

93.098

Rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta

Annesso: Rapporto sulla neutralità

del 29 novembre 1993

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per conoscenza, il rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta e il rapporto sulla neutralità (annesso).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1991	P	91.3001	Rapporto sulla neutralità (N 21.6.1991, Hubacher)
1991	M	91.3002	Programma relativo alla politica estera e di pace della Svizzera (N 21.1.1991, Ledergerber)
1991	M	91.3035	Programma di politica estera della Svizzera (N 29.1.1991, Commissione di politica estera)
1991	P	91.3056	Programma per un nuovo orientamento della neutralità verso una politica di pace (N 1.6.1991, Baerlocher)
1991	M	91.3106	Sviluppo di un programma per la politica estera e di pace della Svizzera (S 21.3.1991, Onken)



- 1991 M 91.3279 Riformulazione degli obiettivi e degli strumenti della politica estera svizzera (S 16.9.1991, Zimmerli)
- 1991 M 92.3343 Neutralità e negoziati d'adesione alla CE (N 2.9.1992, Rechsteiner)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 novembre 1993

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione: Ogi

Il cancelliere della Confederazione: Couchepin

Compendio

Il presente rapporto espone la politica estera svizzera come può essere concepita nel mutato contesto internazionale degli anni Novanta. Politica estera è in primo luogo sinonimo di salvaguardia degli interessi nazionali. Collaborazione internazionale e partecipazione ai processi decisionali ne sono il presupposto e costituiscono il tema conduttore degli anni Novanta. Il rapporto definisce gli obiettivi di politica estera e descrive gli strumenti necessari per raggiungerli, delineando le grandi linee della nostra politica estera senza volersi sostituire ad analisi più dettagliate di singole tematiche. Richiede pertanto uno sforzo continuo di adattamento alle condizioni politiche di ogni giorno.

In particolare vengono approfonditi cinque obiettivi di politica estera:

- *il mantenimento e il promovimento della sicurezza e della pace*
- *l'impegno in favore dei diritti dell'uomo, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto*
- *l'accrescimento della prosperità comune*
- *l'eliminazione dell'ingiustizia sociale*
- *la tutela delle basi vitali naturali.*

Per definizione, sono strumenti di politica estera le attività che contribuiscono in misura determinante a realizzare questi obiettivi. La gamma di queste attività è vasta: citiamo ad esempio l'adesione a organizzazioni internazionali e le molteplici attività svolte dalla Svizzera in seno ad esse, le politiche a sostegno dei Paesi e delle regioni sfavorite, le leggi interne, i trattati internazionali e i meccanismi per conseguire gli obiettivi prefissati. Anche la politica economica esterna e la politica d'integrazione sono considerate strumenti di politica estera. Il presente rapporto non descrive in dettaglio questi diversi strumenti, ma li considera solo quali componenti di una concezione e di una strategia globali di politica estera.

Alla base del presente rapporto vi è la ricerca del modo migliore per tutelare gli interessi della Svizzera. Esso espone le problematiche e i concetti fondamentali (politica

estera, indipendenza e salvaguardia del nostro Paese), nonché l'evoluzione del loro contenuto in un mondo sempre più interdipendente (capitolo 2). Seguono una descrizione del contesto internazionale alla luce degli sviluppi e delle tendenze in atto in Europa e nel mondo, nonché una valutazione della posizione del nostro Paese (capitolo 3). I principi della nostra politica estera sono trattati nel capitolo 4, che ne illustra i cinque obiettivi, descrivendone in breve significato e contenuto, gli strumenti più importanti a livello continentale e mondiale e, infine, le prospettive per gli anni Novanta. Quest'ultimo punto esamina l'idoneità degli strumenti oggi a disposizione per affrontare i problemi descritti e conseguire gli obiettivi prefissati. Laddove si riscontrino lacune, vengono indicate le vie da seguire per promuovere al meglio gli interessi internazionali della Svizzera. Oltre a questi punti centrali, il rapporto esamina le misure di politica interna destinate ad affiancare la politica estera, le questioni di coerenza e di coordinamento, nonché le conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale.

Da ultimo, il capitolo 5 traccia un bilancio e definisce priorità e idee direttrici per gli anni Novanta, con particolare riguardo alla partecipazione e alla codecisione nelle più importanti istituzioni della politica internazionale.

1 Introduzione

Genesi del presente rapporto

Il rapporto sulla politica estera della Svizzera negli anni Novanta si rifà tra l'altro a interventi parlamentari depositati nel 1991 e adempie una promessa formulata nel programma di legislatura 1991-1995.

In una prima reazione a domande del Parlamento, nel 1991 avevamo annunciato la nostra intenzione di tracciare un programma inteso a ispirare, per il prossimo decennio, l'azione della Svizzera in materia di politica estera, alla luce della complessa situazione politica, economica, ecologica, demografica, militare e sociale. È quanto ci proponiamo di fare con il presente rapporto.

Scopo e struttura del rapporto; definizioni

Negli scorsi anni, il nostro Consiglio e l'Amministrazione hanno più volte trattato approfonditamente svariate questioni di politica estera. Il presente rapporto non discute invece questioni specifiche, ma intende proporre una concezione di politica estera per gli anni Novanta.

Esso si fonda su una valutazione del contesto politico e della sua prevedibile evoluzione ed esamina la posizione della Svizzera e i nuovi compiti di politica estera che il nostro Paese è chiamato a risolvere. Alla luce di quest'analisi e in funzione degli interessi svizzeri, vanno sottolineati alcuni elementi sostanziali. Ci riferiamo in particolare:

- alla formulazione degli obiettivi prioritari e all'individuazione dei più importanti mezzi e procedimenti per conseguirli,
- alla focalizzazione delle priorità e dei principi che devono informare la nostra politica estera.

La concezione è formulata in modo aperto, in modo da tener conto della rapidità con cui evolve la politica internazionale ed essere utile anche in caso di sviluppi imprevedibili. Il quadro politico odierno non è più caratterizzato dallo statico ordinamento bipolare del secondo dopoguerra, bensì dalla dinamica della "politica interna mondiale". In quest'ambito deve essere elaborata e verificata la nostra politica estera.

Il rapporto, strutturato secondo settori d'attività e criteri geografici, si incentra su cinque obiettivi di politica estera:

- il mantenimento e il promovimento della sicurezza e della pace
- l'impegno a favore dei diritti dell'uomo, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto
- l'accrescimento della prosperità comune
- l'eliminazione dell'ingiustizia sociale
- la tutela delle basi vitali naturali.

La descrizione degli strumenti per conseguirli è suddivisa su tre piani: quello dell'Europa occidentale, quello europeo in generale e quello mondiale, dato che l'attuazione degli obiettivi di politica estera dipende in larga misura dalla posizione geografica di un determinato Paese. Questa suddivisione si spiega anche con la possibilità di far capo a strumenti diversi a seconda dei diversi ambiti geografici.

Anche se non è sempre possibile distinguere in modo netto tra obiettivi e strumenti di politica estera, ci sembra opportuno dal profilo metodologico esaminare separatamente gli obiettivi generali e strategici menzionati sopra e gli strumenti, i quali comprendono l'insieme di attività a breve, medio e lungo termine intraprese per realizzare questi stessi obiettivi. In questo senso possono essere definiti strumenti di politica estera l'adesione a organizzazioni internazionali e le attività in seno ad esse, le politiche di sostegno (p. es. aiuto allo sviluppo, aiuto agli Stati dell'Europa centrale ed orientale), le norme di diritto interne con effetto anche transfrontaliero e i trattati di diritto internazionale (p. es. sanzioni e controlli sull'esportazione di beni ad uso militare e civile).

L'approccio da noi scelto risponde alle aspirazioni fondamentali del cittadino svizzero in materia di sicurezza, di prosperità e di mantenimento delle basi vitali naturali ed evidenzia quale contributo la politica estera potrebbe apportare in ognuno di questi settori. Esso è espressione della solidarietà e del senso di equità del cittadino e mostra come tradurre questi sentimenti in una prassi di politica estera.

Fino ad oggi, la nostra politica estera era presentata in termini di principi, concepita come emanazione di concetti quali la neutralità, la solidarietà, l'universalità e la disponibilità. Il fatto che si sia preferito un altro approccio non significa che i principi sopraccitati siano ormai fuori corso: al contrario viene descritta una strategia di politica estera che, in un contesto politico nuovo, può ridare maggiore attualità ad alcuni

dodis.ch/54677
principi tradizionali. Alludiamo in particolare alla solidarietà, all'universalità e alla disponibilità, mentre la neutralità, pur conservando la sua importanza, deve essere adeguata alle nuove circostanze.

Ripensando la politica estera in termini di problemi da risolvere e di obiettivi da raggiungere, vogliamo renderla più familiare al popolo svizzero. Siamo convinti che dal dibattito pubblico e dalla collaborazione con gli interlocutori stranieri l'identità della Svizzera risulterà non già indebolita, ma rafforzata.

2 Fondamenti della politica estera: salvaguardia degli interessi nazionali, indipendenza, salvaguardia dell'esistenza del Paese

La salvaguardia degli interessi della Svizzera come funzione della politica estera

Innanzitutto vanno poste due premesse:

- Se la potenza militare rimane un elemento importante per la posizione internazionale e l'influenza di un Paese, acquistano rilievo sempre maggiore il peso economico, la padronanza delle tecnologie, la possibilità di sfruttare conoscenze, in altre parole la combinazione di una serie di fattori al servizio della salvaguardia degli interessi nazionali. Politica estera significa sicurezza e rafforzamento, nei confronti dell'estero, del peso economico e politico del Paese.
- La salvaguardia degli interessi nazionali non è soltanto uno strumento e un obiettivo della politica estera, ne è anche la funzione primaria, una ragion d'essere che passa davanti ad ogni altra considerazione e, in un certo modo, la giustificazione e il movente di ogni attività che ne deriva. La politica estera è una politica di interessi condotta nell'osservanza dell'ordinamento internazionale come pure dei principi e delle norme di comportamento internazionalmente riconosciuti ed implica altresì il rispetto dei valori etici e politici fondamentali.

Il concetto di politica estera risale alla formazione, a partire dal XVI secolo, dei moderni Stati territoriali e al costituirsi di differenti sfere giuridiche e di sovranità. Questo sviluppo ha permesso di operare la distinzione tra "interno" - cioè il settore nel quale il sovrano esercita il potere monopolizzato nelle sue mani - ed "estero", spesso inteso in passato come sinonimo di ordine giuridico incerto, di insicurezza, se non addirittura di minaccia. Lo scopo precipuo ed unico della politica estera era perciò di "sostenere l'indipendenza della Patria contro lo straniero" (art. 2 della Costituzione federale). Di pari passo, la sovranità era intesa come espressione della facoltà di organizzare liberamente il proprio ordinamento interno e le proprie relazioni estere e, in ultima analisi, come l'essenza stessa dell'indipendenza di uno Stato. Riteniamo che, oggi come ieri, la salvaguardia dell'indipendenza costituisca il fondamento costituzionale determinante per la nostra politica estera. Al pari di altri fondamenti costituzionali, nel corso degli anni il significato dell'indipendenza nazionale è mutato.

Con l'ampliamento a partire dal XIX secolo della sfera di attività statale e dell'interdipendenza internazionale, si è allargato il campo d'azione della politica estera. Obiettivi dello Stato come la prosperità e la sicurezza - nella moderna accezione del termine - richiedono una politica estera globale. Il conseguimento di determinati importanti obiettivi non può più essere circoscritto ai confini nazionali. La collaborazione bilaterale e multilaterale in seno alle organizzazioni internazionali ha condotto a un intreccio di trattati e di norme sempre più fitto. La Svizzera è attualmente vincolata da circa 2000 trattati internazionali prevalentemente di natura economica. L'interdipendenza tra politica interna ed estera è ormai evidente. Ne consegue, da un canto, che la collaborazione internazionale è divenuta un irrinunciabile strumento a garanzia della sicurezza, della prosperità e della libertà e che, d'altro canto, la salvaguardia dell'indipendenza richiede in questo mutato contesto nuove strategie.

L'indipendenza, intesa come il più alto grado possibile di autodeterminazione, esige, in quest'ultimo scorcio di secolo, una stretta collaborazione internazionale e una vasta partecipazione alle organizzazioni internazionali e sopranazionali. L'indipendenza non viene più garantita tenendosi alla larga dal contesto internazionale, bensì cooperando nel miglior modo possibile alla definizione di questo contesto. La politica estera deve dunque basarsi su decisioni comuni e sulla condivisione delle responsabilità. La volontà di cooperare e di partecipare ai processi decisionali si fonda sulla constatazione che fuori del nostro Paese vengono prese decisioni che influenzano sempre più

frequentemente e sensibilmente il nostro spazio di manovra. Per salvaguardare gli interessi nazionali è indispensabile collaborare e partecipare al processo decisionale ovunque vengano prese decisioni che concernono la Svizzera. Collaborazione e partecipazione assurgono quindi a tema dominante della politica estera e sono espressione della dignità e della sovranità nazionali.

Come già è stato il caso nel nostro rapporto 90 sulla politica di sicurezza della Svizzera, anche nel presente rapporto la salvaguardia dell'esistenza del Paese costituisce il punto centrale delle nostre riflessioni. In questo senso, la politica estera è parte integrante della politica generale, la quale si occupa di garantire l'esistenza del Paese. Mentre, per esempio, la politica di sicurezza in senso stretto affronta i problemi relativi alle minacce costituite da politiche egemoniche, la politica estera si occupa fundamentalmente dell'insieme delle attività e degli sviluppi la cui portata oltrepassa i confini nazionali. La politica estera non si presta quindi a una delimitazione tematica rispetto agli altri campi d'azione politica; al contrario, si può affermare che la politica economica, quella dell'ambiente, della sicurezza e della droga, al pari di quella di numerosi altri settori, presentano ognuna una dimensione di politica estera. Quest'ultima si definisce dunque soprattutto in funzione dei suoi destinatari. Il suo compito prioritario consiste nel collegare tra loro le attività politicamente rilevanti con dimensione transfrontaliera e di porle in sintonia, in modo da apportare i maggiori benefici possibili al Paese.

La politica estera in un mondo interdependente

Un rapporto sulla politica estera deve sottolineare come essa abbia un carattere globale, sia orientata secondo obiettivi chiari e priorità ben definite, ma sia pur sempre in grado di perseguire simultaneamente interessi differenti, possieda l'alto grado di flessibilità richiesto in un contesto in rapido mutamento e conosca i procedimenti atti a risolvere le contraddizioni che possono insorgere tra le differenti finalità. A tale riguardo, sono necessarie le seguenti precisazioni:

- Se la politica estera tocca un gran numero di settori, il suo oggetto è pur sempre la collaborazione e il coordinamento internazionale transfrontaliero. Gli interessi di politica estera non possono essere imposti, ma vanno soddisfatti in via negoziale. Per questo motivo, la politica estera deve basarsi sulla consapevolezza della necessità di compromessi, di un'opportuna valutazione dei rapporti di forza e del rispetto del diritto internazionale.

- Nell'elaborazione di una politica estera, non si deve perdere di vista che i principali obiettivi di uno Stato, anche quelli essenzialmente di carattere interno, possono oggi essere perseguiti in modo ottimale soltanto quando lo sono anche sul piano internazionale. Le misure di politica interna devono essere accompagnate, completate e continuate dalla politica estera. Ne deriva che soltanto attraverso la collaborazione sul piano internazionale è possibile risolvere con qualche speranza di successo i problemi più importanti che la Svizzera è chiamata ad affrontare. L'apertura in materia di politica estera è divenuta un presupposto irrinunciabile per la soluzione dei problemi interni. Questa osservazione vale soprattutto in materia economica, per i problemi migratori, per la lotta contro la droga e contro il crimine organizzato, per la protezione dell'ambiente, per le questioni di traffico e di energia, per la ricerca e per molti altri ambiti ancora. Cause, effetti e soluzioni di questi problemi non possono essere considerati soltanto sotto il profilo della politica interna, ma valutati anche nei loro aspetti di politica estera. Una politica estera efficace presuppone un'estesa collaborazione internazionale. D'altra parte, aumentano i problemi che possono essere risolti razionalmente soltanto a livello internazionale, ma le cui soluzioni devono essere trasposte, attuate e sostenute da misure di politica interna. Ne deriva una crescente pressione sulla politica interna (negoziati GATT, processo d'integrazione europea). È in questo senso che la politica estera è anche politica interna. Riassumendo, si può affermare che isolandoci sul piano internazionale non ci è possibile appoggiare a livello internazionale la politica interna né profittare degli stimoli provenienti dall'estero, senza che per questo ci si ponga al riparo dagli effetti di decisioni prese da altri al di fuori della Svizzera.

- La globalizzazione dei problemi e la regionalizzazione delle soluzioni conferiscono oggi nuova dimensione alla sfera territoriale di riflessione e di decisione dello Stato nazionale: la linea di demarcazione tra politica esterna ed interna diventa in numerosi settori permeabile, come dimostrato dallo sviluppo dell'Unione europea. Il campo d'attività diretto della Svizzera reca dunque l'impronta di un ordinamento internazionale sempre più denso e multidisciplinare.

- Da ultimo, occorre ricordare l'aumento del numero di attori che intervengono nella politica estera. Un'informazione completa e una stretta collaborazione tra i diversi organi dello Stato diventano decisive. Ciò non significa che ognuno debba sempre occuparsi di tutti i problemi. L'obiettivo è di individuare, equilibrare e ripartire, evitando confusioni tra organi e funzioni. Ne deriva, per ritornare al nostro rapporto, che esso definisce soltanto il quadro della politica estera, mentre la sua attuazione dovrà

essere posta in atto coinvolgendo il Parlamento, le organizzazioni interessate e, soprattutto, il sovrano. In questo senso, il sostegno della politica estera da parte della politica interna sarà uno dei compiti essenziali del prossimo decennio.

3 Il contesto nel quale opera la politica estera della Svizzera: stato attuale e prospettive

La politica estera di un Paese è ancor oggi determinata dalla sua situazione geografica. È quindi opportuno descrivere il contesto nel quale opera la politica estera svizzera sul piano dell'Europa occidentale, sul piano europeo e su quello mondiale.

31 Integrazione a livello dell'Europa occidentale

Per quanto riguarda l'Europa occidentale, il quadro politico è caratterizzato in notevole misura dalla politica e dallo sviluppo dell'Unione europea (UE), il cui peso è determinato dai seguenti fattori:

- l'entrata in vigore il 1° novembre 1993 del trattato sull'Unione europea;
- la realizzazione in ampia misura, a partire dal 1° gennaio 1993, del mercato interno e la creazione dello Spazio economico europeo (SEE) in cui l'UE assume un ruolo centrale;
- la prospettiva dell'allargamento dell'UE ad altri Stati dell'Europa occidentale e, in un secondo tempo, a Paesi dell'Europa centrale ed orientale e del Mediterraneo;
- la volontà di realizzare un'unione politica;
- il crescente ruolo politico dell'UE a livello europeo e mondiale, in particolare dopo la caduta del comunismo nei Paesi dell'Europa orientale e centrale (accordi di tipo associativo con i Paesi di questa regione e coordinamento dell'aiuto alle riforme da essi intraprese, politica comune dell'UE in diverse organizzazioni, quali il Consiglio

d'Europa, la CSCE, l'OCSE, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo [BERD], e nell'ambito dell'elaborazione di una politica ambientale comune europea).

Attraverso l'integrazione a livello d'Europa occidentale, la politica estera dell'Unione e dei suoi membri acquista una nuova dimensione, che ha conseguenze dirette anche su un Paese così strettamente legato all'Unione come la Svizzera. I membri dell'UE hanno trasferito una parte delle loro competenze legislative, amministrative e giurisdizionali, per il momento soprattutto in ambito economico, a istanze sopranazionali, che nella maggior parte dei casi decidono a maggioranza. Con questa nuova fase del processo d'integrazione, i Paesi membri si sono dati un potere comune, che permette di rinunciare alle tradizionali forme della collaborazione internazionale, ritenute insufficienti vista l'intensità delle relazioni reciproche, soprattutto in campo economico. Il processo d'integrazione europea è diventato così un vero e proprio strumento di soluzione dei problemi comuni, caratterizzato da forme di collaborazione che, perdendo il carattere di politica estera o di politica economica esterna, si stanno trasformando sempre più in parti integranti di una politica interna comune. Non va tuttavia dimenticato che sull'entità del trasferimento di competenze all'UE decidono sempre, in piena sovranità, i singoli Paesi membri.

Gli avvenimenti recenti hanno evidenziato come l'Europa sia oggi alle prese con problemi per la cui soluzione non dispone di meccanismi adatti, in particolare nell'ambito dei compiti di mantenimento della pace a livello europeo e mondiale (Jugoslavia), dei problemi relativi alle migrazioni e all'immigrazione, della criminalità internazionale e della sicurezza, della droga, del traffico e dell'ambiente. Il trattato sull'Unione europea entrato in vigore il 1° novembre 1993 è un tentativo per meglio far fronte a questi compiti e definire in modo programmatico le nuove competenze e possibilità d'azione dell'UE negli anni Novanta. L'accoglienza riservata all'Accordo in diversi Paesi europei dimostra che lo sviluppo del processo d'integrazione potrà in futuro essere affrontato politicamente modificando in certa misura prospettive e linee d'azione. Si intensificano gli sforzi in favore di una politica più trasparente e vicina al cittadino e di un rafforzamento della legittimazione democratica del processo decisionale; la vicinanza al cittadino e la sussidiarietà diventano punti di riferimento fondamentali. La natura e la diversità dei Paesi europei potrebbero d'altronde indurre a ricercare soluzioni centralizzate soltanto laddove necessario, privilegiando dunque soluzioni decentrate. La contrapposizione tra centralizzazione e decentralizzazione determinerà in modo sostanziale le prossime fasi del processo d'integrazione. Approcci di soluzione interstatali potranno quindi acquistare più rilievo rispetto alle procedure

comunitarie. Indipendentemente da questi processi decisionali interni, l'UE dovrebbe rimanere la potenza economica, sociale e politica più importante nel nostro campo d'azione immediato. I suoi successi nella salvaguardia della pace nella sua sfera d'influenza profitteranno anche alla Svizzera. Inversamente, i suoi fallimenti potrebbero favorire il divampare del nazionalismo e della guerra e pertanto anche costringere la Svizzera a salvaguardare i propri interessi da sola, senza la collaborazione dei vicini. Ebbene, con una politica di apertura e di collaborazione, intendiamo fornire un nostro contributo all'instaurarsi di positive tendenze evolutive.

Accanto all'UE, altri attori che operano nell'Europa occidentale si occupano di importanti compiti in campi specifici. Vanno in particolare menzionati:

- L'Organizzazione del Patto del Nord Atlantico (NATO): dopo il crollo dell'Unione sovietica e lo scioglimento del Patto di Varsavia, quest'organizzazione si è data, in occasione dell'incontro al vertice di Roma del 1991, una nuova dottrina, maggiormente orientata alla soluzione dei nuovi conflitti e dei compiti globali e che aspira a contatti più stretti con le altre organizzazioni impegnate nella politica di sicurezza.
- L'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), rilanciata dal Trattato sull'Unione europea, il quale prevede che l'UEO costituirà parte integrante del processo di sviluppo dell'Unione europea, che a sua volta potrebbe portare, al momento opportuno, a un sistema di difesa comune.
- Il Consiglio d'Europa, organizzazione di cooperazione interstatale alla quale è stato affidato un ruolo chiave in materia di rispetto dei diritti dell'uomo.
- L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), divenuta l'istanza mondiale nella quale i Paesi industrializzati concertano la loro politica economica e di sviluppo.

Inoltre, altre organizzazioni e istituzioni che si occupano di specifiche tematiche (p. es. CERN, ESA, EUREKA, COST) esercitano un ruolo politico crescente, a dipendenza dell'importanza politica del loro settore d'attività (tecnologia, ricerca) o della loro apertura ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Nonostante numerose incertezze, la situazione dell'Europa occidentale lascia presagire per il prossimo decennio determinati sviluppi:

L'integrazione delle economie generata dal mercato interno dell'UE e dallo Spazio economico europeo proseguirà il suo corso e favorirà l'emergere di una vera e propria politica interna europea in diversi settori. Tuttavia, certe decisioni di principio, di natura politica ed economica, non sono ancora state prese e non lo saranno certamente a breve termine. La progettata realizzazione di una moneta comune entro la fine del secolo è ancora incerta e non si sa quanti e quali Stati potranno parteciparvi. Agli sforzi di convergenza e di coesione, tendenti a costruire un sistema omogeneo, si contrappone l'idea di un'Europa "a più velocità" o addirittura a differenti livelli d'integrazione. Inoltre, i prossimi allargamenti dell'UE porranno il problema della flessibilità dell'assetto europeo. La questione dell'allargamento dell'UE verso l'Est è di primaria importanza per il consolidamento della pace grazie alla collaborazione economica, giuridica e politica e dunque per la stabilità in Europa. L'UE continuerà altresì nella sua evoluzione interna, in particolare per quanto riguarda la ripartizione dei compiti tra i suoi organi, le relazioni degli Stati membri tra di loro e la ripartizione delle competenze tra questi ultimi e le istituzioni comuni. Sarà fondamentale a questo proposito verificare in che misura saranno attuati i principi della decentralizzazione e della sussidiarietà. Su tale problema, la strada è stata indicata dalla decisione della Corte costituzionale tedesca relativa al trattato sull'Unione europea, nella quale si stabilisce che il principio democratico non vieta alla Germania di aderire a una comunità interstatale - organizzata in modo sopranazionale - a condizione che anche in seno a quest'unione siano assicurati una legittimità e una funzione emananti dal popolo e dal parlamento. Un altro punto ancora da definire è il modo per giungere all'auspicata politica unitaria in materia di politica estera e di sicurezza. Ci limitiamo a constatare che il processo d'integrazione dell'UE ha fatto molti passi in avanti, ma che molte altre tappe, non meno importanti, devono essere affrontate, quali la riforma delle istituzioni, la dimensione politica e l'adesione di nuovi membri. Gli Stati che partecipano, con pari diritti, a quest'evoluzione dispongono dunque di un considerevole margine d'azione.

32 Gli sviluppi in Europa occidentale e l'attuazione di strutture continentali

In seguito agli sconvolgimenti intervenuti nell'Europa orientale e centrale dopo il 1989, l'ordine mondiale bipolare è crollato, aprendo la strada a un ordine europeo fondato sulla democrazia e sull'economia di mercato. Gli sforzi per realizzare un simile ordinamento continentale sono attualmente al centro della politica europea.

Diversi eventi hanno trasformato il quadro internazionale in cui si muove la Svizzera:

- La fine della guerra fredda ha reso improbabile in Europa una guerra generale con l'impiego di armi strategiche, convenzionali o nucleari. Paradossalmente, questo stato di cose rende possibili conflitti convenzionali limitati, i cui effetti potrebbero riguardare anche la Svizzera.
- Lo smembramento dell'Unione sovietica e della Jugoslavia e le forze centrifughe in atto in altri Paesi dell'Europa orientale hanno dato origine in pochi anni a una ventina di Stati. Quest'evoluzione ha fatto scoppiare conflitti che hanno trovato impreparati le organizzazioni e gli Stati europei.
- Inoltre, si delineano altre minacce alla sicurezza, per esempio la proliferazione di certe armi e del terrorismo, che aggravano l'attuale instabilità.
- Parallelamente agli aneliti all'indipendenza nazionale e allo scioglimento delle vecchie alleanze, in Europa centrale ed orientale compaiono nuove forme associative meno rigide (Comunità di Stati indipendenti [CSI], triangolo di Visegrad, iniziativa per l'Europa centrale, cooperazione nei Balcani e nel Mar Nero). Nessuno di questi organismi ha però saputo finora sviluppare una volontà politica propria.

Sullo sfondo di questo quadro circostanziale vanno visti gli sforzi volti a costruire una struttura di sicurezza europea che cerca di fondarsi sulle organizzazioni e sui processi seguenti:

- la NATO, attualmente la sola struttura europea di sicurezza e di difesa che disponga di capacità operative;
- il Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (COCONA), istituito dalla NATO con funzioni di consultazione e cooperazione con gli Stati del vecchio Patto di Varsavia;
- l'UEO, che riveste una duplice funzione di possibile, futuro braccio destro della politica difensiva dell'UE e di pilastro europeo della NATO;
- la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), struttura continentale che comprende anche gli Stati Uniti e la Russia, vale a dire le maggiori po-

tenze atlantica ed euroasiatica. Visto il vuoto istituzionale nei Paesi che costituiscono il blocco orientale, la CSCE offre un quadro per la politica di sicurezza dei Paesi dell'Europa orientale e centrale e di quelli nati dallo smembramento dell'Unione sovietica;

- l'ONU, che interviene con sempre maggior peso nelle zone europee di conflitto.

Per quanto riguarda il ruolo e i compiti delle singole organizzazioni e delle loro relazioni reciproche, rimane ancora molto da fare. Occorre eliminare i doppioni e creare nuove sinergie. Le possibilità di creare collegamenti tra le organizzazioni che si occupano della sicurezza europea permangono numerose.

33 Il contesto globale

Il contesto globale in cui si inserisce la Svizzera è caratterizzato da quattro tendenze:

- Dopo il crollo dell'ordinamento mondiale bipolare si formano, a seguito dei mutamenti strutturali nell'economia mondiale, nuovi centri di potere economico e politico e di conseguenza nuove strutture organizzative nella politica internazionale.
- Disparità e tensioni tra Nord e Sud continuano a determinare il corso degli eventi politici a livello mondiale. D'altro canto si crea un settore intermedio comprendente i Paesi economicamente emergenti.
- I problemi politici dominanti del secondo dopoguerra, quali la sicurezza, l'interdipendenza dell'economia mondiale e la politica di sviluppo, si accentuano negli anni Novanta a causa delle esigenze ecologiche e della necessaria limitazione dello sfruttamento delle risorse naturali.
- Parallelamente, talvolta però in contrapposizione alle tendenze regionali e globali d'integrazione, cresce l'importanza di problemi quali l'identità culturale, la comprensione tra civiltà differenti e la convivenza multiculturale.

Il crollo del blocco comunista ha già causato cambiamenti nell'importanza dei singoli Stati, gruppi di Stati e organizzazioni ed ha portato alla formazione di nuovi centri di gravità.

- Le economie trainanti sul piano mondiale, ovvero gli USA, l'UE ed i suoi Stati membri nonché il Giappone rappresentano sfere d'integrazione regionale e d'influenza politica, con diversi livelli d'integrazione. Nessuna esclusa, esse presentano disparità interne di sviluppo ed esercitano una notevole attrattiva sui loro vicini.
- Con il suo arsenale nucleare, la Russia rimane molto importante militarmente e, seppur alle prese con gravi problemi economici, presenta un notevole potenziale di crescita.
- La fine dell'ordinamento mondiale bipolare e il conseguente vuoto ideologico hanno accresciuto l'importanza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Per la prima volta è stato possibile garantirne il funzionamento conformemente allo Statuto che la regge e, quindi, abbozzare un sistema collettivo globale di sicurezza. Sarebbe tuttavia prematuro parlare in questo momento di "nuovo ordine mondiale". Anzi, constatiamo che i conflitti ed i problemi sono in rapido aumento. In materia di politica di sicurezza, le attuali organizzazioni non sono sempre in grado di operare efficacemente alla ricerca di soluzioni ai conflitti. La sicurezza collettiva potrà però essere assicurata soltanto se vi è la volontà politica universale di estendere il campo d'azione delle organizzazioni multilaterali e di dotarle dei mezzi necessari per garantire la pace. Il futuro della sicurezza collettiva è pertanto ancora tutto da definire.
- In questa situazione, va attribuita maggiore importanza alle riunioni dei capi di Governo e di Stato dei sette più grandi Paesi industrializzati (G-7; USA, Giappone, Canada, Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia). Ne derivano sovente stimoli che influenzano le azioni di altri gruppi sovregionali come il GATT, le istituzioni di Bretton Woods e l'OCSE. Inoltre i sette grandi vi trattano anche problemi politici mondiali, nell'ottica strategica di accrescere la prosperità e la stabilità dell'ordinamento internazionale.
- Gli sviluppi in Europa centrale ed orientale suscitano anche in altre regioni pressanti aspirazioni di legittimazione democratica e di apertura all'economia di mercato. In tal modo si schiudono interessanti prospettive di soluzione di numerosi conflitti regionali, ad esempio in Medio Oriente, in Cambogia o nel Sudafrica. Il processo di

stabilizzazione politica, economica e sociale non riguarda soltanto l'Europa centrale ed orientale, ma si estende anche a molti Paesi mediterranei e a tutta questa regione. Come dimostrato dalle difficoltà incontrate dal processo di pace nel Vicino e Medio Oriente e dalla guerra nell'ex Jugoslavia, il dialogo interculturale, soprattutto nelle regioni dove si sovrappongono la fede cristiana e quella islamica, rappresenta un fattore importante di stabilità internazionale. Da un simile contesto si evince chiaramente come la politica internazionale debba necessariamente godere del sostegno delle società e della comprensione fra i popoli.

- Un crescente numero di Paesi emergenti si sviluppa molto rapidamente e mira ad aggranciare al mondo industriale. Attualmente essi sono già considerati quali partner economici di rilievo, seri concorrenti ed in parte anche attori politici coscienti delle proprie possibilità.
- D'altra parte però si aggravano gli squilibri sociali e un gran numero di Paesi in sviluppo dipende dall'aiuto economico estero. Il fabbisogno di risorse per attenuare queste disparità e risanare l'economia grava sulle strutture economiche mondiali e sui sistemi finanziari.
- Gli sforzi internazionali di aiuto non hanno finora potuto invertire la tendenza generalmente negativa degli anni Ottanta che angustia il Sud. Il protezionismo, il dumping nell'ambito agricolo e la crisi d'indebitamento nei Paesi più poveri sono problemi rimasti irrisolti nel decennio passato e per i quali una soluzione non è per ora in vista. Per gli anni Novanta vi sono tuttavia segnali confortanti: innanzitutto la volontà ampiamente diffusa al Sud di contare maggiormente sulle proprie forze, di democratizzare le strutture statali e di adeguare le regole di funzionamento dell'economia nazionale.

34 La posizione della Svizzera

Un programma di politica estera ha bisogno di una valutazione realistica della posizione internazionale della Svizzera. Considerando che negli ultimi quattro anni nella sola Europa sono sorti circa 20 nuovi Stati - alcuni dei quali più piccoli della Svizzera per superficie e popolazione e, esclusa la Russia, tutti con un prodotto nazionale lordo più basso - occorre relativizzare il concetto di piccolo Stato:

- per quanto riguarda il territorio, la Svizzera occupa il 140esimo posto nel mondo e il 34esimo a livello europeo (includendo nel termine "europeo" tutti gli Stati dell'ex Unione Sovietica escluse le Repubbliche centro-asiatiche);
- per popolazione, la Svizzera si situa all'incirca a metà classifica (84esimo posto) e nella prima metà a livello europeo (22esimo posto);
- per prodotto nazionale lordo ai prezzi di mercato, occupa l'ottavo posto a livello europeo e il 16esimo nel mondo e precede quindi gli altri Paesi dell'AELS e altri Stati molto più grandi e popolosi come Messico, Polonia, Argentina e Turchia;
- tra i Paesi più importanti nell'ambito del commercio mondiale, occupa a livello europeo il settimo posto per le esportazioni e il nono per le importazioni e, mondialmente, rispettivamente il 15esimo e il 14esimo posto;
- quanto agli investimenti diretti all'estero da parte delle sue imprese, si situa al quinto posto a livello mondiale, dopo Stati Uniti, Gran Bretagna, Giappone e Germania, e al terzo a livello europeo.

L'importante posizione economica della Svizzera è in un certo senso in contraddizione con la sua assenza da importanti centri decisionali politici e di politica di sicurezza, come l'UE e l'ONU. Nel mutato panorama internazionale quest'assenza nuoce a medio e lungo termine alla salvaguardia degli interessi nazionali e alle nostre possibilità di sviluppo e minaccia di indebolire la posizione svizzera sulla scena mondiale. È possibile trarre un bilancio assolutamente positivo laddove la Svizzera si è decisa per una partecipazione attiva e con pari diritti, come nella Banca mondiale e nel Fondo monetario internazionale. La nostra politica estera deve quindi contribuire, senza presunzione ma nemmeno con eccessiva modestia, a garantirci un posto adeguato nella comunità degli Stati. È quindi necessario in primo luogo aumentare gradualmente il nostro impegno nella risoluzione dei problemi continentali e mondiali. Dovremo ricercare la soluzione di problemi concreti collaborando maggiormente e creando convergenze di interessi con altri Stati.

Il ruolo particolare ed oltremodo positivo della Ginevra internazionale, sede del CICR e di importanti organizzazioni internazionali, merita di essere citato. Lo sviluppo di questo centro d'accoglienza e di conferenze consente al nostro Paese di fornire importanti servizi alla comunità internazionale e di offrire un quadro ideale alla ricerca

di soluzioni pacifiche a numerosi conflitti. Nell'ambito delle Nazioni Unite, Ginevra è diventata un centro di cooperazione economica, sociale, umanitaria e addirittura politica; inoltre, dopo la Conferenza di Rio, diverse organizzazioni ambientali hanno scelto Ginevra come loro sede. Ovviamente, lo "spirito di Ginevra" non è sufficiente a compensare gli svantaggi derivanti dall'assenza della Svizzera dai principali organi decisionali internazionali. Riteniamo molto importante la presenza in Svizzera di organizzazioni internazionali e siamo fermamente decisi a fare il possibile affinché anche in futuro Ginevra rimanga un centro fondamentale della politica internazionale.

4 Concezione della politica estera svizzera

41 Obiettivi e strumenti

411 Mantenimento e promovimento della sicurezza e della pace

Obiettivo

La sicurezza, che mira innanzitutto ad affermare la volontà di indipendenza di Stato e società, è garantita in primo luogo dal potere dissuasivo costituito da una difesa autonoma. La politica estera contribuisce dal canto suo ad aumentare la sicurezza intesa in senso globale, in particolare mediante una politica attiva e preventiva di promovimento della pace, il rafforzamento dell'ordinamento giuridico internazionale e la partecipazione all'edificazione e allo sviluppo di un sistema di sicurezza collettiva. Essa completa le limitate possibilità della difesa autonoma mediante la disponibilità e capacità di cooperare a livello internazionale.

- La sicurezza e la pace possono essere garantite soltanto attraverso una cooperazione tra Stati fondata su un ampio consenso.
- La sicurezza e la pace sono inscindibili: non vi può essere sicurezza duratura per la Svizzera se il panorama europeo non è altrettanto sicuro né vi può essere sicurezza duratura in Europa in un mondo instabile.
- La politica estera contribuisce ad accrescere la sicurezza in Svizzera, principalmente attraverso il suo impegno volto a prevenire e risolvere i conflitti internazionali.

Parallelamente, si impegna a favore del disarmo e della non proliferazione degli armamenti, che essenzialmente sono conseguenze e non cause dei conflitti.

Rispetto agli obiettivi perseguiti sino ad oggi, la politica estera viene dunque a porre l'accento su altri fattori: oltre che sugli sforzi indipendenti, in particolare a favore di un potenziale di difesa credibile, ci si concentra principalmente sulla promozione della pace, la prevenzione dei conflitti e la sicurezza collettiva.

Sempre più frequentemente si pongono però problemi di sicurezza nel senso più ampio del termine, in relazione a nuove forme di minaccia e a cause strutturali di conflitto come l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, la sovrappopolazione, le migrazioni, il sottosviluppo, i conflitti di nazionalità, i problemi legati alla droga, il riciclaggio di denaro sporco e la criminalità. Proprio in quest'ottica, la cooperazione internazionale si rivela indispensabile per aumentare la sicurezza del nostro Paese e dei suoi cittadini.

Il diritto è la migliore protezione degli Stati più piccoli, che hanno un interesse particolare affinché esso prevalga sulla forza. Abbiamo quindi ripetutamente affermato l'impegno della Svizzera in favore del diritto internazionale come costante della nostra politica estera.

Il nostro rapporto sulla neutralità (cfr. allegato) motiva dettagliatamente come gli obiettivi contenuti nel presente rapporto siano compatibili con la neutralità.

- La partecipazione della Svizzera alle sanzioni economiche decise dall'ONU in nome della pace e della sicurezza corrisponde all'imperativo di solidarietà e agli interessi legittimi del nostro Paese. Anche senza aderire all'ONU, la partecipazione alle sanzioni economiche è senz'altro compatibile con la neutralità se queste sono sostenute da un gruppo rappresentativo di Stati. Una simile decisione è presa dal nostro Consiglio, dopo aver valutato gli interessi del Paese. Per quanto concerne le sanzioni militari definite nel Capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, il rapporto giunge alla conclusione che anche gli Stati permanentemente neutrali possono parteciparvi, dal momento che le misure coercitive dell'ONU non sono atti di guerra, ma provvedimenti legali per imporre il rispetto di decisioni prese dal Consiglio di sicurezza in nome della comunità degli Stati e nell'interesse della pace e della sicurezza. La partecipazione a queste misure, ad esempio mediante la concessione del diritto di sorvolare il nostro territorio, richiede di volta in volta un'accurata ponderazione degli

interessi e delle aspettative di solidarietà della comunità internazionale. Una partecipazione della Svizzera, con propri mezzi militari, a misure di coercizione collettive è tuttavia esclusa.

- Il rapporto constata anche che sotto il profilo giuridico l'adesione all'UE nel suo assetto attuale sarebbe compatibile con il mantenimento della neutralità, dal momento che un'appartenenza all'UE non comporterebbe, secondo il diritto comunitario attualmente vigente, alcun obbligo militare. Con l'entrata in vigore del trattato sull'Unione europea, gli Stati membri si impegnano nondimeno a sviluppare una politica estera e di sicurezza in comune, che implica a lungo termine anche la determinazione di una politica comune di difesa, la quale a sua volta potrebbe sfociare a tempo debito in una difesa comune.

Anche se questa dichiarazione politica d'intenzioni non implica un obbligo legale di successiva cooperazione militare nell'ambito dell'UE, un Paese che desideri aderire all'Unione europea deve tuttavia essere in linea di principio disposto a condividerne anche le finalità in materia di sicurezza. Ciò significa che uno Stato neutrale dev'essere disposto, in connessione con l'adesione, a ripensare la sua neutralità nel caso in cui un'estensione dell'Unione al settore della difesa lo rendesse necessario. Che si proceda veramente un giorno a tale estensione resta tuttavia ancora da dimostrare visto che a tal fine sarebbe necessario il consenso unanime di tutti gli Stati membri dell'UE.

Come membro dell'UE, la Svizzera potrebbe in compenso partecipare con pari diritti alla formulazione di una politica estera e di sicurezza comune. Le procedure attuali prevedono al riguardo l'unanimità per le decisioni su azioni comuni e la maggioranza qualificata per le decisioni d'esecuzione nell'ambito di un'azione comune.

Membro o no dell'UE, la Svizzera parteciperà, nel proprio interesse ma anche per motivi di solidarietà, ai provvedimenti volti a promuovere la sicurezza europea. I singoli passi con i quali la Svizzera potrebbe introdursi nel processo europeo di cooperazione in materia di politica di sicurezza e fors'anche di difesa non possono essere definiti globalmente già sin d'ora. Devono tuttavia essere analizzati e discussi, affinché al momento opportuno si possano prendere le necessarie decisioni con cognizione di causa e in base a un largo consenso politico.

In futuro potrebbe in particolare porsi l'interrogativo se, per la nostra sicurezza, sia necessario aderire a un sistema europeo di sicurezza collettiva compatibile con la

neutralità o addirittura a un'alleanza difensiva non più compatibile con la neutralità, ipotesi, quest'ultima, che potrebbe avere attualità qualora il mantenimento della neutralità dovesse comportare per il nostro Paese una sicurezza minore di quella che sarebbe invece assicurata da un'alleanza difensiva, specie riguardo a nuovi pericoli, quali la minaccia proveniente da missili balistici. Nei prossimi anni, vi terremo costantemente al corrente su tali questioni.

Strumenti

Oltre all'impiego del potere militare, la Svizzera dispone già ora di numerosi mezzi per raggiungere tale obiettivo. Per quanto riguarda la politica di sicurezza in senso stretto, questi strumenti sono in particolare:

- La partecipazione al processo CSCE. La Svizzera sostiene la costituzione e l'ampliamento delle capacità operative della CSCE, il rafforzamento delle sue strutture e lo sviluppo di una più stretta collaborazione con altre organizzazioni come la NATO e l'ONU in determinati settori, in particolare nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace e nel settore della diplomazia preventiva. Dal profilo contenutistico, i punti salienti della politica della CSCE sono la partecipazione a missioni d'osservazione e di controllo, a negoziati sulla riduzione e sul controllo degli armamenti, le misure atte a instaurare un clima di fiducia e sicurezza nell'ambito del forum per la cooperazione in materia di sicurezza, come pure l'impegno a creare un sistema il più possibile vincolante di composizione pacifica delle controversie e l'applicazione dei principi della CSCE, in particolare nell'ambito dei diritti dell'uomo e della protezione delle minoranze.
- La partecipazione ai provvedimenti di mantenimento della pace, in particolare nell'ambito dell'ONU, mediante l'invio di osservatori militari o di unità non armate e la preparazione di materiale e sostegno logistico. Attualmente le possibilità finanziarie e di personale della Svizzera sono tuttavia modeste rispetto a quelle dei Paesi con capacità economica e interessi analoghi (Finlandia: 0,04% del PNL; Norvegia: 0,07%; Svezia: 0,04%; Austria: 0,05%; Svizzera: 0,01%; cifre valide per il 1991).
- La partecipazione ai negoziati multilaterali sul disarmo (globalmente o all'interno della CSCE) e la ratifica degli accordi in materia. È importante per la Svizzera che questi accordi siano il più possibile universali, equilibrati, non discriminatori e verificabili e che comportino un aumento della sicurezza per tutti i contraenti.

- La collaborazione nella lotta contro la proliferazione delle armi ABC e dei relativi sistemi operativi, attraverso i regimi di controllo informali per la sorveglianza del traffico di armi ABC. Al centro dell'interesse sono in particolare i cosiddetti sistemi e componenti "Dual Use", utilizzabili per scopi civili e militari.
- La politica restrittiva nell'ambito delle esportazioni di armi conformemente alla legge sul materiale bellico e, a partire dal 1993, la partecipazione al registro internazionale delle armi pubblicato dall'ONU, attraverso il quale si intende favorire la trasparenza sul trasferimento di armi convenzionali.

Per quanto concerne le questioni relative alla sicurezza nel senso più ampio del termine, in particolare in vista dell'eliminazione delle cause dei conflitti, anche la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario assumono rilievo nell'ambito della politica di sicurezza. Tra le altre attività di questo tipo ricordiamo la cooperazione internazionale all'interno dell'organismo istituito dai Paesi industrializzati per la lotta contro la droga e il riciclaggio di denaro sporco, come pure contro il terrorismo e la criminalità organizzata, il promovimento della sicurezza degli impianti nucleari e la sorveglianza sul trasporto internazionale di sostanze pericolose per l'ambiente. Anche la politica estera in materia d'asilo ha una componente relativa alla politica di sicurezza e di pace, sia attraverso la cooperazione dei principali Paesi dell'Europa occidentale che accolgono richiedenti l'asilo sia attraverso gli sforzi volti a migliorare i diritti dell'uomo nei Paesi d'origine o il sostegno di programmi intesi a combattere le cause dei movimenti migratori. Anche la politica svizzera d'assistenza a favore degli Stati dell'Est e del centro Europa e la loro introduzione nelle strutture dell'Europa occidentale rientrano in questo contesto.

Prospettive

Gli strumenti di politica estera a disposizione della Svizzera evidenziano notevoli lacune soprattutto nel settore della politica di sicurezza in senso stretto.

- La Svizzera non fa parte delle organizzazioni e alleanze che hanno un influsso decisivo sulle condizioni di pace in Europa e nel mondo. Si tratta in particolare delle Nazioni Unite, che rivestono un ruolo guida nell'ambito dei provvedimenti volti a mantenere la pace e della politica di pace attiva. Anche la NATO, con le sue importanti capacità operative, e la UEO svolgono un compito determinante e continueranno a svolgerlo anche in futuro per la pace e la sicurezza in Europa, impostando il dialogo

basato sulle misure intese a istituire la fiducia reciproca, sui controlli degli armamenti e sul disarmo. Infine la stessa UE, rafforzando la sua dimensione di politica estera e di sicurezza, accentuerà la sua influenza sulla scena internazionale. La CSCE rimane l'unica istanza di politica di sicurezza nella quale la Svizzera può cooperare a pieno titolo, anche se le sue strutture e i suoi meccanismi decisionali (consenso), come pure le sue capacità operative, non sono ancora sufficientemente sviluppate; inoltre, il suo margine di manovra è limitato dalle altre organizzazioni menzionate. I problemi relativi alla politica di sicurezza dovranno peraltro essere risolti sempre più frequentemente nell'ambito della cooperazione tra ONU, CSCE, NATO, UE e UEO, in seno alle quali la ripartizione dei compiti e gli effetti sinergici possono senza dubbio essere migliorati. Dal momento che la Svizzera è membro a pieni diritti di soltanto una di queste cinque istituzioni, le sue possibilità di cooperazione in questo processo di collaborazione multilaterale sono necessariamente limitate.

- Il nostro impegno in materia di politica di sicurezza presenta lacune non solo a livello istituzionale ma anche a livello operativo. Se la creazione di un contingente di caschi blu svizzeri ci permetterebbe di fare di più nella messa a disposizione di personale, di sostegno logistico e di materiale per missioni di mantenimento della pace, bisognerebbe comunque ampliare e aggiornare i mezzi necessari per contribuire al miglioramento della sicurezza generale e, in ultima analisi, della nostra stessa sicurezza. La preparazione mirata e coordinata di unità di sostegno logistico non armate, come pure di poliziotti civili, di doganieri, di esperti in materia di disarmo e di diritto costituzionale, di amministrazione e di economia, di materiale, di servizi e di aiuto umanitario è oggi ancor più importante che in passato. A questo proposito occorre osservare che attualmente la considerazione e l'influsso internazionale di un Paese dipendono in modo decisivo dalla sua capacità di contribuire in modo concreto alla sicurezza e alla pace nella regione circostante e al di fuori di essa. Non si chiedono quindi solo provvedimenti volti a mantenere la pace nel senso stretto del termine, ma anche una diplomazia preventiva e l'aiuto alla ricostruzione al termine di conflitti armati.
- Attualmente si riscontrano lacune in numerose norme interne ed internazionali, come pure nei meccanismi di verifica nella lotta contro la proliferazione delle armi ABC.
- Anche la protezione contro i rischi in materia di sicurezza presenta lacune che pregiudicano la nostra "sicurezza interna": attualmente l'UE sta rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri nella lotta contro la criminalità legata alla droga e

contro il crimine organizzato (per. es. Europol), nella politica d'asilo e in altri settori relativi alla sicurezza, escludendo gli altri Stati da questa cooperazione o facendoli partecipare in misura insufficiente. L'adesione all'UE sarebbe l'unico mezzo per colmare in modo soddisfacente queste lacune. Comunque sia, è nel nostro interesse e in quello dei nostri vicini fare in modo che la Svizzera non diventi "un'isola d'insicurezza" in Europa. Dobbiamo quindi intensificare già sin d'ora la cooperazione con i nostri vicini nonché con i competenti organi dell'UE.

Due considerazioni in particolare ci spingono attualmente a impegnarci più attivamente a livello internazionale. Da un lato il fatto che condividiamo sempre più frequentemente rischi e pericoli con la comunità internazionale, in particolare con i nostri vicini europei, e d'altro lato l'aumento delle aspettative di solidarietà internazionale nei confronti di un Paese benestante come il nostro. Per raggiungere l'obiettivo di migliorare la sicurezza della Svizzera negli anni Novanta occorre affrontare i seguenti importanti compiti:

- il ricorso alla CSCE come struttura di sicurezza a livello europeo, in particolare aumentandone le possibilità operative, soprattutto nel settore della diplomazia preventiva, semplificandone i processi decisionali ed ampliandone il quadro giuridico e finanziario;
- l'adesione della Svizzera alle Nazioni Unite e di conseguenza la disponibilità a partecipare allo sviluppo di un sistema di sicurezza collettivo e di una politica di pace attiva, al di là delle nostre attività attuali, mettendo a disposizione i mezzi necessari. Il proseguimento del nostro impegno nell'ambito delle numerose organizzazioni specializzate dell'ONU, di cui facciamo già parte. A questo proposito occorre ricordare che, per abitante, la Svizzera occupa oggi il quinto posto mondiale tra i contribuenti al sistema ONU;
- l'adesione all'UE e quindi la volontà di migliorare la sicurezza della Svizzera in senso globale, attraverso una maggiore cooperazione in ambito politico e di politica di sicurezza, fornendo così un contributo alla stabilità in Europa. L'integrazione dell'Europa occidentale ha in effetti una dimensione globale e intende coinvolgere nelle sue strutture gli Stati dell'Europa centrale ed orientale. Ovviamente, nel processo d'integrazione ci impegneremo sempre affinché siano preservati gli elementi fondamentali della cultura politica e dell'identità svizzere;

- l'osservazione più attenta degli ulteriori sviluppi delle organizzazioni di sicurezza e di difesa dell'Europa occidentale (UEO, NATO, UE) e delle loro relazioni reciproche, come pure una maggiore cooperazione con esse in settori concreti, come per esempio i provvedimenti di mantenimento della pace. Andranno analizzate le possibilità d'avvicinamento a livello istituzionale, a condizione che non siano messi in discussione gli elementi essenziali della nostra neutralità;
- il miglioramento e l'ampliamento delle nostre possibilità operative nel settore dei provvedimenti multilaterali di mantenimento della pace e, ove sia realistico e sensato, di azioni bilaterali dirette, tra l'altro con la creazione di contingenti di caschi blu svizzeri, l'ampliamento del nostro impegno nei settori della diplomazia preventiva, in particolare con la partecipazione di Svizzeri a missioni d'osservazione, d'inchiesta e di mediazione in conflitti, come pure attraverso lo sviluppo dei meccanismi di composizione pacifica delle controversie (giurisdizione arbitrale, procedure di mediazione e di conciliazione ed estensione del campo d'intervento d'aiuto umanitario della Confederazione). È comprensibile che gli sforzi di pace necessitino spesso di una notevole discrezione e non va sottaciuto che tra il bisogno d'informare l'opinione pubblica, tipico della democrazia, e la necessità di discrezione della diplomazia vi è sempre una certa tensione;
- lo sviluppo e il miglioramento dell'attività tradizionale della Svizzera a favore del rispetto del diritto umanitario - ad esempio nell'ambito della Conferenza internazionale per la protezione delle vittime della guerra e dei lavori che ne hanno fatto seguito - e il sostegno del Comitato internazionale della Croce Rossa;
- l'impegno per la proroga e il miglioramento del trattato sulla non proliferazione delle armi nucleari, attraverso l'aggiunta di impegni giuridicamente vincolanti e il rafforzamento delle possibilità d'ispezione e di controllo dell'AIEA. La Svizzera si impegnerà inoltre a favore della rapida attuazione delle convenzioni sulle armi B e C;
- a livello interno si prospetta in primo luogo la revisione della legge sul materiale bellico e una legge sui materiali "dual use".

Obiettivo

Il promovimento dei diritti dell'uomo, della democrazia e dei principi dello Stato di diritto è da sempre uno degli obiettivi tradizionali della politica estera svizzera. Esso manifesta la convinzione che pace e sicurezza possono in ultima analisi essere garantite nel tempo solo in una comunità di Stati che rispettino anche all'interno i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, riconoscano la priorità del diritto rispetto all'arbitrio e sottopongano il potere politico al controllo democratico. Una politica estera al servizio di questi obiettivi rientra quindi anche nell'interesse di politica di sicurezza della Svizzera. L'importanza universale dei diritti dell'uomo e di quelli fondamentali non cambia per il fatto che le differenze culturali, sociali ed economiche possono portare a una diversa interpretazione di singole norme. Se tuttavia i diritti dell'uomo sono oggi parte integrante del diritto internazionale e quindi non costituiscono più una questione interna agli Stati, la legalità e la democrazia poggiano più su concetti politici che non su norme giuridiche vincolanti di diritto internazionale. La scelta dei mezzi, attraverso i quali la Svizzera può e deve promuovere i diritti dell'uomo e le esigenze della democrazia e dello Stato di diritto, deve quindi tener conto dei diversi fondamenti di diritto internazionale dei tre concetti.

Il rafforzamento del diritto internazionale e l'armonizzazione del diritto tra gli Stati assume un'importanza primaria proprio a causa dell'internazionalizzazione di economia e società. Essi rappresentano contemporaneamente i risultati e i presupposti di un avvicinamento di Stati e società, aumentano l'affidabilità politica e contribuiscono notevolmente alla sicurezza.

Strumenti

In linea di principio occorre distinguere tra lo sviluppo di norme da un lato e l'applicazione e il controllo delle stesse dall'altro. La politica estera svizzera in materia di diritti dell'uomo si concentra attualmente sull'applicazione e sui controlli. A entrambi i livelli sono a disposizione canali bilaterali e multilaterali. I principali mezzi sono i seguenti:

- la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che contiene un elenco di diritti civili e politici ed è munita di un singolare sistema di controllo giudiziario internazionale al quale è sottoposta anche la Svizzera;
- il Consiglio d'Europa, in cui la Svizzera si impegna a favore dello sviluppo di disposizioni a salvaguardia dei diritti dell'uomo e dei relativi controlli internazionali, come pure a favore di provvedimenti volti a promuovere lo Stato di diritto e a rafforzare le strutture democratiche nell'intera Europa;
- la CSCE, in cui in passato la Svizzera si è adoperata in misura determinante per l'elaborazione di impegni politici a favore dei diritti dell'uomo, dei principi dello Stato di diritto e della democrazia;
- le quattro Convenzioni di Ginevra e i due protocolli aggiuntivi, pietre miliari del diritto umanitario internazionale, di cui la Svizzera è Stato depositario e per la cui osservanza riveste una responsabilità particolare. Il ruolo internazionale della Svizzera nel settore umanitario è stato confermato nel corso della Conferenza internazionale per la protezione delle vittime della guerra, tenutasi dal 30 agosto al 1° settembre 1993, durante la quale le è stato assegnato un mandato specifico in questo settore. Questo segno di fiducia nei confronti del nostro Paese comporta anche notevoli obblighi;
- le Convenzioni elaborate dalle Nazioni Unite e ratificate dalla Svizzera, in particolare i due Patti sui diritti dell'uomo o la Convenzione contro la tortura;
- gli aiuti tecnici e finanziari a favore di progetti concreti volti a salvaguardare i diritti dell'uomo, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, del sostegno agli Stati dell'Europa centrale ed orientale, delle azioni in favore della pace e del dialogo politico sui diritti dell'uomo;
- gli interventi multilaterali e bilaterali in favore dell'osservanza dei diritti dell'uomo; essi si concentrano su violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo, sono di regola confidenziali e si basano sul profilo del diritto internazionale soprattutto sui due Patti dell'ONU sui diritti dell'uomo ma anche sul diritto consuetudinario internazionale.

I diritti dell'uomo, la democrazia e i principi dello Stato di diritto hanno inoltre un'importanza riconosciuta e sempre maggiore come criteri e linee direttrici per altri settori politici:

- come sottolineato dai pertinenti messaggi, il sostegno ai Paesi dell'Europa orientale e centrale viene concesso solo se negli Stati destinatari sono garantiti la legalità, la salvaguardia dei diritti dell'uomo e il pluralismo politico o se perlomeno si fanno passi seri e credibili in questa direzione;
- la "good governance" e quindi l'attenzione ai diritti dell'uomo costituiscono presupposti sempre più importanti per la cooperazione nell'ambito dell'aiuto allo sviluppo. Per imporre il rispetto dei diritti dell'uomo sono a disposizione diversi sistemi: si possono ad esempio vincolare le misure d'aiuto all'adempimento di determinati standard relativi ai diritti dell'uomo, ricorrere al dialogo politico sui diritti dell'uomo con i Paesi destinatari o mettere in atto provvedimenti positivi come il rafforzamento delle strutture concernenti lo Stato di diritto. Se in un Paese che viola gli imperativi della "good governance" sussiste un impellente bisogno d'azione umanitaria, la Svizzera può impiegare i mezzi dell'aiuto umanitario;
- infine sussiste una stretta interdipendenza tra la politica dei diritti dell'uomo e la politica d'asilo, in particolare nella definizione dei Paesi "esenti da persecuzioni". A questo proposito occorre costantemente armonizzare quanto possibile le valutazioni, a tratti divergenti, operate nell'ottica della politica dei diritti dell'uomo e in quella della politica d'asilo.

Prospettive

Negli anni Novanta bisognerà colmare le lacune esistenti nell'ambito degli strumenti della nostra politica dei diritti dell'uomo. In particolare sul piano normativo deve essere data la priorità alla ratificazione delle diverse convenzioni dell'ONU, come la Convenzione dei diritti del bambino e quelle sulla non discriminazione della donna e sull'abolizione della pena di morte, nonché alla ratificazione della Carta sociale europea che dovrebbe essere risottoposta al Parlamento nel corso della presente legislatura. La Svizzera si impegna inoltre a favore del protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro la tortura che dovrebbe sancire un sistema internazionale di visite per prevenire la tortura.

Peraltro, conformemente alle conclusioni della Conferenza di Vienna sui diritti dell'uomo del giugno 1993, la politica svizzera dovrebbe concentrarsi sull'applicazione coerente e universale dei meccanismi di controllo giuridico e politico esistenti e sullo sviluppo di nuovi strumenti di controllo. Vi proporremo quindi di ratificare la procedura di ricorso individuale contenuta nel primo Protocollo aggiuntivo al Patto internazionale sui diritti civili e politici, come pure la dichiarazione complementare alla Convenzione sulla discriminazione razziale e i protocolli aggiuntivi alla CEDU non ancora ratificati (protocolli aggiuntivi 1, 4, 9 e 10). Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Svizzera si impegna inoltre a semplificare e rendere più efficace la procedura della CEDU.

Conformemente alla dichiarazione rilasciata il 1° settembre 1993 dalla Conferenza internazionale per la protezione delle vittime della guerra, continueremo ad impegnarci nella formulazione di proposte atte ad applicare il diritto umanitario internazionale in modo ancor più efficace.

L'accresciuto impegno della Svizzera a favore dei diritti fondamentali dovrà esprimersi in futuro ponderando maggiormente i criteri relativi ai diritti dell'uomo, allo Stato di diritto e alla democrazia nel processo decisionale politico generale (politica d'asilo, economia esterna, aiuto allo sviluppo, ecc.) e partendo dai due approcci possibili, ovvero:

- "misure negative" in caso di violazioni gravi e sistematiche dei diritti dell'uomo, ad esempio sanzioni economiche nell'ambito dell'ONU, sospensione dell'aiuto allo sviluppo, rinuncia alla concessione di crediti statali e all'esportazione di determinate merci;
- "misure positive" nel caso di Stati che salvaguardano i diritti dell'uomo solo in misura insufficiente, ad esempio sostegno a progetti specifici di promovimento dei diritti dell'uomo, impegno a favore dei diritti dell'uomo nella cooperazione allo sviluppo come mezzo di dialogo e comprensione, dialogo politico sulle diverse concezioni dei diritti dell'uomo.

In ogni singolo caso occorrerà esaminare quali misure risultino più adeguate per rafforzare il rispetto dei diritti dell'uomo. Le esperienze fatte sinora mostrano che spesso è utile una combinazione dei due approcci (misure "positive" e "negative").

Obiettivo

L'obiettivo della prosperità sancito dall'articolo 2 della Costituzione federale comporta diversi compiti nei rapporti con l'esterno. Si tratta in particolare di assicurare l'accesso a mercati esteri alle esportazioni svizzere e di garantire l'approvvigionamento di materie prime, energia e generi alimentari. Vi si aggiungono la cooperazione all'instaurazione di condizioni quadro il più possibile liberali per la circolazione di merci, servizi e capitali, come pure la protezione degli investimenti e della proprietà intellettuale. Occorre quindi garantire, a livello multilaterale e bilaterale, i vantaggi della divisione internazionale del lavoro. Esperienze decennali hanno confermato che la prosperità degli uni dipende in misura determinante dalla prosperità degli altri. L'impegno a favore dell'eliminazione dell'ingiustizia sociale assume quindi un'importante dimensione nella politica volta all'accrescimento del benessere. Conseguentemente, i compiti di cooperazione e di sostegno, sia nel rapporto Nord-Sud sia in quello Ovest-Est, rivestono un'importanza sempre maggiore. La multidimensionalità dell'obiettivo fa sì che il benessere non possa essere conseguito né autonomamente né attraverso la sola politica economica esterna, anche se quest'ultima assume qui un ruolo centrale. Occorre invece considerare le interazioni tra regioni del mondo (USA-UE-Giappone, Nord-Sud) e singoli settori (economia/ambiente). Recentemente si è inoltre preso maggiormente coscienza del fatto che l'accrescimento della prosperità deve tener conto sempre più di criteri qualitativi: prosperità significa in primo luogo benessere economico, il quale può tuttavia essere garantito soltanto da una crescita durevole e rispettosa dell'ambiente. La prosperità rappresenta un obiettivo importante nell'ambito dell'insieme delle relazioni con l'estero. È un criterio valido nell'ambito della politica ambientale, migratoria, energetica, della ricerca, della tecnologia, della cultura, ma anche della sicurezza, della pace e dei diritti dell'uomo, che costituiscono un fattore di prosperità nel senso più ampio del termine. In tema di politica del benessere, è inoltre ormai impossibile separare la dimensione esterna da quella interna: una politica economica esterna aperta stimola ad esempio una politica economica interna di tipo concorrenziale. Inoltre, questioni sinora considerate puramente di economia interna sono sempre più frequentemente oggetto di negoziati internazionali. Va infine ricordato che il 50 per cento del nostro prodotto nazionale lordo è conseguito all'estero. Questa cifra mostra da sé l'enorme importanza della nostra politica economica esterna, che in tempi di stagnazione e recessione diventa ancora più determinante.

Nelle relazioni esterne la politica volta a garantire il benessere è strutturata in linea di principio in funzione delle necessità e degli interessi dell'economia nazionale, delle strategie di politica europea e dello sviluppo del mondo circostante.

- Lo strumento principale rimane la politica d'integrazione, che continueremo fermamente a perseguire con la seguente strategia:

Considerata l'importanza della partecipazione globale e paritaria della Svizzera al processo d'integrazione europea, l'adesione all'UE costituisce l'obiettivo strategico della politica d'integrazione. Questo obiettivo è il corollario del fatto che la Svizzera è profondamente radicata in Europa e ad essa strettamente legata. A nostro avviso, con questo passo sarà possibile tutelare a lungo termine e nel migliore dei modi gli interessi generali del Paese. Soltanto l'adesione garantisce un equilibrio tra sviluppo economico e condizioni quadro politiche, sociali e culturali. In questo senso ribadiamo la nostra volontà di aderire all'UE.

Dopo il no allo SEE, ci orientiamo alla finalità prammatica dei negoziati bilaterali, fintanto che non saranno adempiuti i presupposti per trattative più estese. Diamo quindi oggi la priorità a un approccio bilaterale e settoriale, come testé già iniziato. Siamo fermamente decisi a sondare tutte le possibilità per giungere al successo su questa via ancora nel corso della presente legislatura. Ci impegneremo a limitare in via negoziale i possibili svantaggi economici derivanti dal no allo SEE. Rafforzando le relazioni con l'UE, la Svizzera le si avvicina gradatamente e prepara il salto qualitativo che l'adesione all'UE comporta.

A questo proposito continueremo ad esaminare accuratamente, a livello di politica interna ed estera, anche la questione di una partecipazione all'Accordo SEE. L'opzione di un negoziato in considerazione dell'adesione a posteriori allo SEE è una seria possibilità che i partecipanti allo SEE ci hanno espressamente lasciato impregiudicata. In date circostanze, potrebbe rivelarsi auspicabile riconsiderare parimenti questa forma di partecipazione svizzera al processo di integrazione europea.

L'ambito cronologico di questa politica può essere ovviamente definito soltanto come dimensione strategica: i singoli passi dipendono infatti non solo da decisioni autonome della Svizzera, ma anche da decisioni, altrettanto autonome, delle istituzioni dell'UE.

Occorre inoltre rispettare il termine impostoci per la trattazione di iniziative popolari, con o senza controprogetto, presentate attorno a questi temi. Concretamente, il termine di trattazione per l'iniziativa "Nato il 7 dicembre", presentata il 3 settembre 1993, scade il 3 settembre 1995, rispettivamente il 3 marzo 1996.

Riteniamo comunque realistico, e presentemente determinante per la configurazione della nostra politica in materia, il seguente calendario:

- nella legislatura in corso (1991-1995) stanno in primo piano i negoziati bilaterali con l'UE. Verosimilmente alla fine del 1994 potremo procedere a una prima valutazione affinché, alla luce di questo bilancio e in risposta alle suddette iniziative popolari, si possano stabilire i passi successivi;
- nella prossima legislatura (1995-1999) si tratterà di avviare e, sempreché adempite le condizioni di politica interna ed estera, negoziare l'integrazione multilaterale della Svizzera con l'UE. Questo approccio potrà comportare un'adesione all'UE, ma anche un'adesione allo SEE.
- A livello paneuropeo dominano il risanamento economico dei Paesi dell'Europa orientale e centrale e il loro graduale inserimento nelle strutture dell'Europa occidentale, con le relative prospettive d'integrazione. Questo obiettivo è perseguito attraverso il sostegno al processo di riforma e il rapido ampliamento delle relazioni economiche reciproche. Oltre al trasferimento di risorse sotto forma di sostegno tecnico e finanziario, anche una coerente apertura dei mercati svizzeri e degli altri mercati dell'Europa occidentale ai prodotti e ai servizi di questi Paesi costituisce una misura efficace.

Nell'ambito dell'aiuto internazionale, la Svizzera concentra le sue misure di sostegno nei settori in cui è particolarmente forte, ad esempio nel campo finanziario ed energetico, come pure in quello della ricerca o dell'ambiente. Per quanto concerne l'aiuto bilaterale fissa anche priorità legate alle specificità dei singoli Paesi, al fine di garantire un impiego efficace dei mezzi. Attualmente sono a disposizione due crediti quadro per il sostegno dei Paesi dell'Europa orientale e centrale. Il secondo credito quadro è stato inoltre consolidato per essere impiegato negli Stati della CSI. La Svizzera partecipa peraltro, in qualità di membro, alle attività della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e a quelle delle istituzioni di Bretton Woods, coopera regolarmente con il Club di Parigi in azioni di conversione dei debiti e si impegna

all'interno dell'OCSE e della Commissione economica europea dell'ONU per fornire una consulenza ai Paesi interessati - in particolare agli Stati della CSI - nel passaggio all'economia di mercato.

- A livello mondiale, per la Svizzera è d'importanza cruciale che l'Uruguay Round si concluda con risultati sostanziali. Il quadro di un GATT rafforzato, che oltre ai settori tradizionali della politica commerciale comprenda anche nuove regole multilaterali per il commercio dei prodotti agricoli, per la protezione della proprietà intellettuale, per gli investimenti e per lo scambio internazionale di servizi, contribuirebbe a mantenere aperte le nostre relazioni nei confronti degli spazi economici regionali che stanno costituendosi fuori d'Europa. A tal fine ci impegneremo anche in futuro a sviluppare ulteriormente il sistema di regole del GATT, coinvolgendo altri settori della politica nazionale aventi un impatto commerciale (ad esempio la politica della concorrenza, quella sociale e quella ambientale).
- La collaborazione attiva e l'impegno a favore di regole multilaterali facili da applicare sono necessari anche in altri organi sopraregionali allo scopo di garantire i nostri interessi globali, in particolare nell'OCSE (politica economica e finanziaria, investimenti, questioni fiscali, ecc.), nella BRI e nel Gruppo dei dieci (questioni monetarie, sorveglianza dei mercati finanziari), come pure in importanti organizzazioni specializzate dell'ONU (ad es. UNCTAD e UNIDO). Come membro delle istituzioni di Bretton Woods, la Svizzera è in grado di rappresentare in modo efficace i suoi interessi in materia di politica d'aiuto allo sviluppo e di politica economica e monetaria. È infine importante ampliare le relazioni bilaterali con i principali Paesi industrializzati e con i Paesi emergenti.

A questo proposito assumono importanza particolare le relazioni economiche con gli Stati Uniti e con il Giappone. Accanto all'UE, essi rappresentano le principali potenze politico-commerciali, il cui grado di liberalismo è determinante nel settore multilaterale e bilaterale per la nostra economia. In merito riteniamo necessario un rafforzamento del GATT, per evitare che lo spazio nordamericano, del Pacifico e dell'UE si isolino vicendevolmente.

- La nostra prosperità passa anche dal mantenimento dell'impegno a lungo termine a favore dei Paesi in sviluppo. Il miglioramento della coesione economica e sociale a livello mondiale e la lotta contro problemi che presentano una dimensione "Nord-Sud" (ecologia, narcotraffico, ecc.) sono priorità essenziali della nostra politica di sviluppo

nel senso stretto del termine e della nostra politica estera e politica economica esterna in generale. Un ulteriore aumento delle disparità dei livelli di sviluppo costituirebbe infatti anche una minaccia per il nostro benessere.

- Accanto alle normative multilaterali, lo strumento della politica economica esterna autonoma mantiene la sua importanza. Essa può infatti porre l'accento su determinati fattori, sfruttare vantaggi comparativi, sperimentare le necessità di regolamentazione in azioni concrete, ad esempio nel settore della politica di sdebitamento, con aiuti alla bilancia dei pagamenti e con garanzie contro i rischi all'esportazione, azioni la cui efficacia deve essere valutata alla luce della pratica internazionale. Anche nell'ambito dell'apertura del mercato ai prodotti provenienti dai Paesi in sviluppo e dagli Stati dell'Europa centrale ed orientale possono essere impiegati proficuamente strumenti bilaterali.

La liberalizzazione dell'economia nonché riforme socio-politiche sono particolarmente importanti per lo sviluppo economico e dunque per la prosperità. Il programma post-SEE del 24 febbraio 1993, segnatamente il pacchetto Swisslex, apporta auspicate innovazioni a livello legislativo. Gli adattamenti già attuati e quelli in procinto d'esserlo favoriscono l'eurocompatibilità della nostra legislazione e pertanto anche un avvicinamento all'Europa.

Prospettive

Come in materia di politica di sicurezza, anche qui l'interdipendenza dei problemi induce numerosi organi e organizzazioni a trattare gli stessi temi da angolazioni diverse. Per condurre una politica coerente, è perciò importante far valere i nostri interessi in tutte le organizzazioni competenti. Spesso tuttavia al momento decisivo il fatto di non appartenere a un gruppo di Stati (ad es. l'UE) ci impedisce una difesa efficace dei nostri interessi.

Per garantire la prosperità, negli anni Novanta devono essere osservate le seguenti priorità:

- partecipazione al processo d'integrazione europea con l'obiettivo di aderire all'UE (cfr. sopra). Solo con l'adesione all'UE, la Svizzera disporrà del margine d'azione che le consentirà non solo di partecipare in modo paritario alla formazione del contesto

economico in cui deve operare, ma anche di far fronte alla dimensione sempre più politica dell'integrazione europea;

- intensificazione della cooperazione con gli Stati dell'Europa centrale ed orientale, che richiede un sostegno continuo ai processi di riforma in corso;
- rafforzamento della piazza svizzera nei settori della ricerca, della tecnologia e della formazione grazie all'ampliamento della collaborazione internazionale, in particolare nell'ambito dei principali programmi UE. È importante anche una maggiore collaborazione Nord-Sud nel campo della ricerca;
- creazione di un'infrastruttura moderna ed efficace di comunicazione (trasporti, telecomunicazioni) e cooperazione internazionale in questi settori, soprattutto nel campo dell'armonizzazione delle norme e delle attrezzature tecniche;
- miglioramento dell'armonizzazione tra politica economica esterna, politica dello sviluppo e politica dell'ambiente come contributo a uno sviluppo permanente a livello mondiale;
- intensificazione della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto economico allo sviluppo con l'obiettivo di eliminare anche le disparità che mettono in pericolo il nostro proprio benessere.

414 Eliminazione dell'ingiustizia sociale

Obiettivo

L'eliminazione dell'ingiustizia sociale quale obiettivo della politica estera si radica nella convinzione che le disparità e le ingiustizie economiche, ecologiche, politiche e sociali sono all'origine di tensioni che minacciano la pace e la sicurezza fra gli Stati. La politica estera deve contribuire ad attenuare simili disuguaglianze. Si tratta in concreto di ridurre le differenze di benessere nell'Europa occidentale, tra quest'ultima ed i Paesi dell'Europa centrale ed orientale nonché di diminuire il divario Nord-Sud.

Crescita demografica, povertà e fame, sfruttamento e distruzione delle risorse naturali, flussi migratori e rivolgimenti nel sistema economico e politico costituiscono oggi i problemi più scottanti a livello mondiale. Contribuendo a ridurre le contraddizioni sociali ci prefiggiamo di migliorare le possibilità di soddisfare i bisogni elementari delle popolazioni sfavorite e di concorrere a rafforzare le strutture democratiche statali. Una simile politica è giustificata dal fatto che proprio i Paesi e le regioni attualmente alle prese con gravi difficoltà acquireranno a medio e a lungo termine un rilevante peso politico in ragione della loro importanza demografica e del loro potenziale economico. La politica estera svizzera non si fonda unicamente su interessi umanitari o economici, ma deve pure intendersi come elemento di una politica di sicurezza globale e come investimento vantaggioso per l'avvenire politico. Le politiche svizzere di aiuto promuovono in primo luogo gli sforzi e l'identità del Paese destinatario e mirano ad uno sviluppo durevole. In questo spirito la Svizzera parteciperà al Vertice sullo sviluppo sociale (Copenaghen 1995) e alla realizzazione dell'Agenda dell'ONU per lo sviluppo. L'accento sarà posto sullo sviluppo umano.

Strumenti

Per raggiungere il suo obiettivo, la politica estera svizzera si fonda su tre capisaldi:

- la legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali disciplina lo strumento più importante con il quale la Svizzera concretizza i suoi intenti di solidarietà attiva;
- i due crediti quadro e il decreto federale di obbligatorietà generale in preparazione definiscono il contesto in cui si iscrive l'aiuto ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale nonché ai Paesi della CSI;
- la Svizzera partecipa a livello internazionale in particolare ai lavori del GATT, dell'ECOSOC e della Conferenza per uno sviluppo durevole. Un mezzo molto efficace è costituito dall'apertura del mercato svizzero ai prodotti dei Paesi dell'Europa orientale e centrale e a quelli dei Paesi in sviluppo.

Prospettive

Per l'aiuto svizzero allo sviluppo degli anni Novanta sono determinanti le seguenti priorità:

- promovimento dell'autonomia economica e sociale dei Paesi in sviluppo e del rinnovamento delle loro economie secondo i principi dell'economia di mercato;
- aiuto ai poveri mediante il promovimento delle organizzazioni che ne tutelano gli interessi, l'aiuto umanitario e l'attuazione di riforme strutturali, segnatamente in ambito agricolo;
- lotta contro le cause dei movimenti migratori;
- soluzione dei problemi ambientali mediante il miglioramento delle basi produttive nell'agricoltura e nella selvicoltura nel senso di una produzione rispettosa dell'equilibrio ecologico e di uno sfruttamento razionale delle risorse;
- miglioramento della sanità e della formazione, fattori essenziali di coesione sociale; assistenza sanitaria di base per tutti, formazione professionale, inserimento attivo della donna nel processo di sviluppo e sostegno degli sforzi che mirano a stabilire un equilibrio demografico.

Nell'ambito dell'aiuto ai Paesi dell'Europa orientale e centrale il compito principale degli anni Novanta consiste nel concretizzare la concezione di questo aiuto instaurando un dialogo con gli Stati destinatari ed elaborando programmi specifici da coordinare con altre azioni a livello internazionale. A tal fine, è particolarmente importante che per l'esecuzione dei progetti siano mobilitati in Svizzera operatori di alta qualità. In questo contesto come pure in altri settori è bene tener presente che non possiamo fare tutto. Occorre scegliere aspetti geografici e materiali prioritari.

415 Tutela delle basi vitali naturali

Obiettivo

La tutela delle basi vitali naturali è oggi parte integrante di una politica che mira ad assicurare le condizioni per la nostra esistenza nel senso più ampio del termine. Per un Paese come la Svizzera, che mediante misure interne può offrire solo un contributo limitato alla soluzione dei problemi ambientali mondiali, gli sforzi compiuti a livello internazionale, come il seguito al Vertice di Rio, si rivelano particolarmente importanti.

La necessità di armonizzare le esigenze di sfruttamento dei singoli Paesi con l'obiettivo di uno sviluppo durevole e di ridurle di conseguenza pone le relazioni internazionali di fronte a un dilemma di ardua soluzione. Le conseguenze sociali ed economiche dello sfruttamento incontrollato della natura si fanno sentire ben oltre i confini nazionali. La tutela delle basi vitali naturali serve pertanto essenzialmente ad evitare l'insorgere di conflitti nonché a garantire la stabilità e la sicurezza.

La politica estera in materia di protezione dell'ambiente si prefigge quattro obiettivi:

- contenere quanto possibile gli effetti negativi sul nostro ambiente di attività inquinanti esercitate fuori della Svizzera, riducendo ad esempio il carico inquinante dovuto all'emissione di sostanze nocive;
- prevenire gli effetti di problemi ambientali che hanno radici in altre regioni del mondo (ad es. movimenti migratori da regioni che per motivi ecologici non sono più abitabili; bisogno accresciuto di soccorso quale conseguenza di catastrofi dovute al maltempo);
- far fronte alle aspettative di altri Paesi nei confronti della Svizzera o a esigenze di sfruttamento di risorse globali da parte di Paesi in sviluppo nei confronti dei Paesi industrializzati;
- incentivare la convergenza tra gli strumenti della nostra politica ecologica e quella dei nostri più importanti partner economici.

Strumenti

La nostra politica estera dell'ambiente opera su tre fronti: in primo luogo, collabora alla definizione e all'elaborazione di norme, principi internazionali e strumenti giuridici e assume, per quanto possibile, impegni più vasti (stabilizzazione dei valori del CO₂ e dell'ossido di azoto). In secondo luogo, si adopera per instaurare un sistema istituzionale molto efficiente, garantendo a tal fine il coordinamento tra i numerosi organismi e promuovendo procedure vincolanti per l'adempimento degli impegni internazionali. In terzo luogo, si fonda sulla collaborazione tecnica e finanziaria con Paesi che, con le loro forze, non sono in grado di prestare un contributo sufficiente alla soluzione dei problemi ambientali, si impegna per lo sviluppo ulteriore di strumenti

multilaterali di finanziamento e mira pertanto ad una ripartizione degli oneri a livello internazionale.

- Per quanto riguarda gli strumenti giuridici la Svizzera ha svolto negli anni passati un ruolo molto attivo. È stata, ad esempio, promotrice della convenzione sul controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e sulla loro eliminazione (Convenzione di Basilea), ha partecipato in maniera determinante all'elaborazione dei protocolli sulla riduzione delle emissioni di zolfo e delle emissioni di ossidi d'azoto nel quadro della Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza ed ha pure preso parte ai negoziati sul clima. Diversi principi riconosciuti a livello nazionale hanno riscosso consenso anche oltre i nostri confini, come ad esempio il principio della prevenzione e il principio "chi inquina paga".
- In seno alle istituzioni internazionali, la Svizzera si adopera affinché i problemi ambientali vengano trattati con maggiore incisività. Il programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) assume un significato particolare quale organo centrale nel sistema ONU. I suoi compiti consistono nel controllo dell'ambiente, nell'informazione, nella realizzazione e coordinazione di misure intese ad impedire e correggere evoluzioni dannose nonché nell'elaborazione di principi, norme e strumenti. La Svizzera fa parte della dozzina di Stati che offrono i maggiori contributi all'UNEP. Negli ultimi due anni essa ha iniziato due nuovi progetti, vale a dire la costruzione di un centro d'intervento in caso di catastrofe e uno d'informazione sul clima, entrambi a Ginevra.

Particolare attenzione va rivolta all'ulteriore sviluppo della regione di Ginevra, dove ha già sede un gran numero di istituzioni ecologiche internazionali, quale centro per i problemi ambientali di importanza internazionale. Con l'insediamento delle segreterie ad interim delle convenzioni sul clima, sulla biodiversità e sulla desertificazione è stato possibile rafforzare ancor più la posizione di Ginevra.

Per quanto riguarda gli strumenti di finanziamento, la Svizzera partecipa al Fondo per l'ambiente mondiale della Banca mondiale, dell'UNEP e dell'UNDP. Essa ritiene inoltre necessario che si attribuisca maggiore importanza agli aspetti ecologici in seno alle banche multilaterali di sviluppo. A livello bilaterale, diversi crediti quadro consentono di finanziare programmi per l'ambiente.

La nostra politica estera in materia di protezione dell'ambiente verterà essenzialmente sulla partecipazione attiva ai lavori avviati a seguito del Vertice di Rio e sulla realizzazione del Programma europeo di protezione dell'ambiente (lavori nell'ambito della Conferenza di Lucerna). La non appartenenza all'ONU e in particolare all'UE limitano anche in questo contesto le possibilità di una nostra partecipazione attiva.

- Nell'ambito degli strumenti giuridici è imminente la ripresa di negoziati per una convenzione mondiale sulle foreste e per un accordo che ponga freno alla desertificazione. I negoziati per regolare i dettagli delle disposizioni d'attuazione della convenzione sul clima sono ancora in corso e, come nel caso della convenzione sulla biodiversità, è importante secondo la Svizzera che venga garantita una strutturazione molto efficace delle istituzioni e dei meccanismi convenzionali. Sul piano europeo si dovrà portare a termine nell'ambito della convenzione di Ginevra una seconda generazione di protocolli per la limitazione delle emissioni di ossido di zolfo e di ossido d'azoto. In tutti questi settori sono necessari importanti sforzi per garantire un maggior rigore nell'esecuzione e il rafforzamento dei controlli.
- L'attuazione e la garanzia degli impegni contratti o da contrarre a livello internazionale pongono elevate esigenze nell'interagire di politica nazionale e politica estera. Per quanto riguarda il clima, la stabilizzazione del CO₂ necessita, ad esempio, di una politica generale coerente, in quanto determinati obiettivi devono essere concretizzati, se possibile, d'intesa con altri Stati.
- Nelle relazioni Nord-Sud sono necessarie altre misure intese a promuovere la fiducia reciproca. Il timore di numerosi Paesi in sviluppo che la soluzione dei problemi ambientali causati principalmente dai Paesi industrializzati possa compromettere il loro sviluppo dev'essere dissipato da prove concrete. Queste ultime richiedono il consolidamento e il potenziamento degli strumenti di finanziamento. Al termine della fase sperimentale di tre anni dovrà essere definitivamente istituito il Fondo mondiale per l'ambiente. La Svizzera si prefigge in questo contesto di aumentare i mezzi e di ripartire adeguatamente gli oneri fra i donatori con adeguate possibilità di codecisione per i Paesi in sviluppo.
- Sul piano europeo l'accento è posto sul proseguimento e sull'approfondimento del programma "Ambiente per l'Europa" che mira a coinvolgere gli Stati dell'Europa centrale

ed orientale negli sforzi intrapresi dall'Europa occidentale in materia di politica ambientale. Per risolvere i problemi ambientali più gravi ed urgenti, che includono anche i grandi rischi legati agli impianti nucleari, questi Stati necessiteranno viepiù del sostegno dell'Occidente. La Conferenza dei Ministri tenutasi alla fine dell'aprile 1993 a Lucerna ha dato un impulso decisivo per l'adozione di un programma d'azione per l'ambiente, destinato all'Europa centrale ed orientale.

- Negli ultimi anni si è creata una certa tensione tra ambiente e commercio, alla quale la Svizzera dedica la sua attenzione per almeno tre ragioni: nazione basata essenzialmente sul commercio, la Svizzera è particolarmente sensibile ai problemi dell'ambiente e, data l'esigenza di multifunzionalità della sua agricoltura, si trova in un certo senso in contrasto con le pressioni esercitate per una liberalizzazione del commercio dei prodotti agricoli. È quindi particolarmente importante per il nostro Paese contribuire alla formazione di un consenso internazionale che chiarisca e, se possibile, appiani le divergenze di obiettivi e di interessi.
- Infine meritano particolare cura ed attenzione i problemi che vedono coinvolte diplomazia in materia d'ambiente, politica di pace e di sicurezza (ad es. problemi di sfruttamento idrico nell'ambito dei negoziati multilaterali in corso in Medio Oriente). In questo contesto la collaborazione di terzi può rendere preziosi servizi.

42 L'aspetto di politica interna della politica estera

Il compito principale della politica estera consiste nell'articolare, rappresentare e concretizzare gli obiettivi supremi dello Stato ed i suoi interessi molteplici nei confronti dell'estero. Come detto, essa assume pertanto anche una dimensione interna. Questo fenomeno non è una novità, ma in un contesto internazionale in rapido mutamento e alla luce delle immediate ripercussioni degli sviluppi e delle decisioni di politica estera si accentua la necessità di consolidare il vincolo tra politica nazionale ed interventi di politica estera. Si impone quindi una migliore armonizzazione tra queste due politiche, senza che una sia subordinata all'altra. Occorre fare in modo che la politica estera venga maggiormente sentita dalla popolazione. Questo risultato può essere raggiunto grazie ad una serie di misure ed interventi che illustriamo qui di seguito in modo succinto:

- rafforzamento dell'apparato politico all'estero quale azienda di servizi, con il compito di realizzare non solo gli obiettivi di politica estera dello Stato, bensì anche di promuovere e tutelare, per quanto possibile, gli interessi dei singoli cittadini all'estero e proteggerne i diritti fondamentali;
- miglioramento dell'informazione alla popolazione sulle attività in materia di politica estera;
- approfondimento del dialogo e della consultazione tra Consiglio federale e Parlamento conformemente alle disposizioni della riveduta legge sui rapporti fra i Consigli;
- approfondimento del dialogo tra Consiglio federale e Cantoni sui problemi di politica estera, in particolare nell'ambito del Gruppo di contatto Confederazione/Cantoni e in quello della neo-istituita Conferenza dei governi cantonali.
- istituzione di commissioni consultive extraparlamentari quali centri di discussione su temi centrali di politica estera, in cui sia rappresentata una gamma molto vasta di gruppi ed opinioni sociali.

Una situazione particolare risulta dall'ordinamento costituzionale svizzero, in virtù del quale il Consiglio federale, il Parlamento e il popolo tengono conto reciprocamente l'uno degli altri. Essi assolvono quindi i loro compiti ed esercitano i rispettivi diritti in un dialogo continuo. Mentre al Consiglio federale spetta la rappresentanza della Confederazione nei confronti della comunità internazionale, incluse l'esecuzione di azioni vincolanti di diritto internazionale e la tutela degli interessi politici generali della Svizzera all'estero, l'Assemblea federale dispone di efficaci mezzi per intervenire nell'ambito degli affari esteri grazie alla sua competenza in materia di misure di sicurezza estera e di indipendenza, al suo diritto di ratificazione dei trattati internazionali nonché alle sue estese facoltà in materia di legislazione, di finanze e di controllo. Infine, il popolo ha l'ultima parola in caso di referendum in materia di trattati internazionali. Ebbene, non vediamo alcun motivo per cambiare questo ordinamento delle competenze sancito dalla Costituzione, tanto più che, tramite un'interpretazione moderna dei termini ivi impiegati, esso permette di conseguire gli obiettivi di politica estera esposti nel presente rapporto. Una riformulazione delle basi costituzionali della politica estera dovrebbe però certamente essere esaminata nell'ambito di una revisione totale della Costituzione federale.

Siamo consapevoli che le opinioni dei cittadini riguardo a rilevanti problemi di politica estera non sono unanimi. Proprio per questo motivo è particolarmente importante coinvolgere il più presto possibile tutti i gruppi interessati nel processo di formazione dell'opinione in questo settore. Sia l'adesione all'ONU sia la partecipazione allo SEE sono state rifiutate in votazioni popolari. Accettiamo questi responsi, consapevoli dell'importanza fondamentale che le decisioni del popolo, nella nostra democrazia diretta, rivestono per la legittimazione della politica governativa. Di questa volontà popolare abbiamo tenuto conto conferendo per principio priorità alla conclusione di negoziati bilaterali settoriali. Siamo però anche consapevoli della nostra responsabilità di fissare per il futuro, nell'interesse del Paese, chiari obiettivi strategici di politica estera. Abbiamo buoni, seri motivi, nonostante le ricordate decisioni negative del sovrano, per riproporre come obiettivo strategico l'adesione all'UE e all'ONU, anche se siamo coscienti che molti, nel popolo, mostreranno ancora una certa incomprendimento. Il processo d'integrazione europea non è statico: progredisce dinamicamente in forma di approfondimento ed estensione ai Paesi dell'Europa settentrionale, centrale e probabilmente anche orientale. In vista di questi sviluppi, di assoluto rilievo anche per la posizione della Svizzera, il Consiglio federale non può non fare tutto il possibile per preservare al Paese ogni opportunità per tutelare al meglio i nostri interessi. È pertanto suo compito rimettere sul tappeto anche soluzioni respinte o fortemente criticate dal popolo se gli interessi del Paese lo esigono. In effetti siamo dell'avviso che questi possono essere serviti nel migliore dei modi da una collaborazione politica globale e dalla codecisione a livello internazionale.

Appunto per questa volontà di collaborazione ci prefiggiamo l'obiettivo dell'adesione all'UE e all'ONU. Constatiamo infatti che oggi la sovranità di un piccolo Paese viene viepiù erosa da una dinamica europea e mondiale dirompente, nonché dall'importanza crescente di organizzazioni e forme di cooperazione sopranazionali. Soltanto la codecisione a livello internazionale può compensare l'inevitabile perdita di autonomia. Soltanto la cooperazione internazionale permette di trattare con prospettive di successo i problemi che più stanno a cuore alla popolazione sia in ambito ecologico sia in quello della sicurezza o del benessere. La collaborazione sul piano internazionale serve pertanto gli interessi nazionali. Non crediamo che la nostra identità nazionale venga indebolita da un legame più forte con l'Europa. La Svizzera potrebbe, dal canto suo, offrire la sua grande esperienza di Stato pluriculturale all'Europa e all'ONU. Sulla base di queste considerazioni, intendiamo perseguire, nell'interesse a lungo termine del Paese, gli obiettivi definiti nel presente rapporto. Siamo qui evidentemente consci del

fatto che questi obiettivi potranno essere raggiunti soltanto in costante e aperto dialogo con il Parlamento e con il popolo.

43 Coerenza e coordinamento della politica estera

Necessità di coerenza

La coerenza in politica estera si impone oggi per tre ragioni:

- per mantenere l'attrattiva della piazza svizzera a livello internazionale (tenere il passo con i mutamenti internazionali);
- per garantire un impiego quanto più efficace delle nostre risorse, di per sé già limitate (impedire la frammentazione delle forze per mancanza di coordinazione); e
- per far valere in modo ottimale i nostri interessi sulla scena internazionale (presenza unitaria).

Per tali scopi è necessario agire a tre livelli:

- a livello di politica nazionale ed estera, trasponendo in politica interna le decisioni, i provvedimenti e gli orientamenti politici adottati sul piano internazionale e sostenendo efficacemente nelle relazioni internazionali le esigenze politiche di ordine interno;
- tra i diversi settori della politica estera, che devono esercitare in modo coerente la loro azione rispetto ai singoli Paesi e alle singole istituzioni;
- a livello di obiettivi e strumenti di politica estera, esaminando costantemente l'utilità dei secondi per il raggiungimento dei primi.

Gli sforzi per formulare una politica estera coerente sono intralciati da molteplici conflitti tra obiettivi e strumenti di politica estera. Questi conflitti non devono essere risolti stabilendo una gerarchia fra obiettivi e strumenti, ma regolati mediante procedure di coordinamento e criteri specifici, giacché obiettivi e strumenti di regola si

equivalgono e vanno dunque posti sullo stesso piano. In uno speciale rapporto sulle direttive concernenti le relazioni svizzere con i Paesi in sviluppo abbiamo approfondito queste questioni di coordinamento.

Grazie all'estensione delle relazioni con l'estero il coordinamento interdipartimentale assume importanza decisiva. Nell'ambito della politica d'integrazione, per esempio, lavorano congiuntamente il DFAE e il DFEP. Per citare un altro esempio, la politica ambientale interessa un grande numero di dipartimenti ed uffici, come si è avuto modo di constatare in occasione del Vertice di Rio. Peraltro, il DFAE ha il compito di assicurare costantemente una visione d'insieme sulle relazioni esterne della Svizzera e di esplicitare un'attiva funzione di coordinamento laddove si pongano importanti questioni di politica estera (cfr. la nostra risposta del 20 gennaio 1993 alla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati). In ultima istanza, la responsabilità per la coerenza della politica estera incombe comunque al Collegio governativo.

44 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Di quali mezzi di personale - quantitativamente e qualitativamente - necessita la realizzazione della politica estera svizzera degli anni Novanta illustrata in questo rapporto? La risposta si fonda su alcuni punti essenziali:

- l'aumento e la maggiore complessità dei compiti di politica estera,
- la crescente interdipendenza tra politica interna ed estera (maggiore necessità di coordinamento) nonché
- la scarsità di mezzi finanziari e di personale.

Le soluzioni vanno ricercate in primo luogo nel miglioramento qualitativo della gestione delle risorse e degli adeguamenti organizzativi.

All'estero, dove sono impiegati circa i due terzi del personale del DFAE, occorre distinguere tra settore bilaterale e multilaterale. In ambito bilaterale ci si atterrà anche negli anni Novanta al principio di una forte presenza all'estero, che non esclude tuttavia una

certa razionalizzazione per quanto riguarda i posti esterni. Data la crescente "multilateralizzazione" le missioni e delegazioni devono però essere rafforzate in seno alle organizzazioni internazionali a seconda della loro importanza per la Svizzera e tenendo conto delle attività di Paesi comparabili al nostro.

La realizzazione degli obiettivi esposti in questo rapporto richiede mezzi adeguati alla situazione finanziaria della Confederazione. Le ripercussioni si faranno sentire nel settore di compiti "Relazioni con l'estero".

5 Priorità e principi di politica estera negli anni Novanta: un bilancio

Priorità

La politica estera svizzera degli anni Novanta è caratterizzata da tre orientamenti principali:

In primo luogo si tratta di dotare la Svizzera dei migliori strumenti per tutelare e realizzare i suoi interessi ed obiettivi in un contesto internazionale mutato. La constatazione secondo cui la non appartenenza ad importanti organizzazioni non comporta vantaggi bensì soprattutto svantaggi spinge logicamente a cercare di porre rimedio a questa situazione. La migliore strategia in proposito consiste, se le condizioni politiche nazionali lo permetteranno, nell'aderire all'Unione europea conformemente a quanto descritto nel capitolo 4.1.3, nel partecipare alle Nazioni Unite e nel rafforzare le organizzazioni di cui già oggi siamo membri (ad es. CSCE e Consiglio d'Europa).

L'eliminazione di questa lacuna istituzionale consentirà alla Svizzera di partecipare in modo costruttivo a importanti decisioni politiche e di meglio rappresentare i nostri interessi d'intesa con altri Paesi nelle organizzazioni di cui siamo già membri. Oltre alla rilevanza economica, l'adesione all'UE e all'ONU assume quindi soprattutto un significato politico. Partecipazione e codecisione in seno ad importanti organismi di politica internazionale saranno il filo conduttore della nostra politica estera degli anni Novanta. Una simile politica ci impegna però anche ad una migliore ripartizione dei compiti e ad un impiego ottimale delle sinergie tra le organizzazioni internazionali. Partecipazione e codecisione costituiscono i presupposti necessari per tutelare gli inte-

ressi del nostro Paese. Soltanto grazie alla partecipazione e alla codecisione a livello internazionale è possibile rafforzare l'identità nazionale. La partecipazione e la codecisione internazionali ci consentiranno di essere padroni del nostro destino e di rinsaldare la nostra posizione in seno alla comunità internazionale.

In secondo luogo, occorrerà strutturare e potenziare le capacità operative, vale a dire migliorare le possibilità e gli strumenti che ci consentono di operare per il conseguimento degli obiettivi fissati. In altre parole dovremo:

- offrire un contributo, tangibile e più consistente nell'ambito delle misure per il mantenimento della pace e della diplomazia di prevenzione;
- mettere a disposizione, come è il caso per gli altri Stati industrializzati, mezzi finanziari a favore dei Paesi in sviluppo nonché dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale;
- forgiare in un contesto comune le condizioni economiche esterne e salvaguardare efficacemente i nostri interessi (GATT).

In terzo luogo, nei singoli settori politici si pone l'accento su:

- l'impegno in favore di un ordinamento economico mondiale aperto e di uno sviluppo durevole e socialmente equilibrato;
- un maggiore impegno per il rispetto dei diritti umani nonché dei principi democratici e dello Stato di diritto;
- l'impegno in favore del rafforzamento del diritto internazionale in generale e dei meccanismi di composizione pacifica delle controversie;
- l'impegno in favore di un'applicazione più scrupolosa del diritto internazionale umanitario e il sostegno al CICR;
- il miglioramento dei nostri strumenti nell'ambito dei controlli degli armamenti e del disarmo nonché per impedire la proliferazione delle armi;

- il potenziamento delle nostre capacità di soluzione dei problemi globali, in particolare nel settore della lotta alla povertà e della protezione dell'ambiente.

Le crescenti esigenze poste alla politica estera e la limitatezza delle risorse finanziarie e di personale ci costringono praticamente ogni giorno a fissare priorità. Dato che non possiamo fare tutto, esse vanno stabilite tenendo conto dell'urgenza, delle nostre capacità e della nostra esperienza. Affinché la Svizzera possa in avvenire rendersi attiva in nuovi campi proseguendo tuttavia i compiti già assunti, dette priorità devono soddisfare in particolare i seguenti criteri:

- Coinvolgimento diretto: la Svizzera o importanti parti della società e dell'economia devono essere direttamente toccate da un problema di politica estera; il coinvolgimento diretto può anche consistere nell'imperativo generale di solidarietà in un mondo caratterizzato dall'interdipendenza.
- Interessi: il Paese o suoi gruppi rappresentativi devono poter dimostrare un notevole interesse per un'attività di politica estera; interessi e obiettivi di politica estera hanno fra di loro vincoli stretti e reciproci.

Nelle sue relazioni con l'estero la Svizzera si fonderà su principi che contribuiranno, anche a livello di politica nazionale, al suo rafforzamento.

- Essa partecipa alla costituzione di strutture internazionali o sopranazionali a livello europeo e mondiale, conferendo particolare rilevanza ai principi di sussidiarietà e vicinanza al cittadino.
- Essa contrappone alle spinte nazionalistiche l'idea dell'unione politica fra comunità linguistiche, religiose e culturali.
- Accanto al principio democratico della maggioranza, essa sottolinea la necessità di proteggere le minoranze. Consenso e compromesso sono i metodi preferiti per risolvere i conflitti internazionali.
- Essa ribadisce, dal profilo della politica di sicurezza, il carattere, promotore di pace, insito in una difesa che rinuncia allo sviluppo di mezzi offensivi e si fonda sul principio dell'incapacità d'aggressione.

- Essa tiene anche verso l'esterno un atteggiamento economico in linea di principio liberale e si adopera per instaurare relazioni economiche liberali con l'estero e le condizioni quadro dell'economia di mercato.
- Conscia dalla scarsità delle risorse e di una geografia difficile, essa si impegna per un impiego parsimonioso delle risorse naturali, una crescita qualitativa ed uno sviluppo durevole.
- Fedele al principio del primato del diritto sulla forza, essa si adopera in modo particolare per rafforzare il diritto internazionale.

La partecipazione alla costruzione europea rappresenta una priorità della politica estera svizzera. La Svizzera la perseguirà nella convinzione che solo un'Europa unita, forte e aperta sul mondo potrà affrontare le grandi sfide del XXI secolo. Alla luce delle nuove condizioni politiche internazionali, l'integrazione europea rappresenta per la Svizzera un passo importante per il mantenimento ed il rafforzamento delle relazioni con il resto del mondo nonché per la tutela degli interessi svizzeri a livello internazionale.

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione Europea di Libero Scambio
Armi ABC	Armi atomiche, biologiche e chimiche
BERD	Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
BRI	Banca dei Regolamenti Internazionali
CE/UE	Comunità europea / Unione europea
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo
CERN	Centre européen pour la recherche nucléaire Organizzazione europea per le ricerche nucleari
CICR	Comitato Internazionale della Croce Rossa
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technologique Cooperazione europea nell'ambito della ricerca scientifica e tecnologica
CSCE	Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa
CSI	Comunità di Stati Indipendenti
Dual use	merci utilizzabili per scopi militari e civili
ESA	European Space Agency Agenzia spaziale europea
FATF	Financial Action Task Force
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade Accordo generale su le tariffe doganali ed il commercio
Gruppo dei Dieci	Gruppo dei dieci principali Paesi industriali-(G 10) industriali

IAEA	International Atomic Energy Agency Agenzia internazionale dell'energia atomica
IBW	Istituzioni di Bretton Woods
IDA	International Development Association Associazione internazionale per lo sviluppo
NATO	North Atlantic Treaty Organisation Organizzazione del Patto del Nord Atlantico OCSE Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
SEE	Spazio Economico Europeo
UEO	Unione dell'Europa Occidentale
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo
UNDP	United Nations Development Program Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
UNEP	United Nations Environment Program Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale

Rapporto sulla neutralità

Introduzione

Dal 1989 diversi interventi parlamentari hanno sollevato il tema della neutralità ed invitato il Consiglio federale a presentare in merito un rapporto circostanziato. Il presente rapporto intende soddisfare questa attesa e situare in modo esaustivo la neutralità permanente nell'attuale contesto della politica estera.

Nella storia del nostro Paese la neutralità non è mai stata un istituto rigido, bensì uno strumento flessibile per la tutela dei nostri interessi. Significato e contenuto della neutralità sono sempre stati determinati dal contesto della politica estera e di sicurezza. Dal 1989 quest'ultimo si è modificato fundamentalmente. Sconvolgimenti storici nell'Europa dell'Est hanno posto fine alla "guerra fredda" e al relativo confronto tra due schieramenti contrapposti. Ciò ha avuto profonde conseguenze per l'intero ordine politico europeo e mondiale. Da un lato, si aprono spiragli per un'Europa pacifica, unita nella libertà; nascono prospettive di un sistema che contemperi in modo pacifico interessi contrapposti e rimuova i trasgressori del diritto. D'altro lato, il crollo dei vecchi rapporti di forza lascia emergere conflitti sinora repressi o del tutto nuovi e quindi nuove forme d'instabilità.

Simili evoluzioni influiscono anche sulla posizione della Svizzera ed hanno ripercussioni sulla sua neutralità permanente. Durante la svolta storica europea il Consiglio federale ha costantemente analizzato la situazione ed adattato la sua politica alle nuove circostanze.

Nel 1991 ha inoltre incaricato un gruppo di studio di svolgere un'analisi approfondita dei differenti aspetti legati alla neutralità. I risultati di questo lavoro sono stati pubblicati nel marzo 1992 sotto il titolo "Neutralità svizzera alla prova - La politica estera svizzera tra continuità e mutamento". Quest'analisi costituisce, secondo il Consiglio federale, una buona base per affrontare oggettivamente la questione della neutralità in Svizzera.

Il Consiglio federale è convinto che nell'attuale fase di transizione e d'incertezza la neutralità costituisca ancora uno strumento efficace della politica estera e di sicurezza della Svizzera, utile inoltre alla tutela dei nostri interessi nazionali. I due impegni connessi con lo statuto di neutralità, ossia l'obbligo di non belligeranza e quello di attenersi ad una dottrina militare orientata esclusivamente alla difesa, sono in piena sintonia con i principi della comunità internazionale.

La Svizzera rispetterà pertanto anche in futuro gli obblighi di diritto internazionale pubblico che disciplinano il comportamento in caso di guerra, sanciti nelle Convenzioni dell'Aia del 1907. Benché siano per molti aspetti obsolete e non corrispondano più alle realtà militari della fine del ventesimo secolo, queste Convenzioni poggiano pur sempre su principi validi. I cosiddetti effetti preliminari della neutralità, sorti soltanto più tardi, dipendono invece dal contesto della politica estera del momento.

Al di là degli obblighi di diritto internazionale pubblico, lo Stato neutrale dispone di un ampio margine d'azione politica. Il Consiglio federale ritiene necessario un adeguamento

della politica della neutralità alle circostanze attuali. Nel contempo, tuttavia, giudica importante che quest'ultima non diventi una politica d'opportunità, e che continui invece a distinguersi per la costanza e l'attendibilità che le hanno valso in passato il rispetto internazionale.

Il presente rapporto espone quindi come il Consiglio federale intenda in futuro praticare la politica della neutralità, soprattutto per quanto riguarda tre settori principali:

In primo luogo il rapporto espone il margine d'azione nell'ambito delle misure intese a garantire la capacità di difesa. Esso sottolinea che l'impegno, liberamente scelto, della neutralità non deve impedire al nostro Paese di attuare i necessari provvedimenti per proteggersi dalle nuove minacce, che possono essere fronteggiate soltanto ricorrendo alla collaborazione internazionale. A questo proposito occorre comunque evitare che lo Stato neutrale sia vincolato da obblighi che lo espongano al rischio di essere coinvolto in un conflitto. Esso deve mantenere la libertà di decidere in ogni momento le misure che ritiene necessarie, nella più totale indipendenza politica e militare. In questo modo il suo comportamento di Stato neutrale resta attendibile.

In secondo luogo, il rapporto definisce i presupposti del comportamento della Svizzera rispetto a sanzioni multilaterali, in particolare quelle decise dalle Nazioni Unite. In questo ambito il rapporto dimostra che la neutralità è pienamente conciliabile con la partecipazione a sanzioni collettive decise dalla comunità internazionale contro chiunque violi la pace e il diritto.

In terzo luogo, il rapporto illustra il margine d'azione di cui dispone la Svizzera nella prospettiva di un'eventuale adesione all'Unione europea (UE). Sottolinea come la neutralità sia del tutto compatibile con l'integrazione nell'attuale UE, ma precisa anche che a seconda dell'evoluzione futura dell'UE la questione dovrà essere riesaminata.

Sotto molti aspetti, il Consiglio federale ha già avuto modo, allorché le circostanze esterne lo giustificavano, di conferire un nuovo orientamento alla politica svizzera della neutralità. Un chiaro esempio a tal riguardo è costituito dall'atteggiamento solidale manifestato dalla Svizzera nei riguardi dell'esecuzione di misure coercitive da parte delle Nazioni Unite. Questo nuovo orientamento ha riscontrato nel Parlamento e nel popolo un ampio consenso ed anche all'estero è stato accolto positivamente. Il Consiglio federale intende proseguire in questa direzione che garantisce da un lato una tutela ottimale dei nostri interessi nazionali e consente d'altro lato di collaborare a livello internazionale all'adempimento di compiti comuni e al mantenimento della pace e del benessere generali. Il presupposto essenziale è una concezione della neutralità che tenga conto dei mutamenti intervenuti alla fine di questo secolo nel diritto internazionale pubblico e nella politica. Considerate le prospettive estremamente fluide della nostra politica estera, il Consiglio federale si riserva di analizzare nuovamente la situazione e ridefinire in futuro la sua posizione.

1 Fondamenti della neutralità svizzera

11 Neutralità permanente ed armata

La neutralità è un concetto poliedrico del diritto internazionale pubblico e della politica, divenuto parte integrante dell'ordine giuridico e politico nelle particolari configurazioni di potere del XVIII e XIX secolo. In breve, nel diritto internazionale pubblico neutralità significa che uno **Stato non partecipa alla guerra tra altri Stati**.

La neutralità è strettamente connessa alla storia della Confederazione ed è stata per secoli uno degli elementi che ne hanno foggato il destino. Fin dal XVI secolo, la "**non ingerenza negli affari altrui**" è stata per la Confederazione l'atteggiamento appropriato in politica di sicurezza e in politica estera per riuscire a sopravvivere quale Stato indipendente tra le grandi potenze europee belligeranti. Nel contempo, essa ha costituito pure una necessità di politica interna in una federazione di Stati caratterizzata da molteplici differenze d'interessi e di confessioni religiose. Consolidatasi nel tempo, questa posizione di neutralità perpetua ottenne nel 1815 il riconoscimento delle grandi potenze, le quali dichiararono che "la neutralità e l'invulnerabilità della Svizzera e la sua indipendenza da qualsiasi influenza straniera sono nell'interesse politico di tutta l'Europa."¹ In seguito, la neutralità perpetua, oltre ad altri elementi, contribuì a preservare il vascello svizzero dai flutti sovente agitati ed inclementi del XIX e XX secolo e soprattutto dalla tempesta delle due guerre mondiali. Ciò spiega perché la neutralità sia tuttora profondamente radicata nella coscienza di molti Svizzeri.

Due caratteristiche particolari contraddistinguono la neutralità svizzera praticata sinora. Da una parte si tratta di una neutralità **perpetua**, il che significa che la Svizzera s'impegna a rimanere neutrale in ogni futuro conflitto, senza riguardo alle parti belligeranti e al periodo o al luogo in cui scoppi una guerra. D'altra parte è una neutralità **armata**, che implica la risolutezza della Svizzera a difendere militarmente la sua indipendenza contro qualsiasi aggressore con tutti i mezzi di cui dispone e ad impedire azioni contrarie alla neutralità condotte sul suo territorio da uno Stato belligerante.

12 La neutralità quale strumento flessibile per la tutela degli interessi

La neutralità è un principio centrale della politica estera e di sicurezza svizzere. Tuttavia, storicamente e costituzionalmente, non è mai stata di per sé un fine bensì uno dei numerosi **mezzi** per perseguire gli scopi veramente centrali del nostro Stato, in particolare la salvaguardia di un'indipendenza quanto più ampia possibile. Ciò spiega perché la

¹ Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'invulnerabilité de son territoire du 20 novembre 1815.

neutralità non sia stata, di proposito, iscritta quale scopo nella Costituzione federale². Essa figura soltanto tra le competenze dell'Assemblea federale (art. 85 n. 6 Cost.) e del Consiglio federale (art. 102 n. 9 Cost.), entrambi incaricati di provvedere al "mantenimento dell'indipendenza e neutralità della Svizzera."

Dal punto di vista del diritto internazionale pubblico, la Svizzera ha senz'altro il diritto di rinunciare **unilateralmente** alla sua neutralità. Storicamente, la Confederazione ha scelto di sua propria volontà lo statuto di diritto internazionale della neutralità permanente. In più occasioni ha testimoniato la sua volontà di restare neutrale, ma non ha mai contratto o riconosciuto un impegno internazionale a mantenere tale neutralità. Di conseguenza, non vi è alcun obbligo per la Svizzera di mantenere per sempre questo statuto. Allo stesso modo, la Svizzera ha pure il diritto di adeguare la sua neutralità alle nuove condizioni ed a darle una nuova definizione. In questo ambito essa dispone di un ampio margine d'azione.

Anche nella storia del nostro Paese la neutralità non è mai stata un istituto rigido, definito una volta per tutte. La Svizzera ha piuttosto adeguato volta per volta la neutralità alle necessità internazionali ed ai propri interessi. Ad epoche contrassegnate da una politica estera attiva e da una forte partecipazione internazionale, si sono alternati periodi di politica estera passiva e di maggiore concentrazione sulla politica interna. Anche la prassi della Svizzera nelle questioni rilevanti per la neutralità ha subito cambiamenti a seconda delle esigenze e degli interessi svizzeri del momento. Dal XVI al XIX secolo, ad esempio, singoli Cantoni hanno stretto alleanze difensive con altre potenze, messo a loro disposizione truppe mercenarie o hanno concesso il diritto di transito a truppe straniere. Nel 1817, sotto la pressione delle grandi potenze alleate, la Svizzera aderì alla Santa alleanza nonostante la sua neutralità. Nel 1920 diventò membro della Società delle Nazioni e si impegnò a partecipare alle sue misure coercitive economiche, ma non a quelle militari. Nel 1938 abbandonò nuovamente questa posizione.

Durante la Prima e la Seconda guerra mondiale la Svizzera riuscì, nonostante molteplici pressioni, a mantenere la propria neutralità. Nell'aspra lotta commerciale tra i belligeranti dovette tuttavia fare alcune concessioni. Dopo il 1945, nell'era della guerra fredda, applicò la politica della neutralità in modo molto stretto e rigoroso, se paragonata ad altri Stati neutrali. Invocando la neutralità rinunciò per esempio ad aderire ad organizzazioni internazionali a carattere politico, come il Consiglio d'Europa. Questa prudente politica estera trovò espressione in alcuni principi del Dipartimento politico federale del 1954³. Detti principi, formulati in modo molto rigoroso e rispecchianti lo spirito della guerra fredda, sono stati sovente e a torto designati come "concezione ufficiale e tradizionale

² La Dieta federale del 1847 aveva chiaramente rinunciato a mantenere iscritta la neutralità nell'enunciazione degli scopi nella Costituzione federale, con la motivazione che "la neutralità è un mezzo per conseguire uno scopo; essa è stata a suo tempo ritenuta una norma politica fondamentale per garantire l'indipendenza della Svizzera". Non è dato sapere se la neutralità "debba un giorno essere abbandonata nell'interesse della propria autonomia". (Documento finale della Dieta federale del 1847, in occasione delle trattative concernenti la revisione del Patto federale, parte IV, p. 51).

³ Cfr. Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione (GAAC) 24, 1954, n. 1 n. 9 segg. (sintesi della dottrina dominante).

della neutralità svizzera". In realtà, non sono stati emanati né dal Consiglio federale né dall'Assemblea federale e non sono pertanto vincolanti.

Nell'affrontare il tema della nostra politica estera e di sicurezza, dobbiamo essere coscienti, esattamente come lo erano le generazioni precedenti, delle molteplici mutazioni storiche subite dal contenuto e dalla portata della neutralità svizzera nonché della funzione meramente utilitaristica, strumentale, di tale principio. La neutralità non è un dogma intangibile. I cambiamenti nel mondo circostante e nei comportamenti politici degli altri Stati hanno, che lo si voglia o no, ripercussioni sui nostri obiettivi di politica estera e sul valore assegnato alla neutralità. A seconda della situazione politica all'estero, la neutralità svizzera è più o meno rilevante. La neutralità deve avere una funzione precisa, non solo per lo Stato neutrale stesso, ma pure per gli altri Stati. La neutralità svizzera deve presentare un interesse anche per l'estero. La storia dimostra che la neutralità svizzera ha avuto successo anche perché si è adeguata alla situazione internazionale, ha corrisposto all'interesse di altri Stati ed è stata **attendibile**. Di conseguenza, occorre di tanto in tanto analizzare l'utilità della neutralità quale strumento della politica estera e di sicurezza svizzere e se necessario adeguarla alle nuove esigenze. La neutralità deve restare uno strumento della politica estera e di sicurezza solo se serve **meglio di altri concetti** a realizzare gli interessi nazionali. Tuttavia, né il suo contenuto né la sua durata sono entità immutabili.

13 Diritto della neutralità

In guerra, i diritti e i doveri nei rapporti tra belligeranti e Stati neutrali sono disciplinati dal diritto della neutralità, sviluppatosi nel corso del XIX secolo come diritto consuetudinario e parzialmente codificato dalla seconda Conferenza di pace dell'Aia in due Convenzioni del 18 ottobre 1907, più precisamente nella

- V Convenzione concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra su terra (RS 0.515.21) e nella
- XIII Convenzione concernente i diritti e i doveri delle Potenze neutrali in caso di guerra marittima (RS 0.515.22)⁴.

Tali norme in materia di neutralità garantiscono agli Stati neutrali tutta una serie di diritti. E' per esempio proibito ai belligeranti qualsiasi attacco sul territorio dello Stato neutrale. I belligeranti, inoltre, non possono effettuare trasporti di truppe, di munizioni o di sussistenza attraverso il territorio di una potenza neutrale. Gli Stati neutrali hanno inoltre il diritto di avere rapporti economici liberi e di esercitare senza subire intralci il commercio privato per terra e per mare con tutti gli Stati, anche con quelli belligeranti.

⁴ Per la Svizzera le due convenzioni sono entrate in vigore l'11 luglio 1910. Altre convenzioni, ad esempio la Convenzione di Ginevra del 1949 concernente la protezione delle vittime della guerra (RS 0.518.12 /23/ 42/51), contengono pure singole disposizioni concernenti gli Stati neutrali.

D'altro canto, però, il diritto della neutralità impone agli Stati neutrali anche alcuni doveri. Essi non possono partecipare direttamente a guerre o assistere Stati belligeranti con forze armate o con armi. Non possono mettere il loro territorio a disposizione dei belligeranti per nessuno scopo militare, né come base operativa né per l'attraversamento e neppure per il sorvolo. Lo Stato neutrale ha l'obbligo di garantire mediante un esercito sufficientemente armato l'invulnerabilità del proprio territorio. A parte questo, il diritto della neutralità non contiene alcuna condizione vincolante suscettibile di limitare la politica estera di uno Stato neutrale. Non disciplina la posizione dello Stato neutrale in tempo di pace. In particolare, secondo la prassi abituale e l'interpretazione giuridica tradizionale, nulla proibisce ad uno Stato neutrale di predisporre misure difensive comuni con organi militari di altri Stati. Il diritto della neutralità non impone alla neutralità permanente neppure alcun obbligo di neutralità politica, ideologica od economica.

Se la Svizzera quale Stato neutrale permanente fa più di quanto esigano le norme in materia di neutralità, essa agisce non nel senso di un obbligo legale, ma in virtù di considerazioni politiche. Pratica una politica della neutralità che determina il suo comportamento nelle circostanze che non sono definite dal diritto della neutralità ma sulle quali, nondimeno, la neutralità esercita indirettamente un'influenza. Contrariamente al rispetto del diritto della neutralità, il modo di condurre la politica della neutralità è lasciato al libero giudizio dello Stato neutrale. Il diritto della neutralità garantisce un **ampio margine d'azione e di comportamento** alla Svizzera e vincola solo in modo molto limitato la formazione della sua volontà politica. La neutralità non è un istituto che determina l'insieme della politica estera. E' piuttosto uno statuto di diritto internazionale pubblico con un ristretto contenuto fondamentale che lascia ampio spazio per attuare una politica estera adeguata alle necessità del momento e che nella pratica dev'essere costantemente rielaborato alla luce dei cambiamenti nella politica internazionale. Un concetto chiave irremovibile della neutralità è la non **partecipazione militare** di uno Stato ad un conflitto armato tra altri Stati.

A questo proposito giova inoltre ricordare che dalla sua codificazione, nel 1907, il diritto della neutralità non è mai stato rinnovato. Ha perso concretezza ed efficacia, in molti aspetti presenta lacune e non è più adeguato alle esigenze attuali. I motivi di questo stato di cose sono molteplici.

Secondo il diritto internazionale pubblico vigente fino alla fine della Prima guerra mondiale, in caso di guerra ogni Stato aveva soltanto due possibilità: partecipare come belligerante al conflitto oppure restare neutrale attenendosi al diritto della neutralità. Non vi era una terza opzione. Dopo la Prima guerra mondiale, la neutralità rispetto alla guerra di altri Stati è divenuta soltanto una tra le molteplici forme di comportamento, del resto scelta soltanto assai raramente da un Governo. Quest'evoluzione è dovuta al fatto che la concezione su cui poggiava il diritto della neutralità e secondo la quale la guerra era un mezzo normale e del tutto legittimo per raggiungere gli obiettivi della propria politica o per porre fine ad una controversia era diventata insostenibile grazie allo sviluppo del diritto internazionale della pace. Con la Società delle Nazioni e il Patto di Kellogg, e successivamente lo Statuto delle Nazioni Unite, l'impiego della violenza tra Stati fu

proibito, tranne che per legittima difesa. Fu parimenti riconosciuto agli Stati il diritto di prestare aiuto ad un Paese che avesse subito un'aggressione. In un conflitto tra altri Stati divenne pertanto possibile adottare tutte le forme di comportamento possibili tra i due estremi della totale partecipazione alle ostilità e della neutralità. Quest'ultima non fu più l'unica alternativa al coinvolgimento nella guerra, ma soltanto una delle possibili opzioni⁵.

Inoltre, il diritto della neutralità ha perso importanza anche perché non corrisponde più alle esigenze della comunità internazionale odierna. Essendo orientato fondamentalmente sull'immagine classica delle guerre europee del XIX secolo, ovvero su azioni belliche aperte, circoscritte e condotte con armi convenzionali ed escludendo in senso lato la guerra economica ed ideologica, esso è per molti aspetti superato. Non contiene alcuna norma in materia di guerra aerea e non tiene praticamente conto del fatto che la guerra moderna è un processo totale nel quale la condotta della guerra economica è un fattore decisivo. In piena guerra commerciale durante la Prima e la Seconda guerra mondiale, ad esempio, gli Stati belligeranti rispettarono ben poco il diritto degli Stati neutrali di effettuare liberi scambi economici previsto dal diritto della neutralità e la Svizzera, costretta dalla situazione di necessità, dovette fare numerose concessioni di politica commerciale.

Il diritto della neutralità non considera minimamente le misure coercitive applicate contro i trasgressori del diritto da una comunità di Stati poggiante su un sistema collettivo di difesa, per esempio le Nazioni Unite. Inoltre, esso è concepito esclusivamente in funzione delle guerre tra Stati, mentre la maggior parte dei conflitti armati verificatisi dal 1945, in particolare le guerre civili e le guerre di liberazione, hanno avuto per protagonisti attori non statali. Il diritto della neutralità non fornisce del resto alcuna risposta per quanto concerne le nuove forme di violenza e i loro nuovi attori, come ad esempio la condotta indiretta della guerra, la sovversione, il ricatto economico e politico e il terrorismo.

14 Funzioni della neutralità nella politica interna

Dal punto di vista storico, la neutralità svizzera deve la sua esistenza soprattutto a ragioni di politica interna. In una Confederazione caratterizzata da molteplici divergenze d'interessi, di confessione, di lingue e di cultura, una politica estera d'immobilismo e di ritegno costituiva un'efficace protezione contro eventuali scissioni e dissoluzioni interne. La neutralità svolgeva un'importante funzione stabilizzante, unificatrice ed integrante.

Da allora, questi fattori interni di giustificazione della neutralità hanno perso gran parte della loro importanza. La frattura confessionale in Svizzera, all'origine di non pochi

⁵ Per comprendere tutti i livelli intermedi, il diritto internazionale pubblico parla ora di "Stati neutrali o altri Stati non Parti nel conflitto". cfr. il Protocollo aggiuntivo I dell'8 giugno 1977 alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (RS 0.518.521).

conflitti, è superata. Le divergenze d'interessi di politica estera tra i singoli Cantoni sono andate via via scemando nel corso dell'ultimo secolo grazie al consolidamento dello Stato federale. Dal canto loro, le differenze linguistiche e culturali del Paese si sono sensibilmente attenuate dopo la Seconda guerra mondiale grazie al perdurare della volontà di preservare l'unità nazionale svizzera e alle relazioni pacifiche tra i nostri Stati limitrofi. Ciononostante, la neutralità resta ancora oggi profondamente radicata nella coscienza di molti Svizzeri.

La neutralità e la politica interna furono strettamente connesse anche per altri aspetti. Per secoli la neutralità costituì una sorta di scudo protettivo che permise alla Svizzera di astenersi da interventi di peso in politica estera e di concentrarsi quindi quasi esclusivamente sui suoi interessi di politica interna e foggare quindi una struttura statale del tutto unica e dotata di molteplici particolarità. La neutralità contribuì pertanto indirettamente alla nascita e allo sviluppo della democrazia diretta, del federalismo, del benessere e di un esercito difensivo fondato sul principio di milizia. Lo sviluppo di queste conquiste fu promosso dal fatto che, non dovendosi "immischiare negli affari altrui", la Svizzera poté dedicarsi quasi esclusivamente a se stessa senza essere costretta ad accentrare le sue forze in controversie di politica estera. La neutralità le permise di restare in disparte al fine di mantenere quanto raggiunto nella propria piccola sfera. In questo modo la neutralità e la sua lunga e pacifica storia evolutiva, mai messa in dubbio all'estero, contribuirono alla genesi della Svizzera come "caso speciale" (il "Sonderfall Schweiz").

Contrariamente al passato, la Svizzera è oggi circondata da Stati del tutto pacifici che hanno saputo concretizzare valori come i diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto e, seppur in forme diverse, anche il federalismo e che non minacciano più la nostra particolare struttura statale. Anche l'Europa centrale ed orientale tende vieppiù a riconoscersi in questi principi fondamentali. La Svizzera non si distingue più dai suoi vicini quale sola garante di queste istituzioni, bensì solo per la forma particolare che queste vi assumono. In un simile contesto la neutralità perde importanza quale strumento per salvaguardare un ordine interno speciale. Non bisogna poi dimenticare che nonostante tutte le sue peculiarità, la Svizzera ha molto in comune con i suoi vicini. La sua geografia, storia, cultura ed economia la rendono un **Paese eminentemente europeo**. A questa Europa essa è strettamente connessa e legata: ieri, oggi e domani.

15 Una neutralità quale fattore per costruire la pace

La neutralità permanente è in primo luogo uno strumento della politica nazionale di sicurezza. Essa deve contribuire a garantire la sicurezza del Paese e dei suoi abitanti. Oltre a questa componente strumentale interna, la neutralità riveste anche per i nostri vicini una preziosa funzione nel campo della politica di sicurezza. Uno Stato neutrale fidato garantisce attendibilità e stabilità; non minaccia nessuno. La neutralità permanente ed armata della Svizzera ha da sempre svolto in Europa una **funzione di politica della**

pace. Il fatto di provvedere alla sicurezza militare di un territorio strategicamente importante come la Svizzera mediante un esercito di milizia forte, ma strutturalmente capace soltanto di assicurare la difesa della nazione, la disponibilità a rinunciare unilateralmente, salvo in caso di legittima difesa, alla guerra e ad ogni aggressione per perseguire i propri interessi, nonché l'attendibilità della politica estera svizzera sono fattori di stabilità e di promozione "passiva" della pace. Parallelamente a questa funzione di promozione della pace insita nel concetto di neutralità, la Svizzera fornisce da tempo e in modo attivo un significativo contributo alla causa della pace grazie ai suoi buoni uffici, che conferiscono nel contempo alla neutralità una certa funzione universale. In una forma o nell'altra, gli Svizzeri hanno proposto i loro buoni uffici sin dal Medioevo, dapprima in conflitti interni e poi anche in quelli esterni alla Confederazione. Queste attività costituiscono una parte della politica estera svizzera apprezzata all'estero. Esse esprimono l'interesse e l'impegno della Svizzera per la pace tra gli altri membri della comunità internazionale e la sua volontà di solidarietà, di corresponsabilità e di cooperazione.

La neutralità accompagna il ruolo della Svizzera quale fornitrice di buoni uffici. I beneficiari di questi ultimi hanno una certa preferenza per gli Stati che garantiscono imparzialità nel conflitto e non hanno alcun interesse diretto, proprio e nazionale all'esito delle trattative. Per questo la Svizzera si trova in una posizione favorevole per aiutare altri Stati a superare le loro vertenze e a risolvere i loro conflitti. Tuttavia, nell'ambito della politica della pace, la neutralità può anche costituire un ostacolo, poiché la Svizzera, proprio per la sua neutralità, non assume tradizionalmente compiti di mediazione politicamente delicati. Anche altri Stati non permanentemente neutrali, o non neutrali del tutto, e perfino le grandi potenze possono prestare buoni uffici. Altri Stati li offrono sempre più frequentemente e hanno già più volte dimostrato di poterlo fare con successo, per cui è lecito affermare che i buoni uffici non sono un'esclusività della Svizzera neutrale.

Da un punto di vista globale la richiesta di buoni uffici alla Svizzera è andata diminuendo dalla Seconda Guerra mondiale. Le ragioni sono diverse. Innanzi tutto, nella prestazione di buoni uffici oggi si attribuisce meno importanza alla neutralità, poiché altri fattori, soprattutto politici, assumono un ruolo sempre più decisivo. Secondariamente, gran parte dei conflitti si è svolta al di fuori dell'Europa e ha coinvolto Stati che non intendono ricorrere a prestazioni di europei. La ragione più importante risiede tuttavia nel fatto che per i buoni uffici, per le mediazioni o per altre misure intese a ridurre i conflitti si fa sempre più frequentemente appello ad organizzazioni internazionali. In questo campo, le Nazioni Unite e il loro Segretario generale assumono un'importanza di prim'ordine, soprattutto per le azioni di mantenimento della pace da loro promosse, come la sorveglianza di elezioni, la sorveglianza di armistizi, l'impiego di truppe di caschi blu e l'invio di commissioni d'inchiesta. Ma anche organismi regionali, come la CSCE, l'Unione europea (UE) o la Lega Araba sono viepiù sollecitati in questo senso.

Visto che i tradizionali buoni uffici forniti dalla Svizzera quale Stato neutrale perdono parte della loro importanza, il Consiglio federale ritiene necessario provvedere allo sviluppo e all'estensione della funzione della Svizzera quale fornitrice di servizi. Si

propone a tal fine di ampliare le risorse disponibili, e dal profilo materiale e da quello del personale. La creazione di truppe svizzere di caschi blu rappresenterà in questo contesto un passo importante. Prestando aiuto umanitario, il Consiglio federale continuerà inoltre a fornire un contributo per attenuare le conseguenze dei conflitti. Come rilevato nel rapporto sulla politica estera, egli intende conferire alla politica estera svizzera un orientamento più spiccatamente pacifico ed umanitario. Partendo dalla lunga tradizione nell'ambito dei buoni uffici e dell'aiuto umanitario, la Svizzera deve rafforzare le sue azioni nell'interesse della sicurezza internazionale e della pace. Di fronte alla comunità internazionale deve perciò dimostrare di essere un elemento ancora più utile e in grado di promuovere maggiormente la pace. La neutralità dev'essere applicata in funzione delle esigenze della solidarietà internazionale e dev'essere messa al servizio dei bisogni della comunità internazionale e della pace.

2 La strategia della neutralità e della partecipazione

2.1 I nuovi presupposti della politica di sicurezza

La neutralità è la posizione assunta da uno Stato rispetto ad una guerra tra altri Stati. Essa si riferisce pertanto a conflitti militari e a tensioni, ossia a situazioni che generano insicurezza. Esplica prevalentemente qui la sua funzione quale massima di politica estera e di sicurezza. Rappresenta l'atteggiamento appropriato per un Paese quando vi è un rapporto antagonistico tra Stati o blocchi, o quando esso teme in futuro conflitti militari che possano coinvolgerlo o nell'ambito dei quali può difendersi in modo autonomo.

La neutralità svizzera si è plasmata nello specifico contesto storico del continente europeo e ha acquisito il suo particolare significato nell'ambito della comunità degli Stati europei. Le grandi potenze hanno sempre considerato la neutralità svizzera come un prezioso contributo per garantire l'equilibrio europeo: dal XVI secolo la Confederazione, soprattutto per il suo importante ruolo geopolitico di custode dei passi alpini e quindi di collegamento Nord-Sud d'importanza strategica, si è trovata al crocevia degli interessi delle grandi potenze. Doveva temere di essere prima o poi coinvolta nei conflitti militari di queste potenze. La neutralità armata fu a quei tempi un valido strumento nelle mani di un piccolo Stato per garantire la sua indipendenza rispetto alla politica egemonica esercitata dalle grandi potenze. La neutralità della Svizzera poggiava su una situazione d'equilibrio ed aveva quale riferimento un conflitto militare potenziale o attuale: indissolubilmente legata all' **attesa della guerra**.

Dopo la Seconda guerra mondiale la lotta secolare tra le potenze rivali vicine alla Svizzera si concluse. La funzione equilibratrice e stabilizzatrice svolta dalla neutralità svizzera nel quadro dei precedenti rapporti di forza, soprattutto del confronto tra Francia e Germania, mantenne un'importanza limitata in rapporto alla **spaccatura europea tra Est ed Ovest**. Insieme all'Austria, la Svizzera formava un corridoio di 800 chilometri attraverso gli Stati della NATO. La neutralità della Svizzera e la sua politica di sicurezza

si orientavano globalmente sul conflitto Est-Ovest. Soprattutto nell'ambito della CSCE la Svizzera esercitò con altri Stati neutrali una funzione mediatrice e di collegamento. Per quarant'anni, nell'Europa del dopoguerra divisa ideologicamente, economicamente, militarmente e socialmente serpeggiò la paura di un grande conflitto che avrebbe potuto avere conseguenze catastrofiche per tutta l'umanità.

Gli sconvolgimenti e gli sviluppi nell'Europa orientale e centrale nonché nell'ex- Unione Sovietica hanno modificato il contesto strategico e il ruolo dei Paesi neutrali. La probabilità di un conflitto di grandi proporzioni in Europa è diminuita, anche se, come dimostrano le esperienze più recenti, non sono scomparsi tutti i pericoli di una guerra. Si può tuttavia affermare che attualmente uno scontro militare in cui la Svizzera rappresenti un obiettivo d'aggressione principale pare poco probabile. Nell'odierna configurazione di forze il valore geostrategico del territorio svizzero è meno importante. Qualora perduri la tendenza verso una maggiore cooperazione in Europa, la tradizionale funzione mediatrice e di collegamento svolta dai Paesi neutrali perderà importanza.

L'Europa si trova in una fase di fondamentale ristrutturazione. L'attuale contesto della politica estera svizzera è caratterizzato da una dinamica che offre buone opportunità, ma anche rischi. Ci troviamo in una fase di transizione che durerà ancora anni. Nel corso di questo periodo le sorti della politica di sicurezza possono subire oscillazioni estreme, sia verso una maggiore sicurezza sia verso maggiori minacce. I rischi di un tempo si trasformano e nuovi emergono. Gli eserciti in Europa non sono stati smantellati e continuano ad essere considerati necessari per preservare la pace, per il mantenimento dell'esistenza nazionale e dell'integrità territoriale. In Europa resta un notevole potenziale bellico. Oltre a molteplici sforzi verso la pace e l'integrazione emergono anche fattori d'instabilità e di guerra e tendenze disgregatrici.

22 **Mantenimento della neutralità**

In Europa non è stata ancora creata una struttura di sicurezza solida, comune e globale. Le istituzioni esistenti vengono trasformate mentre si è alla ricerca di qualche cosa di nuovo. Nonostante se ne riconosca diffusamente la necessità, occorrerà ancora parecchio tempo prima che un sistema di sicurezza europeo sia realizzato e possa dar prova della sua efficienza.

Come già rilevato nel Rapporto 90 del 1° ottobre 1990⁶ sulla politica di sicurezza della Svizzera e nel Rapporto del 27 gennaio 1992 sul concetto dell'esercito negli anni '90 (Concetto direttivo esercito 95)⁷, il Consiglio federale è convinto, vista l'attuale situazione europea dal profilo della sicurezza, che **nella politica estera e nella politica di sicurezza la Svizzera deve mantenere la strategia della neutralità permanente.** Le esperienze

⁶ FF 1990 III 684, 714 scgg. . 734.

⁷ FF 1992 I 729, 742 scgg.

storiche e la prudenza politica insegnano che non sarebbe indicato rinunciare allo strumento della neutralità armata in una fase di transizione e d'incertezza, senza disporre di alternative valide e capaci di garantire altrettanto bene la nostra sicurezza. La neutralità deve contribuire alla realizzazione degli obiettivi nazionali, in particolare a salvaguardare le basi dell'esistenza del nostro Stato quale entità di diritto internazionale pubblico, a garantire la nostra esistenza e l'esclusione dai conflitti militari. Essa significa chiara rinuncia ad ogni forma di politica egemonica sostenuta militarmente. La politica estera e di sicurezza svizzera deve rimanere **attendibile e prevedibile**. In questo modo la neutralità armata e permanente resterà anche per i nostri Stati vicini un fattore di stabilità. Infine, la Svizzera potrà continuare a rendersi utile agli altri Stati europei in caso di eventuali conflitti prestando i suoi buoni uffici.

23 **Priorità alla partecipazione al di là della neutralità**

Viste le sfide interconnesse che caratterizzano la fine di questo secolo, la neutralità non deve più essere intesa come un atteggiamento d'immobilismo e di volontaria esclusione. Un elemento marcante della politica estera svizzera è da sempre la massima della **solidarietà**. Originariamente intesa come intervento umanitario a favore di persone bisognose all'estero, dopo la Seconda guerra mondiale questa massima ha assunto un significato più ampio. La Svizzera esprime così la sua disponibilità ad assumere la coresponsabilità per i grandi problemi della nostra epoca ed a collaborare attivamente a livello internazionale per far fronte a tali difficoltà. Questo atteggiamento si fonda sulla convinzione che il destino della Svizzera è indissolubilmente legato a quello dell'Europa.

Da qualche tempo il Consiglio federale ha in modo più marcato posto questa massima della solidarietà e della partecipazione al centro delle riflessioni in materia di politica estera e di politica di sicurezza, poiché gli interessi svizzeri possono essere tutelati soltanto adottando un atteggiamento di disponibilità ad assumere coresponsabilità internazionale, collaborando a livello internazionale alle decisioni e alla ricerca di soluzioni ai problemi. Il Consiglio federale intende sfruttare l'ampio margine d'azione di cui dispone nella politica estera e di sicurezza al di là degli impegni legali connessi alla neutralità. Come illustrato nel rapporto sulla politica estera, per tutelare gli interessi svizzeri è necessario un comportamento politico all'insegna della **solidarietà** globale e della **cooperazione e partecipazione** regionale e mondiale. Ciò spiega perché lo strumento della neutralità ha perso parte della sua efficacia e funzionalità.

Alla luce delle possibilità future e dei rischi tuttora esistenti, nei prossimi anni la Svizzera dovrà conciliare un atteggiamento di apertura con uno di riserbo; **apertura** nel senso di partecipazione nella ricerca di soluzioni in rapporto alle nuove forme di minaccia e nella costruzione di solide strutture di sicurezza; **riserbo** nel senso di una rinuncia ad abbandonare precipitosamente sperimentati concetti di sicurezza. Una simile **strategia** della disponibilità alla solidarietà e alla partecipazione, coniugata con la continuazione degli sforzi di difesa autonomi fondati sulla neutralità permanente, corrisponde alle

legittime esigenze di sicurezza di un piccolo Stato. Essa riflette la nostra volontà di autodeterminazione, che va di pari passo con la convinzione di appartenere alla medesima comunità di destino dell'insieme dell'Europa⁸.

Esporremo ora la precedente e la futura politica estera e di sicurezza della Svizzera in tre settori rilevanti per la neutralità, soprattutto per quanto concerne la futura tutela della sicurezza nazionale, l'atteggiamento verso misure coercitive decise in particolare dalle Nazioni Unite e i rapporti con l'Unione Europea.

3 Neutralità e sicurezza

31 Limitazione dell'indipendenza statale

Neutralità ed indipendenza stanno in un rapporto di reciprocità. L'indipendenza è contemporaneamente un bene da proteggere e, nel senso di effettiva libertà di decisione di uno Stato, un presupposto della neutralità. Per esserlo realmente e credibilmente, lo Stato che si vuole neutrale in modo permanente deve disporre di sufficiente indipendenza rispetto all'estero. Solo così sarà in grado di resistere a tentativi di pressione in caso di crisi e di adempiere ai suoi obblighi di Stato neutrale.

Nel corso del XX secolo gli Stati si sono sempre più avvicinati diventando interdipendenti. Gli eventi che colpiscono un Paese si ripercuotono anche sugli altri. Ciò provoca una contrazione del margine autonomo di manovra decisionale dei piccoli Stati. La Svizzera è legata in modo particolarmente stretto ed intenso a questo sistema d'interdipendenza. Mentre la sua indipendenza politica sussiste, la sua indipendenza reale, soprattutto economica, potrebbe un giorno essere messa in dubbio, soprattutto se si considera la sua **limitata autarchia economica**. Attualmente, per esempio, più del 70 per cento delle importazioni svizzere provengono dall'UE, che accoglie anche oltre il 58 per cento delle nostre esportazioni. Rispetto a questa comunità, la Svizzera ha raggiunto un livello d'integrazione più elevato di quello che lega molti membri dell'UE tra loro. Questa connessione economica si ripercuote su altri ambiti politici e incide sulla neutralità della Svizzera in modo altrettanto determinante quanto accordi giuridici. Aumentando i legami con l'UE, s'accresce anche la dipendenza unilaterale e tendono a diminuire anche l'indipendenza e la neutralità da noi perseguite. Ciò è innegabile, indipendentemente dal fatto che la Svizzera diventi o meno membro dell'UE. Ebbene, la decrescente indipendenza fattuale potrebbe essere compensata soprattutto con una maggiore partecipazione a livello internazionale.

⁸ Cfr. il Rapporto del Consiglio federale del 27 gennaio 1992 sul concetto dell'esercito negli anni '90 (Concetto direttivo Esercito 95), FF 1992 I 742.

I limiti dell'indipendenza svizzera, noti ormai da lungo tempo per quanto concerne il settore economico, si manifestano anche in altri ambiti, fra i quali la difesa militare del Paese. Per tradizione quest'ultima è stata ed è ancora garantita in modo autonomo. A questo proposito, la capacità di difesa dev'essere giudicata non in termini assoluti, ma in rapporto al contesto della politica di sicurezza. La Svizzera non dispone di un deterrente nucleare. Durante la guerra fredda si è pertanto concentrata ad assicurare una capacità di difesa al di sotto della soglia nucleare, sfruttando l'equilibrio nucleare esistente fra le due superpotenze. Prescindendo dal fatto che il nostro Paese non è mai stato autarchico per quanto attiene alla difesa contro i mezzi di distruzione di massa, la neutralità ha sempre avuto grande importanza quale elemento di autodeterminazione. Chiave di volta della neutralità era la strategia intesa a prevenire mediante la dissuasione e con probabilità di successo una guerra convenzionale. Invasioni militari puntuali, così come una vera e propria aggressione della Svizzera con armi convenzionali, avrebbero potuto essere impediti in modo autonomo.

Il contesto della politica di sicurezza e la tecnologia bellica continuano però ad evolvere. A media scadenza occorre aspettarsi che il nostro Paese debba far fronte a nuove forme di minaccia militare provenienti da direzioni altrettanto nuove. Si avranno sviluppi di questo tipo soprattutto nel settore della difesa aerea. Sono sempre più numerosi i Paesi che dispongono di armi capaci di agire a distanza. Una protezione efficace contro armi di questo tipo può esser realizzata solo in seno ad una cooperazione internazionale, per esempio grazie ad un sistema antimissilistico europeo, poiché lo sviluppo e l'acquisto dei sistemi d'esplorazione mediante satellite e dei sistemi d'armi e di guida necessari per questi dispositivi di difesa eccedono le possibilità tecnologiche e finanziarie dei piccoli Stati e persino di quelli medi.

A lungo termine la Svizzera potrà ben difficilmente sottrarsi a queste tendenze. Nei prossimi anni i limiti della capacità autonoma di difesa in questi settori diventeranno più manifesti anche per il nostro Paese. Ne dovrebbe risultare una maggiore **esigenza di cooperazione internazionale** poggiante su basi bilaterali o multilaterali. Anche nell'ambito della condotta della guerra convenzionale un'organizzazione autonoma della difesa si fa sempre più difficile e soprattutto più costosa. Il mantenimento di un elevato livello d'autonomia a lungo termine implica oneri sempre maggiori e sempre meno proporzionati ai vantaggi che pure comporta.

I cambiamenti intervenuti nell'ambito della politica di sicurezza e in ambito tecnologico potrebbero in futuro mettere in dubbio la nostra tradizionale politica di difesa poggiante sull'autonomia. Qualora la Svizzera non fosse più in grado di difendersi sufficientemente in modo autonomo contro nuovi sistemi d'armi o contro nuove forme di minaccia, la sua politica di sicurezza e di difesa dovrebbe essere adeguata alle nuove condizioni. Ciò concerne anche il modo di intendere la neutralità. Una concezione troppo ristretta della neutralità, che condurrebbe ad un'eccessiva limitazione delle possibilità di difesa, sarebbe in questo caso uno svantaggio per il nostro Paese ed i suoi abitanti. La neutralità deve

promuovere la sicurezza della nazione e non pregiudicarne le capacità di difesa. Non deve impedire agli Stati neutrali di attuare i provvedimenti necessari contro nuove minacce e di colmare eventuali lacune nel loro dispositivo di difesa mediante preparativi difensivi di portata transfrontaliera.

Il diritto della neutralità concepito a cavallo dei due ultimi secoli si riferisce al comportamento degli Stati neutrali in tempo di guerra, ma non alle misure difensive preparatorie in tempo di pace. Se alla fine del ventesimo secolo, visti gli sviluppi nel campo delle armi, la difesa può essere garantita soltanto cooperando con l'estero, siffatta cooperazione dev'essere, entro certi limiti, considerata come conciliabile col significato e con lo spirito della neutralità. Ciò è tanto più vero se si pensa che gli Stati neutrali non hanno soltanto il diritto, ma hanno soprattutto l'obbligo di prendere i provvedimenti militari necessari e che possono ragionevolmente essere loro richiesti per difendersi con successo contro un'aggressione.

A questi problemi si dovrà in futuro prestare più attenzione. Uno degli scopi principali del nostro sistema di sicurezza dev'essere il mantenimento di un margine d'azione più ampio possibile. Il fatto di riuscirci non dipende soltanto dall'evoluzione tecnico-militare; più importante è sapere se la Svizzera ha la volontà politica di approfondire gli sforzi adeguati per mantenere una difesa nazionale autonoma.

33 Protezione da nuovi pericoli

Il concetto di neutralità è correlato al conflitto militare e di forze politiche classico. In questo senso, nel passato si è dimostrato un valido strumento di sicurezza per difendere l'integrità territoriale. Dalla fine della guerra fredda i pericoli sorgono da altre direzioni: conflitti regionali tra e all'interno di Stati dell'Europa orientale fomentati da nazionalismo, problemi delle minoranze, intenti secessionisti, lotte di confine, ma anche guerre al di fuori dell'Europa che hanno ripercussioni sul nostro continente, ricatti con armi di distruzione di massa o armi convenzionali con effetti analoghi, terrorismo, flussi migratori o di rifugiati, distruzioni dell'ambiente, catastrofi.

Dichiararsi neutrali stando passivi in disparte non esplica nei confronti di questi pericoli un effetto protettivo sufficiente. Se la neutralità fosse connessa ad un divieto di cooperare con altri Stati nella politica di sicurezza, un simile statuto costituirebbe un pericoloso ostacolo per far fronte a questi rischi a livello transfrontaliero.

Visto che la difesa contro questi pericoli presuppone sforzi comuni, essa non può essere realizzata dal singolo Stato, ma soltanto grazie alla cooperazione internazionale, in particolare nel quadro di un'alleanza europea. La difesa necessita in questo caso un impegno multinazionale. Ciò vale anche per la creazione di uno strumentario efficace per la prevenzione e la gestione dei conflitti regionali che minacciano la sicurezza e la stabilità in Europa. I nostri vicini europei non devono soltanto far fronte ai medesimi

pericoli esistenziali ai quali è esposta la Svizzera; sono anche impegnati a salvaguardare i medesimi valori. Chi non partecipa alla cooperazione internazionale in materia di politica di sicurezza si espone al pericolo dell'isolamento e di essere tacciato come profittatore della politica di sicurezza. Né potrebbe presentarsi in Europa come interlocutore rispettabile e degno di stima. Inoltre, in caso di minaccia non potrebbe contare su un sostegno solidale e s'esponebbe eccessivamente a determinati pericoli.

Per queste ragioni, il Consiglio federale ha già più volte dichiarato la sua disponibilità a partecipare attivamente agli sforzi della comunità internazionale intesi a far fronte ai nuovi rischi, a garantire la pace generale, a superare le guerre e ad eliminare le cause dei conflitti. Il Consiglio federale intende affrontare le nuove forme di minaccia anche ricorrendo alla **cooperazione transfrontaliera**. A questo proposito, la neutralità non costituisce un ostacolo. In futuro la sicurezza della Svizzera dipenderà più che mai dalle configurazioni internazionali e dal contesto estero. La sicurezza degli Stati europei è legata alla sicurezza del continente. Perciò, ogni contributo alla stabilità dell'Europa rappresenta anche un contributo alla sicurezza della Svizzera. La tradizionale massima "Sicurezza mediante neutralità ed indipendenza" dovrà essere a mano a mano completata da quella della "Sicurezza mediante cooperazione". In futuro la sicurezza sarà sempre più un'opera "collettiva". Il Consiglio federale ha pertanto rinunciato all'atteggiamento restrittivo avuto sinora nei confronti di una maggiore collaborazione e intende continuare in questa direzione. L'obiettivo di questa cooperazione sarà da un lato di migliorare sensibilmente la sicurezza della Svizzera contro un'eventuale minaccia e d'altro lato di assumere meglio gli impegni di solidarietà nei confronti dell'Europa democratica, liberale ed umanitaria.

34 Sviluppo di nuove strutture di sicurezza

Il fatto che in Europa viga una pace duratura e globale è d'importanza capitale per la Svizzera. Come già ribadito dal Consiglio federale⁹, la Svizzera collaborerà senza pregiudizi e in modo del tutto cooperativo alla costruzione di solide strutture di sicurezza sul nostro continente. La nostra neutralità non è in contraddizione con questi obiettivi.

Come rilevato nel rapporto sulla politica estera, l'opzione oggi più probabile è che la sicurezza europea poggerà su diversi pilastri. Esisteranno istituzioni con compiti e membri differenti, che si completeranno a vicenda e saranno per certi aspetti in mutua concorrenza. A nessuna di queste istituzioni dovrebbe essere negata a priori la facoltà di svolgere una funzione importante nell'ordinamento di sicurezza europeo. La sicurezza in Europa potrà essere raggiunta in primo luogo e nel migliore dei modi con l'ausilio di diverse istituzioni reciprocamente connesse e capaci d'interagire e rafforzarsi l'una con l'altra. Non è ancora prevedibile se questo ordinamento porterà ad un sistema fondato su

⁹ Cfr. per esempio il Rapporto del 1° ottobre 1990 sulla politica di sicurezza della Svizzera, FF 1990 III 714, 734.

misure coercitive collettive oppure ad un sistema con dispositivi di difesa collettivi, o ancora ad un'altra forma di struttura di sicurezza. La collaborazione ad un sistema collettivo di sicurezza che, analogamente alla Nazioni Unite, applichi misure coercitive contro i trasgressori del diritto o contro gli aggressori non contraddirebbe la nostra neutralità. L'adesione ad un'alleanza militare con impegni vincolanti di reciproca assistenza o addirittura con un sistema comune di difesa non sarebbe invece conciliabile con la nostra neutralità. La Svizzera dovrà decidere se entrare a far parte di un tale sistema soltanto quando se ne potranno valutare i lineamenti e la solidità. Per decidere sarà allora essenziale sapere se cooperando a questo sistema regionale di sicurezza lo Stato e il cittadino saranno meglio protetti che non restandone in disparte. Un piccolo Stato pacifico ha un interesse eminente che un sistema di sicurezza simile funzioni in modo efficiente. Per questo la Svizzera dovrebbe partecipare al suo sviluppo.

Poiché l'aspetto finale di questo sistema europeo di sicurezza e il ruolo che vi assumeranno i singoli organi responsabili non sono ancora definiti, la Svizzera deve valutare senza alcun pregiudizio qual è la relazione che intende instaurare in futuro con tutte queste istituzioni. E' questo il compito strategico comune della nostra politica estera e di sicurezza. Molte delle questioni concernenti il futuro della politica di sicurezza europea sono attualmente discusse in diversi consessi di cui la Svizzera non fa parte, come ad esempio il Consiglio di cooperazione della NATO (NACC) e il Consiglio della cooperazione dell'UEO (CCUEO). Sulla scorta del proficuo impegno della Svizzera nell'ambito del processo della CSCE il Consiglio federale esamina pertanto se la Svizzera debba partecipare alle nuove forme europee di cooperazione qualora se ne presenti la possibilità¹⁰. Considerati gli impegni assai limitati connessi alla NACC e alla CCUEO e visto il grande numero di membri di queste due istituzioni, un eventuale avvicinamento istituzionale non presenterebbe alcuna difficoltà dal profilo della neutralità. Del resto, anche gli altri Stati neutrali d'Europa stanno esaminando l'opportunità di provvedimenti di questo tipo. La Finlandia dispone già presso la NACC dello statuto d'osservatore.

Dal profilo della neutralità sarebbe pure possibile che la Svizzera allacci contatti più stretti con la NATO e l'UEO. Entrambi sono importanti attori sulla scena europea e entrambi sono a disposizione della CSCE quali strumenti per garantire la pace. Essi sono inoltre determinanti per la configurazione del contesto nel quale si muove la nostra politica di sicurezza. L'opportunità per la Svizzera di instaurare rapporti con questi consessi, nella misura in cui essi offrono agli Stati neutrali la possibilità di dialogare, merita pertanto di essere esaminata. Questi contatti permetterebbero di partecipare a riflessioni prospettiche rappresentando così gli interessi svizzeri.

¹⁰ Per ulteriori precisazioni si veda il rapporto sulla politica estera, capitolo 4.1.1.

411 Il sistema di sicurezza delle Nazioni Unite e la prassi attuale della Svizzera

La neutralità da un lato e il sistema collettivo di sicurezza delle Nazioni Unite dall'altro sono due istituzioni di diritto internazionale attribuibili a diversi stadi evolutivi dell'ordine internazionale e che, a prima vista, sembrano essere in contrasto. La neutralità poggia sull'idea, diffusa sino all'inizio del XX secolo, secondo la quale la guerra è un mezzo normale e legittimo per risolvere le controversie tra gli Stati. In quell'epoca era ammesso - anche per motivi di natura morale - che uno Stato rimanesse neutrale di fronte ad una guerra.

Il sistema collettivo di sicurezza delle Nazioni Unite è dettato invece da riflessioni di tutt'altro genere. Si basa sul principio secondo il quale la guerra e addirittura qualsiasi forma di violenza tra singoli Stati sono vietate. Eccezioni a detto divieto assoluto di ricorrere alla violenza sono consentite, secondo lo Statuto delle Nazioni Unite, soltanto nell'ambito del diritto all'autodifesa in caso di attacco armato o di misure coercitive collettive. La sicurezza internazionale e la pace vengono mantenute o ripristinate mediante la composizione pacifica delle controversie e, quale ultima ratio, mediante misure coercitive comuni di tutti gli Stati contro lo Stato che attenta alla pace. Colui che in questo sistema collettivo di sicurezza perturba la pace e la sicurezza di un singolo Stato, perturba la pace e la sicurezza dell'intera comunità di Stati. Lo Statuto dell'ONU bandisce la guerra quale mezzo per risolvere i conflitti internazionali e legittima misure coercitive comuni di tutti gli Stati contro colui che attenta alla pace. Lo Statuto dell'ONU non menziona in nessun luogo la neutralità, poiché, per principio, in un sistema permanente di sicurezza collettiva non vi è posto per il concetto classico di neutralità. Questo sistema esige **sempre e da tutti gli Stati** un'azione contro chi attenta alla pace.

Al centro del sistema collettivo di sicurezza dell'ONU vi è il Consiglio di Sicurezza che, *conformemente al capitolo VII dello Statuto dell'ONU*, può ricorrere a quattro diverse misure qualora accerti una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione (articolo 39): può invitare le parti interessate a ottemperare alle misure provvisorie (articolo 40), fare raccomandazioni (articolo 39), ordinare **misure non implicanti l'impiego della forza armata** (articolo 41) o infliggere **misure coercitive di tipo militare** (articolo 42). Quali misure non implicanti l'impiego della forza armata il Consiglio di Sicurezza può esigere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche, delle comunicazioni ferroviarie, marittime; aeree, postali, telegrafiche, radiofoniche, nonché la rottura delle relazioni diplomatiche. Se ritiene insufficienti le misure di cui all'articolo 41 o se queste si sono rivelate inefficaci, può ordinare misure coercitive di tipo militare. Queste vengono poste in atto dalle forze armate che gli Stati membri mettono a disposizione delle Nazioni Unite conformemente ad un accordo speciale (articolo 43) o dagli stessi Stati membri, se autorizzati a tal fine dal Consiglio di Sicurezza.

Gli organi delle Nazioni Unite nonché i loro Membri ritengono giuridicamente vincolanti le decisioni su sanzioni del Consiglio di Sicurezza che poggiano sul capitolo VII (articoli 39-51) dello Statuto. Pertanto, tutti gli Stati membri dell'ONU sono tenuti ad eseguire le sanzioni economiche decise dall'ONU. Non vi è invece alcun obbligo di partecipare attivamente alle misure che implicano l'impiego della forza armata. L'articolo 43 dello Statuto prevede espressamente che gli Stati membri possono essere tenuti a partecipare a sanzioni di tipo militare soltanto in base ad accordi speciali, che devono essere ratificati dallo Stato interessato in conformità al suo diritto costituzionale. Gli Stati non possono essere costretti a concludere questi accordi speciali. E l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ad applicare la forza per imporre i suoi ordini non vincola gli Stati, ma ne legittima l'azione. La decisione di partecipare a sanzioni o a interventi militari è lasciata al loro apprezzamento politico.

Tutte le misure coercitive ordinate dal Consiglio di Sicurezza necessitano dell'approvazione di 9 dei 15 membri e, inoltre, non devono essere respinte da nessuno dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza¹¹ (veto). Il sistema collettivo di sicurezza dell'ONU è stato applicato sinora molto raramente poiché la capacità di decisione del Consiglio di Sicurezza è stata quasi sempre inibita dal veto di uno di detti Stati. Nonostante questo sistema di sicurezza il mondo è stato teatro, dal 1945, di numerosi conflitti armati.

Sanzioni di tipo non militare sono state ordinate soltanto in pochissimi casi: nel 1966 vi fu un embargo economico nei confronti della Rhodesia, nel 1977 un embargo della fornitura di armi nei confronti del Sudafrica; nel 1990 vennero prese sanzioni economiche di vasta portata congiunte a un blocco navale e aereo nei confronti dell'Iraq; nel 1991 fu deciso un embargo del commercio di armi nei confronti della Jugoslavia e nel 1992 nei confronti della Somalia e della Liberia; nel 1992 furono decise l'interruzione del traffico aereo con la Libia e sanzioni economiche nei confronti della Serbia e del Montenegro, rafforzate nel 1993. In seguito a dette sanzioni la Svizzera ha praticato, nel caso della Rhodesia, il cosiddetto "courant normal", ossia ha stabilizzato il volume degli scambi commerciali sulla media di un periodo di base rappresentativo precedente alle sanzioni. L'embargo della vendita di armi al Sudafrica, alla Jugoslavia, alla Somalia e alla Liberia era praticamente già stato attuato dalla Svizzera: nella Legge federale del 30 giugno 1972 sul materiale bellico (RS 514.51) si vietava infatti la fornitura di armi ai Paesi in cui vi sono tensioni politiche. La Svizzera ha aderito alle misure coercitive non implicanti l'uso della forza armata contro l'Iraq, le prime sanzioni dell'ONU dirette contro uno stato implicato in un conflitto internazionale. Allo stesso modo ha aderito, in maniera autonoma, alle sanzioni contro la Libia e la Serbia/Montenegro. La politica del Consiglio federale ha raccolto molti favori sia in Svizzera sia all'estero.

L'impiego di mezzi militari è stato deciso dal Consiglio di Sicurezza soltanto in pochi casi. Nel 1950 il Consiglio di Sicurezza raccomandò agli Stati membri di fornire aiuti militari alla Repubblica di Corea contro la Corea del Nord. Nel 1966 autorizzò la Gran

¹¹ Membri permanenti del Consiglio di sicurezza sono la Cina, la Francia, la Gran Bretagna, la Russia (prima: l'Unione Sovietica) e gli Stati Uniti.

Bretagna ad imporre l'embargo petrolifero nei confronti della Rhodesia, se necessario con la forza. Nella Guerra del Golfo del 1990/91 autorizzò gli Stati membri ad impiegare contro l'Iraq tutti i mezzi necessari per applicare le risoluzioni precedenti e per ripristinare la sicurezza internazionale nella regione. Tutte queste misure di carattere militare non furono mai attuate sulla scorta dell'articolo 43 dello Statuto dell'ONU, soprattutto perché nessuno Stato era disposto a sottomettere le sue forze armate alla potestà del Consiglio di Sicurezza e nemmeno poteva esservi costretto. Le azioni militari furono invece compiute da singoli Stati membri, autorizzati a tal fine nelle relative risoluzioni del Consiglio di Sicurezza.

Un caso particolare di misure coercitive di tipo militare è l'intervento umanitario attuato con la forza. Esso è volto a proteggere gli abitanti di uno Stato da persecuzioni sul loro stesso territorio o a garantire un aiuto umanitario. In tal senso il Consiglio di Sicurezza, conformemente ai capitoli VI e VII dello Statuto, autorizzò nel 1991 la comunità degli Stati a fornire protezione ai Curdi in Iraq dopo la fine della Guerra del Golfo, nel 1992 a portare aiuto umanitario armato in Somalia e nel 1992/1993 in Bosnia-Erzegovina.

In linea generale la Svizzera non ha aderito a sanzioni militari. Dopo l'inizio, il 17 gennaio 1991, delle azioni militari degli alleati nella Guerra del Golfo, il Consiglio federale decise di vietare il sorvolo della Svizzera da parte di aerei da combattimento o aerei per il trasporto di truppe e munizioni appartenenti agli Stati che mettevano in atto le misure militari dell'ONU. Già allora aveva però annunciato che avrebbe proceduto a una verifica di tale prassi¹². Inoltre, non rilasciò più alcuna autorizzazione per l'esportazione di materiale da guerra verso Stati della regione di crisi, Turchia compresa. Autorizzazioni di esportazione furono rilasciate per gli Stati che avevano truppe stazionate sulla penisola araba soltanto se provato che le armi fornite non sarebbero state impiegate nelle azioni militari contro l'Iraq. Al contrario, il Consiglio federale ha sempre autorizzato e sostenuto caldamente misure e sorvoli a carattere umanitario. Dopo la fine delle operazioni di guerra vere e proprie la Svizzera ha partecipato attivamente all'applicazione di misure coercitive nei confronti dell'Iraq: ha, tra l'altro, messo a disposizione dell'ONU periti per la ricerca e la distruzione delle armi biologiche e chimiche e dei loro centri di produzione in Iraq. Nelle regioni di crisi quali la Bosnia-Erzegovina e la Somalia il Consiglio federale ha fornito un aiuto umanitario tra l'altro per mezzo del Corpo svizzero di aiuto in caso di catastrofe nonché tramite un generoso sostegno al CICR.

Nelle pagine che seguono si espongono e i motivi che hanno indotto il Consiglio federale, a partire dal 1990, ad aderire in modo solidale alle misure coercitive di natura non militare delle Nazioni Unite, e il modo in cui intende comportarsi in futuro di fronte a dette sanzioni.

¹² Cfr. in tal senso la risposta del Consiglio federale all'interrogazione ordinaria Oehler del 21.1.1991.

La neutralità svizzera e il sistema collettivo di sicurezza delle Nazioni Unite tentano di realizzare obiettivi comuni, ossia il mantenimento dell'integrità dei singoli Stati, la prevenzione di conflitti e guerre, la garanzia di una convivenza pacifica. Al contrario della neutralità, che ha un orientamento piuttosto difensivo, il sistema collettivo di sicurezza dell'ONU tende a realizzare detti obiettivi mediante misure coercitive comuni di tutti gli Stati contro chi attenta alla pace. Per essere efficace, il sistema collettivo di sicurezza presuppone un ampio consenso tra gli Stati. La neutralità si rivela invece adeguata quando non vi è unanimità. Questi due tipi di comportamento nei confronti di chi mette in pericolo la pace, simili per quanto attiene agli obiettivi, diversi soltanto nel metodo, possono sicuramente essere messi in sintonia.

Paese di piccole dimensioni, la Svizzera ha un grande interesse a che l'ordinamento collettivo di sicurezza dell'ONU funzioni in modo efficace. Le preme l'osservanza del diritto internazionale e del divieto di violenza nei confronti degli altri Stati e l'istituzione di un ordinamento di pace all'interno del quale i piccoli non subiscano le aspirazioni di potere dei grandi. Che sia o non sia membro dell'ONU, la Svizzera deve ottemperare all'imperativo di solidarietà internazionale ed appoggiare l'ONU qualora quest'ultima adotti misure previste nel suo Statuto contro un trasgressore del diritto. Fra uno Stato che contravviene gravemente all'ordinamento internazionale o che rompe la pace ed il resto della comunità non può esservi un rapporto neutrale. In casi del genere la Svizzera deve schierarsi con determinazione dalla parte del diritto e quindi delle Nazioni Unite. Per il resto va considerato che le misure coercitive sono inflitte contro i membri dell'ONU e che quest'ultimi aderendo all'Organizzazione ne hanno espressamente accettato gli obiettivi ed i mezzi, e si sono assoggettate così facendo anche al sistema di sanzioni.

Una marcia solitaria della Svizzera contro il fronte unito dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza e del resto del mondo potrebbe generare importanti conseguenze di natura politica ed economica e addirittura sul piano della politica di sicurezza. Non partecipando a sanzioni economiche, la Svizzera sosterebbe di fatto e moralmente il trasgressore del diritto, intralocerebbe l'obiettivo delle sanzioni consistente nell'isolamento economico del trasgressore e ricaverebbe vantaggi economici laddove tutti gli altri Stati sopporterebbero sacrifici derivanti dalla loro partecipazione al boicottaggio. Uno stare in disparte sarebbe interpretato dalla comunità internazionale come segno di favoreggiamento dello Stato cui sono state inflitte sanzioni, con conseguente discredito della Svizzera agli occhi del mondo. La Svizzera correrebbe inoltre il rischio di vedersi pure imposte dal Consiglio di sicurezza, mediante pressioni economiche o addirittura militari, le misure coercitive ordinate. La Svizzera si troverebbe dunque in una situazione difficile. In caso di sanzioni coercitive militari da parte dell'ONU, non riuscirebbe verosimilmente ad imporre la sua volontà di rimanere in disparte.

Nel 1981 il Consiglio federale aveva ritenuto, sulla base della dottrina allora dominante, che la partecipazione all'adozione di sanzioni economiche dell'ONU da parte di uno Stato

neutrale non avrebbe posto particolari problemi giuridici dal profilo della neutralità; per contro, la partecipazione a sanzioni militari da parte di uno Stato neutrale non poteva entrare in linea di conto, essendo essa in disaccordo con le norme relative alla neutralità¹³.

Soprattutto sotto l'influsso dell'universalità e dell'accresciuta pretesa di saper imporre il diritto acquisite dall'ONU negli ultimi anni, la dottrina odierna assume una posizione quasi diametralmente opposta, sostenuta soprattutto dall'Austria dalla Guerra del Golfo in poi: il diritto classico concernente la neutralità non sarebbe in linea di principio più applicabile alle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza sulla base del VII capitolo dello Statuto e condivise in modo compatto dalla comunità degli Stati; la partecipazione di uno Stato neutrale non risulterebbe in contraddizione con il diritto concernente la neutralità¹⁴. Lo stesso vale in merito alle sanzioni economiche e militari. Secondo tale punto di vista, nel caso di misure coercitive militari dell'ONU non si tratta di una guerra rilevante dal profilo del diritto della neutralità, bensì di misure legali per l'imposizione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza che agisce in nome della comunità internazionale. Il Consiglio di sicurezza nonché tutti gli Stati che fanno uso della sua autorizzazione per l'impiego della forza non agiscono in quanto belligeranti bensì in qualità di organi addetti all'attuazione del diritto sul piano internazionale. Di conseguenza gli Stati neutrali possono partecipare in permanenza a misure coercitive dell'ONU. La loro libertà d'azione non è limitata dal diritto concernente la neutralità.

413 Margine d'azione della Svizzera nel contesto di misure coercitive dell'ONU

Qualora l'interesse della Svizzera ed i suoi obblighi di solidarietà lo impongano, il nostro Paese dovrebbe partecipare autonomamente a misure coercitive **non militari** e soprattutto **economiche** delle Nazioni Unite, nella misura in cui esse siano state decise dal Consiglio di sicurezza sulla base dello Statuto e raccolgano il consenso compatto della comunità internazionale. La Svizzera si riserva però la facoltà di rinunciare ad una collaborazione nel caso in cui Stati autorevoli non partecipino sin dall'inizio alle sanzioni o qualora dovesse sgretolarsi l'unità del fronte internazionale che le adotta.

¹³ Messaggio concernente l'adesione della Svizzera all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) del 21 dicembre 1981 (FF 1982 I 441 segg.)

¹⁴ Cfr. Dietrich Schindler, *Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz*, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, quaderno 4/1992, p. 435 segg.; Daniel Thürer, *UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland*, *Archiv des Völkerrechts* 30, 1992, p. 63 segg.; Christian Dominice, *La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe*, da: *Semaine judiciaire* 1991, p. 398 segg.; Jacques-Michel Grossen, *Quelques aspects juridiques du conflit du Golfe*, da: *Recueil de Jurisprudence Neuchâtoise*, 1992, p. 9 segg.

La volontà della Svizzera di sostenere, rispettivamente di non ostacolare in un modo o nell'altro misure coercitive militari o interventi umanitari ordinati o autorizzati dal Consiglio di sicurezza dipende innanzitutto dalla tutela dei propri interessi e dai suoi obblighi di solidarietà. Il Consiglio federale deve decidere, nell'ambito di un'oculata ponderazione degli interessi in gioco, se l'appoggio, rispettivamente il non impedimento di questo tipo di misure sia nell'interesse della Svizzera e s'imponga per ragioni di solidarietà, di umanità e di pace internazionale. Esso deve in particolare valutare quale posizione della Svizzera si presti maggiormente alla promozione della pace e dei principi umanitari. Tuttavia, date le incertezze in merito agli sviluppi di un conflitto e visto che la Svizzera non s'impegna militarmente nell'ambito di conflitti armati, in quest'ambito si impone il riserbo. Va considerato che una partecipazione nell'ambito di misure coercitive può implicare anche rischi sul piano della politica di sicurezza.

Di regola, per motivi di solidarietà con la comunità internazionale e nell'interesse di un'azione efficace nei confronti di un trasgressore del diritto, la Svizzera **non impedirà** le azioni militari del Consiglio di sicurezza o di Stati che si avvalgono di un'autorizzazione dell'ONU.

Il fatto di non partecipare alle misure coercitive dell'ONU non significherebbe per la Svizzera esercitare una posizione di ritegno che abbia conseguenze sulla **prestazione dei buoni uffici** nell'ambito del conflitto in questione. Sulla base dello Statuto dell'ONU, le Nazioni Unite non partecipano mai al conflitto bensì rivestono il ruolo, assegnato loro dalla comunità internazionale, di garante dell'ordine che si adopera per il ripristino della pace internazionale. Se le Nazioni Unite prendono unanimemente posizione contro uno Stato, fra esse ed il trasgressore del diritto non può esservi un rapporto neutrale né mediazione di terzi. Del resto, la Guerra del Golfo ed i conflitti nell'ex-Jugoslavia hanno mostrato che i contatti diplomatici fra un trasgressore del diritto e l'ONU, rispettivamente gli altri Stati, si susseguono all'ONU a New York persino durante e dopo le misure coercitive, ed invero in misura assai più intensa di quanto sarebbe possibile mediante l'intercessione di una potenza protettrice neutrale.

Nei casi di conflitto armato in cui non interviene il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, la Svizzera si comporterà secondo gli obblighi relativi alla neutralità. Mediante i suoi buoni uffici essa tenderà di contribuire ad una soluzione pacifica del conflitto.

42 Sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite

Le sanzioni economiche possono costituire un mezzo di lotta importante e legittimo non solo nell'ambito delle Nazioni Unite bensì anche in un contesto regionale contro le violazioni della pace e del diritto internazionale, per la tutela di valori fondamentali e per l'affermazione del diritto internazionale imperativo (*ius cogens*). Mediante limitazioni all'importazione o all'esportazione di merci, materie prime, tecnologia, capitale o servizi nei confronti di un Paese o di un gruppo di Paesi, si può indurre uno Stato a comportarsi

nel modo voluto. Tali misure possono supplire l'impiego della forza; possono essere prese in sostituzione di sanzioni militari o come preludio ad esse. In tal modo possono costituire uno strumento moderno nell'ambito della politica di sicurezza internazionale e, soprattutto se adottate da un gruppo rilevante di Stati, incidere efficacemente sul piano politico.

C'è da attendersi che in futuro sanzioni economiche ed altre sanzioni ammesse dal diritto internazionale vengano adottate a tal fine non solo dall'ONU, ma anche da organizzazioni regionali o da gruppi di Stati nei confronti di trasgressori del diritto e di perturbatori della pace. Un esempio in tal senso è costituito dalle misure del novembre 1991 adottate da numerosi Paesi europei nei confronti dell'ex-Jugoslavia. L'UE prevede la possibilità di infliggere sanzioni di questo tipo nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune¹⁵. E' poi pensabile che la CSCE introduca un giorno misure economiche quali strumento di sanzione. Gli Stati industrializzati discutono inoltre di provvedimenti che avrebbero la forma di divieti d'esportazione coordinati per merci e tecnologia ABC "Dual-Use", al fine di impedire l'ulteriore proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi sistemi operativi.

Fondamentalmente, il diritto della neutralità non statuisce incompatibilità di sorta fra neutralità e partecipazione a sanzioni economiche. Dal XVII secolo si è riconosciuto allo Stato neutrale il diritto di trarre benefici commerciali anche durante una guerra e di fornire ad una o a tutte le parti in conflitto merci per uso e consumo generale. Questo diritto del Paese neutrale al libero commercio su terra e su mare fu pure alla base della codificazione delle Convenzioni dell'Aja del 1907. Nell'articolo 7 della V. convenzione (RS 0.515.21/22) si statuisce addirittura che una potenza neutrale non è tenuta ad impedire "l'esportazione o il transito, per conto dell'uno o dell'altro dei belligeranti, di armi, di munizioni e, in generale, di tutto ciò che possa essere utile ad un esercito o ad una flotta". Lo Stato deve trattare in modo uniforme tutti i belligeranti (art. 9 della convenzione dell'Aja) solo quando limita o vieta il commercio di tali beni, com'è ad esempio il caso della Svizzera dal 1972 con la legge sul materiale bellico. Tale obbligo di trattamento uniforme comprende però solo beni che per loro natura sono utilizzati esclusivamente o prettamente a scopo militare. Per il resto il diritto dell'Aja non esige alcun trattamento uniforme, ma concede allo Stato neutrale piena libertà nell'organizzazione del suo commercio estero e non contiene alcun obbligo esplicito di neutralità economica.

Se vengono adottate sanzioni nei confronti di un trasgressore del diritto o di un perturbatore della pace che ha violato il diritto internazionale o altri obblighi assunti in comune, come ad esempio i principi della CSCE, tali misure possono svolgere una **funzione in favore della pace**. Esse sono quindi in sintonia con il senso e lo spirito della neutralità. Lo Stato neutrale che si oppone in modo generale a tali sanzioni adottate nell'interesse della pace o che le ostacola agisce contro gli obiettivi ed i valori fondamentali su cui poggia la sua neutralità, rischiando perfino in determinate circostanze

¹⁵ Cfr. più in dettaglio n. 5.3.2.

di favorire involontariamente una violazione del diritto internazionale e di infrangere quindi egli stesso il diritto internazionale. La comunità internazionale non presterà attenzione allo statuto di neutralità se fra le caratteristiche di quest'ultima figurasse il proseguimento delle relazioni economiche con un trasgressore del diritto internazionale contro il quale sono state adottate sanzioni. In considerazione del fatto che il destino dell'umanità è uno solo, che è necessario che gli obiettivi elementari siano realizzati grazie alla cooperazione e che è impossibile garantire la sicurezza limitandosi al contesto nazionale, anche lo Stato neutrale dev'essere fondamentalmente pronto a condividere misure assunte contro un trasgressore del diritto o un perturbatore della pace da un gruppo di Stati rilevante dal profilo regionale.

Per tali motivi il Consiglio federale è fondamentalmente disposto a partecipare in futuro anche a sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite. Esso deciderà nel singolo caso, dopo attenta ponderazione degli interessi in gioco, se al ripristino della situazione conforme al diritto internazionale e alla tutela degli interessi svizzeri giovi di più lo stare in disparte oppure la partecipazione. Esso esaminerà se una partecipazione svizzera comporti rischi dal profilo della politica di sicurezza, per esempio il pericolo che la Svizzera venga implicata in un conflitto militare.

5 Neutralità e Unione europea (UE)

L'Unione europea è divenuta un punto di riferimento centrale in Europa. Essa svolge un ruolo importante nel nuovo ordinamento dell'Europa, nell'ambito della costruzione di un sistema di sicurezza europeo, in quello della difesa da nuove forme di minaccia, nonché nella politica economica e monetaria e in altre numerose questioni d'importanza europea. La Svizzera, la sua politica estera e la sua politica di sicurezza, la sua neutralità, ma anche numerosi aspetti della sua politica interna, saranno influenzati in modo determinante dall' UE, **indipendentemente dal fatto di divenirne membro.**

Il Consiglio federale ha annunciato nel 1991 che l'adesione alla CE costituisce l'obiettivo della politica d'integrazione svizzera ed ha presentato nel maggio 1992 una richiesta per l'apertura di trattative d'adesione alla CE. Anche dopo il 6 dicembre 1992, data del rifiuto dell'Accordo sullo SEE, il Consiglio federale non ha perso di vista l'obiettivo dell'adesione all'UE. Qui di seguito si intende mostrare come la neutralità rimarrà, anche in caso di adesione all'UE, uno strumento utile della nostra politica estera e di sicurezza e come l'appartenenza all'UE sia compatibile con la neutralità¹⁶.

¹⁶ Cfr. anche il rapporto del 18 maggio 1992 concernente l'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea (FF 1992 III 1045, 1186 segg.)

51 La dimensione dell'UE sul piano della politica estera e di sicurezza

Dalla sua fondazione la CE ha una dimensione anche sul piano della politica estera e della politica di sicurezza, che è andata rafforzandosi nel corso degli anni¹⁷. La riunione delle politiche economiche era ed è solo un mezzo per raggiungere lo scopo, consistente nella **creazione di un ordinamento europeo pacifico**, nell'integrazione e nella conciliazione politica dell'Europa. L'integrazione dell'UE sul piano della politica di sicurezza non si trova comunque in uno stadio avanzato come l'integrazione economica. Si possono distinguere tre fasi:

- La finalità politica della CE ha trovato particolare espressione a partire dagli anni sessanta nella **Cooperazione politica europea (CPE)**. Quest'ultima serviva all'elaborazione di posizioni comuni in merito a questioni di politica estera, con l'obiettivo di aumentare le possibilità d'influenza della CE mediante un comportamento coerente. Nell'ambito della CPE sono state concordate numerose posizioni comuni riguardo a problematiche di politica estera nonché a sanzioni economiche contro Stati terzi. La CPE costituiva una collaborazione intergovernativa senza elementi sopranazionali. L'azione comune era possibile solo sulla base del consenso generale. A nessuno Stato potevano essere imposte decisioni politiche. Era possibile porre un veto ad una decisione della CPE o scostarsene.
- Con l'entrata in vigore dell'Accordo sull'Unione europea, alla CPE è subentrata la **Politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea**. Si tratta di una politica che va oltre la CPE. Benché la collaborazione mantenga carattere interstatale e non si basi su una competenza comunitaria, la PESC implica un agire unitario e non un semplice coordinamento delle procedure dei singoli Stati. Nell'ambito della politica di sicurezza, la realizzazione di azioni comuni - le cui modalità potranno eventualmente essere decise anche a maggioranza - si concentrerà in una prima fase sui quattro settori seguenti: processo CSCE, controllo del disarmo e dell'armamento in Europa, non proliferazione delle armi nucleari e controllo del trasferimento di tecnologia degli armamenti e di esportazioni di armi in Paesi del Terzo mondo. E' previsto che anche la difesa, che per tradizione costituisce l'aspetto centrale della politica di sicurezza, rientri nel campo della collaborazione: questo necessiterà tuttavia dell'accordo di tutti gli Stati membri. Si è stabilito espressamente che la politica dell'Unione non tocca il carattere particolare della politica estera e di sicurezza di determinati Stati membri¹⁸.
- Una clausola di sviluppo lascia spazio ad una futura inclusione della difesa nelle competenze comunitarie. Secondo tale disposizione, la PESC comprenderà l'insieme delle questioni che concernono la sicurezza dell'Unione europea, a cui appartiene a lunga scadenza anche la definizione di una politica di difesa comune, che a sua volta

¹⁷ Cfr il rapporto del 18 maggio 1992 concernente l'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea (FF 1992 III 1116 segg.)

¹⁸ Articolo J.4 capoverso 4 del trattato di Maastricht sull'Unione europea.

potrebbe condurre ad una difesa comune. E' questo un tema che sarà discusso nell'ambito di una conferenza intergovernativa prevista per il 1996. Anche questo importante passo necessiterebbe comunque dell'accettazione e della ratifica da parte degli Stati membri dell'UE.

52 Mantenimento della neutralità in caso di adesione all'Unione europea

Da quanto esposto risulta chiaro che almeno in un prossimo futuro l'UE non offrirà un sistema politico di sicurezza e di difesa stabile e in grado di garantire alla Svizzera ad ai suoi cittadini quel margine di sicurezza oggi assicurato dalla neutralità permanente e armata. Nemmeno la collaborazione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) garantisce la difesa comune. Di conseguenza, anche in seguito ad un'adesione all'UE, la Svizzera continuerebbe a mantenere la sua neutralità armata. Mediante un adeguato armamento essa assicurerebbe autonomamente la sua capacità di difendersi da un eventuale attacco ed impedirebbe che si crei un vuoto sul suo territorio nel contesto della politica di sicurezza.

In questioni politiche ed economiche nonché nell'ambito della difesa da nuove minacce, la Svizzera si lascerebbe però guidare, dopo un'adesione all'UE, dagli imperativi derivanti dai suoi interessi nazionali e dalla solidarietà nei confronti degli Stati dell'UE. Si impegnerebbe in particolare a favore della costruzione di un solido ordine di sicurezza comunitario e di un sistema completo di composizione pacifica dei conflitti in Europa. Se l'UE si adoperasse per appianare i conflitti militari all'interno dell'Europa e fuori di essa, la Svizzera condividerebbe tali sforzi. Essa continuerebbe ad offrire i suoi buoni uffici impegnandosi ad ampliare, grazie all'influenza dell'UE, le proprie possibilità oggi vieppiù limitate. Quale sede di numerose organizzazioni internazionali, il nostro Paese potrebbe porre la sua tradizione umanitaria al servizio dell'Unione e dei suoi Stati membri. Da ultimo, la Confederazione fornirebbe il suo contributo in favore di un mondo più stabile, più sicuro e più democratico.

La Svizzera potrebbe condividere senza riserve mentali gli obiettivi dell'Unione fissati nel trattato di Maastricht in merito ad una politica di sicurezza comune. Essa collaborerebbe lealmente anche nell'ambito del suo ulteriore sviluppo. Se poi l'UE dovesse raggiungere il suo obiettivo di una struttura di difesa comune solida e permanente, il nostro Paese dovrebbe anche essere pronto a rimettere fondamentalmente in questione la propria neutralità.

53 **Compatibilità fra neutralità e appartenenza all'UE**

Come esposto nel rapporto del 18 maggio 1992 concernente l'eventuale adesione della Svizzera alla Comunità europea, gli Stati membri della CE e la Commissione della CE ritengono che spetti in primo luogo allo Stato neutrale valutare se vi sia compatibilità fra appartenenza all'UE e statuto di neutralità. Lo Stato neutrale che aspira a divenire membro dell'Unione europea dovrebbe essere pronto senza riserve ad adempiere tutti gli obblighi previsti dai trattati e a condividere la finalità dell'Unione europea sul piano della politica di difesa e di sicurezza¹⁹. Da un lato va considerata in tale contesto la prassi del Consiglio Europeo, secondo cui contro determinati Stati possono essere adottate sanzioni economiche su base consensuale nell'ambito della CPE²⁰, il che potrebbe generare problemi nel caso in cui un membro neutrale si vedesse costretto ad opporsi sistematicamente a quelle misure che siano in contrasto a suo parere con la sua politica di neutralità. D'altra parte potrebbero sorgere difficoltà anche nell'ambito della PESC, nel caso in cui un Paese, richiamandosi alla sua neutralità, bloccasse la procedura decisionale per la realizzazione della PESC medesima. L'Unione dovrebbe di conseguenza ottenere dagli Stati che aspirano all'adesione la garanzia d'essere giuridicamente in grado di assumere gli obblighi che dovessero presentarsi nel contesto della futura PESC. In complesso la Commissione della CE giunge alla conclusione che tali problemi potrebbero essere risolti sul piano giuridico nell'ambito delle trattative d'adesione.

Il Consiglio federale ritiene che sia **giuridicamente possibile** appartenere all'UE mantenendo la neutralità. L'adesione all'UE non costituirebbe una violazione degli obblighi relativi alla neutralità. L'appartenenza all'UE non escluderebbe la neutralità in caso di future guerre; essa non comporterebbe alcun obbligo militare. La prassi della CE mostra che uno Stato membro permanentemente neutrale non ha mai dovuto venir meno ai suoi obblighi di neutralità nell'ambito di un conflitto internazionale armato. Il diritto e la procedura comunitari offrirebbero abbastanza spazio per esimere uno Stato da azioni discutibili nell'ottica della sua neutralità. Questa sarebbe compatibile anche con gli obblighi risultanti dai trattati di Maastricht, in particolare in merito alla PESC. Pertanto, il Consiglio federale non farebbe dello statuto di neutralità l'oggetto di trattative nel contesto di eventuali negoziati d'adesione della Svizzera all'UE.

Agli interrogativi posti dalla neutralità in relazione all'appartenenza all'UE si può rispondere in particolare nel modo seguente.

¹⁹ La Commissione della CE ha espresso chiaramente la sua posizione riguardo alla neutralità, in occasione delle richieste di adesione di Austria, Svezia e Finlandia; cfr. i pareri della Commissione della CE del 31 luglio 1991 in merito alla richiesta d'adesione dell'Austria, rispettivamente del 31 luglio 1992 in merito alla richiesta d'adesione della Svezia e del 30 ottobre 1992 in merito alla richiesta d'adesione della Finlandia.

²⁰ Tale competenza è dedotta dall'articolo 113 del trattato che istituisce la Comunità economica europea del 25 marzo 1957, e fissata espressamente all'art. 228a del trattato sull'Unione europea.

531 "Politica estera e di sicurezza comune" e neutralità

Secondo il diritto della neutralità sarebbe senz'altro possibile una collaborazione della Svizzera nella PESC, poggiando quest'ultima sul principio del consenso e non includendo decisioni su trattati di assistenza militare. Gli Stati membri dell'Unione europea mantengono la loro sovranità nei confronti di Stati terzi o di altre unioni di Stati. Per contro, una partecipazione della Svizzera alla PESC comporterebbe altri cambiamenti sostanziali. Finora la Svizzera ha determinato autonomamente la sua politica estera. Come membro dell'UE essa dovrebbe concordare in generale la sua politica estera - anche in merito a questioni controverse di politica europea o globale - con gli altri Stati dell'Unione. La prassi della CPE rivela però che sono possibili deroghe nell'ambito delle politiche estere dei singoli membri. La Svizzera manterrebbe un considerevole margine di libertà nella determinazione della sua politica estera. In particolare, potrebbe restare fedele ai tradizionali principi di base su cui è impostata la sua politica estera.

Un confronto dei pareri finora espressi dalla CPE sul piano della politica estera con il rispettivo atteggiamento della Svizzera mostra un elevatissimo grado di concordanza, il che non stupisce se si tiene presente che la Svizzera e gli Stati dell'UE nutrono interessi simili in ambito di politica estera e si rifanno agli stessi valori fondamentali. Inoltre già da tempo la Svizzera subisce una certa pressione da parte degli Stati dell'UE perché in questioni di peso in ambito di politica estera essa sia con loro solidale e non assuma posizioni divergenti da quelle dell'UE.

La difesa rimane per ora esclusa dalla PESC; essa è unicamente menzionata in una clausola evolutiva. La neutralità svizzera non contraddirebbe quindi i principi della PESC. La politica di sicurezza dell'Unione europea include finalità simili a quelle della politica di sicurezza svizzera. L'obiettivo comune consiste nell'affrontare nuove forme di minaccia mediante la collaborazione solidale sul piano internazionale. Come il Consiglio federale ha già sottolineato più volte²¹, la Svizzera - che aderisca o meno all'UE - deve assolutamente cercare in svariati settori una collaborazione con i suoi vicini europei nel contesto della politica di sicurezza.

532 Sanzioni economiche dell'UE

Le divergenze finora riscontrate fra la CPE e la politica estera svizzera concernevano unicamente le sanzioni economiche contro Stati terzi, decise all'interno della CPE. Come in precedenza²², il diritto inerente alla neutralità non statuisce alcun obbligo generale di neutralità economica. Il fatto che la Svizzera partecipi a sanzioni economiche dipende in primo luogo dalla sua politica estera e commerciale, che conduce secondo il suo libero

²¹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale dell'1.10.1990 concernente la politica di sicurezza in fase di trasformazione, nonché il rapporto del 13.2.1992 sulla concezione dell'esercito negli anni novanta (concetto direttivo esercito 95).

²² Cfr. n. 4.2.

apprezzamento. Quando le sanzioni economiche avessero come obiettivo di mantenere o ripristinare la pace, impedire o arginare guerre o punire i trasgressori del diritto internazionale, la Svizzera sarebbe fondamentalmente disposta a partecipare a misure di questo tipo all'interno dell'UE. Lo ha dimostrato ad esempio nel novembre del 1991 quando ha preso misure contro la Jugoslavia (Serbia e Montenegro) allineandosi ai provvedimenti dell'UE.

In questo contesto non vanno dimenticate nemmeno le costrizioni di fatto. Quando la Svizzera si troverà completamente attorniata da Stati dell'UE, per esempio a seguito dell'adesione dell'Austria, questi potranno impedire sul loro territorio il commercio della Svizzera con uno Stato terzo contro il quale l'UE abbia adottato sanzioni. Al più tardi allora, la Svizzera non si potrà più sottrarre come Stato non membro dell'UE agli effetti delle sanzioni decise dalla stessa UE.

533 Finalità sul piano della politica di difesa e neutralità

Se la Svizzera dovesse aderire all'UE, il Consiglio federale sarebbe pronto a condividere gli obiettivi dell'Unione fissati dai trattati di Maastricht in merito ad una politica di sicurezza comune. La Svizzera non ritarderebbe né impedirebbe in questo ambito lo sviluppo dell'Unione. A tempo debito, essa si impegnerebbe a partecipare lealmente, al pari degli altri Stati, ai preparativi per una difesa comune, che offrisse agli Stati dell'UE una maggiore sicurezza, e a discutere in merito al posto della Svizzera in tale sistema di sicurezza. Fintanto però che un sistema di sicurezza dell'UE non garantisce la difesa militare degli Stati membri, la neutralità permanente ed armata della Svizzera mantiene la sua ragion d'essere.

Uno dei maggiori meriti della CE consiste nell'aver reso improbabile l'insorgere di un conflitto armato fra Stati dell'Europa occidentale. Il processo di unificazione della CE porta con sé una **funzione di pace**. Conformemente alle intenzioni di coloro che per primi si impegnarono in favore di un'unione europea, le economie degli Stati della CE furono coinvolte in un processo permanente di integrazione ed i rapporti fra gli Stati progressivamente disciplinati sul piano giuridico, fino a che - in accordo con il preambolo del Trattato che istituisce la CEE - vennero gettate le basi "per un'unione sempre più stretta dei popoli europei", che ha reso impensabile una guerra fra singoli Stati della CE. Proseguendo su questa linea, vi sono buone probabilità che estendendo il processo di integrazione si possa estirpare alla radice anche la possibilità di guerre paneuropee. E' anche interesse della Svizzera appoggiare un processo che è in sintonia con il senso e lo spirito della sua neutralità.

534 Credibilità della neutralità svizzera in caso di appartenenza all'UE

Per quanto concerne la compatibilità fra neutralità ed appartenenza all'UE europea si obietta fra l'altro che il nostro Paese si troverebbe identificato con l'UE in quanto potenza politica e che l'attendibilità della nostra neutralità ne risulterebbe così intaccata. Particolarmente gli Stati al di fuori dell'UE potrebbero dubitare del comportamento neutrale della Svizzera in caso di conflitto militare fra essi e l'UE.

La credibilità della nostra neutralità sarà in primo luogo valutata in base alla disponibilità della Svizzera a mantenere in vita ad ogni costo il concetto fondamentale ed incrollabile di neutralità, che si traduce nella non partecipazione militare a qualsiasi conflitto armato fra altri Stati, nella protezione del territorio mediante un adeguato armamento militare, nonché in una conduzione della politica estera affidabile ed al servizio della pace. La soglia di tolleranza riguardo all'attendibilità della neutralità svizzera non può essere fissata in modo definitivo. Essa dipende specialmente dai mutamenti politici ed economici a livello europeo e mondiale.

Dalla Seconda guerra mondiale, la credibilità della neutralità svizzera è stata valutata in prima linea nell'ottica della cesura tra Est e Ovest del nostro continente. Nell'ambito di una valutazione odierna devono perciò essere tenuti in linea di conto gli sconvolgimenti in atto dal 1989 in Europa orientale e centrale come pure nell'ex-Unione sovietica. La divisione dell'Europa in due blocchi antagonisti è stata superata sul piano politico e militare. La probabilità di implicazione della Svizzera in una guerra di più vaste dimensioni sul continente europeo è diminuita. Gli Stati dell'Europa centrale e dell'Est come pure alcuni Stati dell'ex-Unione Sovietica mirano ad un'integrazione nell'UE nell'una o nell'altra forma. Un'adesione della Svizzera all'UE non muterebbe né perturberebbe l'equilibrio militare e la situazione a livello di politica di sicurezza.

Anche membro dell'UE, grazie ad una difesa nazionale autonoma, collaborando pacificamente alla costruzione dell'Europa e offrendo i suoi buoni uffici, la Svizzera potrebbe senz'altro adoperarsi per rimanere riconosciuta quale Paese credibilmente neutrale. Il Consiglio federale ritiene di conseguenza che la neutralità svizzera resterebbe attendibile ed effettiva anche nel caso di appartenenza all'UE.

Visto che il processo di trasformazione europea non è ancora terminato, l'importanza della neutralità svizzera sarà anche in futuro soggetta a mutamenti. Quest'ultimi subentreranno indipendentemente dall'adesione o meno della Svizzera alla CE. È ben possibile che la neutralità perderebbe ulteriormente di valore se nascessero solide strutture di sicurezza europee. Indipendentemente dal fatto che la Svizzera divenga membro della CE, la sua politica estera e neutrale avrà in futuro una connotazione ben diversa rispetto ai tempi della guerra fredda.

Negli ultimi anni la politica estera della Svizzera ha cambiato volto. Sono scomparse le costanti che per decenni avevano costituito un pilastro della politica estera ed interna. Affinché gli interessi della Svizzera siano tutelati anche all'interno di questo nuovo quadro, il Consiglio federale ha adeguato alla situazione odierna svariati settori della politica estera. In tale contesto ha anche introdotto un **nuovo orientamento** della politica estera svizzera in merito alla neutralità. Il Consiglio federale intende proseguire in questa direzione al fine di garantire da un lato un'ottimale tutela dei nostri interessi nazionali e di rendere al contempo possibile una collaborazione sul piano internazionale, volta alla soluzione di compiti comuni ed al mantenimento della pace e del benessere. Riguardo alla neutralità la politica estera è improntata alle **linee direttrici seguenti**:

61 Mantenimento della neutralità permanente ed armata

L'Europa sta vivendo una fase di radicale ristrutturazione. L'attuale contesto della politica estera della Svizzera è contrassegnato da una dinamica che offre al tempo stesso opportunità e rischi. Ci troviamo in una **fase di transizione** che si protrarrà per anni. Dovrà infatti trascorrere ancora parecchio tempo prima che si realizzi il progetto di un sistema di sicurezza paneuropeo in grado di offrire sicurezza sufficiente all'Europa ed anche alla Svizzera. Per tale motivo la Svizzera rimarrà ancorata alla sua neutralità permanente ed armata. Quest'ultima costituisce uno strumento sperimentato e flessibile della nostra politica estera e di sicurezza utile alla tutela degli interessi svizzeri anche nel mutato scenario internazionale.

Ciò significa che anche in futuro la Svizzera non inizierà mai una guerra e nemmeno intraprenderà un'aggressione militare. In ogni guerra manterrà la sua autonomia nei confronti dei belligeranti, resterà neutrale e non fornirà assistenza militare alle parti in conflitto. Mediante un adeguato armamento del suo esercito garantirà la sua capacità di difendersi da un aggressore ed impedirà che sul suo territorio si creino lacune nell'ambito della politica di sicurezza. 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. La Svizzera continuerà a condurre una politica estera e di sicurezza sulla base della prevedibilità e dell'attendibilità.

La Svizzera manterrà il suo diritto di prendere posizione autonomamente in ambito politico e si impegnerà attivamente per la tutela dei suoi valori fondamentali come la democrazia, lo Stato di diritto ed i diritti umani. Non imporrà ai suoi cittadini una neutralità sul piano delle idee ed organizzerà i suoi scambi economici secondo il proprio apprezzamento.

62 Una neutralità orientata alla pace

Fedele alla sua lunga tradizione in ambito di buoni uffici e di aiuto umanitario, la Svizzera conferirà inoltre alla neutralità un orientamento umanitario e pacifico. Potenzierà il suo operato nell'interesse della sicurezza internazionale e della pace. La sua neutralità sarà inoltre impiegata alla luce delle esigenze di solidarietà internazionale e verrà messa al servizio della comunità internazionale. Dovrà rimanere una neutralità improntata alla pace in Europa e nel mondo.

63 Politica estera attiva solidale e partecipe al di là della neutralità

In considerazione delle sfide poste da quest'ultimo decennio del XX. secolo, la neutralità non può essere concepita come atteggiamento passivo e distanziato. Da tempi immemorabili il principio di solidarietà figura peraltro fra i tratti salienti della politica estera svizzera. Da qualche tempo il Consiglio federale ha evidenziato particolarmente questo concetto ponendolo al centro della politica estera e di sicurezza, poiché in numerosi settori la tutela degli interessi svizzeri è possibile solo mediante la disponibilità a condividere la responsabilità sul piano internazionale, a collaborare alle decisioni e alla soluzione dei problemi internazionali. **Solidarietà estesa, cooperazione e partecipazione** sul piano regionale e mondiale: ecco gli strumenti più idonei per la salvaguardia dei nostri interessi.

La Svizzera si aprirà alla collaborazione transfrontaliera su un piano di corresponsabilità, soprattutto in merito alla difesa da nuove forme di minaccia e all'edificazione in Europa di solide strutture di sicurezza. La Svizzera ha un interesse vitale a collaborare attivamente agli sforzi che altri Stati compiono per difendersi da nuovi rischi, per assicurare la pace generale, per superare le situazioni di crisi ed eliminare le cause dei conflitti; in tal modo la Svizzera tutela anche i propri interessi. Una correzione della sua posizione restrittiva, nel senso di una maggiore collaborazione con altri Stati, appare di conseguenza opportuna. Obiettivi di tale collaborazione saranno al contempo un miglioramento considerevole della sicurezza interna di fronte alle minacce e l'assunzione di impegni di solidarietà nei confronti dell'Europa democratica. Dato che nè le strutture di sicurezza europee nè il ruolo che i singoli Stati vi assumeranno sono ancora definiti, la Svizzera deve esaminare, libera da pregiudizi, quali rapporti essa intende intrattenere in futuro con tutte queste istituzioni.

64 Partecipazione a misure coercitive

Un appoggio della Svizzera a misure coercitive delle Nazioni Unite non è in contraddizione con la neutralità. Stato pacifico di piccole dimensioni, la Svizzera trae notevole vantaggio da un sistema di sicurezza dell'ONU ben funzionante e dall'istituzione di un ordinamento pacifico basato sul diritto internazionale e sul divieto della violenza. Per tale motivo la Svizzera sosterrà solidalmente anche in futuro le Nazioni Unite, nel caso in cui quest'ultime mettessero in atto misure previste nel loro Statuto contro trasgressori del diritto. Essa si associerà in modo autonomo a sanzioni **non militari** ed in primo luogo **economiche** delle Nazioni Unite, nella misura in cui esse raccolgano l'appoggio compatto della comunità internazionale.

Il fatto che la Svizzera agevoli nell'una o nell'altra forma sanzioni **militari** o interventi umanitari armati disposti o autorizzati dal Consiglio di sicurezza - ad esempio concedendo diritti di sorvolo - dipende dalla tutela dei propri interessi e dai suoi obblighi di solidarietà. Sulla base di un esame approfondito, il Consiglio federale deciderà se la Svizzera ha interesse a sostenere questo tipo di misure e se quest'ultime s'impongono per ragioni umanitarie, di solidarietà e di pace sul piano internazionale. Il legislatore ha escluso una partecipazione dei caschi blu svizzeri a misure coercitive militari dell'ONU.

Le sanzioni economiche decise al di fuori delle Nazioni Unite contro i trasgressori del diritto ed i perturbatori della pace che hanno violato il diritto internazionale oppure altri obblighi stabiliti in comune possono **esercitare una funzione in favore della pace**. Esse si trovano quindi in sintonia con il senso e lo spirito della neutralità. Il Consiglio federale è dunque disposto a partecipare a sanzioni economiche al di fuori delle Nazioni Unite. Esso deciderà nel singolo caso, dopo oculata ponderazione delle circostanze, se il tenersi in disparte o il partecipare alle sanzioni serve meglio al ripristino della situazione conforme al diritto internazionale e alla salvaguardia degli interessi svizzeri.

65 La neutralità non è un ostacolo all'adesione all'Unione europea

Da un punto di vista giuridico l'adesione della Svizzera all'attuale Unione europea sarebbe compatibile con il mantenimento della neutralità poiché l'appartenenza all'UE sulla base dell'odierno diritto comunitario non comporta obblighi militari di sorta.

In merito agli obblighi politici stabiliti dal trattato di Maastricht nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, la Svizzera dovrebbe attenersi, nelle questioni politiche ed economiche, al principio di solidarietà nei confronti degli Stati dell'UE. La politica estera e di sicurezza comune include inoltre la definizione "a lungo termine di una politica di difesa comune (...), la quale a un certo punto potrebbe condurre a una difesa comune"²³.

²³ Trattato di Maastricht art. J.4, cpv. 1

Anche se questa dichiarazione d'intenti non costituisce un obbligo giuridico di fornire una collaborazione militare in una fase successiva, un Paese che intenda aderire all'UE deve condividere questa finalità dell'Unione europea in ambito di politica di sicurezza e di difesa, il che significa che lo Stato neutrale dev'essere pronto a riesaminare in modo sostanziale la sua neutralità nel caso in cui lo sviluppo dell'Unione lo renda necessario.

66 Strategia di partecipazione e neutralità

In un periodo di grandi cambiamenti e di fronte ad un futuro ricco sì di promesse e di possibilità, ma non privo di rischi, è necessario che la politica estera e di sicurezza della Svizzera assuma una posizione improntata nel contempo all'apertura ed al riserbo, al cambiamento ed alla continuità; **apertura** nel senso di partecipare ai provvedimenti contro le nuove forme di minaccia nonché alla creazione di solide strutture di sicurezza; **riserbo** nel senso di evitare l'abbandono affrettato di concetti di sicurezza di provata efficacia. Una tale **strategia** della solidarietà e della partecipazione, assieme alla continuazione degli sforzi di difesa previsti dal concetto di neutralità permanente, risponde alle esigenze legittime di sicurezza di un piccolo Stato. Essa riflette la nostra volontà di autodeterminazione, e la convinzione di condividere il destino dell'Europa.