

90.061

La politica di sicurezza della Svizzera in un mondo in trasformazione

**Rapporto 90 del Consiglio federale all'Assemblea federale
sulla politica di sicurezza della Svizzera**

del 1° ottobre 1990

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, affinché ne prendiate atto, il Rapporto 90 sulla politica di sicurezza.

Inoltre, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

1984 P 84.486 Politica di sicurezza. Nuovo rapporto
(N 5.10.84, Gruppo radicale-democratico)

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

1° ottobre 1990

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller
Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Di fronte ai recenti avvenimenti che hanno scosso la scena politica in Europa è necessario rivalutare la situazione e determinare l'ampiezza dei compiti e dei mezzi della politica di sicurezza. Il rapporto 90 presenta le possibili scelte che si offrono all'Europa di avviarsi verso la pace e la democrazia e alla Svizzera di contribuire a quest'evoluzione. Contemporaneamente tiene conto della nuova percezione delle minacce inserendo i pericoli suscitati dalle politiche egemoniche nell'insieme dei problemi di sopravvivenza e sottolineando le interazioni fra i vari pericoli. La volontà di prevenire e di respingere le minacce di stampo politico-militare costituisce sempre il centro di gravità della politica svizzera di sicurezza. Essa è completata dalle altre politiche che si occupano di pericoli esistenziali ma che non sono oggetto del presente rapporto.

Conformemente agli obiettivi iscritti nella Costituzione, la politica di sicurezza deve assicurare la pace nella libertà e nell'indipendenza, mantenere la libertà d'azione del Paese, proteggere la popolazione e le sue basi esistenziali, difendere il territorio nazionale e contribuire alla stabilità internazionale, principalmente in Europa. Due obiettivi assumono qui particolare rilievo: la protezione delle basi d'esistenza e il contributo alla stabilità internazionale.

La strategia derivante dagli obiettivi summenzionati consiste nel promuovere la pace grazie alla cooperazione e all'assistenza, nel prevenire la guerra per mezzo della capacità di difesa, nel contribuire alla salvaguardia delle condizioni d'esistenza e nel mantenere un adeguato grado di prontezza d'intervento.

Il rapporto analizza nei dettagli gli effetti del riorientamento della politica di sicurezza sugli strumenti operativi. Per concludere, enumera una serie di questioni aperte che dovranno essere risolte in funzione dell'evoluzione futura.

Introduzione

La nostra epoca è caratterizzata da rapidi mutamenti. Nessuno sa che cosa ci riserverà il futuro. Il periodo che stiamo vivendo suscita molte speranze ma anche incertezza e instabilità. Sarebbe comunque errato assumere un atteggiamento puramente timoroso e difensivo. Se vogliamo praticare una politica rivolta al futuro, dobbiamo fissare un obiettivo da raggiungere e concentrare i nostri sforzi in questa direzione. Contemporaneamente, dobbiamo prepararci ad affrontare il maggior numero possibile di situazioni concepibili e plausibili.

Uno dei principali obiettivi al quale la Svizzera intende dare il proprio contributo è la creazione di un'Europa più stabile e più sicura. La sicurezza del nostro Paese dipende in gran parte dalla stabilità dell'ambiente circostante. Per questo motivo vogliamo partecipare alla realizzazione di un ordine di sicurezza europeo, basato non sulla paura, ma sulla fiducia e sulla cooperazione. Parallelamente vogliamo collaborare nel rafforzare in tutta Europa i valori fondamentali caratteristici di uno Stato democratico e legalitario. Infine è nostra intenzione contribuire a migliorare la situazione economica nei Paesi dell'Europa centrale e orientale, affinché le nuove strutture democratiche che stanno sorgendo non siano messe in forse dalle difficoltà economiche. Il compito principale della politica di sicurezza della Svizzera consiste dunque nell'attiva partecipazione all'edificazione della stabilità politica, economica e militare sul continente.

Per raggiungere questo scopo è indispensabile coordinare strettamente le diverse politiche. Tutti gli strumenti di cui dispone il Consiglio federale devono, se idonei, essere impiegati per instaurare un ordine di sicurezza europeo.

Pur giocando la carta della speranza non dobbiamo rinunciare ad essere vigilianti. Proprio nei periodi di grande incertezza non si possono escludere involuzioni politiche cariche di pericoli. Le minacce possono provenire da nuove e inattese direzioni. È possibile che l'Europa nel suo insieme sia sottoposta a pressioni esterne che richiederanno reazioni adeguate. La nostra politica di sicurezza deve tener conto anche di simili eventualità.

In tali circostanze è necessario dar prova di flessibilità: non solo flessibilità degli strumenti della nostra politica di sicurezza, ma anche mobilità di pensiero da parte di coloro che devono impiegarli. Un riorientamento della nostra politica di sicurezza si ripercuoterà sugli strumenti operativi. La politica estera e la politica economica esterna dovranno assumere nuovi compiti. Oltre alla già avviata riforma «Esercito 95», anche la protezione civile, la protezione dello Stato e altri settori della difesa dovranno essere sottoposti a una riorganizzazione strutturale. Gli strumenti della nostra politica di sicurezza devono essere concepiti in modo da poter essere adeguati in permanenza ai rapidi mutamenti della situazione.

La politica di sicurezza costituisce una parte della politica globale che si occupa di tutti i pericoli che minacciano la sopravvivenza. Il presente rapporto tratta unicamente della politica di sicurezza, vale a dire del settore interessato dalle minacce d'indole politico-militare. Il Consiglio federale è tuttavia consapevole che oggi si delineano numerosi altri sviluppi che potrebbero compromettere l'e-

sistenza della società. Per garantirne la sopravvivenza è necessario dare una risposta anche ai pericoli di natura demografica, ecologica, economica ecc., risposta tuttavia che compete ad altri settori politici. Per quanto riguarda la politica di sicurezza vera e propria, è necessario un approccio più ampio, che tenga conto di tutte le implicazioni e delle molteplici correlazioni tra i vari tipi di pericolo.

Il Consiglio federale ha coscientemente rinunciato a classificare programmaticamente i vari rischi secondo un ordine di priorità. Una valutazione di questo genere deve essere costantemente aggiornata e deve tener conto dell'evoluzione della situazione. Sarebbe errato anche contrapporre le singole politiche settoriali. Una politica responsabile richiede piuttosto che si prendano in considerazione tutti i rischi per poi affrontarli nel modo più appropriato.

In molti settori l'Europa è oggi caratterizzata da un maggiore sforzo di cooperazione fra gli Stati. Tra l'altro si studia la possibilità di integrare le misure di sicurezza e di difesa a livello regionale. La Svizzera è disposta a partecipare sempre di più agli sforzi internazionali intrapresi in settori della politica estera e della politica economica esterna riguardanti anche la politica di sicurezza. La neutralità, tuttavia, impone limiti a queste intenzioni. La volontà di partecipare alle evoluzioni in corso nell'ambito europeo e la necessità di limitare parzialmente l'operato politico interno alle realtà nazionali potrebbero eventualmente provocare conflitti d'interesse. Nella situazione attuale, proprio a causa dell'incertezza riguardo all'evoluzione futura, non è il caso di rinunciare alla nostra tradizionale politica di neutralità.

In un'epoca caratterizzata da rapidi mutamenti è necessario riesaminare periodicamente la politica di sicurezza per decidere eventuali cambiamenti di rotta. Il Consiglio federale giudica che sia suo compito prioritario sviluppare e adeguare la concezione della politica di sicurezza svizzera alla luce dei costanti mutamenti che intervengono sulla scena internazionale. È pronto a mantenere un atteggiamento aperto nei confronti di nuovi fattori e a cercare man mano soluzioni ai problemi che si pongono. Questa trasparenza ha un significato particolarmente importante in un momento in cui l'evoluzione in Europa e nel mondo si è notevolmente accelerata.

In un simile contesto il presente rapporto enumera varie questioni che sono già d'attualità ma che potranno essere risolte solo in futuro. Il titolo «La politica di sicurezza della Svizzera in un mondo in trasformazione» deve essere interpretato in questo senso. Se più tardi dovesse rivelarsi necessaria una revisione di questa odierna valutazione e ne scaturissero nuove conclusioni per la politica di sicurezza svizzera, sottoporremmo altri rapporti alle Camere e all'opinione pubblica.

1 **Politica di sicurezza in un mondo in mutamento**

Un riorientamento, perché?

Conseguenze dei cambiamenti nel contesto strategico

Oggi siamo testimoni di profondi cambiamenti politici. Le relazioni Est-Ovest e, di conseguenza, la minaccia strategica sono cambiati radicalmente in pochissimo tempo. Per la prima volta dalla fine della Seconda guerra mondiale la «pace nella libertà» in Europa non sembra più un obiettivo illusorio. Abbiamo la possibilità di poter costruire un nuovo sistema di sicurezza la cui stabilità poggia in primo luogo sulla fiducia tra gli Stati, su accordi giuridici e su misure di controllo.

La nostra politica di sicurezza si trova di fronte a nuove possibilità e condizioni-quadro. Tuttavia, non si devono sottovalutare i problemi né il tempo richiesto per concretizzare la visione di un nuovo ordine di pace in Europa. Siamo solo all'inizio di un lungo e probabilmente movimentato processo il cui risultato è ancora molto incerto. Inoltre, si delineano nuovi pericoli e nuove costellazioni politiche che devono pure essere presi in considerazione.

La politica di sicurezza svizzera elaborata nel 1973 ha dato buoni risultati al tempo del confronto Est-Ovest. All'epoca della guerra fredda la nostra concezione fondata da un lato su una componente attiva diretta verso il promovimento della pace e dall'altro su un elemento difensivo mirante a una difesa nazionale credibile offriva una solida base per la soluzione dei nostri problemi di sicurezza.

Sono soprattutto fattori esterni a indurci ora a presentare una concezione modificata, che corrisponde essenzialmente al mutamento del nostro quadro strategico. La distensione in Europa e i cambiamenti avvenuti in numerosi e importanti settori della politica di sicurezza ne sono un segno eloquente.

In secondo luogo, reagiamo agli sviluppi intervenuti fuori del contesto politico-militare. A livello mondiale appaiono sempre più distintamente altri pericoli che minacciano l'esistenza stessa degli Stati e delle popolazioni. Le loro cause risiedono nell'evoluzione demografica, ecologica, economica e sociale. È quindi necessario avere un quadro completo di questi problemi per poter poi delimitare le responsabilità e definire i mezzi da impiegare.

Conseguenze di trasformazioni interne

È essenziale che la politica di sicurezza tenga conto della situazione interna del Paese. Anche qui sono avvenute alcune trasformazioni. Numerosi nostri concittadini si preoccupano del ritmo frenetico al quale le cose evolvono. Si chiedono se le nostre tradizionali istituzioni democratiche permetteranno ancora di risolvere tempestivamente e in modo adeguato i problemi urgenti che non ci danno tregua. Alcuni si chiedono se la coesione nazionale non si stia allentando, mentre all'apertura verso l'Europa si oppone una tendenza all'isolamento. La scala dei valori, specialmente fra i giovani, si sta modificando. La volontà di difesa non è più così forte come nel passato. I legami tradizionali si allentano e l'indifferenza nei confronti dello Stato aumenta; spesso ci si impegna a favore della comunità solo in funzione di interessi personali. Inoltre,

sulle questioni fondamentali, si osserva una polarizzazione delle opinioni e una diminuzione della disponibilità al compromesso.

I cambiamenti nella scala dei valori, l'impegno e la passione con i quali alcuni problemi politici sono discussi, ma anche nuove forme d'attività politica costituiscono segni di vitalità per il nostro Paese. Questi fenomeni si fanno però inquietanti quando si affiancano all'intolleranza, al disprezzo delle regole democratiche fondamentali e dell'ordine giuridico, a volte anche alla violenza.

Benché taluni indizi vadano in questa direzione e nonostante le recenti turbolenze in materia di politica interna, non vi è alcun dubbio che il popolo svizzero approvi ancora il nostro Stato. Il dibattito relativo ad un'eventuale soppressione dell'esercito, che ha fortemente scosso il Paese, ha dimostrato chiaramente che, pur essendovi diverse opinioni per quanto riguarda la situazione di minaccia e il modo di affermare la nostra identità, la maggioranza della popolazione rimane convinta che la Svizzera sia degna di essere difesa. I valori fondamentali del nostro Stato, la democrazia diretta, la struttura federalistica, la libertà individuali, il rispetto dei diritti dell'uomo e della legalità, la protezione dei gruppi socialmente sfavoriti e delle minoranze, la libertà economica e il conseguente benessere generale nonché le numerose possibilità di libero sviluppo della personalità sono generalmente riconosciuti. Questi valori, benché oggi siano già realtà o stiano guadagnando terreno anche in altri Paesi, non sono ancora universalmente acquisiti; anzi, in molti luoghi si compiono immani sacrifici per conquistarli, a volte persino al prezzo della vita. È un ammonimento, per noi, a non considerarli assicurati e un incentivo a proteggerli mediante un'efficace politica di sicurezza.

Preliminari in vista di decisioni imminenti

Alla soglia degli anni '90 la Svizzera si trova di fronte a problemi e a decisioni che toccano le basi stesse dello Stato. L'evoluzione sul piano internazionale offre al nostro Paese la possibilità di ripensare e di ridefinire la sua identità e la sua posizione in seno alla comunità internazionale. La risposta a questa sfida influenzerà anche l'elaborazione della nostra politica di sicurezza.

La nostra volontà d'indipendenza è sempre più in conflitto con l'evoluzione nel mondo e in particolare nell'Europa. Le interazioni economiche, politiche e sociali, l'interdipendenza dei popoli e degli Stati diventano sempre più forti. Questo sviluppo rafforza l'impressione che il destino dei popoli, il loro benessere o i loro bisogni siano strettamente legati. È dunque nell'interesse di tutti che i conflitti vengano risolti pacificamente. Inoltre, numerosi pericoli che oggi minacciano l'umanità possono essere superati o per lo meno attenuati solo con un'azione congiunta a livello internazionale. È dunque indubbio che la Svizzera dovrà assumere maggiori responsabilità nella soluzione dei problemi internazionali e quindi intensificare le sue attività in questo settore.

Nell'ambito europeo si pongono problemi particolari. L'Europa è sulla via dell'unificazione economica e politica e sta per dotarsi di strutture sovranazionali. La Svizzera vuole fornire il proprio contributo a questo processo d'integrazione ed esaminare senza pregiudizi la possibilità di aderire a tali organizzazioni o di collaborare strettamente con loro. Segue questa via non solo per evi-

tare di essere isolata o di subire svantaggi economici, ma anche per ribadire il suo ruolo di membro della comunità delle nazioni europee e il suo sì a un'Europa democratica, pacifica e forte. L'impegno del nostro Paese su questa via e le possibilità di soluzioni accettabili anche per il popolo svizzero sono tuttora oggetto di studi e di intensi negoziati del Consiglio federale e alimentano viepiù la pubblica discussione. Isolamento o apertura, individualismo o compartecipazione: non vi sono risposte semplici in questi campi di tensione.

Il futuro della nostra neutralità è strettamente legato a questa problematica. Finora principio sperimentato e strumento centrale della nostra politica estera, la neutralità deve essere ora esaminata in relazione al contesto evolutivo nel quale ci muoviamo, per poi essere adeguata, se necessario, alle nuove realtà internazionali.

Il presente rapporto non può né vuole anticipare queste decisioni politiche fondamentali che saranno dettagliatamente trattate in altra sede. Deve piuttosto creare le condizioni affinché simili decisioni vengano prese quanto possibile senza pressioni esterne.

Inserimento della politica di sicurezza nell'ambito della preservazione generale delle condizioni d'esistenza

Il presente rapporto si prefigge inoltre di fissare chiaramente i compiti e i mezzi specifici della politica di sicurezza in funzione dei cambiamenti intervenuti.

La politica di sicurezza si limitava finora a fronteggiare le minacce politico-militari che si presentavano sotto forma di atti bellici o di analoga natura. Questa concezione è oggi messa in discussione da coloro che chiedono di includervi anche altri pericoli, considerati specialmente minacciosi per le basi d'esistenza.

Il Consiglio federale giudica che una simile estensione della politica di sicurezza non sia opportuna. Gli altri pericoli esistenziali, infatti, sono da lungo tempo considerati nelle diverse politiche della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, che dispongono a tal fine di istanze specializzate. Una struttura decentralizzata è inoltre più adatta a reperire soluzioni flessibili e efficaci. Benché in molti casi sia necessario tener conto degli aspetti della politica di sicurezza, questa non deve diventare il criterio preponderante.

Su parecchi di questi pericoli, quali l'esplosione demografica o i cambiamenti climatici globali, la Svizzera può d'altronde esercitare unicamente un'influenza limitata. Solo una stretta collaborazione internazionale può qui essere incisiva ed il nostro Paese continuerà a dare il proprio contributo.

La politica di sicurezza deve inserirsi maggiormente nel quadro di una politica generale tendente a preservare le condizioni d'esistenza. Da un lato, si devono prevedere e valutare in permanenza tutti i rischi e i pericoli che mettono in forse l'esistenza stessa della popolazione e dello Stato, tenendo conto della loro complessità e delle varie interazioni. All'uopo occorrerà migliorare l'insieme dei mezzi e dei metodi a disposizione.

D'altro lato, anche i mezzi della difesa integrata, sempreché idonei, dovranno essere utilizzati maggiormente per fronteggiare i pericoli di natura non politico-militare, contribuendo così a preservare le condizioni d'esistenza. L'esercito, la

protezione civile e gli organi di condotta offrono preziose possibilità di soccorso in caso di catastrofi e di crisi di origine naturale o tecnologica, poiché gli effetti di avvenimenti di questo genere sono spesso simili a quelli di eventi bellici.

La nostra politica di sicurezza continuerà perciò a dedicarsi in priorità alla prevenzione e alla difesa dalle minacce politico-militari dirette contro il nostro Paese e a contrastare le possibili ripercussioni in Svizzera di avvenimenti bellici o simili sopraggiunti all'estero. Ne consegue che, nell'ambito della preservazione generale delle condizioni d'esistenza, la politica di sicurezza non è che uno dei molti strumenti a disposizione. Il presente rapporto prescinde dunque dal valutare approfonditamente altri problemi che vanno invece per esempio risolti nell'ambito della politica ambientale, sociale o finanziaria. Esso tiene nondimeno conto degli altri pericoli esistenziali in rapporto con la politica di sicurezza ed i suoi strumenti. Lo schema a pagina seguente mostra questi legami in forma semplificata.

Condizioni-quadro per un ulteriore sviluppo della difesa integrata

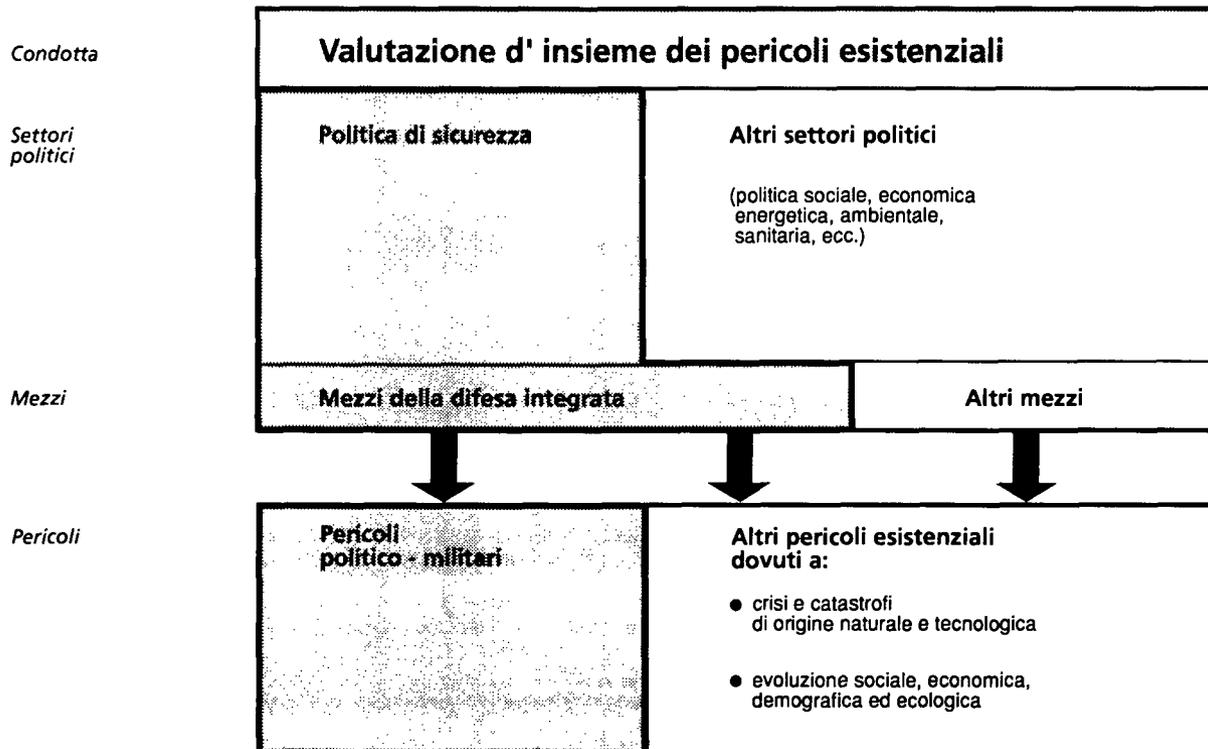
Il presente rapporto serve da base per la futura attività dei diversi settori della difesa integrata, segnatamente l'esercito e la protezione civile. Fissa le condizioni di principio per un loro ulteriore sviluppo e permette loro di dotarsi di piani direttivi, nonché di organizzarsi e divenire operativi in funzione di un chiaro obiettivo generale e di precisi mandati. È però probabile che l'evoluzione del nostro quadro strategico ci obbligherà già a medio termine a rivedere queste condizioni generali.

L'ora dei mutamenti è sempre ricca d'incertezze ed esige pertanto una capacità d'adattamento particolare. Si tratta di non rinunciare a quanto è ancora valido, di non ipotecare le decisioni future e di non trascurare nulla in vista di un nuovo ordine di sicurezza utile anche al nostro Paese.

Per il Consiglio federale è importante che i cittadini conoscano le riflessioni del governo e partecipino al dibattito sulle questioni di politica di sicurezza. Per facilitare un dialogo aperto e obiettivo, il presente rapporto enumera anche questioni ancora pendenti ed esamina proposte d'attualità, cui non può però essere ancora data una risposta definitiva.

La nostra politica di sicurezza darà anche in futuro i suoi frutti solo se compresa come un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e sostenuta dal popolo, solo cioè se uomini e donne, giovani e anziani, sono disposti a fornire il proprio contributo personale.

Salvaguardia dell' esistenza e politica di sicurezza



2 Occasioni e pericoli

Che cosa ci attende?

Anche privilegiando essenzialmente la prevenzione e la difesa dalle minacce politico-militari, la nostra politica di sicurezza deve tener conto del contesto generale rappresentato da tutti i pericoli esistenziali, qualunque sia la loro origine, nonché sfruttare viepiù le occasioni per promuovere la pace. È orientata a corto, medio e lungo termine e costantemente aggiornata; per questo motivo deve essere in grado di recepire rapidamente i mutamenti e di analizzare permanentemente il quadro strategico.

Lo schema della pagina precedente offre una panoramica per la valutazione globale dei pericoli esistenziali. Il punto di partenza delle nostre riflessioni è dunque l'interrogativo circa le tendenze positive o negative che possono influenzare la nostra sicurezza.

Sviluppi non politico-militari

Evoluzione sociale

La formazione di Stati di diritto democratici nell'Europa centrale e orientale e la tendenza alla democratizzazione avvertibile in altre regioni del mondo hanno una notevole importanza politica a livello mondiale e conseguenze positive specialmente a livello europeo. Se tale tendenza si confermerà, si sarà compiuto un grande passo verso l'obiettivo «pace nella libertà». Ci troviamo tuttavia di fronte a sfide planetarie di ampiezza finora sconosciuta comprendenti una ridda di problemi interdipendenti: incessante crescita demografica, effetti dell'industrializzazione sulla biosfera, incertezza quanto alla futura disponibilità di scorte d'energia, problemi legati alla produzione e all'approvvigionamento agricolo, zone d'ombra dei flussi finanziari e di capitali, crescenti conflitti commerciali e rapido quanto controverso mutare delle condizioni di vita e di lavoro.

Il conflitto Est-Ovest aveva diviso il globo in due blocchi. Con il graduale superamento di questo scontro radicale fra sistemi che ha caratterizzato il nostro secolo riaffiorano vecchi campi di tensione in un mondo fattosi ormai multipolare. Questo vale per l'Europa orientale, per i Balcani e per la parte asiatica dell'Unione Sovietica. È valido in particolare anche per l'intero bacino del Mediterraneo, nel quale si sovrappongono, in modo diverso a seconda delle regioni, problemi economici, politico-religiosi, etnici ed ecologici.

Con il venir meno dell'influenza e del controllo esercitati da Potenze straniere sull'ordine internazionale e con la scomparsa delle minacce esterne si sono intensificati i conflitti interni. In molti Stati plurinazionali con crescenti contrasti sociali, le correnti nazionalistiche, estremistiche e fondamentalistiche hanno un incremento in parte preoccupante.

In molte regioni del Terzo mondo lo sviluppo socioeconomico è frenato non solo dalle limitate risorse, dall'indebitamento e dalle precarie condizioni ambientali, ma anche da conflitti politici, religiosi o tribali che spesso sfociano in scontri militari danneggiando ulteriormente o addirittura distruggendo l'economia e l'ambiente.

Le moderne tecnologie d'informazione e di comunicazione hanno creato un mondo «trasparente» con molteplici ripercussioni. L'opinione pubblica mondiale diventa un metro di giudizio per l'operato dei singoli Stati nel sistema internazionale. I media moderni hanno così assunto un ruolo importante sia nell'innescare sia nella propagazione dei processi di trasformazione sociale a livello universale. Se da un lato ne possono derivare una perdita dell'identità culturale e rivendicazioni materiali irrealizzabili perché basate sul modello di benessere occidentale, dall'altro vengono spezzati gli imperialismi ideologici, dando libero spazio alle idee di democrazia e dei diritti umani.

Un numero sempre maggiore di individui ambisce a un livello di vita più elevato. È comprensibile e legittimo; in tal modo, però, la richiesta di beni di consumo si moltiplica. Occorrono nuove tecnologie nonché un nuovo comportamento dei consumatori affinché le crescenti esigenze materiali possano essere soddisfatte senza nuocere all'ambiente.

La società e il suo ordinamento giuridico sono sempre più minacciati dal traffico e dal consumo di droga. I tentativi dei narcotrafficanti di infiltrarsi nelle leve del potere politico e la crescente criminalità sono diventati per numerosi Stati un fattore di minaccia per la politica di sicurezza.

La sanità pubblica è posta di fronte a crescenti sfide. L'AIDS colpisce duramente alcune popolazioni. Anche altre malattie infettive e epidemie possono avere effetti destabilizzanti a medio e lungo termine su intere società, pregiudicandone la resistenza interna. Sia malattie infettive che si erano ritenute da lungo tempo debellate, sia altre apparse recentemente costituiscono una minaccia in seguito all'accresciuta mobilità delle popolazioni.

All'accelerata trasformazione strutturale della nostra società, provocata dalla tecnologia e dal benessere, corrisponde un mutamento della scala dei valori nella popolazione, specialmente fra le giovani generazioni. Questo processo può portare a tensioni, ma anche favorire nuove prospettive, ad esempio un modo di pensare generalmente più umano.

Evoluzione economica

Il benessere materiale costituisce una condizione importante per la soluzione dei problemi ecologici e influenza notevolmente la convivenza pacifica delle nazioni industriali, poiché le guerre porterebbero più perdite che guadagni a tutti gli interessati. Un commercio aperto e libero può contribuire decisamente a promuovere a livello mondiale lo sviluppo economico e quindi il benessere.

L'economia mondiale produce un dinamismo al cui influsso nessuna regione e nessuno Stato può sottrarsi. In questo scorcio del 20° secolo, i conflitti commerciali consecutivi alla globalizzazione dell'economia sono al centro dell'attenzione internazionale. Potenze economiche senza un grosso peso in campo militare vedono aumentare la loro influenza politica, mentre diminuisce visibilmente quella delle potenze che non sono state in grado di basare il loro apparato militare su un solido fondamento economico. Il fallimento di inefficienti modelli di economia pianificata mette maggiormente in rilievo il divario esistente fra i Paesi industrializzati di stampo occidentale e il resto del mondo.

È difficile prevedere in che modo l'Unione Sovietica riuscirà a risolvere i suoi problemi economici. L'interagire fra potere militare, problemi etnici, debolezza economica, distruzione dell'ambiente e divergenze d'opinione in materia di politica economica possono produrre una miscela esplosiva e pregiudicare la stabilità dell'Europa.

A medio e lungo termine importanti fonti energetiche cominceranno a scarseggiare a causa dell'esaurimento delle riserve e per motivi di politica ambientale. Nel caso del petrolio, che negli Stati industrializzati costituisce ancora una notevole quota del consumo di energia, i rischi relativi all'approvvigionamento a breve termine sono principalmente di natura politica, ad esempio la sospensione delle forniture in seguito alle tensioni nel Medio Oriente. Altre considerazioni, segnatamente di natura ecologica, impediscono inoltre alle società industrializzate di aumentare la loro capacità di produzione di corrente elettrica mediante combustibili fossili ovvero mediante energia idroelettrica o nucleare.

Nel corso dell'ultimo decennio la situazione economica di alcuni Paesi in sviluppo è migliorata. Paesi emergenti, che stavano per entrare nel novero delle società industrializzate, hanno però subito nuovi rovesci, per cui il numero delle popolazioni che vivono al di sotto della soglia di povertà continua ad aumentare. Secondo valutazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità, circa un terzo della popolazione dei Paesi in sviluppo soffre di denutrizione o muore di fame. La produzione di generi alimentari varia notevolmente secondo i Paesi e le regioni: mentre nei grandi Paesi in sviluppo dell'Asia è ampiamente superata dall'incremento demografico, nel Vicino Oriente, in America Latina e in Africa questo non avviene, o avviene in modo limitato.

Dal 1982 l'indebitamento dei Paesi in via di sviluppo ha subito una notevole accelerazione. Parecchi di questi Paesi sono al limite della solvibilità. Vi sono però scarse possibilità di uscire da questo circolo vizioso poiché contemporaneamente si assiste a una tendenza al ribasso dei prezzi del mercato mondiale per i prodotti agricoli e per le materie prime.

Un ulteriore problema è costituito dall'eccedenza netta dei capitali trasferiti dal Terzo mondo verso i Paesi industrializzati. In seguito al mutamento dei rapporti Est-Ovest e all'enorme bisogno di capitali per risanare l'economia e l'ambiente nell'Europa dell'Est, la situazione dei Paesi in sviluppo potrebbe addirittura peggiorare.

I problemi economici che persistono in numerose parti del mondo e la difficoltà di trovare soluzioni rapide e soddisfacenti indurranno un numero sempre maggiore di persone a cercare scampo nei ricchi Paesi industrializzati.

Evoluzione demografica

Lo sviluppo demografico costituisce una sfida per tutte le regioni del mondo. A una vertiginosa crescita demografica in parecchi Paesi del Terzo mondo si contrappone un tasso di natalità modesto o addirittura in declino nelle Nazioni industrializzate. Inoltre, in numerose parti del mondo, grazie al miglioramento delle condizioni sanitarie, si registra un aumento della speranza di vita. La portata sociale, economica ed ecologica dell'incremento demografico e del mutamento della piramide d'età non è ancora interamente valutabile.

È estremamente difficile pronosticare a che livello si stabilizzerà a medio termine la popolazione mondiale. Nelle condizioni attuali, le valutazioni che annunciano il raddoppiamento della popolazione nei prossimi 70 anni sembrano realistiche. L'esperienza insegna che, nella maggior parte delle società, a un considerevole aumento del tenore di vita fa riscontro una diminuzione del tasso di natalità. Finché la povertà e alcuni dogmi non saranno superati, le frontiere dell'incremento demografico saranno determinate da fattori quali la scarsità di acqua potabile, l'insufficiente approvvigionamento di derrate alimentari, la mancanza di assistenza sanitaria e la carenza di servizi sociali.

L'incremento demografico e il conseguente sfruttamento intensivo delle superfici agricole inducono un numero sempre maggiore di gruppi di popolazioni ad abbandonare i loro Paesi. La migrazione avviene generalmente in due fasi: l'esodo rurale provoca dapprima la formazione di vere e proprie fasce di povertà attorno alle grandi agglomerazioni. La mancanza di acqua, di assistenza sanitaria, di viveri e di istruzione rendono sempre più difficile la sopravvivenza in queste metropoli. La seconda fase della migrazione si dirige perciò oltre le frontiere nazionali e spesso verso altri continenti.

Se non sarà possibile assicurare a tutti una vita dignitosa in patria grazie al controllo delle nascite, a provvedimenti economici e finanziari e potenziando la cooperazione internazionale, i flussi migratori fra gli stessi Paesi poveri o da questi verso i Paesi ricchi prenderanno un'ampiezza considerevole.

Evoluzione ecologica

Molti cicli vitali della natura hanno subito da parte dell'uomo forti influssi globali che in parte hanno assunto proporzioni allarmanti.

Nel corso del 20° secolo l'inquinamento atmosferico è notevolmente aumentato in tutti i Paesi industrializzati. I segni più evidenti di questa situazione sono le piogge acide, l'accumulo di metalli pesanti nel suolo, lo smog in estate e in inverno. Il consumo di combustibili e di carburanti d'origine fossile, il disboscamento o il dissodamento per mezzo di incendi delle foreste tropicali nonché lo sviluppo della produzione agricola intensiva scaricano nell'atmosfera sostanze che influenzano il clima. Nel corso del prossimo secolo ne risulteranno modificazioni climatiche a livello mondiale.

Altri problemi derivano dalla distruzione nella stratosfera della fascia d'ozono che protegge la terra dai raggi ultravioletti. La causa principale è l'emissione massiccia di clorofluorocarburi.

Il consumo complessivo d'acqua è raddoppiato fra il 1940 e il 1980 e aumenterà ancora considerevolmente entro il 2000. Una parte preponderante è necessaria all'agricoltura per la produzione di generi alimentari. Già oggi circa la metà della popolazione mondiale soffre di un'acuta penuria d'acqua e si giungerà inevitabilmente a una crescente concorrenza per la spartizione di questo bene di prima necessità.

Lo sfruttamento forzato e intensivo del suolo distrugge lentamente le basi essenziali di intere regioni. Un terzo della superficie terrestre, sulla quale vive un quinto della popolazione mondiale, è minacciato dalla desertificazione, dalla salinizzazione o dal pascolamento eccessivo.

Un altro problema di crescente importanza nei Paesi industrializzati è lo smaltimento dei rifiuti. Diventa sempre più difficile creare installazioni e trovare discariche adatte per trattare e immagazzinare i rifiuti. Un trattamento inadeguato dei residui tossici provoca un notevole inquinamento della biosfera. La situazione è particolarmente precaria nell'Europa orientale. In seguito all'inquinamento, gran parte del suolo è contaminato, quindi inadatto alla produzione alimentare o all'economia forestale; in molti casi la falda freatica e le acque di superficie non sono più potabili. La speranza di vita in queste regioni è tornata ai livelli degli anni '50. Più gli interessati prenderanno coscienza di questa situazione, maggiore sarà probabilmente la spinta ad emigrare verso le regioni meno inquinate dell'Europa occidentale.

L'inquinamento globale dell'ambiente e i sempre crescenti bisogni dell'umanità mettono in pericolo la funzione ecologica dei mari e dei laghi. Se non si potrà ridurre considerevolmente l'immissione di sostanze nocive, si assisterà a un crollo dell'equilibrio ecologico in vari laghi e tratti di mare.

Evidentemente le questioni ambientali non possono essere risolte con mezzi militari; non è tuttavia da escludere che problemi di natura ecologica possano dar luogo in futuro a tensioni e a conflitti armati. Specialmente nel Terzo mondo si devono temere tumulti sociali, movimenti di profughi e tensioni fra Stati, che eventualmente potranno avere ripercussioni anche in Europa. La salvaguardia dell'esistenza a livello ecologico è diventata un problema di portata mondiale, che deve essere risolto globalmente.

Catastrofi di origine naturale o tecnologica

Le catastrofi naturali e antropogene hanno spesso origine locale ma, tramite complesse catene di fenomeni, possono improvvisamente avere effetti che superano il contesto regionale. La prevenzione non è possibile ovunque; è perciò necessario preparare i soccorsi e limitare i danni sia a livello locale sia, per catastrofi di grande portata, a livello sovranazionale e internazionale.

Le catastrofi naturali fanno parte dell'esperienza umana. Terremoti, scoscendimenti, frane, eruzioni vulcaniche, valanghe, inondazioni e periodi di siccità hanno segnato da sempre le diverse civiltà e i loro modelli di prevenzione e di comportamento. Oggi però simili eventi naturali colpiscono e danneggiano più duramente il nostro ambiente industriale e residenziale altamente tecnificato e vulnerabile.

Possibili mutamenti ambientali quali lo spostamento delle zone climatiche, l'aumento delle intemperie e degli uragani oppure l'innalzarsi del livello del mare colpirebbero molto duramente la popolazione mondiale sempre più numerosa e vulnerabile. Non appena indicazioni più chiare confermeranno le tendenze alle modificazioni ambientali previste scientificamente, si assisterà probabilmente a un esodo dalle zone in pericolo.

Il moderno Stato industriale diventa sempre più complesso e quindi più vulnerabile. È il prezzo da pagare per il progresso tecnico e per l'alto tenore di vita. Anche in tempo di pace le società industriali non sono immuni da grandi catastrofi. Atti di sabotaggio o di terrorismo possono colpire nei loro punti nevralgici. In tempo di guerra, indipendentemente dai mezzi militari impiegati, que-

sta vulnerabilità potrebbe diventare una fonte supplementare di pericolo per la popolazione.

Un cumulo di rischi tecnici e di catastrofi naturali non è da escludere. L'adozione di misure di sicurezza basate sulla valutazione preventiva di simili rischi può impedire fino ad un certo punto il verificarsi di catastrofi o limitarne le conseguenze. Tuttavia, non vi è alcuna garanzia che simili eventi possano essere evitati, né nel nostro Paese né nel mondo.

I moderni Stati industrializzati hanno numerose opzioni a disposizione. In altri termini esistono parecchie vie e possibilità per salvaguardare le funzioni di importanza vitale. La loro paralisi simultanea che, come è stato spesso predetto, condurrebbe al crollo dell'intero sistema, è improbabile.

Conclusioni

Numerosi pericoli, non ricollegabili a cause politico-militari, minacciano le basi esistenziali dell'umanità. Pur sviluppandosi lentamente e in modo quasi inavvertibile, sono irreversibili quando hanno raggiunto una determinata estensione. Le loro conseguenze peseranno soprattutto sulle generazioni future. Urge dunque riconoscerli il più presto possibile per poterli combattere già nella fase iniziale.

Già nel corso degli ultimi anni il Consiglio federale, in stretta collaborazione con i Cantoni, ha intrapreso notevoli sforzi per opporsi nel modo più efficace possibile ai summenzionati pericoli e anche in futuro proseguirà tale politica. Tutte le fonti di pericolo vengono esaminate; ognuna è oggetto di studi particolari da parte di un'istanza responsabile. Questi lavori riguardano numerosi settori della politica, quali l'ambiente, la sanità, l'economia, le finanze e l'energia; tutti i dipartimenti sono interessati.

Per far fronte con successo a queste sfide globali è necessaria una stretta cooperazione internazionale. Affinché sia dato un efficace contributo alla protezione dell'ambiente, lo sviluppo economico deve essere organizzato in modo da rispettare maggiormente la natura. La Svizzera sostiene le politiche di sviluppo che tendono a colmare il divario tra il Nord e il Sud e a favorire una maggiore stabilità politica ed economica negli Stati del Terzo mondo. Nell'ambito della sua politica economica estera, postula un sistema economico mondiale che favorisca gli interessi di tutte le nazioni, compresi i Paesi in sviluppo. Consci che il benessere economico va di pari passo con la stabilità politica, ci adoperiamo per promuovere la prosperità economica e la cooperazione a livello mondiale, contribuendo così alla stabilizzazione politica delle relazioni internazionali. Proprio quest'ultimo aspetto riveste particolare importanza per il riassetto dell'Europa. Nell'interesse di una maggiore stabilità e sicurezza in Europa, il Consiglio federale ritiene che sia particolarmente importante sviluppare metodicamente la cooperazione economica ed ecologica fra l'Europa occidentale e i Paesi dell'Europa orientale e centrale.

La valutazione di tutti questi sviluppi dimostra che i pericoli non di natura politico-militare ci pongono di fronte a sfide importanti. La nostra sola possibilità consiste nel bloccare a tempo le evoluzioni pericolose. Non solo nel nostro Paese, ma ovunque nel mondo si è viepiù convinti che sia urgente agire

con efficacia in numerosi settori. L'attuale distensione, che si spera duratura, favorisce obiettivi e azioni comuni.

Sviluppi nella sfera politico-militare

Mutamenti strategici in Europa

I cambiamenti nell'Europa orientale influiscono durevolmente anche sulla situazione della politica di sicurezza, in particolare sulle relazioni Est-Ovest. La situazione si è fatta notevolmente più distesa. Nel controllo degli armamenti vi sono stati progressi e per la prima volta sono stati conclusi accordi sul disarmo. Queste trasformazioni hanno ripercussioni anche in regioni extraeuropee. Diversi focolai di conflitti, che erano influenzati dalla dimensione globale del conflitto Est-Ovest, si sono placati.

Si aprono così prospettive strategiche alle quali fino a poco tempo fa non si osava pensare. Per lo meno in Europa, esse offrono la speranza di una convivenza più pacifica tra i popoli. Abbiamo l'occasione di costruire sul nostro continente un nuovo ordine di sicurezza. La pericolosa concezione della dissuasione reciproca, basata sulla corsa agli armamenti, dev' essere sostituita da un sistema che favorisca il temperamento pacifico di interessi contrapposti.

Una serie di mutamenti geostrategici si è già realizzata; altri sono prevedibili. Segnatamente i Paesi dell'Est non possono più essere considerati l'avamposto militare dell'Unione Sovietica. In seguito alla riunificazione della Germania e con il ritiro delle truppe sovietiche dalla ex Repubblica democratica tedesca, il bastione principale di tale avamposto scomparirà.

Il processo di riforme nell'Unione Sovietica è ancora agli inizi ed è oggetto di violente divergenze politiche interne. Il successo dei progetti di riforme politiche e economiche non è sicuro; una stagnazione o addirittura un regresso sono possibili. I disordini in alcune repubbliche sovietiche dimostrano che anche l'URSS è divisa dal contrasto Nord/Sud.

Anche in altri Paesi dell'Europa orientale i problemi del passato non sono ancora risolti. Occorrerà loro molto tempo per superare le gravi difficoltà economiche e i problemi ambientali in cui si dibattono e per consolidare le istituzioni democratiche. All'Est, ma anche all'Ovest, non sono infondati i timori di una rinascita del nazionalismo. I problemi irrisolti portano in sé i germi di conflitti interni o internazionali le cui conseguenze sono difficili da valutare.

Dopo i cambiamenti avvenuti nell'Europa orientale, il futuro delle strutture di sicurezza è messo in discussione. Il Patto di Varsavia è seriamente indebolito nella sua capacità operativa. Non bisogna tuttavia dimenticare che l'Unione Sovietica è ancora e probabilmente rimarrà una grande potenza militare, fortemente armata. Dal canto suo, la NATO rimane un'importante alleanza politica e militare. Recenti avvenimenti hanno ridato attualità alla questione dell'impiego di forze armate europee fuori del continente quando gli interessi europei sono minacciati.

Seri indizi permettono di prevedere a più o meno lungo termine la sostituzione delle attuali strutture con un nuovo ordinamento europeo di sicurezza, con fi-

nalità diverse. La Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE), cui la Svizzera partecipa e che dovrebbe però essere dotata di propri organi, è chiamata a svolgere un ruolo predominante.

Durante il periodo di transizione la NATO avrà un ruolo stabilizzatore. Essa si considera un legame indispensabile tra un'Europa in mutamento e l'America del Nord. La presenza militare degli Stati Uniti in Europa dovrebbe tuttavia essere notevolmente ridotta nei prossimi anni e assumere probabilmente anche nuove forme.

In materia di sicurezza, l'attuale periodo di transizione è caratterizzato da una situazione europea aperta che, accanto a reali possibilità di successo, comporta anche numerosi rischi. Saranno necessarie nuove strategie e soprattutto molta perspicacia politica per rispettare tutti i legittimi interessi di sicurezza e trovare un comune denominatore.

Cambiamenti fuori dell'Europa, segnatamente nel Terzo mondo

Non solo in Europa ma anche nel resto del mondo si delineano sviluppi che potrebbero modificare i rapporti di forza. Mentre in Europa il cambiamento è sopraggiunto in modo rapido e inatteso, le trasformazioni fuori del nostro continente sono più graduali e meno spettacolari.

Accanto alle due Superpotenze si può notare l'apparizione di nuove potenze che hanno un influsso crescente, non solo economico ma anche militare, nelle relazioni internazionali. A dire il vero, gli Stati Uniti sostengono ancora un ruolo dominante nel garantire l'ordine mondiale e non intendono rinunciare a svolgerlo neppure in futuro; a tal fine sollecitano sempre più l'appoggio dei Paesi alleati. D'altronde, anche Stati più piccoli o gruppi di Stati, soprattutto grazie a un riarmo, potrebbero diventare attori di primo piano sulla scena internazionale e influenzare la sicurezza globale o addirittura metterla in pericolo.

La zona del Pacifico, per esempio, ha dimostrato nel corso degli ultimi anni un forte dinamismo economico. Su questo piano, il Giappone rimane il motore trainante della regione. Questo Paese sta completando e rafforzando la sua ottima posizione economica garantendosi anche sicurezza politica grazie al rapido sviluppo dell'apparato difensivo. La sua importanza strategica aumenta dunque sia per gli Stati Uniti sia per l'Unione Sovietica o per altre Potenze regionali. Nel Sud-Est asiatico, segnatamente in Corea, numerosi problemi restano in sospeso. Dopo il brusco arresto del processo di apertura, la Cina si è richiusa su sé stessa. Rimane tuttavia un importante fattore politico-militare, sia nel Sud-Est asiatico sia sul piano internazionale.

L'interesse delle grandi Potenze a una distensione nelle loro relazioni si riflette anche sul Terzo mondo. Anche per questo motivo, recenti e preziosi sforzi di mediazione dell'ONU sono stati a più riprese coronati da successo. Le azioni volte a mantenere la pace assumono dunque un'importanza crescente.

Le occasioni di pace che si presentano nelle relazioni Est-Ovest e in Europa non devono farci dimenticare le altre fonti di conflitto, quali la crescente disuguaglianza materiale tra l'emisfero Nord e vaste regioni dell'emisfero Sud, nonché il rapido aggravamento dei problemi demografici, economici, religiosi, cultu-

rali e sociali nel Terzo mondo. Quasi ovunque non è ancora stato possibile eliminare le cause profonde dei conflitti.

È vero che molti conflitti regionali hanno perso parte del loro potenziale esplosivo in seguito alla distensione tra le Superpotenze. Come gli avvenimenti del Golfo nel 1990 mostrano chiaramente, il Vicino e il Medio Oriente rimangono sempre pericolosi focolai di disordini, segnatamente perché la proliferazione delle armi chimiche e nucleari non ha potuto finora essere efficacemente contenuta. In queste zone vi è il rischio che le armi di distruzione di massa non servano più unicamente alla dissuasione, ma siano considerate o impiegate anche come mezzo di ricatto o di condotta bellica. A questo proposito anche i conflitti del subcontinente indiano costituiscono una potenziale minaccia che si estende ben oltre i confini della regione.

Nuovi focolai di conflitti potranno insorgere in qualsiasi momento finché il divario tra il Nord e il Sud non sarà colmato. Dittatori regionali cercano di impadronirsi di materie prime e di fonti petrolifere per soddisfare le loro ambizioni, il che suscita a sua volta violente reazioni da parte dei Paesi industrializzati.

In generale i conflitti del Terzo mondo devono essere considerati alla luce della proliferazione insidiosa delle armi chimiche e biologiche, dei missili balistici e della capacità di produrre armi nucleari. La possibilità di equipaggiare missili balistici di notevole portata con ogive chimiche o nucleari fa pesare nuove minacce anche sull'Europa. Il ricatto a lunga distanza deve ormai essere preso in considerazione.

La guerra civile rimane una realtà o una minaccia per molti Stati del Terzo mondo. Poiché queste regioni spesso non dispongono di meccanismi che permettano di disinnescare le crisi, il rischio di un'escalation regionale o addirittura di un coinvolgimento delle Potenze mondiali persiste.

Le crisi possono rapidamente far aumentare il flusso dei rifugiati. A causa della situazione geografica e dell'attrattività economica del nostro continente, l'Europa occidentale diventa un traguardo ambito per queste migrazioni. Il crescente numero di stranieri in numerosi Stati europei accresce anche il rischio che i conflitti politici tra i diversi gruppi di rifugiati prendano una forma violenta nei Paesi che li ospitano. Se si vogliono evitare violenze all'interno, si deve tener conto di quest'eventualità, come pure della rinascita di tendenze estremistiche, di stampo nazionalistico o religioso.

Sviluppo delle forze armate, armamento e disarmo

Gli eserciti non saranno smantellati in Europa; al contrario, sono ritenuti indispensabili per mantenere la pace. Gli effettivi delle forze armate diminuiranno tuttavia se saranno realizzati nuovi progressi in materia di disarmo. Nell'immediato futuro l'Europa rimarrà comunque il continente più armato del pianeta.

Neppure le armi nucleari spariranno. È possibile che il loro numero sia ridotto e ch'esse svolgano maggiormente un ruolo politico al servizio della prevenzione dei conflitti. Rappresentano però sempre un enorme potenziale distruttivo. Non si deve neppure dimenticare il rischio di diffusione della tecnologia nu-

clare nel Terzo mondo. Un numero sempre più elevato di Paesi dispone infatti di possibilità tecniche sufficienti per produrre le materie fissili necessarie alla fabbricazione di armi nucleari.

Si parla anche di ridurre per mezzo di trattati la capacità di condurre operazioni offensive di grande portata, basate sulla sorpresa e sulla rapidità d'esecuzione. Gli eserciti non saranno comunque necessariamente privati di ogni capacità offensiva. I tempi di preallarme si allungano per le operazioni terrestri ma non per lo spazio aereo. Se si potranno ridurre gli effettivi permanenti degli eserciti facendo capo maggiormente a formazioni di riservisti, le forze aeree assumeranno un'importanza ancora maggiore. La diminuzione della densità delle forze terrestri accresce l'importanza degli organi di condotta e di ricognizione, nonché dei servizi di controspionaggio. La flessibilità, la potenza di fuoco e la mobilità delle truppe acquistano viepiù importanza. Nei futuri conflitti, la potenza di fuoco rimarrà l'elemento più mobile sul campo di battaglia. In tal modo la delimitazione fra mezzi militari offensivi e difensivi diventerà sempre più labile, mentre la diminuzione quantitativa degli armamenti potrà accrescere la necessità di una modernizzazione. La folgorante evoluzione tecnologica alla quale assistiamo nel settore degli armamenti tende ad accentuare ancora questa tendenza.

Si può osservare un'evoluzione anche delle dottrine militari. L'Unione Sovietica ha annunciato il passaggio a una nuova dottrina di carattere difensivo. In seguito agli avvenimenti nell'Europa orientale, la NATO sta rivedendo la sua strategia di «difesa avanzata». I grandi Stati, tuttavia, non rinunceranno a mantenere un esercito rapidamente disponibile, molto mobile e con una grande potenza di fuoco.

Il settore militare è entrato in una fase di transizione. L'applicazione delle nuove dottrine come anche la conclusione e l'esecuzione dei trattati esistenti o attesi in materia di controllo degli armamenti richiedono tempo. Le intenzioni politiche cambiano rapidamente, mentre la riduzione degli arsenali accumulati durante decenni è più lenta. In tali circostanze una nuova crisi in Europa potrebbe avere conseguenze spiacevoli se i protagonisti, sorpresi in pieno processo di ristrutturazione militare, si sentissero particolarmente vulnerabili.

L'instaurazione della fiducia reciproca è la premessa per la creazione di un nuovo ordine europeo che potrebbe un giorno sfociare in un nuovo sistema di sicurezza valido per tutta l'Europa. Poiché le armi sono spesso l'espressione e non la causa delle tensioni, quest'ambizione supera largamente l'ambito strettamente militare. Senza un controllo sufficiente del commercio d'armi possono scoppiare conflitti violenti.

Il disarmo e il controllo degli armamenti hanno oggi un significato particolare. Creano le condizioni necessarie per trasformare l'odierno contesto internazionale in un nuovo ordinamento liberale e stabile. Sono già stati fatti passi importanti in questa direzione e altri decisivi progressi sembrano possibili. Il trattato sull'eliminazione dei missili a media gittata (INF) ha per la prima volta portato alla distruzione controllata di una data categoria di armamenti. La Conferenza sulle misure di fiducia e di sicurezza e il disarmo in Europa (CFDE), alla quale partecipa anche il nostro Paese, ha realizzato notevoli progressi che saranno perfezionati nel corso degli ulteriori negoziati.

Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica hanno l'intenzione di ridurre i loro arsenali nucleari strategici. Le due Superpotenze sono per principio disposte a intavolare negoziati per ridurre le armi nucleari a corta gittata. Anche per quanto riguarda le armi chimiche si ammette la necessità di un disarmo. Già ora esistono progetti di trattati. Poiché un certo numero di Paesi terzi dispone di armi chimiche, le Superpotenze vogliono nondimeno conservare un arsenale minimo in questo settore.

Si può ammettere che, dopo la conclusione dei primi negoziati sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (FCE), altri passi saranno compiuti sulla via del disarmo, sia per mezzo di azioni unilaterali, sia sul piano internazionale. Tuttavia, la valutazione dei rischi e delle minacce militari può avvenire concretamente solo in base ai potenziali esistenti e disponibili e all'intenzione di impiegarli.

Nuove priorità nella struttura dei pericoli

I futuri conflitti tra Paesi industrializzati saranno probabilmente sempre più spesso risolti grazie a mezzi e metodi non militari, anche perché i nuovi sistemi di armi hanno una maggiore capacità distruttiva e gli interventi esclusivamente militari comportano rischi più estesi e costi più elevati. Tuttavia, gli eserciti servono anche come mezzo di pressione, senza che debba necessariamente scoppiare una guerra. Per questo motivo, le forme tradizionali della guerra potrebbero essere sostituite da altre forme di risoluzione violenta dei conflitti: la violenza diventa indiretta e nascosta, si insinua negli spazi vitali della popolazione civile, nelle istituzioni e nelle infrastrutture della società moderna. Gli elementi della minaccia variano d'intensità e si presentano sotto forme multiple, spesso difficili da afferrare.

Queste strategie indirette tentano di minare la volontà di difesa, il sistema sociale e la struttura politica dello Stato con forme di lotta politico-psicologiche e facendo ricorso a mezzi economici e finanziari, oppure alla sovversione, ma con limitato ricorso alla violenza.

La distensione Est-Ovest ha provocato un netto riflusso della guerra ideologica. Altre forme di conflitto indirette potrebbero però aumentare d'intensità, vale a dire il ricatto e le pressioni politiche ed economiche, le attività di destabilizzazione, il sabotaggio, la ricerca d'informazioni e lo spionaggio. Le attività spionistiche dirette contro la Svizzera si orientano sempre meno verso il settore militare e sempre più verso il settore economico e tecnologico. Il nostro territorio è spesso utilizzato da servizi segreti esteri per azioni contro Stati terzi.

Vi è poi una violenza che non raggiunge la soglia della guerra e che non è il fatto di uno Stato. In tutto il mondo, movimenti di ogni genere ricorrono sempre più a metodi terroristici. Vi è il rischio che conflitti interni o fra Stati siano deliberatamente spostati sempre più verso altri Paesi o regioni per mezzo di atti terroristici.

La Svizzera può inoltre essere utilizzata come Paese di transito o base logistica per terroristi, di origine europea o no, che approfittano dell'apertura della nostra società, ad esempio usando indebitamente o eludendo la nostra legislazione sul commercio di armi. Non si può neppure escludere che persone e installa-

zioni situate all'interno del Paese siano prese di mira con atti terroristici. L'esperienza ha dimostrato che anche organizzazioni estremistiche indigene possono rappresentare un potenziale di violenza all'interno delle nostre frontiere.

Nell'ambito della criminalità internazionale si notano sempre più zone d'ombra che minacciano la sicurezza del Paese. Anche se non è una vera e propria base operativa della criminalità internazionale, la Svizzera può essere usata come anello di una catena di operazioni internazionali.

Le attività della criminalità organizzata nei settori della droga e del traffico d'armi, dell'economia o dell'ambiente favoriscono lo sviluppo di strutture mafiose che cercano di acquisire un'influenza politica. La minaccia che ne deriva aumenta ed assume proporzioni inquietanti per la sicurezza.

Con l'abolizione dei controlli alle frontiere occorrerà prendere nuove misure protettive coordinate a livello internazionale onde far fronte alla probabile recrudescenza del terrorismo, dell'estremismo violento e della criminalità internazionale.

Conseguenze politico-militari per la Svizzera

L'analisi delle possibili implicazioni dell'evoluzione politico-militare per la Svizzera permette di delineare chiaramente due tendenze.

L'evoluzione politica e l'intenzione dichiarata dei governi di rinunciare alla forza e alla minaccia per risolvere i conflitti permettono di sperare in una distensione durevole. Concretamente, queste speranze si basano sul fatto che, dall'epoca del confronto Est-Ovest, la minaccia è chiaramente diminuita e i passi intrapresi per ristabilire la fiducia, controllare gli armamenti e verificare il disarmo procedono favorevolmente.

Tuttavia, i rischi di conflitto permangono: si ritrovano nel possibile inasprimento di questioni irrisolte e soprattutto nel mantenimento del potenziale militare e di altri mezzi di pressione che, pur diminuendo, rimangono elevati a lungo termine. Il perdurare di questi pericoli è legato all'incertezza che pesa sull'evoluzione in corso, che si protrarrà ancora per diversi anni.

Anche se questa eventualità sembra poco probabile oggi, non si può escludere che nuovi protagonisti, approfittando della spensieratezza dei popoli concentrati sulle prospettive di pace, prendano iniziative militari per realizzare i loro scopi. Nuovi conflitti aperti potrebbero scoppiare anche in Europa oppure estendersi fino al nostro continente. Tenendo conto di queste possibilità, non si possono escludere sviluppi che, come già nel passato, potrebbero assumere le seguenti forme o forme analoghe:

- tumulti politici o sociali si estendono alla Svizzera o s'infiltrano nel nostro Paese per mezzo di strategie indirette;
- truppe straniere sono costrette a penetrare in territorio svizzero;
- potenze straniere cercano di utilizzare militarmente il nostro spazio aereo e il nostro territorio nella lotta contro i loro avversari principali;

- la Svizzera è vittima di un ricatto tendente a ottenere concessioni politiche o d'altro genere, oppure a prendere possesso di parti del territorio o di importanti vie di transito e di comunicazione.

È invece poco verosimile un attacco principale contro la Svizzera, tendente deliberatamente alla conquista del nostro Paese.

Al contrario, gli Stati appartenenti al contesto europeo si attendono che la Svizzera e tutti i piccoli Stati neutrali diano prova di un minimo di solidarietà nell'interesse comune. Per evitare un vuoto strategico nel centro dell'Europa siamo tenuti a:

- mantenere, in caso di emergenza, una presenza militare aerea e terrestre adatta al nostro ambiente strategico;
- impedire qualsiasi attacco militare straniero attraverso il nostro spazio aereo o il nostro territorio;
- assicurare la protezione delle trasversali alpine ed energetiche che attraversano la Svizzera;
- potenziare la nostra cooperazione alle misure di fiducia e di sicurezza entro i limiti della nostra neutralità.

I fattori politico-militari summenzionati determineranno in modo decisivo la sicurezza esterna e interna della Svizzera. Dovranno riflettersi sulla nostra politica di sicurezza, segnatamente per quanto riguarda l'esercito.

Scenari di base in materia di sicurezza

La dinamica dei cambiamenti, in particolare in Europa, e i numerosi problemi mondiali già menzionati rendono aleatoria qualsiasi previsione. È tuttavia necessario avere determinate concezioni del futuro in modo da dare un indirizzo alla nostra azione e poter dominare quanto possibile il nostro destino anche nell'ambito della politica di sicurezza.

In questa prospettiva, nei quattro scenari di base qui di seguito riassumiamo schematicamente i fattori che possono influenzare lo sviluppo della nostra politica di sicurezza e che dovrebbero determinare la strategia esposta più avanti. Naturalmente, nella realtà tali fattori non si presentano mai così semplicemente e la loro articolazione può variare.

I primi due scenari di base indicano due varianti estreme, mentre gli scenari tre e quattro descrivono minacce ineluttabili.

Primo scenario:

Sicurezza grazie all'intesa e alla cooperazione

Questo scenario parte dall'ipotesi che la positiva evoluzione in Europa prosegue. Il confronto bipolare tra le Potenze e i blocchi militari lascia il posto a un nuovo equilibrio basato sulla cooperazione e sul rispetto reciproco degli interessi degli Stati in materia di sicurezza. Gli eserciti e i loro potenziali si orientano gradualmente e in modo sistematico verso funzioni difensive; i loro effet-

tivi vengono ridotti a quel minimo che assicura ancora una stabilità in grado di prevenire i conflitti, ma che non consente più o quasi aggressioni coronate da successo.

Continui progressi in materia di disarmo e di controllo degli armamenti, misure di fiducia e di sicurezza nonché un sistema generalizzato di verifica contribuiscono a rafforzare la convinzione che questa nuova tendenza sarà duratura.

La dissuasione fondata sulla «pace per mezzo della paura» è sostituita da uno stato di «pace grazie alla comprensione», poiché migliorano le condizioni per la convivenza pacifica dei popoli grazie al rafforzamento della democrazia, al rispetto dei diritti dell'uomo, alla cooperazione e alla stretta interdipendenza economica. L'ordine di sicurezza s'impronta agli interessi di tutti gli Stati europei. Conflitti armati come quelli avvenuti in passato non devono più essere temuti sul continente europeo.

Secondo scenario:

Ritorno al confronto e apparizione di nuovi pericoli

Il secondo scenario si basa sull'ipotesi che in Europa siano ancora possibili scontri militari. Benché il temuto ritorno ad un conflitto generalizzato tra i blocchi militari sembri poco verosimile e si possa contare su tempi di preallarme abbastanza lunghi, dimostrazioni di forza e impieghi di truppe non possono essere completamente esclusi. In effetti, i detonatori politici e le forze armate sono ancora presenti.

Le rapide trasformazioni provocano un clima d'incertezza e d'insicurezza. Non si sa ancora se la democrazia trionferà in tutti i Paesi. Imprevedibile è soprattutto il cammino che imbrocherà l'Unione Sovietica. I conflitti di frontiera e di nazionalità potrebbero estendersi a intere regioni. I vasti potenziali militari che esisteranno ancora per anni in Europa, nonostante la conclusione di nuovi trattati di controllo degli armamenti, sono utilizzati come mezzo di pressione politica. Le Potenze considerano per ora necessario conservare forze sufficienti sia per garantire la propria sicurezza sia per motivi di stabilità.

Negativi sviluppi politico-militari e bellici fuori dell'Europa provocano il ritorno a confronti pericolosi. La proliferazione di armi sofisticate in Paesi poco stabili o dittatoriali dà nuova linfa alla militarizzazione delle relazioni internazionali. Le Superpotenze, e in parte anche le nuove alleanze militari, impiegano forze rapidamente disponibili e molto mobili, dotate delle armi più moderne. Anche gli Stati più piccoli ricorrono alle truppe di cui dispongono per difendere i loro interessi.

Terzo scenario:

Violenza sotto la soglia bellica

L'impiego della forza nelle sue forme più diverse rimane una realtà. Anche se non supera la soglia della guerra, può prendere un'ampiezza tale da nuocere agli obiettivi della politica di sicurezza e a quelli dello Stato. Così, anche in un periodo di distensione internazionale, vi sono periodicamente conflitti di na-

tura terroristica. Questo genere di impiego della forza ha diverse origini: motivazioni politiche, nazionalistiche, razziste, sociali o etniche possono servire da catalizzatore alla violenza. Inoltre, non è raro che teatri di conflitti lontani si spostino verso Stati terzi. Altrettanto più difficile è intervenire contro questi pericoli.

Come già oggi in alcuni Paesi extraeuropei, anche in Europa il terrorismo e gli atti di sabotaggio possono condurre a situazioni analoghe alla guerra. Pariementi, le trame di grandi organizzazioni criminali impediscono un po' ovunque il successo delle azioni preventive della polizia. Le necessità economiche e la distruzione dell'ambiente provocano progressivamente importanti migrazioni che ignorano le frontiere e non sempre si svolgono pacificamente.

Quarto scenario:

Crescente vulnerabilità della società moderna

Si deve costantemente tener conto del rischio di catastrofi. Le cause possono essere naturali, tecniche o belliche, mentre gli effetti sono locali, regionali, nazionali o internazionali.

Anche se per quanto riguarda lo standard di vita dovrebbe imporsi una certa autodisciplina, per soddisfare i propri bisogni la moderna società dei consumi dipende dal progresso economico e da una tecnologia multiforme. Per questo motivo, aumentano la sua vulnerabilità e il rischio di catastrofi tecniche spesso con conseguenze sovraregionali. Le catastrofi naturali possono avere effetti analoghi, che però solitamente non superano l'ambito regionale.

L'impiego di mezzi nucleari, chimici e biologici di distruzione di massa è ancora possibile. Occorre qui tener conto anche dei loro effetti secondari involontari. Non si possono d'altronde escludere incidenti. Di armi di questo genere, benché ne sia prevista la riduzione o addirittura l'eliminazione, ve ne sono ancora in abbondanza. Chiari indizi mostrano inoltre che nuovi Stati stanno dotandosi di armi siffatte e non è escluso che le impieghino in caso di conflitto.

Necessità di proseguire la riflessione sulle possibilità e sui pericoli

Nei precedenti paragrafi abbiamo mostrato che, nei settori che non dipendono dalla politica del potere, lo spettro delle possibili evoluzioni è ampio e può comportare, a medio e lungo termine, considerevoli rischi per l'umanità. Il ritmo e le modalità d'apparizione di questi pericoli sono ancora incerti. Lo stesso vale per gli sviluppi della politica di sicurezza vera e propria, vista l'esistenza e, in molte regioni del globo, il costante aumento dei potenziali militari. La situazione politica può mutare rapidamente e conflitti più o meno gravi possono trasformarsi in scontri armati.

Si aggiunga che le varie forme di pericolo sono strettamente legate. Alcuni sviluppi in un settore possono influenzare altri campi ed eventualmente portare a un rafforzamento reciproco di pericoli di origine diversa. L'impatto dell'evoluzione demografica sulla società, sull'economia e sull'ecologia illustra perfettamente questo fenomeno.

Per risolvere problemi così interdipendenti è più che mai necessario uno sforzo congiunto, in particolare per le azioni condotte fuori della sfera strettamente politico-militare. Non è sufficiente considerare singoli aspetti in modo isolato; al contrario, si devono cercare soluzioni che tengano conto della complessità e in parte anche del rapido evolversi dei problemi. In molti casi le soluzioni devono essere cercate non solo sul piano nazionale, ma anche per mezzo di una cooperazione internazionale che tenga conto del carattere globale dei pericoli.

Considerata l'ampiezza dei nuovi pericoli di natura non politico-militare e l'incertezza quanto alla loro evoluzione, nonché in seguito alla distensione politica e militare in Europa, è normale che la popolazione svizzera abbia profondamente modificato la sua percezione della minaccia. Sono numerosi coloro che considerano ormai più importanti i pericoli di natura non politico-militare e che non intravedono più la necessità di una politica di sicurezza nel senso tradizionale.

La complessità di tutti questi sviluppi e il costante mutamento delle possibilità e dei pericoli non permettono, nell'ambito del presente rapporto, di valutare che cosa essi rappresentino realmente per la sopravvivenza della Svizzera e di fissare dunque un ordine di priorità. Un'organizzazione dei compiti relativi alla sopravvivenza del nostro Paese deve subire un'evoluzione permanente e adeguarsi con flessibilità ai mutamenti dell'ambiente generale.

Sarebbe errato contrapporre l'un l'altro i vari pericoli. In un ambiente ampiamente distrutto, l'utilità di una politica di sicurezza sarebbe discutibile; una vita senza libertà, invece, non sarebbe degna dell'uomo nemmeno in un ambiente intatto. Tutti i settori che contribuiscono alla sopravvivenza meritano la nostra attenzione e il nostro impegno. Essi devono poter disporre di tutti i mezzi che, secondo criteri di necessità, d'efficacia e di redditività, sono indispensabili per realizzare i compiti costituzionali. Sarebbe tuttavia prematuro voler dare già oggi rigide direttive per l'attribuzione dei mezzi. Il Consiglio federale e il Parlamento devono rimanere liberi, nei programmi di governo, nei piani finanziari e nei bilanci di previsione, di adeguare costantemente le priorità della politica federale in funzione delle nuove valutazioni della situazione.

L'analisi degli sviluppi politico-militari, tema principale del presente rapporto, mostra da un lato che in questo settore si sono schiusi orizzonti promettenti, ma che dall'altro evolviamo in un mondo in mutamento, pieno d'incertezze e di rischi. L'imprevedibilità degli sviluppi futuri provoca una certa instabilità. È questo probabilmente il principale problema che si pone oggi alla nostra politica di sicurezza. La storia, anche recente, dimostra che gli imprevisi non possono mai essere esclusi. Eventi insignificanti possono avere conseguenze sorprendenti. Non solo l'azione ragionevole e responsabile, ma anche atti disordinati e irrazionali possono determinare gli avvenimenti futuri. Errori di valutazione e, di conseguenza, decisioni sbagliate e dagli effetti imprevedibili non possono essere esclusi nemmeno in futuro. La nostra responsabilità per la sicurezza della Svizzera esige che si considerino realisticamente tutti gli sviluppi possibili.

3 La nostra risposta

Quale sarà il nostro atteggiamento?

Obiettivi della nostra politica di sicurezza

Se si confrontano, in primo luogo, le possibilità e i pericoli inerenti al contesto internazionale, in secondo luogo la situazione interna del Paese e in terzo luogo gli scopi dello Stato secondo l'articolo 2 della Costituzione federale, si possono formulare cinque obiettivi di politica di sicurezza:

- assicurare la pace nella libertà e nell'indipendenza;
- mantenere la libertà d'azione;
- proteggere la popolazione e le sue basi vitali;
- difendere il territorio nazionale;
- contribuire alla stabilità internazionale, principalmente in Europa.

Confermiamo così gli obiettivi perseguiti finora dando nuovo risalto a due settori specifici: la protezione delle basi esistenziali della popolazione ed il contributo alla stabilità internazionale, segnatamente in Europa.

Assicurare la pace nella libertà e nell'indipendenza

Aspiriamo ad una pace che garantisca le nostre strutture federalistiche e il nostro regime liberale, democratico e legalitario. Per raggiungere questi obiettivi, dobbiamo fra l'altro proteggere le libertà personali, i diritti dell'uomo, le minoranze e le persone economicamente o socialmente sfavorite, nonché la diversità culturale del nostro Paese e l'ambiente.

L'indipendenza assoluta è irraggiungibile, ma ogni Stato, in quanto membro sovrano della comunità internazionale, cerca di preservare il maggior grado di autonomia possibile in un reticolo di dipendenze sempre più complesso. La volontà d'indipendenza e la volontà di collaborare a livello internazionale non sono incompatibili.

Mantenere la libertà d'azione

Desideriamo mantenere una libertà d'azione quanto vasta possibile. Questo obiettivo si rivela ancora più importante in questo periodo di rivolgimenti e d'incertezza. Sia i farsi avanti a testa bassa, sia il tirarsi indietro con paura possono privarci della nostra libertà d'azione.

La libertà d'azione presuppone da parte nostra l'approntamento dei mezzi che ci permettano di resistere alle pressioni esterne. Solo in tal modo possiamo adempiere agli obblighi internazionali derivanti dal nostro statuto di neutralità permanente, respingendo esigenze sproporzionate, di qualsiasi origine o natura.

Proteggere la popolazione e le sue basi vitali

Vogliamo proteggere quanto possibile la nostra popolazione e le sue basi esistenziali dai possibili effetti dei pericoli politico-militari e da quelli derivanti dalle catastrofi naturali o tecnologiche. Garantire la sopravvivenza della popolazione e proteggere le sue infrastrutture vitali riveste un'importanza primordiale. Si tratta inoltre, come nel passato, di impedire che il nostro Paese venga occupato.

Difendere il territorio nazionale

Il territorio nazionale è un elemento inalienabile del nostro Stato sovrano. In caso di conflitto vogliamo difenderlo efficacemente e conservarlo nella misura del possibile. Per proteggere il territorio nazionale si deve essere in grado di controllarne lo spazio aereo e di difenderlo con successo.

Contribuire alla stabilità internazionale, principalmente in Europa

Solo collaborando con altri Stati è possibile risolvere una serie di problemi di sicurezza, segnatamente quelli che possono essere fronteggiati con misure preventive. Partecipando alle attività per mantenere la pace, alla gestione delle crisi e all'eliminazione delle fonti di conflitto, segnatamente in Europa, contribuiamo essenzialmente anche alla nostra stessa sicurezza.

Strategia della politica di sicurezza

Per realizzare gli obiettivi della politica di sicurezza, il Consiglio federale concentra i propri sforzi su tre punti chiave:

Primo punto: potenziare e consolidare il processo di pace in Europa. Si tratta di cogliere le occasioni che oggi ci sono offerte in questo contesto. La solidarietà, l'impegno, la cooperazione e la disponibilità sono elementi che ci permetteranno di portare avanti i nostri tradizionali sforzi di promovimento della pace.

Secondo punto: proteggere quanto possibile la Svizzera e la sua popolazione dai pericoli politico-militari e da altre dimostrazioni di forza se, come nel passato, costituiscono una minaccia, riemergono o si presentano sotto una nuova forma. Si tratta innanzitutto di impedire la guerra grazie alla capacità di difesa e di resistenza e, se la prevenzione della guerra fallisce, di essere pronti a difendersi con tutti i mezzi militari e civili a disposizione.

Terzo punto: impiegare i mezzi della politica di sicurezza, se adeguati allo scopo, per garantire la sopravvivenza della Svizzera e della sua popolazione. Si tratta di coordinare l'azione degli organi civili e militari a livello federale, cantonale e comunale per prevenire, proteggere, assistere in caso d'urgenza e limitare gli effetti di eventuali catastrofi.

La nostra strategia in materia di politica di sicurezza è caratterizzata da quattro componenti:

Promovimento della pace grazie alla cooperazione e alle operazioni di soccorso

Il nostro desiderio di collaborare alla creazione di un ordine di pace più affidabile richiede che ci prepariamo maggiormente a cooperare e a partecipare ad operazioni di soccorso internazionali. Dobbiamo inoltre dare un contributo più sostanziale agli sforzi per fronteggiare le crisi. Il nostro scopo principale è di combattere le cause delle tensioni e non solo i sintomi. È necessario andare alle radici dei conflitti approfondendo la cooperazione economica e politica, rafforzando le norme di diritto che disciplinano le relazioni internazionali e collaborando il più strettamente possibile, in materia di politica di sicurezza, alle attività legate al promovimento della pace.

A livello globale si tratta di approfondire la cooperazione economica internazionale e di portare avanti, potenziandolo, l'aiuto allo sviluppo. Queste due azioni devono contribuire ad elevare il livello di vita della popolazione, a rafforzare le strutture economiche e, indirettamente, anche ad aumentare la stabilità politica. Sul piano giuridico la Svizzera sosterrà con vigore gli sforzi della comunità internazionale, segnatamente dell'ONU e delle sue istituzioni specializzate, nell'intento di mantenere la pace e di far rispettare il diritto internazionale. Il nostro Paese è da tempo convinto che il diritto debba prevalere sulla forza nelle relazioni fra gli Stati. Vede perciò nello sviluppo e nell'applicazione delle norme di diritto internazionale un contributo essenziale alla stabilizzazione delle relazioni internazionali.

Per quanto riguarda la cooperazione nei settori della politica e della sicurezza, intendiamo sviluppare i nostri tradizionali buoni uffici (ad esempio rappresentanza degli interessi di Paesi terzi, mediazione nei conflitti o ospitalità concessa a conferenze internazionali). Completeremo questa funzione di potenza protettrice con nuove attività a favore del mantenimento o del ristabilimento della pace tra Paesi terzi. Vogliamo partecipare con altri Paesi a operazioni di mantenimento della pace. Oltre al sostegno materiale e all'impiego di osservatori, si dovrà prevedere in futuro anche l'invio di truppe all'estero (caschi blu).

A livello europeo parteciperemo all'edificazione di un solido ordine di sicurezza. Contribuiremo così non solo a una migliore stabilità sul nostro continente, ma anche alla nostra stessa sicurezza, che dipende in gran parte da quella dell'Europa.

Considerata l'interdipendenza fra la prosperità economica e la stabilità politica, riteniamo urgente, anche per considerazioni di politica di sicurezza, favorire la cooperazione già avviata con i Paesi dell'Europa orientale e centrale. Sul piano politico si tratta di incoraggiare il processo di riforme democratiche in questi Stati e di creare una piattaforma comune di valori giuridici e politici fondamentali.

In futuro, le relazioni tra l'Europa occidentale, centrale e orientale dovranno fondarsi, per quanto possibile, sul diritto. In questa prospettiva gli sforzi tendenti all'armonizzazione giuridica possono assumere notevole importanza a lungo termine. Già oggi il rispetto generale dei diritti dell'uomo è un obiettivo essenziale dell'attività della CSCE. Altri organi, quali il Consiglio d'Europa, potrebbero assumere una nuova funzione in questo contesto.

La cooperazione in materia di sicurezza in senso stretto richiede molteplici misure. Si tratta di contribuire allo sviluppo di misure di fiducia e di sicurezza nell'ambito della CDE, alla sorveglianza degli accordi e al controllo degli armamenti. Quest'ultima attività, in generale, costituisce parte integrante della politica svizzera di sicurezza. Il nostro impegno a favore della CSCE deve essere sistematicamente sviluppato. Proseguiremo in particolare i nostri sforzi per la creazione di un sistema di composizione pacifica delle controversie. Alcuni elementi del nostro sistema di milizia e della nostra struttura militare difensiva possono servire da modello alla creazione di strutture di sicurezza che favoriscano la fiducia in Europa.

Adempiendo ai nostri doveri di Stato neutrale, vogliamo contribuire anche alla stabilità in Europa. Parteciperemo quindi ad azioni internazionali nell'ambito

della nostra politica di sicurezza, ad esempio al progetto di una concezione europea di protezione contro le catastrofi. Creeremo a tale scopo le basi giuridiche e prenderemo le necessarie misure nei settori dell'organizzazione, del materiale e dell'istruzione.

Per quanto riguarda la ricerca sulla pace e la polemologia, la soluzione sperimentata di sostenere e coordinare i centri di ricerca esistenti sarà proseguita. Poco per volta gli sforzi congiunti dell'amministrazione e della scienza dovranno essere intensificati per tener conto degli accresciuti bisogni e delle nuove esigenze.

Prevenzione della guerra per mezzo della capacità di difesa

Il compito di impedire la guerra e, se necessario, di difenderci militarmente conserva la sua importanza malgrado i radicali cambiamenti avvenuti a livello politico-militare. Anche se la situazione odierna relega in secondo piano questo aspetto della nostra strategia, la prevenzione della guerra per mezzo della capacità di difesa costituisce sempre uno degli aspetti centrali della politica di sicurezza. Senza una difesa credibile, non è possibile raggiungere gli altri obiettivi della nostra politica di sicurezza.

Prevenire la guerra grazie alla capacità di difesa (dissuasione) è un comportamento strategico che deve indurre un potenziale avversario a rinunciare a scatenare un conflitto convincendolo che esiste una sproporzione fra il beneficio auspicato e il prezzo dell'operazione. Questa strategia è e sarà credibile solo se saremo in grado di difendere efficacemente il nostro Paese. Per questo devono essere segnatamente soddisfatte le seguenti condizioni: un popolo svizzero moralmente pronto a difendere i suoi valori, se necessario anche militarmente, una concezione della difesa nazionale adeguata alla nostra epoca, un'organizzazione militare flessibile, una formazione adeguata e un armamento moderno in grado di reggere al confronto con quello degli eserciti stranieri.

La capacità di difesa comprende inoltre la volontà e la forza di sostenere una guerra e di preservare almeno una parte del territorio nazionale. La capacità di resistenza implica il rifiuto del ricatto e di tutte le minacce di impiegare la forza, qualunque sia l'origine di questi pericoli. A tal fine occorrono però misure di protezione preventive e sufficienti. Infine la nostra capacità di difesa implica anche la resistenza in territorio occupato, manifestazione continua della nostra volontà d'indipendenza.

La nostra difesa nazionale deve essere dunque organizzata in modo da permettere al Paese di sostenere un conflitto di lunga durata. Se il nemico attaccasse massicciamente obiettivi civili, la sopravvivenza della popolazione diventerebbe esigenza prioritaria. Spetta alla direzione politica decidere in che momento e con quali mezzi sia necessario continuare a resistere.

Contributo alla salvaguardia delle condizioni d'esistenza

La crescente vulnerabilità della società moderna ci costringe a ricorrere anche ai mezzi della politica di sicurezza per garantire la sopravvivenza. Si tratta dapprima di riconoscere per tempo i pericoli esistenziali, di esaminarne quindi le possibili ripercussioni sulla popolazione e sulle sue basi vitali e di prendere infine il più presto possibile le misure necessarie facendo capo a tutte le forze disponibili.

Dobbiamo impiegare maggiormente i mezzi della politica di sicurezza per proteggere opere vitali soggette a rischi particolari e per fronteggiare i danni causati da catastrofi e da altre situazioni d'emergenza di origine naturale o tecnologica. In questo contesto, acquistano maggior valore compiti finora considerati secondari, quali l'impiego dell'esercito o della protezione civile per la protezione dell'ambiente o in caso di sinistri non bellici. L'esercito e la protezione civile avranno quindi una funzione più vasta da adempiere: in caso di catastrofi di dimensioni sovra-regionali o nazionali, essa potrà comportare non solo la prestazione di soccorsi, ma anche l'assunzione della responsabilità operativa.

Preparazione adeguata

Le tre componenti di questa strategia presuppongono un'adeguata preparazione. Un periodo di rivolgimenti richiede da un lato una maggiore disposizione ad adattarsi alle nuove condizioni e dall'altro una vigilanza ininterrotta. Malgrado la positiva tendenza a ridurre il potenziale militare in Europa, rimane molto importante, specialmente per un piccolo Stato neutrale, disporre di mezzi sufficienti per garantire il suo diritto all'autodeterminazione. In effetti non si possono escludere pericolose involuzioni. Un'adeguata riduzione dei nostri mezzi di combattimento non sarà comunque un tabù se giustificata da un'evoluzione indiscutibilmente positiva e affidabile. Una maggiore flessibilità e una migliore capacità di reazione ci permettono di sfruttare le possibilità e di ridurre i pericoli.

I mezzi della politica di sicurezza devono essere concepiti e strutturati in modo da poter essere adeguati senza troppe difficoltà a condizioni di base in mutamento. In tale contesto il fattore tempo assume notevole importanza. Alcuni strumenti possono essere riorganizzati rapidamente, altri necessitano di più tempo prima di corrispondere alle nuove esigenze. La direzione strategica e la diplomazia, ad esempio, sono mezzi molto flessibili. Permettono di riconoscere tempestivamente le tendenze che potrebbero intaccare durevolmente la nostra sicurezza, di prevedere le situazioni che potrebbero influenzare la nostra posizione internazionale e di prendere a tempo debito le misure adatte. L'esercito e la protezione civile sono invece organi molto complessi che hanno bisogno di molto tempo per elaborare se del caso nuove dottrine e strutture e poter adempiere nuovi compiti.

4 I mezzi della nostra politica di sicurezza

Quali strumenti per realizzare la nostra strategia?

Questo riorientamento della politica di sicurezza ha conseguenze sui mezzi specifici della difesa integrata. Da un lato si tratta di proseguire l'applicazione di misure e di attività già conosciute; dall'altro di inquadrare con chiarezza le nuove priorità. Alcuni mezzi della nostra politica di sicurezza sono già entrati in una fase di ristrutturazione di lunga durata.

La nozione di «difesa integrata» rimane valida per definire i mezzi strategici con i quali si intendono raggiungere gli obiettivi della politica di sicurezza. Questa concezione comprende sia l'organizzazione, sia il complesso di misure tendenti ad assicurare il nostro diritto all'autodeterminazione.

Impiego combinato dei mezzi

Se si confrontano la strategia e i mezzi della nostra politica di sicurezza, si giunge alla conclusione che l'organizzazione attuale può essere sufficiente per raccogliere le future sfide a condizione di adeguarla alle nuove circostanze. La nuova politica di sicurezza implica una revisione delle concezioni elaborate nei diversi settori della difesa integrata e alcuni riorientamenti delle loro attività.

In base al nuovo quadro circostanziale che determina la nostra politica di sicurezza, è praticamente necessario l'impiego di tutti i mezzi per far fronte all'intero ventaglio dei compiti. La concentrazione su compiti precisi, principio finora ampiamente rispettato, è sostituito da quello della polivalenza. L'esercito non adempie più solo una missione difensiva ma, in collaborazione con la politica estera, diventa un fattore sempre più importante della politica di pace. Solo in questo modo saremo finalmente in grado di fronteggiare la crescente interdipendenza e complessità nel settore strategico.

Coordinamento delle risorse

Gli obiettivi della nostra politica di sicurezza e della strategia politico-militare dovranno essere presi in considerazione al momento della ripartizione delle risorse finanziarie e personali. Sarebbe comunque sbagliato fissare già oggi dati programmatici vincolanti. Quel che più importa è un'analisi costante della situazione che permetta, a seconda delle circostanze e delle possibilità finanziarie, di prendere le opportune decisioni. Per altro, il Consiglio federale, nell'ambito del preventivo 1991 e del piano finanziario 1991/94 ha già operato un riorientamento per cui gli investimenti relativi al settore militare sono stati congelati al valore nominale del 1990, ciò che corrisponde in realtà a una sensibile diminuzione.

Politica estera

La politica estera è il mezzo strategico che mette in risalto la nostra sovranità nel contesto internazionale. Essa realizza la politica di pace attiva e sistematica del Consiglio federale sia in Europa sia nelle regioni del Terzo mondo. La Svizzera vuole sviluppare la sua politica di pace per favorire la stabilità internazionale e, dunque, preservare la nostra stessa esistenza.

Neutralità

La neutralità ha dimostrato la propria efficacia quale massima della politica estera svizzera. Essa non è un obiettivo della nostra politica estera, ma solo un mezzo fra tanti per realizzare gli obiettivi di politica estera. Perciò, la nostra politica di neutralità, come qualsiasi comportamento politico, deve essere costantemente riesaminata e adeguata alle nuove condizioni internazionali. Questo compito di aggiornamento risulta oggi più che mai attuale in seguito all'e-

voluzione nell'Europa orientale e centrale e all'integrazione in corso nell'Europa occidentale.

In un'Europa che, dopo decenni di confronti Est-Ovest, si trova sempre più fortemente segnata dal numero crescente di Stati di diritto democratici, la neutralità assume nuovo significato. I classici ruoli di stabilizzazione e di mediazione fra i blocchi sono passati in secondo piano. Oggi allo Stato neutrale si chiede di prendere iniziative e di partecipare attivamente all'edificazione di un nuovo ordine di sicurezza in Europa, e di essere pronto a sostenere nuove responsabilità in materia di politica di sicurezza. Lo Stato neutrale deve segnatamente partecipare attivamente al processo della CSCE e incoraggiarlo, poiché quest'ultimo diventerà probabilmente la colonna portante del futuro ordine di sicurezza europeo. Il Consiglio federale pensa soprattutto a misure di sostegno per consolidare istituzionalmente la CSCE. Per occuparsi di questi compiti sempre più gravosi, nel Dipartimento federale degli affari esteri e nel Dipartimento militare federale sono state create nuove divisioni incaricate della politica di pace e di sicurezza, che lavorano in stretta collaborazione.

Fuori dell'Europa la nostra neutralità deve continuare a servire da base per opere di buoni uffici e misure di sostegno e di promovimento della pace. Attenendosi alle tradizionali massime di solidarietà e di disponibilità, la Svizzera proseguirà i propri sforzi per contribuire alla costruzione di un mondo stabile, giusto e pacifico. Se le circostanze lo richiedono, si allinea col fronte unito della comunità internazionale per contrastare evidenti violazioni del diritto, prendendo se del caso anche sanzioni economiche.

Componimento pacifico delle vertenze

Il componimento pacifico delle vertenze completa il divieto di usare la forza previsto dal diritto internazionale. Questo divieto, in effetti, non può risolvere i conflitti, ma al massimo impedirne il dilagare. In ogni occasione il Consiglio federale incoraggia la conclusione di trattati o l'adozione di clausole relative al componimento pacifico delle vertenze. Se richiesto, sostiene l'applicazione di procedure di arbitrato e mette a disposizione il territorio svizzero quale sede di tribunali arbitrali internazionali. Il Consiglio federale si impegna attivamente a favore dello sviluppo di un metodo di componimento pacifico delle vertenze, particolarmente nell'ambito della CSCE.

Diritti dell'uomo

I diritti dell'uomo costituiscono un fondamento essenziale della sicurezza nazionale e internazionale. Il rispetto e la garanzia di questi diritti sono condizioni indispensabili per una pace durevole basata sulla stabilità.

La Svizzera interviene regolarmente presso i governi che violano i diritti dell'uomo. Si adopera in Europa e nel mondo per lo sviluppo di norme politiche e legali tendenti a una migliore protezione dei diritti umani, soprattutto nell'ambito della CSCE. Nel Consiglio d'Europa partecipa attivamente all'elaborazione di norme di diritto internazionale pubblico. Collabora anche alla Commissione dei diritti dell'uomo dell'ONU, per quanto le permetta il suo statuto di Paese non membro. L'adesione ai due Patti internazionali relativi ai diritti

dell'uomo e alla Convenzione dell'ONU sull'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale offrirà al Consiglio federale una base giuridica solida per i suoi interventi a favore dei diritti umani.

Disarmo e controllo degli armamenti

La Svizzera è interessata alla buona riuscita degli sforzi per il disarmo e il controllo degli armamenti. Ha ratificato vari accordi multilaterali di disarmo e sostiene attivamente quanto intrapreso dalla Conferenza di Ginevra sul disarmo per vietare a livello mondiale, in modo verificabile, tutte le armi chimiche. Lo stesso vale per l'impegno di evitare la corsa agli armamenti nello spazio e per il divieto delle armi radiologiche e degli esperimenti nucleari.

Il nostro Paese sostiene tutti gli sforzi per la conclusione di disposizioni internazionali sull'esportazione di armamenti, affinché le misure di promovimento e di mantenimento della pace non possano essere messe in pericolo né aggirate. La Svizzera si impegna in particolare a favore della non proliferazione dei mezzi di distruzione di massa nucleari, chimici e biologici nonché dei missili balistici. In questo contesto è attualmente in preparazione un adeguamento del diritto federale.

In Europa la CSCE diventa lo strumento più importante per il disarmo e il controllo degli armamenti. Nell'ambito dei negoziati di Vienna, la riduzione degli armamenti convenzionali e le nuove misure di fiducia e di sicurezza contribuiranno alla stabilità in un momento in cui in Europa si sta superando la logica dei blocchi. Il nostro Paese partecipa attivamente a questo processo che in definitiva deve condurre a negoziati sul disarmo e sul controllo degli armamenti tra tutti i Paesi della CSCE.

Diritto internazionale bellico umanitario

Dalla fondazione del Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), la Svizzera ha un ruolo importante nell'elaborazione e nello sviluppo del diritto umanitario bellico, che disciplina la condotta della guerra e assicura la protezione delle vittime civili e militari. Il Consiglio federale interviene continuamente presso i belligeranti affinché rispettino i pertinenti principi. Si adopera a favore della ratificazione universale dei protocolli aggiuntivi di Ginevra del 1977 e promuove l'ampliamento del diritto umanitario bellico sul piano nazionale e internazionale.

Cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario

Se non sarà possibile attenuare entro breve tempo i problemi economici, sociali ed ecologici dei Paesi in sviluppo, il crescente divario Nord-Sud e il deterioramento delle relazioni internazionali potrebbero avere ripercussioni anche per la sicurezza della Svizzera. Per questo motivo la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario riguardano parimenti la politica di sicurezza.

La Svizzera, nell'ambito della solidarietà internazionale, fornisce un adeguato contributo allo sviluppo autonomo e duraturo del Terzo mondo. In tale contesto i tradizionali strumenti della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario dovranno essere maggiormente armonizzati con gli altri strumenti della politica estera e della politica economica esterna.

Missione della politica estera

La politica estera assicura l'esistenza del nostro Stato per quanto attiene al diritto internazionale e contribuisce a raggiungere gli obiettivi della nostra difesa in caso di guerra.

La politica estera sostiene il consolidamento istituzionale di un nuovo ordine di pace e di sicurezza in Europa:

- assicurando l'attiva partecipazione della Svizzera al processo della CSCE;
- promuovendo la collaborazione costruttiva ai negoziati sul controllo degli armamenti e sul disarmo;
- incoraggiando in modo creativo l'elaborazione di metodi e di strumenti per il componimento pacifico delle vertenze;
- fornendo personale e materiale a favore della verifica di accordi per il controllo degli armamenti e il disarmo.

La politica estera contribuisce alla stabilizzazione delle relazioni globali fra Stati:

- ampliando la tradizionale politica di buoni uffici;
- incoraggiando le relazioni democratiche e il rispetto dei diritti dell'uomo nel mondo;
- promuovendo in modo sistematico la cooperazione allo sviluppo e fornendo un aiuto umanitario tenendo conto della problematica delle migrazioni;
- assicurando un'attiva partecipazione agli sforzi internazionali per la protezione e la conservazione dell'ambiente quale supporto dell'esistenza umana;
- sostenendo la creazione di disposizioni internazionali restrittive sulle esportazioni di armi e incoraggiando la non proliferazione dei mezzi di distruzione di massa.

La politica estera offre il suo aiuto in caso di catastrofi naturali o tecnologiche e altre situazioni d'emergenza sul piano internazionale grazie all'impiego dell'apposito corpo d'aiuto in caso di catastrofi.

Esercito

I compiti dell'esercito nell'ambito della politica di sicurezza sono il promovimento della pace, la prevenzione della guerra e la difesa nonché il soccorso come contributo alla preservazione delle condizioni di sopravvivenza.

Promovimento della pace

Un nuovo ordine di sicurezza europeo può essere realizzato unicamente con il contributo adeguato di tutti gli Stati. La stabilità e la prevedibilità sono qui gli aspetti prioritari. L'esercito ha molteplici possibilità di promuovere la pace nell'ambito dei negoziati internazionali (in stretta collaborazione con i corrispondenti organi del Dipartimento federale degli affari esteri). Menzioniamo tra l'altro la partecipazione a operazioni dell'ONU per il mantenimento della pace, la delega di osservatori di vario genere, la consulenza in materia di dottrina militare difensiva e di struttura di milizia, la protezione di conferenze, l'impiego di esperti militari per operazioni di verifica.

Prevenzione della guerra e difesa

L'esercito è lo strumento principale di prevenzione della guerra poiché indica chiaramente a qualsiasi aggressore potenziale che un tentativo di attaccare la Svizzera o di violarne la sovranità non sarebbe pagante. È per altro necessario mantenere una forza di combattimento adeguata alla situazione, vale a dire organizzare ed equipaggiare il nostro esercito in modo da impedire uno squilibrio rispetto al contesto strategico europeo. Contribuiremo così ad assicurare anche gli importanti assi europei del traffico e delle energie attraverso il nostro Paese.

Se, malgrado tutte le misure di promovimento della pace e di prevenzione della guerra, dovessero scoppiare nuovi conflitti in Europa, ogni belligerante deve sapere che non potrà utilizzare né lo spazio aereo né il territorio della Svizzera e che d'altronde nessun pericolo lo minaccerà da parte del nostro Paese. In una simile situazione la Svizzera si difenderà contro qualsiasi aggressore.

L'esercito è soprattutto uno strumento di combattimento. È il nostro unico mezzo in grado di affrontare efficacemente una forza straniera di più o meno grandi dimensioni. Nell'ambito della sua missione difensiva il nostro esercito è improntato esclusivamente al combattimento all'interno delle nostre frontiere. Grazie ad un armamento di alta precisione e a una moderna dottrina di combattimento, i danni provocati dall'attività difensiva medesima devono essere ridotti al minimo.

In quanto Stato neutrale la Svizzera non conosce la cooperazione operativa con altri Stati. Una simile cooperazione potrebbe tuttavia essere presa in considerazione se la Svizzera fosse coinvolta in una guerra e gli obblighi derivanti dalla sua neutralità venissero meno. In tal caso il nostro potenziale di combattimento ci dovrebbe assicurare una posizione di forza durante i negoziati e una partecipazione attiva alle decisioni. Per ragioni relative alla neutralità, i preparativi in vista di una simile cooperazione devono limitarsi allo studio delle possibilità.

Il soccorso quale contributo alla preservazione delle condizioni di sopravvivenza

L'esercito contribuisce in modo notevole anche alla protezione e alla conservazione del nostro ambiente vitale. Nuovi pericoli, che oltrepassano le possibilità dei mezzi civili, devono essere fronteggiati. Le catastrofi di origine naturale o umana richiedono l'impiego della truppa, del necessario materiale pesante, di un'organizzazione efficace e di strutture di comando ben preparate. In parte ci si può basare qui sulle esperienze fatte in Svizzera e all'estero; in parte, si dovranno però anche calcare nuove vie.

L'organizzazione territoriale assicura uno stretto legame tra l'esercito e i settori civili della difesa integrata. Così, grazie all'organizzazione territoriale, l'esercito in situazioni d'emergenza può aiutare ad attenuare gli effetti di catastrofi e a mantenere il funzionamento della vita pubblica. Le particolarità del nostro Paese, quali la superficie ridotta, la forte densità demografica, l'industrializzazione e la notevole vulnerabilità delle infrastrutture, richiedono una particolare preparazione dell'esercito a questo compito supplementare che gli è affidato.

Se dovessero presentarsi grossi afflussi di rifugiati, reparti dell'esercito potrebbero essere chiamati anche ad appoggiare gli organi civili alla frontiera del Paese.

Struttura e prontezza

L'organizzazione militare più adatta all'evoluzione attuale rimane il sistema di milizia. L'obbligo generale di prestare servizio per gli uomini e il servizio volontario per le donne permetteranno anche in futuro di mantenere un esercito efficace che non costituisca un onere insopportabile per il cittadino, l'economia e il bilancio pubblico. Questo sistema offre inoltre la possibilità di impiegare in modo ottimale le forze e le capacità della popolazione. Per questo motivo l'esercito di milizia suscita un interesse sempre più grande anche nel contesto internazionale in mutamento. Una serie di Paesi sta esaminando la possibilità di introdurre strutture di milizia ispirate al modello svizzero.

I nostri militi sono completamente integrati nella società e nell'economia; sono mobilitati solo per i periodi d'istruzione o in caso di emergenza. Lo stretto legame esistente fra il popolo e l'esercito nonché la fiducia reciproca hanno un grande valore. Il radicamento dell'esercito nella società è tanto più forte quanto più chiaramente l'esercito è uno specchio della società. Ebbene, l'esercito deve cercare di raggiungere questo scopo nella misura in cui la sua missione difensiva, con la gerarchia e la disciplina occorrenti, lo consentano.

Quanto non può essere approntato per tempo deve essere sempre disponibile. Il materiale bellico, le costruzioni e l'istruzione devono essere mantenuti ad un livello adeguato. La nostra politica d'armamento è basata sull'efficacia e sulla redditività. È importante conservare una certa capacità d'armamento nel Paese in modo da garantire, in caso di crisi, un minimo d'autonomia per quanto riguarda i pezzi di ricambio e le riparazioni. Se l'industria dell'armamento si orienta verso l'esportazione è per resistere alle pressioni della concorrenza internazionale e poter così sopravvivere economicamente. La nostra legislazione, tuttavia, deve assicurarsi che le esportazioni di armi non contraddicano gli sforzi della nostra politica estera. Un servizio di controspionaggio qualificato deve proteggere il nostro Paese dalle sorprese. Inoltre, un sistema di mobilitazione flessibile deve permettere di chiamare in servizio le truppe nella misura e nel modo più adatto alla situazione.

Riforma e riorganizzazione dell'esercito

L'esercito tien conto del riorientamento della politica di sicurezza e delle modifiche della società. Questi mutamenti, infatti, si riflettono anche sull'esercito. Il dovere del soldato comporta però anche esigenze diverse dalle abitudini della vita civile. Servizio militare e vita civile costituiranno sempre un campo di tensione. Oggi occorre tuttavia procedere a un maggior numero di adeguamenti per rispondere al mutato quadro circostanziale. La pianificazione della formazione militare e l'impostazione delle carriere civili devono essere meglio coordinate per evitare incompatibilità. È questo un presupposto affinché anche in futuro il nostro esercito di milizia disponga di quadri capaci. Un altro presupposto è però che anche da parte dei datori di lavoro vi sia comprensione per le necessità di formazione dell'esercito e che i quadri più qualificati siano messi a disposizione per occupare funzioni di comando nell'esercito.

La prospettata riorganizzazione «Esercito 95» prevede un'importante riduzione del numero degli effettivi e numerose ristrutturazioni. Queste trasformazioni

devono permettere all'esercito di adeguarsi al cambiamento del quadro strategico e all'ampliamento della sua missione.

Il grado di prontezza del nostro esercito è d'altronde condizionato dall'impiego, sempre possibile, dei potenziali militari esteri che, malgrado le riduzioni pianificate, rimangono ancora imponenti e vengono costantemente perfezionati. Si dovranno dunque effettuare i necessari adeguamenti per quanto riguarda l'istruzione, l'armamento, l'equipaggiamento e le strutture. Dal punto di vista operativo è necessario allestire sufficienti dispositivi terrestri e aerei, flessibili e corrispondenti agli sviluppi internazionali.

Oltre alla sua missione di combattimento, eseguita per mezzo di formazioni potenti e flessibili, l'esercito deve contribuire maggiormente al promovimento della pace e all'aiuto in caso di catastrofi in tempo di pace. Per questo motivo, segnatamente, si prevede di potenziare l'organizzazione territoriale e di collaborare più strettamente con le istanze civili, in particolare con i Cantoni.

Le strutture di base dell'esercito devono essere concepite in modo che i suoi effettivi possano essere adeguati più rapidamente alla situazione politico-militare internazionale. Saranno aumentati la flessibilità del sistema di comando militare e il rendimento delle formazioni, tenendo maggiormente conto della motivazione dei soldati. Per conservare la propria credibilità nei confronti dell'estero, un esercito di dimensioni ridotte deve disporre di materiale altamente perfezionato; è questo per altro anche un importante fattore di motivazione per la truppa.

Il compito dell'esercito nell'ambito della politica di sicurezza

L'esercito contribuisce al promovimento della pace:

- fornendo personale nell'ambito di misure volte a promuovere la fiducia, del controllo degli armamenti, della verifica nonch  di operazioni internazionali di mantenimento della pace, in collaborazione con gli organi civili responsabili;
- assicurando protezione militare alle conferenze internazionali che si svolgono sul territorio svizzero.

L'esercito contribuisce alla prevenzione della guerra e se necessario difende il nostro Paese e la nostra popolazione:

- dimostrando continuamente la sua ferma volont  e la sua capacit  effettiva di difendere il Paese;
- impedendo che in Svizzera si formi un vuoto militare;
- proteggendo lo spazio aereo;
- conducendo la difesa terrestre a partire dalle frontiere e in tutta l'estensione del nostro territorio;
- proseguendo la resistenza militare anche nelle zone occupate.

L'esercito contribuisce a preservare le condizioni generali di sopravvivenza:

- mettendo a disposizione formazioni particolarmente qualificate per essere impiegate in caso di catastrofe;
- impiegando le sue truppe specialmente addestrate per azioni di soccorso in coordinazione con i corrispondenti servizi civili all'interno del Paese e se necessario anche all'estero;
- proteggendo le installazioni d'importanza vitale o particolarmente esposte.

Protezione civile

Protezione della popolazione e soccorsi

La protezione civile è ben sviluppata nel nostro Paese e contribuisce in modo essenziale alla protezione della popolazione contro gli effetti delle guerre e al soccorso in caso di catastrofi di origine naturale o tecnologica, nonché in altre situazioni di emergenza. Entrambi i compiti hanno pari valore.

In caso di eventi bellici si tratta anzitutto di assicurare la sopravvivenza della maggior parte possibile della popolazione. La misura più importante in questo contesto è la preparazione di una solida infrastruttura edilizia, la cui occupazione a fini preventivi sia assicurata per mezzo di un sistema di allarme e di istruzioni sul comportamento da adottare. A questo proposito è indispensabile garantire i contatti fra la popolazione e gli organi di condotta della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Le organizzazioni locali di protezione civile devono inoltre completare o eventualmente sostituire i servizi civili d'intervento.

Nel caso di catastrofi di origine naturale o tecnologica e in altre situazioni d'emergenza si tratta da un lato di limitare quanto possibile le conseguenze dei danni utilizzando le infrastrutture di protezione disponibili, e dall'altro di riparare i danni per favorire un rapido ripristino della situazione iniziale.

La protezione civile contribuisce a mantenere la pace rafforzando la credibilità della nostra volontà difensiva nei confronti dell'estero. Essa ha un ruolo determinante per la nostra capacità di resistenza nel caso in cui il Paese fosse implicato in un conflitto militare. La sua efficacia sarebbe tuttavia limitata in caso di impiego massiccio di armi nucleari dagli effetti devastatori. Non sarebbe però ragionevole rinunciare alla protezione civile solo a causa di questo scenario estremo.

La protezione civile permette di resistere meglio a tentativi di ricatto e di pressione ampliando considerevolmente la libertà d'azione delle autorità.

Numerose misure prese in vista di eventi bellici possono essere applicate anche in tempo di pace, per affrontare catastrofi di origine naturale o tecnologica e in altre situazioni d'emergenza. Anche in questi casi la protezione civile agisce in stretta collaborazione con gli altri organi della difesa integrata.

I Comuni rimangono i principali responsabili della protezione civile. La struttura di milizia basata sull'obbligo di servire nella protezione civile per gli uomini e sulla partecipazione volontaria delle donne è la forma d'organizzazione adatta. I compiti affidati alla protezione civile non possono essere assolti né da un numero ridotto di professionisti, né esclusivamente da volontari.

Riforma e riorganizzazione della protezione civile

Le misure di protezione preventiva della popolazione nel caso in cui si profilino minacce devono essere preparate in modo sistematico. In futuro, i mezzi della protezione civile dovranno essere impiegati con maggior rapidità e flessibilità. L'istruzione deve tener conto più compiutamente dei soccorsi in caso di catastrofi naturali o tecnologiche o di altre situazioni d'emergenza. Un'istruzione più professionale aumenterà la qualità delle prestazioni, migliorerà la motiva-

zione degli obbligati al servizio e rafforzerà la fiducia della popolazione nelle organizzazioni locali di protezione civile.

In sintonia con «Esercito 95» il progetto «Protezione civile 95» ridurrà anche le classi d'età tenute a prestare servizio nella protezione civile. La conseguente diminuzione degli effettivi sarà compensata con un maggior rigore nell'organizzazione.

Missione della protezione civile

La protezione civile, quale mezzo strategico delle autorità civili:

- prende le necessarie misure per assicurare la protezione, il salvataggio e l'assistenza della popolazione in caso di conflitti armati;
- in collaborazione con gli appositi servizi d'intervento, fornisce soccorsi in caso di catastrofi naturali o tecnologiche e in altre situazioni d'emergenza;
- prende le necessarie misure per la protezione dei beni culturali in caso di conflitti armati;
- è in grado di partecipare a operazioni transfrontaliere nell'ambito regionale in collaborazione con gli organi di salvataggio e di aiuto in caso di catastrofi.

Politica economica e politica economica esterna

Cooperazione internazionale a favore della stabilità

La politica economica, interna ed esterna, favorisce la competitività internazionale dell'economia svizzera e contribuisce in tal modo al benessere e quindi alla stabilità politica della Nazione. Vi rientrano però anche obiettivi specifici della politica di sicurezza.

Da un lato si tratta di potenziare la rete di relazioni economiche internazionali approfondendo la cooperazione internazionale, in modo che le parti in causa abbiano un interesse primordiale a mantenere la stabilità e le conseguenti possibilità di sviluppo, distogliendole, non fosse altro che per ragioni di costo, da un'eventuale rottura unilaterale. D'altro lato, considerazioni di politica di sicurezza richiedono che la Svizzera, a causa della sua crescente dipendenza economica dall'estero, continui a disporre dei mezzi per far fronte ad eventuali pressioni.

Nell'ambito della cooperazione economica internazionale improntata a considerazioni di politica di sicurezza, il Consiglio federale si impegna a favore del consolidamento delle riforme economiche e del miglioramento del livello di vita nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Non si tratta solo di garantire un aiuto finanziario, ma anche di approfondire le relazioni commerciali ed eventualmente la collaborazione economica e tecnica. Questi sforzi sono intrapresi in stretta collaborazione con la CE, l'AELE e l'OCSE.

Ripartizione dei rischi mediante diversificazione

Mantenere una certa autonomia nell'ambito di una rete di dipendenze mondiali costituisce il secondo obiettivo della nostra politica economica, interna ed esterna, nell'ottica della sicurezza. Si tratta fondamentalmente di diversificare sufficientemente le nostre fonti d'approvvigionamento e i nostri sbocchi com-

mercials grazie a molteplici accordi, onde ridurre il rischio di pressioni in caso di crisi. La nostra politica economica esterna, tradizionalmente orientata all'universalità, contribuisce a soddisfare questo desiderio di sicurezza.

Libertà d'azione nel settore monetario

In situazioni straordinarie, mantenere la libertà d'azione sul piano monetario ha un'importanza decisiva. In questo contesto è necessario disporre di riserve monetarie sufficienti e, grazie a misure preventive, salvaguardare il funzionamento dei mercati finanziari. Le finanze federali devono perciò assicurare la solvibilità della Confederazione. Il funzionamento delle finanze e delle banche deve essere garantito anche in situazioni straordinarie.

Missione della politica economica e della politica economica esterna

La politica economica e la politica economica esterna contribuiscono a creare e a consolidare la stabilità globale:

- approfondendo la cooperazione economica internazionale;
- rafforzando un sistema commerciale mondiale aperto e migliorando le possibilità di accesso al mercato, segnatamente per i Paesi in sviluppo;
- sostenendo gli accordi internazionali e i tribunali arbitrali che operano per evitare e comporre le vertenze di natura economica.

La politica economica e la politica economica estera favoriscono:

- una politica monetaria e finanziaria orientata verso la stabilità;
- l'affermazione dello spazio economico svizzero nei confronti delle potenze commerciali estere grazie alla ratifica di accordi commerciali e alla creazione di condizioni economiche favorevoli;
- la ripartizione dei rischi per mezzo della diversificazione delle esportazioni e delle importazioni;
- l'approvvigionamento della Svizzera in situazioni straordinarie.

Approvvigionamento economico del Paese

La Svizzera, rispetto ad altre nazioni industriali, è maggiormente sottoposta alle perturbazioni economiche a causa della sua elevata dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento in energia, materie prime e, in parte, derrate alimentari. Crisi internazionali, guerre, tentativi di ricatto economico, cattivi raccolti o altre catastrofi possono pregiudicare, per lo meno in alcuni settori, l'approvvigionamento del Paese in beni e servizi di prima necessità. Per fronteggiare le difficoltà d'approvvigionamento è quindi indispensabile costituire riserve e preparare misure di controllo. Basate sulla nuova legge sull'approvvigionamento del Paese, queste misure possono essere prese anche per superare difficoltà d'approvvigionamento di origine economica o derivanti da un ricatto politico, oppure da catastrofi naturali o altro. Gli organi preposti all'approvvigionamento economico del Paese intervengono solo in caso di difficoltà non rimediale dall'economia medesima. In proposito sono state preparate diverse misure, che possono essere applicate separatamente o combinate a seconda del grado di penuria.

Nell'ambito della pianificazione alimentare, la politica agraria ha il compito di mantenere un'agricoltura sufficientemente efficiente, in grado di adempiere la missione affidatale dal piano alimentare per i periodi di bisogno e di assicurare quanto possibile l'alimentazione della popolazione.

Costituzione di riserve

La costituzione di scorte obbligatorie è la base della nostra politica d'approvvigionamento. Le scorte obbligatorie coprono i bisogni vitali nei settori nei quali siamo notevolmente dipendenti dall'estero. Nell'ambito dell'Agenzia internazionale dell'energia (AIE) la Svizzera è fra l'altro tenuta a mantenere scorte permanenti di prodotti petroliferi. L'adeguamento delle scorte obbligatorie alle modificazioni strutturali dell'economia è un compito permanente. Visti i costi, si deve scegliere fra quanto sarebbe auspicabile e quanto invece è necessario.

Assicurare la produzione interna

L'approvvigionamento in derrate alimentari è garantito grazie alla pianificazione del territorio che permette di conservare le superfici coltivabili e alla politica agraria che ha il compito di mantenere un sufficiente potenziale produttivo. Nel settore industriale le forniture di beni d'importanza vitale sono assicurate prevalentemente grazie alla costituzione di scorte, al riciclaggio e alla preparazione di misure di controllo.

Misure di controllo

Lo Stato interviene con misure di regolazione solo se l'economia non può superare una crisi da sé. In questo caso sono previste varie misure per assicurare un approvvigionamento ordinato, segnatamente il contingentamento, il razionamento, limitazioni del consumo, la direzione dei trasporti e prescrizioni in materia di fabbricazione.

Altri strumenti e nuove condizioni-quadro

Gli obiettivi dell'approvvigionamento economico del Paese non possono essere realizzati unicamente per mezzo degli strumenti summenzionati. È altrettanto importante fare in modo che il nostro Paese disponga in tempo di crisi di sufficienti mezzi di trasporto e di comunicazione all'interno delle frontiere e all'estero (ad esempio navi d'alto mare). Inoltre, deve essere garantita la manodopera necessaria. Secondo la situazione di minaccia, il terziario nonché le importazioni e le esportazioni devono ad esempio essere messi al servizio dell'approvvigionamento nazionale.

Per svolgere questi compiti, molteplici e complessi, ci si avvale del sistema di milizia: l'economia privata dispone delle nozioni tecniche e della necessaria esperienza; l'esecuzione amministrativa spetta alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni.

L'evoluzione dell'integrazione europea e dei negoziati agricoli è continuamente analizzata dal punto di vista delle ripercussioni sull'economia svizzera e sui vari settori dell'approvvigionamento del Paese.

L'approvvigionamento economico del Paese come strumento della politica di sicurezza

L'approvvigionamento economico del Paese:

- assicura il rifornimento in beni e servizi vitali in caso di difficoltà d'approvvigionamento d'origine politico-militare e in caso di gravi situazioni di penuria;
- costituisce a tale scopo riserve, segnatamente scorte obbligatorie;
- assicura sufficienti possibilità di trasporto e di comunicazione;
- persegue un livello adeguato di autarchia nel settore alimentare;
- prepara le necessarie misure di direzione e di coordinamento, quali il contingimento, il razionamento, le limitazioni del consumo, la direzione dei trasporti e le prescrizioni in materia di fabbricazione.

Protezione dello Stato

Nuove priorità

Lo scopo della protezione dello Stato è di garantire l'ordine giuridico e sociale del nostro Paese. Mentre nel clima della guerra fredda Est-Ovest si era data la priorità alla difesa contro la sovversione ideologica e contro le mene dei servizi di spionaggio stranieri, attualmente è in corso un riorientamento delle attività. Vista la progressiva normalizzazione delle relazioni interstatali in Europa, si deve prevedere un riflusso dello spionaggio militare. Lo spionaggio economico, invece, rappresenta un crescente pericolo per il nostro Paese e per tutte le aziende attive nello sviluppo e nella produzione di beni di alta tecnologia o fortemente innovativi.

La lotta contro il terrorismo internazionale mantiene tutta la sua importanza. Di fronte alla crescente interconnessione economica internazionale, la lotta contro la criminalità organizzata assume sempre maggior rilievo. Si deve impedire che il nostro sistema liberale e democratico sia sfruttato per commettere atti illegali, che si tratti di traffico di stupefacenti o di armi o di affari finanziari. Meritano speciale attenzione infine le forme, già riconoscibili, di criminalità nel settore ecologico.

Riorientamento della protezione preventiva dello Stato

Il Consiglio federale considera che a causa dei mutamenti internazionali e tenendo conto del dibattito in corso sulla protezione preventiva dello Stato sia necessario ridefinire l'orientamento di questa importante parte della difesa integrata. A questo proposito terrà conto dei seguenti postulati:

- la sfera di libertà del cittadino deve essere concepita nel modo più ampio possibile; lo Stato deve intervenire solo per quanto strettamente necessario all'adempimento dei suoi compiti;
- occorrono una capacità di percezione e una flessibilità particolari per adeguarsi costantemente ai pericoli che mutano rapidamente e per agire in modo adatto alla minaccia;
- devono essere assicurate la direzione politica e il controllo della protezione dello Stato.

Missione della protezione dello Stato

La protezione dello Stato:

- individua per tempo le attività miranti a sovvertire illegalmente l'ordine dello Stato, segnatamente con la violenza;
- prende le misure preventive e se del caso repressive indispensabili per la lotta contro lo spionaggio, il terrorismo, l'estremismo violento e il razzismo;
- concorre alla lotta contro il commercio illegale di droga e di armi nonché contro la criminalità organizzata.

Informazione

La libertà dei massmedia costituisce il fondamento della nostra politica d'informazione in materia di politica di sicurezza. Le istituzioni dello Stato devono fare in modo che le loro intenzioni ed azioni siano comprensibili e facilmente applicabili da parte dell'opinione pubblica. L'informazione deve essere veritiera, obiettiva, completa e attuale. L'informazione manipolata, che sottace o abbellisce gli aspetti negativi e riflette pertanto un'immagine irrealistica della situazione, presto o tardi si dimostra controproducente. L'informare tutti gli Stati esteri sui mezzi e sulle misure della nostra politica di sicurezza contribuisce in modo non trascurabile alla prevenzione della guerra.

Informazione in situazione normale

In situazione normale l'informazione relativa alla politica di sicurezza è diffusa prioritariamente attraverso i massmedia, vale a dire la stampa, la radio, la televisione e le agenzie di stampa. Inoltre, un'informazione diretta è data anche dagli esecutivi e dalle amministrazioni della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Sul piano federale, i dipartimenti e i settori della difesa integrata svolgono autonomamente il loro compito informativo; l'Ufficio centrale della difesa si limita alla diffusione di informazioni di base sullo scopo, il contenuto e l'essenza della politica di sicurezza.

Informazione in situazioni straordinarie

In situazioni straordinarie gli organi d'informazione hanno un duplice compito: da un lato devono soddisfare i legittimi bisogni della popolazione di avere maggiori informazioni riguardanti la situazione e le disposizioni per fronteggiarla; dall'altro, un'informazione permanente, aperta, conforme alla situazione e tempestiva può contribuire notevolmente a tenere sotto controllo una crisi. Solo grazie a un'informazione veritiera le autorità possono rafforzare la fiducia nella direzione politica e salvaguardare la volontà di difesa della popolazione.

Il bisogno d'informazione del pubblico è particolarmente forte nelle situazioni straordinarie. In tempo di crisi le autorità non devono farsi sentire solo attraverso le misure prese, ma devono manifestarsi anche tramite i mezzi di comunicazione. La coordinazione, se necessario internazionale, delle attività d'informazione nell'ambito degli organi statali assume particolare importanza in tempo di crisi. Informazioni contraddittorie possono minare rapidamente la credibilità delle autorità.

I livelli dirigenti incaricati di fronteggiare la situazione straordinaria sono responsabili dell'informazione. A questo scopo devono poter far capo ad un'organizzazione adeguata. Il Consiglio federale, dal canto suo, dispone della centrale d'informazione della Cancelleria federale, il cui compito principale consiste nell'informare l'opinione pubblica e i Cantoni sulle intenzioni del governo e sulle misure prese.

Se i massmedia civili non possono più svolgere completamente il loro compito d'informazione o non funzionano più, il Consiglio federale può ricorrere alla Divisione stampa e radio (DISRA) del Dipartimento federale di giustizia e polizia. Quest'organo completa o sostituisce i massmedia civili e può essere impiegato anche a favore dei Cantoni. Per poter adempiere il suo compito, la DISRA dispone di un'infrastruttura protetta e di una propria organizzazione di ricerca delle informazioni. Organi incaricati dell'informazione esistono anche negli stati maggiori civili dei Cantoni, dei distretti e dei Comuni.

Missione degli organi d'informazione

In tutte le situazioni gli organi responsabili dell'informazione provvedono affinché:

- i massmedia possano svolgere il loro compito il più esaurientemente possibile;
- le intenzioni e le azioni delle autorità in materia di politica di sicurezza siano espresse con chiarezza nel Paese e all'estero, fatte salve le prescrizioni sulla segretezza.

In situazioni straordinarie, gli organi responsabili dell'informazione fanno inoltre in modo che:

- la popolazione sia informata dei fatti e delle misure importanti per la sua sopravvivenza;
- le informazioni più importanti giungano alla popolazione, anche se i massmedia civili non sono più in funzione.

Coordinazione delle misure e dei mezzi

Coordinazione appropriata e impiego ottimale dei mezzi

Praticamente ormai tutti i settori della politica di sicurezza contribuiscono al promovimento della pace, alla prevenzione della guerra e alla salvaguardia delle condizioni di sopravvivenza, per cui oggi è più che mai necessaria una migliore coordinazione tra i mezzi civili e militari a tutti i livelli. Un'adeguata armonizzazione delle misure e l'impiego ottimale dei mezzi costituiscono le funzioni principali della coordinazione.

Sul piano federale, la responsabilità della coordinazione è assunta dagli organi direttori della difesa integrata. Lo svolgimento dei molteplici e complessi compiti è facilitato da un'infrastruttura comune. Nei settori dell'approvvigionamento, dei servizi sanitari e veterinari, dei trasporti, del servizio di protezione AC, delle trasmissioni, della requisizione, dell'assistenza spirituale, del servizio meteorologico e del servizio delle valanghe, la collaborazione è assicurata da veri e propri servizi coordinati.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'esercito e della protezione civile e lo svolgimento di compiti supplementari, i principali sforzi degli anni a venire si concentreranno sulla delimitazione dei compiti tra gli organi della difesa integrata e sulla natura e la portata della loro collaborazione. L'infrastruttura puramente civile (ad es. quella dell'industria, dei centri di distribuzione e del commercio) deve sempre più essere inclusa nella difesa integrata. È quindi necessario migliorare ulteriormente la capacità dei mezzi della politica di sicurezza onde consentirne un impiego multifunzionale. I futuri bisogni di coordinazione riguardano i settori dell'avvertimento e dell'allarme, dell'assistenza, della protezione delle infrastrutture, dei compiti di polizia, del soccorso e del salvataggio nonché la gestione delle risorse umane. Sul piano internazionale il settore «avvertimento e allarme» richiede una migliore coordinazione.

La necessità di agire anche a livello internazionale nel fronteggiare le catastrofi richiede una preparazione interstatale a tutti i livelli. La Confederazione crea le condizioni necessarie affinché i Cantoni e i Comuni possano agire a livello locale e regionale e preparare la collaborazione con i loro vicini.

Contributo degli organi di coordinazione alla politica di sicurezza

Gli organi della difesa integrata (vale a dire le autorità civili federali, cantonali e comunali, l'esercito, la protezione civile, l'approvvigionamento economico e le organizzazioni private):

- in situazioni normali e straordinarie utilizzano per quanto possibile e in stretta collaborazione l'infrastruttura disponibile;
- in previsione di crisi, catastrofi o guerre, organizzano l'impiego coordinato dei mezzi disponibili, affinché gli accresciuti bisogni possano essere soddisfatti in modo ottimale.

Condotta strategica

Il crescente dinamismo del quadro strategico nonché l'inserimento della politica di sicurezza in una politica generale di salvaguardia delle condizioni di sopravvivenza hanno ripercussioni sulla condotta strategica. Il Consiglio federale tiene conto dei nuovi pericoli e rischi e apporta i necessari miglioramenti in base alle esperienze e alle esercitazioni di comando. Per quanto concerne il riorientamento della politica di sicurezza è necessario un ulteriore riesame.

I nostri principi tradizionali di condotta strategica non sono messi in discussione. Anche in futuro è indispensabile conservare un apparato di condotta di dimensioni adeguate, concepito secondo il principio della proporzionalità. Esso deve permettere al Governo e al Parlamento di assumere le loro responsabilità in materia di politica di sicurezza applicando le loro competenze democratiche, in modo adatto alla situazione, in tempo utile e con efficacia.

Il Consiglio federale non stima necessario proporre l'introduzione di articoli costituzionali speciali riguardanti lo stato d'emergenza. Secondo i bisogni del momento, le situazioni straordinarie richiedono sia una concentrazione (pieni poteri per il governo), sia la delega del comando agli organi della Confederazione o dei Cantoni previsti a tale scopo dalla Costituzione. Entrambi i metodi sono stati preparati.

La condotta strategica è un processo di riflessione continua. Si tratta di anticipare le occasioni e i pericoli, di confrontarli agli obiettivi della nostra politica di sicurezza, alle nostre considerazioni strategiche e ai nostri mezzi, per trarre, se del caso, nuove conclusioni e dedurre corrispondenti misure. Questo processo intellettuale varia secondo la situazione.

Condotta strategica in situazione normale

Il compito principale della condotta strategica in situazione normale consiste nel verificare e adeguare costantemente la politica di sicurezza e la difesa integrata in funzione di un contesto internazionale e nazionale in continua evoluzione. Si tratta di preparare e coordinare in modo ottimale le misure necessarie, affinché qualsiasi situazione straordinaria possa essere fronteggiata nel miglior modo possibile.

Il Consiglio federale è responsabile della preparazione e dell'applicazione di tutte le misure relative alla politica di sicurezza. È assistito in questo ambito dalla Cancelleria federale, dagli organi direttivi (Stato maggiore e Ufficio centrale della difesa), dal Consiglio della difesa e dalla Conferenza di situazione.

La Cancelleria federale è l'organo di stato maggiore generale del Consiglio federale e svolge le relative funzioni di sostegno direttivo. Lo Stato maggiore e l'Ufficio centrale della difesa, in quanto organi speciali di stato maggiore, assistono il governo nella direzione degli affari relativi alla difesa integrata, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione, la coordinazione, la preparazione e l'esecuzione delle misure. Lo Stato maggiore è composto da rappresentanti della Cancelleria federale, dei dipartimenti, dell'esercito, della protezione civile e dell'approvvigionamento economico del Paese. L'Ufficio centrale informa i Cantoni in merito alle intenzioni e alle misure del Consiglio federale nell'ambito della difesa integrata; li consiglia e li assiste nei preparativi, forma ed informa i quadri civili e militari per l'assunzione di compiti nell'ambito della difesa integrata, informa l'opinione pubblica, elabora studi di base nel settore della politica di sicurezza e assicura il funzionamento della Conferenza di situazione.

Il Consiglio della difesa è composto da rappresentanti dei Cantoni e di diversi settori della vita pubblica. Consiglia il governo federale in materia di politica di sicurezza e di difesa integrata da un punto di vista politico.

La Conferenza di situazione fornisce al Consiglio federale le basi necessarie per valutare la situazione a livello strategico, elaborando una sintesi delle analisi della minaccia e delle valutazioni della situazione effettuate dai servizi di controspionaggio dei dipartimenti.

Condotta strategica in situazioni straordinarie

In situazioni straordinarie, di regola, sono utilizzate le stesse strutture, funzioni e procedure delle situazioni normali. Nella fase di transizione da una situazione normale a una situazione straordinaria le strutture di condotta sono ridotte o completate secondo i bisogni e le procedure sono semplificate e quindi accelerate.

Nelle situazioni straordinarie il Consiglio federale rimane l'autorità competente per la direzione della politica di sicurezza e della difesa integrata. È assistito in questi compiti da stati maggiori sovradipartimentali, interdipartimentali e dipartimentali nonché da una specifica struttura militare di condotta. Il diagramma qui di seguito dà una sintesi degli strumenti di comando che, secondo l'avvenimento, possono essere attivati gradualmente e secondo il principio modulare.

A livello sovradipartimentale il governo dispone dello Stato maggiore del Consiglio federale, della Conferenza dei segretari generali, della Conferenza di situazione e della Conferenza dei responsabili dell'informazione. In situazioni straordinarie, la Conferenza dei segretari generali è completata da un rappresentante ciascuno dell'Ufficio centrale della difesa, dell'esercito, della protezione civile e dell'approvvigionamento economico del Paese.

Per affrontare particolari situazioni di crisi e problemi speciali (strategie indirette, terrorismo internazionale, catastrofi d'origine tecnologica), a livello interdipartimentale sono stati creati un'organizzazione d'intervento in caso d'aumento della radioattività, uno speciale stato maggiore «presa d'ostaggi», un'organizzazione «allarme acqua» e un organo federale di coordinazione sanitaria.

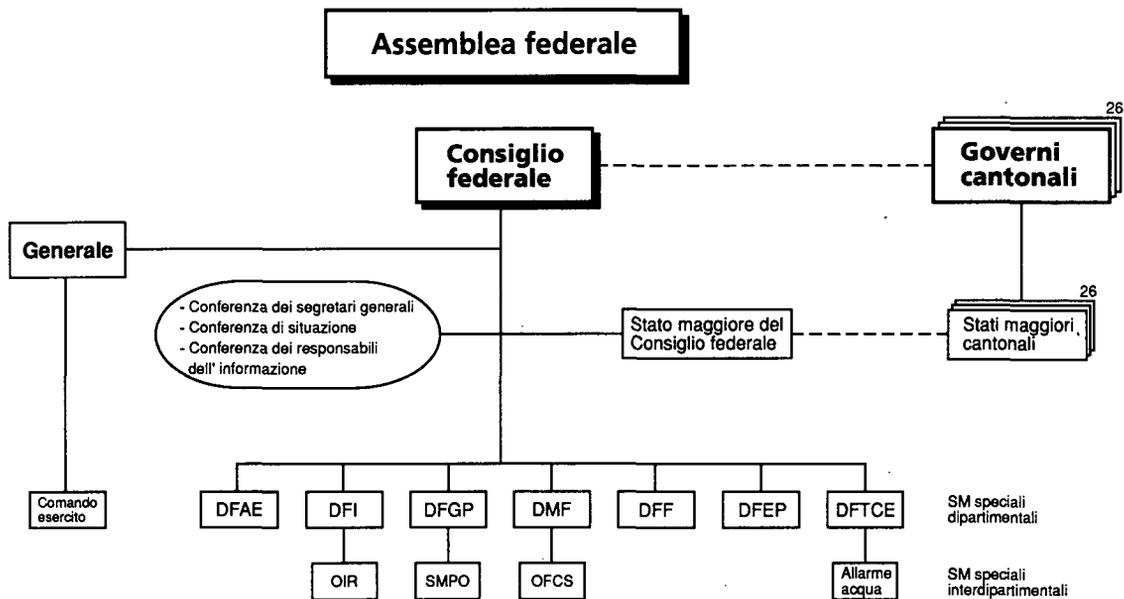
In caso di minaccia militare entrerebbe in funzione una struttura speciale di comando militare, ossia lo Stato maggiore di condotta dell'Aggruppamento dello stato maggiore generale. Quest'organo assicurerebbe il comando militare del Paese fino all'eventuale nomina di un comandante in capo dell'esercito. Dopo la scelta del generale da parte dell'Assemblea federale, il Consiglio federale rimarrebbe la suprema autorità esecutiva incaricata della direzione del Paese. Il comandante in capo dell'esercito dispone dei mezzi militari secondo le direttive del governo federale. Il Consiglio federale incarica il generale di missioni quadro. La componente militare nell'ambito della condotta strategica è nettamente rafforzata dalla scelta di un comandante in capo dell'esercito. In situazioni straordinarie, il Parlamento, il Consiglio federale e il generale assumono la condotta strategica del Paese, completandosi vicendevolmente secondo una ripartizione delle funzioni adeguata alle circostanze.

Ruolo e importanza dei Cantoni e dei Comuni

Entro i limiti della loro sovranità e dei compiti di politica di sicurezza loro attribuiti dalla Confederazione, i Cantoni si occupano della pianificazione, della preparazione e dell'applicazione delle misure per fronteggiare situazioni straordinarie. I Cantoni e i Comuni sono competenti — segnatamente in caso di crisi e catastrofi di portata locale — finché non si avverta la necessità di una gestione centralizzata o non debbano essere applicate competenze federali. Questo caso può presentarsi per esempio se si riscontra un aumento della radioattività o lo scoppio di un'epidemia o un'epizoozia. La Confederazione sostiene i Cantoni nei preparativi per affrontare le catastrofi, in particolare se mancano loro i mezzi necessari o se è auspicata un'azione comune.

Per fronteggiare congiuntamente con buone probabilità di successo una situazione straordinaria, è indispensabile che gli scambi d'informazione funzionino

Rassegna della struttura di comando in situazioni di emergenza



Didascalia: OIR = Organizzazione d'intervento in caso di aumento della radioattività
 SMPO = Stato maggiore speciale "presa d'ostaggi"

OFCS = Organo federale di coordinazione sanitaria
 Allarme acqua = Organizzazione "allarme acqua"

correttamente a tre livelli: fra le amministrazioni federali e cantonali, fra gli stati maggiori di crisi federali e cantonali e tra il Consiglio federale e i governi cantonali. La necessità di agire tempestivamente può ridurre la partecipazione dei Cantoni al processo decisionale.

Affinché si possa agire nell'interesse generale a ogni livello statale sono necessari stretti contatti tra la Confederazione e i Cantoni. Questi ultimi, specialmente in situazioni straordinarie, devono essere messi tempestivamente al corrente della valutazione della situazione da parte del Consiglio federale, delle sue intenzioni e delle misure ordinate, in modo da poter risolvere nel miglior modo possibile e per tempo i problemi che si pongono al loro livello.

Ogni Cantone ha creato uno stato maggiore civile per fronteggiare le situazioni straordinarie. Questo stato maggiore è subordinato al governo cantonale e lavora in stretta collaborazione con lo stato maggiore militare della corrispondente organizzazione territoriale. Alcuni grandi Cantoni dispongono inoltre di analoghi organi di condotta a livello regionale o distrettuale.

Nell'ambito della legislazione federale e cantonale i Comuni sono responsabili della pianificazione, della preparazione e dell'applicazione delle misure occorrenti per risolvere i problemi che possono sorgere al loro livello in situazioni straordinarie (soprattutto in caso di catastrofi). A tale scopo le autorità comunali istituiscono un organo di condotta (stato maggiore di condotta comunale) che pianifica le decisioni e l'impiego dei mezzi conformemente alle loro direttive.

In situazioni straordinarie vi è il pericolo che gli organi della condotta strategica o i loro mezzi di comunicazione non funzionino più. In tal caso il federalismo svizzero ha il vantaggio di offrire strutture che si sovrappongono parzialmente, per cui se un settore è privato di direzione, solo una parte relativamente ridotta si troverà senza comando. Settori vicini o livelli inferiori che funzionano ancora potranno colmare la lacuna e assicurare l'interim. In simili evenienze, Cantoni e Comuni hanno un ruolo molto importante.

Sviluppo della condotta strategica

La direzione della politica di sicurezza da parte del Consiglio federale è assicurata. La sua organizzazione e il suo funzionamento, segnatamente la collaborazione fra Confederazione e Cantoni, possono essere considerati buoni.

In due settori, tuttavia, sono necessarie ulteriori riflessioni e si dovranno eventualmente effettuare ristrutturazioni o altri miglioramenti. Si tratta del servizio di controspionaggio in generale e degli organi che, grazie alla fornitura d'informazioni e alla valutazione della situazione, devono offrire un quadro completo del ventaglio delle minacce.

La direzione dello Stato, segnatamente in periodi di rapidi mutamenti, deve basarsi su una valutazione della situazione affidabile. La valutazione della situazione strategica e la presa di decisioni presume anzitutto la ricerca e lo sfruttamento di tutte le informazioni utili alla politica di sicurezza. Un simile apporto d'informazioni è particolarmente importante per un piccolo Stato neutrale che dispone di modeste risorse proprie.

L'importanza generale di un servizio di controspionaggio efficace aumenta sempre più. Non si può quindi rinunciare a un servizio d'informazione strategico che segue costantemente l'evoluzione nel settore della politica di sicurezza nonché in materia di controllo degli armamenti, delle tecniche d'armamento, di politica estera e di politica economica, per poi valutare questi dati e presentare una sintesi completa al Consiglio federale.

5 Questioni aperte e valutazione di proposte

Quali decisioni devono ancora essere prese?

La volontà di difesa non può essere imposta. Nel nostro Stato democratico deve costantemente rigenerarsi grazie al libero confronto delle idee. Il conseguente consenso di base circa la difesa e la protezione del popolo e dello Stato non esclude opinioni divergenti o ripensamenti sulla via da seguire in questioni di politica di sicurezza. Anzi, solo in tal modo possono nascere soluzioni durevoli e credibili.

È importante che il dibattito coinvolga il maggior numero possibile di persone. Il consenso deve essere trovato non solo in Parlamento, fra i gruppi d'interessi e fra i partiti, ma anche tra le generazioni. Occorre inoltre che tutti gli interessati prestino attenzione agli obiettivi principali. In definitiva, la politica di sicurezza non è una questione di partito o di un gruppo particolare: essa interessa l'intero Paese e deve rispondere nel modo migliore ai bisogni generali di sicurezza. Deve dunque essere concepita, fissata e messa in pratica in questa prospettiva.

Una fruttuosa discussione in materia di politica di sicurezza presuppone da parte delle autorità una volontà di trasparenza e d'apertura. Tutti gli interlocutori devono poter contare sul fatto che le loro proposte saranno studiate senza pregiudizi. Solo se è possibile accordarsi sugli obiettivi e sulle premesse, può nascere un vero dialogo. Le questioni e le proposte qui appresso hanno precisamente lo scopo di promuoverlo; benché non sia ancora possibile dare risposte definitive, esse saranno all'ordine del giorno per i prossimi anni.

Poiché il presente rapporto può occuparsi solo sommariamente dei vari temi in questione, è essenziale che il dialogo continui in un quadro più ampio del Parlamento, alla luce in particolare del rapporto intermedio sulla politica di sicurezza.

Questioni in sospenso

Benché il presente rapporto delimiti chiaramente il futuro quadro della nostra politica di sicurezza, un certo numero di problemi importanti rimangono ancora insoluti. Essi sono continuamente oggetto di pianificazione e di esame e le proposte di soluzione saranno presentate a tempo debito. I principali temi sono qui enumerati e brevemente commentati.

Futuro della neutralità armata

Con la fine dell'ordine europeo del dopoguerra, la nostra neutralità assume un nuovo significato. Gli Stati neutrali si trovano di fronte a una nuova sfida: la partecipazione attiva all'edificazione di un ordine di sicurezza in Europa.

I contorni di un simile ordine di sicurezza sono ancora sfocati. Se la futura Europa dovesse rimanere una sovrapposizione di Stati nazionali ciascuno con una propria politica di sicurezza, allora la neutralità manterrebbe intatto il proprio valore quale massima statutale. Invece, se si dovesse giungere progressivamente ad un'unione europea non solo in materia di politica economica, ma anche per quanto riguarda la politica di sicurezza, anche la Svizzera potrebbe essere costretta a rivedere la propria posizione. Non si può neppure escludere la possibilità, a lungo termine, di un'adesione a un sistema collettivo di sicurezza comprendente tutta l'Europa laddove, segnatamente, nuove forme di minaccia dovessero dimostrare l'inutilità di una reazione puramente nazionale.

Il Consiglio federale ritiene che non sia ancora giunto il momento di prendere decisioni politiche di tale rilevanza. Considera che lo sviluppo degli sforzi d'integrazione europea e il nuovo corso delle relazioni tra l'Europa occidentale e i Paesi dell'Europa centrale e orientale forniranno gli elementi di valutazione che ancora mancano per stabilire la posizione del nostro Paese nella nuova Europa. È possibile che a quel punto il popolo svizzero consideri la neutralità un principio che ci impedisce di partecipare politicamente agli affari europei. Sarebbe allora il momento di rimettere seriamente in discussione la neutralità del nostro Paese.

Attualmente la Svizzera non ha però nessun motivo per rinunciare al principio della neutralità permanente ed armata. Essa continuerà dunque ad adempiere gli obblighi derivanti dal suo statuto giuridico di Stato neutrale. La volontà di collaborare ancora più strettamente anche in materia di politica di sicurezza non è pertanto messa in discussione.

Rifiuto di prestare servizio e obbligo generale di servire

Nel corso di due votazioni popolari il popolo svizzero ha rifiutato l'istituzione di un servizio civile (1977 e 1984). Non possiamo però rimanere semplicemente ligi all'ordinamento attuale. Per questo motivo il Consiglio federale ha proposto di depenalizzare l'obiezione di coscienza prevedendo di sostituire la pena detentiva con lavori d'interesse pubblico per gli obiettori che, invocando valori etici fondamentali, dimostrano in modo credibile di non poter conciliare il servizio militare con la loro coscienza. Il Consiglio federale si rende conto che questa sarà solo una tappa intermedia sulla via di una soluzione definitiva. Considera tuttavia necessario prendere questa misura intermedia per due motivi: da un lato è l'unico modo per sdrammatizzare il problema in un lasso di tempo ragionevole; d'altro lato questa soluzione permetterà di raccogliere le prime esperienze, che saranno utili per l'eventuale strutturazione del futuro servizio civile.

Attualmente i pareri sono discordi per quanto riguarda il disciplinamento futuro dell'obiezione di coscienza. Diversi modelli sono in discussione; uno prevede ad esempio di sostituire l'obbligo di prestare servizio nell'esercito e nella

protezione civile con un obbligo generale di servire il Paese. Almeno due iniziative popolari sono in preparazione. Il Consiglio federale è pronto a esaminare approfonditamente queste questioni e a presentare proposte.

Istruzione di base in previsione di situazioni d'emergenza collettive

Nonostante il venir meno della minaccia di una guerra in Europa, situazioni d'emergenza collettive di maggiore o minore portata non possono essere escluse. Uomini, donne e bambini ne sarebbero interessati in uguale misura. Innegabilmente il livello d'informazione e di istruzione della popolazione in merito al comportamento da tenere in queste situazioni è insufficiente. Consultazioni hanno rivelato che vari ambienti approverebbero e incoragerebbero la creazione di un'istruzione di base in questo settore.

Il Consiglio federale sta esaminando perciò il principio e i modelli di un'istruzione di base volontaria o obbligatoria per le donne e per gli uomini non tenuti al servizio militare o di protezione civile. Se del caso, si dovrà creare la base costituzionale per una formazione obbligatoria. Non entra invece in linea di conto l'obbligo per le donne di prestare servizio nell'esercito, nella protezione civile o in altri settori della difesa integrata. Si continuerà a contare sul discernimento di un buon numero di donne convinte della necessità di una partecipazione volontaria. Nonostante una riduzione degli effettivi, questo genere di contributo rimane particolarmente auspicabile per diversi motivi.

Creazione di un dipartimento della difesa integrata

Vari ambienti hanno recentemente espresso il desiderio di riunire in uno stesso dipartimento le attività legate alla difesa integrata. Questa proposta deve ancora essere studiata nei dettagli. Alcune procedure decisionali potrebbero così essere abbreviate e numerose sinergie meglio sfruttate. Si deve tuttavia tener conto dei motivi che hanno inizialmente indotto a creare una struttura decentralizzata. Pertanto, la questione deve essere affrontata senza preconcetti riduttivi e tenendo conto delle numerose implicazioni di politica interna, di diritto pubblico o d'altra natura. A questo proposito diventa sempre più evidente la necessità di fronteggiare in modo più articolato i pericoli che minacciano la popolazione e lo Stato.

Valutazione globale dei pericoli esistenziali

Come abbiamo mostrato nel capitolo 2, i pericoli esistenziali possono portare in modo diretto o indiretto a conflitti politico-militari. In questa prospettiva è nostro interesse riconoscere tempestivamente questi pericoli, valutarli nelle loro interazioni e combatterne efficacemente le cause in radice.

In futuro la vulnerabilità antropogena del nostro Paese e i rischi di catastrofi naturali devono essere inclusi in un sistema strategico di preavvistamento e d'allarme, come per i pericoli politico-militari.

È molto importante studiare sistematicamente e con metodi d'analisi scientifici questi processi e interazioni complessi. Si tratterà di stabilire il quadro più adatto per questo studio e di dare il necessario peso ai risultati ottenuti nell'elaborazione delle decisioni strategiche.

Valutazione di proposte varie

Accanto ai suggerimenti per consolidare la politica di sicurezza nel senso del presente rapporto, nell'opinione pubblica si sono apertamente espressi dubbi sulla possibilità per un piccolo Stato di continuare a difendersi come nel passato. Non da ultimo per questo motivo sono state propagate concezioni di difesa alternative. È nostro compito discuterne e mostrare per quali ragioni la futura politica di sicurezza debba essere basata su altri criteri.

Concezioni di difesa alternative

Periodicamente si ripropongono opzioni di difesa alternative che seducono a prima vista per la loro semplicità e per i costi modici. Tuttavia, confrontandole con il ventaglio dei pericoli e dei rischi futuri e analizzandone l'efficacia rispetto agli obiettivi di sicurezza, le loro debolezze appaiono chiaramente.

La cosiddetta difesa sociale ad esempio, una concezione basata sulla nozione di resistenza passiva, non protegge né dal ricatto né dall'occupazione. Senza dubbio la sua efficacia è maggiore se la potenza occupante è ben disposta verso la popolazione o se Stati terzi s'incaricano di proseguire la lotta armata. Tuttavia, una liberazione ottenuta con le nostre sole forze, applicando i principi della difesa sociale, è difficilmente immaginabile, eccetto che si rinunci alla libertà e all'indipendenza e si accetti che la popolazione patisca sofferenze prolungate.

Lo stesso vale per la guerriglia. Le esperienze del Vietnam e dell'Afghanistan indicano che la guerriglia, da sola, non può difendere né liberare un Paese. Per questo è necessario un esercito regolare oppure potenti alleati oppure ancora la massiccia pressione dell'opinione pubblica mondiale. Prima che un simile appoggio diventi effettivo, la popolazione civile subisce notevoli perdite e il flusso dei rifugiati si estende con tutto l'orrore e le privazioni ch'esso comporta.

Le concezioni della difesa sociale e della guerriglia si basano su un'immagine tradizionale della guerra, ma dimenticano che il compito delle forze armate è diventato molteplice. Solo un esercito ben strutturato, preparato a impegni di ogni genere, flessibile e con un comando centralizzato può assicurare a un Paese la protezione necessaria. La flessibilità è incompatibile con le opzioni alternative di cui sopra.

Né la difesa sociale né la guerriglia possono dissuadere un avversario deciso. La resistenza non violenta così come la resistenza armata, invece, hanno un alto valore morale nella lotta contro un regime d'occupazione. Quale ultimo segno del rifiuto di piegarsi a una potenza straniera, fanno parte del ventaglio della politica di sicurezza svizzera. Se puntassimo tutto su queste forme di resistenza, con il passare del tempo saremmo però sempre meno in grado di raggiungere i nostri obiettivi.

Molte riflessioni sono oggi rivolte alla creazione di un esercito di professionisti. Una simile proposta deve essere respinta per vari motivi. Il sistema di milizia quale è stato sviluppato nel corso dei secoli è la forma di difesa più adatta per il popolo svizzero, per la sua concezione dello Stato e per la sua storia; è anche

la più vantaggiosa dal punto di vista finanziario. Questa organizzazione è ottimale anche considerato l'attuale sviluppo in materia di politica di sicurezza. Un numero sempre crescente di Paesi sceglie come modello un sistema di milizia di tipo esclusivamente difensivo. Un esercito di professionisti comporta anche il rischio di veder nascere una casta militare. Non vogliamo che si produca un estraniamento fra il popolo e l'esercito. Se la nostra esistenza è minacciata, ogni svizzero abile al servizio deve poter dare il proprio contributo. Il cittadino-soldato rappresenta per l'estero il simbolo della nostra volontà di difesa. Personale professionista sarà impiegato solo nel caso in cui armi o apparecchi ad alto rendimento esigano un allenamento costante o fosse necessaria una preparazione permanente. I piccoli eserciti altamente tecnologizzati e costosi sono inefficaci contro pericoli che richiedono l'impiego di notevoli effettivi. D'altronde anche i molteplici compiti cui deve far fronte il nostro esercito giustificano il mantenimento del sistema di milizia.

Abbandono di qualsiasi resistenza con il pretesto che gli Stati moderni sono indifendibili

Questa tesi si basa sull'idea che, di fronte ad un attacco, la difesa militare ipoticherebbe ciò che in realtà vuole difendere. Più precisamente, la distruzione delle moderne installazioni industriali con il loro notevole potenziale di rischi causerebbe danni enormi, annienterebbe la nostra civiltà e renderebbe impossibile la sopravvivenza. Anche in caso di conflitti di debole intensità, azioni limitate nel tempo e nello spazio potrebbero avere ripercussioni molto gravi. Per questi motivi i fautori di questa tesi escludono qualsiasi ricorso alle armi.

Il Consiglio federale non sottovaluta i pericoli di questo genere, ma si distanzia da scenari che cumulano tutti i possibili danni e sopravvalutano i mezzi di potenziali aggressori. Non vi è una sola immagine della guerra, bensì vari scenari nei quali gli scopi prefissi e i danni causati sono diversi. Inoltre, un aggressore non ha nessun interesse a rendere completamente inabitabile il Paese che ha intenzione di occupare o di utilizzare come base per le sue operazioni.

Lo Stato industriale moderno è certamente vulnerabile, ma dispone anche di capacità di lotta considerevoli. Un popolo che ha i mezzi per difendersi dimostra una volontà di difesa credibile e contribuisce così a impedire la guerra.

I danni prevedibili e quantificabili possono inoltre essere attenuati da una serie di misure, soprattutto preventive, che occupano già un posto notevole nei nostri preparativi. Menzioniamo ad esempio, l'esclusione di settori particolarmente vulnerabili dei nostri dispositivi di combattimento, la riduzione del livello delle dighe e l'organizzazione dell'allarme acqua, la chiusura delle centrali nucleari e l'organizzazione dell'allarme radioattività, il trasferimento di prodotti pericolosi in luoghi protetti all'interno del Paese, la sorveglianza delle installazioni esposte agli attacchi di truppe speciali e di terroristi, l'impiego in caso di catastrofi di tutti i mezzi civili e militari adeguati, la protezione della popolazione per mezzo di rifugi moderni.

Lo scenario della distruzione totale, spesso evocato, non può essere escluso completamente; è tuttavia altrettanto poco verosimile di una guerra nucleare generalizzata. Nel presente rapporto il Consiglio federale conferma quanto era

finora valido: se un avversario attacca massicciamente obiettivi civili, la sopravvivenza della nazione diventa prioritaria. In una simile circostanza il potere politico deve effettuare una nuova valutazione della situazione. A determinate condizioni si dovrà resistere con altri mezzi e sotto altre forme.

6 Prospettive

Il presente rapporto trae le prime conclusioni dai cambiamenti avvenuti nel nostro quadro strategico e dà una nuova valutazione dei bisogni in materia di politica di sicurezza. Fissa l'ambito entro il quale occorre affermare la nostra identità. Definisce nuovi punti fermi e nuove priorità nei vari settori della difesa integrata. Numerose misure sono già state prese; altre, che non dipendono solo da noi, sono solo abbozzate. Occorre infatti ancora un poderoso lavoro di applicazione. I vari settori della difesa integrata devono dotarsi di piani direttori, ispirandosi alla concezione globale sottesa alla nuova politica di sicurezza. A questo riguardo si dovrà dar prova d'immaginazione, di creatività e di coraggio.

Gli studi di base già iniziati nella maggior parte dei settori dovranno essere rivisti alla luce delle nuove priorità e della nuova formulazione dei compiti. La nuova concezione acquisirà coerenza, credibilità e forza solo quando sarà stato compreso il ruolo, a volte nuovo, di ognuno dei mezzi della politica di sicurezza. A questo riguardo le numerose proposte pervenuteci offrono idee preziose. Anche quelle che non possono essere prese in considerazione permetteranno un esame critico dei lavori all'interno dell'amministrazione.

Realisticamente si deve ammettere che l'applicazione del processo di rinnovamento richiederà tempo. Tutti sono dunque chiamati a superare il più rapidamente possibile il periodo di transizione, che implica sempre una certa fragilità. Si deve sperare che un giorno in Europa si potrà creare un sistema di sicurezza collettivo in grado di assicurare la stabilità e la pace sull'intero continente. La Svizzera è pronta a fornire il proprio contributo; contemporaneamente è decisa a difendere i propri interessi di sicurezza, segnatamente nel corso dei prossimi anni di transizione.

Il Consiglio federale è convinto che il presente riorientamento della politica di sicurezza sia il presupposto essenziale a partire dal quale il popolo svizzero potrà prendere liberamente le decisioni storiche che lo aspettano nel corso dei prossimi anni. Dal punto di vista della sicurezza non vi sono costrizioni di sorta, per cui non è necessario agire precipitosamente. Le azioni nell'ambito della politica di sicurezza richiedono tuttavia considerevoli investimenti. Per questo motivo il Consiglio federale auspica che gli Svizzeri comprendano la necessità, sempre attuale, di cautelarsi dai tentativi di pressione, dalla violenza e dalle catastrofi. Come nel passato, l'impegno personale di ognuno è al servizio dell'intera comunità.