

Le sanzioni internazionali tra teoria economica ed evidenza empirica

GIUSEPPE DE ARCANGELIS*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione temporale delle sanzioni economiche. – 3. Efficacia politica delle sanzioni. – 4. Conclusioni.

ABSTRACT: Il fenomeno delle sanzioni internazionali deve essere analizzato unitariamente con gli strumenti dell'analisi economica e dell'analisi politica. Progressi sugli sviluppi teorici non sono ancora apprezzabili, ma dal punto di vista quantitativo il fenomeno può ora essere studiato approfonditamente grazie a numerose banche dati a disposizione. In questo articolo mostriamo le caratteristiche generali delle sanzioni internazionali a partire dal 1950 fino al 2016 riportate nel *Global Sanctions Database*. Le sanzioni internazionali hanno cambiato natura negli anni e la prevalenza delle sanzioni commerciali è stata rimpiazzata dalle sanzioni finanziarie. L'efficacia media delle sanzioni riguardo gli obiettivi prefissi supera di poco il 30 per cento, ma la variabilità è elevata e alcune tipologie di sanzioni superano il 60 per cento. Si auspica una maggiore integrazione interdisciplinare per riuscire a spiegare i fatti stilizzati qui illustrati.

PAROLE CHIAVE: banca dati sanzioni – *global sanctions database* – efficacia delle sanzioni – minaccia di sanzioni.

1. Introduzione

Le sanzioni economiche rappresentano importanti strumenti di politica estera che si frappongono tra simboliche azioni politico-diplomatiche (come il ritiro degli ambasciatori e delle delegazioni nazionali) e strumenti molto coercitivi, come il conflitto armato.

Le sanzioni economiche poggiano sulla leva economica per obiettivi finali di natura politica. Come tali le sanzioni risultano meno efficaci rispetto agli strumen-

* Professore ordinario di Economia Internazionale, Sapienza Università di Roma, giuseppe.dearcangelis@uniroma1.it.

ti più diretti agli obiettivi politici e più coercitivi. Le sanzioni si basano su leggi e disposizioni del paese sanzionatore che debbono essere rispettate *in primis* dagli attori nazionali (imprese o semplici cittadini) per i quali potrebbe non essere economicamente conveniente obbedire quindi operarsi a aggirarle. In alcuni casi i governi di un paese estendono extraterritorialmente le loro disposizioni nazionali coinvolgendo imprese estere di paesi terzi che hanno relazioni con il paese sanzionato. Ad esempio, gli Stati Uniti hanno emanato simili disposizioni nei confronti di Iran, Russia e Venezuela. L'efficacia di queste disposizioni è ancora più debole andando al di là della giurisdizione nazionale.

L'efficacia delle sanzioni economiche come strumento di politica estera va valutata scomponendo la loro azione in due passaggi.

Nel primo stadio, occorre valutare se la misura sanzionatoria restrittiva ha effetto sulla specifica attività economica che si vuole colpire. Ad esempio, occorre stimare se una sanzione che restringe il commercio internazionale e quindi la capacità di acquisire o vendere determinati prodotti sui mercati internazionali effettivamente porta alla riduzione delle importazioni e/o delle esportazioni del paese sanzionato. Non è escluso che il paese ricorra a terze parti: le imprese del paese sanzionatore potrebbero continuare ad avere rapporti indiretti con il paese sanzionato utilizzando la triangolazione commerciale (pur vigente il divieto di vendere dal paese A al paese B, le imprese di A possono vendere al paese C che poi vende a B). Ciò accade quando le sanzioni chiudono o limitano fortemente canali commerciali o finanziari che risultano determinanti per le imprese nazionali, ma occorre anche interrogarsi sulle ricadute negative delle imprese *compliant* (si veda più avanti lo studio di Besedes et al., 2021, sulle imprese tedesche).

Nel secondo passaggio, anche se alla sanzione segue efficacemente l'effetto economico atteso (ad esempio, le importazioni del paese sanzionato diminuiscono come previsto), occorre valutare se tale effetto economico è poi in grado di indurre il cambiamento nel paese sanzionato che era l'obiettivo politico della sanzione.

La scomposizione del funzionamento e degli obiettivi sottostanti le sanzioni economiche evidenzia la forte interconnessione tra l'analisi economica – tradizionalmente più interessata a valutare l'efficacia economica della sanzione, come nel primo passaggio esposto sopra, ma con meno enfasi sull'obiettivo politico – e l'analisi politica – interessata unicamente all'obiettivo politico finale della sanzione, ma senza interessarsi alla valutazione del passo intermedio dell'efficacia economica delle misure. È ormai auspicato da più parti che un'integrazione tra i due approcci sia necessaria per una comprensione piena del fenomeno dal punto di vista teorico, mentre dal punto di vista empirico la costruzione di recenti datasets

sembra già aver integrato le categorie economiche e politiche. Questi datasets coprono periodi e dimensioni geografiche diverse.¹ In questo articolo ci riferiremo al database più recente, il *Global Sanctions Database* (Felbermayr et al., 2020).²

Il resto del lavoro presenta l'evoluzione storica del fenomeno delle sanzioni economiche e discute la loro efficacia sia da un punto di vista politico, sia da un punto di vista economico sottolineando le diverse dimensioni di analisi.

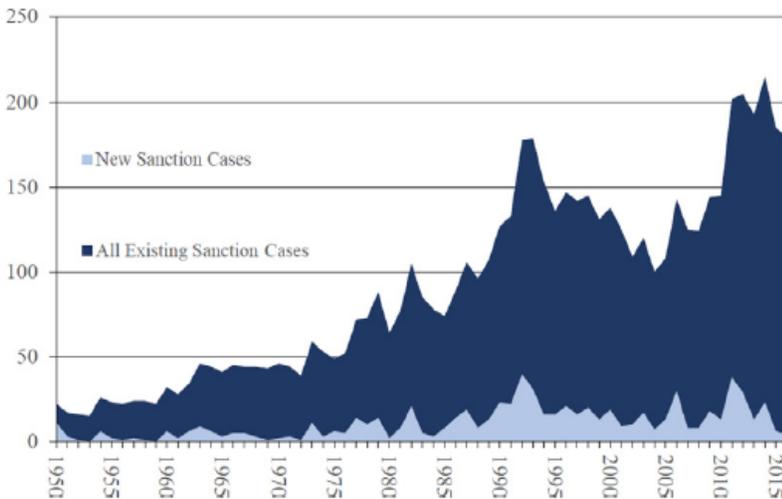
¹ I principali *datasets* sulle sanzioni sono riportati di seguito:

- G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOTT, B. OEGG, *The 3rd edition of Economic Sanctions Reconsidered*, Washington DC, 2009, reperibile al sito www.piie.com/summary-economic-sanctions-episodes-1914-2006: it covers 174 episodes between 1914 and 2000. Subsequent episodes are summarized on the Peterson Institute for International Economics website.
- *Threat and Imposition of Sanctions (TIES Version 4.0)*, reperibile al sito sanctions.web.unc.edu: it covers 1413 episodes between 1945 and 2005.
- *Targeted Sanctions Consortium Database (TSE)*, reperibile al sito graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative: compiled by the Graduate Institute Geneva, it covers 63 episodes of United Nations targeted sanctions on 23 countries between 1991 and 2014.
- *European Union Sanctions (EUSANCT)*, reperibile al sito webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf#!/files: it covers 325 episodes of EU sanctions between 1989 and 2015.
- *Global Sanctions Data Base (GSDB)*, reperibile al sito www.globalsanctionsdatabase.com: it covers 1,045 cases from all parts of the world between 1950 and 2015.

² G. FELBERMAYR, A. KIRILAKHA, ALEKSANDRA, C. SYROPOULOS, E. YALCIN, V. YOTOV YOTO, *The global sanctions data base*, in *European Economic Review*, 2020, vol. 129(C).

2. L'evoluzione temporale delle sanzioni economiche

Figura 1. Le sanzioni dal 1950 al 2016

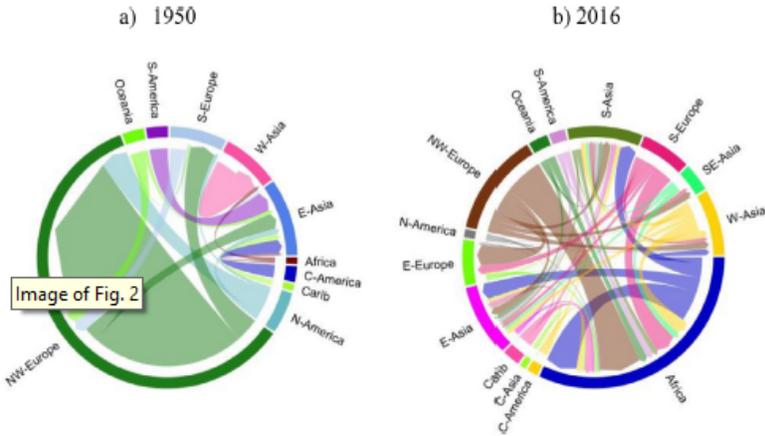


La Figura 1, tratta da Felbermayr et al. (2020),³ mostra come il numero delle sanzioni imposto in ogni anno sia andato aumentando nel tempo, anche se l'aumento non è monotono e si possono identificare momenti di maggiore e minore intensità. Il primo aumento consistente si ha nella seconda metà degli anni Settanta fino ai primi anni Ottanta e coincide con uno dei periodi più intensi della Guerra Fredda. La seconda coincide con la prima metà degli anni Novanta e può essere associato al nuovo mondo post-sovietico dopo il crollo del muro di Berlino. Infine, la terza ondata è iniziata con la Grande Recessione e la Grande Crisi Finanziaria del 2008-09.

L'aumento diventa esponenziale a partire dalla metà degli anni Settanta e i casi passano da poco più di 50 a oltre 200 alla fine del periodo considerato nel 2016, ovvero un aumento a un ritmo più sostenuto rispetto ai 25 anni precedenti. Questa prima fattispecie può essere associata a una riconsiderazione degli strumenti di politica estera che contemplano sempre meno l'opzione bellica in quanto più costosa sotto ogni punto di vista, soprattutto dopo l'esperienza della guerra del Vietnam, per sostituirla con le sanzioni economiche.

Figura 2. Sanzionatori e sanzionati nel 1950 e nel 2016

³ G. FELBERMAYR, A. KIRILAKHA, ALEKSANDRA, C. SYROPOULOS, E. YALCIN, V. YOTOV YOTO, *The global sanctions data base*, cit.



La Figura 2, tratta da Felbermayr et al. (2021),⁴ mostra come è cambiata la geografia delle sanzioni dal 1950 al periodo più recente (2016). La dimensione delle frecce è proporzionale al numero di sanzioni, mentre la direzione identifica l'area sanzionata e in origine l'area geografica sanzionatrice. Sebbene il numero delle sanzioni fosse limitato nel 1950 (si veda Figura 1), per due terzi si trattava di misure che coinvolgevano l'Europa Occidentale o il Nord America. La situazione cambia radicalmente nel 2016. La distribuzione di misure sanzionatorie è molto più eterogenea e coinvolge tutte le aree del mondo in modo molto più distribuito. Il coinvolgimento di più nazioni deriva anche dal cambiamento nella tipologia di sanzioni che aumentano come sanzioni multilaterali e coordinate da organizzazioni internazionali come l'ONU o da gruppi di paesi.

Nel corso del tempo anche la tipologia delle sanzioni è mutata. L'importanza relativa delle sanzioni commerciali è andata sempre più diminuendo passando da $\frac{3}{4}$ delle sanzioni negli anni Cinquanta a meno del 20% nel 2016. Sono aumentate ampiamente le cosiddette sanzioni *smart*, ovvero le sanzioni classificate come finanziarie e come restrizioni agli spostamenti delle persone (*travel sanctions*), il cui peso è più del 40% nel 2016. Queste misure sono definite come *smart* perché sono mirate verso obiettivi specifici in termini di individui, imprese o istituzioni del paese da colpire e non hanno un effetto generalizzato che può colpire indiscriminatamente fasce ampie della popolazione.

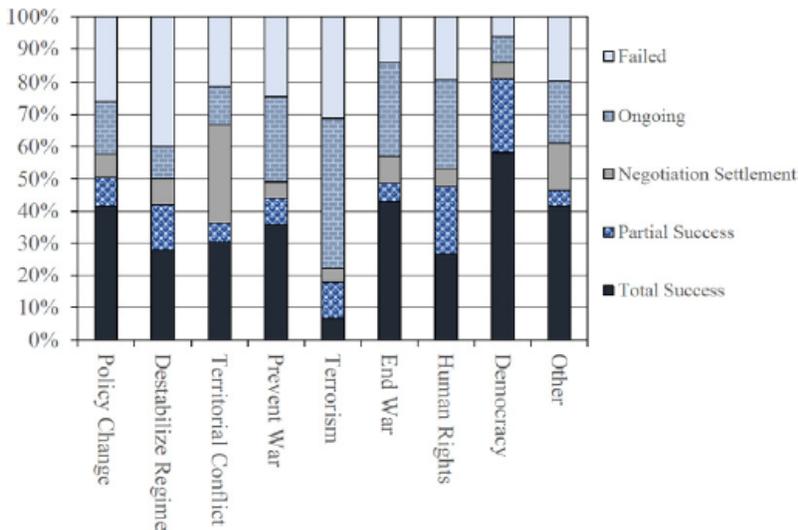
⁴ G. FELBERMAYR, C. MORGAN, C. SYROPOULOS, *Understanding economic sanctions: Interdisciplinary perspectives on theory and evidence*, in *European Economic Review*, 2021, vol. 135.

Besedes et al. (2021)⁵ mostrano che le sanzioni finanziarie sono meno costose anche per il paese sanzionatore. Il loro studio analizza il caso delle imprese tedesche coinvolte nelle sanzioni che la Germania aveva attivato con 23 paesi tra il 2000 e il 2014 e conclude che non si è verificato nessun effetto negativo in termini di vendite e di occupazione.

3. Efficacia politica delle sanzioni

Gli obiettivi politici delle sanzioni per tutto il periodo 1950-2016, come riportato nel *Global Sanctions Database* (Felbermayr, et al., 2020),⁶ sono illustrati nella Figura 4, dove sono illustrate le percentuali di successo e fallimento. In termini assoluti gli obiettivi più frequenti sono quelli contro la violazione dei diritti umani e di restaurazione della democrazia (quasi 200 casi). Seguono la prevenzione e la terminazione della guerra (circa 100 casi), mentre gli altri obiettivi non sono mai riscontrati in più di 50 casi.

Figura 3. Efficacia delle sanzioni



In accordo a quanto sottolineato da buona parte della letteratura di relazioni internazionali, il grado di successo pieno delle sanzioni è poco oltre una media del

⁵ T. BESEDEŠ, S. GOLDBACH, V. NITSCH, *Cheap talk? Financial sanctions and non-financial firms*, in *European Economic Review*, 2021, vol. 134(C).

⁶ G. FELBERMAYR, A. KIRILAKHA, ALEKSANDRA, C. SYROPOULOS, E. YALCIN, V. YOTOV YOTO, *The global sanctions data base*, cit.

30 per cento. Questo ha portato a concludere che le sanzioni economiche sono in generale poco efficaci. Tuttavia, la Figura 4 da Felbermayr et al. (2020)⁷ evidenzia percentuali diverse a seconda dell'obiettivo dichiarato. La restaurazione della democrazia, il cambiamento politico e la terminazione di una guerra superano il 40 per cento, con una punta superiore al 60 per cento per l'obiettivo collegato alla restaurazione della democrazia. Sanzioni contro stati che supportano o tollerano il terrorismo sono quelle con il minor grado di successo.

In termini di efficacia, è interessante anche sottolineare la differenza tra *efficacia della sanzione* ed *efficacia della minaccia* di sanzione. Weber e Schneider (2020)⁸ si concentrano sulle misure sanzionatorie avviate dagli Stati Uniti, come origine unilaterale, e dall'Unione Europea, come entità multilaterale dovendo ricorrere alla conferma dei governi o parlamenti nazionali. Lo studio mostra che la *minaccia* di sanzioni è più efficace nel caso di sanzione unilaterale piuttosto che nel caso multilaterale, mentre la *misura sanzionatoria*, una volta applicata, ha maggiore probabilità di successo quando è esercitata da più paesi contemporaneamente, appunto in modalità multilaterale. In altri termini, la sanzione diviene più efficace quando è multilaterale poiché coinvolge più paesi, mentre la sola minaccia risulta poco efficace anticipando le difficoltà connesse ai costi di coordinamento *ex ante* della misura multilaterale.

4. Conclusioni

Una maggiore integrazione interdisciplinare tra analisi economica e analisi politica internazionale è necessaria per avere una comprensione piena del fenomeno delle sanzioni economiche. In questo articolo abbiamo messo in evidenza come la disponibilità di dati da studi recenti possa favorire lo studio congiunto del fenomeno.

⁷ G. FELBERMAYR, A. KIRILAKHA, ALEKSANDRA, C. SYROPOULOS, E. YALCIN, V. YOTOV YOTO, *The global sanctions data base*, cit.

⁸ P.M. WEBER, G. SCHNEIDER, *How many hands to make sanctions work? Comparing EU and US sanctioning efforts*, in *European Economic Review*, 2020, vol. 130(C).