

8 Misure di controllo delle esportazioni e di embargo

La comunità internazionale lavora da anni, sotto l'egida dell'ONU, a un trattato internazionale sul commercio di armi. La Svizzera s'impegna per un'imminente realizzazione di questo trattato, che si vuole completo ed efficace.

Entro la metà del 2013 il gruppo dei fornitori nucleari sottoporrà a una revisione completa le liste di controllo dei beni nucleari e di quelli a duplice impiego utilizzabili nel settore nucleare. Tutta una serie di testi rivisti è stata già adottata. La Svizzera ha presentato una proposta di ridefinizione dei controlli concernenti le macchine utensili.

Tra le misure di embargo, le principali riguardano l'inasprimento delle sanzioni internazionali contro l'Iran e la Siria. Le misure restrittive nei confronti del Myanmar (Birmania) sono state in gran parte abrogate dopo dodici anni.

8.1 Misure per impedire la proliferazione di beni destinati alla produzione di armi di distruzione di massa e dei loro sistemi vettori nonché di armi convenzionali

8.1.1 Sviluppi politici sul piano internazionale e nazionale

Negoziati relativi a un trattato internazionale sul commercio di armi

La comunità internazionale lavora da anni, sotto l'egida dell'ONU, a un trattato internazionale sul commercio di armi (*Arms Trade Treaty*, ATT), il cui obiettivo è emanare una regolamentazione vincolante per il commercio transfrontaliero di materiale bellico convenzionale, che responsabilizzi maggiormente gli Stati e migliori la trasparenza nel commercio mondiale di armi, contrastando allo stesso tempo il commercio illegale.

In luglio si è svolta a New York, presso la sede principale dell'ONU, una conferenza diplomatica sulla negoziazione dell'ATT, conclusasi con un nulla di fatto per l'incapacità degli Stati contraenti di trovare un'intesa sul testo da approvare. Il mancato accordo può essere dovuto agli interessi in parte contrastanti degli Stati nel settore del commercio internazionale di armi. Gli Stati che dipendono dalle importazioni di materiale bellico nutrono, tra l'altro, il timore che l'ATT possa limitarli nell'acquisizione del materiale militare necessario per scopi di autodifesa e per garantire la sicurezza. Tra i Paesi esportatori di armi alcuni leader del settore non sembrano del resto disposti ad accettare una rigida regolamentazione internazionale che limiti il loro export.

I problemi derivanti dal commercio internazionale non controllato di armi possono essere risolti in modo efficace solo se affrontati a livello globale. Sin dall'inizio, e anche in occasione della conferenza di negoziazione dell'ATT, la Svizzera si è dunque impegnata assiduamente per un ATT completo e rigoroso. Porterà avanti il proprio impegno contribuendo attivamente agli sforzi profusi per concludere quanto prima il trattato. In linea con la sua tradizione umanitaria, la politica di sicurezza e di pace, la legislazione e le rigorose procedure di autorizzazione in materia di esportazione di armi, essa si profila come interlocutore affidabile.

Revisione delle liste di controllo da parte del gruppo dei fornitori nucleari

Dal 2010 al 2013 il gruppo dei fornitori nucleari (*Nuclear Suppliers Group, NSG*)¹²³, che disciplina il controllo internazionale delle esportazioni di beni nucleari e di quelli a duplice impiego utilizzabili nel settore nucleare (*dual-use*), procede alla revisione completa delle liste di controllo. L'obiettivo è quello di adeguarle allo stato attuale della tecnica, garantendo così la loro rilevanza nel tempo. La Svizzera è uno dei quattro maggiori esportatori al mondo di beni a duplice impiego e ha dunque tutto l'interesse a partecipare attivamente all'armonizzazione di questi controlli a livello internazionale.

Nell'anno in esame 26 nuovi controlli sono stati approvati nel quadro di questa revisione totale, di cui uno per gli apparecchi misuratori di pressione. Questi ultimi possono essere utilizzati per numerosi scopi non problematici, ma possono servire anche all'arricchimento dell'uranio in una centrifuga a gas per un programma di armamento nucleare. In passato i misuratori di pressione svizzeri, che non erano soggetti ai controlli, erano stati forniti all'Iran con l'intermediazione di Paesi terzi. La succitata revisione ha permesso di adeguare i controlli agli ultimi sviluppi della tecnica e di tenere conto in particolare di nuovi materiali sensibili.

Nel quadro della revisione di queste liste la Svizzera ha presentato una proposta riguardante i controlli delle macchine utensili. L'obiettivo consiste nel migliorare la qualità dei controlli e, contemporaneamente, concentrarli sui beni che non sono disponibili al di fuori del NSG. In virtù delle sue fondate conoscenze tecniche, la Svizzera può svolgere un ruolo essenziale nelle discussioni. Attualmente non è sicuro che la proposta svizzera di ridefinizione dei controlli riscuota il consenso degli altri partecipanti del NSG.

8.1.2 Esportazioni nell'ambito della legge sul controllo dei beni a duplice impiego

Il controllo dei beni a duplice impiego e dei beni militari specifici trae spunto dalla legge del 13 dicembre 1996¹²⁴ sul controllo dei beni a duplice impiego. Il valore totale delle autorizzazioni concesse dal 1° ottobre 2011 al 30 settembre 2012 è pari a 2 999,8 milioni di franchi svizzeri. Questa cifra non comprende i beni esportati con un permesso generale d'esportazione, pertanto il valore totale di tutti i beni esportati con un'autorizzazione è di gran lunga superiore. Non sono stati registrati rifiuti all'esportazione di beni soggetti all'autorizzazione. Ciò si spiega perché gli esportatori rinunciano generalmente a presentare una richiesta ufficiale nei casi critici e d'intesa con la SECO. Qui di seguito sono riportate le principali cifre delle esportazioni nell'ambito della legge sul controllo dei beni a duplice impiego nel periodo in esame:

¹²³ L'NSG comprende 47 partecipanti: tutti i 27 Stati membri dell'UE, Argentina, Australia, Bielorussia, Brasile, Canada, Cina, Croazia, Giappone, Islanda, Kazakistan, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Repubblica di Corea, Russia, Stati Uniti, Sudafrica, Svizzera, Turchia, Ucraina.

¹²⁴ RS 946.202

Permessi individuali¹	Numero	Valore in milioni di CHF
- Settore nucleare (NSG):		
- beni nucleari veri e propri	61	27,8
- beni nucleari a duplice impiego	604	290,8
- Beni a duplice impiego nel settore delle armi chimiche e biologiche (AG)	200	34,7
- Beni a duplice impiego nel settore missilistico (MTCR)	41	16,8
- Settore delle armi convenzionali (IW):		
- beni a duplice impiego	849	334
- beni militari speciali (senza materiale bellico)	190	2 266
- Armi (ai sensi dell'allegato 5 OBDI) ²	125	2,1
- Esplosivi (ai sensi dell'allegato 5 OBDI) ³	21	6,1
- Beni autorizzati secondo l'OCCC	14	0,09
Totale	2 152	2 999,8

Esportazioni rifiutate	Numero	Valore in CHF
- nell'ambito dell'NSG	-	-
- nell'ambito dell'AG	-	-
- nell'ambito dell'MTCR	-	-
- nell'ambito dell'IW	-	-
- nell'ambito della clausola «catch-all»	2	26 322
Totale	2	26 322

Notifiche ai sensi dell'art. 4 OBDI (catch-all)	Numero	Valore in milioni di CHF
	1 009	511,5

Numero di permessi generali d'esportazione⁴	
– Permessi generali d'esportazione ordinari (PGO ai sensi dell'OBDI)	122
– Permessi generali d'esportazione straordinari (PGS ai sensi dell'OBDI)	28
– Permessi generali d'esportazione (ai sensi dell'OCCC)	9
Totale	159
Certificati d'importazione	547
<p>¹ Alcuni permessi possono figurare in doppio perché contemplati da due regimi diversi di controllo delle esportazioni.</p> <p>² Armi le cui esportazioni sono controllate solo a livello nazionale (legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni; RS 514.54), ma non internazionale.</p> <p>³ Esplosivi, le cui esportazioni sono controllate solo a livello nazionale (legge federale del 25 marzo 1977 sugli esplosivi; RS 941.41), ma non internazionale.</p> <p>⁴ Si tratta di tutti i permessi generali d'esportazione in vigore, che hanno una validità di due anni.</p>	

8.2 Misure di embargo

8.2.1 Misure di embargo dell'ONU e dei principali partner commerciali

Nell'ambito delle misure di embargo economiche la Svizzera è tenuta ad applicare le sanzioni decise dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, che sono vincolanti nel diritto internazionale pubblico. Dal 1998 la Svizzera ha inoltre applicato praticamente tutte le sanzioni decise dall'UE, il suo principale partner commerciale. Per la Svizzera la decisione se e fino a che punto unirsi a queste misure dell'UE è verificata dal nostro Collegio caso per caso e adottata dopo avere soppesato gli interessi in un'ottica di ampio respiro. Tenersi da parte comporta il rischio che le restrizioni commerciali e finanziarie adottate dall'UE possano essere aggirate passando per la Svizzera.

Nell'anno in esame è stato posto l'accento sull'inasprimento delle sanzioni nei confronti dell'Iran e della Siria. Le misure restrittive contro il Myanmar (Birmania) sono state in gran parte eliminate, mentre sono entrate in vigore nuove sanzioni nei confronti della Guinea-Bissau.

La scarsa cooperazione da parte dell'Iran per assicurare la trasparenza sul suo programma nucleare ha provocato un nuovo inasprimento delle sanzioni degli Stati Uniti, dell'UE e di altri Stati. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU non ha invece adottato altre misure contro Teheran. Le sanzioni supplementari decise dall'UE in gennaio e in marzo sono state in gran parte riprese dalla Svizzera¹²⁵. Riguardano il divieto di fornire e finanziare i beni d'equipaggiamento destinati all'industria petrol-

¹²⁵ RU 2012 1945 2883 3869 4559

chimica iraniana, il divieto di acquistare e vendere metalli preziosi e diamanti rispettivamente da e a enti statali iraniani, il divieto di fornire equipaggiamenti che possano essere utilizzati per sorvegliare Internet o spiare le comunicazioni telefoniche nonché l'estensione dell'obbligo di dichiarare i trasferimenti di capitale risultanti da pagamenti in contanti. Le liste esistenti di beni a duplice impiego, la cui esportazione in Iran è vietata o soggetta ad autorizzazione, sono state aggiornate. Anche quelle relative a persone fisiche o giuridiche oggetto di sanzioni sono state ampliate in analogia con l'UE. Tuttavia, in particolare per motivi di politica esterna (esercizio del mandato di potenza protettrice degli interessi statunitensi in Iran), le sanzioni annunciate dall'UE non sono state integralmente riprese. Alla banca centrale iraniana, per esempio, non abbiamo inflitto sanzioni. Per gli stessi motivi, le operazioni con il petrolio iraniano e i prodotti petrolchimici non sono state vietate come nell'UE, ma assoggettate a una dichiarazione obbligatoria alla SECO. Dal 2006 la Svizzera non importa greggio dall'Iran. La progressiva estensione delle sanzioni americane nei confronti dell'Iran ha dato adito a un'estrema prudenza da parte del sistema bancario internazionale per quanto riguarda i finanziamenti di capitali da e per l'Iran. I pagamenti diretti tramite le banche svizzere si sono praticamente interrotti, causando gravi problemi agli esportatori, per esempio nel settore farmaceutico. Anche il rimborso dei crediti all'esportazione garantiti dall'Assicurazione svizzera contro i rischi all'esportazione ASRE si è bloccato. Ove possibile, la SECO sostiene le aziende coinvolte nella ricerca di altri metodi di pagamento. Occorre impedire che le sanzioni compromettano la fornitura di generi alimentari o farmaci.

Considerando gli scontri violenti e gli interventi intransigenti e sanguinosi del regime siriano contro la popolazione civile, la Svizzera ha emanato sanzioni contro la Siria sin dal 18 maggio 2011, inasprendole progressivamente. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU non è riuscito a trovare un'intesa neppure nell'anno in esame e ha lasciato il campo libero alle iniziative dei singoli Stati membri. L'UE e altri Stati hanno adottato misure più severe nei confronti di Damasco per aumentare le pressioni contro il regime del presidente e indurlo a sospendere le violenze e a porre fine alla violazione dei diritti umani. Così come nel 2011, ci siamo allineati alle sanzioni decise da Bruxelles inasprendo quelle svizzere a più riprese con conseguente revisione totale della vecchia ordinanza¹²⁶. In aggiunta sono state vietate l'esportazione di beni d'equipaggiamento importanti per l'industria petrolifera e del gas naturale, la costruzione di nuove centrali elettriche e la sorveglianza di Internet e delle comunicazioni telefoniche nonché la fornitura di servizi e la concessione dei capitali necessari. La vendita e l'acquisto di metalli preziosi e diamanti rispettivamente allo e dallo Stato siriano sono stati vietati, così come l'atterraggio e il decollo di aeromobili cargo di compagnie aeree siriane in Svizzera. Nel settore finanziario la banca centrale siriana è ormai sottoposta a sanzioni e i suoi capitali sono congelati in Svizzera. La negoziazione delle nuove obbligazioni governative siriane è stata vietata. Gli istituti finanziari operanti in Svizzera non possono aprire nuove relazioni con le banche siriane e la stipula di nuove assicurazioni e riassicurazioni con lo Stato siriano è stata vietata. Contrariamente al caso iraniano, abbiamo ripreso l'embargo europeo sul petrolio siriano dal 24 settembre 2011. In virtù delle sanzioni finanziarie, in Svizzera sono stati bloccati valori patrimoniali siriani per un valore di circa 130 milioni di franchi svizzeri. Numerose persone fisiche e giuridiche hanno presentato ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale. In due casi le sentenze

¹²⁶ RU 2012 1209 2339 3257 3489 4061 4375 4615

negative del Tribunale amministrativo federale sono state portate in appello davanti al Tribunale federale.

Il 9 maggio gran parte delle sanzioni, in vigore dal mese di ottobre 2000 e nel frattempo più volte inasprite contro il Myanmar (Birmania), è stata abrogata¹²⁷. Abbiamo così risposto al processo di democratizzazione osservato sotto la presidenza di Thein Sein e ai progressi compiuti nell'ambito dei diritti umani. È stato provvisoriamente mantenuto l'embargo per gli armamenti e i beni che potrebbero essere usati a fini repressivi, in sintonia con la politica delle sanzioni seguita da altri Stati. Se la situazione politica in Myanmar dovesse subire un grave peggioramento, siamo pronti a inasprire nuovamente le misure coercitive in sintonia con i principali partner commerciali.

Nei confronti del governo insediatosi in Guinea-Bissau con un colpo di Stato, il 1° giugno abbiamo emanato sanzioni finanziarie e di viaggio¹²⁸. Ha così attuato le misure adottate dal Consiglio di sicurezza dell'ONU con la risoluzione 2048 e le altre restrizioni decise dall'UE.

Le restanti ordinanze sulle sanzioni sono state mantenute e, se necessario, aggiornate.

8.2.2 Misure contro i «diamanti insanguinati»

Per impedire che i diamanti grezzi provenienti dalle aree di conflitto arrivino sui mercati legali, dal 2003 la Svizzera partecipa al sistema internazionale di certificazione per i diamanti grezzi del Processo di Kimberley. Le rispettive misure sono state mantenute nell'anno in esame.

Sotto la presidenza degli Stati Uniti il Processo di Kimberley si è avviato verso i dieci anni di esistenza. Nel 2013, in cui ricorre il decimo anniversario, sarà di nuovo il Sudafrica a guidare il processo che aveva lanciato i negoziati per istituire il sistema di certificazione. Il Processo di Kimberley annovera ormai 80 Paesi partecipanti.

Grazie ai significativi progressi realizzati nell'attuazione del Processo di Kimberley in Zimbabwe, il regime speciale cui Harare era assoggettato dal 2009 è stato abrogato. Il Processo di Kimberley aveva applicato controlli speciali alle esportazioni di diamanti dallo Zimbabwe, dopo la notizia che nell'estrazione di diamanti nella regione del Marange l'esercito aveva commesso massicce violazioni dei diritti umani.

Dopo diversi anni di negoziati, i Paesi partecipanti hanno inoltre convenuto l'istituzione di un meccanismo di supporto amministrativo per il Processo, con lo scopo di alleggerire il carico amministrativo della presidenza di turno anno per anno. Queste prestazioni saranno fornite gratuitamente dal Consiglio mondiale del diamante.

La Svizzera continua a fornire, con un modesto contributo finanziario, supporto ai progetti nei Paesi produttivi africani per ostacolare e combattere il contrabbando, prevenire la violenza collegata ai diamanti e aumentare i vantaggi diretti che gli estrattori locali di diamanti possono trarre dalla loro attività.

¹²⁷ RU 2012 2885

¹²⁸ RU 2012 3251 3589

Tra il 1° ottobre 2011 e il 30 settembre 2012 la Svizzera ha rilasciato complessivamente 674 certificati per diamanti grezzi. In questo stesso periodo sono stati importati o immagazzinati in dogana diamanti grezzi per un valore di 1,9 miliardi di USD (7,3 milioni di carati) mentre quelli esportati o usciti dai depositi doganali ammontano a 2,1 miliardi di USD (7,3 milioni di carati). Il commercio di diamanti grezzi avviene quasi esclusivamente tramite il porto franco dell'aeroporto di Ginevra.