

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

ISSN: 2239-7302



**ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE**



7  
2014

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

7

---

2014

# Quaderni

del Dipartimento di Scienze Politiche  
Università Cattolica del Sacro Cuore

Anno IV - 7/2014

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis

COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta,  
Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Gianluca Pastori

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi [www.educatt/libri/QDSP](http://www.educatt/libri/QDSP)  
e [http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\\_politiche\\_1830.html](http://dipartimenti.unicatt.it/scienze_politiche_1830.html)

È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri); tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo  
[librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

© 2014 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: [editoriale.dsu@educatt.it](mailto:editoriale.dsu@educatt.it) (*produzione*); [librario.dsu@educatt.it](mailto:librario.dsu@educatt.it) (*distribuzione*)

web: [www.educatt.it/libri](http://www.educatt.it/libri)

ISBN: 978-88-6780-162-6

ISSN: 2239-7302

In copertina: MARTIN WALDSEEMÜLLER (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

*La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.*

# Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche  
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore..... 5

## PARTE I

### LE SPESE MILITARI IN TEMPO DI CRISI:

#### LA *SMART DEFENCE*

Introduzione..... 11  
di MASSIMO DE LEONARDIS

Lo Strumento Militare nazionale nell'ottica delle iniziative  
NATO *SMART DEFENCE* e UE *POOLING AND SHARING* ..... 17  
di SILVANO FRIGERIO

L'Alleanza Atlantica dal *MUTUAL AID* alla *SMART DEFENCE* ..... 31  
di MASSIMO DE LEONARDIS

La Politica Europea di Sicurezza e Difesa: dallo sviluppo  
delle capacità al *POOLING AND SHARING*..... 45  
di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

Lo sviluppo delle capacità della NATO e la *SMART DEFENCE* ..... 53  
di GIOVANNI ROMANI

Le missioni militari italiane all'estero fattore  
di prestigio nazionale..... 63  
di GABRIELE CHECCHIA

Missioni militari all'estero e interessi nazionali italiani..... 67  
di GIANANDREA GAIANI

L'interoperabilità militare tra gli alleati atlantici ..... 71  
di FABRIZIO W. LUCIOLI

La Germania tra egemonia economica e responsabilità militari..... 77  
di LUIGI VITTORIO FERRARIS

<i>SPIN-OFF</i> e <i>SPIN-IN</i> delle spese militari .....	113
di CARLO JEAN	
Sanzioni economiche e sicurezza internazionale: costi nascosti e qualche paradosso .....	131
di GIANLUCA PASTORI	
Il rapporto tra le missioni NATO e la trasformazione dello strumento militare italiano.....	147
di ALESSANDRO MARRONE	

PARTE II  
MISCELLANEA

L'evoluzione istituzionale della figura del Capo dello Stato in Italia .....	167
di FRANCESCO BONINI	
The challenges for the significance of regions in Europe. Some hints from regional policymaking practices.....	177
di MARTINO MAZZOLENI	
Austerity measures, shift of sovereignty and democratisation of European institutions.....	197
di LUCA LIONELLO	
Dove va Kiev? L'eterno dilemma Est-Ovest .....	217
di GIORGIO CELLA	
<i>Gli Autori</i> .....	245
<i>Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore Membri di prima afferenza</i> .....	253

# Sanzioni economiche e sicurezza internazionale: costi nascosti e qualche paradosso

di GIANLUCA PASTORI

**Abstract** – *The quest for non-military tools to solve political crisis is a recurring ambition of States and the international community, particularly in times of increasing prosperity or latent difficulty. In both contexts, it is implicit the idea that, firstly, the widespread use of non-military instruments is less politically divisive at the domestic level and, secondly, that these instruments can join greater consensus inside the international community. In analytical terms, a credible and shared evidence that the economic lever provides a real political effectiveness has not yet been provided. By contrast, after the end of the Cold War economic sanctions have been adopted in several crises, on the assumption that they could really be effective and efficient. What scholars must still identify, however, are some preliminary and clear-cut guidelines to assess the success (or the failure) of economic sanctions and their direct and indirect costs that have on those who decide to use them.*

La ricerca di strumenti per la soluzione non militare delle crisi costituisce un'ambizione ricorrente degli Stati e della comunità internazionale. Versione minore dell'opzione kantiana della "pace perpetua", essa rappresenta, sotto certi aspetti, una parte del più ampio sforzo con cui «[l]o Stato, che pure si propone e si realizza quale unico soggetto della politica, è sospinto ... dalla sua stessa natura e conformazione a 'normalizzare' la politica e a tentare di risolverla in una serie di modalità giuridiche»<sup>1</sup>. Quest'ambizione – la cui rappresentazione forse più iconica può essere ritrovata nella formulazione del Patto Briand-Kellogg (1928)<sup>2</sup> – emerge periodicamente – e con particolare insistenza – nel

---

<sup>1</sup> G. Miglio, *Oltre Schmitt*, in AA.VV., *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Venezia, 1981, ora in G. Miglio, *Le regolarità della politica. Scritti scelti raccolti e pubblicati dagli allievi*, vol. II, Milano, 1988, pp. 751-60 (753).

<sup>2</sup> Più propriamente: "Trattato generale di rinuncia alla guerra come strumento di politica nazionale", siglato a Parigi, il 27 agosto 1928. Il testo completo del trattato nelle due lingue ufficiali – francese e inglese – è, fra gli altri, in Société des Nations,

corso del XX secolo, configurandosi come una sorta di contraltare ideale al proliferare dei conflitti che caratterizza quella che un autore ha voluto etichettare come «l'età della violenza»<sup>3</sup>.

Non stupisce che siano soprattutto i momenti di crescente benessere o di difficoltà più o meno latente quelli in cui lo sforzo di individuare modi alternativi di affrontare le crisi internazionali appare più intenso. Nel primo caso, l'obiettivo è ridurre i costi materiali di dispositivi militari considerati ormai non necessari. In questo senso, la crescente integrazione delle economie e dei mercati che ha caratterizzato l'ultimo turno del XX secolo e l'inizio di quello successivo ha concorso all'affermarsi di una visione largamente illusoria, secondo cui la nuova divisione del lavoro internazionale avrebbe finito *de re ipsa* per ridurre le ragioni della conflittualità fra gli Stati. Nel secondo caso, l'obiettivo è contenere la spesa per dispositivi militari considerati troppo dispendiosi, e accusati di sottrarre risorse a impieghi ritenuti più proficui o socialmente opportuni: la tradizionale dicotomia “burro o cannoni”, di volta in volta declinata in forme diverse nei vari contesti storico-politici.

In un caso e nell'altro è implicita una convinzione comune: l'idea, cioè, che il ricorso generalizzato a strumenti non militari risulti non solo più conveniente in termini economici, ma anche meno politicamente divisivo sul piano interno, e capace di aggregare maggiore consenso su quello internazionale. Riguardo al tema specifico delle sanzioni economiche<sup>4</sup>, l'ipotesi della loro desiderabilità sembra, inoltre, essere sostenuta da considerazioni di carattere congiunturale. Nei momenti di congiuntura favorevole – osservano i fautori di tale strumento – l'esclusione del Paese-bersaglio (*target*) dal sistema degli scambi internazionali imporrebbe a quest'ultimo oneri aggiuntivi, legati alla mancata partecipazione al processo di crescita dei mercati. Allo stesso modo, nei momenti di congiuntura sfavorevole, un

---

*Recueil des Traités et des Engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations*, vol. 94/1-4, n. 2137, s.l. [Lausanne], 1929, pp. 57-64.

<sup>3</sup> N. Ferguson, *XX secolo. L'età della violenza. Una nuova interpretazione del Novecento*, trad. it., Milano, 2008; per il mercato anglosassone il titolo del volume era *The War of the World. History's Age of Hatred* (London, 2006).

<sup>4</sup> Per un'introduzione sintetica al tema delle sanzioni economiche, utile anche come contributo definitorio rispetto ad alcuni termini usati nelle prossime pagine, cfr. K.A. Elliott - G.C. Hufbauer - B. Oegg, *Sanctions*, in D.R. Henderson (ed.), *The Concise Encyclopedia of Economics*, 2<sup>nd</sup> ed., 2008, all'indirizzo Internet: <http://www.econlib.org/library/Enc/Sanctions.html>.

meccanismo simile ne rallenterebbe/ostacolerebbe le possibilità di ripresa, imponendo anche in questo caso un onere aggiuntivo a carico del destinatario dei provvedimenti.

### **Un rimedio pacifico, silenzioso e letale?**

Date queste premesse, non stupisce che, nella prima metà degli anni Novanta, in un'epoca caratterizzata dalla diffusa euforia per la "fine della Guerra Fredda" e all'apogeo del sogno irenista della "fine della Storia"<sup>5</sup>, lo strumento economico – in particolare quello sanzionatorio – abbia conosciuto un picco d'interesse scientifico e un rilancio sul piano operativo, sia in ambito ONU, sia a livello della "diplomazia coercitiva" occidentale. Lo stesso evento-simbolo del "nuovo ordine mondiale" patrocinato dall'amministrazione di George H.W. Bush (1988-92), la gestione multilaterale della crisi aperta dell'invasione irachena del Kuwait nell'agosto 1990, trova il proprio primo elemento qualificante nell'imposizione delle misure sanzionatorie adottate dal Consiglio di Sicurezza ONU con la risoluzione 661 (1990). In tale contesto, scopo dichiarato dell'intervento era «porre fine all'invasione e all'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq e di ripristinare la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Kuwait», anche alla luce del mancato rispetto, da parte irachena, di quanto previsto dalla precedente risoluzione 660 (1990)<sup>6</sup>. L'assunto di fondo era che – come a suo tempo sostenuto dal Presidente Wilson – «il rimedio economico, pacifico, silenzioso e letale» delle sanzioni potesse costituire uno strumento efficace, capace di «imporre una pressione ... cui ... nessuna nazione moderna può resistere», per orientare nel senso desiderato la vita della comunità internazionale e per correggere,

---

<sup>5</sup> Su questo, riferimento obbligato è F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992 (trad. it., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 1996); come noto, il volume riprende e amplia idee esposte in un precedente lavoro: Id., *The End of History?*, "The National Interest", n. 16, 1989, pp. 3-18; per una rilettura recente della questione alla luce di quelli che sono stati gli avvenimenti successivi cfr. E. Glaser, *Bring Back Ideology: Fukuyama's "End of History" 25 Years On*, "The Guardian", 21.3.2014, all'indirizzo Internet: <http://www.theguardian.com/books/2014/mar/21/bring-back-ideology-fukuyama-end-history-25-years-on>.

<sup>6</sup> Per il testo di tutte le risoluzioni citate cfr. <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>.



all'interno di questa, una serie più o meno lunga di comportamenti considerati pericolosi o, comunque, "devianti"<sup>7</sup>.

Negli anni successivi, gli esiti deludenti dell'esperienza irachena (durata, nelle diverse forme, fino alla conclusione della campagna militare del 2003<sup>8</sup>), uniti alle pesanti critiche e dalle diffuse accuse di malversazione che avrebbero accompagnato la gestione del parallelo programma ONU "Oil for Food"<sup>9</sup>, avrebbero contribuito non poco a raffreddare l'interesse per il tema delle sanzioni e del loro utilizzo come strumento di gestione e soluzione delle crisi. Nel corso degli anni Novanta e nel primo turno del decennio successivo, tuttavia, tale strumento sarebbe stato ampiamente e ripetutamente impiegato. Ad esempio, nei confronti delle repubbliche dell'ex Jugoslavia, dell'Afghanistan, del Pakistan, della Cina, di vari Stati africani (Kenya, Zaire, Sudan, Angola, Nigeria, Rwanda...) e dell'America latina (El Salvador, Guatemala, Colombia, Paraguay, Perù, Ecuador...) e dell'URSS e di alcuni Stati successori (Turkmenistan, Kazakistan, Ucraina, Lettonia...) e, in alcuni casi, di Paesi europei (Francia e Italia), seppure, in questi ultimi casi, con finalità più limitate e, di norma, a scopo soprattutto di ritorsione. Escludendo il caso iracheno, lo studio forse più ampio e sistematico sull'impatto dei provvedimenti sanzionatori, sintetizza questa esperienza individuando cinquantacinque interventi avviati nel

---

<sup>7</sup> La citazione è in S.K. Padover (ed.), *Wilson's Ideals*, Washington, DC, 1942, p. 108. Per esteso: «A nation that is boycotted is a nation that is in sight of surrender. Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside the nation boycotted, but brings a pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation could resist».

<sup>8</sup> *Resolution 1483 (2003)*. Adopted by the Security Council at its 4761st meeting, on 22 May 2003, S/RES/1483 (2003), all'indirizzo Internet: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1483%282003%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1483%282003%29).

<sup>9</sup> Sul programma "Oil for Food" cfr. le indicazioni disponibili alla pagina Internet del programma stesso: <http://www.un.org/Depts/oip/>; sui suoi fondamenti legali cfr. il testo delle risoluzioni 706 (1991) e 712 (1991), all'indirizzo Internet: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>; sulle malversazioni che avrebbero segnato l'implementazione del programma cfr., per tutti, i quattro volumi del rapporto finale dell'*Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme*, ora all'indirizzo Internet: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&cid=13545>.

periodo 1990-2000, con un tasso di successo almeno parziale del 34% sul totale dei 174 casi analizzati nel periodo 1914-2000<sup>10</sup>.

Non stupisce, quindi, che oggi – in una fase in cui, in molti Paesi occidentali, si sta assistendo a un chiaro ripensamento dei criteri che hanno presieduto sinora alla quantificazione dei bilanci per la Difesa – lo strumento economico sia stato riproposto da varie parti come un'alternativa credibile ed efficace all'azione diretta sul campo. Questo processo – avviato intorno alla metà degli anni Novanta con l'emergere dei primi casi di sanzioni “intelligenti” (*smart*) o “mirate” (*targeted*) quale risposta ai limiti evidenziati dall'esperienza irachena – si è consolidato nel corso del tempo, in particolare con riferimento ai presunti benefici che tale tipo di sanzioni avrebbe avuto nel contenere le ambizioni nucleari iraniane e nello spingere il governo di Teheran al tavolo delle trattative<sup>11</sup>. I fautori di questo strumento sostengono, fra l'altro, che le nuove sanzioni “intelligenti” consentono di conseguire gli obiettivi desiderati con costi umani e materiali assai inferiori sia – *ça va sans dire* – rispetto a quelli di un intervento militare, sia rispetto a quelli di un intervento sanzionatorio tradizionale (tanto in forma di *comprehensive sanctions*, o sanzioni “universali”, quanto in forma di *selective sanctions*, o sanzioni “selettive”). Tutto ciò senza sottrarre (troppe) risorse a impieghi più desiderabili e/o redditizi, e con il beneficio accessorio di non necessitare, per essere la loro implementazione,

---

<sup>10</sup> G.C. Hufbauer - J.J. Schott - K.A. Elliot - B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, terza ed., Washington, DC, 2007 (prima ed., G.C. Hufbauer - J.J. Schott, assisted by K.A. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, Washington, DC, 1985; il progetto trae origine da un lavoro ancora precedente: G.C. Hufbauer - J.J. Schott, assisted by K.A. Elliott, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*, Washington, DC, 1983); per l'elenco dei casi analizzati cfr. *ibi*, pp. 20-33 (pp. 29-32 per il periodo 1990-2000; pp. 34-38 per il periodo post-2000, non incluso nella base dati); per i risultati cfr. *ibi*, pp. 158-60 (158).

<sup>11</sup> Sul caso iraniano cfr., fra gli altri, M. Jacobson - M. Dubowitz, *Smart Sanctions Can Work Against Iran*, “The Wall Street Journal”, 13.8.2009; più recentemente, cfr. A. Nader, *Smart Sanctions*, “Foreign Policy”, 26.9.2012, e J. Cassidy, *Iran Nuke Deal: Do Economic Sanctions Work After All?*, “The New Yorker”, 25.11.2013; *contra* cfr., ad es., J. Gordon, “Smart Sanctions” on Iran are Dumb, “Foreign Policy in Focus”, 9.9.2010, e Id., *UN Sanctions on Iran: The Dance of Mutual Deniability*, Tufts University, The Fletcher Forum of World Affairs, 27.3.2013, all'indirizzo Internet: <http://www.fletcherforum.org/2013/03/27/gordon/>; nello stesso senso cfr. anche S. Jenkins, *Whether it's North Korea or Iran, sanctions won't work*, “The Guardian”, 13.2.2013, all'indirizzo Internet: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/13/west-loves-sanctions-not-much-dictators>.

di dispositivi permanenti di controllo e verifica, o meglio: di necessitare di dispositivi di controllo e verifica limitati, poco invasivi, e in molti casi adattabili al caso specifico partendo da strutture preesistenti. Infine, la crescente de-materializzazione dell'economia e della ricchezza, unita al maggiore peso assunto dalle transazioni finanziarie nell'attuale sistema degli scambi internazionali, favorirebbe il ricorso a questo genere di strumenti e ne accrescerebbero l'efficacia, rendendo – in una certa misura – superflua la sorveglianza “fisica” delle rotte commerciali, che, al contrario, rappresentava un correlato frequente (e assai oneroso) degli embarghi “tradizionali”<sup>12</sup>.

Nonostante le (parziali) riserve, avanzate anche da alcuni fra i loro primi fautori<sup>13</sup>, le sanzioni “mirate” hanno quindi acquisito una crescente popolarità. Oltre che nel caso (già citato) dell'Iran, esse sono state applicate, in varie forme, fra gli altri contro il Rwanda (1994-95); le forze dell'UNITA in Angola (1997-99); la Somalia (1998-), la Serbia e il Montenegro (1992-95; 1998-2001); la Corea del Nord (2006-); la Libia di Mu'ammār Gheddafi alla vigilia dell'intervento NATO (2011), la Siria di Bashar al-Asad (2011-) e, più recentemente, la Russia di Vladimir Putin, quale risposta alla sua politica nei confronti degli avvenimenti ucraini (2014-). Esse sono state inoltre invocate contro un lungo elenco di soggetti individuali, nel quadro delle

---

<sup>12</sup>Una misura dell'impegno che può richiedere questo tipo di sorveglianza è data, ad es., dai dati relativi all'operazione congiunta NATO-UEO *Sharp Guard* (dal 22 novembre 1992 al 15 giugno 1993 condotta separatamente delle due organizzazioni, rispettivamente sotto il nome di *Maritime Guard* e *Sharp Fence*) per l'implementazione e il monitoraggio dell'embargo contro le repubbliche della ex Jugoslavia imposto dalle risoluzioni 757 (1992) ss. del Consiglio di Sicurezza ONU. Nel quadro di tale missione, fra il 22 novembre 1992 e il 18 giugno 1996 (data di termine delle attività), furono interrogate, infatti, 74.192 unità mercantili; abbordate e ispezionate in mare 5.951 unità e dirottate e ispezionate in porto altre 1.480 unità. Tali risultati furono conseguiti con il coinvolgimento delle forze di quattordici Paesi (Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Turchia e Stati Uniti), e con un totale di 19.699 giorni/unità di mare, 7.151 sortite dei veicoli da pattugliamento marittimo e 6.174 sortite degli apparecchi AWACS, operanti dalle basi di Action, Aviano, Avord, Geilenkirchen, Trapani e Waddington.

<sup>13</sup>Cfr., ad es., G.C. Hufbauer - B. Oegg, *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?, Paper for a symposium on "Sanctions Reform? Evaluating the Economic Weapon in Asia and the World", February 23, 2000*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, ora all'indirizzo Internet: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=371>.

misure adottate dalle Nazioni Unite e della comunità internazionale dopo gli attacchi dell'11 settembre (2001). Pur rappresentando una novità solo relativa (alcuni autori inquadrano le sanzioni dalla Società delle Nazioni contro il regime fascista nel 1935-36 nella categoria delle *smart sanctions*, così come, ad esempio, quelle dagli Stati Uniti contro il Giappone nel 1940-41, o quelle adottate dalla comunità internazionale contro il Sudafrica fra il 1962 e il 1993, seppure molti di questi casi siano liminali al più consueto modello delle sanzioni "selettive"<sup>14</sup>), esse sono infine state fatte proprie da un ampio spettro di soggetti, che spazia dai singoli Stati (Stati Uniti *in primis*, per i quali le *smart sanctions* costituiscono l'evoluzione «delle politiche storiche del Ventesimo secolo, che hanno escluso la Cuba di Castro dall'economia globale e bloccato il petrolio iraniano nel 1979, dopo l'occupazione dell'Ambasciata americana a Teheran»<sup>15</sup>), alle Nazioni Unite, alle organizzazioni regionali come l'Unione Europea e l'Unione Africana.

Questo successo "di pubblico" non ha, comunque, corrisposto all'emergere di un vero consenso intorno al tema centrale dell'efficacia dello strumento sanzionatorio. Con riferimento al tema specifico delle "sanzioni mirate" è stata, anzi, evidenziata ripetutamente l'esistenza di un possibile *trade off* fra la due dimensioni che dovrebbero caratterizzarle: l'efficacia nel conseguire l'obiettivo loro assegnato (i.e., la capacità di "mordere" realmente gli interessi del *target*, costringendolo ad adottare il corso d'azione desiderato dal/dai *sender*) e la capacità di farlo senza ricadute "sgradite" nelle sfera dei diretti umani, ossia garantendo un'adeguata tutela alla popolazione civile del *target* stesso, normalmente estranea agli obiettivi perseguiti dalla comunità internazionale. In questo senso, sebbene alcuni contributi abbiano messo in

---

<sup>14</sup> Cfr., ad es., l'elenco in Hufbauer - Oegg, *op. cit.*; cfr. anche Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, pp. 138 e ss.; sullo specifico del caso italiano cfr. anche G.W. Baer, *Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936*, "International Organization", vol. 27 (1973), n. 2, pp. 165-79, e, più recentemente, C.A. Ristuccia, *The 1935 Sanctions against Italy: Would Coal and Oil Have Made a Difference?*, "European Review of Economic History", vol. 4 (2000), n. 1, pp. 85-110.

<sup>15</sup> *Smart Sanctions: Confronting Security Threats with Economic Statecraft. Remarks, Jose W. Fernandez, Assistant Secretary, Bureau of Economic and Business Affairs, San Francisco, CA, July 25, 2012*, all'indirizzo Internet: <http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2012/196875.htm>.

dubbio l'esistenza di questo *trade off*<sup>16</sup>, non stupisce che il *focus* della letteratura si concentri, da una parte, sulle condizioni che favoriscono l'incisività dello strumento sanzionatorio, dall'altra sui modi per migliorarne la selettività, nella prospettiva di giungere – attraverso tale processo – all'elaborazione di un sistema di *smarter smart sanctions*, capace di portare chiarezza nelle principali aree di incertezza associate al modo in cui le sanzioni economiche sono, oggi, formulate e gestite<sup>17</sup>. Richiamando le parole dell'ex Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan: «It is not enough merely to make sanctions 'smarter,' the challenge is to achieve consensus about the precise and specific aims of the sanctions, adjust the instruments accordingly and then provide the necessary means»<sup>18</sup>.

### L'ambiguo giudizio sulle sanzioni

Il dibattito intorno a questi punti ha alimentato, già dai tardi anni Sessanta, un'ampia letteratura, che parte dai lavori (per molti aspetti seminali) di Johan Galtung<sup>19</sup> e si consolida soprattutto fra la fine degli anni Settanta e la prima metà del decennio successivo, anche alla luce delle osservazioni di David Baldwin<sup>20</sup>, sebbene «lo studio dell'*economic*

<sup>16</sup> Cfr., ad es., E. Shagabudinova - J. Berejikian, *Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian "Smart" Sanctions Effective?*, "Journal of Human Rights", vol. 6 (2007), n. 1, pp. 59-74.

<sup>17</sup> Su questi aspetti cfr. P.L. Fitzgerald, *Smarter "Smart" Sanctions*, "Penn State International Law Review", vol. 26 (2007), n. 1, pp. 37-53; cfr. anche J. Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge, 2007, spec. pp. 133 e ss.

<sup>18</sup> Cit. in J. Stephanides, *Foreword*, in D. Cortright - G.A. Lopez (eds.), *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, Lanham, MD, 2002, pp. vii-x (x).

<sup>19</sup> J. Galtung, *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*, "World Politics", vol. 19 (1967), n. 3, pp. 378-416.

<sup>20</sup> D.A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton, NJ, 1985. In questo senso, non appare casuale che fra la fine degli anni Settanta e la prima metà degli anni Ottanta si registri una fioritura della letteratura sul tema delle sanzioni, che comprende, fra gli altri, lavori classici come quello di Donald Losman (*International Economic Sanctions. The Cases of Cuba, Israel, and Rhodesia*, Albuquerque, NM, 1979) o quello curato da Mirosalv Nincic e Peter Wallensteen (*Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, Boulder, CO, 1983). Sull'altalenante attenzione che il mondo scientifico ha dedicato al tema delle sanzioni economiche fino alla fine degli anni Novanta cfr. comunque, per tutti, M. Mastanduno, *Economics and Security in Statecraft and Scholarship*, "International Organization", vol. 52 (1998), n. 4, pp. 825-54.

*statecraft*, e delle questioni economiche in generale, tenda [in questo periodo] a essere condotto separatamente dallo studio del *military statecraft*, e dalle questione della sicurezza nazionale in generale»<sup>21</sup>. Alla luce di questa considerazione, e del fatto che la tendenza che essa esprime sembri prolungarsi – almeno in ambito statunitense – fino alla prima parte degli anni Novanta, non stupisce che, al di là degli sforzi profusi e dell’ampia produzione editoriale che ne è conseguita, il giudizio finale sull’efficacia delle sanzioni economiche risulti ancora tanto controverso da permettere a più di un autore di metterne in discussione – seppure in varie forme e con diversi gradi di intensità – il valore e l’utilità quale leva di politica internazionale<sup>22</sup>. Le ragioni di tale (apparente) paradosso sono numerose e sono state individuate in diversi fattori. Fra questi: (a) i diversi criteri politici ed economici che sono stati adottati degli studi per definire il significato di “successo” di un intervento sanzionatorio; (b) le differenze esistenti nei criteri con cui i vari lavori valutano costi e benefici degli interventi; (c) l’ambiguità con cui il concetto stesso di “intervento sanzionatorio” è stato applicato ai diversi casi presi in esame; (d) le possibili discrasie fra risultati di breve e lungo periodo degli interventi stessi, ovvero fra il loro impatto immediato e le conseguenze a lungo termine<sup>23</sup>.

Più radicalmente, negli ultimi tempi, da alcune parti è stata messa in discussione la coerenza stessa di un approccio metodologico “tradizionale”, che fa del successo “sul campo” il principale (se non l’unico) metro di misura dell’efficacia dello strumento sanzionatorio, e che – così facendo – accentua la centralità dei punti problematici sopra esposti. A questo proposito, in controtendenza con l’approccio

---

<sup>21</sup> Mastanduno, *op. cit.*, p. 826.

<sup>22</sup> Cfr., ad es., R.A. Pape, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, “International Security”, vol. 22 (1997), n. 2, pp. 90-136; D. Henderson, *Why Economic Sanctions Don't Work*, “Hoover Digest”, n. 4/1998; R.A. Pape, *Why Economic Sanctions Still Do Not Work*, “International Security”, vol. 23 (1998), n. 1, pp. 66-77; più sobriamente cfr. K.A. Elliot, *The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?*, “International Security”, vol. 23 (1998), n. 1, pp. 50-65. Cfr. anche il dibattito: D.A. Baldwin - R.A. Pape, *Evaluating Economic Sanctions*, “International Security”, vol. 23 (1998), n. 2, pp. 189-98.

<sup>23</sup> Per una *survey* dei problemi legati alla valutazione del successo degli interventi sanzionatori cfr. L. Jones - C. Portela, *Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique*, Centre for the Study of Global Security and Development, Working Paper n. 3, London, 2014, all’indirizzo Internet: <http://www.cgsd.org.uk/images/cgsd/jonesportela.pdf>.

“adhocratico” che domina buona parte della letteratura sanzionatoria sinora sviluppata, è stato rilevato come:

[t]he debate over whether sanctions “work” has exhibited a curiously backwards development. It has simply assumed that the purpose of sanctions is to compel target states to concede to senders’ stated demands, and that measuring whether this occurs is a relatively unproblematic endeavour. The key methodological question – how can we tell whether sanctions work? – was not even debated until the late 1990s, when the battle lines were already entrenched. Even then, the discussion generated more heat than light and had scant influence over how scholars evaluated sanctions. The more fundamental definitional question – what are sanctions actually for? – has hardly been considered<sup>24</sup>.

Partendo da questi assunti, la proposta è quella di ridefinire in termini più ampi i criteri per la valutazione degli interventi, problematizzando l’assunto – «quantitativo» e «ingiustificato» – che gli obiettivi legati al *target* siano «prioritari» per il/i *sender*, in favore di una visione «qualitativa» secondo cui gli obiettivi perseguiti con l’adozione delle misure sanzionatorie siano, in realtà, molteplici e si indirizzino – oltre che al *target* – allo stesso/agli stessi *sender*, e al sistema internazionale nel suo complesso. In questa prospettiva, gli obiettivi perseguiti si configurerebbero non tanto in termini individuali e specifici (ottenere dal *target* un determinato comportamento) quanto di “blocchi” (*cluster*) di obiettivi interrelati, interni ed esterni, che possono essere conseguiti con diversi gradi di successo all’interno dei singoli interventi sanzionatori. Questo tipo di approccio scardina ampiamente quelli che sono gli assunti intorno ai quali la letteratura (sia pro- sia anti-sanzioni) sembra avere trovato i propri punti di convergenza. Come anche in questo caso, è stato rielvato:

If we find, for example, that sanctions are successful in delivering sender-related goals like rallying populations for war and system-related goals like corraling allies into confrontational postures and branding weak states as “rogues” and “outlaws”, but unsuccessful at delivering target-related goals except punishment, this ought to be cause for concern, not grist to the mill for sanctions optimists<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibi*, p. 2.

<sup>25</sup> *Ibi*, p. 17.

In termini analitici, una risposta credibile e condivisa sull'efficacia politica della leva economica non sembra, quindi, essere ancora stata fornita. Al contrario, la "proliferazione sanzionatoria" che ha caratterizzato gli anni Novanta e Duemila sembra avere fornito nuovo alimento a un dibattito già fortemente polarizzato. In tale quadro, le esperienze dell'Iraq (1990-2003) e dell'Iran (1979-) sono state proposte come esempi paradigmatici della scarsa incisività dei provvedimenti di embargo, almeno nella loro declinazione tradizionale. Maggiore apprezzamento è stato dimostrato alle *smart sanctions*. Tuttavia, anche riguardo a tale strumento sono state avanzate riserve, sia per quanto concerne la sua effettiva capacità discriminante (i.e. la capacità di colpire i destinatari in maniera selettiva), sia per quanto concerne la sua efficacia nel determinare (in assenza di altri strumenti di coercizione) modifiche significative nel comportamento dei soggetti (Stati o individui) destinatari<sup>26</sup>. Attualmente, l'opinione prevalente è meno drastica rispetto al passato nel rimarcare la sostanziale inefficienza delle sanzioni economiche. Hufbauer et al. (peraltro, tradizionali sostenitori di questo strumento), ad esempio, individuano un tasso di successo compreso fra il 40,3 e il 17,9% in base al tipo di sanzioni adottate e uno compreso fra il 51 e il 30% (media: 34%) in base al tipo di obiettivo perseguito. Il tutto a un costo per il *sender* oscillante, in termini di indice, fra 1,6 e 2,9 in caso di successo dell'intervento (media: 1,9) e fra 1,7 e 2,4 in caso di fallimento (media: 2,0)<sup>27</sup>. Il fatto rimane, comunque, che come gli stessi Autori osservano in aperture del lavoro: «[a]t the beginning of the 21st century, the same as a century earlier,

---

<sup>26</sup> Sulla (relativa) efficacia delle "sanzioni intelligenti" e sui problemi legati alla loro implementazione cfr., per tutti, J. Gordon, *Smart Sanctions Revisited*, "Ethics & International Affairs", vol. 25 (2011), n. 3, pp. 315-35; *contra* cfr. G.A. Lopez, *In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon*, "Ethics & International Affairs", vol. 26 (2012), n. 1, pp. 135-46; cfr. anche Shagabudinova - Berejikian, *op. cit.*, spec. pp. 69 e ss.

<sup>27</sup> Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, pp. 158 e ss.; per i dati sui risultati cfr., spec., Tab. 6.1 e 6.7; per i dati sul costo per il *sender* cfr., spec., Tab. 6.13; in Tab. 6.6, lo stesso dato riferito al *target* in termini di percentuale del PIL. Riguardo ai costi (politici ed economici) per il *sender*, questi sono rappresentati lungo una scala da 1 a 4, dove 1 rappresenta un guadagno netto per il *sender* stesso; 2 minimi effetti per il *sender*; 3 una modesta perdita di benessere per il *sender*; e 4 perdite gravi, sempre per il *sender*.



economic sanctions remain an important yet controversial foreign policy tool»<sup>28</sup>.

Non è un caso che oggi, dal punto di vista operativo, la questione ruoti soprattutto intorno alla possibilità/capacità di minimizzare gli effetti indesiderati degli interventi e di ridurne i possibili effetti distorsivi. Ciò vale sia nel quadro di un'azione multilaterale, sia in quello di un intervento (multi-)bilaterale. Com'è stato notato da diversi Autori, l'esperienza sin qui accumulata sembra, infatti, dimostrare che, in molte occasioni, l'imposizione di sanzioni economiche a fini politici finisce (specie nel caso in cui gli obiettivi perseguiti siano di tipo "alto", come quello del *regime change*) per rafforzare la posizione della *leadership* del Paese-bersaglio, anziché indebolirla. Nella migliore delle ipotesi, l'adozione di provvedimenti sanzionatori sembra, infatti, indurre effetti – più o meno forti – del tipo *rally around the flag*; essa favorisce inoltre l'emergere di forme "di adattamento" dell'economia del *target* che, se dal punto di vista della "razionalità astratta" possono essere inefficienti, in termini concreti ne permettono la sopravvivenza anche sul lungo periodo. Infine, il fatto che in molti Paesi-bersaglio sia forte il peso dirigistico dell'apparato statale finisce non di rado con il tradursi in un ulteriore elemento di sostegno dell'élite al potere, che utilizza il controllo normalmente esercitato sui meccanismi allocativi come strumento per la costruzione e l'incanalamento del consenso. Anche per questo, l'obiettivo perseguito appare, oggi, sempre più chiaramente, quello di generare costi politici che colpiscano direttamente e concretamente la coalizione d'interessi alla guida del Paese-bersaglio tramite "*bouquet* sanzionatori" elaborati *ad hoc*, in luogo delle "tradizionali" sanzioni "universali", applicate al Paese-bersaglio nella sua interezza secondo una logica di maggiore o minore gradualità<sup>29</sup>.

Soprattutto, quella che resta in discussione è (prescindendo dalla dimensione etica degli interventi, o dalle loro possibili implicazioni giuridiche rispetto alla posizione di Paesi terzi, soprattutto nel caso gli interventi stessi comportino l'adozione delle c. d. "sanzioni secondarie") è la valutazione delle ricadute effettive dello strumento sanzionatorio sul Paese o sulla coalizione emittente; in altre parole, la

---

<sup>28</sup> Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, p. 1.

<sup>29</sup> D. Lektzian - M. Souva, *An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success*, "Journal of Conflict Resolution", vol. 51 (2007), n. 6, pp. 848-71; sui limiti dell'approccio "gradualista" («Slam the Hammer, Don't Turn the Screw») cfr. Hufbauer - Schott - Elliot - Oegg, *op. cit.*, pp. 168-72.

quantificazione dei costi diretti e indiretti che le sanzioni economiche hanno su chi decide di farvi ricorso. Tali costi non sono solo quelli derivanti dalla (prevedibile) riduzione dell'interscambio diretto, ma includono valori di più difficile stima, come, ad esempio, sul breve periodo, quelli legati alla ricerca e alla valorizzazione di mercati alternativi di fornitura o di sbocco, o, sul lungo periodo, quelli connessi all'emergere di distorsioni permanenti dei flussi reali o finanziari tradizionali. La difficoltà di definire concretamente come misurare il successo di un intervento sanzionatorio e come discriminarne l'impatto relativo rispetto a quello di altri provvedimenti che possono accompagnarlo concorre a complicare il problema, mettendo in dubbio la possibilità (se non la correttezza metodologica) di affrontarlo con gli strumenti consolidati dell'analisi costi/benefici. Altro aspetto problematico è, infine, l'individuazione di un adeguato metro di paragone rispetto al quale rapportare la convenienza o meno dell'intervento sanzionatorio. Se, infatti, come osserva David Baldwin, per valutare se un intervento sanzionatorio sia eccessivamente costoso è necessario compararne i costi con i costi attesi delle possibili alternative, tali costi non dovranno mai eccedere quelli dell'ultima alternativa concepibile, i.e. il ricorso alla guerra, che, tuttavia, soprattutto nel caso delle democrazie liberali, risulterebbe comunque più oneroso, sia in termini morali, sia materiali<sup>30</sup>.

### Considerazioni conclusive

Un reticolo di problemi si annoda, dunque, intorno al tema dell'efficacia/efficienza dello strumento sanzionatorio, contribuendo a configurare l'eventuale scelta di farvi ricorso più come il prodotto di una logica, *latu senso*, "politica" che come l'esito dell'applicazione di una qualche forma di razionalità economica. Al di là dalla loro validità concreta quale strumento di *crisis management*, le sanzioni economiche concorrono, infatti, al conseguimento di una pluralità di obiettivi,

---

<sup>30</sup> Baldwin, *op. cit.*, p. 40. Non è questa la sede per addentarsi nell'ampio (e complesso) dibattito rispetto alla natura "pacifica" delle democrazie e alla difficoltà che queste sperimenterebbero nel sostenere i costi (soprattutto politici) del ricorso alla guerra. Su questo punto ci si limita, quindi, a rinviare – a scopo introduttivo e senza pretesa di esaustività – al "classico" A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, 1997.

molti dei quali – come già osservato – rivolti, prima che al Paese-*target*, al/ai *sender*, alla sua/loro opinione pubblica, e alla comunità internazionale nel complesso. Il loro valore quale “strumento di comunicazione” è ampiamente riconosciuto, così come la loro utilità ai fini di costruire/aggiungere consenso in situazioni di crisi. Sotto questo punto di vista, l'esempio della Prima Guerra del Golfo, in cui l'imposizione di sanzioni economiche da parte del Consiglio di Sicurezza era percepito – soprattutto dall'amministrazione statunitense – come prodromico all'intervento militare, è significativo.

Tuttavia – come già accennato – le sanzioni economiche rappresentano, spesso, un mezzo per conseguire anche altri fini. In varie occasioni, la loro adozione risponde a una logica di medio/lungo periodo che, più che proporsi come risolutiva in sé, può proficuamente sostenere l'operare dello strumento politico-diplomatico. Esse possono concorrere a segnalare un'attitudine prevalente in seno alla comunità internazionale rispetto a determinate problematiche, agendo da *proxy* per un'azione più incisiva. Infine, esse possono rappresentare la sola strada percorribile di fronte alla necessità di “fare qualcosa” in assenza di un adeguato consenso. Tuttavia, appare problematico sostenere, da una parte, la loro capacità di fungere da strumento “privilegiato” per il conseguimento di obiettivi di natura politica (specie se di larga portata, quale l'attivazione e/o il sostegno di processi di *regime change*), dall'altra – a maggiore ragione – di permettere di conseguire tali obiettivi in tempi rapidi e in termini in qualche modo vantaggiosi sul piano dei costi materiali.

In questo senso, ancora molta strada appare da percorrere – sul piano pratico come su quello della riflessione teorica – prima che lo strumento economico possa staccarsi dal ruolo sostanzialmente ancillare che oggi occupa. Nonostante gli sforzi (soprattutto) degli ultimi anni, quello delle sanzioni economiche – e dell'*economic statecraft* in generale – rimane, infatti, tuttora un terreno minato. Sarebbe, quindi, opportuno non dimenticare che – come è stato osservato da Alan Dobson proprio a proposito del ruolo che l'*economic statecraft* svolge nel quadro della politica estera statunitense – «*apart from a consensus that economic interdependence now offers abundant opportunities for exerting economic leverage, and that sanctions became prominent in the latter half of the twentieth century because it is more prudent to use soft economic forms of coercion than hard military force in a nuclear-perilous world, there is little agreement about anything else.*

Indeed, there are lively disputes about both the effectiveness and the definition of sanctions»<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> A.P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991. Of Sanctions, Embargoes and Economic Warfare*, London-New York, 2002, p. 261.



EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica  
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215  
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)  
web: www.educatt.it/libri  
ISBN: 978-88-6780-162-6 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15,00