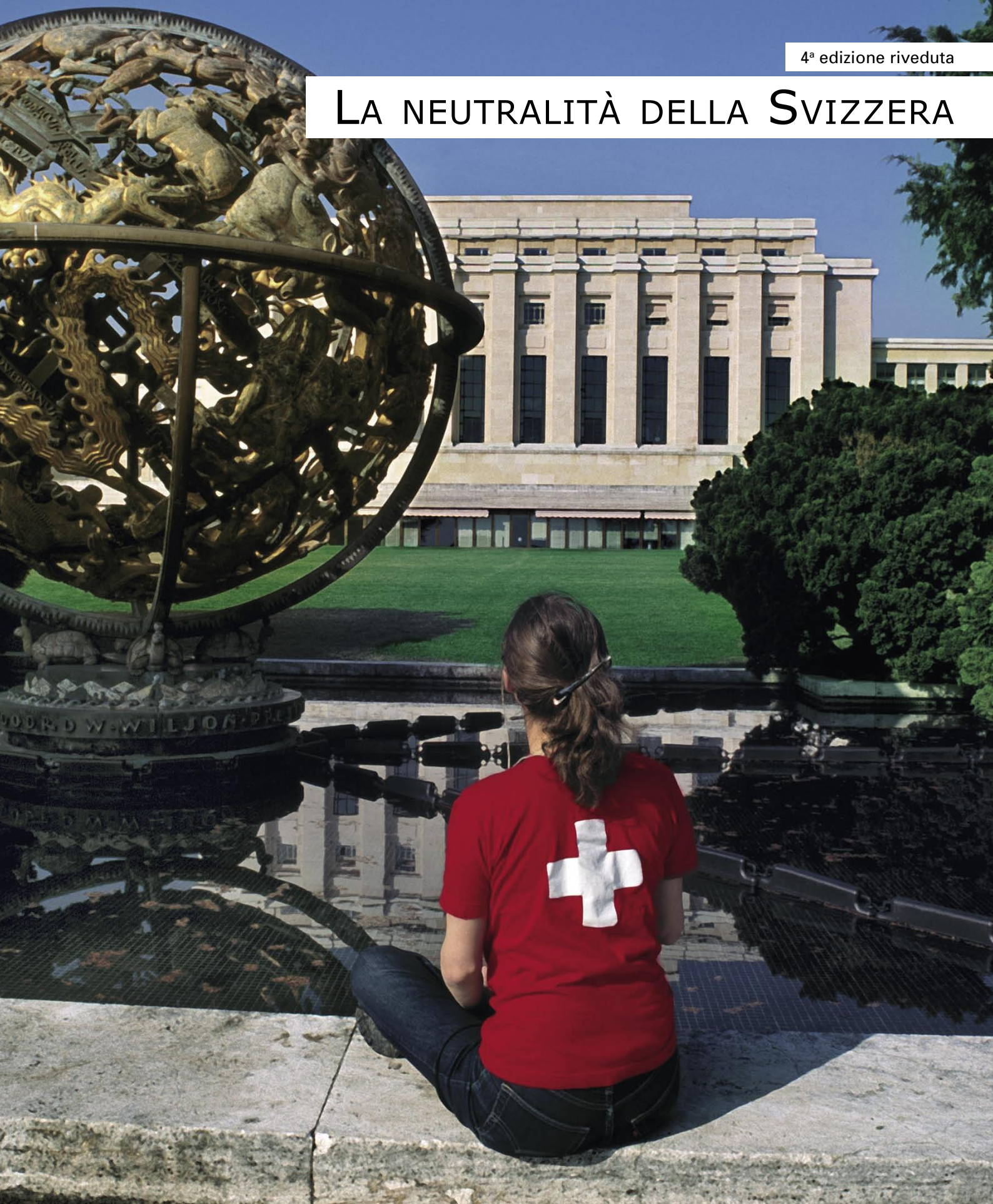


4ª edizione riveduta

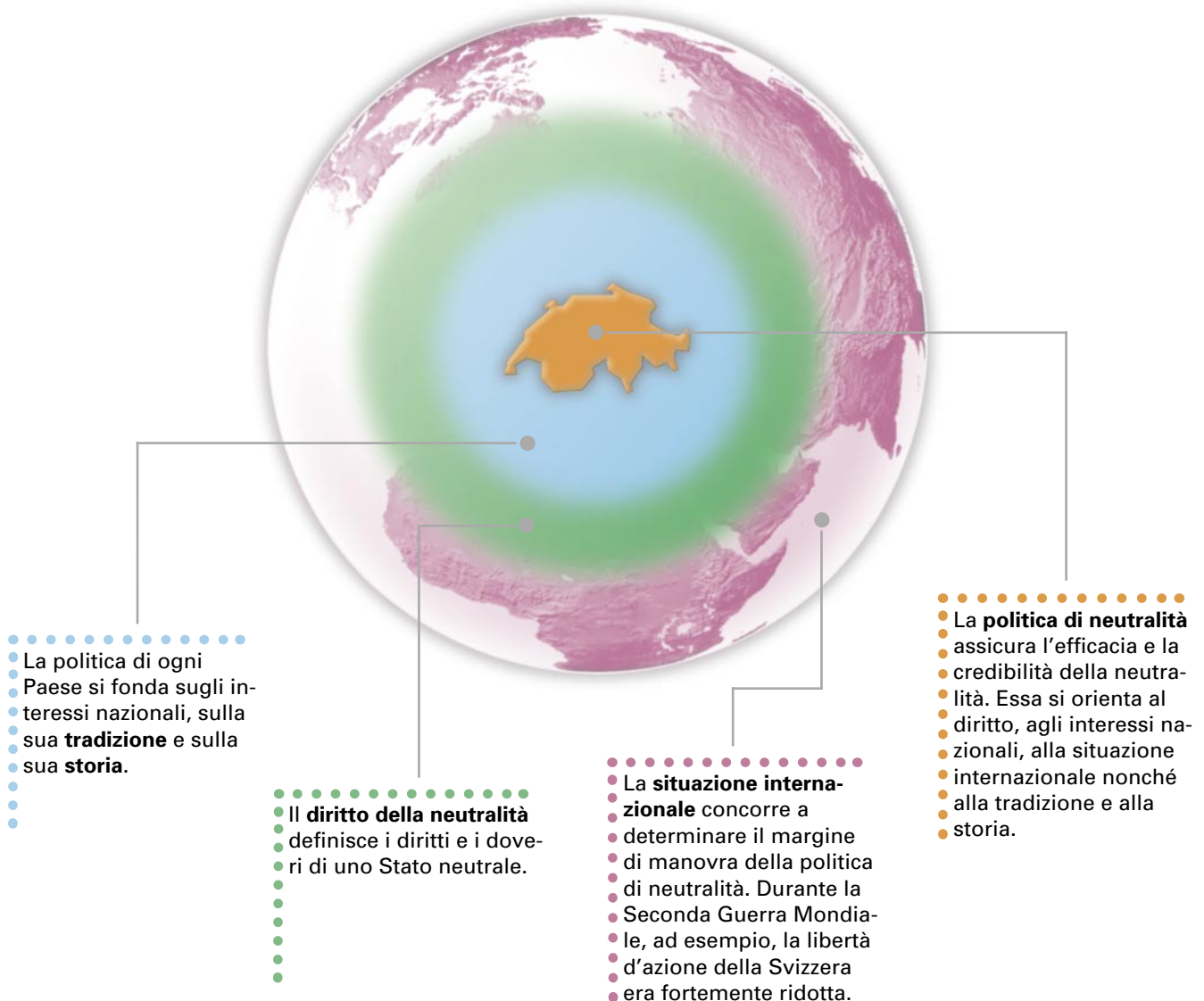
LA NEUTRALITÀ DELLA SVIZZERA



Un opuscolo informativo del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

GLI ELEMENTI DELLA NEUTRALITÀ

I fattori determinanti della politica di neutralità sono gli interessi nazionali, il diritto della neutralità, la situazione internazionale nonché la tradizione e la storia.



i Il termine «neutrale» deriva dal latino «ne uter» – nessuno dei due. Uno Stato è neutrale quando, in una guerra, non si schiera con alcuna delle parti. La neutralità della Svizzera è il frutto di una libera scelta, è permanente e armata.

LA TRADIZIONE

Neutralità attiva

La storia non soltanto ha insegnato alla Svizzera a non lasciarsi coinvolgere in conflitti esteri, ma le ha anche appreso l'importanza di operare attivamente e solidalmente.

Gli esempi spaziano dall'assistenza in occasione di internamenti umanitari (come nel caso dell'armata di Bourbaki) al Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), attivo a livello mondiale; oppure dai buoni uffici della diplomazia agli osservatori per l'armistizio in Corea e alla compagnia svizzera (SWISSCOY) in Kosovo.

Coesione interna

In una Svizzera caratterizzata dalla coesistenza di culture, lingue e religioni differenti, la neutralità è sempre servita anche a garantire la coesione interna. Nel corso della storia, il principio della neutralità è stato applicato pure a conflitti all'interno della Confederazione.

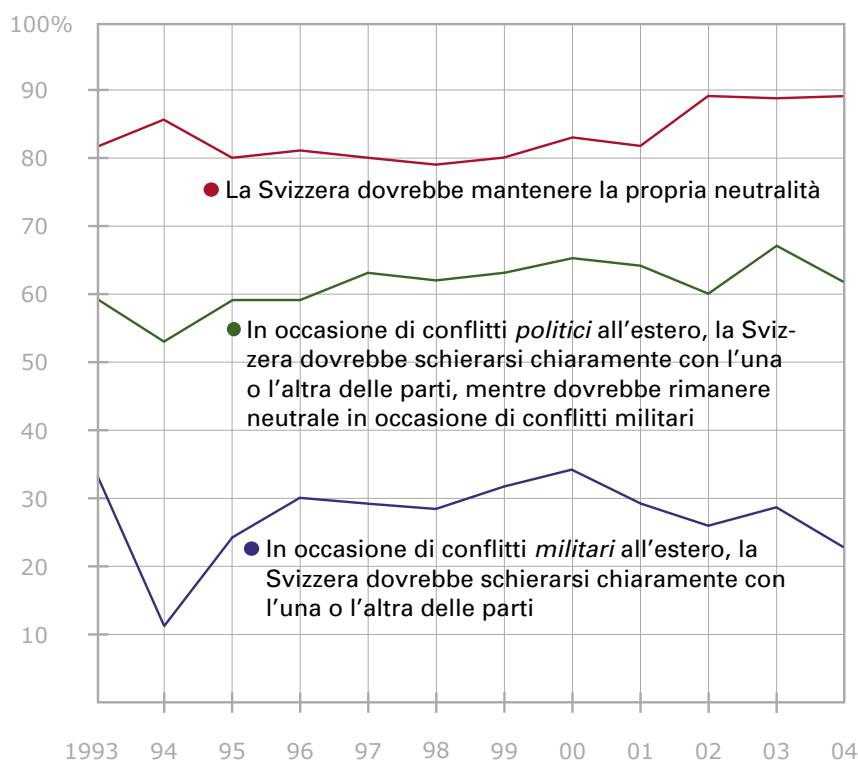
Nel secolo XVI, il passaggio dalla neutralità alla politica estera attiva sarebbe ad esempio sfociato in tensioni insostenibili (conflitti confessionali).

Nei secoli XIX e XX, lo schieramento a favore della Germania o della Francia avrebbe spinto la Confederazione in una grave crisi di Stato.

Senza la neutralità nei confronti dell'esterno la coesione interna sarebbe stata impensabile.

Le opinioni delle Svizzere e degli Svizzeri su neutralità e solidarietà

Sondaggi d'opinione a lungo termine (percentuale delle opinioni favorevoli)



Fonte:
Studi annuali «Sicherheit/Sicurezza» della Scuola militare superiore del Politecnico federale di Zurigo



Un simbolo della tradizione umanitaria: la sede del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) a Ginevra

LA STORIA

Inizialmente, la neutralità rappresentò una sorta di soluzione di ripiego. Tuttavia, nel corso della storia essa produsse evidenti effetti benefici e si è perciò radicata profondamente nella coscienza del popolo svizzero.

Nel Patto federale del 1815 e nelle Costituzioni federali del 1848, del 1874 e del 1999 la neutralità è diventata, per le autorità, una norma in materia di politica estera.

Tale norma è sempre stata adattata con flessibilità alle circostanze e applicata conformemente agli interessi del Paese.

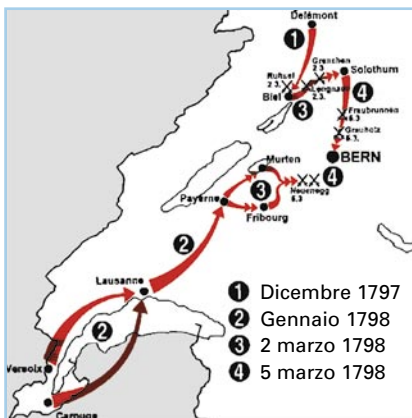
La battaglia di Marignano

1515

Sul campo di battaglia di Marignano, un esercito confederato di 20 000 uomini sperimenta tragicamente i limiti militari della politica di grande potenza dei Confederati. Nel 1516, Francesco I di Francia conclude con gli sconfitti una pace determinante per l'evoluzione futura. Questa pace rappresentò per secoli un fondamento contrattuale del riserbo della Svizzera in materia di politica estera. Nell'era dei conflitti confessionali, raggiungere l'unanimità in materia di politica estera non sarebbe stato comunque possibile.

L'occupazione francese

1798



Le quattro fasi dell'invasione francese della Svizzera (frontiere odierne)

Nel marzo 1798 le truppe francesi invadono la Svizzera. La Francia impone alla Repubblica Elvetica un'alleanza militare, a causa della quale la neutralità dovette essere abbandonata.

La Svizzera come campo di battaglia

1799

Le grandi potenze europee combattono per le trasversali alpine. La Svizzera diventa teatro di eventi bellici.

Le grandi potenze europee combattono per le trasversali alpine. La Svizzera diventa teatro di eventi bellici. I Francesi conquistano i Grigioni, ma sono respinti fino a Zurigo dagli Austriaci. Dopo la seconda battaglia di Zurigo, i Francesi riconquistano la Svizzera orientale. L'armata austro-russa di Alexander Suworov è costretta a lasciare la Svizzera passando per il Prigel, il Panix e Sankt Luzisteig. Le sofferenze della popolazione civile e i tributi di guerra imposti sono enormi. Il Direttorio della Repubblica Elvetica chiede alla Francia il ristabilimento della neutralità della Svizzera. Ciò è rifiutato per motivi di politica di potenza.



Suworov sul Gottardo

La battaglia della Beresina

1812

Dopo la conquista da parte della Francia nel 1798, nei 16 anni successivi per la Svizzera non vi fu neutralità. Nel 1812 sulla Beresina, in occasione della fallita campagna di Russia, gli Svizzeri devono assicurare la ritirata dei resti della «Grande Armée» napoleonica.



Al servizio di Napoleone sulla Beresina

Gli Svizzeri contro Napoleone

1815

I soldati svizzeri partecipano ai combattimenti contro le truppe di Napoleone, segnatamente all'assedio di Hüningen. Dopo questa ultima azione militare al di fuori dei confini nazionali, le potenze vincitrici di Napoleone riconoscono, a Parigi, la neutralità permanente della Svizzera e garantiscono l'inviolabilità del suo territorio.

L'internamento dell'armata di Bourbaki

1871



Soldati dell'armata di Bourbaki assistiti da soldati federali

Durante la guerra franco-tedesca, la Svizzera si dichiara pronta a internare la sconfitta armata francese dell'est (93 000 uomini) del generale Charles Denis Bourbaki. L'applicazione credibile della neutralità armata da parte della Svizzera e le iniziative di cittadini svizzeri (fondazione della Croce Rossa nel 1863) procurano alla neutralità svizzera alti riconoscimenti internazionali.

Le Convenzioni dell'Aja

1907

Nel quadro della Conferenza di pace dell'Aja la Svizzera firma tutte le convenzioni sui diritti e sugli obblighi degli Stati neutrali (cfr. p. 11).

La Svizzera nella Prima Guerra Mondiale

1914



Prima Guerra Mondiale: soldati svizzeri in trincea

A partire dal 1915, la Svizzera è completamente circondata da Paesi in guerra. I belligeranti sono convinti che la Svizzera non ammetterebbe attacchi di aggiramento del nemico attraverso il suo territorio. Essi rispettano perciò la neutralità e le frontiere svizzere. Sull'Hauenstein e sul Mont Vully, le tracce degli impianti fortificati costruiti allora ricordano la neutralità difesa credibilmente durante la Prima Guerra Mondiale.

I servizi di scorta all'estero

1919



Agosto 1919: scorta militare svizzera davanti alla chiesa russa di Varsavia

Scorte armate dell'esercito svizzero proteggono trasporti di merci (per esempio tessili) verso l'Europa orientale. Con ciò la neutralità non viene violata, poiché la protezione per mezzo di scorte ha sempre luogo con il consenso di tutti i Governi interessati.

LA STORIA

La neutralità differenziata

1920

La Svizzera aderisce alla Società delle Nazioni e Ginevra diventa la sede dell'organizzazione internazionale. La neutralità della Svizzera viene riconosciuta. Il nostro Paese è disposto a partecipare a sanzioni economiche.

La neutralità integrale

1938

Le sanzioni decretate senza successo dalla Società delle Nazioni nei confronti dell'Italia spingono la Svizzera ad abbandonare di nuovo la neutralità differenziata a favore della neutralità integrale, vale a dire a rinunciare anche alla partecipazione a sanzioni economiche.

L'inizio della Seconda Guerra Mondiale

1939

All'inizio della Seconda Guerra Mondiale, il Consiglio federale ribadisce la neutralità della Svizzera, riconosciuta dai belligeranti. La Svizzera mobilita il proprio esercito per difendere la sua indipendenza e la sua neutralità.



30 agosto 1939: giuramento del Generale Guisan davanti all'Assemblea federale

La Svizzera dopo il 1945

Il Consigliere federale Max Petitpierre conia il principio per le relazioni estere della Svizzera nel periodo postbellico: «Neutralità e solidarietà». Tale principio ha condotto a un ulteriore rafforzamento del riconoscimento alla neutralità.

Le missioni all'estero

1953

Con il consenso di tutte le parti, osservatori svizzeri vengono inviati in Corea, lungo la linea d'armistizio. Ciò rappresenta praticamente l'inizio della neutralità attiva. Da allora, la Svizzera partecipa a numerose missioni di mantenimento della pace all'estero.

L'Atto finale della CSCE

1975

Grazie al suo riconosciuto impegno diplomatico e al suo atteggiamento coerente, la Svizzera ottiene che nell'Atto finale della CSCE di Helsinki sia esplicitamente riconosciuto il diritto degli Stati alla neutralità. Nel 1995 la CSCE diventa l'OSCE, un'organizzazione che partecipa – anche con l'aiuto della Svizzera – a misure di promovimento della pace.

Votazione popolare sull'adesione all'ONU

1986

Nel suo messaggio concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), il Consiglio federale afferma: «Teniamo a dichiarare con la massima chiarezza che prospettiamo l'adesione all'ONU soltanto nel mantenimento della nostra tradizionale neutralità.»

Il decreto federale per l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite stabilisce che «Prima dell'adesione, il Consiglio federale farà una dichiarazione solenne in cui ribadirà espressamente che la Svizzera mantiene la propria neutralità permanente ed armata».

Nel 1986, il popolo svizzero rifiuta l'adesione alle Nazioni Unite con più del 75% di voti contrari.

Sanzioni economiche

1990

Dopo l'aggressione irachena al Kuwait, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU decreta sanzioni contro l'Iraq. Il Consiglio federale dichiara compatibile con la neutralità l'esecuzione autonoma di sanzioni economiche. In tal modo viene di nuovo ripristinata una neutralità differenziata analoga a quella praticata negli anni venti, anche se tale definizione non viene più utilizzata. La Svizzera non partecipa tuttavia a sanzioni militari. In seguito la Svizzera parteciperà a ulteriori sanzioni contro Paesi terzi (per es. Libia, Haiti, Jugoslavia).



Guerra del Golfo 1990/1991

Rapporto sulla neutralità

1993

Nel rapporto sulla neutralità del 1993 il Consiglio federale stabilisce come intende gestire la neutralità nelle mutate condizioni quadro della politica internazionale. In base al rapporto la neutralità non basta a proteggere la Svizzera contro i nuovi pericoli come il terrorismo, la criminalità organizzata o il degrado ecologico. È quindi necessario sviluppare ulteriormente la cooperazione internazionale nell'ambito della politica estera e della politica di sicurezza, senza per questo indebolire la neutralità.

La Svizzera «farà uso della sua neutralità in modo da poter assumere, anche di fronte a nuove forme di minaccia, i provvedimenti militari necessari alla propria difesa; il che potrebbe – a seconda della minaccia – includere anche una collaborazione transfrontaliera nel contesto della preparazione di misure di difesa». (n. 61, pag. 87)

Bosnia

1995

Dopo la guerra nell'ex-Jugoslavia la Svizzera autorizza il transito di personale militare e di materiale della forza internazionale di pace IFOR/SFOR per la Bosnia e Erzegovina. Il suo impiego avviene anche nell'interesse della Svizzera. In quanto contributo a un ordinamento internazionale conforme al diritto, tale autorizzazione è in accordo con la neutralità. La forza di pace è sancita da un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.



Un velivolo da combattimento svizzero Tiger identifica un velivolo da trasporto americano dell'IFOR in volo sopra le Alpi

Partenariato per la pace (PfP)

1996

Il PfP è un'iniziativa lanciata dalla NATO nel 1994. La Svizzera vi prende parte dal 1996. Il PfP ha come obiettivo di intensificare la collaborazione in Europa in materia di politica di sicurezza e militare. La partecipazione della Svizzera al PfP è compatibile con la neutralità, considerato che non implica un'adesione alla NATO né obblighi d'assistenza militare in caso di conflitto. Per queste ragioni nel documento di presentazione del 30 ottobre 1996 è stabilito che: «La Svizzera si attiene a una neutralità permanente e armata. Essa non ha l'intenzione di rinunciare alla neutralità. Essa non intende aderire alla NATO.»

LA STORIA

Rapporto sull'integrazione

1999

Citazione dal rapporto sull'integrazione del Consiglio federale:

«L'adesione del nostro Paese all'Unione europea sarà compatibile con la nostra neutralità finché l'Unione europea non rappresenterà un'alleanza militare di difesa.» (n. 334.01, FF 1999 pag. 3718)

Rapporto sulla politica di sicurezza 2000

1999

Nel suo rapporto sulla politica di sicurezza 2000, il Consiglio federale stabilisce che:

«In futuro, sarà importante che la neutralità non diventi un ostacolo per la nostra sicurezza. Anche nel rispetto senza compromessi del diritto della neutralità, noi disponiamo di un margine di manovra considerevole, che dev'essere sfruttato, più di quanto non sia stato fatto finora, nel senso di una politica estera e di sicurezza partecipative.» (pag. 39)

Kosovo

1999

Durante la guerra del Kosovo, la Svizzera rifiuta la richiesta della NATO di consentire sorvoli per attività militari e il transito, per via aerea e terrestre, di beni militari. Considerato che l'azione armata avviene senza un mandato dell'ONU, deve essere applicato il diritto della neutralità. Come gli altri Stati neutrali d'Europa, anche la Svizzera applica le sanzioni non militari dell'ONU e dell'Unione Europea contro la Jugoslavia. Tali sanzioni non violano il diritto della neutralità. Contemporaneamente, nella zona di crisi, la Svizzera si impegna in ambito umanitario. In Albania, per incarico dell'UNHCR e del Corpo di aiuto in caso di catastrofe, le Forze aeree svizzere trasportano profughi, feriti, beni di soccorso (Operazione ALBA).



Impiego umanitario delle Forze aeree (Operazione ALBA) durante la guerra del Kosovo

Dopo la fine della guerra, nel Kosovo è stazionata una forza internazionale di pace (KFOR). Essa si fonda su un mandato dell'ONU. La Svizzera consente il transito di beni militari a favore della KFOR. Il nostro Paese partecipa alla KFOR anche con un contingente di militari volontari (SWISSCOY).

Rapporto sulla politica estera

2000

Le minacce, i pericoli e i rischi attuali richiedono un rafforzamento della collaborazione internazionale:

«Per questo motivo la nuova politica svizzera in materia di cooperazione si svolge all'insegna della «sicurezza attraverso la cooperazione». In tale ambito, perseguiremo le strategie già esposte nel Rapporto sulla neutralità 1993 e confermate nel Rapporto sulla politica di sicurezza 2000. Il mantenimento della neutralità associato a un'utilizzazione coerente del margine di manovra disponibile costituiscono uno strumento adeguato per contribuire in modo utile alla sicurezza e alla pace nel mondo.» (Rapporto, pag. 237)

Revisione parziale della legge militare

2001

Il 1° settembre entra in vigore la revisione parziale della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare (legge militare) approvata nello stesso anno dal popolo svizzero. La legge militare riveduta disciplina la partecipazione della Svizzera a operazioni di sostegno alla pace con mandato dell'ONU o dell'OSCE e crea i presupposti per l'armamento a fini di autodifesa delle truppe di pace svizzere all'estero. L'impegno della Svizzera è «compatibile con il diritto della neutralità e la politica di neutralità della Svizzera» (Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della legge federale sull'esercito e sull'amministrazione militare, Foglio federale 2000, pag. 422). Una partecipazione della Svizzera ad azioni di combattimento di imposizione della pace è esplicitamente vietata dalla legge militare.

Attentati negli Stati Uniti

2001



New York dopo gli attentati: Ground Zero

«Conquiste e valori come la pace, la democrazia e la tolleranza subiscono una grave sconfitta per mezzo di questa smisurata azione di odio. In questi valori, nonostante tutto, continueremo a credere.» Sono le parole del presidente del Consiglio federale Moritz Leuenberger pronunciate a seguito dell'attacco dell'11 settembre contro gli Stati Uniti. Il Consiglio federale ha valutato gli avvenimenti dal punto di vista della politica di sicurezza nella sua risposta ad una mozione presentata in Consiglio nazionale il 13 febbraio 2002: «L'opportunità del principio della politica di sicurezza svizzera, «Sicurezza attraverso la cooperazione nel rispetto della neutralità permanente armata», è confermata dagli eventi (...): proprio il terrorismo è un fenomeno che ignora i confini nazionali e al quale è possibile opporsi unicamente per mezzo della collaborazione a livello internazionale.»

Adesione della Svizzera all'ONU

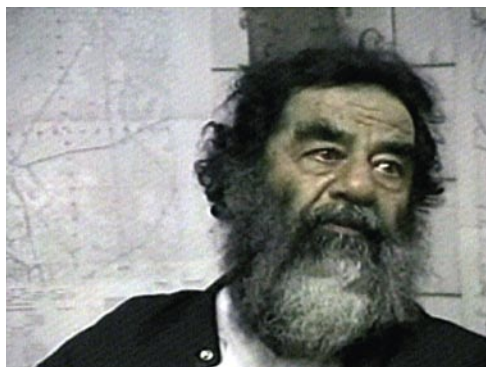
2002

Il 3 marzo il 54,6% dei cittadini aventi il diritto di voto hanno votato a favore dell'adesione della Svizzera all'ONU. La Svizzera entra a far parte della comunità dell'ONU il 10 settembre. Essa è il primo Paese del mondo la cui adesione all'ONU è stata decisa con uno scrutinio popolare. Nella dichiarazione d'adesione della Svizzera all'ONU si può leggere: «La Svizzera è uno Stato neutrale il cui statuto è riconosciuto dal diritto internazionale. In qualità di membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite la Svizzera rimarrà neutrale.» La Svizzera è comunque tenuta a partecipare alle sanzioni economiche dell'ONU e non può ostacolare l'attuazione di sanzioni militari decretate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Se e in che misura fornire all'ONU mezzi e truppe per pertinenti operazioni umanitarie e militari è una decisione che rimane di competenza della Svizzera. La Svizzera e l'ONU perseguono gli stessi obiettivi: promuovere e garantire la pace e la sicurezza nel mondo. Sostenere l'ONU nel quadro di una neutralità attiva e solidale è pertanto nell'interesse del nostro Paese.

Guerra in Iraq

2003

La guerra condotta contro il regime di Saddam Hussein da parte della coalizione guidata dagli USA non è fondata su un mandato dell'ONU. Di conseguenza per la Svizzera vale il diritto «classico» della neutralità. Il Consiglio federale vieta pertanto il sorvolo del territorio svizzero, fatta eccezione per i voli di evacuazione umanitari e medici. Il Governo svizzero sottopone inoltre all'obbligo di autorizzazione le esportazioni di materiale bellico alle parti belligeranti. Dopo la fine della guerra il diritto della neutralità non è più applicabile. Le misure prese durante il conflitto sono abolite.



Saddam Hussein dopo il suo arresto

IL DIRITTO DELLA NEUTRALITÀ

Il diritto della neutralità è parte del diritto internazionale pubblico. Nelle Convenzioni dell'Aja del 1907 sono stabiliti i diritti e gli obblighi essenziali degli Stati neutrali. A livello nazionale, la neutralità è menzionata nella Costituzione federale come strumento per salvaguardare l'indipendenza.

Neutralità armata e indipendenza



1647: la prima tabella degli effettivi regolamentari che specifica l'entità dei contingenti di truppe per la protezione della neutralità

Wil 1647 / Münster 1648:

Sotto l'influsso della Guerra dei Trent'Anni, la Dieta di Wil decide la creazione di un esercito confederato comune per proteggere la neutralità.

Nella città tedesca di Münster, Johann Rudolf Wettstein (borgomastro di Basilea) ottiene nel 1648 il riconoscimento internazionale dell'indipendenza della Confederazione.

La neutralità è riconosciuta internazionalmente



1815: i rappresentanti delle grandi potenze stabiliscono un nuovo ordine politico per l'Europa

Vienna e Parigi 1815: la neutralità viene riconosciuta secondo il diritto internazionale pubblico.

Nel Trattato di Parigi del 20 novembre 1815 le grandi Potenze europee riconoscono la neutralità permanente della Svizzera e garantiscono l'invulnerabilità del suo territorio.

Costituzione federale: la neutralità come strumento



La Costituzione federale del 1848

Berna 1848: la neutralità non è uno scopo dello Stato.

Per i padri della Costituzione federale, la neutralità rappresenta uno strumento per salvaguardare l'indipendenza. Essa non è perciò iscritta nell'articolo della Costituzione federale del 1848 concernente gli scopi della Confederazione. Il Consiglio federale e l'Assemblea federale devono tuttavia vegliare sul rispetto e sul mantenimento della neutralità.

Il diritto della neutralità fissato per scritto

L'Aja 1907: le Convenzioni.

Nelle Convenzioni dell'Aja del 18 ottobre 1907 sono fissati per la prima volta in forma scritta i diritti e gli obblighi degli Stati neutrali in caso di guerra.

Gli obblighi più importanti sono:

- non partecipare alla guerra
- provvedere alla propria difesa
- l'uguaglianza di trattamento dei belligeranti (concernente le esportazioni di materiale bellico)
- la rinuncia a fornire mercenari ai belligeranti
- la rinuncia a mettere il proprio territorio a disposizione dei belligeranti

Il diritto più importante è il diritto all'inviolabilità del proprio territorio.

Il diritto della neutralità del 1907 è in vigore ancora oggi. Attualmente, la scena internazionale è fortemente caratterizzata da conflitti interni agli Stati. Il diritto della neutralità non è applicabile a tali conflitti.



Lo zar di Russia Nicola II diede il primo impulso per le Conferenze dell'Aja

Nuova Costituzione federale

Berna 1999: neutralità e revisione della Costituzione federale.

L'aggiornamento della Costituzione federale deciso dal popolo lascia intatta la neutralità. Come finora, l'applicazione della neutralità rientra nelle competenze del Consiglio federale e dell'Assemblea federale (art. 173 e art. 185).



Il Parlamento dibatte l'aggiornamento della Costituzione federale

La neutralità svizzera come modello

Vienna 1955: la Svizzera come modello.

Quale condizione preliminare per il Trattato di Stato, l'Austria si dichiara pronta ad applicare una neutralità permanente come quella applicata dalla Svizzera.



1955: la popolazione di Vienna esulta per il Trattato di Stato

IL DIRITTO DELLA NEUTRALITÀ

Quali impegni in materia di politica di sicurezza sono compatibili con il diritto della neutralità? Il diritto offre agli Stati neutrali un ampio margine di manovra in tempo di pace. Le misure di promovimento della pace non costituiscono un problema e la cooperazione militare con partner stranieri è possibile.

I limiti di quanto è giuridicamente concesso sarebbero tuttavia superati qualora lo Stato neutrale, con il suo impegno, assumesse un obbligo di assistenza in caso di guerra.

Compendio degli impegni in materia di politica di sicurezza

Sanzioni economiche



- Esecuzione di sanzioni economiche decretate dall'ONU
- Partecipazione a sanzioni economiche decretate da altri attori internazionali (per es. UE)

Valutazione dal punto di vista del diritto della neutralità

Compatibile con la neutralità quando le sanzioni sono decise dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Compatibile con la neutralità, in quanto le sanzioni economiche non sono comprese nel diritto della neutralità (eccezion fatta per: il materiale bellico).

Sostegno alla pace



- Concessione di diritti di transito per operazioni di sostegno alla pace
- Partecipazione a operazioni di sostegno alla pace
- Partecipazione a operazioni di imposizione della pace con mezzi militari

Valutazione dal punto di vista del diritto della neutralità

Compatibile con la neutralità, se l'operazione avviene in base a un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU o con il consenso delle parti in conflitto.

Compatibile con la neutralità, se l'operazione avviene in base a un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU o con il consenso delle parti in conflitto.

Secondo il rapporto del Consiglio federale sulla neutralità, è compatibile con la neutralità quando l'operazione avviene in base a un mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e la comunità internazionale procede praticamente compatta contro un violatore del diritto. La legge militare vieta comunque la partecipazione ad azioni di combattimento di imposizione della pace.

Cooperazione con l'estero



- Cooperazione con partner stranieri nel campo dell'addestramento
- Cooperazione con partner stranieri nel campo dell'armamento

Valutazione dal punto di vista del diritto della neutralità

Compatibile con la neutralità, se non ne consegue alcun obbligo di assistenza in caso di guerra.

Compatibile con la neutralità, se non ne consegue alcun obbligo di assistenza in caso di guerra. Il diritto della neutralità esige che in caso di guerra gli Stati belligeranti siano per principio trattati allo stesso modo.

Partecipazione a programmi internazionali o adesione a organizzazioni internazionali

Valutazione dal punto di vista del diritto della neutralità

- Partecipazione al Partenariato per la pace/ adesione al Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico

Compatibile con la neutralità, poiché la partecipazione al Partenariato per la pace e il ruolo di membro nel Partenariato Euro-Atlantico non hanno come conseguenza né un'adesione alla NATO né obblighi di assistenza.

- Adesione a organizzazioni internazionali quali l'OSCE e il Consiglio d'Europa

Compatibile con la neutralità, poiché non ne consegue alcun obbligo di assistenza in caso di guerra.

- Adesione alle Nazioni Unite (ONU)

Compatibile con la neutralità, poiché non è contratto alcun obbligo che imponga un comportamento che viola la neutralità.



- Adesione all'Unione Europea (UE)

Compatibile con la neutralità, fintanto che l'adesione all'UE non comporta per tutti i membri un obbligo vincolante di assistenza militare reciproca.

- Adesione alla NATO

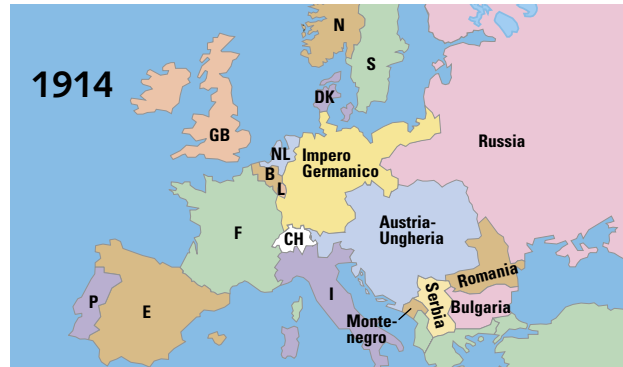
Non compatibile con la neutralità, poiché l'appartenenza alla NATO in qualità di membro include l'obbligo di assistenza in caso di guerra.

LA SITUAZIONE

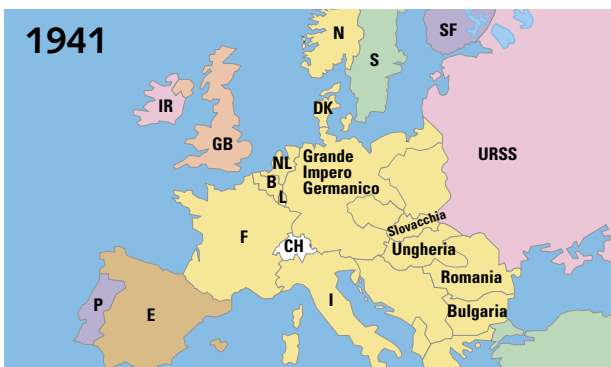
Il mondo è in trasformazione e la nostra politica di neutralità evolve con il mondo. Nuove situazioni esigono nuove risposte. In ogni epoca, la neutralità ha avuto un significato specifico. Le carte qui di seguito mostrano come sono cambiati gli equilibri attorno alla Svizzera.



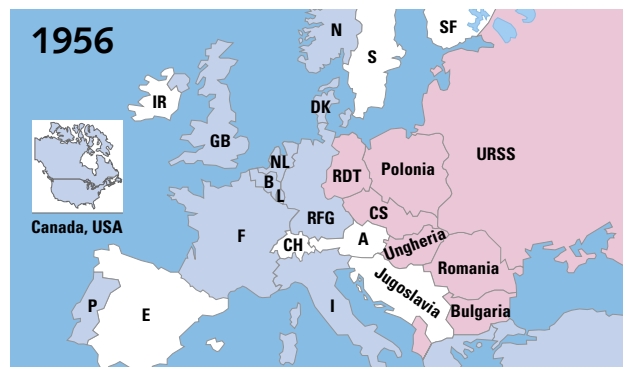
1815: il Congresso di Vienna stabilisce un nuovo ordine per l'Europa. La Svizzera si trova al centro del campo di forze delle grandi Potenze. Esse riconoscono la sua neutralità permanente.



1914: l'Europa alla vigilia della Prima Guerra Mondiale. La Svizzera si trova sul prolungamento della linea di conflitto tra Francia e Germania.



1941: l'Europa prima dell'aggressione tedesca all'Unione Sovietica. La Svizzera è circondata da territori dominati dalla Germania e dall'Italia.



1956: la guerra fredda. Dal punto di vista strategico, l'Europa è la zona di tensione tra due alleanze militari ideologicamente opposte: la NATO e il Patto di Varsavia. Militarmente, la Svizzera resta fedele alla difesa nazionale autonoma.

Stati della NATO
 Patto di Varsavia
 Stati neutrali e non allineati



2004: L'Europa indivisa. L'UE e la NATO garantiscono il rafforzamento della coesione europea. La democrazia e lo Stato di diritto guadagnano terreno. La Svizzera si impegna a favore del promovimento della pace.

Stati della NATO
 Stati neutrali e Stati non aderenti ad alcuna alleanza
 Altri

Gli Stati neutrali e gli Stati non aderenti ad alcuna alleanza in Europa

Oltre alla Svizzera, anche l'Irlanda, la Svezia, la Finlandia e l'Austria sono considerati Stati neutrali e non aderenti ad alcuna alleanza. La tabella che segue mette a confronto i vari modelli di Stato neutrale:

Paese	Dati fondamentali	Carattere della neutralità	Appartenenza a organizzazioni internazionali	Possibile evoluzione	Partecipazione a operazioni internazionali (Stato: metà 2004)
 Svezia	Neutrale dal 1855; motivo: esperienze negative con la precedente politica svedese di grande potenza.	La Svezia si considera uno Stato non aderente ad alcuna alleanza.	Unione Europea (UE), partecipazione al Partenariato per la pace, OSCE, ONU, Consiglio d'Europa.	Poco probabile un'adesione alla NATO nel breve termine.	Circa 1000 persone (ad es. in: Kosovo, Congo, Medio Oriente, Afghanistan, Eritrea/Etiopia).
 Finlandia	Neutrale dal 1955; motivo: situazione geopolitica.	Dal 1995 la Finlandia si definisce uno Stato non aderente ad alcuna alleanza. Attribuisce molta importanza alla sua capacità difensiva autonoma.	Unione Europea (UE), partecipazione al Partenariato per la pace, OSCE, ONU, Consiglio d'Europa.	Poco probabile un'adesione alla NATO nel breve termine.	Circa 1000 persone (ad es. in: Kosovo, Eritrea/Etiopia, Afghanistan, Medio Oriente).
 Austria	Neutrale dal 1955; motivo: Trattato di Stato.	Neutralità secondo il modello svizzero. L'Austria si considera dal 2001 uno Stato non aderente ad alcuna alleanza.	Unione Europea (UE), partecipazione al Partenariato per la pace, OSCE, ONU, Consiglio d'Europa.	A media scadenza, è ipotizzabile un'adesione dell'Austria alla NATO.	Circa 1000 persone (ad es. in: Kosovo, Medio Oriente, Bosnia e Erzegovina, Cipro).
 Irlanda	Neutrale dal 1938; motivo: distanziarsi dal vicino.	La neutralità, scelta liberamente, serve anche a salvaguardare la massima libertà d'azione.	Unione Europea (UE), partecipazione al Partenariato per la pace, OSCE, ONU, Consiglio d'Europa.	L'Irlanda non mira ad aderire alla NATO.	Circa 800 persone (ad es. in: Liberia, Kosovo, Bosnia e Erzegovina, Medio Oriente, Afghanistan).
 Svizzera	Neutrale dal 1516, neutralità riconosciuta dal diritto internazionale pubblico dal 1815; motivo: strumento della politica estera per un piccolo Stato; coesione della Nazione.	Neutralità scelta liberamente, permanente e armata.	AELS, partecipazione al Partenariato per la pace, OSCE, ONU, Consiglio d'Europa.	La Svizzera non mira ad aderire alla NATO.	Circa 250 persone (ad es. in: Kosovo, Corea del Nord/Corea del Sud, Afghanistan, Georgia, Medio Oriente).

LA SITUAZIONE

La trasformazione dei conflitti nel secolo XX:

Fino all'inizio del secolo XX, la guerra era considerata un mezzo fundamentalmente legittimo per imporre gli interessi degli Stati. Con la fondazione della Società delle Nazioni e delle Nazioni Unite (ONU), la guerra è stata messa al bando della comunità internazionale. Oggi la maggior parte dei conflitti non sono più di carattere interstatale, ma sono interni agli Stati. Il diritto della neutralità non è applicabile a quest'ultimo tipo di conflitto. La situazione può modificarsi costantemente in seguito alla creazione o alla scomparsa di Stati. I conflitti divengono inoltre più complessi e imprevedibili a causa della partecipazione di attori non statali provenienti da contesti legati all'estremismo, al terrorismo o alla criminalità organizzata e a causa della disgregazione dei poteri statali. Spesso dominano forme di violenza asimmetrica.

Le principali situazioni di conflitto nel periodo 1995–2003

L'elenco contiene esempi di situazioni di conflitto nel mondo. I nomi in **grassetto** indicano i conflitti essenzialmente interstatali.

Europa

Albania
Armenia–Azerbaijan
**Bosnia e Erzegovina–
Ex-Jugoslavia**
Cipro
Croazia–Serbia
Federazione Russa
Georgia
Gran Bretagna
(Irlanda del Nord)
Macedonia
Moldavia
Serbia–NATO (Kosovo)
Spagna (Paesi Baschi)
Turchia

Asia

Afghanistan
Bangladesh
Cambogia
Cina
**Corea del Nord–
Corea del Sud**
Filippine
India
India–Pakistan
Indonesia
Iraq–USA
Isole Salomone
Israele–Libano
Israele (Palestina)
Jemen

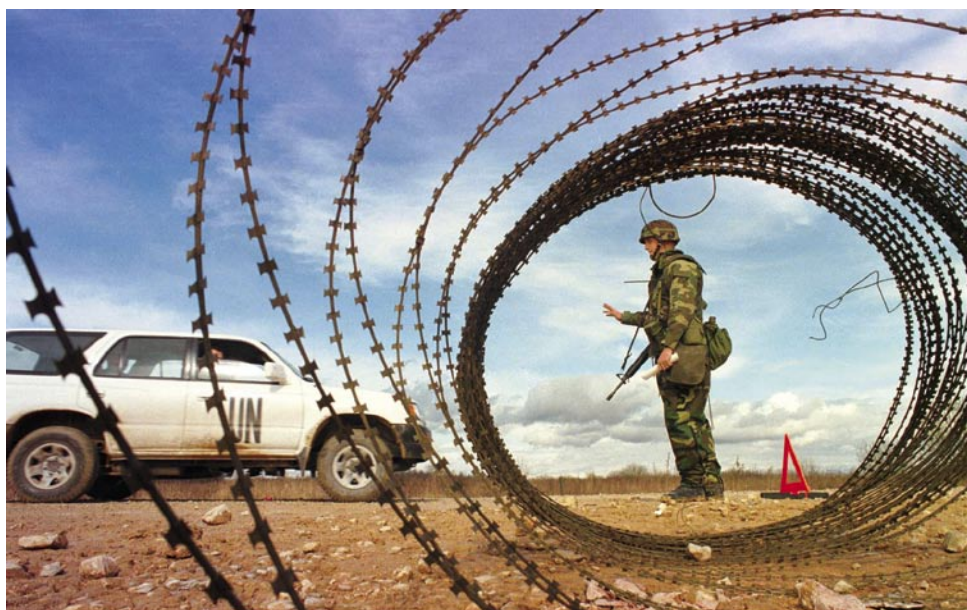
Laos
Libano
Myanmar
Nepal
Papua Nuova Guinea
Sri Lanka
Tagikistan
Timor-Est
Uzbekistan

America

Colombia
Ecuador–Perù
Guatemala
Haiti
Messico
Perù
Venezuela

Africa

Algeria
Angola
Burundi
Ciad
Comore
Costa d'Avorio
Egitto
Etiopia–Eritrea
Guinea-Bissau
Liberia
Madagascar
Marocco
Mozambico
Nigeria
Rep. Centrafricana
Repubblica democratica del Congo (Kinshasa)
Repubblica del Congo (Brazzaville)
Ruanda
Senegal
Sierra Leone
Somalia
Sudan
Uganda



Organizzazioni per la risoluzione dei conflitti

Dalla Seconda Guerra Mondiale, in Europa e nel mondo sono nate differenti organizzazioni e consigli di cooperazione che contribuiscono a evitare il più possibile i conflitti e ad assicurare la pace. Anche gli Stati neutrali sono in parte rappresentati in queste organizzazioni e si preoccupano attivamente della risoluzione dei conflitti.

ONU

L'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) è un'associazione di Stati avente lo scopo di assicurare la pace mondiale. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU è il responsabile principale per la tutela della pace e della sicurezza. Sulla base dello Statuto delle Nazioni Unite, decide misure pacifiche per la gestione dei conflitti. Ciò comprende tanto misure prese con l'accordo dei belligeranti quanto misure coercitive di carattere economico e militare.

OSCE

L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) si preoccupa, soprattutto mediante la diplomazia preventiva, di promuovere la sicurezza e la pace, i diritti umani e la democrazia nonché la cooperazione in Europa. È l'unica organizzazione alla quale appartengono tutti gli Stati europei. L'OSCE promuove la pace segnatamente con missioni in aree di crisi, nonché organizzando e sorvegliando elezioni.

NATO

L'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (NATO) raggruppa 26 Stati europei e dell'America settentrionale. Essa conserva il suo compito fondamentale, ossia difendere gli Stati membri da attacchi militari. È tuttavia disposta a mantenere o imporre la pace con mezzi militari al di fuori del territorio dell'alleanza.



Seduta del Consiglio di Sicurezza dell'ONU

PfP / CPEA

Per promuovere maggiormente la collaborazione a favore della pace anche con Paesi che non appartengono alla NATO, nel 1994 l'Alleanza Atlantica ha istituito il Partenariato per la pace (Partnership for Peace, PfP). Oltre ai 26 Stati membri della NATO, vi partecipano altri 20 Paesi europei (tra i quali anche la Svizzera). Tali Stati sono tutti membri del Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico (CPEA), che funge da forum internazionale in materia di politica di sicurezza.

UE

L'Unione Europea (UE) è stata fondata come organizzazione economica, ma ha contribuito in maniera decisiva ad assicurare la comprensione e la pace tra i suoi 25 Stati membri. Oggi persegue una politica estera e di sicurezza comune.

Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione alla quale aderiscono 45 Stati europei, tra i quali la Svizzera. I suoi compiti principali sono la protezione dei diritti umani, dello Stato di diritto e della democrazia.

LA POLITICA DI NEUTRALITÀ

Il Consiglio federale concretizza in pertinenti decisioni il diritto della neutralità e le considerazioni in materia di politica di neutralità. Il processo decisionale esige sempre una valutazione della situazione attuale.

Quattro casi concreti consentono di esemplificare in forma sintetica il passaggio da considerazioni di ordine geopolitico all'adozione di conseguenti decisioni.

Seconda Guerra Mondiale

Il più grande conflitto di tutti i tempi, dal 1939 ha coinvolto due e poi, dal 1940, tutti gli Stati limitrofi della Svizzera (ad eccezione del Liechtenstein). I piani d'operazione tedeschi oggi noti prevedevano la conquista del nostro Paese.

Considerazioni

Situazione / contesto

La Svizzera si trova nel campo di tensione; contemporaneamente deve preparare la difesa militare e assicurarsi la sopravvivenza economica. Tra il 1940 e 1944, il Paese si trova circondato da territori dominati dalle Potenze dell'Asse Roma-Berlino.

Diritto della neutralità

Lo Stato neutrale ha diritto all'inviolabilità del suo territorio e ha nel contempo l'obbligo di assicurarne l'integrità.

Storia

Nel 1939 la Svizzera dichiara formalmente la propria neutralità conformemente alle Convenzioni dell'Aja. La neutralità dichiarata è ampiamente rispettata dai belligeranti.

Tradizione

La neutralità appare alla generazione al potere nel 1939 come la continuazione coerente della politica perseguita durante la Prima Guerra Mondiale e durante la guerra franco-tedesca del 1870/71.

Decisioni

Politica di neutralità applicata

Allo scopo di applicare la neutralità in maniera credibile, la Svizzera mobilita nei momenti cruciali un effettivo di 450 000 donne e uomini per la difesa nazionale. Ciò rende evidente l'elevato «prezzo di un'eventuale invasione». In tal modo, e grazie anche a concessioni economiche alle Potenze dell'Asse, è possibile salvaguardare l'indipendenza. Retrospettivamente, si è ritenuto che la politica della Svizzera nei confronti dei profughi avrebbe dovuto essere più generosa.

1991: Guerra del Golfo

Nel 1990 l'Iraq aggredisce il Kuwait. Il Consiglio di Sicurezza dell'ONU decreta sanzioni economiche e autorizza una coalizione internazionale guidata dagli Stati Uniti ad applicare misure coercitive militari contro l'Iraq. Dapprima viene consolidata la protezione dell'Arabia Saudita e nel 1991 viene liberato il Kuwait.

Considerazioni

Situazione / contesto

La Svizzera è invitata ad associarsi alle sanzioni economiche dell'ONU contro l'Iraq. Inoltre, è espresso il desiderio di ottenere i diritti di sorvolo a favore della coalizione guidata dagli USA.

Diritto della neutralità

Dal punto di vista del diritto della neutralità, nulla si oppone alla partecipazione a sanzioni economiche. Ciò vale perlomeno anche per i diritti di sorvolo a scopo umanitario. Contemporaneamente, il Consiglio federale ordina un esame approfondito della compatibilità del diritto della neutralità con le sanzioni militari dell'ONU.

Storia

Già durante gli anni venti, la Svizzera aveva praticato la «neutralità differenziata». Allora essa si era associata a sanzioni economiche, ma non aveva partecipato a ulteriori misure della Società delle Nazioni.

Tradizione

Tradizionalmente, la Svizzera si impegna per rafforzare il diritto internazionale pubblico nonché per la sicurezza e la pace.

Decisioni

Politica di neutralità applicata

La Svizzera partecipa alle sanzioni economiche contro l'Iraq. Non vengono concessi diritti di sorvolo per formazioni da combattimento. La coalizione ha per contro la possibilità di sorvolare la Svizzera per interventi umanitari.

1999: Guerra nel Kosovo

Nella primavera del 1999, in Kosovo il conflitto tra Serbi e Albanesi si acuisce. Centinaia di migliaia di persone vengono deportate, soprattutto Albanesi del Kosovo. Sono commessi massacri. La NATO, senza mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, interviene nel conflitto per imporre la fine delle violazioni dei diritti umani. Alla fine di maggio, si giunge a un'intesa politica. Il Kosovo rimane formalmente una parte della Jugoslavia. I profughi rientrano. In Kosovo, per mandato dell'ONU, viene stazionata una forza internazionale di pace (KFOR).

Considerazioni

Situazione / contesto

Per la Svizzera, le violazioni dei diritti umani in Kosovo sono inaccettabili. Inoltre, essa deve tenere conto del fatto che probabilmente sarà uno dei Paesi verso i quali si dirigeranno i profughi. La Svizzera ha un grande interesse affinché in Kosovo regni il rispetto della dignità umana e che i profughi possano rientrare.

Diritto della neutralità

La concessione di diritti di transito in occasione dell'intervento militare non entra in considerazione, poiché alla NATO manca un esplicito mandato dell'ONU. Tuttavia, nulla si oppone a una partecipazione della Svizzera ad azioni umanitarie e a sanzioni economiche internazionali. Dopo la guerra, è possibile concedere diritti di transito in quanto l'impiego della forza di pace KFOR si fonda su un mandato dell'ONU e avviene con il consenso della Jugoslavia. Di conseguenza, anche la partecipazione svizzera alla KFOR è compatibile con la neutralità.

Storia

L'impegno della Svizzera in Kosovo è in sintonia con la politica seguita sino ad allora. La Svizzera adempie gli obblighi del proprio statuto di Paese neutrale e sfrutta il margine di manovra disponibile per una solidarietà attivamente vissuta.

Tradizione

La neutralità non ha mai impedito alla Svizzera di impegnarsi energicamente a favore del rispetto dei diritti umani.

Decisioni

Politica di neutralità applicata

La Svizzera partecipa all'iniziativa umanitaria «FOCUS» in Jugoslavia e fornisce un aiuto umanitario per i profughi in Albania («ALBA») e in Macedonia. Il Consiglio federale rifiuta alla NATO i diritti di transito in occasione dell'intervento armato. Esso mantiene le sanzioni non militari contro la Jugoslavia. Dopo l'approvazione del pertinente mandato da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la Svizzera partecipa alla KFOR e concede diritti di transito.

2003: Guerra in Iraq

Nel marzo del 2003 una coalizione guidata dagli USA attacca l'Iraq. Il 19 marzo 2003 il presidente americano George W. Bush dichiara: «Il popolo degli Stati Uniti d'America unitamente ai nostri amici e alleati non hanno l'intenzione di esporsi al rischio rappresentato da un regime ingiusto che minaccia la pace con armi di distruzione di massa.» Come ulteriori motivazioni vengono evocati il sostegno del regime iracheno al terrorismo e il fatto che un Iraq libero promuoverebbe la democrazia nel Medio e Vicino Oriente. La coalizione occupa il Paese e cattura Saddam Hussein; la situazione rimane instabile ed è caratterizzata da una diffusa violenza.

Considerazioni

Situazione / contesto

Il 20 marzo 2003 il presidente della Confederazione Pascal Couchepin constata di fronte all'Assemblea federale plenaria: «Nessuno può negare che i dirigenti iracheni abbiano una pesante responsabilità per la guerra che si abatterà su di loro.» Questa affermazione si riferisce anche alle ripetute e gravi violazioni del diritto internazionale e dei diritti dell'uomo perpetrate dal regime iracheno.

Diritto della neutralità

La coalizione guidata dagli USA attacca l'Iraq senza mandato dell'ONU. Di conseguenza per la Svizzera l'unica via percorribile è quella di una rigorosa applicazione della neutralità. Ma il Presidente della Confederazione ha pure ribadito che neutralità e solidarietà sono connesse: «Quando c'è una minaccia o scoppiano conflitti armati, il ruolo della Svizzera non consiste nell'associarsi. Il suo proprio genio la invita a fare tutto il possibile per cercare di prevenire il conflitto, per proteggere le vittime della guerra, per favorire il ritorno alla pace e per lottare contro le cause della violenza.»

Storia

Il forte richiamo all'ONU come garante della legittimità del diritto internazionale corrisponde alla politica Svizzera sviluppata a partire dalla missione in Corea del 1953 e consolidata negli anni '90 del secolo XX, per mezzo anche dell'adesione all'ONU.

Tradizione

La neutralità non implica in nessun modo la rinuncia alla libertà di parola. Di fatto il Presidente della Confederazione sottolinea chiaramente la brutalità del regime di Saddam Hussein: «Nel 1988, ha represso nel sangue una ribellione di suoi compatrioti curdi uccidendone a migliaia con i gas.»

Decisioni

Politica di neutralità applicata

La Svizzera ha dato immediatamente vita al *Gruppo di contatto umanitario per l'Iraq* con lo scopo di offrire un forum internazionale per le questioni umanitarie. Concede autorizzazioni al transito aereo unicamente ai voli aventi come obiettivo il trasporto di medicine o l'evacuazione umanitaria. Inoltre sottopone al diritto della neutralità le esportazioni di materiale militare nei Paesi belligeranti (cfr. pag. 11).

LA NEUTRALITÀ IN SINTESI

«Temo che una neutralità corretta sarà un boccone amaro per i nostri amici, ma una necessità per risparmiarci gli orrori di una guerra.»

Thomas Jefferson (1743–1826), terzo Presidente degli Stati Uniti d'America

SETTE PUNTI FONDAMENTALI

Strumento politico

- 1 La neutralità è uno strumento di successo della politica estera e della politica di sicurezza della Svizzera. Essa ha dato buone prove in occasione di due conflitti mondiali.

Sicurezza

- 3 La neutralità deve essere adeguata di continuo al mutare della situazione in materia di politica di sicurezza. Un abbandono della neutralità entrerebbe in considerazione unicamente se i benefici derivanti dal nuovo stato di sicurezza fossero superiori a quelli garantiti dallo stato precedente.

Sostegno popolare

- 2 La neutralità gode di ampio sostegno nella popolazione. Nel corso dei secoli ha contribuito in maniera essenziale alla coesione della Confederazione. La neutralità è parte della tradizione, della storia e della consapevolezza del nostro Paese e dei suoi cittadini.

Limiti

- 4 Il diritto internazionale pubblico pone chiari limiti alla politica di neutralità. L'adesione a un'alleanza difensiva non è possibile.



Margini di manovra

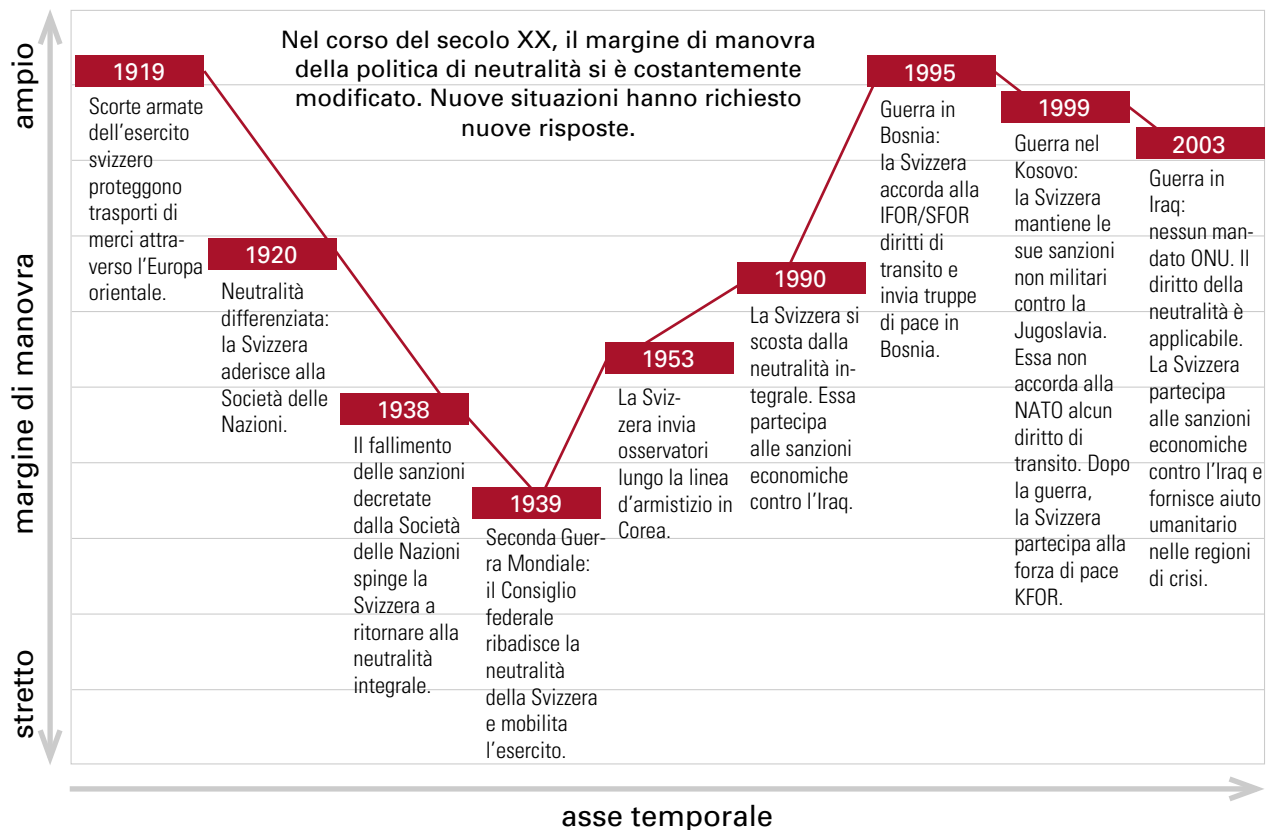
5 Da molte generazioni, la neutralità consente un certo margine di manovra: dal 1953, ad esempio per un impiego in Corea, per partecipare al Partenariato per la pace, per un armamento difensivo in caso di impieghi all'estero, o per un adesione all'ONU.

Conseguenze

6 Tra le conseguenze della neutralità vi è la rinuncia alla protezione concordata con un'alleanza. D'altra parte, in tal modo si evita che il Paese sia coinvolto in conflitti esteri.

Conformità alla situazione

7 La neutralità è vissuta attivamente, solidalmente e in maniera adeguata alla situazione. In tal modo essa risulta comprensibile per gli Stati esteri ed è rispettata a livello internazionale.



Impressum

Editore: Comunicazione DDPS, Palazzo federale ala est, 3003 Berna
Autori: Stefan Aeschimann, Emmanuel Bichet, Christian Catrina, Bozena Huser, Urban Kaufmann, Sonja Margelist, Hansruedi Moser, Marco Oswald, Ruedi Plüss, Markus Rusch, Paul Seger, Jürg Stüssi-Lauterburg, Thomas Suremann, Anton Thalmann, Sylvia Zemp
Tecnica: Alfred Greminger
Concetto/Layout: Stato maggiore di supporto alla comunicazione della Cancelleria svizzera
Ottenibile presso: Opuscolo «La neutralità della Svizzera», n° di ordinazione 95.630 i 10.2004 5000 121885/3
Ordinazione gratuita presso l'UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna (sono ammesse soltanto ordinazioni per scritto)
Ordinazioni via Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

DDPS/4ª edizione riveduta



Proposte e critiche

La vostra opinione sull'opuscolo «La neutralità della Svizzera»
ci interessa!

Comunicateci le vostre proposte e le vostre critiche inviandole a:
Comunicazione DDPS, Palazzo federale ala est, 3003 Berna

