

L'INTERVISTA

‘Una neutralità credibile richiede un ruolo attivo’

Viaggio nella politica estera svizzera contemporanea con lo storico Matthieu Gillabert, per capire come e per quali ragioni è evoluta la sua dottrina-guida

di Stefano Guerra

Professor Gillabert, è la prima volta che votiamo sulla neutralità. I manifesti pro-iniziativa – ‘No alla guerra, sì alla neutralità svizzera’, la svolazzante colomba della pace – spuntano ovunque, tappezzano stazioni e città. Che effetto le fa?

Il tema torna regolarmente alla ribalta, quasi a ogni tensione o conflitto sul piano internazionale. Ciò dimostra che dietro il forte attaccamento delle svizzere e degli svizzeri alla neutralità, un concetto astratto, si nasconde una grande varietà di significati. La neutralità permea da sempre la politica estera della Svizzera. La novità è che adesso se ne parla soprattutto in relazione a una guerra in Europa [l’aggressione militare dell’Ucraina da parte della Russia, ndr].

Gli slogan sono slogan. Ma questo, al di là di quello che si può pensare dell’iniziativa, ha il merito di cogliere un aspetto fondamentale della neutralità svizzera: la sua finalità pacificatrice.

In effetti è così. Il diritto della neutralità, prodotto di un’epoca in cui la guerra era del tutto legale, non implica necessariamente un’attitudine pacificatrice da parte dei Paesi che, come la Svizzera, hanno sottoscritto le Convenzioni dell’Aja del 1907. Poi però le cose sono cambiate.

In che senso?

Perché venga riconosciuta dagli altri Stati, la neutralità dev’essere resa credibile: la Svizzera [uno dei pochi Paesi al mondo la cui neutralità è permanente e non occasionale, ndr] ha così sviluppato nel corso della Storia una politica particolare (promozione dell’aiuto umanitario e dei diritti dell’uomo, buoni uffici, difesa attiva del diritto internazionale) proprio per mostrare al mondo che essere neutrali vuol dire soprattutto fare qualcosa di utile (come promuovere la pace, appunto) per la comunità internazionale. Questa politica contribuisce a legittimare il fatto che la Svizzera non partecipa alle guerre, e rende credibile la sua neutralità. Questa è un mezzo per raggiungere un fine (pace, indipendenza, prosperità), non un fine in sé.

Neutralità quindi non significa passività, farsi i fatti propri.

No, al contrario. Perché risulti credibile e sia riconosciuta, occorre una politica attiva: un contributo concreto alla promozione di un ordine internazionale basato sul diritto e la sicurezza collettiva. La Svizzera ha sempre voluto dimostrare che la sua neutralità è peculiare, qualcosa di innato, di ancestrale, quasi un marchio identitario: da un lato, ha saputo adattare la propria politica di neutralità al contesto internazionale; dall’altro, ha cercato di farne un proprio marchio di fabbrica, collegando la neutralità all’impegno umanitario, ai buoni uffici, ma anche alla sua posizione centrale in Europa e alla sua capacità di integrare diverse componenti culturali e linguistiche.

Assistiamo ormai a un indebolimento del diritto internazionale. Cosa significa per un Paese neutrale come la Svizzera?

Per la Svizzera è diventato ancor più difficile comunicare al mondo la sua neutralità. Un detto francese risalente alla Prima guerra mondiale dice: ‘neutre, pleutre’ (traducibile con ‘neutro, vigliacco o codardo’). La neutralità – concetto ambiguo e piuttosto sfuggitivo anche sul piano giuridico – ha un rischio intrinseco di non essere compresa. Dalla fine della Guerra fredda, la Svizzera si è avvicinata all’Onu e ha regolarmente adottato sanzioni allineandosi alle posizioni delle Nazioni Unite o dell’Unione europea. La strategia consiste nel rafforzare il diritto internazionale, che è anche garante della neutralità. D’altro canto, nel conflitto israelo-palestinese la neutralità svizzera è risulta-



Slogan a confronto nella campagna in vista della votazione del 27 settembre

KEYSTONE

ta assai poco leggibile: a mio avviso, il ‘ritiro’ del sostegno all’Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati palestinesi, l’Unrwa, è problematico dal punto di vista della politica della neutralità.

La neutralità svizzera è “sempre stata estensibile e malleabile come una gomma da masticare”, ha affermato qualche anno fa lo storico Hans-Ulrich Jost. Qual è l’esempio più evidente?

Nel 1919, la neutralità non costituiva un ostacolo all’adesione alla Società delle Nazioni; la politica attiva della Svizzera (in ambito umanitario, con la sede della Società delle Nazioni a Ginevra, ecc.), all’interno di questo sistema collettivo di sicurezza, mirava proprio a giustificare la neutralità. Questa allora era vista come un fattore di pace, che comprendeva la ripresa delle sanzioni non militari. Solo vent’anni più tardi, però, questo tipo di neutralità era già diventato incompatibile con il sistema di sicurezza collettiva della Società delle Nazioni (Sdn). Il Consiglio federale decide che la Svizzera deve uscire dall’organizzazione e tornare a una neutralità ‘integrale’: un completo ribaltamento di politica, nonostante la Svizzera resti ufficialmente neutrale.

Motivato da cosa?

In un contesto di indebolimento della Sdn, a seguito dell’abbandono della stessa da parte del Giappone e della Germania, l’uscita della Svizzera è stata dettata dal timore che le relazioni con i due potenti vicini – Germania e Italia – potessero deteriorarsi a causa di una ripresa delle sanzioni economiche nei loro confronti, in particolare di quelle contro l’Italia [che nel 1935 aveva invaso l’Etiopia, ndr]. Su un piatto della bilancia c’erano le sanzioni, sull’altro gli interessi soprattutto economici: sono stati questi ultimi a prevalere, per paura di una recessione e di proteste sociali.

La Svizzera torna dunque alla dottrina della neutralità integrale durante la Seconda guerra mondiale. Una neutralità che però non è integralmente neutrale...

La neutralità è stata il fattore decisivo che ha dissuaso Germania e Italia dall’invadere la Svizzera, permettendo alla Confederazione di uscire indenne dalla Seconda guerra mondiale: è questo il discorso ufficiale dominante, in voga in pratica fino all’istituzione della Commissione Bergier [che nel 1996 comincia a indagare i rapporti della Svizzera con la Germania nazista, ndr]. Sebbene alcuni riconoscano che altri fattori (le relazioni commerciali, il sacrificio degli alleati) abbiano potuto favorire la Svizzera, è ampiamente ammesso che la neutralità sarebbe stata preservata. Eppure non è stato così: la neutralità è stata violata sia dai belligeranti che dalla Svizzera stessa, in particolare favorendo le esportazioni di armi verso la Germania nazista.

Il Patto Briand-Kellogg nel 1928 e la Carta delle Nazioni Unite nel 1945 mettono al bando la guerra. Come si adatta la Svizzera neutrale a questo sviluppo cruciale del diritto internazionale?

Il divieto di ricorrere alla forza rappresenta una rivoluzione giuridica di grande portata rispetto al sistema westfaliano [in riferimento alla pace di Vestfalia che nel 1648 mise fine alla ‘guerra dei trent’anni’, ndr]. Nell’ordine internazionale che emerge dalla Seconda guerra mondiale, la guerra è ormai illegale e lo Stato che ne aggredisce militarmente un altro è considerato un aggressore. E come si può restare neutrali – ai sensi di un diritto della neutralità rimasto invece immutato – di fronte a uno Stato aggressore? Per giunta, è sempre più chiaro che uno Stato da solo non può più difendere la sua neutralità, ma che questa difesa diventa un compito collettivo. Per la neutrale Svizzera, le cose si complicano.

E allora cosa fa la Svizzera?

Il Consiglio federale crede che la Sdn sia stata un fallimento e che non avremmo mai dovuto aderirvi. In presenza di questo trauma, si impone la convinzione che entrare nell’Onu è incompatibile con la neutralità. Dalla fine degli anni 40, e in pratica fino al 2002 [adesione all’Onu, ndr], la Svizzera distingerà – con una buona dose di arbitrarietà – tra organizzazioni internazionali ‘politiche’ (Onu,

Nato, Consiglio d’Europa fino al 1962, Comunità economica europea) e ‘tecniche’ (Unesco, Organizzazione per la cooperazione economica europea, fondata nel 1948, che diventa poi l’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, ecc.). Dagli anni 50, al cospetto dei Paesi del Sud globale che non si richiama vano ad alcun blocco, si sforzerà inoltre di far passare il messaggio che la sua neutralità secolare non ha nulla a che vedere con il non-allineamento di circostanza. In fin dei conti, durante la Guerra fredda la sua dottrina in materia di neutralità cambierà ben poco.

... il che le attirerà parecchie critiche: basti pensare ai rapporti con il Sudafrica.

La Svizzera, appellandosi alla sua neutralità, non si allinea alle sanzioni internazionali e continua a intrattenere intensi rapporti economici con il regime dell’apartheid. Questo le creerà dei problemi quando si tratterà di riconoscere alcuni nuovi Stati africani diventati indipendenti. Penso in particolare al Mozambico, colonia portoghese fino al 1974, che opporrà una certa resistenza all’apertura di un’ambasciata svizzera proprio a causa della vicinanza della Confederazione al governo razzista del Sudafrica da un lato, e del suo astensionismo nei confronti dei movimenti di liberazione dall’altro. In confronto, la Svezia era molto più attiva nel sostenere i movimenti anticolonialisti, in particolare in Mozambico.

La svolta avviene nel 1991: la Svizzera adotta le sanzioni economiche dell’Onu contro l’Iraq, che aveva aggredito militarmente il Kuwait. Come si è evoluta da allora – passando per le guerre nell’ex Jugoslavia, in Kosovo, in Iraq e fino all’annessione della Crimea da parte della Russia nel 2014 – la sua politica di neutralità?

Dal 1945 al 1989, la Svizzera neutrale – nel cuore dell’Europa, lontana dalla cortina di ferro – è solidamente ancorata nel campo occidentale e sviluppa una relazione privilegiata con gli Stati Uniti. La fine della Guerra fredda spinge la Confederazione verso l’Onu, che in un certo senso colma il ‘vuoto’ lasciato dalla scomparsa del mondo bipolare. Ancora nel 1986, le svizzere e gli svizzeri si erano opposti all’adesione all’Onu. Ma già nel 2002 avranno cambiato idea. Il rapporto del 1993 sulla politica estera, adottato dal Consiglio federale, segna una svolta: la difesa degli interessi nazionali passa attraverso una maggiore cooperazione internazionale. A partire dagli anni 90, nel Dipartimento federale degli affari esteri e quindi nel Consiglio federale si fa strada la convinzione che le sanzioni economiche sono uno strumento per contrastare l’uso della forza militare da parte di alcuni Stati, rafforzando l’ordine internazionale.

Parliamo delle sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell’Onu, o anche di quelle dell’Unione europea?

Anche delle sanzioni europee. Il rapporto del 1993 sottolinea che le misure adottate al di fuori dell’Onu possono avere la funzione di ristabilire l’ordine, di favorire la pace e sono “conformi al senso e allo spirito della neutralità”. La Svizzera così riprende le sanzioni decise dall’Ue nel 2002 contro lo Zimbabwe. Riprende anche quelle adottate dall’Ue nel 2010 contro l’Iran, malgrado il fatto che si sia vista conferire diversi mandati in qualità di potenza protettrice nei confronti di Teheran e che dal 1980 rappresenti anche gli interessi degli Stati Uniti d’America nel Paese mediorientale. Questo dimostra che persino Paesi colpiti da sanzioni alle quali la Svizzera partecipa non considerano queste misure come contrarie alla politica di neutralità. Lo vediamo addirittura con la Russia: pur avendo messo la Svizzera sulla lista dei Paesi ostili per aver ripreso le sanzioni europee, Berna continua a rappresentare gli interessi di Mosca in Georgia.

Chi è Nato a Delémont, **Matthieu Gillabert** ha conseguito il dottorato in Storia all’Università di Friburgo con una tesi sulla diplomazia culturale della Svizzera nella seconda metà del ventesimo secolo. Insegna al Dipartimento di Storia contemporanea dello stesso ateneo, di cui dirige l’Istituto interfacoltà per l’Europa centrale e orientale.

