

## APPROFONDIMENTO

### LE SANZIONI IN AFRICA

Tiziana Corda

---

Secondo due delle più recenti raccolte dati sulle sanzioni internazionali<sup>30</sup>, l'Africa non è solo la regione del mondo più sanzionata ma anche una di quelle più attive a imporle. Se il suo status di principale target mondiale è comprensibile e atteso alla luce delle situazioni di conflitto, di violazioni di diritti umani e di autocratizzazione presenti in diversi stati del continente che possono giustificare l'imposizione di misure restrittive da parte di diversi attori, il suo ruolo di sanzionatore rimane invece ampiamente trascurato. A torto, per almeno due ordini di ragioni: gli effetti politici e socioeconomici delle sanzioni imposte da attori africani non sono irrilevanti e meritano dunque la stessa attenzione che viene generalmente prestata nei confronti delle sanzioni imposte da Unione europea, Stati Uniti o altri attori extra-regionali. Ne sono un esempio recente le implicazioni delle sanzioni regionali imposte contro la giunta golpista nel luglio 2023 in Niger, che hanno determinato un drammatico peggioramento delle condizioni di vita della popolazione locale e spinto la giunta a lasciare unilateralmente la principale organizzazione sub-regionale promotrice di quelle misure restrittive. Inoltre, il diverso modo di intendere e applicare le sanzioni nella regione offre spunti di riflessione su uso ed efficacia dello strumento che sono utili anche al di fuori della regione.

L'approfondimento si propone dunque di esaminare i temi più salienti e talvolta controversi riguardanti le sanzioni internazionali che sono state imposte negli ultimi anni nella regione africana. Dopo un breve inquadramento storico volto a evidenziare la centralità dell'Africa nella storia contemporanea delle sanzioni, si presentano gli attori extra-regionali e soprattutto regionali più attivi a imporre sanzioni nel continente, le motivazioni per cui si impongono, e dunque i target principali di queste misure. Il deciso ritorno dei colpi di stato e l'aumento dei conflitti nella regione negli ultimi anni ha alimentato critiche riguardo all'efficacia di questo strumento e alla credibilità di chi ne fa uso. All'analisi dei trend recenti e delle principali accuse rivolte nei loro confronti, seguono delle considerazioni sulle implicazioni politiche, economiche e sociali che le sanzioni hanno generato, illustrate tramite alcuni casi recenti dell'Africa centro-occidentale e del Corno d'Africa.

---

<sup>30</sup> G. Felbermayr, A. Kirilakha, C. Syropoulos, E. Yalcin e Y.V. Yotov, [The Global Sanctions Data Base](#) (Gsdb); H. Attia e J. Grauvogel, "[International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST dataset](#)", *Journal of Peace Research*, vol. 60, n. 4), 28 agosto 2022, pp. 709-19.

## **Cosa sono le sanzioni e quale rilevanza riveste l'Africa**

Le sanzioni internazionali sono generalmente intese come strumenti di politica estera, o di pressione interna nel caso di organizzazioni regionali<sup>31</sup>, utilizzati da stati od organizzazioni statuali sovranazionali per influenzare il comportamento di un target, limitandone l'accesso a un qualche tipo di bene, sia esso un prodotto, un servizio o un privilegio. Diversamente da quanto spesso narrato, le sanzioni sono strumenti molto flessibili nella forma e negli obiettivi. Mentre in passato le forme "onnicomprensive" che equivalevano all'isolamento pressoché totale del target erano la norma, dalla fine degli anni Novanta la maggior parte delle sanzioni ha invece assunto una forma "mirata" in quanto si intende colpire solo specifiche entità o individui legati alla leadership di un paese, con il fine di ridurre al minimo l'impatto sulla popolazione civile. Tali misure mirate comprendono restrizioni commerciali o finanziarie, congelamento di beni, divieti di visto, embarghi sulle armi, restrizioni all'addestramento o all'equipaggiamento militare. Anche i possibili obiettivi politici che gli stati possono perseguire con le sanzioni variano e la loro natura è generalmente determinata dai quadri giuridici di ciascun attore, che chiariscono in quali situazioni e contro chi si possono imporre queste misure.

Nella storia recente delle sanzioni internazionali, ovvero convenzionalmente da quando Woodrow Wilson, presidente degli Stati Uniti nel 1913-21, iniziò a definirle come un'alternativa (e non più un preludio, come storicamente erano state) all'uso della forza militare, l'Africa ha ricoperto un ruolo di primo piano. Uno dei pochi casi sanzionatori applicati dalla Lega delle Nazioni, predecessore delle Nazioni Unite (Onu), fu infatti quello contro l'Italia per l'invasione dell'Etiopia nel 1935-36, poi rivelatosi inefficace. Ancor più evidente fu il ruolo dell'Africa nei primi quattro decenni di politiche sanzionatorie delle Nazioni Unite. A causa dei veti reciproci delle superpotenze Usa e Urss, durante la Guerra fredda il Consiglio di sicurezza dell'Onu riuscì ad approvare solo due regimi sanzionatori, entrambi contro regimi di segregazione razziale africani: nel 1966 contro il regime di Ian Smith in Rhodesia e nel 1977 contro il regime dell'*apartheid* in Sudafrica.

Con il finire della Guerra fredda, l'utilizzo delle sanzioni è incrementato, così come il numero di attori che ha iniziato a farne uso e, come già anticipato, con il passare del tempo, alla luce delle tragiche conseguenze umanitarie di alcune di quelle nuove sanzioni, si è arrivati ad abbandonare le forme onnicomprensive. Questo riguarda anche le sanzioni imposte negli ultimi anni in Africa. Tutti gli attori sanzionatori attivi nel continente utilizzano ormai forme mirate, anche se nei fatti non sempre la popolazione civile rimane esente dai loro effetti.

## **Chi impone le sanzioni in Africa e con quali obiettivi**

A partire dagli anni Novanta, il panorama degli attori regionali ed extra-regionali attivi nell'imporre sanzioni in Africa si è ampliato, ma sono diversi gli obiettivi perseguiti da ognuno di loro. La definizione di tali obiettivi dipende dai quadri giuridici di ciascun attore, che chiariscono in quali situazioni e contro chi hanno il diritto di imporre sanzioni. Una rapida analisi delle basi giuridiche dei principali sanzionatori attivi in Africa è dunque un'introduzione necessaria per comprendere la varietà che si riscontra tra di loro per quanto riguarda gli usi che ne fanno e la misura in cui un attore può essere coinvolto.

---

<sup>31</sup> Nel caso di sanzioni imposte da organizzazioni regionali o internazionali contro uno stato membro, le misure restrittive decise dall'organo esecutivo vengono implementate da tutti gli altri stati membri.

Partendo dall'Onu, secondo gli artt. 39-41 della sua Carta, le sanzioni possono essere imposte solo dal Consiglio di sicurezza per violazioni della pace e della sicurezza internazionali. La Carta non prevede esplicitamente l'intervento contro violazioni di norme democratiche, anche quando questo avviene tramite eventi violenti come i colpi di stato militari. Di conseguenza, in Africa dagli anni Novanta in poi le politiche sanzionatorie dell'Onu hanno principalmente riguardato casi di guerre civili o interstatali, proliferazione di armi, comprese quelle di distruzione di massa, e terrorismo<sup>32</sup>, lasciando la promozione o salvaguardia della democrazia come obiettivi secondari di regimi sanzionatori già esistenti ma legati ai conflitti o a seguito della esplicita richiesta di intervento da parte di un'organizzazione regionale africana.

Completamente diversi sono i quadri giuridici che regolano l'utilizzo delle sanzioni dei due attori più attivi nell'imporre sanzioni al mondo, gli Stati Uniti e l'Unione europea (UE), organizzazione regionale *sui generis* che ha il potere di imporre sanzioni anche nei confronti di stati non membri attraverso la sua Politica estera e di sicurezza comune<sup>33</sup> e attraverso le clausole di condizionalità introdotte nei suoi accordi con paesi terzi secondo cui, in caso di violazioni dei diritti umani in quei paesi, viene sospesa l'implementazione dell'accordo. Clausole simili consentono anche agli Usa di sospendere accordi commerciali (in particolare, per gli stati africani, dall'Agoa, l'African Growth and Opportunity Act<sup>34</sup>) in caso di violazioni dei diritti umani ampiamente intesi (cf. sia il caso dell'Etiopia nel 2021 legato alla guerra civile sia il caso dell'Uganda nel 2024 per l'approvazione della legge anti-Lgbt<sup>35</sup>) e cambiamenti incostituzionali di governo (cf. i casi più recenti di Gabon e Niger effettivi da gennaio 2024). Entrambi gli attori sono inoltre dotati di programmi sanzionatori tematici (o "orizzontali", in quanto trasversali a più paesi) come quelli contro il terrorismo transnazionale e come il Global Magnitsky Act degli Usa del 2016 e il Global Human Rights Sanctions Regime dell'UE del 2020 che consentono di colpire singoli individui ed entità responsabili di gravi violazioni di diritti umani e corruzione indipendentemente dal luogo del mondo in cui avvengono<sup>36</sup>. A differenza dell'Onu, dunque, la promozione della democrazia è uno dei principali obiettivi della loro politica estera, incluso in Africa, sebbene la guerra globale al terrorismo post-11 settembre negli anni più recenti abbia determinato una crescente attenzione su obiettivi di pace e sicurezza. Per quanto non esista un elenco completo delle specifiche violazioni democratiche che possono innescare la risposta di Usa e UE sotto forma di sanzioni, la prassi ne ha mostrate una varietà che vanno da quelle altamente visibili come i colpi di stato militari a quelle più discrete relative alle repressioni delle libertà civili, le restrizioni contro figure politiche di opposizione, le frodi elettorali e le violazioni dei limiti di mandato presidenziali, anche se non con costanza e coerenza. L'ultimo emblematico caso di doppiopesismo riguarda il ritardo con cui gli Usa hanno pubblicamente condannato gli eventi accaduti in Niger nel luglio 2023 come colpo di stato, viste le sopra-citate implicazioni che questa condanna formale avrebbe avuto sugli accordi commerciali e militari in essere tra i due paesi.

---

<sup>32</sup> Dati consultabili in [UN Sanctions App](#).

<sup>33</sup> Council of the European Union, [How and when the EU adopts sanctions](#).

<sup>34</sup> Office of the United States Trade Representative, [African Growth and Opportunity Act \(AGOA\)](#).

<sup>35</sup> V. Owino, "US formally removes Uganda from Agoa", *The East African*, 2 gennaio 2024.

<sup>36</sup> Council of the European Union, ["EU adopts a global human rights sanctions regime"](#), 7 dicembre 2020.

### *Gli attori regionali*

Anche le organizzazioni regionali africane, a partire dai primi anni 2000, ovvero con la transizione dall'Organizzazione dell'unità africana (Oua) all'Unione africana (UA), sono diventate sempre più attive sul fronte delle sanzioni, adottandone un numero crescente soprattutto con obiettivi democratici contro i regimi nati da cambi di governo incostituzionali, prevalentemente sotto forma di colpi di stato militari, in quanto conflitti armati e instabilità sono gestiti tramite altri meccanismi<sup>37</sup>.

L'organizzazione regionale dotata dei quadri giuridici più sviluppati per l'imposizione di sanzioni è l'Unione africana, l'organizzazione continentale creata nel 2000-02 per sostituire il suo predecessore, l'Oua, fondata nel 1963. A causa del suo principio fondatore di non-interferenza negli affari interni degli stati membri (con l'eccezione dei casi di colonialismo e *apartheid*), l'Oua aveva mostrato molta indifferenza nei confronti delle violazioni dei principi democratici e dei diritti umani manifestatesi nel continente. Le stesse caratteristiche istituzionali dell'Oua (che si riuniva una sola volta all'anno, salvo sessioni straordinarie convocate a maggioranza dei due terzi, ma senza esplicita autorità di sospendere i suoi membri dalle attività dell'organizzazione) non consentivano un rapido intervento. Le uniche sanzioni imposte dall'assemblea dell'Oua furono dunque quelle contro i regimi segregazionisti del Sudafrica e della Rhodesia, che come anticipato furono anche gli unici due regimi sanzionati dall'Onu durante la Guerra fredda. Solo alla fine degli anni Novanta un nuovo spirito di non-indifferenza ha cominciato a subentrare nella principale organizzazione regionale africana. E la democrazia, più precisamente il rispetto dei principi democratici nell'accesso al potere, è stato proprio il tema per il quale si è iniziato a riflettere sull'uso delle sanzioni come legittima interferenza negli affari interni degli stati membri. Tuttavia, l'impegno iniziale dell'Oua nei confronti di eventi antidemocratici che violavano questi principi, come i cosiddetti cambiamenti incostituzionali di governo (di cui i colpi di stato militari sono la manifestazione più violenta), è rimasto solo retorico in quanto l'organizzazione non disponeva dei meccanismi istituzionali per attuarlo. Solo la creazione di una nuova organizzazione con nuovi quadri giuridici ha reso possibile lo sviluppo di politiche sanzionatorie più appropriate.

I testi chiave che sono generalmente considerati la base giuridica per il comportamento sanzionatorio dell'UA sono l'Atto costitutivo del 2000 (entrato in vigore il 26 maggio 2001); la Dichiarazione di Lomé del 2000 (entrata in vigore nel 2002); il Protocollo del 2002 relativo all'istituzione del Consiglio per la pace e la sicurezza (Psc) dell'UA (insediatosi nel 2004); la Carta africana sulla democrazia, le elezioni e la governance del 2007 (Acdeg, o Carta di Addis, entrata in vigore nel 2012). Testi successivi come il Quadro di Ezulwini (2009) e la dichiarazione di Accra (2022) hanno nel corso degli anni riaffermato i loro principi chiave. In generale, questi principi consistono nell'autorizzare l'assemblea dell'UA (composta da tutti i capi di stato e di governo dei paesi membri) o dal 2004 il più versatile Consiglio per la pace e la sicurezza (Psc, costituito da 15 membri eletti per 2-3 anni) a sospendere dalle attività dell'organizzazione o sanzionare ulteriormente con altre misure economico-finanziarie le leadership politiche, e coloro che le hanno sostenute<sup>38</sup>, che hanno violato l'ordinamento costituzionale democratico dei loro paesi. Le

---

<sup>37</sup> S. Zondi, "[African Union approaches to peacebuilding](#)", *Accord*, 12 settembre 2017.

<sup>38</sup> Potenzialmente anche entità non africane, come suggerito dall'articolo 25.7 della Carta di Addis, ma in pratica l'UA non ha mai scelto di utilizzare queste disposizioni contro stati non africani.

violazioni elencate in questi documenti e che non sono dunque tollerate dall'UA riguardano l'estromissione di governi eletti tramite colpi di stato o interventi di mercenari, gruppi armati dissidenti e movimenti ribelli, nonché il rifiuto dei governi in carica di cedere il potere al partito vincitore dopo elezioni libere ed eque. In base alle disposizioni più recenti contenute nella Carta di Addis (2007), agli autori di queste azioni antidemocratiche sarebbe inoltre vietato candidarsi alle elezioni, salvo eccezioni concesse dagli inviati dell'UA (molto frequenti negli ultimi anni)<sup>39</sup>.

Sebbene gli studiosi discutano ancora se l'introduzione di queste misure sia stata guidata da una genuina volontà di promuovere principi democratici nel continente o da un più pragmatico spirito di sopravvivenza di chi è al potere<sup>40</sup>, alla fine una norma democratica contro i cambiamenti incostituzionali di governo prese effettivamente piede nel continente nel corso degli anni 2000. Il risultato empirico dell'introduzione di questa politica sanzionatoria africana fu un'effettiva riduzione delle manifestazioni più violente di questo tipo, i colpi di stato militari: se negli anni 1960-99 si era registrata una media di due colpi di stato all'anno, nel 2000-19 questa scese a 0,8. Tuttavia, tale norma rimase focalizzata solo sulle modalità di accesso al potere e non sulle modalità di mantenimento del potere. Per quanto la Carta di Addis avesse introdotto disposizioni (art. 23.5) anche contro forme incostituzionali di quest'ultimo tipo, come la corsa al terzo mandato presidenziale che vede ancora diversi presidenti africani provare a rimanere al potere a vita<sup>41</sup>, non sono mai state effettivamente implementate<sup>42</sup>.

Anche alcune organizzazioni africane sub-regionali come Ecowas (Comunità economica degli stati dell'Africa occidentale), Eccas (Comunità economica degli stati dell'Africa centrale), Sadc (Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale) hanno adottato nel tempo delle politiche sanzionatorie simili a quelle dell'UA. Ecowas è tra queste l'organizzazione più attiva. Sulla base del Protocollo sulla democrazia e il buon governo introdotto nel dicembre 2001, Ecowas dispone infatti di un meccanismo simile a quello del Psc per rispondere prontamente ai cambiamenti incostituzionali di regime tramite la sospensione della membership e altri tipi di sanzioni decisi all'unanimità<sup>43</sup>. Sadc e Eccas hanno anch'esse dei quadri giuridici che consentono di sospendere la membership ai loro stati membri colpevoli di violazioni dell'ordine costituzionale, ma sono stati applicati solo una volta a testa (Sadc ha applicato sanzioni solo al Madagascar nel 2009 e Eccas al Gabon nel 2023).

Come emerso da questi paragrafi, l'approccio alle sanzioni delle organizzazioni regionali africane si caratterizza, oltre che per il suo raggio d'azione regionale, anche per la natura imparziale e

---

<sup>39</sup> M. Wiebusch, C.C. Aniekwe, L. Oette e S. Vandeginste, "The African Charter on Democracy, Elections and Governance: Trends, Challenges and Perspectives", *Africa Spectrum*, 2017, pp. 95-105.

<sup>40</sup> Per posizioni contrastanti, si veda I.K. Souaré, "The African Union as a norm entrepreneur on military coups d'état in Africa (1952-2012): an empirical assessment", *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, 2014; Wiebusch, Aniekwe, Oette e Vandeginste (2017); E.Y. Omorogbe, "A Club of Incumbents? The African Union and Coups d'Etat", *Vanderbilt Law Review*, 2021; S. Djinnit, "The Case for updating the African Union Policy on Unconstitutional Changes of Government", *Accord*, 2021.

<sup>41</sup> A. Cassani, "Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa". *Africa Spectrum*, 2021, pp. 228-250.

<sup>42</sup> La formulazione di quel paragrafo fu intenzionalmente lasciata ambigua per ostacolarne l'implementazione; una formulazione più esplicita sulle violazioni dei limiti di mandato era infatti stata inclusa nei lavori preparatori, ma alla fine venne posto il veto dell'Uganda e altri stati africani.

<sup>43</sup> F. Cowell, "The Impact of the ECOWAS Protocol on Good Governance and Democracy", *African Journal of International and Comparative Law*, Edinburgh University Press, 2011.

automatica. “Regionale” in quanto le organizzazioni regionali africane, a differenza dell’UE (organizzazione regionale *sui generis*), non utilizzano le sanzioni come strumento di politica estera contro attori extra-regionali (sono anzi fortemente contrarie alle sanzioni “unilaterali” contro paesi terzi, ovvero quelle imposte senza autorizzazione dell’Onu o dell’organizzazione regionale di cui fa parte il target<sup>44</sup>), ma come strumento di pressione interna nei confronti di paesi membri. “Imparziale” e “automatico” in quanto, quando si manifesta una delle violazioni per cui i quadri giuridici prevedono l’uso di sanzioni, il target viene sanzionato (quasi) automaticamente, a prescindere (almeno in teoria) dal suo peso regionale. Automatico, tuttavia, significa anche che non appena il target mostra la volontà di correggere la violazione, le sanzioni vengono prontamente rimosse, talvolta anche a scapito di una completa correzione della violazione per cui si era stati puniti, essendo il ritorno nella comunità degli stati africani e la salvaguardia della sua integrità le priorità<sup>45</sup>.

### **Quante sono e quanto funzionano davvero le sanzioni? Incoerenza e frammentazione**

Secondo il dataset Ist di Attia e Grauvogel, nel periodo 1990-2019 sono stati imposti 170 regimi sanzionatori contro obiettivi africani (il 46% di tutti i regimi imposti nel mondo in quel periodo), la metà dei quali a opera degli Stati Uniti, che confermano anche in Africa il loro primato di principale attore sanzionatore globale, seguiti da Unione europea (22%), attori regionali (15%) e Nazioni Unite (11%). In generale, però, due terzi di questi regimi africani sono stati imposti “plurilateralmente”, ovvero simultaneamente da attori diversi nei confronti dello stesso target africano e, in poco più della metà di questi casi, il fronte “plurilaterale” ha visto la co-partecipazione di un attore regionale. Questa partecipazione è cresciuta negli ultimi anni con la creazione dell’UA, come descritto in precedenza. Tra tutti questi attori si sono perseguiti tanto obiettivi legati alla sicurezza, quanto al rispetto dei diritti umani e alla democrazia, con l’eccezione degli attori africani in cui, visti i limiti posti dai quadri giuridici, gli obiettivi legati alla governance democratica hanno avuto l’esclusiva, salvo poche eccezioni in cui sono stati affiancati anche da obiettivi di risoluzione dei conflitti.

---

<sup>44</sup> Emblema di questa opposizione è stata la creazione, nel 2019, di una giornata (regionale) contro le sanzioni unilaterali (25 ottobre). Il pretesto furono le sanzioni occidentali imposte unilateralmente contro lo Zimbabwe dai primi anni 2000.

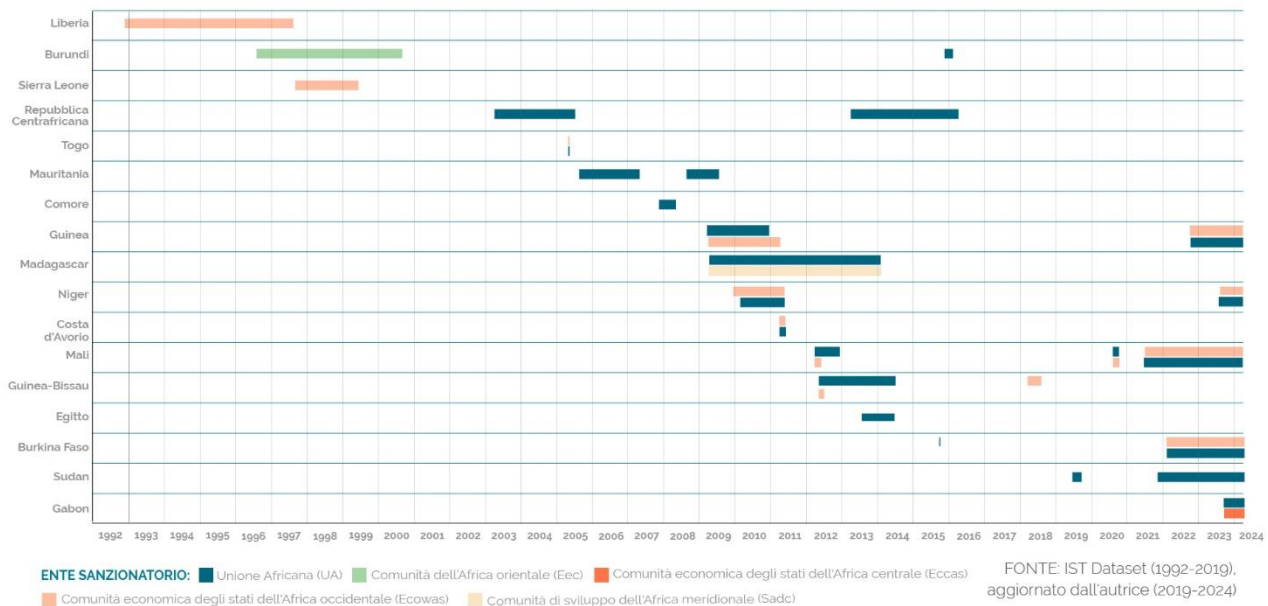
<sup>45</sup> E. Hellquist, “Regional organizations and sanctions against members: explaining the different trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of Southeast Asian Nations”, KFG Working Paper Series 59, 2014.

Figura 1

## Le sanzioni regionali in Africa

ISPI

Paesi sanzionati ed enti sanzionatori (1992 - 2004)



NB: Eac si riferisce in realtà a una coalizione ad-hoc dei paesi della regione orientale e dei Grandi Laghi, sovrapponibile a ciò che sarebbe (ri)diventato Eac nel 1999/2000.

Aggiornando i dati al 2024, la figura 1 mostra proprio le sanzioni imposte dagli attori regionali dal 1990 al 2024, evidenziando a quale paese appartengono le leadership colpite e per quale obiettivo sono state colpite. Visivamente, si nota l'aumento del numero di regimi sanzionatori imposti in seguito alla transizione da Oua a UA, così come l'incremento degli ultimi cinque anni a causa del deciso ritorno dei colpi di stato in alcune parti del continente africano. Dal 2019 a oggi, infatti, in Africa si sono verificati 10 colpi di stato di successo (in media, due l'anno, come nel 1960-99): due in Sudan (aprile 2019 e ottobre 2021), due in Mali (agosto 2020 e maggio 2021); uno in Ciad (aprile 2021); uno in Guinea (settembre 2021), due in Burkina Faso (gennaio e settembre 2022), uno in Niger (luglio 2023) e uno in Gabon (agosto 2023). Un trend che ha posto fine alla drastica riduzione del loro numero che si era registrata dall'inizio degli anni 2000 anche grazie alle politiche sanzionatorie dell'Unione africana. Anche tenendo conto di altri fattori esplicativi, diversi studi scientifici ne avevano infatti constatato il nesso causale<sup>46</sup>.

Il deciso ritorno dei colpi di stato militari in Africa ha però ora sollevato interrogativi sull'efficacia delle politiche sanzionatorie di attori regionali ed extra-regionali nel loro complesso nel preservare, se non promuovere, la democrazia in Africa perfino nel suo significato più minimalista e, laddove il loro uso è legato anche alla presenza di conflitti, nel porvi fine. Cosa non ha più funzionato negli ultimi anni? Le cause sono da ricercarsi sia a livello regionale sia internazionale.

<sup>46</sup> J. Powell, T. Lasley e R. Schiel, "Combating Coups d'état in Africa, 1950–2014", *St Comp Int Dev* 51, 2016, pp. 482-502; I.K. Souaré, "The African Union as a norm entrepreneur on military coups d'état in Africa (1952-2012): an empirical assessment", *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, 2014.

In primo luogo, per quanto riguarda l'azione degli attori regionali, ne viene criticato il limitato raggio d'azione nell'applicazione dei quadri giuridici (le violazioni democratiche effettivamente sanzionate a oggi sono state solo i cambi incostituzionali di governo, non le violazioni nel mantenimento di un governo, benché i testi permettano anche interventi nei loro confronti), e la sua crescente discontinuità d'azione, ovvero la perdita di sistematicità nell'applicare anche quella seppur limitata interpretazione dei quadri giuridici (non tutti i colpi di stato militari recenti sono stati sanzionati)<sup>47</sup>. Il primo fattore è cruciale in quanto molti dei colpi di stato militari recenti sono avvenuti proprio in quei contesti attualmente risparmiati dalle sanzioni regionali, come le violazioni dei limiti di mandato (causa del golpe in Guinea 2021) o elezioni non libere e competitive (Gabon 2023) da parte del leader in carica. Questo ha reso gli esecutori dei colpi di stato popolari tra i cittadini, almeno nel breve termine, e le sanzioni illegittime e sproporzionate ai loro occhi, logorando dunque una delle logiche di funzionamento delle sanzioni, quella di creare contrapposizione tra la leadership sanzionata e la popolazione, ora unite da un comune nemico esterno. La seconda questione, la discontinuità d'azione, è altrettanto cruciale in quanto l'efficacia delle misure sanzionatorie passa anche dalla credibilità di chi le impone. Per credibilità si intende non solo essere pronti a rimuoverle in caso di concessioni, ma anche essere coerenti nella loro imposizione. Quando un attore sanzionatore usa due pesi e due misure, ad esempio esentando un target nonostante la violazione di una norma in altri casi sanzionata, oppure punendolo più gravemente del solito, compromette la capacità di deterrenza delle sanzioni nei confronti sia dei target attuali sia di quei leader che ambiscono a commettere le stesse violazioni in futuro. Un precedente non sanzionato rimuove infatti il disincentivo a correggere la violazione o a non commetterne in futuro, confidando che il sanzionatore lasci correre.

Se il limite del raggio d'azione ha sempre caratterizzato le politiche sanzionatorie regionali fin dai primi anni 2000, ciò che è aumentato negli ultimi anni è invece la sua discontinuità d'applicazione. Dall'ottobre 2014, ovvero quando né l'UA né l'Ecowas imposero sanzioni al regime militare che prese il potere in Burkina Faso dopo le proteste popolari contro il tentativo del presidente Compaoré di cambiare la costituzione, l'UA ha mancato di imporre sanzioni in almeno altri due casi – l'ambiguo cambio di regime in Zimbabwe nel 2017 e il colpo di stato in Ciad nel 2021 – e ritardato l'applicazione dei testi in seguito ai colpi di stato in Sudan (2019) e Niger (2023). L'Ecowas, invece, più coerente nell'applicazione del suo Protocollo ha comunque mostrato discontinuità nella severità delle misure imposte. Le sanzioni economiche adottate contro Mali e Niger nel 2021 e 2023 sono state ben più severe delle altre, come mostrato dall'impatto socioeconomico sulla popolazione<sup>48</sup>, nonostante il tipo di violazione democratica che le aveva originate, così come la riluttanza delle giunte militari a pianificare il ripristino dell'ordine costituzionale, fossero state le stesse degli altri recenti casi regionali. Nel caso del Niger, poi, la minaccia di intervento militare da parte di Ecowas ha ulteriormente enfatizzato l'atteggiamento discriminatorio. In nessuno degli altri paesi erano stati utilizzati toni così risoluti e il risultato è stato a oggi controproducente: la giunta nigerina non solo non ha liberato l'(ex)-presidente

---

<sup>47</sup> M. Soumahoro, "Why aren't sanctions preventing coups in Africa?", Institute for Security Studies, 20 novembre 2023.

<sup>48</sup> N. Obasi, "ECOWAS, Nigeria and the Niger Coup Sanctions: Time to Recalibrate", International Crisis Group, 5 dicembre 2023.

Bazoum, ma ha perfino annunciato l'uscita dall'Ecowas e la creazione di una nuova organizzazione regionale, con il sostegno di buona parte della popolazione locale<sup>49</sup>.

In secondo luogo, anche il contesto internazionale ha contribuito a mitigare l'efficacia delle sanzioni africane più recenti, influenzando sia l'azione degli attori regionali sia degli stessi attori extra-regionali. Nell'ultimo decennio si è infatti registrata non solo una minor propensione da parte dei grandi attori democratici (principalmente occidentali) a difendere la democrazia nel mondo<sup>50</sup>, mostrando a loro volta casi di doppiopesismo sopracitati (Usa in Niger 2023), ma anche la decisa ascesa di attori autoritari globali (come Cina e Russia) o regionali (come i paesi del Golfo) che, oltre ad aver creato un ambiente non favorevole alla proliferazione di norme democratiche e di diritto internazionale, hanno offerto supporto politico se non economico ai leader africani soggetti a o a rischio di sanzioni<sup>51</sup>. Siccome l'efficacia delle sanzioni passa anche dall'ampiezza del fronte dei sanzionatori, dal loro peso nell'economia del target e dalla loro diligenza nell'implementare le misure restrittive imposte, la frammentazione del fronte dei paesi sanzionatori e la perdita di peso economico da parte degli attori occidentali negli ultimi anni nei confronti di molti paesi africani ha inevitabilmente attenuato l'impatto e gli effetti che le sanzioni da loro imposte sono in grado di generare.

Un esempio recente di come la frammentazione del fronte internazionale dei paesi sanzionatori attenui l'efficacia delle sanzioni riguarda il caso dell'Etiopia negli anni della guerra in Tigray (2020-22). Nessuna sanzione regionale è stata imposta per quel conflitto, come prevedibile visti i quadri giuridici sopra-citati, mentre le Nazioni Unite non sono riuscite a trovare consenso, confermando una triste tendenza globale che vede una crescente difficoltà a superare i veti dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza<sup>52</sup> e dunque uno scenario delle sanzioni multilaterali che si sta trasformando da qualche anno verso forme plurilaterali, ovvero imposte solo da coalizioni ad hoc di stati. Solo alcuni attori occidentali hanno infine imposto delle sanzioni per il conflitto in Tigray: nel marzo del 2021 l'UE sanzionò alcune entità e individui eritrei, applicando per la prima volta il Global Human Rights Sanctions Regime, mentre un programma ad hoc contro l'Etiopia venne creato dall'amministrazione Biden nel settembre 2021, seppur sia stato lasciato a lungo vuoto. Solo a fine 2021 l'amministrazione Usa decise di sospendere il paese dall'Agoa, con effetto dal gennaio 2022. Sebbene sia difficile determinare quanto questa pressione occidentale abbia contribuito al raggiungimento dell'accordo di pace di Pretoria nel novembre 2022, è piuttosto evidente come la posizione opposta assunta da Emirati Arabi Uniti, Cina, Turchia e Iran, che nei due anni di guerra hanno rifornito il governo federale etiope di armi, abbia offerto un'alternativa militare al primo ministro etiope Abiy, allontanando di molti mesi la soluzione diplomatica promossa dalle sanzioni occidentali.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> L.M. Bartels, U.E. Daxecker, S.D. Hyde, S.I. Lindberg e I. Nooruddin, "The Forum: Global Challenges to Democracy? Perspectives on Democratic Backsliding", *International Studies Review*, giugno 2023.

<sup>51</sup> "Toll in Sudan army attack jumps as China, Russia block UN action", *Al Jazeera*, 5 giugno 2019; "Russia, China block UN support for ECOWAS sanctions on Mali", *Al Jazeera*, 12 gennaio 2022.

<sup>52</sup> Nonostante negli ultimi anni non siano mancate situazioni idonee per l'imposizione di sanzioni Onu, le ultime sanzioni imposte dal Consiglio di sicurezza dell'Onu sono quelle contro il Mali nel 2017, terminate nel 2023 dopo il veto russo sul loro rinnovo, e contro Haiti nel 2022.

## Conclusioni

Le sanzioni internazionali in Africa hanno dimostrato, almeno fino alla metà degli anni 2010, di poter essere strumenti efficaci almeno per ripristinare l'ordine costituzionale democratico e dunque sostenere una seppur limitata concezione di democrazia nella regione. Tuttavia, quest'efficacia si è ultimamente persa a causa dei mutamenti dell'ordine internazionale in corso e delle politiche sanzionatorie sempre più incoerenti e discriminatorie, in quanto spesso discontinue e limitate solo ad alcuni tipi di violazioni.

Questo duplice doppiopesismo non ha solo compromesso la capacità di dissuasione delle sanzioni contro le violazioni dell'ordine costituzionale, incluse quelle commesse attraverso colpi di stato militari, come mezzo praticabile per salire al potere in Africa, ma anche intaccato la legittimità degli attori che le impongono, portando a situazioni perfino peggiori di quelle generate dalle violazioni stesse. I recenti regimi incostituzionali, infatti, facendo leva sull'illegittimità di queste misure, non solo non hanno più ripristinato l'ordine costituzionale interno, ma hanno anche riallineato le proprie partnership internazionali lontano da chi li ha sanzionati verso attori autoritari e nuove alleanze regionali ad hoc (emblematica la creazione dell'Alleanza degli stati saheliani tra i regimi incostituzionali di Mali, Burkina Faso e Niger e la loro uscita unilaterale da Ecowas<sup>53</sup>).

Come rimediare? Per garantire più coerenza nell'utilizzo delle sanzioni, a livello continentale rimane fondamentale attivare la commissione di monitoraggio delle sanzioni dell'UA, approvata per la prima volta nel Quadro di Ezulwini del 2009, ma mai resa operativa. Rilanciata con i Summit di Accra e Malabo nel 2022, se ne attende l'effettivo insediamento presso il dipartimento per gli Affari Politici, la Pace e la Sicurezza dell'UA<sup>54</sup>. Rimane ugualmente fondamentale l'ampliamento del loro raggio d'azione, per includere finalmente anche le forme incostituzionali di mantenimento del potere che avvengono attraverso le violazioni dei limiti di mandato, brogli elettorali e repressione. Tuttavia, per quanto i testi consentano questa interpretazione più ampia, occorre una rinnovata presa di posizione unanime dei paesi africani. L'Ecowas, a livello sub-regionale, si era attivata da tempo per l'integrazione nel Protocollo sulla democrazia e il buon governo di un emendamento che menzionasse esplicitamente l'incostituzionalità del terzo mandato in Africa occidentale, ma non ha a oggi ancora raggiunto il consenso necessario per approvarlo.

Anche il contesto internazionale rimane fondamentale in questo senso, in quanto l'ascesa di potenze autocratiche globali che forniscono protezione politica e sostegno economico ai leader africani soggetti a sanzioni vanificherebbe anche queste eventuali riforme regionali in corso. Anche le potenze occidentali, che spesso agiscono in modo selettivo evitando di sanzionare gli alleati politici (oltre al già citato ritardo tra Usa e Niger, ne è un esempio recente anche il Ciad) in nome di un compromesso spesso fallace tra democrazia e sicurezza, hanno minato la propria credibilità. Anche quando l'intervento va incontro al volere popolare, infatti, come nel caso recente del ridimensionamento delle sanzioni Usa contro la leadership dello Zimbabwe, il risentimento ormai generatosi nei confronti di questi attori esterni ne limita l'efficacia<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> K. Cham, "Burkina Faso, Mali and Niger quit Ecowas", *The East African*, 30 gennaio 2024.

<sup>54</sup> "Sanctions and Enforcement Capacities: Deterrence Against UCG", *Amani Africa*, 15 agosto 2022.

<sup>55</sup> C. Mavhunga, "Mixed Reactions in Zimbabwe to New US Sanctions", *Voa News*, 5 marzo 2024.

Infine, rimane molta curiosità nel vedere se la logica opposta a quella delle misure restrittive (sanzioni “negative”), ovvero quella degli aiuti e dei benefici economici in cambio di concessioni politiche (sanzioni “positive”), potrà ottenere i risultati che la logica coercitiva non sta più ottenendo e ripristinare la legittimità di chi l’ha utilizzata. Alcuni studi hanno dimostrato che la promessa di un beneficio economico è stata in alcuni casi uno strumento efficace in Africa<sup>56</sup>. Nel caso recente delle sanzioni al Niger, l’Ecowas ha deciso di giocare anche questa carta. Congiuntamente alla rimozione, dopo soli sette mesi, dell’embargo economico che l’Ecowas aveva imposto subito dopo il colpo di stato del luglio 2023, nel febbraio 2024 Ecowas ha infatti rilanciato una serie di iniziative economiche volte a segnalare e incrementare i benefici socioeconomici e securitari legati alla membership regionale<sup>57</sup>. Nell’immediato, la giunta militare non ha rilasciato alcuna dichiarazione ufficiale né mostrato un comportamento più costruttivo. Tra i cittadini, invece, se da un lato c’è chi ha deriso il voltafaccia dell’organizzazione regionale e descritto l’intera (assenza di) strategia dell’Ecowas come un “fiasco indescrivibile”, dall’altro lato c’è chi ha apprezzato il passo indietro, interpretandolo come una prova dell’“alta caratura morale” dei suoi leader visti i danni socioeconomici che stavano generando sulla popolazione civile. Rimane dunque da verificare se, sul lungo termine, questa diversa logica di funzionamento riuscirà a restituire credibilità all’Ecowas e cambiare il comportamento delle giunte militari.

---

<sup>56</sup> B.L. Carter, “Can Western Donors Constrain Repressive Governments? Evidence from Debt Relief Negotiations in Africa”, *Journal of Conflict Resolution*, 2023; D. Novack e J. Leininger, “Protecting democracy from abroad: democracy aid against attempts to circumvent presidential term limits”, *Democratization*, 2022.

<sup>57</sup> C. Okafor, “Tinubu asks ECOWAS to lift sanctions on Burkina Faso, Guinea, Mali, Niger”, *Premium Times*, 24 febbraio 2024; C. Eboh, “Nigeria secures \$1.3 bln funding for rail link to Niger Republic”, *Reuters*, 13 marzo 2024.