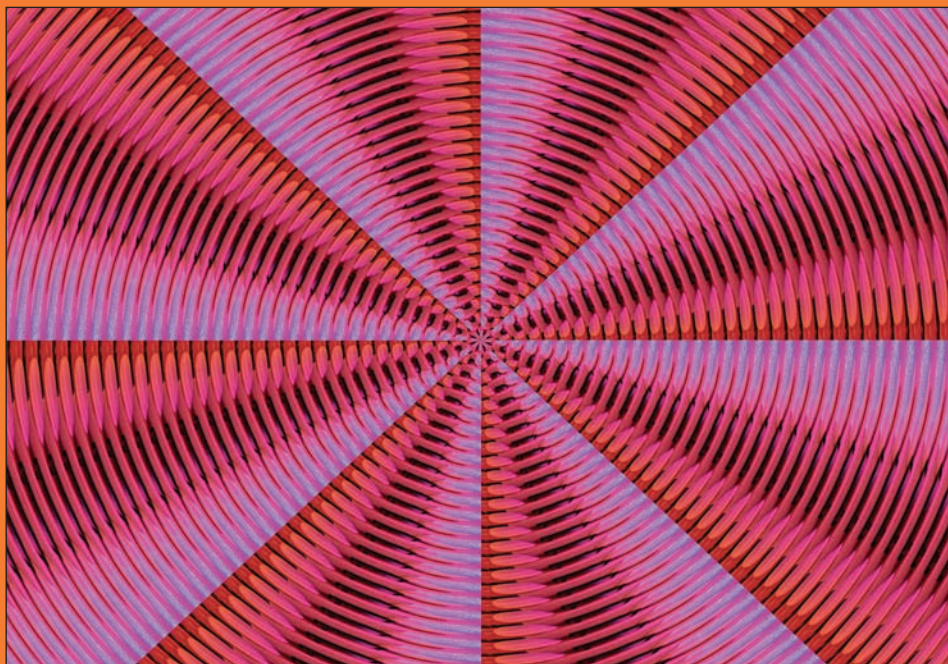


Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

POLITICHE DI SICUREZZA E CAMBIAMENTO GLOBALE

a cura di Carla Monteleone

Prefazione di Antonio La Spina



FrancoAngeli

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

Direttore: Antonio La Spina (Università di Palermo)

Comitato scientifico: Raymond Boudon (École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi), Vincenzo Cesareo (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Rosaria Conte (Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione, CNR, Roma), Salvatore Costantino (Università di Palermo), Marina D'Amato (Università di Roma 3), Marcello Fedele (Università di Roma la Sapienza), Fabio Lo Verde (Università di Palermo), Carlo Pennisi (Università di Catania), Alberto Trobia (Università di Palermo)

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale. Ciascuno di questi tre ambiti viene trattato sia autonomamente, sia talvolta coniugandolo con gli altri. Vista anche la collocazione territoriale di alcuni di noi, vi è anche un'attenzione ai temi del ritardo e delle distorsioni dello sviluppo, e di conseguenza alle politiche e alle istituzioni relative a quest'ultimo. Se per un verso, infatti, "nuova comunicazione", società dell'informazione e globalizzazione possono rappresentare delle risorse per uscire dalle situazioni di stasi o declino socio-economico, per altro verso, di nuovo a seconda dei vincoli istituzionali dati e delle storture endemicamente presenti, esse possono invece ben convivere con il sottosviluppo, senza scalfirlo.

È stata attivata una procedura di referaggio anonimo cui vengono sottoposti gli scritti presi in considerazione ai fini della pubblicazione nella collana.

La Collana "Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale" si articola in due sezioni: "testi", riservata a temi generali e a riflessioni di più ampio respiro teorico, e "ricerche", in cui vengono presentati i risultati originali di ricerche empiriche a medio e breve raggio, e vengono discusse questioni di metodo.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “informazioni” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a: “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

POLITICHE DI SICUREZZA E CAMBIAMENTO GLOBALE

a cura di Carla Monteleone

Prefazione di Antonio La Spina

FrancoAngeli

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo sia del Dipartimento di Studi Europei e dell'Integrazione Internazionale - D.E.M.S. (Progetto "Uguaglianza e differenza tra multiculturalismo e garanzia dei diritti umani") sia dell'Università degli Studi di Palermo.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione , di <i>Antonio La Spina</i>	pag.	7
Introduzione. Sicurezza e cambiamento , di <i>Carla Monteleone</i>	»	11
1. Sulla strada di Wendt: tendenze e pratiche della cooperazione sulla sicurezza , di <i>Fulvio Attinà</i>	»	29
2. La coalizione transatlantica nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite , di <i>Carla Monteleone</i>	»	55
3. Politica estera e politica di difesa di una potenza egemonica. Gli Stati Uniti nel periodo post-bipolare , di <i>Andrea Locatelli</i>	»	76
4. Gli attori armati non-stato negli scenari di sicurezza contemporanei , di <i>Stefano Ruzza</i>	»	95
5. Il Security Sector Reform e la sicurezza internazionale: il ruolo dell'Unione Europea , di <i>Francesca Longo</i>	»	116
6. L'UE e l'ASEAN: nuove prospettive per una cooperazione interregionale in materia di sicurezza , di <i>Angela Pennisi di Floristella</i>	»	136
7. Politiche energetiche e sicurezza. Vincoli ed opportunità nella dimensione europea , di <i>Andrea Ciambra</i>	»	155

8. Interesse nazionale e ridefinizione delle alleanze inter-arabe dopo le intifadhe del 2011: vecchi e nuovi attori politici di fronte al mutamento del sistema regionale , di <i>Marina Calculli</i>	pag.	175
9. L'Unione Europea «potenza divisa» nel Mediterraneo , di <i>Stefania Panebianco</i>	»	201
10. Security governance, Copenaghen e Parigi: verso un approccio di sintesi allo studio della sicurezza , di <i>Michela Ceccorulli e Sonia Lucarelli</i>	»	215
Notizie sugli autori	»	235

Prefazione

di *Antonio La Spina*

Questo libro raccoglie parte dei contributi che sono stati presentati nell'ambito del venticinquesimo convegno della Società Italiana di Scienza Politica (Sisp), tenutosi a Palermo dall'8 al 10 settembre 2011.

Essendo il 2011 l'anno in cui ricorreva il centocinquantenario dell'unità d'Italia, il tema portante delle sessioni plenarie è stato quello del dialogo tra il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano e Gianfranco Pasquino, presidente della Sisp: "Rifare gli italiani per stare in Europa".

D'altro canto, il convegno si è articolato in 87 sessioni di gruppi di lavoro e in 222 relazioni (con un'elevata partecipazione di studiosi stranieri e giovani). È stato così coperto pressoché per intero il vasto campo di interessi della Scienza politica.

Nel presente volume, così come in un altro di questa stessa collana (che invece riguarda il Mezzogiorno nel sistema politico italiano), curato da chi scrive e da Claudio Riolo, sono state raccolte alcune delle relazioni (quante possono essere contenute in un libro), rielaborate anche tenendo conto della discussione svoltasi nei panel. Da diversi anni la collana "Comunicazione, istituzioni e mutamento sociale" prevede un referaggio anonimo *double blind* per i testi proposti per la pubblicazione. Tale procedura non viene però seguita se i lavori sono stati già sottoposti ad un'altra forma di valutazione, così come è avvenuto in questo caso tramite la presentazione pubblica, i commenti dei *discussants*, il dibattito avutosi nei *panels*.

La sezione del convegno dedicata alle Relazioni internazionali comprendeva otto panel e una tavola rotonda. Questi coprivano ambiti che spaziavano dalle organizzazioni internazionali in prospettiva comparata alla religione nelle relazioni internazionali, dal mutamento del sistema politico internazionale e dei suoi attori alle "rivolte civili" in Medio Oriente e Nord Africa, dall'inter-regionalismo alla sicurezza, dagli attori transnazionali (come le organizzazioni non governative) agli studi strategici, al ruolo dell'Italia.

Gli scritti qui raccolti sono dedicati al profilo specifico della sicurezza e alle politiche volte a realizzarla, a fronte dei vasti, rapidissimi e incisivi

mutamenti che oggi si riscontrano al livello globale. I vari capitoli si compongono peraltro in modo da presentare un quadro aggiornato e ben articolato di ciò che sta avvenendo, toccando i concetti di sicurezza e cambiamento (Monteleone), la cooperazione sulla sicurezza (Attinà), il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e il ruolo che vi gioca la coalizione transatlantica (Monteleone), gli Stati Uniti nella fase post-bipolare (Locatelli), gli attori armati non statuali (Ruzza), il ruolo dell'Unione Europea nella riforma del settore della sicurezza (Longo), la cooperazione inter-regionale tra Asean e UE (Pennisi), le politiche energetiche (Ciambra), la ridefinizione delle alleanze inter-arabe dopo il 2011 (Calculli), la politica estera e di sicurezza dell'Ue nel Mediterraneo (Panebianco), la governance della sicurezza (Ceccorulli e Lucarelli).

In ciascun contributo gli autori hanno riversato i risultati del loro lavoro di ricerca. Si tratta quindi di testi scritti da specialisti avendo in mente l'interlocuzione con la comunità scientifica, così come peraltro si addiceva ad un convegno del genere. D'altro canto, sia il linguaggio che lo stile di presentazione di tali ricerche le rendono in genere fruibili anche a chi non è un cultore della disciplina, così come agli studenti universitari. Il che è un pregio ulteriore quando ci si occupa di tematiche che attraggono interesse ben al di là delle cerchie degli addetti ai lavori. Sono moltissimi gli spunti rilevanti, su cui non è ovviamente possibile soffermarsi per esteso in una prefazione. Mi limito a richiamarne qualcuno.

In primo luogo, sia nell'introduzione di Carla Monteleone sia in diversi altri capitoli emerge come il concetto di sicurezza si sia dilatato e trasformato (come le relative politiche), sicché oltre alla sfera strettamente militare, esso tende a includere anche la capacità (in genere riferita ad autorità "civili") di tenere sotto controllo le conseguenze di fenomeni quali flussi migratori, epidemie, calamità naturali, mutamenti climatici, fluttuazioni degli approvvigionamenti energetici. Inoltre, chi può compromettere la sicurezza sono sì gli altri Stati, ma anche una serie di attori non statuali (che vanno dai gruppi terroristici agli eserciti di liberazione, dalla criminalità organizzata transnazionale alle multinazionali o alla finanza globale), i quali talvolta agiscono per ragioni prevalentemente politiche (come il rovesciamento di certi assetti di potere, l'affermazione di certe visioni del mondo, identità etniche, religiose, ideologiche), talaltra invece sono primariamente interessati alla dimensione economica (il che ovviamente porta con sé anche cruciali conseguenze politiche).

In secondo luogo, volendo parafrasare i due concetti di libertà di Isaiah Berlin ("libertà da" e "libertà di"), si può rilevare come accanto ad un'idea - più tradizionale - di sicurezza "da" minacce (per lo più armate) esterne, alle quali occorre reagire quando si presentano, si sia affermata anche l'idea di una sicurezza intesa come capacità "di" ottenere la realizzazione di certe condizioni auspicate, operando anche in assenza di minacce armate imme-

diate. Mentre il soggetto del primo tipo di sicurezza è lo Stato-nazione (inserito nelle alleanze di cui fa parte), il soggetto della seconda sarebbe piuttosto un'organizzazione che fosse garante dell'ordine globale. La Seconda guerra mondiale attestò il fallimento della Società delle nazioni, nata dopo la Prima appunto per evitare che quella tragedia si ripetesse. Pensando al mondo bipolare strutturatosi dopo il 1945 non si può certo dire, peraltro, che un terzo conflitto mondiale non sia scoppiato grazie alla creazione e all'attività dell'Organizzazione delle nazioni unite. Piuttosto, furono i due blocchi contrapposti a generare un equilibrio fondato sulla deterrenza, tale da sovrastare anche l'Onu. Dopo la caduta del muro di Berlino, tale equilibrio venne ovviamente meno, ma restò acquisito che ci si dovesse impegnare in diverse direzioni per ottenere la sicurezza "di" ("di" riuscire a mantenere un livello di tensione tollerabile in aree calde come il Medio Oriente, "di" adeguati approvvigionamenti energetici, "di" garantire il rispetto di certi diritti umani anche entro i paesi che tendono a calpestarli, e così via). Il che evidentemente per un verso si riconnette all'ampliamento del concetto di sicurezza cui facevo cenno poco fa (e forse ne è uno dei fattori), mentre per altro verso dà conto anche di certe nuove forme che vanno acquisendo le politiche e gli interventi per la sicurezza, tra cui gli interventi umanitari. La guerra preventiva, invece, resta ancorata ad una concezione di "sicurezza da".

Alcuni capitoli si soffermano poi su un attore sovranazionale come l'Unione Europea, che, pur potendo assumere un ruolo preminente, stenta a farlo, sebbene il Trattato di Lisbona abbia previsto la creazione di un Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (che ha peraltro essenzialmente un potere di proposta, mentre il potere decisionale resta al Consiglio). Vista la prevalenza di un approccio intergovernativo, anche in questo settore l'UE si atteggia a "potenza divisa". D'altro canto ciò che oggi sta avvenendo drammaticamente in materia di disciplina di bilancio, fisco e banche indica che o si compiranno passi rapidi e decisi verso un'unione politica (che esprimerebbe di conseguenza anche una politica di sicurezza unitaria), oppure la sopravvivenza stessa dell'UE sarà a repentaglio.

Infine, rilevo che mentre, come si è detto, reagire a minacce già concretizzate o prevenirne di potenziali può esser visto come un affare dei singoli Stati-nazione e delle alleanze tra essi, realizzare ad un livello mondiale la sicurezza "di" certe condizioni (come ad esempio la riduzione dell'effetto serra e quindi il contenimento del mutamento climatico globale, o il rispetto dei diritti umani) dovrebbe invece essere compito di entità di livello globale, dotate (limitatamente ai loro ambiti di competenza) di alcune delle prerogative, anche coercitive, che finora siamo stati abituati a riferire allo Stato sovrano. Il che indica una possibile, ma tutt'altro che scontata, tendenza evolutiva delle politiche di sicurezza globali.

Introduzione. Sicurezza e cambiamento

di *Carla Monteleone*

L'evoluzione della sicurezza è strettamente interrelata ai cambiamenti nell'organizzazione del sistema politico internazionale. Sicurezza implica la conservazione dell'esistente: ad essere messo in sicurezza è qualcosa che già esiste. I cambiamenti nelle politiche di sicurezza forniscono quindi indicazioni utili ai fini della comprensione della trasformazione di attori, pratiche, norme e istituzioni del sistema politico internazionale già avvenuti, essendo da questo dipendenti. Sicurezza implica, però, anche la selezione di un obiettivo: ad essere messo in sicurezza è qualcosa che si vuole mantenere prioritariamente nel futuro, implicitamente riconoscendo un disegno da raggiungere e da preferire ad alternative teoricamente possibili. I mutamenti nella sicurezza finiscono quindi essi stessi con l'incidere sui processi di cambiamento del sistema politico internazionale.

I cambiamenti nel settore della sicurezza sono strettamente collegati soprattutto alle trasformazioni dello stato moderno, attore principale del sistema politico internazionale. Lo stato moderno nasce avendo come funzione principale quella di neutralizzare i rivali esterni al proprio territorio (Tilly 1985). Si struttura intorno alla gerarchia interna e alla demarcazione territoriale, rendendo l'esistenza di confini formali un elemento chiave per l'esercizio della sua autorità, ma soprattutto prevale su altri modelli organizzativi esistenti e introduce un modo nuovo di ordinare le transazioni internazionali sulla base di un riorientamento dei sistemi valoriali (Spruyt 1994: 68). La rilevanza dello stato moderno ha portato a intendere la sicurezza soprattutto in termini di difesa territoriale dello stato – unico referente - da nemici esterni, stati anch'essi. L'idea di fondo alla base di questa concezione è quella del contratto hobbesiano, in cui, in cambio del riconoscimento della sua autorità sovrana, l'individuo garantisce allo stato non soltanto il diritto – come indicato da Buzan e Hansen (2009: 24) - ma soprattutto il *dovere* di proteggere e quindi di definire la propria sicurezza¹.

¹ Come sottolinea Bobbio (1989: 54), «Che il diritto alla vita sia irrinunciabile deriva dalla logica stessa del sistema: siccome gli individui istituiscono lo stato per sfuggire alla minaccia permanente di morte che caratterizza lo stato di natura, cioè per aver salva la vita, non possono non ritenersi sciolti dal vincolo dell'obbedienza qualora la loro vita sia per colpa del sovrano in pericolo».

Per Hobbes, però, lo stato ha *anche* la funzione di neutralizzare minacce interne. Il progressivo assottigliamento del confine tra interno ed esterno imposto dai processi di globalizzazione ha dunque messo sotto pressione il modo di intendere la sicurezza soltanto come capacità dello stato di proteggere coloro che risiedono all'interno dei suoi confini da minacce esterne e ha portato a rimettere in discussione l'assunto che la sicurezza debba essere intesa in termini esclusivamente territoriali e che lo stato debba essere l'unico referente. La nascita di istituzioni sovranazionali nel settore della sicurezza, la diffusione di processi di democratizzazione e di norme a protezione dei diritti umani hanno progressivamente spostato il fuoco dallo stato all'individuo. La sicurezza è pertanto sempre meno intesa come sicurezza degli stati e sempre più come sicurezza degli individui. Per quanto ancora da verificare nella sua reale implementazione, l'assunzione da parte della comunità internazionale della «responsabilità di proteggere» gli individui nel caso in cui i loro stati non siano in grado di farlo (Bellamy 2010) – e quindi la possibilità di un'interferenza umanitaria negli affari interni degli stati - sembra marcare uno spostamento verso l'alto dell'autorità preposta a garantire la sicurezza e quindi legittima, come in una nuova specie di contratto con un nuovo tipo di Leviatano, per riprendere la terminologia hobbesiana. Soprattutto, indica nuovi referenti e mette sotto pressione il tradizionale modo di fare sicurezza e di intendere quali problemi debbano entrare in agenda.

L'espansione della sicurezza

Il cambiamento più rilevante nel settore della sicurezza è costituito dal declino – sino quasi all'estinzione – delle guerre tra stati a partire dalla fine della seconda guerra mondiale (Themnér, Wallensteen 2011). I dati Uppsala Conflict Data Program/Peace Research Institute Oslo (UCDP/PRIO) sui conflitti armati mostrano che dal 1946 i conflitti interstatali sono quasi scomparsi, ma parallelamente al loro diminuire si è verificato un cospicuo incremento dei conflitti interni (talora internazionalizzati, ossia che vedono il coinvolgimento di attori esterni a sostegno di una o più parti del conflitto), che rappresentano oggi il tipo di conflitti armati maggiormente numeroso.

Ad essere cambiati sono però anche la natura, le caratteristiche e gli scopi dei conflitti armati contemporanei (Holsti 1996). Oltre ad essere prevalentemente interni, i conflitti armati contemporanei non hanno una crisi iniziale, né dichiarazioni di guerra, hanno lunghissima durata, i combattenti non sono forze armate organizzate, bensì gruppi di truppe regolari e irregolari, cellule di vario tipo, signori della guerra, comunque entità che non rispondono direttamente a un'autorità centrale, spesso transnazionali e che

devono ricorrere a qualsiasi attività, tipicamente illecita, per il proprio finanziamento. Secondo Holsti, questi conflitti tendono a verificarsi in stati deboli in relazione alla loro capacità di creare consenso sociale e politico interno e quindi di eliminare l'uso della forza come elemento di continuità nella loro vita politica interna. Caratteristiche di questi stati sono la presenza di più centri di potere, che non identificano il potere centrale nella sua qualità di fonte legittima di autorità, la personalizzazione dello stato, e la presenza di numerose comunità che non hanno definito tra loro alcuna forma di legittimità orizzontale o contratto sociale. A seguito del progressivo indebolimento dello stato, le funzioni di governo finiscono con l'essere esercitate direttamente da signori della guerra, capi clan e altre organizzazioni armate, e l'esercito stesso si disperde, assoldandosi a centri di potere locali, fino all'inevitabile scoppio del conflitto armato. Non a caso, molti dei conflitti armati contemporanei hanno avuto luogo in stati post-coloniali, artificialmente costituitisi sulla base del modello statale occidentale, dapprima per creare lo stato a somiglianza di quello occidentale e poi per mantenerlo insieme (Holsti 1996: 79). Nei conflitti armati contemporanei, o «nuove guerre», un ruolo importante viene esercitato anche da fattori esterni, legati alla globalizzazione (Kaldor 1999). Rispetto alle guerre interstatali classiche i conflitti armati rientranti in questa categoria coinvolgono una gamma più ampia di gruppi politici e sociali (soprattutto grazie all'appoggio di reti transnazionali) e hanno obiettivi diversi. In questi contesti, il bisogno di finanziare le attività di guerra, finisce anche con l'incentivare la possibile saldatura tra criminalità organizzata, terrorismo e parti in guerra: Colombia, Afghanistan, Kosovo, Libano, Sri Lanka, Nepal e alcuni conflitti africani rappresentano esempi noti (Monteleone 2010). Le nuove guerre, cioè, non sono più gerarchiche, ma vedono coinvolte reti di militari, criminali e terroristi, magari separati dal punto di vista organizzativo, ma capaci di entrare in rete per condurre le proprie campagne senza l'ausilio di un comando centrale (Arquilla, Ronfeld 2001). Sebbene traffici come quello di droga siano legati alla durata più che all'inizio del conflitto armato (Ross 2003), talora il coinvolgimento nei traffici porta persino ad un cambiamento delle motivazioni alla base del conflitto (Cornell 2005). Questo rende la comprensione delle dinamiche tra i diversi attori non statali coinvolti nel conflitto indispensabile ai fini di un intervento efficace. Soprattutto, impone l'utilizzo di strumenti diversi accanto o in alternativa agli strumenti militari e l'intervento di attori non statali sinora coinvolti soltanto marginalmente.

Dopo aver raggiunto un picco nel 1992, anche i conflitti interni hanno mostrato una tendenza alla diminuzione (nonostante una ripresa della crescita tra il 2003 ed il 2008). In complesso, però, il numero di vittime della guerra è diminuito ed il fenomeno è talmente rilevante da aver indotto alcuni studiosi a ritenere che la vittoria nella «guerra alla guerra» sia sostan-

zialmente a portata di mano, soprattutto grazie all'istituzione delle Nazioni Unite e alle sue operazioni di pace, nonché a cambiamenti normativi riguardanti l'uso della forza ed il rispetto dei diritti umani (Goldstein 2011).

La scelta della sicurezza multilaterale rappresenta un passaggio importante per gli stati, che di fatto hanno finito con il condividere il monopolio dell'uso legittimo della forza al proprio interno con un'autorità sovranazionale. La funzione di conferimento collettivo della legittimità svolta dalle Nazioni Unite (Claude 1966) rappresenta un valore aggiunto per gli stati e una forma di assicurazione politica circa le conseguenze dell'azione proposta (Voeten 2005). Il controllo dell'esito del processo decisionale delle Nazioni Unite ed in particolare del Consiglio di Sicurezza, l'organo maggiormente dotato di autorità (Cronin, Hurd 2008), è diventato pertanto una posta in palio importante per gli stati. Le operazioni di pace delle Nazioni Unite, in particolare, rientrano tra le pratiche più caratterizzanti della sicurezza multilaterale. La loro crescita in numero e funzioni a partire dagli anni novanta ha portato ad operazioni sempre più multidimensionali e in grado di integrare approcci non-militari volti alla ricostruzione dello stato in cui il conflitto è avvenuto, per evitare il suo ripetersi. Soprattutto, la loro evoluzione, e specificamente la possibilità di intervenire senza il consenso delle parti ma soltanto sulla base dell'approvazione di un'istituzione multilaterale della sicurezza come l'ONU, ha portato a mettere in discussione il principio di non ingerenza negli affari interni degli stati e quindi la sovranità statale. Inoltre, si va progressivamente affermando un consenso tra gli studiosi circa l'importanza della loro presenza al fine di ridurre la probabilità di ricaduta in guerra (Fortna 2004 e 2008; Doyle, Sambanis 2006; Goldstein 2011). Più in generale, la qualità ed il sostegno esterno ai processi di pace sono fattori rilevanti (Crocker, Hampson 1996), e la presenza di una parte terza è tanto importante per rompere il circolo vizioso della violenza e convincere le parti in conflitto al disarmo (Walter 1997 e 2002) che la presenza di un'operazione di pace finisce con il risultare persino più importante rispetto alla sua grandezza (Fortna 2008). Questo ha incentivato il progressivo coinvolgimento nelle attività di pace delle Nazioni Unite di attori regionali non-statali, tra i quali l'Unione Africana e l'Unione Europea, ma ha anche spinto questi ultimi ad iniziare operazioni indipendenti (Attinà 2011b). L'Unione Europea, in particolar modo, è riuscita a ricavarci una nicchia d'intervento nelle fasi che precedono e seguono il conflitto soprattutto grazie al riconoscimento dell'importanza delle sue capacità politiche ed economiche ai fini della prevenzione del - e della ricaduta nel - conflitto armato (Monteleone 2008).

I cambiamenti avvenuti nel campo della sicurezza rappresentano una risposta alla richiesta di fornitura della sicurezza come bene pubblico da parte di un'opinione pubblica globale divenuta sempre più presente (Attinà 2011a: 115; Gailbulloev *et al.* 2009; Kaul 1999; Mendez 1999). Ma rappre-

sentano anche il risultato di cambiamenti normativi profondi (tra gli altri, Finnemore 2003; Katzenstein 1996a; Reus-Smit 1997). Jepperson, Wendt e Katzenstein (1996) hanno richiamato l'attenzione sul fatto che le politiche di sicurezza si formano all'interno di un ambiente internazionale culturale composto da tre strati: quello delle istituzioni formali o regimi di sicurezza, quello della cultura politica mondiale che definisce cosa siano, ad esempio, la sovranità e lo standard di statualità legittima o i modelli di organizzazione sociale, e quello dei trascorsi di relazioni di amicizia e inimicizia. Come messo in evidenza da Finnemore (2003: 1), l'uso della forza è disciplinato dalle norme condivise riguardanti quando questo è legittimo e per quali scopi vi si può fare ricorso. Soprattutto, il cambiamento normativo nel corso della storia riguardante l'accettabilità dell'uso della forza è talmente rilevante che «States used to intervene militarily in other states for reasons that they no longer do. States now intervene for reasons and in ways that were unimaginable one hundred or two hundred years ago» (Finnemore 2003: 2). I cambiamenti più rilevanti si sono verificati nel caso degli interventi umanitari. Qui «new beliefs about who is human provide reasons to intervene and make intervention possible in ways that it was not previously. By creating new social realities – new norms about interventions, new desiderata of publics and decision makers – new beliefs create new public choices, even policy imperatives for intervenors» (Finnemore 2003: 15). Cambiamenti normativi importanti sono avvenuti anche nell'accettabilità delle armi di distruzione di massa e, in particolare, di quelle ritenute particolarmente obbrobriose, nonostante la loro efficacia (Price 1995; Price, Tannenwald 1996; Tannenwald 2005). Nel caso delle armi chimiche, ad esempio, l'immagine di armi contro le quali non esiste difesa e la loro incompatibilità con la concezione di una condotta civilizzata hanno portato alla loro caratterizzazione come comportamento inaccettabile e alla proibizione del loro uso (Price 1995: 103).

Il progressivo ampliamento della platea di soggetti meritevoli di protezione e la graduale espansione del riconoscimento di diritti umani fondamentali hanno quindi spinto ad una ridefinizione della sicurezza da parte di alcuni stati e di alcune agenzie delle Nazioni Unite più attenta agli individui, ma anche alla decisione di intervenire più frequentemente e più intrusivamente, a scapito della sovranità degli stati. Questo ha comportato nuove modalità di intervento: l'intervento umanitario legittimo tende ad essere più efficace, ma soltanto il contesto multilaterale e l'approvazione da parte delle Nazioni Unite consentono un intervento legittimo (Finnemore 2003).

L'evoluzione dell'agenda della sicurezza è influenzata anche dalla diffusione di pratiche democratiche che ha luogo sia internamente sia a livello internazionale. La constatazione di una fortissima correlazione empirica tra democrazia e pace, ed in particolare la propensione delle democrazie ad escludere la guerra dalle loro relazioni reciproche (tra gli altri, Doyle 1983;

Russett 1993), rende la diffusione della democrazia e i processi di democratizzazione in corso rilevanti anche per il settore della sicurezza. L'ampliamento del numero di stati democratici, inoltre, finisce con l'incidere sull'aspettativa di una diffusione di pratiche democratiche anche a livello internazionale e quindi sulla crescita di istituzioni globali di tipo multilaterale in cui il processo decisionale è basato su maggioranze semplici o qualificate (Modelska 2008). Questo rende rilevanti ai fini della sicurezza le rivolte democratiche ed i processi di democratizzazione in corso e incide sul sempre più frequente utilizzo di politiche di promozione della democrazia come politiche di sicurezza.

Al cambiamento normativo, istituzionale, degli attori e delle pratiche corrispondono variazioni anche nell'agenda della sicurezza. La dimensione militare della sicurezza rimane importante, ma altre problematiche hanno assunto rilievo nel tempo. Se la fine della guerra fredda ha reso l'ampliamento dell'agenda macroscopico, in realtà la guerra fredda stessa rappresentava un'eccezione. Ancora negli anni cinquanta, come ricordava Wolfers (1962), il termine sicurezza poteva ricoprire una gamma di fini così ampia che politiche molto divergenti potevano essere interpretate come politiche di sicurezza. Il focus esclusivo sulla dimensione militare della sicurezza è una peculiarità tipica dei primi decenni della guerra fredda, che non esisteva dal XIX secolo ai primi anni cinquanta, quando dell'agenda della sicurezza facevano parte anche questioni economiche, politiche e sociali, e che inizia a perdere rilievo in modo sempre più rilevante già a partire dagli anni settanta (Baldwin 1995; Buzan, Hansen 2009; Katzenstein 1996a; Monteleone 2000). Le crisi petrolifere degli anni settanta fanno tornare infatti prepotentemente le questioni economiche ed energetiche all'interno dell'agenda della sicurezza. A queste si associano talvolta le questioni dello sviluppo, soprattutto dietro la spinta degli stati post-coloniali di nuova formazione. Nuova attenzione viene dedicata anche al terrorismo internazionale a seguito della sua crescita di attività e visibilità a partire dalla fine degli anni sessanta² - e con rinnovato vigore dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. L'incidente nucleare di Chernobyl del 1986 ed i successivi allarmi riguardanti il cambiamento climatico globale portano all'inserimento nell'agenda della sicurezza di tematiche ambientali. L'imponente crollo di regimi politici e la conseguente produzione di flussi migratori a partire dalla fine degli anni ottanta hanno poi portato a focalizzare l'attenzione sul rischio percepito di migrazioni massicce prodotto da fenomeni quali sovrappopolazione, sottosviluppo, violenza politica e/o degrado ecologico (Buzan 1993: 5).

² Tra gli episodi di maggiore visibilità rientra il sequestro di atleti israeliani da parte di un commando palestinese nel corso delle olimpiadi di Monaco del 1972. Sul terrorismo internazionale cfr. Bonanate (2006).

Più in generale, si è affermata la consapevolezza della difficoltà di distinguere tra problemi di sicurezza tradizionali e altri problemi in grado di incidere significativamente persino sugli aspetti più tradizionali della sicurezza o percepiti come più imminenti a seguito dei processi di globalizzazione e quindi da affrontare prioritariamente. Questo ha comportato un significativo ampliamento dell'agenda della sicurezza, iniziato timidamente già durante la guerra fredda, ma continuato in maniera ben più evidente dagli anni novanta. La strategia di sicurezza nazionale americana del 2010, ad esempio, oltre agli aspetti più tradizionali della sicurezza include anche questioni relative a sviluppo, promozione di un sistema economico aperto, promozione di diritti umani e democrazia, rafforzamento di stati deboli e promozione dello stato di diritto, sicurezza energetica, libertà di accesso alle informazioni e protezione del cyber-spazio, sostegno alla salute globale e alla sicurezza alimentare, cambiamento climatico globale, lotta alla presenza di network criminali globali, contrasto alla presenza di tensioni demografiche e lotta alla corruzione (White House 2010). Nonostante ad oggi gli Stati Uniti rimangano la principale potenza militare, lo spostamento è verso l'inserimento in agenda di sfide di sicurezza globali non direttamente pertinenti a minacce militari. Analoga direzione si può trovare nella strategia di sicurezza europea, che identifica una vulnerabilità per l'Europa nella «dipendenza europea da un'infrastruttura interconnessa nel settore dei trasporti, dell'energia, dell'informazione ed altri», individua povertà e malattia come problemi all'origine di «pressanti preoccupazioni in materia di sicurezza», e pone tra le sei minacce chiave il fallimento degli stati e la criminalità organizzata e indica nella promozione della stabilità nelle aree limitrofe attraverso strumenti non militari la sua principale modalità di intervento (Unione Europea 2003). Il nesso tra sicurezza e sviluppo, immigrazione illegale, pirateria, riscaldamento globale e turbolenze finanziarie, i sistemi di informazione e l'approvvigionamento energetico risulta esplicitamente anche nel rapporto sull'implementazione della strategia nel 2008 (Consiglio europeo 2008). Anche il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha ampliato sensibilmente l'agenda della sicurezza. Tra le sfide alla pace e alla sicurezza internazionale, il Consiglio di Sicurezza da anni fa rientrare non soltanto i conflitti armati, ma anche il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e delle armi leggere, il crimine transnazionale organizzato, la pirateria, la droga ed il traffico di esseri umani (PRST/2010/18 e PRST/2012/16). Dal rapporto del Consiglio di Sicurezza all'Assemblea Generale, emerge inoltre che il Consiglio ha stabilmente inserito in agenda anche la ricostruzione post-conflitto, lo sviluppo, epidemie sanitarie ed il cambiamento climatico globale (United Nations 2011).

L'ampliamento del concetto di sicurezza

Nelle Relazioni Internazionali, i cambiamenti della sicurezza sono colti dai dibattiti relativi al concetto di sicurezza, che hanno seguito – più che anticipato – i cambiamenti nell'agenda della sicurezza dei principali attori, cioè gli stati. L'effetto è stato quello di un'amplificazione, che ha consentito una migliore messa a fuoco dei cambiamenti, ma talvolta anche una legittimazione ex post degli obiettivi e degli strumenti messi in atto per raggiungerli.

Nella sua genealogia sulla sicurezza, Der Derian (1995: 24) sostiene che «No other concept in international relations packs the metaphysical punch, nor commands the disciplinary power of "security." [...] We have inherited an *ontotheology* of security, that is, an *a priori* argument that proves the existence and necessity of only one form of security because there currently happens to be a widespread metaphysical belief in it. Indeed, within the concept of security lurks the entire history of western metaphysics». Come sottolineato da Baldwin (1997: 9), però, la sicurezza non è stato un concetto analitico importante per gli studiosi della sicurezza: «military force, not security, has been the central concern of security studies».

Se il primo sforzo importante di concettualizzazione della sicurezza si fa risalire a Wolfers (1962: 150), secondo il quale la sicurezza è un valore che in senso oggettivo misura l'assenza di minacce a valori acquisiti, in senso soggettivo misura l'assenza di paura che tali valori possano essere colpiti, a partire dalla seconda metà del XX secolo è prevalsa una focalizzazione esclusiva sulla dimensione militare della sicurezza, orientata verso il mantenimento dello status quo e l'utilizzo dello stato come unico referente (Baldwin 1995; Katzenstein 1996b). Come sottolineato da Nye e Lynn-Jones (1988), dopo le innovazioni concettuali degli anni cinquanta e dei primi anni sessanta, anche in conseguenza della percezione della minaccia nucleare si è verificata una stagnazione, mentre l'accettazione generalizzata del realismo ha spinto a concentrarsi sul dilemma della sicurezza, sulla strategia nucleare e sulla deterrenza. La teoria della deterrenza e la teoria dei giochi offrivano di fatto un potente quadro teorico unificante, mentre altri aspetti della sicurezza erano di fatto ignorati. Soltanto dalla fine degli anni sessanta sono comparsi studi che hanno iniziato a spostare l'attenzione sui processi decisionali delle politiche di sicurezza³, ad applicare concetti della psicologia agli studi di sicurezza⁴, e a mettere in discussione i canoni della teoria della deterrenza⁵ (Nye, Lynn-Jones 1988: 6-10). Nel complesso, però, l'enfasi rimaneva sull'analisi di breve periodo e gli studi sulla sicurezza

³ Tra i lavori richiamati, particolare rilievo ha Allison (1971).

⁴ Il riferimento è a Jervis (1970 e 1976).

⁵ Vedi, tra gli altri, Jervis (1979).

internazionale rimanevano teoricamente poco sviluppati (Nye, Lynn-Jones 1988: 12).

Già a partire dagli anni settanta e più ancora negli anni ottanta, però, nuovi temi e livelli di analisi iniziano ad essere proposti in relazione al concetto di sicurezza. Particolarmente rilevanti sono le analisi sulla dimensione economica ed ambientale della sicurezza (Baldwin 1985; Keohane, Nye 1976; Ullman 1983) e l'analisi sulla violenza strutturale di Galtung (1969 e 1971), che utilizza come referente non lo stato, visto anzi come produttore di insicurezza, ma le collettività umane poste a livello sub- o trans-statale, e individua nelle problematiche dello sviluppo e della divisione Nord-Sud una componente essenziale della sicurezza (Buzan, Hansen 2009: 123-128). Allo stesso tempo, l'idea che le principali minacce alla sicurezza internazionale derivino non dagli stati ma da problemi globali di natura non soltanto militare si diffonde attraverso i concetti di sicurezza comune e sicurezza comprensiva, anche in questo caso mettendo in discussione l'importanza dello stato come referente principale della sicurezza (Buzan, Hansen 2009: 136). È però con l'analisi di Buzan (1983) che viene affrontato da un punto di vista teorico il problema della necessità di una visione olistica della sicurezza che leghi insieme i livelli d'analisi dell'individuo, dello stato e del sistema internazionale, e che includa, oltre a quelli militari, anche fattori politici, economici, ambientali e societari. Ad essere superato come unico oggetto di riferimento della sicurezza è lo stato, cui vanno affiancati soggetti del livello internazionale e, in caso di stati deboli, soggetti substatali. Con la fine della guerra fredda le diverse sollecitazioni esistenti si sviluppano in un vero dibattito sul concetto di sicurezza all'interno di scuole o filoni di ricerca tra loro contrapposti, ma tutti in contrapposizione alla visione tradizionale della sicurezza, che pure sopravvive alla fine della guerra fredda⁶.

La scuola più prolifica è la cosiddetta scuola di Copenaghen (Buzan 1997; Buzan *et al.* 1998; Waever *et al.* 1993), che sulla scia di Buzan (1983) propone un'analisi multidimensionale e multilivellata della sicurezza. La scuola respinge l'oggettività delle minacce e si sofferma piuttosto – al fine di decostruirlo – sul processo di securitizzazione: un problema diventa di sicurezza quando è presentato come minaccia esistenziale all'oggetto di riferimento e giustifica l'adozione di misure di emergenza e di azioni al di fuori dei normali limiti dei processi politici. L'approccio per settori di-

⁶ La parte restante del paragrafo riprende e aggiorna il paragrafo sull'evoluzione del concetto di sicurezza in Monteleone e Rossi (2008) e Monteleone (2000). Per approfondimenti sulla scuola di Copenaghen e sulla scuola di Parigi si rimanda al capitolo di Ceccorulli e Lucarelli in questo volume.