, un'entità locale o un soggetto privato può avere più capacità di condurre una *public policy* globale che lo Stato sociale o le istituzioni del diritto internazionale dell'economia.

La questione, in altre parole, non è *se* la politica o *dove* la politica, quanto piuttosto *quale* politica. Gli internazionalisti dovrebbero preoccuparsi meno del rafforzamento o dell'erosione dello stato e più della distribuzione del potere politico e della ricchezza nella società globale. Poiché gli esponenti dell'orientamento dominante ammettono che gli effetti politici ed economici di un particolare sistema di iniziativa privata sono al di fuori dei limiti legittimi della discussione politica, possono mostrarsi entusiasti dinanzi alla disgregazione dello Stato e all'attribuzione di potere ad attori diversi della «società civile» internazionale, senza chiedersi chi vincerà o chi perderà in un simile quadro. Di conseguenza, lo svolta verso la scienza politica troppo spesso mette in luce la struttura del regime senza in realtà aggiungere nulla alla nostra comprensione circa le sue scelte sostanziali.

La *governance* tecnocratica, la sostituzione del pubblico col privato, degli schieramenti politici con le rivalità economiche, lo sgretolamento della sovranità in una miriade di diritti ed obblighi disseminati in una società civile globale, sono tutti elementi che hanno determinato la trasformazione degli affari internazionali. Che ciò abbia spesso significato un'apertura degli affari esteri a nuovi attori e nuovi interessi, una democratizzazione e proceduralizzazione delle relazioni internazionali, può ben essere positivo. Ma questa trasformazione ha anche impoverito l'ambito del politicamente contestabile, consolidando in quanto naturali le distribuzioni geografiche ed economiche, considerate le inevitabili conseguenze «del mercato».

Sottovalutando la natura politica delle istituzioni e delle iniziative private, molti esponenti del pensiero dominante hanno accettato la smobilitazione del *policy making* mentre lodavano il crescente accesso ai suoi meccanismi.

Il risultato è una classe di intellettuali incapace di sviluppare delle strategie politiche percorribili per la realtà che essa stessa ha auspicato; una classe che ha ratificato le scelte politiche derivanti dagli assetti di quel potere privato cui lo Stato ha consegnato la sua autorità, mentre ancora celebrava l'espansione della partecipazione ad un processo di *public policy* ormai svilito.

#### 4. LA SICUREZZA ECONOMICA

A partire dalla guerra fredda, la sicurezza nazionale è stata concepita sempre più in termini economici piuttosto che militari. Naturalmente, l'individuazione di quali siano i soggetti che possono adoperare la propria forza all'estero rimane una questione importante che in-

fluenza l'andamento del commercio, della prosperità e del benessere. Tuttavia la sicurezza ha un nuovo vocabolario fatto di surplus o deficit del bilancio, di monete forti o deboli piuttosto che di termini militari. Reimmaginiamo i missili come missive, pensiamo che il loro spiegamento sia determinato più da Keynes che da Clausewitz e che la loro funzione militare sia delineata dalla CNN piuttosto che dal Pentagono. Come è avvenuto per la detronizzazione dello Stato, la «economizzazione» della sicurezza è stata particolarmente gradita dai nostri guru della politica estera. Se l'ipotesi liberale sulla pace si dimostrerà corretta, la disintegrazione dello Stato in un mercato globale avrà lasciato il mondo più sicuro e libero di preoccuparsi della prosperità. Al tempo stesso, la sicurezza economica sembra realizzabile attraverso strumenti tecnocratici, un'accurata organizzazione e affari commerciali altrettanto oculati, più un insieme di procedure alternative di risoluzione delle controversie. Le guerre commerciali si annunciano meno dure delle guerre reali: costano meno e possono essere vinte dai legali.

Nel frattempo, possiamo pensare ad ogni sorta di nuovo utilizzo della macchina militare. Durante la guerra fredda, gli interventi militari e le guerre «per procura» erano fortemente legati al problema centrale della sicurezza globale. Adesso le azioni militari si svolgono più liberamente, risolvendosi in azioni circoscritte di polizia internazionale, missioni umanitarie e operazioni di stabilizzazione delle zone periferiche.

L'apparato militare è emerso dal crollo del *welfare state* come la sola burocrazia largamente reputata capace di agire con successo, perlomeno fino a quando la missione non si ripercuote negativamente sulle questioni politiche o economiche. Visto così, l'apparato militare è a disposizione di un'ampia varietà di compiti tecnocratici, ma dovrebbe essere posto al riparo dalle vischiosità del coinvolgimento politico o sociale. La forza militare stabilizzerà i confini e sosterrà gli stati proprio nel momento in cui la globalizzazione avrà marginalizzato le istituzioni dello stato come luoghi di produzione della *public policy*. Gli esperti sostengono che attualmente il nostro interesse nazionale coincide con la stabilità della *governance* globale per la creazione di un mercato globale. Di conseguenza, l'apparato militare dovrebbe divenire una sorta di contributo nazionale al mantenimento di quell'ordine internazionale, per il quale dovremmo essere ringraziati e probabilmente rimborsati. Allo stesso tempo, considerando che nulla è veramente urgente, l'impiego dell'esercito diviene piuttosto una questione morale, una scelta tecnica; al suo posto si potrebbe forse mandare la Croce rossa, o fare un plebiscito, o attuare un embargo. Ci aspettiamo una azione di polizia, un attacco aereo, un impiego autorizzato della forza, con obiettivi limitati e chiare vie di ritirata verso la *cosmopolis*.

Il problema è questo: ci aspettiamo che un governo cosmopolita e tecnocratico non abbia altro interesse nelle controversie locali che garantire la stabilità, e perciò impieghi la forza con modalità irrealistica-

mente chirurgiche, senza alcun coinvolgimento politico. Ma la *governance* cosmopolita ha le sue poste in gioco nelle controversie locali. È certamente vero che dovremmo preoccuparci di assicurare il benessere; ma la recente attenzione per la sicurezza economica non può ignorare il contesto sociale e distributivo nel quale si colloca, esattamente come la forza militare non può essere avulsa dal costo economico e dal rischio politico che comporta. La sicurezza economica non deve significare deferenza nei confronti dei principali attori del mercato; dopotutto, vi sono diversi possibili mercati, strutturati secondo differenti valori e scelte distributive di fondo. La difesa della stabilità di un ordine politico necessario per garantire la fiducia degli investitori richiede un insieme di scelte politiche sia tra gli stati e tra i gruppi o le classi sociali all'interno delle nazioni, sia tra gli interessi transnazionali del lavoro, del capitale, di donne e di uomini. Inoltre, richiede scelte tra settori economici con interessi in diversi schemi di modernizzazione, tra investitori con interessi in diverse tipi di produzione, vendita e consumo. Si dice comunemente, ad esempio, che un mercato globale «richiede» un mercato emergente per attuare la «legalità» al fine di consentire «trasparenza» e «predittibilità» nelle transazioni commerciali. Il che suona molto corretto, ugualitario, procedurale, così come le regole apolitiche che fanno da sfondo. Tuttavia, l'alternativa non è costituita né da allocazioni arbitrarie né caotiche, quanto piuttosto da una diversa e spesso egualmente prevedibile allocazione di risorse, magari a favore di investitori locali piuttosto che stranieri, di oligarchie domestiche piuttosto che di azionisti stranieri o viceversa.

Scelte simili si possono fare – e addirittura *scorgere*, sotto la coltre della diffusa insistenza sulla «trasparenza» tecnica – solo ove sia stata superata la tendenza dominante a obliterare le strutture culturali, istituzionali o politiche di base. Nella Guerra delle banane tra gli Stati Uniti e l'Unione Europea, vi è una macchina istituzionale ormai consolidata volta a soppesare l'impatto tecnico di questo o quel risultato sull'equilibrio tra libero commercio e protezionismo, capace di stimare i costi che gravano sui produttori americani e i consumatori europei; ma non esiste alcun meccanismo per esaminare i costi di distribuzione tra il lavoro africano, caraibico, del Centro-America.

Dovremmo, inoltre, preoccuparci dell'ottimistica previsione secondo cui lo spiegamento di forze militari può essere sganciato dal rischio e dalla valutazione politica locale del momento. L'intervento umanitario e l'affermazione di una politica della comunità internazionale richiedono anch'essi che si operi sulla distribuzione del potere tra i gruppi, avvalendosi di un vocabolario politico idoneo a perseguire la giustizia sociale ed economica. È come se la vecchia mentalità della coesistenza che lasciò agnostici gli internazionalisti della guerra fredda di fronte alla scelta tra regimi liberali e totalitari, paradossalmente si fosse riaffermata come agnosticismo nella scelta tra ricchezza e povertà, tra questo e quel 'signore della guerra', tra questo dittatore e

quelle vittime. Eppure, la sicurezza economica nel lungo periodo non può essere «organizzata» senza prestare attenzione alla distribuzione, esattamente come l'umanitarismo di lungo termine non può essere realizzato senza scelte politiche.

*L'aiuto* umanitario è una cosa, l'intervento umanitario, un'altra. Le difficoltà sono visibili in Kosovo – nel nostro strano oscillare tra una negoziazione asettica e la criminalizzazione manichea. Entrambe aspirano a lavare le coscienze – ma la *governance* è uno sporco affare, a livello globale come a livello locale.

## 5. LA POLITICA DELLE CULTURE

Oggi la cultura occupa giustamente un posto centrale nei dibattiti sulla politica estera. Il conflitto ideologico della guerra fredda oscurò altre differenze e accentuò il tono tradizionale delle relazioni politiche tra gli Stati. Attualmente il veicolo degli affari internazionali è divenuto sempre più quello «culturale»: la Coca-Cola ha assunto maggiore importanza della «Voice of America» o dell'*establishment* militare. La CNN ha rimpiazzato la posta diplomatica. La *governance* si serve sempre di meno delle norme o delle sanzioni e sempre più della comunicazione e della persuasione. Come «l'economizzazione» della sicurezza e la disgregazione dello Stato, questo mutamento culturale suggerisce un modello di affari internazionali più aperto alle valutazioni degli esperti, una questione di testi e immagini, dunque, piuttosto che di armi o burro. All'interno della *cosmopolis*, almeno, la «cultura» si traduce in persuasione e comunicazione, e la *governance* in una questione di versamenti e prelievi da una provvista di legittimazione, nel contesto di una «comunità internazionale» in cui ciascuno parla il linguaggio dei missili e dei messaggi, delle sanzioni e dell'ipocrisia. Al di fuori della *cosmopolis*, invece, cultura significa impegno locale e particolare, in una dimensione del tutto differente dai metodi comunicativi, laici, razionali e pragmatici della *governance* cosmopolita. Fuori della *cosmopolis* sono riapparse la religione e l'identità etnica: non soltanto l'ancella protestante della razionalità del mercato e del patriottismo meditato, ma una gamma di credo più primitivi, mistici, e irrazionali.

Gli internazionalisti interpretano il fenomeno in due modi diversi. Talvolta riaffermano la loro sensibilità cosmopolita come una liberazione storica dal particolarismo. Il diritto internazionale dell'economia difende lo spirito liberale del *free trade* contro le esplosioni di nazionalismo economico che si manifestano sotto forma di sussidi o di misure protezionistiche. Non appena il nazionalismo irrompe o gli odi etnici «riemergono», gli internazionalisti lottano per mantenere il loro super ego al comando. Questo cosmopolitismo è tollerante nei confronti delle differenze culturali (sempre che sia da esse svincolato); di quelle differenze, in particolare, che concernono preferenze commerciali (i Te-

deschi amano la birra) o pratiche «private & consensuali» interne alla famiglia (mutilazioni genitali femminili). Altre volte invece, gli internazionalisti assumono una posizione opposta, enfatizzando la specificità culturale ed insistendo sulla difesa dell'Occidente contro il resto del mondo, oppure dando voce ad una pretesa «civiltà internazionale» contro tutto ciò che «sconvolge la coscienza del genere umano».

In entrambi i casi sorge un problema. Non appena gli affari internazionali cominciano ad essere trattati in termini culturali, tanto un diritto internazionale culturalmente disimpegnato, tanto un 'Occidente' artificialmente unificato troveranno estremamente difficile governare, poiché «governance» significa partecipazione allo scontro tra gruppi culturali diversi. Le identità culturali sono allo stesso tempo qualcosa di più che semplici preferenze e qualcosa di meno che alternative iconoclaste alla civiltà moderna. Esse richiedono qualcosa di più che scegliere tra tolleranza od esclusione; devono confrontarsi con qualcosa di più della promessa di partecipazione ad una vita pubblica sempre più assottigliata, mercé il riconoscimento dei diritti delle minoranze e dell'autodeterminazione. Pensare alla cultura in questi termini lascia i gruppi locali e globali e le istituzioni che strutturano la distribuzione di potere e ricchezza al di fuori del campo visuale.

Gli internazionalisti esagerano sia il contrasto tra culture locali e *cosmopolis* globale che l'equazione del cosmopolitismo con la «civiltà» e «l'Occidente». Gli internazionalisti non sono né al di fuori della cultura, né semplicemente «occidentali». Le culture non sono così compatte e coerenti. Di fatto, le questioni più interessanti emergono all'interno delle culture, anche all'interno della stessa cultura dell'internazionalismo, spesso tra gruppi che si presentano come *cosmopoliti* o laici ed una varietà di nuove identità nazionali, di genere, di razza e religione. Naturalmente, le persone perseguono i propri progetti politici in termini ampiamente culturali, sostenendo il «Nord» o il «Sud», l'«Asiatico», o l'«Occidentale», l'«Islamico» o il «Laico», ed è facile che i conflitti scoppino lungo confini immaginari di questo tipo. Tuttavia, le dinamiche della comunicazione, dell'emigrazione, e dello sviluppo economico hanno anche prodotto un Terzo Mondo nel Primo ed un Primo Mondo nel Terzo, hanno moltiplicato sensibilità «occidentali» così come resistenze nazionaliste di vario tipo, in un'ampia varietà di luoghi. In breve, il nostro *establishment* di politica estera è rimasto fermo sulle differenze *tra*, proprio quando le differenze *all'interno* di sono divenute ben più importanti.

Le differenze tra uomini e donne all'interno delle culture sia nazionali che internazionali, sono più significative – anche per la politica estera – della differenza tra la condizione internazionale e il trattamento nazionale di uomini e donne; così come le differenze *tra* gli uomini e *tra* le donne sono spesso più importanti delle differenze di genere. Abbiamo bisogno di non mettere da parte queste osservazioni comuni quando pensiamo in termini di comunità internazionale. Le diversità

tra le possibili economie «di mercato» o tra i gruppi transnazionali all'interno di un mercato globale, sono molto più significative di una linea immaginaria che separi il mercato dalla vita pubblica o il Nord dal Sud. Le differenze fra gruppi all'interno delle economie in via di sviluppo sono molto più significative delle relazioni tra economie sviluppate e economie sottosviluppate, o tra mercati nazionali e mercati globali.

Gli internazionalisti sono soliti pensare che abbiamo un ordine politico internazionale vigoroso anche in presenza di un sottilissimo strato di norme giuridiche. Ma è piuttosto vero il contrario – abbiamo, in realtà, un vigoroso processo di globalizzazione giuridica ed una «governance» priva di una politica globale. Il governo reale ha a che fare con la lotta politica per la distribuzione e la giustizia. Governare un ordine internazionale significa fare delle scelte tra gruppi – tra finanza e produzione – tra capitale e lavoro – tra questi e quei distributori, questi e quei consumatori, tra lavoratori e lavoratrici. Alcune di queste scelte saranno ovviamente nazionali – si prenda ad esempio la scelta tra i produttori thailandesi e malesiani – ma la maggior parte non sarà tale. La politica dello sviluppo implica preferire questi investitori a quelli, questi funzionari pubblici a quelli, e non l'estensione tecnocratica di una neutrale «*best practice*». Per fare simili scelte abbiamo bisogno di un mondo che sia aperto a una politica dell'identità, a battaglie per l'appartenenza e la distribuzione tra modelli di identità di gruppo, che sono in conflitto fra di loro e che si intersecano nel regime internazionale che si è appena discusso.

#### 6. LA POLITICA DEL «BACKGROUND OUT FRONT» (OVVERO QUANDO IL RETROTERRA CULTURALE È PORTATO IN PRIMA LINEA)

Le trasformazioni post-guerra fredda degli affari internazionali sono di difficile interpretazione. I professionisti della politica internazionale sbagliano quando distinguono in modo netto la cultura nazionale dal governo globale o l'economia globale dalla politica globale. Sbagliano quando isolano la politica all'interno di una sfera pubblica che sempre più tende a ridursi, quando assumono che la *governance* debba essere *costruita*, al contrario dei mercati che si sviluppano invece spontaneamente; sbagliano quando considerano la sicurezza una mera questione tecnica, del tutto sganciata dal contesto sociale e politico di appartenenza. I professionisti della nostra politica estera hanno sistematicamente sottovalutato l'opportunità di dar rilievo ai mondi che fanno da sfondo agli affari internazionali: al diritto privato, alle istituzioni del mercato e alle differenze culturali.

Dalla frammentazione della politica internazionale, gli esperti hanno tratto troppo presto una conclusione ottimistica a proposito della democratizzazione globale e ad una conclusione pessimistica a proposito degli orizzonti della *public policy*.

Non appena le questioni militari sono state mitigate da considerazioni di carattere economico, gli analisti hanno mostrato un'ingiustificata fiducia circa la possibilità di adoperare la forza militare all'estero senza un impegno politico locale, allo stesso tempo sopravvalutando la riconducibilità delle questioni di sicurezza economica a misure di carattere tecnocratico. *L'establishment* della nostra politica estera sempre più considera la forza militare sia come espressione di un interesse nazionale a non porre in pericolo neanche il singolo soldato, sia come strumento tecnico della governance cosmopolita, che può estendersi all'estero solamente sotto la condizione – non realistica – che la *cosmopolis* mantenga la promessa di governare senza invischinarsi in questioni politiche, economiche o culturali. Gli specialisti – sia che pensino alla stabilità economica tra i più ricchi potentati, sia che si riferiscano allo sviluppo nella periferia del pianeta – pensano all'economia globale in termini stranamente depoliticizzati e tecnici.

Queste rappresentazioni erronee spesso si danno forza l'una con l'altra. Solo dopo aver accettato il ridimensionamento della *public policy* di fronte al processo di globalizzazione, ha senso reinterpretare la sicurezza in termini economici affidati a tecnocrati indifferenti verso ogni preoccupazione di carattere distributivo. Il risultato è una politica estera decontestualizzata, sradicata e depoliticizzata.

Accentuando l'invisibilità di quel retroterra fatto di norme e di accordi privati, la dottrina maggioritaria ha sospinto importanti aree della discussione politica fuori dalla visuale degli internazionalisti, proprio quando la disgregazione dello Stato rende tali norme ed istituzioni i luoghi più significativi per la costruzione della politica internazionale. I commentatori sottolineano la 'naturalità' delle attuali distribuzioni di ricchezza e povertà globali e attirano la nostra attenzione sulla partecipazione alle istituzioni pubbliche, proprio quando diventano preponderanti questioni di giustizia economica che vengono decise altrove. E accentuano la staticità dell'identità culturale nel momento preciso in cui esperienze di ibridazione e diaspora rendono la contrapposizione tra e all'interno dei gruppi culturali stessi, il contesto centrale sia della politica che dell'economia.

Potremmo ripensare il luogo dello scontro politico internazionale e della *public policy* riaccendendo il dibattito su ciò che sembra aver costituito l'insieme delle regole di fondo e le istituzioni fondanti del diritto privato, della vita economica, e della cultura locale. La frammentazione dello Stato e l'espansione geografica dell'economia collocano i gruppi locali e globali all'intersezione di nuove e complesse dinamiche relazionali. Invitano ad una nuova politica globale dell'identità. Dovremmo giudicare il mercato globale, così come l'ordine politico globale, muovendo dal tipo di distribuzione che essi producono tra le diverse realtà culturali, politiche ed economiche che tendono oggi a sovrapporsi. Il problema non è capire come si debbano reprimere oppure organizzare le rivendicazioni nazionali, etniche, economiche, di raz-

za, genere o religione, circoscrivendole all'interno della sfera privata o nazionale, quanto piuttosto comprendere in che modo esse possano essere affrontate a livello internazionale. Siamo chiamati ad affrontare la transizione del dopo-guerra fredda, evitando di trasformare le problematiche politiche, economiche e militari in questioni tecniche, che verrebbero a restringere le nostre opzioni politiche e a cristallizzare le diseguaglianze.

Possiamo ancora affrontare il processo di disgregazione della politica internazionale e di economizzazione della sicurezza senza rassegnarci alla povertà globale; possiamo accettare la sostituzione dell'ideologia con la cultura senza acuire le distinzioni tra culture o cadere nella presunzione cosmopolita di vivere al di sopra della componente culturale. Possiamo ancora portare avanti una politica globale vibrante pur sulle sabbie mobili delle varie rivendicazioni economiche e culturali, che hanno riguardo alla distribuzione delle risorse e alle condizioni della vita sociale.