

Sicurezza e securitizzazione: Copenaghen e oltre

Security and securitization: Copenhagen and beyond

Security is strictly linked to the possibility of adopting exceptional measures within the framework of decision-making processes transcending normal political processes. However, an exploration of the evolution of the security concept challenges the premises of its exceptionality, and brings attention to its contextual elements. The Copenhagen school has greatly contributed to this exploration and it has focused on securitization, that is the process through which security threats are identified and exceptional measures in response are legitimized. After having highlighted the evolution of the security concept, the article presents the securitization proposal of the Copenhagen school and points out its limits and potentialities.

Keywords: security – securitization – risk – Copenhagen school.

Definire cosa sia la sicurezza – e di riflesso cosa determini *insicurezza* – costituisce un potere enorme nell'ambito delle relazioni internazionali. Der Derian lo sintetizza molto efficacemente quando afferma che nessun altro concetto nelle relazioni internazionali possiede la forza metafisica della sicurezza e lega questa forza alla accettazione dell'idea secondo la quale possa esistere *soltanto una* forma di sicurezza¹.

La sicurezza è infatti strettamente collegata alla possibilità di adozione di misure eccezionali all'interno di processi decisionali solitamente anch'essi eccezionali. Comporta quindi una uscita dalla normalità dei processi politici. È però tracciando l'evoluzione del concetto di sicurezza che l'unicità della sicurezza viene messa in discussione ed emergono piuttosto i legami tra la sicurezza e i cambiamenti di lungo periodo dell'organizzazione del sistema politico internazionale e dei suoi principali attori, ovvero gli stati. Tra coloro che hanno maggiormente

Carla Monteleone: Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali (DEMS), Università di Palermo, Via Maqueda 324, 90134 Palermo. E-mail: carla.monteleone01@unipa.it

¹ Der Derian 1995: 24-25.

contribuito a comprendere questa evoluzione, gli studiosi appartenenti alla cosiddetta scuola di Copenaghen hanno esposto il potere della sicurezza attraverso l'analisi dei processi che portano a legittimare l'adozione di misure eccezionali in risposta a minacce esistenziali. Dopo aver tracciato brevemente l'evoluzione del concetto di sicurezza, verrà quindi presentata la proposta di securitizzazione della scuola di Copenaghen e ne verranno evidenziati limiti e potenzialità.

1. L'evoluzione del concetto di sicurezza

Tracciando una genealogia del concetto di sicurezza, Der Derian ha evidenziato che fino al XIX secolo la condizione dell'essere protetti, sicuri dal pericolo, era soltanto uno dei molti possibili significati che il termine assumeva². Il suo stretto legame con la diplomazia delle grandi potenze del sistema degli stati moderni gli ha però consentito di prevalere, progressivamente definendosi come fine di gruppi e quindi nei termini della sicurezza nazionale³. Lo stato moderno nasce infatti con la funzione principale di neutralizzare i rivali esterni al proprio territorio e 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 e portando a intendere la sicurezza soprattutto in termini di difesa territoriale dello stato⁴. L'idea che sottende 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, ma anche il dovere di proteggere e quindi di definire la propria sicurezza⁵. Questo ha portato ad una progressiva restrizione del concetto, legando la sicurezza nazionale al settore militare e allo stato.

Ancora nell'immediato dopoguerra, tuttavia, era presente l'idea che la sicurezza non si raggiungesse soltanto attraverso strumenti e tecniche militari, e che dovesse essere piuttosto intesa come 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, coprendo quindi un'ampia gamma di fini e rendendo possibile l'utilizzo di una molteplicità di strumenti.⁶ Con la guerra fredda, però, il legame tra sicurezza nazionale, settore militare e stato si è rafforzato fino ad apparire indissolubile e senza competitori, aiutato in questo dalla diffusione del realismo e del neorealismo nelle Relazioni internazionali e dalla loro accettazione generalizzata della cultura politica hobbesiana⁷. La cultura

² Il presente paragrafo riprende, sintetizzandoli e integrandoli, Monteleone 2000 e 2012.

³ Der Derian 1995: 25-27.

⁴ Tilly 1985; Spruyt 1994: 68.

⁵ Buzan, Hansen 2009: 24.

⁶ Baldwin 1995; Wolfers 1962.

⁷ Wendt 1999: 259-278.

hobbesiana dell'anarchia, come evidenzia Wendt, si basa sulla rappresentazione dell'altro come nemico e implica che: a) gli stati agiranno come se avessero interessi revisionistici (a prescindere dai propri interessi reali) e quindi risponderanno ai nemici cercando di distruggerli e conquistarli; b) i processi decisionali tenderanno a essere orientati verso gli scenari peggiori; c) le capacità militari relative saranno viste come cruciali e acquisiranno significato sulla base della previsione che l'altro attaccherà non appena ne avrà le capacità; d) in guerra non ci saranno limiti alla violenza⁸. Mearsheimer rappresenta quanto appena detto in maniera incisiva: «Gli stati sono certamente preoccupati della prosperità, quindi i calcoli economici non sono banali per loro. Tuttavia, gli stati operano sia in un ambiente politico internazionale sia in un ambiente economico internazionale, e il primo domina il secondo nel caso in cui i due entrano in conflitto. La ragione è semplice: il sistema politico internazionale è anarchico, che significa che ogni stato deve essere sempre preoccupato di assicurare la propria sopravvivenza. Uno stato non può avere obiettivo più alto della sopravvivenza, dal momento che i profitti importano poco quando il nemico sta occupando il tuo paese e massacrando i tuoi cittadini»⁹. Questo porta non soltanto a una oggettivazione della sicurezza nella sua dimensione militare, da intendersi indissolubilmente legata allo stato, alla sovranità, alla territorialità e al mantenimento dell'ordine esistente, ma anche alla nota considerazione waltziana che «nell'anarchia la sicurezza è il fine più alto degli stati»¹⁰.

Critiche a questa visione della sicurezza sono state espresse anche durante il periodo della guerra fredda, ma in maniera sporadica. È invece dagli anni Ottanta che si è iniziato a riflettere in maniera più sistematica sul fatto che una definizione della sicurezza nazionale in termini esclusivamente militari porta a ignorare altre fonti di insicurezza e contribuisce ad una militarizzazione delle relazioni internazionali, che finisce con l'accrescere quindi l'insicurezza¹¹. Anche lo statocentrismo prevalente è stato messo in discussione, in base alla considerazione che la sicurezza nazionale non può prescindere dalla struttura interna dello stato né dal sistema internazionale. Negli stati deboli (in relazione alla capacità di creare consenso politico e sociale interno in grado di eliminare l'uso della forza quale elemento di continuità della vita politica), ad esempio, è più appropriato considerare come oggetti di riferimento della sicurezza singoli gruppi, organizzazioni e persino individui. Inoltre, è dal sistema internazionale che derivano molte minacce alla sicurezza ed è a questo livello che si rivolgono molte politiche di sicurezza¹².

⁸ Wendt 1999.

⁹ Mearsheimer 1992: 222.

¹⁰ Waltz 1979: 126.

¹¹ Ullman 1983.

¹² Buzan 1983.

Con la fine della guerra fredda questi primi tentativi hanno trovato maggiore spazio. L'evidenziarsi dei problemi causati dall'attenzione esclusiva al settore militare (es., la corsa agli armamenti) e l'esclusione della guerra (almeno nel mondo occidentale) come evento realisticamente possibile nelle relazioni reciproche hanno invece portato altre minacce ad essere considerate più «vicine» (es., collasso economico, rivalità etniche, crimine organizzato, ecc.)¹³. Questo ha favorito lo svilupparsi di un vero e proprio dibattito sull'ampliamento del concetto e dell'agenda della sicurezza all'interno di scuole o filoni di ricerca tra loro contrapposti, ma tutti legati dalla comune contrapposizione alla visione tradizionale della sicurezza, che pure sopravvive alla guerra fredda¹⁴. Ha anche portato gli stati a mantenere un ruolo importante, ma a perdere il ruolo di unici interlocutori in materia di sicurezza.

2. La sicurezza e la securitizzazione per la scuola di Copenaghen

È in questo contesto che si colloca il contributo della scuola di Copenaghen, che, attraverso gli apporti di autori come Waever e Buzan, costituisce uno dei soggetti principali nel dibattito sull'ampliamento della sicurezza e uno dei tentativi più avanzati di sistematizzazione del concetto e di definizione dei processi che portano all'identificazione delle sue minacce. Già con *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* nel 1993 veniva posta in primo piano la società quale focolaio di insicurezza e il problema dell'identità quale principale causa scatenante¹⁵. È però con *Security: A New Framework for Analysis* del 1998 che i componenti della scuola di Copenaghen articolano in maniera compiuta l'ampliamento del concetto di sicurezza, identificando più settori rilevanti, sostenendo l'intersoggettività del concetto, rifiutando l'oggettività delle minacce di sicurezza, e mettendo in evidenza l'importanza della securitizzazione, ossia dell'analisi del processo che porta alla costruzione e identificazione delle minacce di sicurezza¹⁶.

Anche per la scuola di Copenaghen la sicurezza riguarda la sopravvivenza, ma è solo quando un problema viene presentato come minaccia esistenziale da un attore securitizzante, in grado di generare sostegno nei confronti dell'adozione di misure eccezionali, allontanandosi dalla normale gestione politica dei problemi e consentendo di superare vincoli altrimenti esistenti, che si entra nella sfera della sicurezza¹⁷. Le minacce esistenziali possono però essere comprese solo in relazione ai diversi settori nei quali si articola la sicurezza e all'interno dei quali soggetti da difendere possono essere identificati in attori diversi da quelli statali.

¹³ Booth 1991.

¹⁴ Vedi Monteleone 2000.

¹⁵ Waever, Buzan, Kelstrup, Lemaitre 1993.

¹⁶ Buzan, Waever, de Wilde 1998.

¹⁷ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 5 e 21.

Se, infatti, nel settore militare il soggetto da difendere è lo stato e le minacce si configurano soprattutto in termini di violazioni dell'integrità territoriale, nel settore politico oltre allo stato dovremo considerare anche entità sovra-statali e sub-statali in grado di ottenere la lealtà degli aderenti, e le minacce saranno rivolte soprattutto alla sovranità, alle ideologie e all'ordine interno. Nel settore economico i soggetti centrali saranno lo stato e l'ordine economico internazionale e le minacce principali riguarderanno la stabilità del sistema. Nel settore ambientale a dover essere protetto è l'ambiente nella misura in cui possano esistere rischi di perdere i livelli di civilizzazione raggiunti. Nel settore societario, in cui idee e pratiche consentono ad un individuo di identificarsi come membro di un gruppo sociale, l'elemento cardine è l'identità. Ad essere centrali sono identità collettive, nazione, minoranze etniche, civiltà, religione, ecc., che possono essere minacciate da migrazione, competizione orizzontale e competizione verticale. Nel primo caso la minaccia può essere costituita da un cambiamento nella composizione della popolazione. Nel caso della competizione orizzontale la minaccia è dovuta ad una influenza linguistica e culturale che si sovrappone e sostituisce ad un'altra, mentre in quello della competizione verticale la minaccia può provenire da progetti di integrazione o secessione. In realtà, però, ogni società ha una diversa vulnerabilità e percepisce l'esposizione a potenziali minacce alla propria identità in misura diversa¹⁸.

La scuola di Copenaghen parte dal riconoscimento di uno spettro che va da non politicizzato (il problema non solo non è affrontato, ma non è inserito nel dibattito pubblico né è considerato nei processi decisionali) a politicizzato (il tema è entrato nell'agenda politica, è gestito secondo processi politici standard ed è oggetto di politiche pubbliche) a securitizzato (un problema già politicizzato è presentato come minaccia esistenziale che richiede misure eccezionali che vanno oltre i normali confini della procedura politica). È l'identificazione di questo spettro ed il riconoscimento della distinzione della securitizzazione dai normali processi politici che porta la scuola di Copenaghen a concentrarsi sulla mossa securitaria, ossia sul momento in cui chi invoca il termine sicurezza porta la questione oltre i limiti normali della politica e inquadra la questione al di sopra della politica o quantomeno come una politica speciale¹⁹. Ad essere sottolineato è che la securitizzazione di un problema comporta una specifica struttura retorica: il problema deve essere presentato come una minaccia esistenziale, che richiede misure d'emergenza e che giustifica azioni che vanno oltre i confini normali della procedura politica. La securitizzazione è dunque una scelta politica che consente l'adozione di mezzi eccezionali, ivi comprese le limitazioni di diritti altrimenti considerati inviolabili, sulla base della indicazione che, se il problema non do-

¹⁸ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 121.

¹⁹ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 23-24.

vesse essere affrontato, tutto il resto diventerebbe irrilevante²⁰. Per la scuola di Copenaghen, quindi, la sicurezza è «una pratica auto-referenziale, perché è in questa pratica che il problema diventa un problema di sicurezza»²¹. Dunque le minacce di sicurezza non esistono oggettivamente, ma possono diventare tali perché il problema è presentato come minaccia esistenziale. Ma la securitizzazione ha successo solo quando l'attore securitizzante, presentando la questione nei termini di una minaccia esistenziale, riesce a fare accettare e legittimare l'adozione di misure eccezionali e urgenti²². Questo, da una parte significa che le minacce di sicurezza sono sempre intersoggettive, dall'altra che il processo di securitizzazione può anche fallire.

La securitizzazione si struttura intorno a tre elementi principali. Il primo è costituito dall'atto linguistico (*speech act*) con il quale ha inizio il processo e attraverso il quale si ha una rappresentazione discorsiva di un problema in termini di sicurezza. Per Waever, in particolare, si tratta di un atto illocutorio. È cioè nel pronunciare la parola sicurezza che un problema si sostanzia come tale («by saying it, something is done») ²³. Questo è un aspetto importante per la scuola di Copenaghen e per Waever in particolare, perché marca la distanza dalle concezioni oggettivanti della sicurezza: un problema di sicurezza non è più o meno reale a seconda che venga indicato o no come tale. Allo stesso tempo, il fuoco è posto non sui discorsi e sulla retorica, ma sulla trasformazione e produzione della sicurezza da parte di una molteplicità di attori sociali²⁴.

Il secondo elemento è costituito dagli attori della securitizzazione, ossia da chi esegue l'atto linguistico, compiendo la mossa securitaria. A giocare questo ruolo sono spesso leader politici, burocrazie, governi, lobbisti e gruppi di pressione, ma ad occupare tale ruolo potrebbero essere anche altri attori, che normalmente godono di visibilità o occupano posizioni politiche privilegiate²⁵. Come evidenzia Emmers, nei regimi democratici sono i governi ad avere un ruolo privilegiato perché traggono vantaggio dalla legittimazione elettorale, mentre normalmente nei regimi non democratici sono i militari e/o le élite burocratiche e politiche a giocare un ruolo chiave²⁶. È opportuno sottolineare che per la scuola di Copenaghen la mossa securitaria costituisce un atto politico assai rischioso per chi la compie. Se viene compiuta da un attore statale, di per sé evidenzia una vulnerabilità e incapacità, quindi comporta una perdita di prestigio e in alcuni casi persino di sovranità²⁷. Inoltre, compiendo la mossa securitaria si seleziona

²⁰ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 24.

²¹ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 24.

²² Buzan, Waever, de Wilde 1998: 25.

²³ Waever 1989: 5.

²⁴ Waever 2015: 124.

²⁵ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 40.

²⁶ Emmers 2013: 134.

²⁷ Waever 1989: 6 e 45.

un problema rispetto ad altri pur esistenti e si richiedono misure eccezionali per affrontarlo, dando avvio ad un processo il cui esito non è scontato. Tutto questo comporta un'assunzione di responsabilità politica da parte degli attori della securitizzazione e alza il costo politico della mossa securitaria.

Il terzo elemento è costituito dall'audience. La securitizzazione è infatti una relazione, nella quale attori securitizzanti e audience insieme riconfigurano continuamente la loro relazione²⁸. Con «audience» la scuola di Copenaghen si riferisce all'opinione pubblica, ai politici, ai militari o ad altre élite. Perché la securitizzazione riesca, è l'audience che deve riconoscere l'esistenza della minaccia. L'accettazione dipende dall'esistenza o dalla creazione di significati condivisi della sicurezza. Se l'attore securitizzante non riesce a convincere l'audience, quindi la collettività, a riconoscere un problema come minaccia esistenziale e a consentire l'utilizzo di misure eccezionali, la securitizzazione fallisce. Come sottolinea Emmers, l'audience sarà diversa a seconda del regime. Se nei regimi democratici giocherà un ruolo importante l'opinione pubblica, nei regimi non democratici più che l'opinione pubblica l'audience sarà costituita dalle élite politiche e da alcune istituzioni statali tra cui i militari, rendendo più facile l'abuso di forme estreme di politicizzazione per il raggiungimento di obiettivi politici particolaristici o per il consolidamento del proprio potere²⁹.

Per quanto non esplicitato come tale, in realtà anche le misure eccezionali costituiscono un elemento centrale della securitizzazione. La scuola di Copenaghen si ferma alla *legittimazione* di misure d'emergenza che non si sarebbero potute adottare altrimenti. Non è quindi necessario, perché la securitizzazione abbia successo, che ci sia anche il ricorso materiale all'adozione di misure eccezionali³⁰. Tuttavia, le misure eccezionali costituiscono uno degli obiettivi più importanti della securitizzazione, perché consentono di rispondere al problema identificato come minaccia di sicurezza uscendo dai confini delle procedure e pratiche normali della politica. Questo, come sottolinea Emmers, comporta non pochi problemi, soprattutto – ma non solo – in quei regimi in cui la divisione tra autorità militari e civili è incerta o il sistema di pesi e contrappesi è fragile, arrivando a consentire possibili abusi³¹. È proprio in ragione di questo che la scuola di Copenaghen ritiene centrale – al punto di arrivare a raccomandarla – la de-securitizzazione.

²⁸ Waever 2015: 124.

²⁹ Emmers 2013: 134-135.

³⁰ Buzan, Waever, de Wilde 1998: 25.

³¹ Emmers 2013: 136.

3. Critiche alla securitizzazione della scuola di Copenaghen e proposte alternative

Per quanto la securitizzazione proposta dalla scuola di Copenaghen abbia rappresentato un punto di svolta negli studi sulla sicurezza e sia stata applicata ad un'ampia serie di problemi fino a non molto tempo fa ignorati, alcuni aspetti sono stati oggetto di critiche, molte delle quali volte a migliorare la proposta, ma in alcuni casi tanto radicali da portare alla formulazione di proposte alternative della securitizzazione. Qui verranno sintetizzate soltanto le principali.

Uno degli aspetti che hanno maggiormente attirato l'attenzione riguarda il ruolo dell'analista nel processo di securitizzazione: può l'analista che studia una mossa securitaria rimanere un osservatore estraneo al processo o c'è il rischio che esso stesso finisca con l'essere un attore securitizzante? Per la scuola di Copenaghen i ruoli sono e devono rimanere nettamente distinti. Nella pratica, però, non è infrequente che l'interazione diretta o indiretta con altri attori (che sia attraverso le *policy communities*, le consulenze, o anche soltanto attraverso la partecipazione al dibattito pubblico o la presenza nei canali d'informazione) possa rendere meno nettamente demarcato il confine tra analista e attore securitizzante³². Inoltre, dato il potere che la parola sicurezza ha, alcuni studiosi hanno ritenuto che in ultima analisi la securitizzazione altro non sia che una tecnica di governo, un metodo politico, attraverso il quale si fabbrica una minaccia esistenziale³³. In questa visione l'analista attraverso le sue analisi contribuisce a costruire (o de-costruire) la realtà politica, producendola o riproducendola: ogni volta che si pronuncia la parola sicurezza potenzialmente si dà avvio ad un processo di securitizzazione, perché si dà luogo ad un atto linguistico securitario che, se dovesse essere accettato dalla comunità accademica o ancora meglio dovesse entrare a far parte del discorso dei decisori politici, potrebbe persino avere successo. Questo crea un dilemma normativo per l'analista³⁴. Più in generale, anche chi si pone al livello dell'osservazione cerca di stabilire i significati delle pratiche che osserva sulla base di premesse analitiche determinate culturalmente, quindi nel produrre una conoscenza del mondo presenta una prospettiva mediata dall'apparato concettuale e linguistico utilizzato³⁵. Da qui la consapevolezza che non esiste un punto di vista neutrale dal quale acquisire una conoscenza oggettiva del mondo³⁶. Questa consapevolezza è condivisa da Waever³⁷, per il quale tuttavia le conseguenze politiche dell'analisi della securitizzazione sono di secondaria importanza nella misura in cui non possono rimpiazzare l'atto politico

³² Emmers 2013: 137.

³³ Huysmans 1995.

³⁴ Huysmans 2002.

³⁵ Jackson 2008: 130.

³⁶ Price, Reus-Smit 1998.

³⁷ Waever 1999: 338.

e l'intenzionalità della securitizzazione³⁸. Rimane, però, che la scarsa attenzione prestata al contesto non aiuta a comprendere in modo sistematico il ruolo che le conoscenze scientifiche possono esercitare nella securitizzazione³⁹.

Limitazioni si sono evidenziate anche nella capacità di applicazione della securitizzazione ai regimi non democratici. Il bisogno di legittimazione da parte dell'audience, in particolare, non si applica alle dinamiche politiche dei regimi non democratici nello stesso modo in cui si applica ai regimi democratici. Nei regimi non democratici, inoltre, è lo stesso bisogno di ricorrere alla securitizzazione per adottare misure eccezionali ad essere messo in discussione. Questo non significa che la securitizzazione non sia applicabile ai regimi non democratici, ma che alcuni aggiustamenti che tengano conto del contesto e l'introduzione di ulteriori categorie della securitizzazione sono necessari⁴⁰.

Più in generale, la securitizzazione, nata per analizzare la sicurezza europea alla fine della guerra fredda, è fortemente ancorata alle dinamiche del contesto europeo⁴¹. La sua applicazione ad altri contesti rischia quindi di risultare fuorviante. Wilkinson, in particolare, ha messo in evidenza che anche la scuola di Copenaghen risente di quella «camicia di forza occidentale» tipica delle teorie tradizionali delle Relazioni internazionali che porta a focalizzare l'attenzione su una concezione westphaliana dello stato e della società come se queste fossero esperienze universali e non legate al contesto occidentale ed in particolare europeo. Concezione che viene amplificata attraverso l'attenzione esclusiva all'atto linguistico securitario che proprio sul rapporto tra stato e società si basa⁴². La recente inattesa espansione dell'applicazione della securitizzazione a contesti diversi da quelli dell'Europa occidentale (ad esempio, in Turchia), quindi, ne tradisce talora un uso strumentale⁴³. Essendo scarsamente capace di analizzare processi slegati dal contesto dello stato-nazione, inoltre, da una parte la securitizzazione consente un'applicazione storicamente e geograficamente limitata, dall'altra finisce con il rafforzare l'idea realista dello stato di eccezione di derivazione schmittiana⁴⁴. Williams, in particolar modo, ha evidenziato che, alla base della definizione della sicurezza come tipo specifico di atto linguistico, dell'attenzione posta nei confronti delle minacce esistenziali e della capacità, in caso di riuscita della securitizzazione, di fare uscire un problema dal perimetro della normale politica, legittimando misure eccezionali, sta una concezione della politica che, basandosi sulla scelta di amicizia o inimicizia, di inclusione o esclusione, sulla decisione e sulle politiche di emergenza, ha forti radici nell'ordine politico così

³⁸ Taureck 2006.

³⁹ Villumsen Berling 2011.

⁴⁰ Vuori 2008.

⁴¹ Huysmans 1998.

⁴² Wilkinson 2007.

⁴³ Bilgin 2011.

⁴⁴ Williams 2003 e 2011; Huysmans 2006.

come concepito da Schmitt⁴⁵. In questo senso, la scuola di Copenaghen finirebbe con l'aver un importante punto di contatto con l'idea dello stato di eccezione della tradizione realista. Per Waever, tuttavia, più che da Schmitt, la concezione politica della teoria della securitizzazione sarebbe ispirata da Hannah Arendt e l'interazione politica tra gli attori giocherebbe un ruolo cruciale perché porta ad una produzione collettiva di significati non predeterminabile⁴⁶.

Proprio sull'interazione, però, si appuntano una serie di osservazioni. Alcuni studiosi, ad esempio, ritengono che l'attenzione posta dalla scuola di Copenaghen nei confronti dell'atto linguistico prodotto dalle élite finisca con l'essere riduttiva, mentre occorrerebbe guardare oltre il momento, concentrandosi sull'intero processo e sul contesto all'interno del quale la riuscita o il fallimento della securitizzazione sono maturati⁴⁷. Essendo la sicurezza intersoggettiva, infatti, le culture della sicurezza, le memorie collettive, le metafore, le narrative della storia, della cultura e dell'identità, sono tutti elementi che incidono sulla probabilità di percezione di un problema come minaccia e quindi sulla probabilità che alcune forme di securitizzazione siano legittimate o no. Strettamente collegata è la valutazione che possa esistere una contraddizione tra intersoggettività e illocuzione, e che quindi l'atto linguistico securitario sia perlocutorio piuttosto che illocutorio, perché occorre tenere conto della risposta dell'audience e quindi degli effetti prodotti⁴⁸. Rimane aperta anche la questione del mezzo, cioè se siano soltanto gli atti linguistici ad essere rilevanti per la securitizzazione. In un mondo in cui la comunicazione è sempre più visiva, anche altri elementi possono risultare importanti: come disgiungere, ad esempio, le reazioni agli attacchi dell'11 settembre del 2001 e la conseguente guerra al terrorismo lanciata dagli Stati Uniti dalle immagini ripetute ossessivamente degli aerei che si schiantano contro le torri gemelle⁴⁹?

Ad essere messa in discussione è perfino la possibilità di distinguere in maniere così netta, come proposto dalla scuola di Copenaghen, tra politicizzazione e securitizzazione⁵⁰. La distinzione tra i due processi, ancora una volta, può dipendere dal contesto, mentre soluzioni a problemi di sicurezza si trovano sempre più frequentemente nella sfera politica e il linguaggio della sicurezza può talora essere utilizzato soltanto per fini politici. Controverso è anche l'eccezionalità della securitizzazione, dal momento che la securitizzazione può avere origine inconsapevole anche in pratiche routinarie della politica quotidiana o

⁴⁵ Williams 2003: 515.

⁴⁶ Waever 2015: 122.

⁴⁷ Hansen 2000; Bigo 2002; Balzacq 2005; McDonald 2008; Ciută 2009; Guzzini 2011; Schou Tjalve 2011.

⁴⁸ Balzacq 2005; Stritzel 2011; McDonald 2008: 572.

⁴⁹ Williams 2003. Vedi anche Hansen 2011 e Schou Tjalve 2011.

⁵⁰ Emmers 2013: 137; McDonald 2008: 576-577; Williams 2011 e 2015.

nelle tecnologie⁵¹. Come sottolinea Huysmans, oggi la securitizzazione si sviluppa sempre più attraverso processi di sorveglianza guidati dalla tecnologia, è sempre meno legata alla dichiarazione di un nemico, magari con dimensione territoriale, o a una dichiarazione guerra, e sempre più legata a tecniche di amministrazione dell'incertezza e di mappatura dei pericoli. La sicurezza è cioè sempre più strettamente legata alla gestione del rischio. Da questa prospettiva, la securitizzazione diventa sempre meno legata all'atto linguistico securitario o a pratiche eccezionali e sempre più legata a «little security nothings». Lo stesso momento della decisione risulta difficilmente identificabile, visto che le decisioni sono sì prese, ma sono prese continuamente all'interno di un processo in cui non si ha mai una reale rottura della quotidianità fino a risultare disperse, e sono spesso giustificate in base a motivi di efficacia o efficienza, non come misure eccezionali per far fronte a una minaccia esistenziale. E tuttavia è proprio attraverso questi momenti banali della vita quotidiana che spesso il processo di securitizzazione si sviluppa⁵². La securitizzazione è inoltre strettamente collegata al rischio anche nel senso che è orientata verso minacce future e che si possono materializzare con una probabilità ipotizzata, ma inevitabilmente non ancora determinate e presenti. In questo senso rappresenta un'anticipazione di futuri possibili legati però a fattori contingenti, perché è legata a logiche di probabilità e rischio a loro volta soggette a cambiamenti. Inoltre, il potere della sicurezza è strettamente legato all'esperienza europea dello stato moderno, ma ormai la securitizzazione è un meccanismo sociale molto limitato⁵³. Come evidenzia Schou Tjalve, infine, nel rischio i pericoli sono sempre più potenziali e anche sempre più definiti vagamente, portando a politiche che sono portatrici di suggestioni piuttosto che esplicite e che finiscono con l'essere persino difficilmente contestabili⁵⁴.

Rimane infine il problema dell'identificazione dei meccanismi causali: quali sono le condizioni politiche, economiche, culturali necessarie per la riuscita dei tentativi di securitizzazione? Quali le relazioni tra queste e l'audience? Quando l'insicurezza scatenata porta alla legittimazione di misure eccezionali? Quali discorsi hanno maggiore probabilità di legittimare l'adozione di misure eccezionali da parte dell'audience? Come determinare il successo del processo di securitizzazione nel caso in cui siano presenti immagini piuttosto che discorsi o in cui non ci sia un esplicito assenso dell'audience⁵⁵?

È in risposta a questi interrogativi che Balzacq ha avanzato come proposta alternativa la securitizzazione «sociologica», che tenta di superare alcuni limiti della securitizzazione della scuola di Copenaghen, cambiandone radicalmente

⁵¹ Huysmans 2006 e 2011; Bigo 2002 e 2008.

⁵² Huysmans 2011.

⁵³ Patomäki 2015.

⁵⁴ Schou Tjalve 2011: 449.

⁵⁵ Guzzini 2011; Balzacq 2005 e 2015; Stritzel 2007.

l'impianto⁵⁶. In questa impostazione, la securitizzazione è un processo argomentativo che per riuscire ha bisogno di una strategia di ragionamento e persuasione, e per analizzare il quale occorre esplorare come variazioni nei simboli della sicurezza possano determinare la natura e le conseguenze della strutturazione politica delle minacce. In questo processo, sostiene Balzacq, modelli di artefatti euristici (metafore, repertori di immagini, analogie, stereotipi, emozioni, ecc.) sono mobilitati da un agente riconosciuto. Questi lavorerà in modo convincente per spingere una audience obiettivo a costruire una rete coerente di implicazioni (sentimenti, sensazioni, pensieri ed intuizioni), che concorre con le ragioni dell'enunciatore per le scelte e le azioni. In questo processo avverrà l'investitura del soggetto referente di una aura di carattere di minacciosità senza precedenti, tale che un atto politico su misura deve essere iniziato immediatamente per bloccare il suo sviluppo. Questo processo non porta però necessariamente all'adozione di misure eccezionali, che nell'analisi perdono rilievo in favore del contesto, perché politica e sicurezza sono collegate e si ridefiniscono continuamente. Allo stesso modo l'interesse è rivolto non tanto verso gli atti linguistici, ma verso quali condizioni sono necessarie affinché il contenuto sociale della sicurezza produca le minacce. L'audience è sì importante, ma in relazione ad altri elementi quali pratiche, routine burocratiche e strumenti di policy, e può perdere di rilevanza in alcuni contesti. Soprattutto la responsabilità è condivisa tra agente e audience, da cui l'attenzione verso gli atti perlocutori. Le pratiche di securitizzazione possono anche non essere mediate dal discorso e la securitizzazione può procedere anche in assenza di una audience identificabile. Balzacq vuole insomma investigare le sequenze causa effetto, quindi stabilire quali sono i meccanismi sociali e le condizioni che facilitano la securitizzazione, e ritiene che i metodi più appropriati per farlo siano il *process tracing* e la *discourse analysis*.

La proposta della securitizzazione sociologica è tuttavia ritenuta problematica da Waever, secondo il quale la definizione della securitizzazione come pratiche e processi finirebbe con l'essere improduttiva dal punto di vista scientifico perché capace di giungere soltanto a una fedele mappatura e non anche alla teoria e alla spiegazione, ma sarebbe anche una scelta non politicamente neutrale perché rimpiazzerebbe la responsabilità con la causalità. Soprattutto, secondo Waever, dal momento che la securitizzazione sociologica riterrebbe l'audience non essenziale, finirebbe con l'ignorare l'essenza della securitizzazione che sta nella relazione tra attore securitizzante e audience⁵⁷.

⁵⁶ Balzacq 2008, 2011 e 2015.

⁵⁷ Waever 2015: 124.

4. Conclusioni

I cambiamenti nella sicurezza da mono a multidimensionale sono strettamente legati ai cambiamenti nei processi di definizione delle minacce e delle risposte più appropriate da dare e queste sono a loro volta legate a processi politici connessi al contesto. Se definire cosa costituisce minaccia rappresenta da sempre un potere enorme, tradizionalmente nelle mani di attori statali, le trasformazioni dello stato moderno hanno inciso profondamente su chi può esercitare questo potere e come. Pur con i suoi limiti, il contributo della scuola di Copenaghen ha avuto il merito di rompere con una visione oggettivante della sicurezza e di iniziare ad esplorare i processi di interazione che portano all'identificazione delle minacce di sicurezza e alla legittimazione dell'adozione di misure eccezionali di risposta. In questa esplorazione si mette in luce l'intenzionalità del processo, quindi si evidenziano tanto la responsabilità politica di chi dà avvio al processo di securitizzazione quanto quella della società nell'accettazione o nel rifiuto della mossa securitaria: si espone il potere della sicurezza.

A più di vent'anni dalla sua proposta di ridefinizione del concetto di sicurezza e di analisi della securitizzazione, anche la scuola di Copenaghen, però, subisce la sfida dell'adattamento, inteso in termini di capacità di applicazione a contesti diversi da quello europeo per spiegare il quale era nata, di consapevolezza dei processi di lungo periodo all'interno dei quali i processi di securitizzazione si collocano, della progressiva erosione delle capacità degli attori tradizionali e della crescente importanza della presenza della gestione del rischio (quindi di minacce soggettive non conosciute, non finite e non intenzionali)⁵⁸ all'interno delle agende della sicurezza. Quest'ultima, in particolar modo, comporta una routinizzazione dell'eccezione e amplia la gamma di soggetti (sempre più spesso privati) e modalità (sempre più spesso banali) che contribuiscono, non sempre intenzionalmente, a definire la sicurezza.

In questo senso, l'ampio dibattito sui limiti della securitizzazione della scuola di Copenaghen e le proposte che cercano di andare oltre, non solo confermano la validità euristica dell'intuizione originaria, ma dimostrano anche la consapevolezza della sfida.

Riferimenti bibliografici

Baldwin, D. (1995). *Security Studies and the End of the Cold War*, «World Politics», 48, 1, 117-141.

⁵⁸ Kessler 2010.

- Balzacq, T. (2005). *The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context*, «European Journal of International Relations», 11, 2, 171-201.
- Balzacq, T. (2008). *The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies*, «Journal of Common Market Studies», 46, 1, 75-100.
- Balzacq, T. (ed.) (2011). *Securitization Theory. How Security Problems Emerge and Dissolve*, Londra e New York, Routledge.
- Balzacq, T. (2015). *The 'Essence' of securitization: Theory, ideal type, and a sociological science of security*, «International Relations», 29, 1, 103-113.
- Bigo, D. (2002). *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, «Alternatives: Global, Local, Political», 27, 1, 63-92.
- Bigo, D. (2008). *International Political Sociology*, in Williams, P.D. (ed.), *Security Studies. An Introduction*, Oxon e New York, Routledge.
- Bilgin, P. (2011). *The politics of studying securitization? The Copenhagen School in Turkey*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 399-412.
- Booth, K. (1991). *Security and Emancipation*, «Review of International Studies», 17, 4, 313-326.
- Buzan, B. (1983). *People, States and Fear*, Londra, Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B., Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Studies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Buzan B., Waever O., de Wilde J. (1998). *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder e Londra, Lynne Rienner.
- Ciută, F. (2009). *Security and the problem of context: a hermeneutical critique of securitisation theory*, «Review of International Studies», 35, 2, 301-326.
- Der Derian, J. (1995). *The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard*, in Lipshutz, R. (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press.
- Emmers, R. (2013). *Securitization*, in Collins, A. (ed.), *Contemporary Security Studies*, 3. ed., Oxford, Oxford University Press.
- Guzzini, S. (2011). *Securitization as a causal mechanism*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 329-341.
- Hansen, L. (2000). *The Little Mermaid's Silent Security Dilemma and the Absence of Gender in the Copenhagen School*, «Millennium», 29, 2, 289-306.
- Hansen, L. (2011). *The politics of securitization and the Muhammad cartoon crisis: A post-structuralist perspective*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 357-369.
- Huysmans, J. (1995). *Migrants as a Security Problem: Dangers of 'Securitizing' Societal Issues*, in Miles, R., Thraenhart, D. (eds), *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London, Pinter.

- Huysmans, J. (1998). *Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe*, «European Journal of International Relations», 4, 4, 479-505.
- Huysmans, J. (2002). *Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security*, «Alternatives: Global, Local, Political», 27, 1, 41-62.
- Huysmans, J. (2006). *International Politics of Exception: Competing Visions of International Political Order Between Law and Politics*, «Alternatives: Global, Local, Political», 31, 2, 135-165.
- Jackson, P.T. (2008). *Foregrounding Ontology: Dualism, Monism, and IR Theory*, «Review of International Studies», 34, 1, 129-153.
- Kessler, O. (2010). *Risk*, in Peter B.J. (ed.), *The Routledge Handbook of New Security Studies*, New York, Routledge.
- McDonald, M. (2008). *Securitization and the Construction of Security*, «European Journal of International Relations», 14, 4, 563-587.
- Mearsheimer, J.J. (1992). *Disorder Restored*, in Allison, G., e Treverton, G.F. (eds.), *Rethinking America's Security*, New York e Londra, W.W. Norton & Company.
- Monteleone, C. (2000). *Sicurezza: una nuova agenda per un concetto in evoluzione*, «Teoria politica», 16, 2, 161-176.
- Monteleone, C. (2012). *Introduzione. Sicurezza e cambiamento*, in Id. (ed.), *Politiche di sicurezza e cambiamento mondiale*, Milano, Franco Angeli.
- Patomäki, H. (2015). *Absenting the absence of future dangers and structural transformations in securitization theory*, «International Relations», 29, 1, 128-135.
- Price, R., Reus-Smit, C. (1998). *Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism*, «European Journal of International Relations», 4, 3, 259-294.
- Schou Tjalve, V. (2011). *Designing (de)security: European exceptionalism, Atlantic republicanism and the 'public sphere'*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 441-452.
- Spruyt, H. (1994). *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Stritzel, H. (2007). *Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond*, «European Journal of International Relations», 13, 3, 357-383.
- Stritzel, H. (2011). *Security, the translation*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 343-355.
- Taureck, R. (2006). *Securitization theory and securitization studies*, «Journal of International Relations and Development», 9, 1, 53-61.
- Tilly, C. (1985). *War Making and State Making as Organized Crime*, in Evans P.B., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Ullman, R. (1983). *Redefining Security*, «International Security», 8, 1, 129-153.
- Villumsen Berling, T. (2011). *Science and securitization: Objectivation, the authority of the speaker and mobilization of scientific facts*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 385-397.
- Vuori, J.A. (2008). *Illocutionary Logic and Strands of Securitization: Applying the Theory of Securitization to the Study of Non-Democratic Political Orders*, «European Journal of International Relations», 14, 1, 65-99.
- Waever, O. (1989). *Security, the Speech Act. Analysing the Politics of a Word*, 2nd draft, paper presented at the Research Training Seminar, Sostrup Manor, June 1989, revised Jerusalem/Tel Aviv, 25-26 June 1989.
- Waever, O. (1999). *Securitizing Sectors? Reply to Eriksson*, «Cooperation and Conflict», 34, 3, 33-340.
- Waever, O. (2015). *The theory act: Responsibility and exactitude as seen from securitization*, «International Relations», 29, 1, 121-127.
- Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P. (1993). *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londra, Pinter.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wilkinson, C. (2007). *The Copenhagen School on Tour in Kyrgyzstan: Is Securitization Theory Useable Outside Europe?*, «Security Dialogue», 38, 1, 5-25.
- Williams, M.C. (2003). *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, «International Studies Quarterly», 47, 4, 511-531.
- Williams, M.C. (2011). *Securitization and the liberalism of fear*, «Security Dialogue», 42, 4-5, 453-463.
- Wolfers, A. (1962). *National Security as an Ambiguous Symbol*, in Id. (ed.), *Discord and Collaboration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 147-165.

A «Responsibility» or «Duty» to Protect? Politics and the Enforcement of International Law

Abstract: In this article I argue that the enforcement of international law remains hamstrung by the constitutional competencies afforded to the Permanent Five members of the Security Council; so long as these powers remain, the enforcement of international human rights law will remain highly selective and inconsistent. Though the Responsibility to Protect has emerged as a widely heralded concept, its capacity to influence international politics is profoundly diminished by virtue of its recognition of the systemic status quo. I argue that so long as the Security Council has a *right* rather than a *duty* to protect individuals from mass atrocities, they will exercise politically motivated discretion, regardless of their rhetorical commitment to concepts like R2P.

Keywords: responsibility to protect – security council – human rights law.

Introduction

In late 2015 UN Secretary-General Ban Ki-Moon lamented that in the face of the myriad contemporary crises «the world has responded with disturbing paralysis». Reflecting on what he described as «routine» violations of international law he appealed, «[e]nough is enough. Even war has rules. It is time to enforce them»¹. This appeal for the *enforcement* of international law by the UN Secretary-General is, I argue, illustrative of a perennial problem inhibiting the protection and promotion of human rights; while international law today contains a vast array of proscriptions, the enforcement of these laws is ultimately determined by the political interests of the Permanent Five members of the Security Council (P5).

In this article I argue that despite the end of the Cold War, the enforcement of international law remains hamstrung by the constitutional competencies afforded to the P5; so long as these powers remain, the enforcement of inter-

Dr Aidan Hehir; Reader in International Relations, Department of Politics and International Relations, 32-38 Wells Street, University of Westminster, London, W1T3UW. E-mail: a.hehir@wmin.ac.uk

¹ Miles 2015.