

Effetti dell'adesione della Svizzera al Trattato sulla proibizione delle armi nucleari sulla politica estera e di sicurezza della Svizzera

Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Dittli 22.3800 del 27 settembre 2022

31 gennaio 2024

Indice

1. Introduzione
2. Sviluppi in materia di politica di sicurezza
3. Rischi
4. Opportunità
5. Conclusione

1. Introduzione

Il 27 settembre 2022 il Parlamento ha trasmesso al Consiglio federale il postulato Dittli 22.3800 «Effetti dell'adesione della Svizzera al Trattato sulla proibizione delle armi nucleari sulla politica estera e di sicurezza della Svizzera».

Il Consiglio federale ritiene che il rapporto del 2018 del Gruppo di lavoro interdipartimentale (GLID) abbia già condotto adeguate riflessioni relative alla politica estera e di sicurezza, tenendole in debita considerazione nella valutazione finale.

Tuttavia, così come l'autore del postulato, il Consiglio federale è convinto che la nuova valutazione debba in particolare tenere conto dei profondi cambiamenti in materia di politica di sicurezza dovuti alla guerra in Ucraina e dei conseguenti sviluppi per l'architettura di sicurezza in Europa.

Allo stesso tempo, così come richiesto nella motivazione del postulato, per una nuova valutazione globale della posizione svizzera occorre prendere in considerazione non solo le riflessioni relative alla politica di sicurezza, ma anche le relazioni di politica estera, gli effetti sul controllo degli armamenti, sul disarmo e sulla non proliferazione, gli aspetti legati al diritto internazionale, le questioni umanitarie e l'impatto sull'economia. È quanto emerge anche dal rapporto di un secondo GLID 2022/2023, allegato al presente documento.

2. Sviluppi in materia di politica di sicurezza

La Svizzera si trova in un complesso contesto internazionale, contrassegnato da una crescente politica di potere e da numerose fratture geopolitiche. Le grandi potenze competono per esercitare influenza, mentre una profonda crisi di fiducia che limita il margine di azione delle organizzazioni internazionali si affianca a una tendenza al riarmo. La globalizzazione ha ulteriormente rallentato la sua corsa, in un quadro caratterizzato da frammentazione e regionalizzazione. Gli Stati autoritari hanno acquisito un maggiore peso politico ed economico, una sfida con cui le democrazie liberali devono fare i conti sempre più spesso. L'attuale ordine internazionale basato su regole e il rispetto del diritto internazionale sono sotto notevole pressione.

L'aggressione militare russa contro l'Ucraina rappresenta uno spartiacque storico per l'Europa e ha dimostrato quanto il quadro relativo alla sicurezza possa cambiare in maniera repentina e profonda. Il panorama europeo più prossimo alla Svizzera è tornato al centro dell'attenzione geopolitica e la guerra ha distrutto quel che rimaneva di una struttura europea di pace e cooperazione che comprendeva anche la Russia. Questi aspetti e impatti sulla cooperazione in materia di politica di sicurezza vengono approfonditi nel rapporto complementare al rapporto sulla politica di sicurezza 2021.

La reazione degli Stati occidentali all'aggressione russa è stata veemente e decisa. Di fronte all'impiego della forza militare da parte della Russia, la comunità euro-atlantica si è stretta nella convinzione che una deterrenza comune e credibile possa evitare l'aggravarsi dei conflitti e ulteriori violazioni del diritto internazionale. Molti Stati europei si vedono spinti a rafforzare la propria capacità di difesa. La cooperazione europea in materia di politica di sicurezza e di difesa viene intensificata. La NATO sarà rafforzata dalla futura adesione di Finlandia e Svezia: se con l'adesione all'UE e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona i due Paesi, che durante la Guerra fredda avevano coltivato una lunga tradizione di neutralità, erano diventati Stati non allineati, ora sono giunti alla conclusione che la loro sicurezza potrà godere di maggiore protezione all'interno della NATO. La cooperazione internazionale e la solidarietà diventano un fattore decisivo. La combinazione di deterrenza convenzionale e nucleare dà i suoi frutti, come dimostra il fatto che finora, sul territorio degli Stati della NATO confinanti con l'Ucraina, la Russia non contrasta attivamente gli aiuti militari occidentali forniti al Paese. Anche gli Stati occidentali sono però altrettanto cauti, per evitare di provocare un inasprimento diretto del conflitto.

In questo contesto, tutti i segnali sembrano indicare non più un disarmo, ma piuttosto un riarmo. Anche le armi nucleari sono tornate alla ribalta della politica mondiale. Il fatto che uno Stato dotato di armi nucleari e membro permanente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite abbia attaccato uno Stato non dotato di ordigni di questo tipo – al quale alla fine della Guerra fredda erano state assicurate indipendenza, sovranità e integrità territoriale in cambio della rinuncia alle armi nucleari ereditate dall'Unione sovietica – solleva alcuni interrogativi di fondo.

Se secondo la valutazione del 2018 l'obiettivo svizzero a lungo termine di un mondo senza armi nucleari era lontano, alla luce del contesto attuale lo è ancora di più. Inoltre, importanti trattati di controllo degli armamenti hanno perso efficacia e al momento è improbabile che se ne istituiscano di nuovi, mentre gli arsenali nucleari vengono ammodernati e sviluppati. Considerato lo scontro duraturo tra gli Stati occidentali e la Russia in materia di politica di sicurezza, le prospettive di riduzione delle scorte di armi nucleari o di un maggiore impegno a favore del disarmo sono cupe. Già la sola prevenzione di un'ulteriore proliferazione è una sfida colossale: la Corea del Nord ha continuato a sviluppare il suo arsenale, alcune questioni legate

al programma nucleare iraniano restano aperte e altri Stati potrebbero interessarsi all'opzione atomica.

Sono state in particolare le minacce nucleari della Russia a partire dal febbraio del 2022 e il dispiegamento di Mosca di testate nucleari in Bielorussia a ricordare a una buona parte dell'opinione pubblica che ci sono tuttora migliaia di armi di questo tipo e che un'escalation nucleare, intenzionale o accidentale, avrebbe conseguenze umanitarie catastrofiche – direttamente o indirettamente – anche per la Svizzera. Il finora mancato ricorso ad armi nucleari può essere considerato un'argomentazione a favore dell'efficacia della deterrenza. Molti Stati continuano infatti a ritenere che, come ultima ratio, le armi nucleari hanno un irrinunciabile effetto stabilizzatore, e investono pertanto nel loro ammodernamento. Allo stesso tempo, l'aumento dei rischi nucleari causato in particolare dalle minacce e dalle dichiarazioni russe è ritornato al centro delle preoccupazioni internazionali in materia di sicurezza. L'atteggiamento di Mosca è inoltre in contraddizione con quanto sostenuto dalle cinque potenze nucleari, ossia che non si deve mai combattere una guerra atomica perché non è mai possibile vincerla; ne consegue pertanto la necessità di rinvigorire il tabù nucleare attestatosi a partire dal 1945. Una fonte di rischio potrebbe essere l'inasprimento involontario del conflitto dovuto a valutazioni errate da parte delle potenze nucleari. Un ulteriore timore è che le ripetute minacce atomiche portino a una minore credibilità della deterrenza nucleare.

Cooperare negli organismi e nei processi multilaterali è più difficile a causa della crescente polarizzazione. Si constata un'accentuata tendenza alla costituzione di blocchi, a scapito della cooperazione internazionale. Il diritto di veto della Russia all'interno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite impedisce di arrivare a risoluzioni su diverse questioni. L'Assemblea generale dell'ONU è riuscita a mandare importanti segnali di sostegno politico all'Ucraina, ma è al contempo la rappresentazione di una comunità mondiale sempre più divisa, se non addirittura frammentata. Anche i processi legati al controllo degli armamenti, al disarmo e alla non proliferazione sono diventati più complicati. Nel contesto dell'attuale crisi, nel 2022 non è riuscita a raggiungere gli esiti sperati nemmeno la decima Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), pilastro del sistema internazionale del disarmo nucleare e della non proliferazione nonché parte integrante dell'architettura internazionale di sicurezza del dopoguerra. L'OSCE sarebbe il forum regionale previsto per la risoluzione di tensioni e conflitti tra Occidente e Oriente, ma al momento non è funzionale e non può quindi ricoprire il suo ruolo stabilizzatore.

3. Rischi

Il rischio maggiore dell'adesione può essere l'impatto negativo sulla cooperazione in materia di politica di sicurezza. Si tratta di un rischio da considerare alla luce del presente momento storico: di fronte a un contesto deteriorato, per rafforzare la sicurezza della Svizzera occorre preservare le condizioni favorevoli e sostenere la necessità di intensificare proprio questa cooperazione. Anche se, sulla base delle informazioni al momento disponibili, l'attuale cooperazione militare non dovrebbe essere intaccata direttamente, l'adesione al Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) complicherebbe la posizione della Svizzera nei partenariati di sicurezza e in particolare nei confronti della NATO, che si dichiara un'alleanza nucleare e tale rimarrà nel breve periodo. Allo stesso tempo, la NATO è anche l'alleanza di difesa determinante e stabilizzante per l'Europa, a cui in particolare gli Stati dell'Europa orientale e centrale affidano la loro sicurezza. Il fatto di volere intensificare la cooperazione in materia di politica di sicurezza stigmatizzando al tempo stesso parti di questa politica potrebbe apparire contraddittorio.

In questo contesto, bisogna tenere a mente che la cooperazione militare continua a limitarsi (come già avviene) ad attività con armi convenzionali, indipendentemente dall'adesione svizzera al TPNW. L'adesione al TPNW non escluderebbe direttamente alcun ambito di cooperazione, anche se potrebbe ridurre la disponibilità dei maggiori partner in materia di politica di sicurezza a essere solidali e collaborativi con la Svizzera. Ma nel caso estremo in cui la Svizzera – in presenza di una minaccia militare diretta o di un'aggressione armata – volesse difendersi da sola o insieme ai suoi partner conformemente al diritto della neutralità, l'adesione al TPNW non sarebbe conciliabile con tutte le forme di cooperazione possibili.

Inoltre occorre tenere in considerazione gli interessi di politica estera. Tra i possibili rischi di un'adesione si annovera il fatto che il TPNW viene poco apprezzato, se non addirittura esplicitamente rifiutato, da importanti attori internazionali e partner bilaterali o multilaterali della Svizzera. Aderirvi potrebbe pertanto essere percepito come una mancanza di consapevolezza per l'importanza di rafforzare la coesione di fronte a una situazione estremamente volatile a livello di politica estera. La Svizzera deve tenere conto del fatto che sono i suoi partner principali e gli Stati occidentali – in particolare le potenze nucleari USA, Francia e Regno Unito, oltre che l'UE – ad aiutare l'Ucraina a tenere testa all'aggressione russa, garantendo così anche la sicurezza svizzera.

Inoltre, gli attori che non aderiscono al modello delle democrazie liberali non prendono in grande considerazione il TPNW, che in questi casi risulta quindi poco efficace. Pertanto, gli Stati democratici sarebbero fortemente spinti dall'opinione pubblica a impegnarsi al disarmo e a giustificare le loro decisioni, mentre quelli autocratici sarebbero dispensati da questa pressione.

Infine, la politica estera della Svizzera è storicamente pragmatica e raramente simbolica. La Svizzera persegue una politica del dialogo all'insegna dell'inclusione ed è tradizionalmente scettica rispetto alla stigmatizzazione degli Stati.

4. Opportunità

Le opportunità in materia di politica di sicurezza create da un'eventuale adesione al TPNW dipendono dalla capacità del Trattato di contribuire a migliorare la situazione internazionale. Al riguardo restano molti interrogativi, dal momento che finora le evidenze in tal senso sono praticamente inesistenti, anche perché gli attuali sviluppi della politica estera e di sicurezza hanno effetti di gran lunga più diretti e forti rispetto agli eventuali effetti positivi che ci si potrebbe aspettare dall'adesione.

L'orientamento di base del TPNW è in linea con la tradizione umanitaria della Svizzera nonché con il suo impegno a favore della pace e della promozione dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. È nell'interesse della Svizzera rafforzare ulteriormente questo profilo, che definisce la politica estera del Paese e la sua collocazione nel sistema internazionale, sebbene siano da tenere in considerazione anche i possibili effetti di questo posizionamento sulla politica di sicurezza.

L'adesione si integrerebbe nella politica a lungo termine della Svizzera volta a liberare il mondo dalle armi di distruzione di massa nonché a rafforzare le pertinenti norme multilaterali e il diritto internazionale. La Svizzera ha sempre sostenuto che difficilmente l'impiego di armi nucleari potrebbe essere conforme alle pertinenti norme del diritto internazionale, in particolare di quello umanitario. Già in passato la Svizzera ha sostenuto idee innovatrici in tal senso, cercando di contribuire a mitigare le molteplici conseguenze della violenza armata. In particolare, si batte per il rispetto rigoroso del diritto internazionale umanitario e per decenni si è adoperata a favore della conclusione di trattati che proibiscono l'utilizzo di determinate armi

con effetti devastanti. L'adesione sarebbe un chiaro riconoscimento della massima del diritto internazionale umanitario, secondo cui le parti coinvolte in conflitti armati non hanno diritto a una scelta illimitata dei metodi e dei mezzi con cui vogliono combattere la guerra. La Svizzera sostiene attivamente e pienamente i pertinenti trattati per la proibizione delle armi di distruzione di massa, in particolare di quelle chimiche e biologiche. Questo impegno si basa anche su riflessioni relative alla politica di sicurezza: misure efficaci nell'ambito del controllo degli armamenti e del disarmo contribuiscono infatti alla stabilità e alla prevedibilità e, di conseguenza, al mantenimento della sicurezza svizzera, così come indicato nella Strategia di controllo degli armamenti e di disarmo 2022–2025.

Sebbene il TPNW abbia soprattutto una valenza simbolica e produca a stento risultati concreti, come dettagliato nel rapporto del GLID, si potrebbe lanciare un segnale per il rinvigorismento del tabù nucleare. L'adesione potrebbe così contribuire all'obiettivo a lungo termine, condiviso dalla Svizzera, di un mondo senza armi nucleari.

Un'ulteriore opportunità consiste nel fatto che l'adesione al TPNW rappresenterebbe un chiaro segnale contro l'aumento dei rischi nucleari nel quadro della guerra in Ucraina. Gli ultimi sviluppi di politica estera e di sicurezza hanno ricordato a una buona parte dell'opinione pubblica che un'escalation nucleare, intenzionale o accidentale, avrebbe non solo conseguenze militari, ma anche conseguenze umanitarie catastrofiche che interesserebbero direttamente o indirettamente anche la Svizzera. L'adesione sarebbe soprattutto una reazione alle esplicite minacce nucleari della Russia, dato che il TPNW vieta chiaramente questo tipo di minacce. L'adesione avvalorerebbe anche l'assunto, condiviso dalla Svizzera, secondo il quale una guerra atomica non può essere vinta, non deve mai essere combattuta, e difficilmente potrebbe essere conforme alle pertinenti norme del diritto internazionale, in particolare di quello umanitario. Nel contesto odierno, un impiego delle armi nucleari nel rispetto del diritto sembra estremamente improbabile.

Per quanto l'adesione non sarebbe una risposta sufficiente ai rischi legati a questo tipo di ordigni, rinvigorisrebbe notevolmente il tabù nucleare attestatosi a partire dal 1945. L'adesione darebbe voce alla preoccupazione che un giorno la deterrenza nucleare possa non essere più efficace e che un'escalation nucleare possa provocare conseguenze catastrofiche impossibili da gestire sul versante umanitario, oltre che sproporzionate rispetto agli effetti di una guerra convenzionale.

5. Conclusione

Le opportunità e i rischi dell'adesione abbozzati in questo documento sono da valutare con la dovuta attenzione. Si rilevano numerose opportunità, legate soprattutto alla continuità della posizione della Svizzera come sostenitrice della pace e del diritto internazionale. Allo stesso tempo, l'effetto positivo concreto sulla politica di sicurezza non sembra essere direttamente tangibile. Per quanto riguarda i rischi, occorre tenere a mente che la situazione della politica estera e di sicurezza si è deteriorata notevolmente, con prospettive per il disarmo di gran lunga peggiori rispetto a prima. Nella situazione attuale è particolarmente rilevante considerare in quale misura l'adesione potrebbe complicare la cooperazione in materia di politica di sicurezza.

Il Consiglio federale conclude che l'adesione al TPNW lancerebbe un segnale simbolico contro i rischi nucleari e a favore di un mondo senza ordigni atomici. Tuttavia è anche consapevole del fatto che al momento l'adesione non porterebbe vantaggi concreti e potrebbe avere conseguenze negative per la politica estera e di sicurezza della Svizzera, accentuate dalla guerra in Ucraina. Come indicato nel rapporto complementare al

rapporto sulla politica di sicurezza 2021, l'attuazione della cooperazione rafforzata in materia di politica di sicurezza potrebbe risentire di un'eventuale adesione. Sulla scorta di quanto sopra, il Consiglio federale continua a dichiararsi contrario all'adesione al TPNW; laddove necessario o nel caso di un cambiamento significativo della situazione, si riserva tuttavia la possibilità di procedere a una nuova valutazione.

Secondo il Consiglio federale, anche senza aderire al TPNW la Svizzera può sottolineare il proprio impegno a favore della non proliferazione e della riduzione delle armi nucleari e di distruzione di massa, proseguendo su questa strada in linea con la Strategia di controllo degli armamenti e di disarmo 2022–2025. All'interno di questo impegno rientrano i persistenti sforzi della Svizzera per mitigare i rischi legati alle armi nucleari, la partecipazione alla Conferenza degli Stati parte del TPNW e, in associazione con altri Paesi, la promozione della complementarità e delle sinergie tra TNP e TPNW, in particolare con contributi concreti nei settori dell'assistenza alle vittime, della bonifica ambientale e dell'aiuto internazionale.