

Zeitschrift: Rivista Militare Svizzera di lingua italiana : RMSI
Herausgeber: Associazione Rivista Militare Svizzera di lingua italiana
Band: 88 (2016)
Heft: 3

Rubrik: Varie

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

La Svizzera e il Partenariato per la Pace: 20 anni al servizio della nostra sicurezza



capitano a r
Michele Coduri

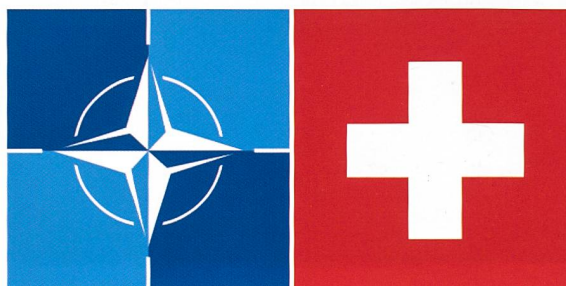
Il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda rivoluzionarono gli equilibri in Europa e aprirono un ventennio straordinario, in cui un nuovo modo di pensare la sicurezza ridisegnò l'Europa e le relazioni fra Stati. Il Partenariato per la Pace costituì uno degli elementi di questa nuova Europa la cui sicurezza riposa su tre principali pilastri istituzionali: l'Unione Europea, l'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE) e l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) con i suoi partner.

20 anni dopo, in un contesto che è di nuovo mutato e dove il confronto geopolitico è di nuovo un fattore chiave, il Partenariato per la Pace resta uno strumento valido. Ma quali sono le sue prospettive?

capitano a r Michele Coduri

La NATO lanciò il Partenariato per la Pace nel 1994. Se paesi neutrali come la Svezia o l'Austria aderirono rapidamente a questa iniziativa che voleva una nuova forma di sicurezza in Europa, la Svizzera esitò e non osò ancora uscire dalla logica della guerra fredda. Fino ad allora la Svizzera aveva avuto cooperazioni sostanziali con numerosi paesi alleati, ma i contatti con l'Alleanza in quanto tale erano rimasti puntuali e a un livello informale.¹ Gli interessi erano certo convergenti ma gli schemi mentali della guerra fredda non erano ancora sorpassati.

L'avvicendamento nel corso del 1995 al vertice dell'allora Dipartimento militare federale liberò in pochi mesi una nuova dinamica: il Consigliere federale Adolf Ogi, il 4 settembre, ottenne un mandato del Consiglio federale per preparare un progetto di partecipazione al Partenariato per la Pace. Seguì rapidamente l'appoggio delle commissioni parlamentari. Con l'aiuto dell'allora capo del Dipartimento degli affari esteri, Flavio Cotti, Adolf Ogi ottenne la



20 YEARS
PARTNERSHIP
FOR
PEACE



1996, firma del Presidente della Confederazione Flavio Cotti (@DDPS)



2014, il Presidente della Confederazione e Presidente OSCE Daniel Burkhard (@NATO)

decisione finale del Consiglio federale di partecipare al Partenariato per la Pace il 30 ottobre 1996. L'11 dicembre, praticamente alla fine del suo anno di presidenza dell'OSCE, Flavio Cotti, presidente della Confederazione, firmò il documento quadro del Partenariato. Da quel momento la Svizzera partecipa al Partenariato per la Pace (PpP).

Nel 1996 la Svizzera definì autonomamente il quadro della sua partecipazione. Questo prevede esplicitamente che la Svizzera è e resterà un paese neutrale e conferma che la Svizzera non intende aderire alla NATO. La Svizzera – come qualsiasi altro paese che partecipa al partenariato – decide secondo i propri interessi e bisogni a quali attività partecipare. La Svizzera riconosce esplicitamente, fra l'altro, i due punti seguenti:

- la stabilità e la sicurezza in Europa possono essere raggiunti solo attraverso la cooperazione,
- la difesa e la promozione delle libertà, dei diritti dell'uomo e la tutela delle libertà, della giustizia e della pace

per mezzo della democrazia sono valori fondamentali.

Il PpP viene giudicato uno strumento utile e efficace per rafforzare la pace e la sicurezza in Europa: due obiettivi della Svizzera. Il partenariato – con il suo sistema di valori - s'inscrive negli sforzi di quegli anni per rafforzare anche democrazia e stato di diritto.

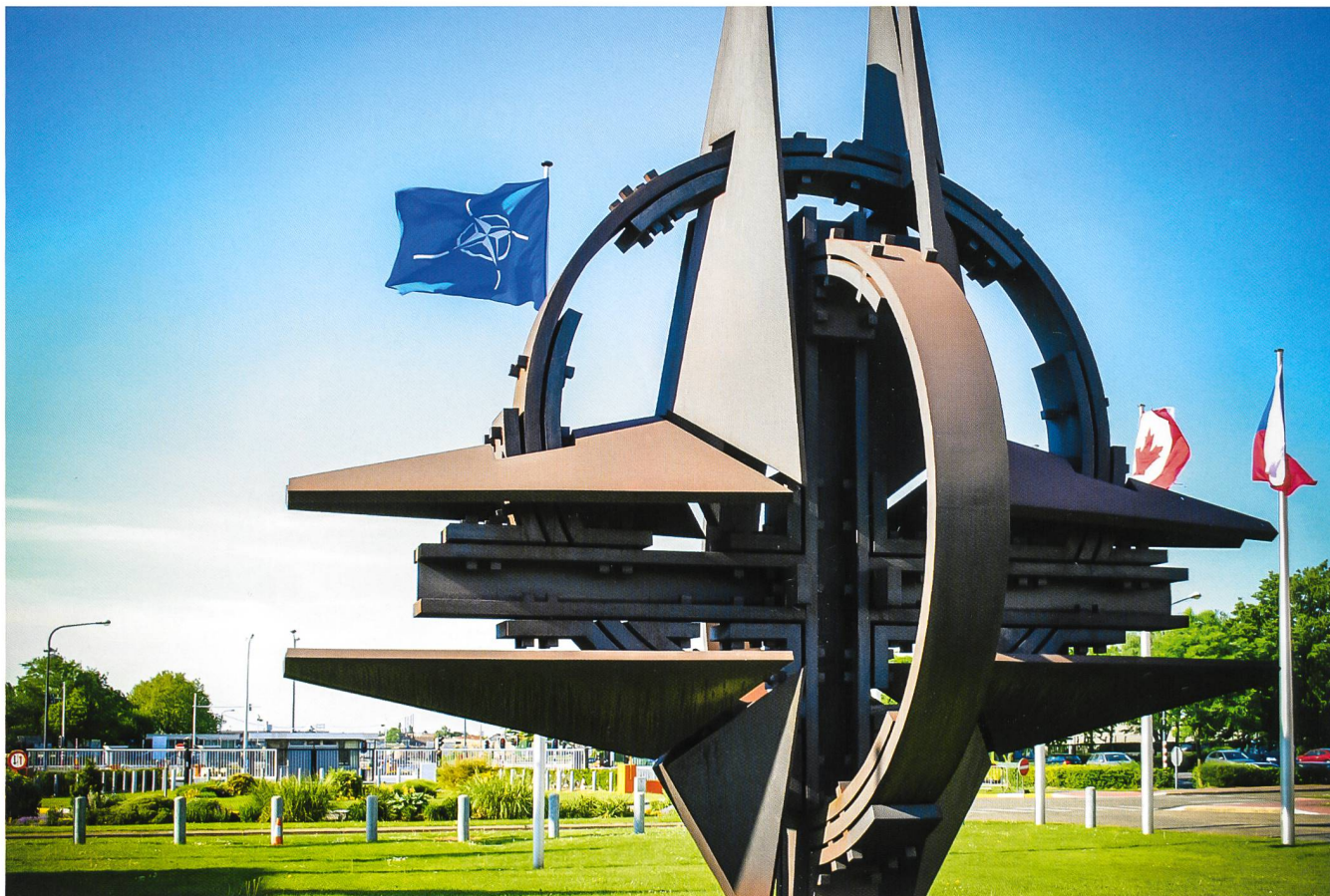
Nel 1997, con la creazione del Consiglio del Partenariato Euroatlantico alla cooperazione pratica, si aggiunse il dialogo politico su temi d'interesse paneuropeo. Nel 1999 la Svizzera decise di partecipare alla KFOR, un'operazione di stabilizzazione della NATO su mandato dell'ONU che ha come obiettivo la stabilizzazione del Kosovo.

In meno di cinque anni la politica di sicurezza passò da una deterrenza classica diventata obsoleta alla sicurezza attraverso la cooperazione che permise di rispondere alle sfide che si presentarono agli Stati nel decennio a cavallo dell'anno 2000. La stabilizza-

zione e pacificazione dei Balcani, i conflitti interni in Stati con governi fragili, il terrorismo sono le sfide a cui bisogna rispondere in questi anni. Le risposte efficaci a queste minacce sono spesso delle soluzioni che riposano sulla cooperazione internazionale. Il Partenariato per la Pace, come l'OSCE, serve bene i bisogni e gli obiettivi svizzeri e la sicurezza della Svizzera ne esce rafforzata.

Contenuti

La Svizzera compone il suo "menu à la carte" secondo i propri bisogni e le proprie priorità. Essa offre una trentina di corsi e sostiene temi come la promozione del diritto internazionale umanitario, la riforma del settore della sicurezza, il rafforzamento del ruolo dei parlamenti nell'alta sorveglianza delle forze armate, la formazione di diplomatici e ufficiali nel campo della politica di sicurezza e la lotta contro la corruzione. Modernizzazione dei curricula di formazione, distruzione di armi e munizioni, comprese le mine anti-personali, integrazione delle donne nelle



Quartiere generale della NATO, Bruxelles (@NATO)

forze armate sono altri campi dove la Svizzera è un attore importante. Anche i piani civili d'urgenza e la cooperazione in caso di catastrofe sono elementi del menu!

La partecipazione a esercizi, a corsi di formazioni che non sono disponibili in Svizzera e a seminari sono esempi fra le circa 160 attività a cui la Svizzera partecipa (nel passato erano circa 200). Senza questi esercizi l'aviazione svizzera non potrebbe mantenere una serie di competenze. Lo sviluppo dell'interoperabilità è particolarmente importante: questa permette di cooperare con le altre forze armate e di poter paragonare il proprio grado di preparazione con quello di altri eserciti. L'accesso agli standard della NATO permette di misurarsi con processi e standard che hanno fatto le loro prove e sono costantemente adattati grazie alle esperienze sul terreno. Questo elemento assume ancora più valore

in una fase di rapido sviluppo tecnologico come quella in cui ci troviamo in questi anni. La partecipazione al programma *Partnership for Peace Planning and Review Process* permette lo sviluppo dell'interoperabilità nei campi scelti dalla Svizzera. La partecipazione all'elaborazione degli standard permette agli esperti di confrontare le proprie esperienze con quelle dei colleghi di altri paesi. Grazie all'*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* una *clearing house* è a disposizione per trattare i bisogni di paesi confrontati a catastrofi naturali o tecnologiche.

In sintesi la Svizzera ottiene un accesso al "know how" e all'esperienza della più grande alleanza militare attualmente esistente.

Evoluzione recente

Con l'adesione di una dozzina di partner all'alleanza tra il 1999 e il 2009, il Consiglio del Partenariato Euro-At-

lantico ha perso nel corso degli ultimi dieci anni una parte importante del suo ruolo. La globalizzazione delle sfide in materia di sicurezza e – in particolare – l'intervento in Afghanistan con una coalizione di oltre cinquanta paesi – hanno spinto la NATO a estendere di fatto le frontiere geografiche del partenariato per la pace all'insieme dei partner dell'Alleanza: dall'Australia al Marocco. Certo, il Dialogo Mediterraneo e l'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul esistevano rispettivamente dal 1994 e dal 2004 ma la loro dinamica era limitata e la cooperazione poco intensa. Spinti dall'esperienza afgana, alcuni alleati adottano una visione più utilitarista dei partenariati. Il momento per una riforma sostanziale sembra arrivato.

Nel 2010 la NATO adotta a Lisbona un nuovo concetto strategico che sancisce come terza missione dell'Alleanza – con la difesa collettiva e la gestione di crisi – il rafforzamento della sicurezza



Riunione del Consiglio Atlantico del Nord (@NATO)

cooperativa e quindi il rafforzamento dei partenariati. Questa nuova dinamica è concretizzata nel pacchetto di riforme adottate a Berlino nel 2011:

- la cooperazione in materia di formazione non è più legata a dei limiti geografici ma tutti i partner possono partecipare
- viene introdotto il concetto dei formati flessibili: la geografia sembra sul punto di essere rimpiazzata da cooperazioni tematiche ad hoc. In realtà i nuovi formati si aggiungono ai "vecchi" formati geografici che continuano ad avere un ruolo anche se hanno perso importanza.

Questa riforma favorisce l'affermarsi di un nuovo formato interessante dal punto di vista svizzero: il gruppo dei cinque (sei con Malta) *Western European Partners*: Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia e Svizzera, vale a dire paesi neutrali o non-allineati, che non aspirano a diventare membri dell'Alleanza e che con-

dividono gli stessi valori democratici, liberali e dello Stato di diritto. Questo gruppo informale che ha cominciato a formarsi a partire dal 2008, viene riconosciuto dalla NATO come un valido interlocutore. Il dialogo politico tra i 28 alleati e i 6 *Western European Partners* si istituzionalizza.

La fine dell'operazione ISAF in Afghanistan spinge la NATO a sviluppare nuove modalità per mantenere l'alto grado di interoperabilità che numerosi paesi hanno raggiunto: nascono la *Partnership Interoperability Initiative*, a cui la Svizzera collabora in virtù della sua partecipazione alla KFOR e la *Enhanced Opportunity Program* per dei paesi che cercano un più alto livello d'interazione con l'Alleanza, quali Svezia e Finlandia.

Un Bilancio

Il *Partnership per la Pace* ed il *Consiglio del Partenariato Euro-Atlantico*

sono stati un successo: hanno contribuito a stabilizzare l'Europa orientale, a dare una prospettiva ai numerosi paesi in transizione e – con l'OSCE – hanno creato le basi per una cooperazione efficace nel campo della sicurezza. Creando le basi dell'interoperabilità, il partenariato ha facilitato le operazioni multinazionali di pace, come la KFOR. Permettendo la diffusione degli standard NATO, il partenariato ha facilitato la riforma e la modernizzazione delle forze armate dei paesi partner. Lo scambio d'idee, i legami personali, la circolazione di valori sono alcuni elementi che il partenariato ha facilitato e che contribuiscono anche se in modo indiretto alla pace e alla stabilità.

Da un punto di vista Svizzero il partenariato ha facilitato la modernizzazione del nostro esercito, gli ha aperto nuove possibilità nel campo della formazione e offre un benchmark grazie al confronto costante con forze armate

impiegate in conflitti armati. La partecipazione alla KFOR ha permesso un ritorno di esperienze potenzialmente interessante anche se i meccanismi per utilizzare questo potenziale non sono stati sviluppati come avrebbero potuto.

Al tempo stesso il partenariato ha permesso alla Svizzera di proiettare i suoi valori e le sue priorità nei paesi partner grazie a contributi attivi. Principali vettori sono i centri di Ginevra, i Trust Fund della NATO, le offerte di formazione ed il dialogo politico; diverse generazioni di esperti in materia di politica di sicurezza sono stati formati a Ginevra e molti sono oggi in posizioni chiave.

Il partenariato ha un effetto moltiplicatore per delle iniziative politiche, come la regolamentazione delle imprese di sicurezza private o sul ruolo delle donne nelle forze armate e nei processi di pace e di stabilizzazione. Introducendo temi e approcci cari al nostro paese nelle discussioni multilaterali che i partenariati della NATO permettono, si raggiunge un gran numero di paesi. Un eccellente esempio è il “documento di Montreux” del 2006 sulle imprese private di sicurezza. L'adozione di questi standard da parte della NATO ha avuto come conseguenza che questi standard sono stati integrati nell'approccio non solo dei paesi alleati ma anche di numerosi paesi partners.

La NATO è un nostro vicino: quasi il 90% delle frontiere svizzere confinano con un membro della NATO: non è quindi affatto sorprendente che molte sfide ed interessi siano simili se non addirittura comuni. L'interesse per un dialogo con l'organizzazione, in più dei dialoghi bilaterali con gli Stati membri, è evidente. Questo dialogo è vieppiù necessario affinché i nostri vicini integrino le risposte e gli approcci. Dove prima avevamo un interlocutore per ogni frontiera abbiamo oggi un sistema integrato unico. L'esempio del *Air Situation Data Exchange* è emblematico: tutti i dati sulla situazione nello spazio aereo alle nostre frontiere sono raccolte in un unico sistema ge-

stato dalla NATO a cui partecipa anche l'Austria. Se vogliamo sapere cosa succede nello spazio aereo limitrofo ma al di fuori della portata dei nostri radar e quindi disporre di tempi di reazioni più lunghi, l'accesso a questo sistema è necessario.

Prospettive

L'occupazione e l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia sono il punto culminante di una deteriorazione della cooperazione paneuropea in materia di sicurezza. La NATO – che preparava il disimpegno dall'Afghanistan – ricentra le proprie priorità sulla difesa collettiva dei suoi membri. Al summit di Newport del settembre 2014 la NATO ha deciso una serie di misure per riassicurare i membri orientali dell'Alleanza e per rafforzare la capacità di dissuasione dell'Alleanza verso la Russia.

Due anni dopo, le misure sono operative: più esercitazioni, con più truppe, una forza di rapido intervento, rotazione di truppe dei paesi della NATO nei membri orientali dell'alleanza. La NATO sembra ora pronta a riprendere un dialogo con la Russia, ma da quella che considera essere una posizione di forza. Questo dialogo si troverà in un contesto strategicamente diverso rispetto al decennio scorso: la cooperazione nel campo della sicurezza, che abbiamo conosciuto negli anni 90 e nei primi anni di questo secolo, appartiene al passato ed una nuova fase di confronto è cominciata. Non è una nuova guerra fredda ma, per riprendere la definizione di un esperto russo, una “civilized confrontation”.

Malgrado questa nuova fase, la cooperazione in materia di sicurezza a livello paneuropeo resta una necessità: le minacce transnazionali come il terrorismo e la sicurezza dello spazio cyber non possono essere combattuti efficacemente senza una forte cooperazione internazionale. La stabilizzazione dei Balcani è un successo ma il processo non è ancora finito. L'instabilità

nell'area mediterranea necessita ugualmente delle risposte multilaterali.

Quindi, se la priorità della NATO per la difesa collettiva è comprensibile in questo contesto, l'Alleanza ha un interesse oggettivo a mantenere o rinforzare la cooperazione con i partner per garantire la sicurezza alle sue frontiere. Malgrado le incertezze attuali, possiamo prevedere che la NATO cercherà i modi per mantenere dei partenariati efficienti, che rispondano agli interessi della NATO ma anche dei partner: tutte le parti devono trovare un beneficio nella cooperazione. Il prossimo vertice di Varsavia dovrebbe fornire chiare indicazioni.

Quali conseguenze per la Svizzera?

Compatibile con la neutralità, la cooperazione con la NATO rafforza la sicurezza della Svizzera. I contributi della Svizzera al Partenariato contribuiscono a stabilizzare l'Europa e le regioni periferiche, anche nell'interesse della Svizzera. La sicurezza cooperativa risponde ai bisogni della NATO come a quelli elvetici.

I risultati sono evidenti per le forze armate dove i vantaggi hanno un impatto diretto sulle capacità dell'esercito: la possibilità di confrontarsi con eserciti che sono attivi in zone di conflitti, la possibilità di confrontare le dottrine, di dialogare con altre forze armate, la possibilità di effettuare delle formazioni che non sono disponibili in Svizzera sono tutti fattori che rafforzano il nostro esercito e quindi la libertà di manovra.

Il dialogo politico permette di presentare le nostre intenzioni, i nostri interessi e di meglio apprezzare – grazie al confronto delle analisi e delle intenzioni – il contesto strategico e la sua evoluzione. Questo dialogo è però fragile e riposa oggi soprattutto sul gruppo dei 6 *Western European Partners*. Occorre dunque coltivare questo formato e favorire lo scambio con Svezia, Finlandia, Austria, Irlanda e Malta. Gli interessi convergenti devono essere sottolineati. Il fatto che Svezia e Finlan-



Seminario per ufficiali (@SSU)

dia abbiano un livello d'ambizioni che va oltre quello svizzero non va ignorato ma deve servire da stimolo per cercare basi comuni.

Il “dialogo sul partenariato” merita una menzione particolare: la partecipazione dei partner alla ridefinizione dei partenariati della NATO è un processo costante e necessario al fine di garantire che i partenariati continuino a servire gli interessi svizzeri. I Western European Partners hanno sviluppato in questi ultimi anni una cultura di intervento proattivo che ha dato i suoi frutti e che merita di essere mantenuta se non addirittura rafforzata.

L'uso dei partenariati come effetto moltiplicatore per rafforzare l'impatto delle iniziative svizzere in materia di pace e sicurezza offre ancora un grosso potenziale, per esempio nel campo del diritto internazionale umanitario. Le attività di sostegno a paesi terzi per raf-

forzare la loro stabilità restano priorità importanti e necessitano tempi lunghi per un impatto sostenibile.

Al di là di questo dialogo multilaterale e di queste attività già in corso occorre tenere conto delle “nuove” minacce cui anche la Svizzera deve fare fronte. In questo campo la Svizzera dovrebbe rafforzare anche l'interazione bilaterale con l'Alleanza: problemi convergenti ma specifici, come nel campo cyber, meritano di essere approfonditi e l'approccio bilaterale potrebbe essere promettente. La cooperazione in questo campo è in fondo agli inizi e merita di essere sviluppata con un approccio congiunto politico-militare, che sia nel campo della formazione, dello scambio di esperienze o – per esempio – della ricerca.

Uno sviluppo di questi assi di cooperazione è nell'interesse della sicurezza della Svizzera. ◆

Informazione utile

In occasione del 20° anniversario della partecipazione della Svizzera al Partenariato della Pace, il Dipartimento federale degli affari esteri ha dedicato un numero della rivista *Politorbis* al Partenariato per la pace. “*Politorbis*”, *Schweizer Partnerschaft mit der NATO – 20 Jahre Schweizer Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden*, Nr. 61, 1/20016.

Questa pubblicazione è accessibile a: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dienstleistungenundpublikationen/publikationen/alte-publikationen.html/content/publikationen/de/eda/schweizer-aussenpolitik/reihe-politorbis/politorbis-61>

Nota

1 Mauro Mantovani, Die Schweiz und die NATO vor der Partnerschaft für den Frieden, 1949-1995, in „*Politorbis*“, Nr. 61, 1/2016, pp. 23-26.