

L'INTERVISTA / RENÉ SCHWOK / professore Università di Ginevra, esperto in sicurezza globale



Diverse, in tutto il mondo, le manifestazioni di sostegno alla popolazione ucraina. Nell'immagine, Bruxelles.

© AP/OLIVIER MATTHYS

«Le misure della Confederazione segnano un netto cambio di passo»

Francesco Pellegrinelli

Per mezzo secolo gli accordi di sicurezza hanno puntellato la pace nell'Est Europa. Quali sono oggi i rischi di un'estensione del conflitto ai Paesi baltici? La Svizzera ha deciso di seguire le sanzioni economiche dell'UE, ma come si concilia questa scelta con lo spirito di neutralità elvetico? Il parere di René Schwok, esperto di diritto internazionale.

L'Occidente, a più riprese e per bocca di diversi leader politici, ha denunciato la violazione del diritto internazionale. Concretamente che cosa significa? E quali effetti pratici produce questa violazione?

«Piccola ma doverosa premessa: tutto il mondo, tranne la Bielorussia, ha denunciato la violazione del diritto internazionale. Non solo l'Occidente. Per quanto riguarda il diritto internazionale, dobbiamo ricordare il principio di fondo: nessun Paese può muovere guerra o violare l'integrità territoriale di un altro Stato. A meno che esso stesso non venga attaccato. La Russia, invadendo l'Ucraina, ha violato questa normativa fondamentale che regge tutto l'impianto internazionale. Per quanto attiene, invece, alle conseguenze pratiche, entriamo nel campo della politica e ogni singolo Stato o istituzione può decidere cosa fare in termini di sanzioni. Ad ogni modo, se l'Ucraina chiamasse altri Stati in sua difesa, questi potrebbero intervenire mili-

tarmente. Al momento, però, nessun Paese ha manifestato l'intenzione di entrare in guerra al fianco dell'Ucraina. Per ora si parla solo di sanzioni, che saranno comunque pesantissime. Verosimilmente le più pesanti della Storia».

Il Consiglio federale ha annunciato sanzioni contro la Russia. Siamo di fronte a un cambio di paradigma nelle modalità con cui la Confederazione gestisce le relazioni internazionali?

«Sì e no. Vista la gravità del momento, Berna non aveva altra scelta che assecondare le decisioni internazionali. Prima dell'attacco russo sembrava intenzionata ad assumere una posizione più morbida, limitandosi a evitare che la Svizzera potesse diventare una piattaforma per aggirare le sanzioni internazionali contro Mosca. Ieri, invece, la Confederazione ha deciso di adottare i provvedimenti dell'Unione europea (ma non quelli degli Stati Uniti). Non è la prima volta che accade, è vero. Già in passato la Svizzera ha adottato sanzioni contro Stati terzi, come la Serbia, la Birmania e, in parte, l'Iran. A titolo di paragone, però, vale la pena ricordare cosa accadde nel 2014, dopo l'annessione della Crimea, in piena crisi ucraina. In quell'occasione, il Consiglio federale non adottò le sanzioni dell'Unione europea. Possiamo quindi considerare questa scelta come un cambio di passo importante, anche vista l'entità delle misure, che sono soprattutto di carattere finanziario, e che vanno a toccare una superpotenza come la Russia. Verosimilmente, saranno le più grandi sanzioni prese dalla Svizzera contro un Paese».

Come si concilia questa decisione con lo spirito di neutralità che



«L'espansione della NATO non viola alcun accordo, e la questione della sicurezza è solo un pretesto

«Putin militarmente può vincere, ma politicamente nel tempo sarà in grado di resistere alle pressioni?

caratterizza la Svizzera sulla scena internazionale?

«Rispetto al diritto di neutralità la decisione non pone alcun problema. Il diritto di neutralità, che risale al 1908, vale per le sanzioni militari e non per quelle economiche. In altre parole, la Svizzera non può fornire armi in un conflitto armato. Per contro, non c'è alcun vincolo sulle sanzioni economiche, che rimangono esclusivamente un apprezzamento politico. La normativa che garantisce alla Svizzera lo strumento delle sanzioni economiche risale al 2002 ed è la

legge sugli embarghi (LEmb). Piccolo excursus storico: durante la Guerra fredda non si potevano introdurre sanzioni economiche. Dopo la Guerra fredda, sì, si potevano adottare, ma solamente se decise dal Consiglio di sicurezza. Con la legge del 2002, invece, la Svizzera ha stabilito che può adottare sanzioni economiche, se le stesse vengono stabilite dal Consiglio di sicurezza o se i nostri principali partner commerciali le adottano».

Tornando agli accordi internazionali, quelli fondamentali sulla sicurezza - sottoscritti nell'ultimo mezzo secolo e che per decenni hanno puntellato la pace - a questo punto possono dirsi seppelliti? E con quali effetti pratici?

«C'è un accordo fondamentale che risale al 1994. Si chiama "memorandum di Budapest" e garantisce esplicitamente l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina, del Kazakistan e della Bielorussia. Un'intesa che vincola apertamente anche la Russia. Non bastasse, come abbiamo detto in apertura, le basi del diritto internazionale vietano ogni aggressione ingiustificata. Questo memorandum, sottoscritto anche dagli Stati Uniti e sostenuto dalla Cina e dalla Gran Bretagna, si aggiunge dunque a un diritto che vieta ogni attacco ingiustificato. La Russia ha sottoscritto questo accordo e, in cambio, l'Ucraina ha rinunciato alle armi nucleari. È stata la contropartita dell'accordo: niente armi nucleari ucraine, niente aggressione russa. Gli effetti pratici della violazione degli accordi di sicurezza? Ancora una volta entriamo nell'ambito delle decisioni politiche. Se uno Stato vuole intervenire militar-

mente a sostegno di Kiev lo può fare, ma nessuno sembra averne voglia».

Putin giustifica l'invasione militare come reazione all'espansione "minacciosa" della NATO. È un discorso coerente dal profilo degli accordi internazionali?

«Non c'è nessun accordo internazionale che giustifichi la reazione di Putin: l'espansione della NATO non viola alcun accordo internazionale e, inoltre, risale a vent'anni fa. Nel frattempo, non è cambiato nulla. Non solo. All'epoca, la Russia di Eltsin era favorevole all'espansione della NATO. Quanto alla richiesta dell'Ucraina, questa risale al 2008. Allora, la NATO rispose che avrebbe preso in considerazione la richiesta, ma che al momento era prematuro. Oggi, questa adesione non è all'ordine del giorno. Non si capisce dunque come mai Putin ritorni su questo scenario, che non fa parte dell'agenda politica internazionale».

Il presunto obiettivo di Putin - dichiarato nel discorso alla nazione - è di "smilitarizzare l'Ucraina" per ridefinire i rapporti di sicurezza nella regione. Che cosa significa?

«La questione della sicurezza interna è solo un pretesto. Nessuno ha manifestato segni di aggressività nei confronti della Russia. Tantomeno l'Ucraina, che non possiede i mezzi militari per sostenere un conflitto armato. Stesso discorso per l'Europa e gli Stati Uniti: nessuno ha mai pensato di attaccare la Russia. Piuttosto, oggi pare evidente che Putin ambisca a una russificazione dell'Ucraina che - a suo dire - non esiste se non come espressione geografica».

Ci sono rischi di un'estensione del conflitto verso i Paesi balti-

ci, in particolare Lituania, Lettonia ed Estonia, che hanno aderito alla NATO e all'UE?

«Non credo che Putin voglia spingersi tanto in là. Questi Paesi sono membri della NATO e dell'UE, e l'articolo 5 sul mutuo soccorso obbligherebbe gli Stati Uniti e gli altri Paesi a intervenire. Credo che questo articolo sia sufficientemente dissuasivo nei confronti della Russia. Il rischio di una guerra mondiale sarebbe troppo elevato. Per lo stesso motivo, il rafforzamento della presenza militare da parte della NATO e degli Stati membri avviene solo nei Paesi accanto all'Ucraina. E non in Ucraina. In caso contrario, si passerebbe a un altro livello del conflitto, ben più grave e allarmante. Al momento nessuno parla di intervento militare, limitandosi alle sanzioni economiche».

Secondo alcuni analisti si preannuncia una guerra lampo che consentirà a Putin di sedersi al tavolo negoziale per ridiscutere alcune questioni strategiche sulla sicurezza. Condividi?

«In parte. Putin pensa di poter arrivare al tavolo negoziale in una posizione di forza. Vincere la battaglia, però, lo sappiamo, non significa vincere la guerra. Sarà altrettanto forte fra un mese? E fra due mesi? Non credo che la vittoria sul terreno possa davvero cambiare i rapporti di forza e, comunque vada, la Russia uscirà perdente: per il numero delle vittime tra i soldati russi, per la guerriglia che potrebbe scatenarsi in Ucraina, per le difficoltà economiche a cui dovrà far fronte la popolazione russa, e perché, alla fine, politicamente Putin sarà solo. Chi vorrà infatti tornare a negoziare con il Cremlino? Militarmente può vincere. Ma politicamente?».