

Neutralità

1 Introduzione

Sviluppata a partire dal XVI secolo, la neutralità permanente della Svizzera è da lunga data riconosciuta e accettata dalla comunità internazionale. Possiamo addirittura affermare che gli Stati esteri associano la Svizzera alla neutralità. Analogamente ad altri elementi quali l'assenza di un passato coloniale, il federalismo o la multiculturalità, la neutralità costituisce un punto di forza nelle nostre azioni internazionali. I principi che reggono da lungo tempo la politica estera della Svizzera, quali il non ricorso alla forza e la composizione pacifica delle controversie, rafforzano ulteriormente l'immagine di imparzialità di cui gode il nostro Paese, così come il fatto che la Svizzera non fa parte né di alleanze militari né di blocchi politici.

2 Diritto della neutralità e politica di neutralità

Per comprendere il concetto di neutralità, occorre distinguere fra il diritto della neutralità e la politica di neutralità.

Il diritto della neutralità si fonda essenzialmente sulle due Convenzioni dell'Aia del 1907 (guerra a terra¹ e guerra in mare²) e sulla consuetudine internazionale sviluppata in questo ambito. Conformemente alle pertinenti norme, che si applicano in periodo di conflitto armato fra Stati (non in caso di guerra civile), gli Stati neutrali devono astenersi dal partecipare militarmente a un conflitto fra altri Stati. In particolare non possono sostenere le parti in conflitto mediante l'invio di materiale militare o militi. Non sono inoltre autorizzati a mettere il proprio territorio, compreso lo spazio aereo, a disposizione dei belligeranti per fini militari. Da ultimo, lo Stato neutrale deve essere in grado di difendere il suo territorio.

Il diritto della neutralità può essere applicato caso per caso – ossia lo Stato si dichiara neutrale o rispetta rigorosamente le norme del diritto della neutralità nell'ambito di un conflitto armato internazionale – oppure in modo permanente.

Le Convenzioni dell'Aia non disciplinano invece lo statuto dello Stato neutrale permanente in tempo di pace. Le norme del diritto consuetudinario prevedono un obbligo supplementare in questo ambito, imponendo agli Stati neutrali permanenti di non mettersi in una situazione che potrebbe indurli, in caso di conflitti futuri, a violare gli obblighi derivanti dal loro statuto. L'insediamento di basi militari estere sul loro territorio o la partecipazione a un'alleanza militare quale la NATO non sarebbe pertanto compatibile con lo statuto di neutralità permanente. Di fatto, se un suo alleato fosse vittima di un attacco, lo Stato neutrale sarebbe obbligato ad aiutarlo, violando in tal modo il primo obbligo che scaturisce dallo statuto di neutralità, ossia il divieto di partecipare militarmente a un conflitto armato. Lo Stato neutrale

¹ Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra per terra (RS **0.515.21**)

² Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente i diritti e i doveri delle Potenze e delle persone neutrali in caso di guerra marittima (RS **0.515.22**)

permanente che vuole abbandonare questo statuto deve informarne la comunità internazionale mediante una dichiarazione unilaterale. Una dichiarazione in questo senso non può tuttavia avere effetti durante un conflitto armato già in corso.

In contropartita, il diritto della neutralità conferisce determinati diritti allo Stato neutrale: l'inviolabilità del suo territorio è espressamente garantita dalle Convenzioni dell'Aia. Le imprese private sul suo territorio possono liberamente avere scambi commerciali con gli Stati in guerra. Questa libertà si applica anche al transito e all'esportazione di armi e munizioni. Lo Stato neutrale che impone delle restrizioni a questo tipo di commercio deve applicarle in modo identico a tutte le parti in conflitto.

La Svizzera ha optato per lo statuto di Stato neutrale permanente.

I limiti del diritto della neutralità sono rappresentati dallo Statuto delle Nazioni Unite (ONU)³. In caso di conflitto fra gli obblighi che scaturiscono dal diritto della neutralità e gli obblighi degli Stati membri dell'ONU – ossia previsti dallo Statuto dell'ONU – questi ultimi prevalgono. Tale limite riveste un'importanza particolare qualora il Consiglio di sicurezza dell'ONU ordini o autorizzi dei provvedimenti per mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza internazionali.

Per *politica di neutralità* si intende l'insieme di provvedimenti che lo Stato neutrale permanente adotta, di propria iniziativa e a prescindere dagli obblighi che derivano dal diritto della neutralità, per garantire l'efficacia e la credibilità del suo statuto. Contrariamente al diritto della neutralità, la politica di neutralità non è retta da alcuna norma di diritto. Una politica di neutralità credibile e coerente serve principalmente a convincere gli altri Stati della capacità e della disponibilità di uno Stato a comportarsi in modo neutrale in caso di un futuro conflitto armato.

Il rapporto fra diritto e politica di neutralità riveste un ruolo particolarmente importante nell'ambito dell'esportazione del materiale bellico. Dal profilo giuridico, occorre anzitutto distinguere fra il materiale bellico appartenente allo Stato svizzero che, conformemente al diritto della neutralità, non può essere messo a disposizione di uno Stato in conflitto e il materiale appartenente a imprese private, che esula dal campo di applicazione del diritto della neutralità. Va tuttavia rilevato che se adotta provvedimenti restrittivi relativi alle esportazioni private di materiale bellico verso uno Stato in conflitto, lo Stato neutrale deve applicare le stesse restrizioni nei confronti di tutte le parti impegnate nello stesso conflitto internazionale. Va da sé che l'applicazione della legge e dell'ordinanza sul materiale bellico deve essere conforme agli obblighi derivanti dal diritto della neutralità. Inoltre spetta al Consiglio federale, nell'ambito della sua libertà d'apprezzamento, tenere conto anche degli aspetti rilevanti in questo ambito, in particolare quando è chiamato a valutare domande di esportazione di materiale bellico verso zone dove, pur non essendoci conflitti armati in corso, vi sono tensioni latenti o rischi di conflitti.

3 Universalità delle relazioni internazionali

In quanto Stato neutrale permanente, la Svizzera intrattiene buone relazioni con tutti gli Stati e, proprio in ossequio a tale statuto, deve mantenere una certa equidistanza nelle sue relazioni con l'estero. Ha inoltre tessuto una vasta rete di relazioni bilate-

³ Statuto delle Nazioni Unite, articolo 103 (RS **0.120**)

rali che le consentono di compensare il fatto di non appartenere ad alcuna alleanza. D'altro canto, la sua stessa neutralità le permette di allacciare più facilmente dei contatti con determinati interlocutori e di svolgere in tal modo il ruolo di facilitatore fra le parti contrapposte in un conflitto o in una controversia.

L'universalità non impedisce tuttavia di riconoscere l'importanza di taluni partner quali l'Unione europea o gli Stati Uniti. La politica estera svizzera si adoperava altresì per rafforzare più sistematicamente, ai fini dei propri interessi, le relazioni con le altre regioni del mondo, dando origine a una rete diplomatica e consolare universale.

Questo intento di universalità si ritrova anche nella prassi svizzera in materia di riconoscimento degli Stati: nella misura del possibile il nostro Paese intrattiene relazioni internazionali con tutti gli Stati, purché siano adempite le tre condizioni fissate dal diritto internazionale (territorio, popolazione, governo effettivo). Di norma la Svizzera rinuncia a esigere condizioni supplementari per il riconoscimento. Si riserva tuttavia il diritto, nell'ambito della pertinente decisione, di considerare altri elementi, segnatamente la posizione della comunità internazionale o di un gruppo di Stati importanti.

Dalla fine della Seconda Guerra mondiale, la Svizzera riconosce gli Stati ma non i governi. Quando un Paese cambia governo, la Svizzera si limita di norma a proseguire le relazioni con lo Stato in questione e quindi con il nuovo governo.

Da ultimo, la neutralità e l'universalità costituiscono dei vantaggi di cui la Svizzera si avvale per svolgere appieno il ruolo di mediatore facendo dialogare le parti in conflitto. A tal fine si adoperava per mantenere il contatto con tutti gli attori, statali e non.

4 Tradizione umanitaria

Il diritto della neutralità impone alla Svizzera di non sostenere militarmente gli Stati impegnati in un conflitto armato inviando truppe sul posto (ad eccezione di unità sanitarie), fornendo materiale bellico o mettendo a disposizione il suo territorio, compreso lo spazio aereo. Lo Stato neutrale rimane invece libero di determinare la sua politica di neutralità in funzione del contesto internazionale. Lo scopo della politica di neutralità è di garantire che la neutralità rimanga prevedibile e credibile.

Per quanto concerne l'impegno umanitario e gli sforzi che la Svizzera dispiega nell'ambito dei buoni uffici, la neutralità non costituisce un freno, anzi. In particolare, la Svizzera si impegna tradizionalmente a favore del rispetto del diritto internazionale umanitario. È sulla base oggettiva del diritto internazionale pubblico che invita tutte le Parti a un conflitto a rispettare, in qualsiasi circostanza, le norme del diritto internazionale umanitario e i diritti umani. Di conseguenza, ha sempre condannato esplicitamente anche gli atti di terrorismo, segnatamente gli attentati suicidi.

La Svizzera gode di una grande credibilità in materia di diritto internazionale umanitario e, anche in quanto depositario delle Convenzioni di Ginevra, è stata sollecitata dalla comunità internazionale in diversi casi esposti nell'allegato 2 («Il ruolo della Svizzera quale depositaria delle Convenzioni di Ginevra»).

Per quanto concerne la situazione in Medio Oriente, nel corso degli anni il DFAE ha sistematicamente esaminato il suo impegno dal profilo del diritto internazionale umanitario. In merito ai conflitti armati nella Striscia di Gaza e fra Israele e le milizie di Hezbollah nell'estate 2006, la Svizzera ha preso posizione a più riprese, con-

formemente alla sua prassi in circostanze analoghe (p.es. in merito al Kosovo nel 1999 e all'Iraq nel 2003).

Più di una volta, il Consiglio federale ha evidenziato che la Svizzera, fedele alla sua tradizione umanitaria, è fondamentalemente impegnata a far rispettare il diritto internazionale, come d'altronde è obbligata a fare in quanto Parte contraente delle Convenzioni di Ginevra.

Per questo motivo, durante le ostilità a Gaza e nel Libano nell'estate 2006, il DFAE ha invitato tutte le parti in conflitto a rispettare il diritto internazionale umanitario. In particolare ha condannato le gravi violazioni perpetrate, fra cui gli attacchi sferrati indiscriminatamente da gruppi palestinesi e Hezbollah contro centri di popolazione civile israeliana, la reazione sproporzionata dell'esercito israeliano e l'assassinio di un giovane colono israeliano in Cisgiordania da parte di militi palestinesi. Sul piano multilaterale, e segnatamente nell'ambito dell'ONU, il nostro Paese si è pronunciato dinanzi al Consiglio di sicurezza a favore di un armistizio immediato, dell'apertura di un corridoio umanitario e dell'istituzione di una forza internazionale. Dinanzi al Consiglio dei diritti dell'uomo, la Svizzera si è pronunciata a favore di risoluzioni equilibrate e fondate sul diritto internazionale.

Nel caso del conflitto israelo-palestinese – che si iscrive nel contesto più ampio del conflitto fra Arabi e Israeliani – le parti contrapposte non sono due Stati sovrani. Benché il Territorio palestinese occupato goda di uno statuto particolare presso la comunità internazionale e l'Autorità palestinese disponga di prerogative che ricalcano quelle di un governo classico, il Territorio non rappresenta uno Stato dal profilo del diritto internazionale e, sino ad oggi, la Svizzera non l'ha riconosciuto in quanto tale. Contrariamente al diritto umanitario (p.es. IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione di civili in tempo di guerra⁴), il diritto della neutralità non si applica in caso di occupazione militare di un territorio straniero.

5 **Preminenza del diritto internazionale**

L'impegno a favore del diritto internazionale è una costante della politica estera della Svizzera, che attribuisce un'importanza capitale alle norme sull'uso della forza e al diritto internazionale umanitario.

Per la Svizzera, che non dispone di una potenza politica e militare né può avvalersi di alleanze militari per motivi legati alla neutralità, è estremamente importante che il diritto internazionale si consolidi e si sviluppi. Per questo motivo l'articolo 2 capoverso 4 della Costituzione federale cita espressamente un «ordine internazionale giusto e pacifico». Il Consiglio federale fa uso della neutralità per sostenere il diritto internazionale e lo Statuto delle Nazioni Unite, conformemente a quanto avvenuto nel caso dei conflitti in Kosovo (1999), Iraq (2003) e Libano (2006).

Il nostro impegno per risolvere pacificamente i conflitti contribuisce alla stabilità del mondo, un fattore d'interesse non solo per la nostra sicurezza, ma anche in considerazione delle condizioni economiche quadro, dei flussi migratori verso il nostro Paese o dei costi delle ricostruzioni postbelliche cui dobbiamo partecipare. Agire per prevenire i conflitti o, se ciò non fosse possibile, per contribuire a risolverli è una

⁴ Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle persone civili in tempo di guerra (RS **0.518.51**)

strategia più efficace e meno onerosa rispetto a tutte le conseguenze che – per effetto della globalizzazione – si manifestano anche in Svizzera quando due Paesi entrano in guerra.

Analogamente alla neutralità, il diritto internazionale costituisce un fattore stabilizzante e strutturante per la comunità internazionale poiché, congiuntamente al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, crea le condizioni quadro necessarie alla Svizzera per attuare la sua politica estera e la sua politica in materia di pace e sicurezza.

6 Il ruolo dell'ONU

L'ONU costituisce una piattaforma privilegiata per l'impegno del nostro Paese a favore della pace e del rispetto del diritto internazionale pubblico. Le finalità dello Statuto delle Nazioni Unite coincidono con quelli della politica estera svizzera. Nell'interesse del nostro Paese, l'ONU rappresenta pertanto uno strumento importante per perseguire gli obiettivi di politica estera e per tutelare i suoi interessi a livello mondiale.

6.1 Le decisioni del Consiglio di sicurezza

Ai fini del diritto internazionale e della neutralità, le decisioni del Consiglio di sicurezza rivestono un'importanza particolare poiché, a differenza delle decisioni dell'Assemblea generale, le risoluzioni del Consiglio possono avere conseguenze vincolanti. Rammentiamo che i provvedimenti («sanzioni») adottati dal Consiglio di sicurezza in virtù del capitolo VII dello Statuto vincolano giuridicamente la Svizzera, in quanto Stato membro dell'ONU, in applicazione dell'articolo 25 dello Statuto. Inoltre, l'articolo 103 sancisce una chiara preminenza dello Statuto: «In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da esso assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto.»

Quanto alla neutralità, le risoluzioni adottate dal Consiglio di sicurezza non costituiscono alcuna violazione ai sensi della dottrina e della prassi costante, poiché servono a mantenere la pace e la sicurezza internazionale – secondo quanto previsto dal mandato conferito al Consiglio da parte della comunità degli Stati – e non rappresentano un atto di guerra in senso stretto. A partire dal 1990 e sino all'adesione della Svizzera all'ONU, il Consiglio federale ha applicato le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza su base volontaria e autonoma.

6.2 Appartenenza della Svizzera al Consiglio di sicurezza

Vista la posizione chiave del Consiglio di sicurezza all'interno della struttura dell'ONU, la possibilità di parteciparvi non dovrebbe essere esclusa a priori. Essere membri del Consiglio di sicurezza consente anche, in virtù del principio di rotazione, di assumerne temporaneamente la presidenza. Gli Stati che rivestono questa carica dispongono di una tribuna unica per mettere l'accento su temi che stanno loro a cuore, compresa la possibilità di affrontare proprio la questione relativa al funzio-

namento del Consiglio. Ad esempio la Svizzera potrebbe evidenziare l'importanza che essa conferisce alla trasparenza dei lavori del Consiglio di sicurezza, nell'interesse stesso della legittimità di tale organo.

Per quanto concerne l'eventualità che la Svizzera sieda un giorno nel Consiglio di sicurezza, va rilevato che diversi Stati neutrali vi hanno già partecipato, fra cui l'Austria, la Svezia, la Finlandia e l'Irlanda. Nel rapporto del 7 giugno sulla politica di sicurezza della Svizzera il Consiglio federale osservava che divenendo membro delle Nazioni Unite «la Svizzera potrebbe anche diventare membro del Consiglio di sicurezza e eserciterebbe in tal modo un influsso diretto sulle decisioni concernenti le operazioni militari, le misure di mantenimento e di promovimento della pace e le sanzioni economiche.»⁵. Dopo l'adesione all'ONU, nel primo rapporto annuo sulle relazioni con l'Organizzazione, il Consiglio federale affermava che «una candidatura al Consiglio di sicurezza è possibile a medio termine»⁶, precisando tuttavia che prima di iniziare le formalità avrebbe consultato le Commissioni della politica estera del Parlamento e che, in caso di decisione positiva, sarebbero trascorsi ancora una quindicina di anni fra il deposito della candidatura e l'effettiva partecipazione.

Non applicandosi alle misure decise in virtù del Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, il diritto della neutralità non costituirebbe un ostacolo. In effetti queste misure, una volta adottate, sono obbligatorie anche per la Svizzera, indipendentemente dal fatto che faccia parte del Consiglio di sicurezza. Per quanto concerne le decisioni prese dal Consiglio, la Svizzera avrebbe sempre la possibilità di astenersi dal voto, qualora ciò fosse necessario o auspicabile. Dal punto di vista del diritto della neutralità, una tale astensione non sarebbe obbligatoria, ma potrebbe rivelarsi indicata in taluni casi per motivi di politica di neutralità.

7 Conclusioni

La Svizzera non può vivere in pace se il mondo che la circonda non è in pace. In quanto Paese neutrale, deve avvalersi del suo statuto per evitare di essere coinvolta in conflitti armati fra Stati, siano essi già in corso o che minacciano di scoppiare. Con i mezzi a sua disposizione, la Svizzera si impegna inoltre a favore della prevenzione dei conflitti, della protezione delle vittime della guerra, del ritorno alla pace e della lotta contro le cause della violenza.

Fintanto che il diritto internazionale pubblico e il sistema di sicurezza collettivo dell'ONU non saranno in grado di impedire i conflitti armati internazionali, si applica il diritto della neutralità. Date queste premesse, la Svizzera propone da sempre i suoi buoni uffici ai belligeranti, li richiama ai loro obblighi imposti dalle Convenzioni di Ginevra e fornisce aiuto umanitario alle vittime.

Ovviamente sarebbe meglio prevenire o arginare i conflitti. Abbiamo quindi un grande interesse a che il sistema di sicurezza collettivo e il diritto internazionale pubblico siano potenziati, al fine di meglio garantire la sicurezza del mondo e, di

⁵ Rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la politica di sicurezza della Svizzera (RAPOLSEC 2000), FF 1999 6561 6602

⁶ Rapporto sulla cooperazione della Svizzera con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e con le organizzazioni internazionali che hanno la loro sede in Svizzera, FF 2003 2285 2341

conseguenza, quella del nostro Paese. Per questo motivo l'incoraggiamento agli sforzi di riforma dell'ONU costituisce una delle nostre principali priorità.

Come evidenziato dal Consiglio federale in svariate occasioni, la politica estera della Svizzera è al servizio del diritto internazionale – pilastro dell'ordine internazionale pacifico e giusto – che la Svizzera contribuisce a edificare, conformemente agli obiettivi sanciti dalla sua Costituzione (art. 2 cpv. 4 Cost.). Di conseguenza la Svizzera si adopera per applicare il principio di neutralità conformemente al diritto internazionale e in ossequio al sistema di sicurezza collettiva dell'ONU.

