

Il diritto dei popoli e la fine dell'ordine mondiale liberale

John Rawls, *Il diritto dei popoli*, a cura di S. Maffettone, premessa di P. Maffettone, Società Aperta/Mimesis, Sesto San Giovanni (Mi), 2023 (1999), pp. 294 (nuova edizione).

Parole chiave

Rawls, globalizzazione economica, populismo

Pietro Maffettone è professore associato di Filosofia Politica nel Dipartimento di Scienze Politiche (DISP) dell'Università degli Studi di Napoli Federico II dove ricopre il ruolo di Coordinatore della Magistrale in International Relations e Coordinatore Scientifico dell'Osservatorio sulla Società Digitale (OSD) (pietro.maffettone@unina.it)

A detta di molti osservatori, ci apprestiamo ad un cambio di paradigma nelle relazioni internazionali. La fine dell'ordine mondiale liberale è una possibilità concreta (Parsi 2021). La guerra è tornata in Europa con l'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. Il Medio Oriente è in fiamme, solcato dai missili iraniani e da quelli dei suoi proxies come Hezbollah e Hamas. Israele, in risposta ad uno dei peggiori attacchi terroristici della storia recente, finisce per bombardare incessantemente Gaza, causando decine di migliaia di vittime civili. Ansar Allah (gli Houthi) minacciano il transito dei mercantili attraverso Suez. La Cina,

forte del suo recente e strepitoso sviluppo economico e tecnologico, paventa apertamente l'ipotesi di una riunificazione tutt'altro che pacifica con Taiwan. Un mondo multipolare non è, allo stato dei fatti, ancora una possibilità concreta: il divario economico, di capitale umano e di forza militare fra l'Occidente (e le liberal democrazie più in generale) e i suoi principali competitors rimane molto ampio. Quello che la realtà ci consegna è invece l'apparente sgretolarsi di una impostazione politica, istituzionale, economica e morale delle relazioni internazionali come queste erano state concepite sin dalla fine del secondo dopoguerra dagli USA e i loro alleati.

Proporre una ricostruzione esaustiva delle cause di questo sgretolamento esula dai miei scopi. Il compito sarebbe arduo e richiederebbe molto più spazio di quanto ne ho a disposizione in questo scritto. Vorrei però soffermarmi su quello che ritengo essere uno dei principali filoni genetici della situazione attuale e mostrare come l'opera di Rawls, e in particolare *Il diritto dei popoli* (2023), possa fornirci, anche se implicitamente, strumenti analitici assai utili per comprenderlo. Mi riferisco alle dinamiche dell'economia internazionale, a quella che generalmente viene chiamata globalizzazione economica, e alle sue ricadute politiche e morali. La mia tesi è che, se la globalizzazione economica degli ultimi cinque decenni ha certamente consentito un forte aumento della prosperità mondiale, il modo in cui questa è stata (non) governata ha fortemente indebolito, dall'interno, i principali shareholders dell'ordine mondiale liberale e cioè le liberal democrazie. Il populismo di Trump e della Brexit, della Lega di Salvini e di Le Pen, solo per citare alcuni esempi, ci consente di toccare con mano cosa possa accadere quando la giustizia distributiva venga per troppo tempo ignorata dalle classi dirigenti di un insieme di Paesi, e le conseguenze che si possono determinare quando forme diffuse di perdita di legittimazione interna cominciano a tracimare nella sfera internazionale (Rodrik 2018).

Il contributo dell'opera di Rawls è, in questo senso, molto importante perché, come accennavo poc'anzi, ci fornisce strumenti analitici per mettere a sistema una tale visione. In primo luogo, per Rawls, la giustizia distributiva è uno degli elementi cardine dell'idea più ampia

di giustizia sociale. Potremmo dire che la giustizia distributiva conferisce sostanza ai diritti individuali della tradizione liberale (offrendo opportunità reali di esercitarli), alla autonomia politica dei cittadini (limitando le diseguaglianze economiche e il loro influsso sulle decisioni politiche) e al senso di reciprocità che dovrebbe animare un sistema di cooperazione che possa definirsi equo (ponendo la condizione dei più svantaggiati al centro delle scelte pubbliche). Per Rawls, i fenomeni economici non sono, in questo senso, centrali in quanto tali, bensì acquisiscono importanza in virtù delle implicazioni che tendono ad avere per il modo di stare assieme delle persone concepite come cittadini liberi ed eguali.

In secondo luogo, Rawls ci offre una ricostruzione interessante dell'idea di 'pace democratica', e così facendo ripropone l'idea, tutt'altro che scontata nella teoria delle relazioni internazionali, secondo la quale quello che accade 'dentro' gli attori del sistema influenza come questi attori si comporteranno 'fuori', e cioè in relazione agli altri e al sistema nel suo complesso. Le democrazie liberali, solcate dal vento populista generato da una sbagliata gestione delle dinamiche di integrazione economica globale, hanno perso coesione politica interna, capacità di attrarre culturalmente tramite il soft power e, in ultima analisi, abdicato la loro leadership internazionale. L'ordine mondiale costruito a loro immagine e somiglianza, e che si poggia sulle loro spalle, inevitabilmente ne risente.

Ma andiamo con ordine. Il fulcro della teoria delle relazioni internazionali di Rawls sono i popoli, concepiti come attori collettivi di natura morale (in breve, un equivalente funzionale degli Stati, ma con caratteristiche morali), e i loro interessi. E uno dei principali interessi dei popoli sta nella realizzazione al loro interno di una concezione della giustizia distributiva (come aspetto di quella sociale), e quindi nella autodeterminazione che ne è presupposto imprescindibile. L'autodeterminazione dei popoli può essere messa in pericolo da un numero elevato di circostanze, le più frequenti fra le quali sono certamente le guerre con altri soggetti o quelle intestine, e più in generale dal collasso delle istituzioni politiche a seguito di grandi "rotture". Di

questi argomenti, *Il diritto dei popoli* si occupa esplicitamente. Non è però peregrino pensare che, *mutatis mutandis*, anche la globalizzazione economica, argomento al quale Rawls non sembra dedicarsi con altrettanta attenzione, possa essere annoverata come ulteriore fonte di perdita di autonomia politica collettiva da parte di un popolo.

Per comprendere come ciò possa avvenire in maniera più concreta, basti pensare ai seguenti aspetti del fenomeno in questione. Da cosa sono influenzate le possibilità di ottenere il pieno impiego della forza lavoro di un Paese? L'obiettivo del pieno impiego è certamente rilevante per una visione della giustizia distributiva nella misura in cui il lavoro non è semplicemente visto come fonte di danaro, ma anche come elemento centrale della dignità delle persone o, per dirla con Rawls, intimamente legato alle basi sociali del rispetto di sé. In un'economia globalizzata, però, i mercati del lavoro si intrecciano e le minori garanzie e minori diritti per alcuni lavoratori fungono spesso da incentivo per la delocalizzazione della produzione (Barry, Reddy 2008). Chi ha titolo a influenzare e financo determinare le scelte di politica economica di un governo? La politica economica di un governo, ad esempio il livello della spesa sanitaria e previdenziale, è fondamentale per capire quale tipo di sostegno si andrà ad offrire ai cittadini più svantaggiati, elemento questo che sembra essere il cardine di una visione socialdemocratica del sistema economico. Eppure, in regime di globalizzazione economica sovente caratterizzato dalla detenzione di larghe fette del debito pubblico da parte di soggetti privati stranieri, questi potranno esercitare notevoli pressioni sul governo di turno tramite cambiamenti dei tassi di interesse richiesti per rifinanziare i prestiti erogati (Dietsch 2016). Su quali basi si deve decidere la suddivisione del carico fiscale fra i vari attori economici all'interno di una economia domestica? Il carico fiscale, sia il suo livello che la sua distribuzione fra capitale, lavoro, consumo etc. resta uno strumento imprescindibile per le scelte di policy economica di un governo, e più in generale, per l'equità di un sistema produttivo visto che ne segna fortemente la capacità redistributiva. Nei meandri della mobilità internazionale del capitale finanziario si infrange però, *de facto* se non *de jure*, la sovranità fiscale degli Stati,

con multinazionali che applicano complessi schemi di profit shifting e individui facoltosi che nascondono le loro risorse in paradisi fiscali (Dietsch 2015).

In sintesi, la globalizzazione economica, se non appropriatamente concepita e governata, tende a sottrarre agli Stati e ai governi (e quindi ai cittadini) la capacità di decidere sulle materie che abbiamo appena elencate. Potremmo andare avanti e proporre ulteriori esempi e illustrazioni del problema che poniamo. Il punto centrale, però, è quello di essere ben consapevoli dell'origine di questi fenomeni. Una delle derive più rischiose nelle scienze umane e sociali è quella di considerare come naturale ciò che è, a ben vedere, spiccatamente artificiale. La globalizzazione economica è un insieme di scelte istituzionali e di policy precise, non un destino. Queste policy, come gli accordi di libero scambio a livello internazionale, o l'assenza di capital controls, non sono realtà cadute dal cielo, ma il frutto di una faticosa costruzione. Una costruzione che ha certamente avuto il merito di aumentare la ricchezza a livello mondiale, e di far emergere molte persone dalla povertà più assoluta (si pensi alla creazione di una classe media in India e Cina), ma che ha avuto anche fortissimi impatti distributivi all'interno dei Paesi (ivi inclusi quelli liberal democratici), e che pone seri problemi di sostenibilità ambientale. Le élites, soprattutto quelle dei Paesi occidentali, ne hanno enfatizzato le implicazioni positive, ma ne hanno anche scientemente minimizzato, se non addirittura ignorato, quelle più problematiche. Il risultato di questa dinamica è che la globalizzazione economica che abbiamo costruito ha tolto capacità di incidere ai cittadini su molte scelte di natura economica che vanno al cuore del concetto di giustizia distributiva e che costituiscono elementi cardine di una società equa. Una conseguenza, a mio avviso tutt'altro che imprevedibile è che, per dirla con Marx, molti cittadini delle società politiche liberal democratiche hanno cominciato a pensare che non gli resti molto da perdere se non le loro 'catene globali'.

Quali sono le ricadute di questa instabilità al cuore dell'ordine mondiale liberale? Una delle idee fondamentali de *Il diritto dei popoli* è che la natura del sistema internazionale e, più precisamente, la sua capacità

di far scomparire quelli che Rawls vede come i grandi mali che hanno storicamente afflitto l'umanità (*in primis*, le guerre, le carestie, e più in generale le violazioni su larga scala dei diritti umani di base), dipenda in gran parte dal carattere delle istituzioni politiche degli attori che costituiscono il sistema stesso. A supporto di questa ipotesi, Rawls offre una rilettura originale dell'idea di pace democratica così come concepita da autori quali Kant, Tocqueville, e più recentemente Doyle (2012) e Russett (1993). Prendendo a prestito la terminologia di Raymond Aron, Rawls vede i popoli liberali (e quelli decenti) come "popoli soddisfatti" e quindi come semplicemente non interessati a forme di espansionismo territoriale, politico ed economico, oppure a forme di repressione interna. Inoltre, adottando una forte semplificazione, possiamo aggiungere che Rawls ritiene fondamentale, per il successo dell'idea di pace democratica, che le democrazie liberali, anche se non pienamente giuste, siano sufficientemente aderenti a quelli che egli concepisce come elementi fondanti della visione liberale della giustizia distributiva. Rawls cita esplicitamente un'equa eguaglianza di opportunità (in particolare nell'accesso all'istruzione), una distribuzione di reddito e ricchezza che consenta a tutti i cittadini di fare uso reale delle libertà fondamentali che vengono loro assegnate, lo Stato come garante di ultima istanza della piena occupazione, l'accesso all'assistenza sanitaria gratuita per tutti e il finanziamento pubblico dell'attività politica come garanzia dell'indipendenza dei funzionari pubblici dal potere economico.

Questa è la *pars costruens* o teoria ideale: se i popoli sono governati da istituzioni sufficientemente giuste, allora possiamo razionalmente sperare in un ordine mondiale stabile e moralmente accettabile. Meno esplicita, e in questo caso più rilevante, è però la *pars destruens*, ossia cosa possiamo immaginare accada quando gli attori al centro della scena si discostino, internamente, in maniera sempre maggiore dai connotati morali che Rawls ritiene essere fondamentali per definire un popolo come 'bene ordinato' e che abbiamo elencato alla fine del precedente paragrafo. *Il diritto dei popoli* dedica spazio alla teoria non ideale, ma in essa si parla principalmente di 'Stati fuorilegge', ossia di attori che non

rispettano l'autonomia degli altri Stati, che usano la guerra come strumento di politica estera e che violano sistematicamente i diritti umani di base dei loro cittadini. Il problema che ci troviamo ad affrontare è diverso: non è principalmente, al netto delle aggressioni russa e iraniana o dei proclami cinesi, come comportarsi nei confronti di coloro che non seguono gli elementi fondanti della giustizia internazionale, ma cosa accade quando quelli che dovrebbero essere i principali sostenitori di questa architettura complessiva si indeboliscono. Detto altrimenti, la teoria non ideale ci offre direttive normative sul comportamento da adottare nei confronti di coloro che ignorano le norme internazionali, ma non ci spiega cosa possa accadere se coloro che dovrebbero farle valere perdono fiducia e capacità di esercitare questo ruolo. Ed è proprio questo che sta accadendo. Il progressivo distacco dagli elementi principali della giustizia distributiva all'interno delle democrazie liberali dettata dal mancato governo della globalizzazione economica rende gli attori preposti al mantenimento dell'ordine mondiale liberale incapaci di farlo valere.

Lo sgretolarsi dell'ordine mondiale liberale comincia a far sentire i suoi effetti anche su quella che abbiamo presentato come una delle cause del suo stesso indebolirsi. L'attuale versione della globalizzazione economica, ci segnalano molti economisti, è in crisi. Gli shock, sia endogeni che esogeni, degli ultimi quindici anni circa ne hanno quantomeno fortemente frenato l'incedere. La crisi finanziaria del 2008 seguita dalla cosiddetta Great Recession nell'economia reale, la conseguente crisi del debito sovrano in Europa e l'austerità, la pandemia nel 2020 e il suo impatto sulla resilienza delle catene globali del valore, e poi le guerre in atto e il loro effetto sui prezzi dell'energia e delle materie prime e quindi sulle dinamiche inflattive, hanno, complessivamente, contribuito se non ad una vera e propria de-globalizzazione (Irwin 2020), quantomeno al marcato rallentamento del fenomeno (è oggi in voga il termine *slowbalization*: Walter 2021). Sarebbe però un esercizio analiticamente semplicistico quello di concludere che la strada da imboccare sia quella di incoraggiare la tendenza attuale e auspicarci il ritorno ad economie più chiuse, dando magari spazio al

sogno autarchico sovente messo in atto dai populistici di destra e di sinistra. Sogno che costituisca un'ottima strategia elettorale, e che risponde a esigenze di giustizia distributiva tutt'altro che ingiustificabili, ma che finisce per indirizzarci verso lidi ancora più foschi di quelli che vorremmo lasciarci alle spalle. E questo perché, al netto dei suoi molti difetti, l'integrazione economica mondiale ha effetti positivi sul benessere degli abitanti del pianeta presi nel loro insieme. Il problema resta il suo governo, e quindi, *inter alia*, la distribuzione degli oneri e benefici che da questo derivano.

La domanda che sorge spontanea, a questo punto, è se si possa costruire un'alternativa che ci consenta di tenere assieme quello che di buono c'è nella globalizzazione economica con una rinnovata attenzione per la giustizia distributiva all'interno dei principali sostenitori dei valori, principi e istituzioni che hanno plasmato la società internazionale dopo la Seconda guerra mondiale. Suggestire un programma esaustivo di una tale alternativa esula dai miei scopi presenti. Possiamo però cercare di tratteggiarne alcuni elementi fondamentali. In primo luogo, le élites delle democrazie liberali devono capire che la principale preoccupazione di un sistema di istituzioni equo deve essere la protezione di coloro che vengono toccati da forme di dislocamento economico a seguito dell'integrazione economica con il resto del mondo. Il commercio internazionale migliora l'allocatione delle risorse produttive fra Paesi e contribuisce a fare emergere diversi tipi di economia di scala, rendendo quindi l'economia mondiale più efficiente, ma, come ci dicono i modelli standard usati dagli economisti neoclassici, crea vincenti e perdenti. Il prezzo di questa maggiore prosperità collettiva non deve però essere pagato solo da alcuni, specialmente se, come accaduto negli ultimi cinquanta anni in molte democrazie occidentali, questi rappresentano le fasce meno abbienti della popolazione. In secondo luogo, va limitata la circolazione del capitale finanziario, o quantomeno corre l'obbligo di creare regole condivise a livello internazionale che non consentano più la sistematica evasione o elusione fiscale da parte di multinazionali e privati, nonché forme di speculazione senza particolare rilevanza per le attività dell'economia reale. In aggiunta, va ripensato

il modello di organizzazione della produzione su scala globale, e cioè tramite lunghissime catene del valore fondate sullo sfruttamento di condizioni lavorative intollerabili nei Paesi in via di sviluppo. Questi Paesi resteranno competitivi anche se ai loro lavoratori saranno offerte maggiori risorse e garanzie (a patto che la scelta di offrirle sia collettiva). Oltre a migliorare la vita di molte persone che vivono alle soglie della povertà assoluta, questo approccio aiuterebbe anche a rendere meno forte il risentimento da parte delle classi medio-basse dei paesi liberal democratici nei confronti di quella che percepiscono come una forma di concorrenza sleale. Va inoltre ripensato il rapporto che si è via via istaurato con le crescenti diseguaglianze che la globalizzazione economica ha contribuito a generare all'interno dei Paesi avanzati. Si deve, cioè, tornare a comprendere che le diseguaglianze economiche hanno conseguenze politiche e sociali, come il minor controllo della cosa pubblica da parte del cittadino comune e una minore mobilità socioeconomica che mortifica l'idea di eguaglianza di opportunità.

In sintesi, e in maniera tutt'altro che casuale, torniamo alla visione della giustizia distributiva rawlsiana: l'attenzione ai meno fortunati, alle diseguaglianze economiche che incidono sulla politica, e ad una sostanziale parità delle opportunità di farsi strada nella vita. L'economia internazionale e la globalizzazione possono e devono essere ripensate in linea con questi obiettivi di equità interna alle liberal democrazie. Solo in questo modo si può sperare che i principali alferi dell'ordine mondiale liberale tornino a svolgere il loro ruolo di sostegno materiale, ma soprattutto culturale ad una specifica visione della società internazionale. Solo quando saranno in grado di recuperare il deficit di legittimazione interna causato dall'ingiustizia distributiva, le democrazie liberali potranno agire nella sfera internazionale in maniera coerente con i principi che esse stesse vorrebbero vedere realizzati, sostenendoli convintamente, e ricordando a coloro che cercano di destabilizzarli che dovranno affrontare un baluardo fatto non solo di potere e risorse economiche e tecnologiche, ma anche di convinzioni morali profondamente sentite e pienamente vissute.

Riferimenti bibliografici

- Barry, C., Reddy, S.
2008, *International trade and labor standards. 1st ed.*, Columbia University Press, New York.
- Dietsch, P.
2015, *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition*. Oxford University Press, New York.
2016, *The Ethical Aspects of International Financial Integration*, in D. Held, P. Maffettone, *Global Political Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Doyle, M. W.
2012, *Liberal Peace: Selected Essays*, Routledge, London.
- Irwin, D. A.
2020, *The pandemic adds momentum to the deglobalization trend*, Peterson Institute for International Economics.
- Parsi, V. E.
2021, *The Wrecking of the Liberal World Order*, Palgrave, London.
- Rodrik, D.
2018, *Populism and the Economics of Globalization*, Journal of International Business Policy, https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf.
- Russett, B.
1993, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, New York.
- Walter, S.
2021, *The backlash against globalization*, Annual Review of Political Science, XXIV, pp. 421-42.