

Sicurezza nazionale: tra concetto e strategia

di Edoardo Camilli

Abstract

L'articolo propone un modello di analisi per la comprensione delle strategie di sicurezza nazionale adottate da taluni stati-nazione. Nella prima parte viene introdotto il concetto di sicurezza nazionale e la sua evoluzione storica. Alla fine di questo paragrafo viene proposta una ridefinizione del concetto di sicurezza nazionale in base a tre valori chiave: l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e la coesione politico-sociale. Prendendo spunto da questa definizione, nella seconda parte verrà presentato un modello di analisi delle minacce alla sicurezza nazionale. Questo modello tiene in considerazione le minacce agli interessi nazionali in tre settori strategici quali quello politico-militare, economico ed energetico. Nella terza e ultima parte, saranno analizzate le variabili interne ed esterne allo stato-nazione che condizionano determinate scelte strategiche rispetto ad altre.

Profilo dell'autore

È fondatore e direttore dell'International Security Observer (ISO). Laureatosi a Forlì (Università di Bologna) in Scienze Internazionali e Diplomatiche, ha conseguito un Master di secondo livello in Intelligence e Sicurezza Nazionale presso la Link Campus University of Malta. Dal 2010 lavora a Bruxelles come consulente freelance per compagnie private, centri di ricerca e governi su questioni di intelligence e sicurezza.

In un articolo del 1952 Arnold Wolfers definì il concetto di sicurezza nazionale come un "simbolo ambiguo"¹. A suo dire, il termine "sicurezza nazionale" poteva assumere differenti significati per diverse persone, così come non assumere alcun significato preciso². A più di sessant'anni di distanza, il concetto di sicurezza nazionale resta un "simbolo ambiguo" alla mercé di interpretazioni soggettive, di necessità politiche e di contingenze storiche. Per questo motivo sarebbe più opportuno parlare di concetti di sicurezza nazionale, da distribuire nel tempo e nello spazio, piuttosto che di un singolo concetto universalmente condiviso e imm modificabile.

Definire un concetto, qualunque esso sia, serve a delineare i contorni e le sfumature dell'oggetto al centro della nostra attenzione. Apparentemente si tratta di un esercizio teorico; una visualizzazione astratta di un qualcosa di concreto. In realtà, lo scopo è quello di raggiungere una comprensione più precisa dell'oggetto di studio. Pertanto, definire il concetto di sicurezza nazionale significa rispondere a domande quali: cosa significa *sicurezza*

¹ Wolfers, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, 481-502.

² Ibidem, p. 481.

nazionale? Qual è l'oggetto di tale sicurezza? Da quali minacce l'oggetto deve essere protetto? E con quali mezzi? Queste domande, come è facile intuire, sono tutt'altro che interrogazioni filosofiche. Al contrario, rispondere a tali quesiti risulta fondamentale per almeno due ragioni. In primo luogo, definire un concetto di sicurezza nazionale fornisce ai decisori politici delle linee guida meno generiche da seguire nell'impostare le politiche estere e di sicurezza. Sapere chi si sta proteggendo e da che cosa facilita la scelta delle strategie e dei mezzi per il conseguimento dell'obiettivo. In secondo luogo, definire il concetto in modo chiaro aiuta a evitare di estendere il concetto stesso in maniera talmente eccessiva da farne perdere la sua coerenza teorica, nonché la sua utilità pratica. Il rischio in questo caso è di attribuire lo status di *sicurezza nazionale* a ogni tipo di politica che possa rientrare in una generica definizione di "sicurezza". Dichiarare che una questione è di *sicurezza nazionale* significa attribuirle un'importanza vitale per lo stato, tale da autorizzare l'utilizzo di strumenti extra-ordinari. Questo fenomeno è meglio noto come securitizzazione³.

I paragrafi che seguono hanno l'obiettivo di introdurre il concetto di sicurezza nazionale nelle sue caratteristiche generali. Non mi riferirò quindi alla definizione data da un singolo stato, bensì alla sicurezza nazionale quale sotto-categoria di un più ampio concetto di sicurezza. Nella prima parte tratterò l'evoluzione storico-concettuale a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ai giorni nostri. L'obiettivo è quello di dimostrare come le contingenze storiche influiscano fortemente sul processo di connotazione. Nella seconda parte proporrò un modello di analisi delle minacce alla sicurezza nazionale tale da conciliare un approccio multi-settoriale con la necessità di evitare eccessivi processi di securitizzazione. Infine, verranno analizzati quei fattori interni ed esterni allo stato che influenzano i processi decisionali nella creazione delle strategie di sicurezza nazionale.

1. L'evoluzione storico-concettuale del concetto di sicurezza nazionale

La sicurezza nazionale, intesa come area di studio della scienza politica contemporanea, nasce negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale. L'emergere della contrapposizione est-ovest obbligò l'allora presidente americano, Henry Truman, a delle riforme istituzionali per fronteggiare le minacce del nuovo sistema internazionale. Con il *National Security Act* del 1947 vennero create due nuove istituzioni che di lì in avanti avrebbero aiutato il Presidente degli Stati Uniti nella protezione della nazione e dei suoi interessi: la *Central Intelligence Agency* (CIA) e il *National Security Council* (NSC)⁴. La prima fu creata per assolvere in tempo di pace le funzioni che l'OSS (*Office of Strategic Service*) aveva svolto durante il secondo conflitto mondiale: la raccolta e l'analisi di informazioni al di fuori del territorio americano. Alla seconda fu affidato il compito di

³ Si veda a tal proposito la descrizione del *processo di securitizzazione* come descritto da Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publisher, Inc., pp. 23-26.

⁴ Sander, A. D. (1972), Truman and the National Security Council: 1945-1947. *The Journal of American History*, Vol. 59, No. 2, pp. 369-388.

consigliare il Presidente nelle scelte di politica estera e di sicurezza e di coordinare le relative politiche tra i diversi dipartimenti⁵. Inoltre, a partire da quel momento il Dipartimento della Difesa iniziò a finanziare centri di ricerca, organizzazioni private e università per colmare la mancanza di esperti in materia di sicurezza e difesa⁶.

Secondo Wolfers, il concetto di sicurezza nazionale nasce come evoluzione di quello di interesse nazionale. Wolfers sostiene che durante la Grande Depressione il popolo americano cominciò a fare pressioni sui decisori politici americani al fine di implementare politiche di welfare a beneficio dell'intera popolazione e non di singole lobby sub-nazionali⁷. L'interesse nazionale aveva quindi una connotazione primariamente economica. Tale connotazione cominciò a trasformarsi durante la Seconda Guerra Mondiale e la successiva Guerra Fredda, quando il *national interest* mutò in *national security interest*⁸. Di conseguenza, in un clima fortemente dominato dalle armi nucleari, è facile comprendere come nei primi decenni della Guerra Fredda (anni '50 e '60) la sicurezza nazionale fosse concepita in termini puramente militari. Le armi nucleari divennero lo "strumento assoluto" del conflitto bipolare, facendo retrocedere altri strumenti di governo (economici, diplomatici, energetici, etc.), fino ad allora usati parallelamente a quelli militari, a un livello secondario d'importanza⁹. Durante questa prima fase della Guerra Fredda il concetto di sicurezza nazionale era divenuto sinonimo di sicurezza militare. La concezione era molto simile a quella enunciata da Walter Lippman durante la Seconda Guerra Mondiale. Secondo Lippman, uno stato può dirsi al sicuro nel momento in cui non è costretto a sacrificare i suoi valori chiave, per evitare un conflitto o, se sfidato, è in grado di mantenerli attraverso la vittoria¹⁰. Arnold Wolfers svilupperà questa impostazione parlando di assenza di paura che i valori acquisiti vengano attaccati. La sicurezza nazionale ha quindi a che fare con la protezione di determinati "valori chiave", considerati di vitale importanza per lo stato. Questi "valori chiave minimi" Wolfers li identifica nella difesa dell'indipendenza politica e nell'integrità territoriale¹¹. Inoltre, Wolfers mette in luce un aspetto fondamentale della sicurezza nazionale: essa dipende sia dall'assenza di minacce ai valori chiave (senso oggettivo) sia dall'assenza di paura che tali valori vengano attaccati (senso soggettivo)¹².

Ciò nonostante, sia la definizione di Lippman che quella di Wolfers sono accomunate da un'impostazione stato-centrica, nella quale lo stato è l'unico oggetto della sicurezza e altri stati sono l'unica fonte di minaccia. Inoltre, le minacce sono di natura esclusivamente militare (guerra o operazioni militari diverse dalla guerra).

⁵ Ibidem.

⁶ Bock, P. G., & Berkowitz, M. (1966). The Emerging Field of National Security. *World Politics*, Vol. 19, No. 1, pp. 122-136.

⁷ Wolfers, A. op. cit., pp. 482-483.

⁸ Ibidem.

⁹ Kirshner, J. (1997). Political Economy in Security Studies. After the Cold War. *Cornell University Peace Studies Program Occasional Paper #20*, pp. 1-29). New York; Mastanduno, M. (1998). Economics and Security in Statecraft and Scholarship. *International Organization*, Vol. 52, No. 4, *International Organization at Fifty*, pp. 825-854.

¹⁰ Walter Lippmann, *US Foreign Policy* (Boston, 1943), p. 51.

¹¹ Wolfers, op. cit., p. 489.

¹² Ibidem, pp. 484-485.

Per questo motivo, tale impostazione “riduzionista” verrà criticata a partire dagli anni '70 da una nuova scuola di studiosi, che cominceranno a estendere il concetto di sicurezza ad altri campi rispetto a quello militare (*widening*) e ad attori diversi dallo stato (*deepening*). Questo processo di ridefinizione del concetto di sicurezza nazionale inizia durante il periodo della distensione delle relazioni est-ovest, in cui giocano un ruolo determinante sia gli accordi di limitazione degli armamenti nucleari (Limited Test Ban Treaty, NPT, SALT, etc.) sia le crisi economiche ed energetiche degli anni '70. A tal proposito, Richard Ullman critica l'impostazione riduzionista affermando che il concentrarsi esclusivamente su minacce militari e attori statali produce “una falsa immagine della realtà”¹³. Gli stati, a suo dire, si devono guardare non solo da altri stati ma anche da attori interni, quali movimenti di *guerrilla* e organizzazioni criminali, così come da fenomeni naturali come terremoti e inondazioni¹⁴. Tuchman Mathews individua invece nella crescita della popolazione mondiale, nella scarsità delle risorse, nell'estinzione delle specie e nel degrado ambientale possibili minacce alla sicurezza nazionale¹⁵. Barry Buzan (et al.) propone un'analisi settoriale della sicurezza in cui vengono identificati diversi oggetti referenti a seconda dei settori in questione. Ad esempio, lo stato è l'oggetto referente della sicurezza nel settore militare, la sovranità o l'ideologia nel settore politico, le imprese nel settore economico e così via¹⁶.

Tuttavia, per quanto questa seconda fase di (re)definizioni abbia contribuito a formare una comprensione della sicurezza nazionale più completa e conforme alla realtà, essa ha esteso il campo di applicazione del concetto fino a invadere altre forme di sicurezza quali quella internazionale, regionale, ambientale, interna (*homeland security*) e umana (*human security*). Confondere la sicurezza nazionale con altre forme di sicurezza significa non avere ben chiaro cosa stiamo proteggendo e da che cosa. Inoltre, i vantaggi ottenuti con l'estensione del concetto, sia in termini di *widening* che di *deepening*, comportano una minore precisione connotativa¹⁷ e quindi una perdita di dettagli che può risultare fondamentale nelle scelte strategiche. Non a caso già agli inizi degli anni '90, Stephen Walt aveva messo in guardia sul pericolo dell'eccessiva estensione del concetto di sicurezza. Secondo Walt, definire il concetto in maniera estensiva gli fa perdere coerenza intellettuale, oltre che rendere più difficile l'identificazione delle soluzioni ai vari problemi che minacciano la sicurezza¹⁸.

La questione a questo punto diventa seria. Come trovare un compromesso tra una visione della sicurezza nazionale che sia conforme alla realtà, e quindi comprensiva di attori diversi e minacce multiformi, con la necessità di mantenere una coerenza intellettuale e un'utilità pratica per il *policy making*? Una possibile soluzione potrebbe essere quella di utilizzare i valori-chiave come parametro per la valutazione di minacce non esclusivamente militari. Minacce, ovviamente, portate non esclusivamente da attori statali. Per far questo abbiamo

¹³ Ullman, R. H. (1983). Redefining Security. *International Security*, Vol. 8, No. 1, p. 129.

¹⁴ Ibidem, p. 133.

¹⁵ Tuchman Mathews, J. (1989). Redefining Security. *Foreign Affairs*, vol. 68, N. 2, 162-177.

¹⁶ Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publisher, Inc..

¹⁷ Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, pp. 1033-1053

¹⁸ Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, N. 35, 211-239.

però bisogno di integrare i valori-chiave minimi (l'indipendenza politica e l'integrità territoriale) con un terzo valore-chiave: la coesione socio-politica. La coesione socio-politica è il legame tra la nazione, intesa come popolo, e le istituzioni statali. Al fine di rendere chiaro questo passaggio occorre fare un passo indietro e analizzare più nel dettaglio l'oggetto referente della sicurezza nazionale: lo stato-nazione.

Lo stato-nazione qui concepito è la somma dello stato apparato (nel senso weberiano di un governo che esercita il monopolio dell'uso della forza su di una popolazione all'interno di un territorio) con il gruppo di persone che condividono un sentimento d'identità comune: la nazione. Perché è fondamentale questa precisazione? Perché l'obiettivo di una strategia di sicurezza nazionale è quello di proteggere entrambi questi attori. La definizione riduzionista infatti si basa su una concezione di sicurezza per la difesa dello stato apparato. Al contrario le definizioni più contemporanee tendono a identificare l'oggetto ultimo della sicurezza nell'individuo (*human security*). Sfortunatamente sia l'una che l'altra visione risultano incomplete. Governo e popolo fanno parte di un sistema simbiotico per cui l'uno non può prescindere dall'altro. Da una parte il popolo necessita di un "Leviatano" che ponga fine all'anarchia interna e protegga gli individui dalle minacce esterne. Dall'altra, il governo ha bisogno del popolo, unico vero custode dei valori nazionali, nonché fornitore di volontà e capitale umano per la protezione degli stessi. In breve, una concezione riduzionista rischierebbe di porre eccessivamente l'accento sulla protezione delle istituzioni, lasciando in secondo piano la protezione della popolazione. Al contrario, una concezione basata sulla *human security* farebbe fatica a chiedere ai propri cittadini di rischiare la propria vita per il bene comune. Ciò che lega il popolo e lo stato apparato è quindi un comune senso di appartenenza e di necessità reciproca. Buzan chiama questo sentimento "idea di stato"¹⁹. L'*idea di stato* non è altro che la coesione politico-sociale che tiene insieme la nazione e le istituzioni statali ed entrambe con il territorio. La coesione politico-sociale è quindi il terzo valore-chiave della sicurezza nazionale.

A questo punto possiamo abbozzare una nuova definizione di sicurezza nazionale come la protezione dello stato-nazione da minacce che mettono a repentaglio la sua indipendenza politica, l'integrità territoriale e la coesione socio-politica.

2. Valutazione delle minacce: la *catena della sicurezza*

Una volta stabilito che cos'è la sicurezza nazionale, bisogna concentrarsi sulle minacce che possono mettere in pericolo lo stato-nazione. Il passo successivo è quindi quello di cercare un equilibrio tra un'analisi eccessivamente riduzionista e una eccessivamente estensiva del concetto di minaccia alla sicurezza nazionale.

La soluzione può essere quella di adottare i tre valori-chiave come parametro per la valutazione delle minacce. In altre parole ci dobbiamo chiedere quali minacce possono mettere in pericolo l'indipendenza politica, l'integrità territoriale e la coesione socio-politica

¹⁹ Buzan, B. (1991). *People, States and Fear*. Colchester: ECPR, pp. 65-83.

dello stato oggetto di analisi. Questa valutazione dovrà essere fatta caso per caso a seconda delle circostanze peculiari in cui ogni singolo stato si trova. Tuttavia possiamo abbozzare una serie di minacce più o meno comuni a tutti gli stati.

Per facilitare l'analisi, ovvero identificare più accuratamente le minacce e le relative soluzioni, può tornare utile "dividere" la sicurezza nazionale in tre sotto-settori: la sicurezza politico-militare, la sicurezza economica e la sicurezza energetica. Questi tre settori non sono altro che sfere concettuali che ci aiutano nell'analisi di singole minacce che possono mettere il pericolo uno o più valori-chiave. Ad esempio, il settore politico-militare racchiude minacce quali la guerra, le operazioni militari diverse dalla guerra, il terrorismo, la criminalità organizzata, ecc. Nel settore economico troviamo invece il *guns vs. butter dilemma*²⁰, debiti pubblici fuori controllo che implicano tagli pesanti alle spesa pubblica nel settore della sicurezza e difesa²¹, il controllo da parte di attori stranieri di strutture strategiche²², etc.. Nel settore energetico troviamo invece i rischi dovuti a una eccessiva dipendenza da fornitori stranieri, la mancanza di diversificazione di fornitori e di vie di approvvigionamento²³, nonché ovviamente la protezione delle infrastrutture critiche energetiche.

È interessante notare come nonostante queste sfere concettuali racchiudano delle minacce specifiche a ciascun settore, esse sono interconnesse ad aree di comune interesse; ovvero aree di sovrapposizione di interessi politico-militari ed economici, politico-militari ed energetici o economico-energetici. Ad esempio, il settore della difesa ha bisogno di finanziamenti per le proprie commesse. Tali finanziamenti rappresentano una trasformazione della ricchezza nazionale in una forma di potere, in questo caso quello militare. A sua volta l'economia ha bisogno di risorse energetiche per produrre ricchezza (elettricità, gas, petrolio, etc.). Infine, il settore energetico ha bisogno di protezione politica (promozione degli interessi) e fisica (si pensi ad esempio alla protezione delle infrastrutture critiche da attacchi fisici o cibernetici). Queste relazioni fanno sì che i tre settori siano interconnessi come una sorta di "catena della sicurezza". In pratica, essi rappresentano i tre settori critici in cui lo stato-nazione deve

²⁰ Il cosiddetto dilemma delle "armi contro il burro" non è altro che la funzione inversamente proporzionale dell'allocazione delle risorse pubbliche tra il settore della difesa, al fine di aumentare la sicurezza, e il settore pubblico, per incentivare la crescita. A seconda del mix adottato si favorirà un settore a discapito dell'altro. Si veda sull'argomento: Russett, B. M. (1969). Who Pays For Defense? *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 2, 412-426; Mintz, A., & Huang, C. (1991). Guns versus Butter: The Indirect Link. *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 3, 738-757; Powell, R. (1993). Guns, Butter, and Anarchy. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 1, 115-132; Heo, U., & Eger III, R. J. (2005). Paying for Security: The Security-Prosperity Dilemma in the United States. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 5, 792-817.

²¹ Financial Times, *Defence Review Ends Iraq-Sized Ventures*, 19/10/2010, <http://www.ft.com/cms/s/0/0c1835ce-db93-11df-a1df-00144feabdc0.html> <ultima consultazione 2014-27-03>; Financial Times, *US military chief warns Pentagon to rein in spending*, 15/09/2010; *Governi sotto pressione. Debito pubblico e sicurezza nazionale un ruolo per l'Intelligence*, in Gnosis – Rivista Italiana di Intelligence, n. 2, pp. 73-91.

²² Gnosis, op. cit.

²³ Deese, D. A. (1980). Energy: Economics, Politics, and Security. *International Security*, Vol. 4, No. 3, 140-153; Barsky, R. B., & Kilian, L. (2004). Oil and the Macroeconomy Since the 1970s. *Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, Number 4, 115-134; Mitrova, T. A. (2006). The Notion of Energy Security. Different Approaches to Defining Energy Security. *Global Energy Security*, 1-99; Delyagin, M. G. (2007). Energy Security: Real and Fictional Problems. *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, No. 1, 77-83.

intervenire per promuovere gli interessi nazionali e quindi proteggere i valori-chiave dalle minacce.

La *catena della sicurezza* è uno strumento analitico per la valutazione delle minacce e degli interessi nazionali. Essa risulta particolarmente utile per due motivi. In primo luogo, fornisce all'analista tre livelli di analisi delle minacce/interessi: il livello settoriale (minacce specifiche al settore), il livello intersettoriale (sovrapposizione di due settori) e il livello di sicurezza nazionale. Quest'ultimo rappresenta il punto in cui i tre settori si sovrappongono l'un l'altro, ricomponendo l'unità analitica della sicurezza nazionale.



È facile intuire come la sicurezza cibernetica (*cyber-security*) appartenga a quest'ultima sfera, in quanto attacchi perpetrati da attori statali, e non, possono nuocere gravemente agli interessi nazionali sia nei singoli settori, sia nelle aree inter-settoriali.

In secondo luogo, la catena della sicurezza permette un'estensione controllata del concetto di sicurezza nazionale; ovvero le minacce analizzate non sono esclusivamente di tipo militare e gli attori non sono solo statali. Tuttavia la securitizzazione è limitata in quanto ciò che viene preso in considerazione è l'effetto, diretto o potenziale, che le minacce producono su uno o più dei valori-chiave dello stato-nazione.

3. Le strategie di sicurezza nazionale

Una volta identificate le minacce da cui ci si deve difendere, o gli interessi che si vuole promuovere, uno stato è chiamato a implementare delle politiche di sicurezza coerenti con gli

obiettivi prefissati. Il compito di una strategia di sicurezza nazionale (SSN) è quindi quello di:

- 1) individuare le minacce ai valori-chiave della sicurezza nazionale;
- 2) individuare le vulnerabilità del sistema-paese nel rispondere a tali minacce;
- 3) delineare un piano d'azione di medio/lungo periodo per fronteggiare le minacce, ridurre le vulnerabilità e promuovere gli interessi nazionali.

Per quanto questi siano gli obiettivi comuni a tutte le SSN, paesi diversi adottano strategie differenti. Quali sono quindi quei fattori che intervengono nel determinare una strategia rispetto ad un'altra? Le variabili che determinano scelte strategiche diverse sono sia esterne allo stato (sistema internazionale o regionale) sia interne a esso (forza dello stato e cultura strategica). Le variabili esterne determinano il sistema in cui lo stato interagisce con altri attori (stati, organizzazioni internazionali, ONG, gruppi criminali o terroristici a carattere transnazionale, ecc.). Le variabili interne invece riguardano le caratteristiche specifiche dello stato. Tra queste troviamo l'efficienza delle istituzioni, insieme alla loro legittimazione²⁴, e certe caratteristiche culturali che influenzano l'interpretazione della realtà circostante da parte dei decisori e di conseguenza le loro politiche. Procediamo con ordine.

3.1 Variabili esterne: la *zona rossa* degli interessi nazionali

Gli stati, come è comunemente noto, agiscono all'interno del sistema internazionale che, per mancanza di un governo mondiale, è un sistema anarchico²⁵. Di conseguenza, diventa necessario prendere in considerazione l'ambiente dentro il quale ciascuno stato opera. In questo ambiente si producono infatti gli input esterni (minacce esterne e interessi internazionali) a cui lo stato deve rispondere. Tuttavia, l'anarchia internazionale è più adatta per comprendere le dinamiche sistemiche, piuttosto che il comportamento delle singole unità. Per questo motivo, Barry Buzan propone di ridurre il campo di azione degli stati a un sistema regionale piuttosto che internazionale²⁶. Secondo la teoria del *Regional Security Complex* (RSC), le minacce viaggiano più facilmente attraverso brevi distanze, motivo per cui gli stati si preoccupano, e per questo agiscono, all'interno di un'area "regionale". Per regione non ci si riferisce a un'area propriamente geografica, bensì a un'area definita da relazioni di sicurezza tra le unità esistenti. Una relazione di sicurezza significa che un'azione prodotta da un'unità produce effetti sulle altre unità presenti nel sistema. Un RSC è quindi una regione formata da attori interdipendenti, in cui la sicurezza di uno è legata alle scelte di uno o più attori.

²⁴ L'efficienza delle istituzioni è la "forza" dello stato. "Forza" in questo caso non è sinonimo di "potere", ovvero la capacità di influenzare il sistema, bensì viene intesa come la capacità di uno stato di assolvere i suoi compiti istituzionali.

²⁵ Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

²⁶ Buzan, B., 1991, op. cit.; Buzan, B., & Wæver, O. (2003). *Regions and Power. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tuttavia, secondo Buzan queste relazioni si producono maggiormente nel settore politico e militare e non tanto in quello economico o energetico²⁷. Questa impostazione, a mio avviso, rischia di estromettere dall'analisi della sicurezza nazionale questioni strategiche come quelle economiche ed energetiche di cui sopra. Per questo motivo è necessaria una nuova definizione di “regione” di sicurezza. Un approccio più funzionale all'analisi della sicurezza nazionale sarebbe quello di individuare un'area all'interno della quale lo stato opera effettivamente in tutti e tre i settori strategici. Si tratta quindi di individuare una “zona rossa” degli interessi nazionali in cui lo stato è chiamato a operare per difendersi dalle minacce e per promuovere i suoi interessi.

Questa *zona rossa* è generata dall'interazione tra gli input provenienti dal sistema internazionale (minacce e opportunità) e la capacità dello stato di rispondere a tali input. In altre parole, la *zona rossa* dipende dal potere dello stato di influenzare il sistema circostante. È importante precisare che il potere è qui inteso come *smart power*, ovvero come connubio di forza coercitiva e forza di cooptazione²⁸. Lo *smart power*, come capacità di reazione alle sfide sistemiche, ci permette di valutare il potere che lo stato dispone in ciascun settore strategico, onde meglio valutarne i punti di forza e le vulnerabilità. Il potere in questo caso funziona come un magnete, il cui campo magnetico rappresenta l'area in cui lo stato è capace di proiettare i propri interessi ma da cui può anche attrarre minacce. Di conseguenza si vengono a creare diverse aree di interesse a seconda del potere che ogni stato dispone nel settore politico-militare, economico e energetico. La somma di queste aree crea la *zona rossa* degli interessi nazionali.

Trattandosi di un'interazione tra dinamiche sistemiche e potere dello stato, è facile intuire che sia la forma che l'estensione della *zona rossa* dipendano dalla capacità di risposta dello stato alle sfide esterne. Ad esempio, la *zona rossa* di una superpotenza coincide con il mondo nella sua interezza. Non a caso gli Stati Uniti hanno interessi globali e minacce altrettanto globali. Diversamente, la *zona rossa* di una grande potenza comprende interessi e minacce inter-regionali. Quella di una media potenza è solitamente regionale con qualche area globale di interessi economici o energetici. Infine la *zona rossa* di una piccola potenza è sostanzialmente estesa al suo vicinato, sempre con qualche estensione fuori area dovuta agli interessi economici ed energetici²⁹.

3.2 Variabili interne: forza e cultura strategica

3.2.1 Forza. La *zona rossa* non è l'unico ambiente nel quale lo stato deve intervenire per assicurare la propria sicurezza. Uno sguardo al proprio interno risulta essenziale per comprendere le proprie capacità/vulnerabilità, nonché la presenza di minacce interne. A questo proposito è utile prendere in considerazione la “forza” dello stato. Per forza s'intende

²⁷ Buzan, B., 1991, op. cit., p. 168.

²⁸ Nye, J. S. (2006, August 19). *In Mideast, the goal is 'smart power'*. Tratto da: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/1590/in_mideast_the_goal_is_smart_power.html> <ultima consultazione 2014-03-27>

²⁹ L'estensione della *zona rossa* può essere estesa attraverso la partecipazione dello stato in organizzazioni internazionali, soprattutto se di tipo militare. Ciò può comportare un'estensione dei “confini” dell'area di impegno a quelli dell'organizzazione o dello stato più potente a cui si è legati.

la capacità dello stato di assolvere ai suoi compiti istituzionali in maniera efficiente, così da trasformare le risorse interne in *smart power* ed evitare l'insorgere di minacce interne.

Gli stati infatti possono essere “forti” o “deboli” a seconda dell'efficienza delle istituzioni e della legittimità che esse riscuotono dalla popolazione³⁰. La forza può essere analizzata prendendo come parametri l'efficienza e la coesione. Per quanto riguarda l'efficienza, uno stato “minimale” è capace di assicurare solamente servizi elementari quali la sicurezza interna, esterna e le infrastrutture pubbliche basilari. Nel caso contrario, uno stato “massimale” è in grado di fornire servizi più complessi, in aggiunta a quelli menzionati, come lo sviluppo di infrastrutture avanzate, un'ampia gamma di servizi pubblici e capacità di sviluppo sociale, economico e culturale. Per quanto riguarda la coesione, uno stato può essere “unito” o “diviso” a seconda del grado di legittimità che le istituzioni riscuotono tra l'opinione pubblica. Di conseguenza, gli stati forti sono generalmente uniti nella coesione e massimali nello scopo, mentre gli stati deboli sono divisi e minimali³¹. Una diversa combinazione di questi fattori può produrre stadi intermedi, ovvero stati forti in via di indebolimento o, viceversa, stati deboli in rafforzamento.

Ciò che è importante considerare è che gli stati deboli, o in via di indebolimento, sono meno “sicuri”. Questi stati sono più propensi alla generazione di minacce interne, sono meno capaci nel trasformare le risorse in potere e meno attenti alla pianificazione strategica. L'élite politica è spesso divisa da lotte di potere interne e questioni personali, che mettono in secondo piano gli interessi nazionali³². Tutto ciò conduce alle seguenti conclusioni:

1. Gli stati deboli si interessano più di questioni di politica interna che internazionale. I problemi interni assorbono la maggior parte delle risorse, limitando fortemente la capacità di azione nella *zona rossa*;
2. Gli stati deboli si concentrano più su questioni a breve termine piuttosto che di medio/lungo termine. Questo perché l'élite al potere è impegnata nella propria sopravvivenza politica che lascia poco spazio alla programmazione strategica di lungo periodo.
3. La debolezza interna può influenzare la politica estera degli allineamenti, in quanto l'élite al comando può aver bisogno di alleati esterni per bilanciare gli oppositori interni³³;
4. Gli stati deboli sono meno capaci di produrre *smart power*, a causa dell'inefficienza delle istituzioni, della corruzione diffusa e delle divisioni della comunità politica sugli obiettivi da perseguire;

In breve, la forza è una variabile interna che determina la capacità dello stato di produrre *smart power* da proiettare sia sul piano interno, per ridurre le vulnerabilità e affrontare le

³⁰ Desch, M. C. (1996). War and Strong States, Peace and Weak States? *International Organization*, Vol. 50, No. 2, 237-268.

³¹ Ibidem, pp. 240-241.

³² Dupont, B., Grabosky, P., & Shearing, C. (2003). The Governance of Security in Weak and Failing States. *Criminal Justice*, Vol. 3(4), 331-349.

³³ David, S. R. (1991). Explaining Third World Alignment. *World Politics*, Vol. 43, No. 2, 233-256.

minacce domestiche, sia sul piano internazionale, per fronteggiare le minacce esterne e per promuovere gli interessi nazionali.

3.2.2 Cultura strategica. L'ultima variabile capace di influenzare le politiche di sicurezza è la cultura strategica dello stato-nazione. Per cultura strategica s'intende un modo di pensare e di agire, con riferimento alle politiche estere, di sicurezza e difesa, tale per cui la realtà circostante viene filtrata da valori culturali di un popolo e della sua classe politica³⁴. Le SSN quindi non sono prodotte in maniera completamente oggettiva, bensì vengono influenzate da quella variabile soggettiva, la cultura strategica, che è il frutto dei valori e delle esperienze storiche di un popolo. A questo proposito, la cultura strategica interviene sul comportamento degli stati influenzando: la percezione dell'altro, il morale delle truppe in guerra e la politica di allineamento e delle alleanze.

In primo luogo, la cultura di un popolo, ovvero la sua storia, usi e costumi, può influenzare la percezione, o l'errata percezione (*misperception*), dell'altro. La percezione e l'errata percezione³⁵ determinano quali eventi vengano concepiti come "fatti" e l'importanza che essi assumono nelle scelte politiche³⁶. La percezione influenza la valutazione soggettiva delle minacce ed essa è a sua volta influenzata da fattori storici e culturali. Questo determina il livello di sensibilità di uno stato nei confronti delle minacce. Ad esempio, la presenza di tragedie subite nella storia recente da parte di una nazione (aggressioni, conquiste, catastrofi naturali) aumenta il livello di sensibilità nei confronti di quel tipo di minaccia. Si pensi ad esempio all'attenzione che l'Estonia presta alla *cybersecurity* dopo gli attacchi del 2007³⁷.

In secondo luogo, la cultura strategica può influenzare il morale delle truppe in combattimento, come ampiamente descritto in molti classici di storia militare da Tucidide a Sun Tzu fino a Clausewitz³⁸. Ad esempio, popolazioni culturalmente omogenee e fortemente coese sono disposte a sopportare costi maggiori in un conflitto, rispetto a stati culturalmente eterogenei e scarsamente coesi³⁹. Di conseguenza, l'impatto culturale sul morale può influenzare la scelta di una dottrina militare rispetto a un'altra. Prima della sua entrata nella NATO, la Lituania aveva impostato la propria dottrina militare sul principio della "difesa totale e incondizionata" con il presupposto di scoraggiare un possibile aggressore con la

³⁴ Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*. Santa Monica: RAND Corporation; Gray, C. S. (1981). National Style in Strategy: The American Example. *International Security, Vol. 6, No. 2*, 21-47; Gray, C. S. (1999). Strategic Culture As Context: The First Generation of Theory Strikes Back. *Review of International Studies, 25*, 49-69; Lantis, J. S. (2006). *Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism*. SAIC;

³⁵ Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton; Chichester: Princeton University Press.

³⁶ Buzan, B., 1991, op. cit., p. 69.

³⁷ Townsend, A., Estonia considers a nerd draft to staff cyber Army, Time, January 4, 2011, <http://techland.time.com/2011/01/04/estonia-considers-a-nerd-draft-to-staff-cyber-army/> <ultima consultazione 2014-03-27>

³⁸ Lantis, J. S., & Howlett, D. (2007). Strategic Culture. In J. Baylis, J. Wirtz, C. S. Gray, & E. Cohen (Eds.), *Strategy in the Contemporary World* (pp. 82-100). New York: Oxford University Press.

³⁹ Howard, M. (1986). Men Against Fire: the Doctrine of the Cult of the Offensive in 1914. In P. Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age* (pp. 510-526). New York: Oxford University Press; Græger, N., & Leira, H. (2005). Norwegian Strategic Culture after World War II: From a Local to a Global Perspective. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 40(1)*, 45-66.

minaccia di infliggergli pesanti costi umani ed economici, potendo contare sulla determinazione del popolo lituano nel mantenere l'indipendenza politica e territoriale recentemente riacquisita⁴⁰.

Infine, la cultura politica, ovvero l'ideologia, sembra influenzare le scelte di allineamento e di cooperazione. Stati con caratteristiche culturali simili sono più propensi a cooperare, in quanto si percepiscono come facenti parte di una singola comunità politica⁴¹. Questo concetto è stato ampiamente espresso nella "teoria della pace democratica", secondo la quale le democrazie non si combattano a vicenda⁴², bensì sono più propense ad allearsi⁴³.

Conclusioni

In conclusione, il concetto di sicurezza nazionale rimane un simbolo ambiguo che necessita una costante ridefinizione dovuta al continuo mutamento dello scenario internazionale. In questo breve articolo, l'autore ha cercato di rispondere, sebbene in maniera non esaustiva, ad alcune domande relative alla definizione della *sicurezza nazionale* e alle sue relative minacce. Un semplice modello di analisi basato su valori-chiave, catena della sicurezza e zona rossa degli interessi nazionali è stato proposto con l'obiettivo di facilitarne la comprensione da parte di studiosi, analisti e decisori politici. Infine, l'autore ha descritto brevemente alcune variabili, sia interne che esterne allo stato, capaci di influenzare, e in certi casi determinare, alcune scelte strategiche rispetto ad altre.

Per quanto riguarda lo scenario attuale, possiamo dire che la nuova fase di connotazione del concetto di sicurezza nazionale sta tornando alle sue origini, quando la componente economica assumeva una prevalenza su quella politica e militare. Dalla Grande Depressione alla Grande Recessione il passo è stato breve. Dopo un decennio di guerra al terrorismo, e le conseguenti guerre in Afghanistan e Iraq, la crisi economica internazionale è divenuta la nuova minaccia ai valori chiave definiti sopra. A livello nazionale, la Grande Recessione ha causato tagli ingenti alla spesa pubblica con effetti diretti (riduzione dei budget per i ministeri della difesa, interno e degli esteri) e indiretti, andando a colpire la coesione-politico sociale (con relative proteste, anche a carattere violento in Grecia, Spagna e Italia). A livello internazionale, organizzazioni quali la NATO e l'Unione Europea hanno subito un destino del tutto simile con cali evidenti di popolarità, identità e risorse (si pensi ad esempio alle nuove strategie di *Smart Defence* e *Pooling and Sharing*).

⁴⁰ Military Defence Strategy of Lithuania (2000); Urbelis, V. (2005). Lithuania deterrence strategy. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 169-194.

⁴¹ Lai, B., & Reiter, D. (2000). Democracy, Political Similarity, and International Alliances, 1816-1992. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 2, 203-227.

⁴² Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 205-235.

⁴³ Lai, B., & Reiter, D., 2000, op. cit.