



Cooperazione internazionale nella politica di sicurezza della Svizzera

Stato: 4 aprile 2022

Rapporto sulla politica di sicurezza 2021: cooperazione internazionale

Già da diverso tempo la cooperazione internazionale è un elemento fondamentale della politica di sicurezza della Svizzera e quindi anche uno dei nove obiettivi esplicitati nel rapporto sulla politica di sicurezza del novembre 2021, che fungeranno da elementi chiave nei prossimi anni («Potenziamento della collaborazione, della sicurezza e della stabilità internazionali»).

L'obiettivo viene definito come segue: «La Svizzera si impegna affinché le organizzazioni internazionali rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza siano in grado di agire e di continuare a evolversi; la sicurezza e la pace ne traggono beneficio. Il nostro Paese si adopera inoltre per un ordine internazionale basato su regole e per una collaborazione bilaterale e multilaterale, in particolare con gli Stati vicini e le organizzazioni rilevanti sotto il profilo della politica di sicurezza. Contribuisce a promuovere e a rafforzare la pace e la stabilità con mezzi civili e militari e partecipa alla cooperazione internazionale in materia di polizia. Sostiene gli sforzi per il controllo degli armamenti e il disarmo nonché le misure contro la diffusione di armi e di sistemi di vettori più potenti e partecipa allo sviluppo e alla concretizzazione di norme di diritto internazionale al passo coi tempi e di strumenti per il controllo di nuove tecnologie e sistemi d'arma.»

Tra le misure concrete vengono indicate tra l'altro:

- lo sfruttamento delle opportunità risultanti dall'ulteriore sviluppo della politica di sicurezza e di difesa dell'UE, compresa la cooperazione militare nel quadro della cooperazione strutturata permanente (Pesco);
- l'impegno per mantenere la rilevanza del Partenariato per la pace, per lo scambio di informazioni e di opinioni in materia di politica di sicurezza e per la cooperazione pratica reciprocamente utile in questo quadro;
- l'ulteriore sviluppo del promovimento militare della pace con orientamento a contributi particolarmente richiesti e di elevato valore quali il trasporto aereo e la ricognizione aerea, come anche funzioni speciali nell'istruzione, nella logistica o nell'eliminazione di munizioni inesplose.

Cooperazione bilaterale, in particolare con gli Stati confinanti

La cooperazione più intensa e più ampia nell'ambito della politica di sicurezza e in quello militare viene portata avanti con gli Stati confinanti, ad esempio nell'istruzione militare, nelle esercitazioni congiunte, nell'aiuto in caso di catastrofi transfrontaliere e in particolare nel servizio congiunto di polizia aerea. La cooperazione militare è particolarmente stretta anche per quanto riguarda le Forze aeree. Una cooperazione consolidata esiste però anche riguardo a tematiche più recenti, come ad esempio la ciberdifesa.

Cooperazione con la NATO

Con la NATO esiste già da tempo (oltre 25 anni) una collaborazione consolidata e ben funzionante, soprattutto a livello militare nel quadro del *Partenariato per la pace*. Ogni anno l'Esercito svizzero partecipa a numerosi corsi d'istruzione e a 5-10 esercitazioni multinazionali. Offre anche corsi internazionali per altri Stati (ad es. nel settore del diritto internazionale bellico, della tecnica alpina, dell'istruzione di sottufficiale). L'obiettivo primario di questa cooperazione è la capacità di collaborazione militare (interoperabilità). Gli standard a tale riguardo vengono definiti dalla NATO (anche per la cooperazione militare nel quadro dell'UE). Si tratta di standard tecnici per l'equipaggiamento, di procedure, di lavoro di stato maggiore ecc. Se si desidera collaborare in ambito militare con partner europei occorre avere familiarità con gli standard NATO. Per questa ragione la cooperazione militare pratica nel contesto del Partenariato per la pace è importante per il DDPS, anche se l'importanza come piattaforma di dialogo riguardo a temi legati alla politica di sicurezza è in calo (una tendenza che dovrebbe intensificarsi se la Finlandia e la Svezia dovessero aderire alla NATO).

Esiste anche una collaborazione operativa concreta con la NATO: la partecipazione di gran lunga più importante è quella alla missione KFOR in Kosovo. Si tratta di una collaborazione essenziale che è molto importante e apprezzata anche dalla NATO e dai suoi Stati membri. Un altro esempio è la partecipazione allo scambio sulla situazione aerea degli Stati NATO (ASDE, Air Situation Data Exchange). È importante per il controllo e la protezione dello spazio aereo.

Cooperazione con l'UE

La cooperazione in ambito militare e di politica di sicurezza con l'UE è meno estesa e solida di quella con la NATO e non esiste un programma paragonabile al PfP. Però anche in questo contesto vi è la possibilità di partecipare a impieghi congiunti nonché a progetti di cooperazione concreti e il DDPS già sfrutta entrambe le opportunità.

Impieghi: dal 2005 la Svizzera partecipa alla missione di promovimento della pace EUFOR Althea guidata dall'UE in Bosnia e Erzegovina. Inoltre nel quadro dell'ulteriore sviluppo del promovimento militare della pace è previsto che in futuro la Svizzera possa partecipare anche a missioni di addestramento dell'UE (previa valutazione caso per caso).

Agenzia europea per la difesa: dal 2012 la Svizzera ha in essere un accordo con l'Agenzia europea per la difesa (AED) che crea le condizioni per la partecipazione a progetti nei settori ricerca, armamenti e istruzione. Nel frattempo vi è circa mezza dozzina di progetti a cui la Svizzera partecipa o a cui la partecipazione è prevista. L'esempio più recente è la partecipazione a un progetto formativo multinazionale per equipaggi degli elicotteri.

Pesco (cooperazione strutturata permanente): Pesco è un'iniziativa politica dell'UE volta a rafforzare la collaborazione militare tra gli Stati membri. Di conseguenza non si tratta di un programma a cui si può «aderire» o a cui ci si può «associare» (come ad es. Schengen/Dublino). Pesco si articola in numerosi progetti concreti per temi specifici con una cerchia di partecipanti sempre diversa e costituita di Stati membri dell'UE. Questi progetti vengono gestiti a livello interstatale e non dall'UE stessa. Da poco tempo è possibile anche la partecipazione di Stati terzi (come nel caso dell'AED). Ciò a condizione che questi Stati terzi siano in grado di fornire un apporto sostanziale a un progetto e che gli Stati partecipanti approvino la partecipazione.

Da quando i progetti Pesco sono stati aperti a Stati terzi, il DDPS esamina costantemente l'elenco dei progetti per individuare possibili interessi e contributi. Ad oggi è un progetto nel settore della ciberdifesa ad avere particolare rilievo (utilizzo congiunto di infrastrutture d'istruzione, lead: Estonia). Potrebbero seguire altri progetti.

Cooperazione militare e neutralità

La neutralità non impedisce alla Svizzera di cooperare a livello militare e di politica di sicurezza. Esiste una cooperazione ampia e molteplice, sia a livello bilaterale che con la NATO e l'UE. Stando all'obiettivo formulato nel rapporto sulla politica di sicurezza, tale cooperazione dovrà essere ulteriormente intensificata e a tale proposito vi sono senz'altro potenzialità non ancora sfruttate. Allo stesso tempo occorre essere consapevoli che la neutralità, nella forma in cui viene

interpretata e messa in pratica dalla Svizzera, comporta dei limiti. Di conseguenza la Svizzera può prendere parte alla cooperazione a condizione che non si instaurino dipendenze o automatismi che non le consentono, in caso di un conflitto interstatale, di adempiere gli obblighi legati alla neutralità (non fornire sostegno militare a una parte in conflitto).

Seguono degli esempi che mettono in mostra i limiti dovuti agli obblighi legati alla neutralità:

1. la Svizzera non partecipa a esercitazioni NATO/PfP che si basano su scenari legati all'art. 5 (difesa comune – la Svezia e la Finlandia fanno un passo in più e vi partecipano);
2. la Svizzera ha dei limiti per quanto riguarda la logistica o la manutenzione congiunte di sistemi di grandi dimensioni, ad es. per aerei da combattimento (tali attività possono essere svolte solo fino a quando un partner di cooperazione non è coinvolto in un conflitto armato – altrimenti la manutenzione e la logistica congiunte del sistema significherebbero fornire sostegno militare a una parte in conflitto);
3. la Svizzera non può mettere a disposizione mezzi militari in un «pool» internazionale se tale attività è associata all'obbligo di partecipare a impieghi congiunti che potrebbero essere svolti senza mandati dell'ONU (la Svizzera dovrebbe essere disponibile a mettere a disposizione i propri mezzi anche per impieghi senza mandato dell'ONU).

Prospettive – rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza

La guerra ha sottolineato l'importanza della cooperazione europea e ha confermato l'orientamento formulato all'interno del rapporto sulla politica di sicurezza. Nelle sue prese di posizione relative a interpellanze e ad altri interventi parlamentari, il Consiglio federale ha prospettato l'elaborazione di un rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza al più tardi entro la fine del 2022. Il DDPS redigerà questo rapporto in stretta collaborazione con altri dipartimenti, in particolare con il DFAE. Tale rapporto esaminerà anche se e con quali modalità la cooperazione in materia di politica di sicurezza con i partner europei, concretamente con l'UE e con la NATO, possa essere ulteriormente consolidata. A tale proposito il DDPS ha già dato incarico al *Center for Security Studies* del PF di Zurigo di elaborare un'analisi relativa alle possibilità inerenti alla cooperazione internazionale per la Svizzera in Europa; anche gli esiti di questa analisi verranno integrati nel rapporto complementare.

Impieghi dell'esercito a favore del promovimento militare della pace

Gli impieghi dell'esercito a favore del promovimento militare della pace sono un esempio concreto della cooperazione internazionale. Attualmente la Svizzera partecipa con circa 280 ufficiali, sottufficiali, soldati e civili a 18 missioni di promovimento della pace in quattro continenti. Oltre agli impieghi a favore dell'ONU (soprattutto osservatori militari, ufficiali di stato maggiore, esperti di sminamento), tra queste missioni ce n'è sempre una che viene gestita rispettivamente dalla NATO o dall'UE sulla base di un mandato dell'ONU. L'impiego di promovimento della pace di gran lunga più vasto è quello della *Swisscoy* in Kosovo (dal 1999, mandato attuale fino a fine 2023; 195 persone coinvolte). Inoltre il DDPS mette a disposizione anche esperti per l'istruzione militare (ad es. presso il *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*, Ghana; *Ecole de Maintien de la Paix* in Mali).

Il DDPS intende sviluppare ulteriormente e intensificare i contributi a favore del promovimento militare della pace. Nel mese di novembre 2020 il DDPS ha presentato un rapporto con raccomandazioni concrete al riguardo. Il Consiglio federale ha dato incarico al DDPS e al DFAE di attuare queste raccomandazioni. L'intento è continuare a concentrarsi su contributi particolarmente richiesti e di qualità, come ad es. per il trasporto aereo e la ricognizione aerea, funzioni speciali negli ambiti istruzione, logistica o eliminazione di munizioni inesplose. Gli impieghi dell'ONU godono di particolare considerazione, mentre sotto il profilo geografico l'intenzione è dedicare maggiore attenzione all'Africa.