

“Neutralità e neutralità armata. Evoluzione di teoria e prassi”

a cura di Giuliano Luongo

Prefazione del Gen. Fabio Mini

Saggi di Giuliano Luongo e Paolo Howard; appendice di Marika Balzano, collana Giano,

Avatar Editions, Dublino, 2021

*Neutralità e Neutralità Armata. Evoluzione di Teoria e Prassi* (a cura di Giuliano Luongo, Dublino 2021) introduce il concetto di neutralità, marcandone la sua natura sfaccettata e non univoca. Evidenziandone con particolare attenzione l'esclusiva applicabilità ai conflitti internazionali attraverso un excursus giuridico sulla Convenzione dell'Aja (1907) e il c.d. *customary law*, Giuliano Luongo e Paolo Howard individuano due tipologie distinte di neutralità. Vi è una “neutralità occasionale” – applicabile solamente in caso di conflitto – e una “neutralità permanente” – sancita da un trattato internazionale e applicabile sia in caso di guerra sia di pace.

L'esclusiva applicabilità ai soli conflitti internazionali si rivela essere punto cruciale di riflessione, in quanto tale applicazione della neutralità si dimostra altamente distante dalla conformazione contemporanea delle relazioni internazionali. A conferma di tale tesi, Fabio Mini, nella Prefazione al libro, rimarca come la natura dei conflitti sia notevolmente cambiata nel corso degli ultimi secoli a causa della globalizzazione e della crescente interdipendenza tra gli Stati. Le guerre civili (o guerre interne) raramente sono tali, essendo sempre più caratterizzate dalla partecipazione di attori esterni. Partecipazione esterna che può essere regionale o internazionale, diretta (intervento militare) o indiretta (supporto finanziario, di attrezzatura militare etc.) e che frequentemente innalza la conflittualità, trasformando la guerra civile in *proxy*: ovvero in un conflitto contrassegnato dall'intervento di un terzo attore con l'intento di modificarne il risultato strategico. Inoltre, il ruolo sempre più rilevante di attori non statali transazionali che operano anche al di là dei propri confini nazionali – come, per esempio, gruppi di matrice terroristica – aumenta ulteriormente la complessità dello scenario, rendendo sempre più indistinto il confine tra guerre interne ed internazionali e stravolgendo il concetto di minaccia e di sicurezza.

Gli Autori proseguono con un'ampia ricostruzione storica, ripercorrendo l'evoluzione della neutralità dagli inizi del Novecento fino all'epoca contemporanea, sottolineando come talvolta nel corso dei due Conflitti Mondiali e della Guerra Fredda lo status di Stato neutrale abbia avuto secondaria rilevanza rispetto all'interesse nazionale. Ciò è causato dall'applicazione della neutralità permanente, la quale risulta essere via via più difficoltosa a causa della presenza di diversi ostacoli; il primo dei quali si ritrova nello status stesso della Svizzera che in realtà allude ad una forma specifica di neutralità: la “neutralità armata”. Il termine viene utilizzato per indicare la possibilità da parte di uno Stato neutrale permanente di difendere, in caso di atti belligeranti da parte di un attore terzo, il proprio territorio anche con l'utilizzo della forza, invocando il principio di *self-defence* (Art. 51 Carta delle Nazioni Unite): unica eccezione concessa agli Stati dell'uso della forza al di fuori dell'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza.

Nel 1945 la creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dell'omonima Carta fece emergere un ulteriore ostacolo all'applicazione del concetto di neutralità permanente, enfatizzando l'emergere di una discrepanza tra teoria e prassi degli Stati. Secondo il diritto

internazionale gli Stati neutrali permanenti non possono essere coinvolti in nessun atto bellico né in tempo di guerra né in tempo di pace. Ogni azione in contravvenzione con tale obbligo viene considerato illegittimo e in violazione del diritto di neutralità. Tuttavia, tale norma non si applica in caso di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza per l'attuazione di *peacemaking e peacekeeping operations* - armate e non. Difatti, secondo l'Art. 103 della Carta delle Nazioni Unite, in caso di misure deliberate dal Consiglio di Sicurezza nell'esercizio dei suoi poteri di fronte ad una minaccia o una rottura alla pace e alla sicurezza internazionale, cessa ogni libertà di scelta di partecipazione in un conflitto armato da parte di uno Stato, in quanto gli obblighi provenienti dalla *membership* all'organizzazione internazionale sono prevalenti rispetto agli obblighi convenzionali. Tale circostanza consente sì una risposta umanitaria coordinata e coesa in caso di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale; ciononostante, essa dimostra anche come il principio della neutralità permanente abbia un campo d'azione sempre più limitato.

È importante sottolineare, inoltre, che un difficoltoso processo applicativo si può intravedere non solo in merito all'applicazione della neutralità permanente, ma anche della neutralità occasionale, influenzata dal rapido mutamento della natura dei conflitti che insorgono nel sistema internazionale, così come delle minacce. Minacce, la cui mutazione è radicata nel cambiamento dell'ordine internazionale, visibile già dalla metà del Novecento. Durante la Guerra Fredda, infatti, emerse il Movimento dei Paesi non Allineati (Non Aligned Movement - NAM), un movimento che trova fondamento nel non-allineamento, il quale a sua volta si basa sul neutralismo: una condizione di non schieramento politico o ideologico con i principali blocchi di potere. Il non-allineamento, il quale persiste tutt'ora in maniera moderata, non è sorretto da norme di diritto, essendo più una politica di neutralità: un insieme di misure intraprese da uno Stato in modo volontario per garantire la credibilità della propria condizione di neutralità di fronte al diritto internazionale. Il Movimento dei Paesi non Allineati durante la Guerra Fredda decise dunque di non allinearsi politicamente con nessuno dei due blocchi di potere - gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica - creatisi nella seconda metà del Novecento. Essi sostenevano che il sistema bipolare in auge fosse dannoso per il mantenimento dell'equilibrio del sistema e che l'unico modo per evitare potenziali conflitti fosse per l'appunto il non schierarsi, creando così un terzo polo. Cominciò ad intravedersi un sistema internazionale che tutt'ora permea l'arena contemporanea: un sistema composto da diversi poli di potere regionale.

Con la mutazione dell'ordine internazionale, anche le minacce hanno conseguentemente subito un cambiamento nella loro natura. Esse non sono solo più militari (l'irrefrenabile paura che uno Stato possa attaccare un altro Stato), ma anche politiche, economiche, sociali, cibernetiche e molto altro ed esse non vengono commesse solo da entità politiche, quali gli Stati, ma anche e soprattutto da tutta una serie di nuovi attori non statali e transnazionali. A causa poi della globalizzazione e dell'avanzamento tecnologico, gli Stati sono dipendenti e interconnessi gli uni con gli altri. Non è più possibile quindi avanzare un ragionamento fondato sulla difesa collettiva come avvenuto nel Novecento, ma è necessario pensare in termini di sicurezza collettiva, in quanto gli Stati non cercano più di massimizzare i propri interessi a discapito di altri, ma essi cooperano e dialogano per il raggiungimento di un interesse comune. Da qui sorge, quindi, il concetto di sicurezza collettiva che ormai tutti i poli regionali di sicurezza che dominano il sistema internazionale perseguono oggi, incluso l'Unione Africana, l'ASEAN (*Association of South East Asian Nations*), l'UNASUR, ma anche l'Unione Europea e la NATO. Come hanno rilevato Giuliano Luongo e Paolo Howard, tuttavia, la sicurezza collettiva che caratterizza l'attuale sistema internazionale riscontra una più marcata somiglianza con la politica di neutralità che con il principio di neutralità stesso, in quanto gli Stati cercano il mantenimento

della pace regionale attraverso la cooperazione e la convivenza pacifica. Inoltre, come rimarcato nel libro, anche se la neutralità non stesse perdendo importanza, le organizzazioni regionali di sicurezza, ad eccezione dell'Unione Europea e della NATO, sono troppo deboli o non possiedono i mezzi necessari e un grado sufficiente di collaborazione tra organizzazioni per poter garantire un pieno sostenimento dello status di neutralità dei propri membri. Ciò dimostra ancora una volta come il concetto della neutralità stia inesorabilmente svanendo.

Marika Balzano, infine, nell' Appendice al libro, espone un ostacolo aggiuntivo all'applicazione della neutralità: la comunicazione e la percezione del concetto di neutralità come negativo. La comunicazione, e in particolar modo la propaganda intesa come forma di comunicazione, ha sempre ricoperto un ruolo primario nei conflitti degli ultimi secoli e nella forte contribuzione alla rottura dello status di neutralità da parte di attori internazionali. Numerose tecniche di comunicazione pubblica sono state introdotte - la demonizzazione del leader, l'*embedding* dei giornalisti, lo *spin doctor* e i *think tanks* per citarne alcune - tuttavia, con l'estendersi della globalizzazione e l'aumentare dell'espansione tecnologica tali strumenti propagandistici utilizzati per gestire i conflitti stanno guadagnando sempre più rilevanza. Difatti, internet e i social media, in modo specifico, hanno rafforzato e ampliato gli strumenti di manipolazione dell'opinione pubblica. Cercando di interferire nella circolazione delle notizie, vi è il tentativo di modificare la percezione dei fatti, spostando l'attenzione su temi sensibili che possano influenzare, attraverso il fattore sentimento, l'opinione (politica) della più ampia comunità sociale. In questo modo, puntando sul grado di pericolosità e la transnazionalità dell'atto perpetrato da un "nemico", vi è il rafforzamento della propaganda atta all'incitamento al coinvolgimento di ulteriori attori (statali e non) in un conflitto. Si riscontra pertanto una modificazione della percezione del non intervento - e quindi dello status di neutralità - il quale assume un'accezione negativa che spinge attori terzi alla partecipazione per evitare lo screditamento di fronte alla comunità internazionale.

Greta Bordin