# Les mutations des sanctions après la guerre froide

Ariel Colonomos

▶ **To cite this version:**

Ariel Colonomos. Les mutations des sanctions après la guerre froide. La guerre entre le local et le global : sociétés, États, systèmes, May 2000, CERI, France. hal-01052979

**HAL Id: hal-01052979**

**https://sciencespo.hal.science/hal-01052979**

Submitted on 29 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA GUERRE ENTRE LE LOCAL ET LE GLOBAL :
SOCIETES, ETATS, SYSTEMES

Colloque international
CERI
29-30 mai 2000

# LES MUTATIONS DES SANCTIONS APRES LA GUERRE FROIDE.
# MALHEURS ET ESPOIRS DE LA PUNITION VERTUEUSE

**Ariel Colonomos**
CERI - CNRS

Quel est aujourd'hui le lien entre la pratique des sanctions économiques et le regard porté sur la guerre[1] ? Nous pouvons aisément constater que certains indicateurs des sanctions - leur nombre, leurs modalités, leur conception - évoluent en accompagnant les transformations du système international ; nous nous interrogerons alors sur la signification d'une telle corrélation. D'une manière générale, les sanctions économiques ont donné lieu à un nombre considérable de publications depuis une dizaine d'années et plus particulièrement sans doute depuis le milieu des années quatre-vingt-dix[2]. Cette effervescence reflète en elle-même un changement d'attitude qui s'opère vis-à-vis de ces pratiques et leur statut en tant qu'objet international pour la recherche s'est vu renforcé[3]. En tenant compte de cette dimension, notre approche vise alors à appréhender ces mesures au regard des usages de la violence jugés acceptables dans le monde post-bipolaire. Nous souhaitons comprendre la démultiplication des sanctions et la décision de sanctionner en rapportant ces initiatives aux mutations qui touchent le système international de l'après guerre froide. Il s'agit par là d'interroger le sens d'une telle banalisation de l'arme économique ainsi que les mutations des différents arbitrages qui s'opèrent au cours de la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix[4].

---

[1] À cette large question, nous voulons apporter quelques éléments de réponse inspirés de certaines travaux en cours. Des témoignages sous la forme d'entretiens ont été récueillis dans le cadre d'une étude publiée par le CERI concernant l'embargo américain sur Cuba (*Études du CERI*, mars 2000 no. 63 "La modernité d'un archaïsme : l'embargo cubain au défi des critiques adressées à la loi Helms Burton). Nous avons également repris des éléments d'un travail en cours sur la construction des normes à propos des sanctions, notamment en ce qui concerne la dénonciation des "injustes" embargos : "*Injustes* Sanctions : les Constructions Internationales de la Dénonciation des Embargos et l'Escalade de la Vertu Abolitionniste", draft, 37p.

[2] Les ouvrages de référence sont principalement de deux ordres. Pour l'analyse du phénomène des sanctions et sa signification dans la politique internationale, la réflexion de David Baldwin demeure une des références incontournables. David Baldwin, *Economic Statecraft*. Princeton : Princeton University Press, 1985. L'auteur reprend et complète certaines de ses analyses dans un article récemment paru : David Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice", *International Security*, Vol. 24 No. 3 (winter 1999/2000), pp.80-107. Un deuxième type de recherche davantage *policy oriented* a connu un développement très important au cours de la dernière décennie. A ce jour, malgré les critiques d'ordre méthodologique qui lui sont adressées, le plus exhaustif de ces travaux demeure le travail publié par l'International Institute on Economics. Garry Clyde Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered* Washington : Institute for International Economics, 2nd Ed., 1990 (troisième édition à paraître en automne 2000).

[3] Si l'IIE a le plus publié sur les sanctions, d'autres think tanks comme Brookings Institution, CSIS ou IPA proposent également leurs services dans ce domaine. Ces différents organismes ont ou vont chacun publier des recherches sur les sanctions. Ainsi, des réseaux d'expertise ont vu le jour ou se sont renforcés au cours des années quatre-vingt-dix. Au sein des universités, Brown et son centre *Humanitarianism and War Project* ainsi que Notre Dame University sont parmi les plus actives dans ce domaine.

[4] Nous tiendrons compte exclusivement des sanctions négatives (les restrictions, le cas le plus fréquent) et non pas des sanctions positives (les récompenses). Notons toutefois que les sanctions positives moins pratiquées que les sanctions proprement punitives sont vantées pour leur mérites.

Afin d'illustrer un des aspects du rapport à la guerre, notre réflexion repose sur un postulat initial sous la forme d'un constat. La démultiplication des sanctions s'inscrit dans une tradition internationale qui met l'accent sur l'économique comme substitut de la guerre. Ancré dans une tradition à la fois américaine et libérale (la diplomatie du dollar[5]) et idéaliste wilsonienne (les sanctions en tant qu'expression de la communauté internationale), ce type de regard reflète aujourd'hui l'expression de nombreux décideurs qui souhaitent épargner à leur pays une intervention militaire potentiellement coûteuse en termes de vies humaines. Les sanctions sont traditionnellement marquées par ce raisonnement utilitaire. Aussi, la comparaison avec le conflit armé et l'usage des armes accompagne leur longue histoire dès l'origine.

Dans cette perspective, l'histoire des sanctions économiques appartient à un temps long de l'international, qui compose avec l'Antiquité, les guerres napoléoniennes, la colonisation et enfin le wilsonisme. On prendra soin de montrer comment le passage dans le monde de l'après guerre froide suscite une véritable vocation de la punition économique, immédiatement suivie par une volonté de réfréner cette compulsive volonté punitive.

En amont, les sanctions se construisent en tant que normes de référence dans ce rapport à l'histoire. Bien souvent, les principaux ouvrages qui établissent la liste des mesures de rétorsion économique pointent ces occurrences historiques comme autant de repères destinés à mieux calibrer leur définition contemporaine[6]. Aussi, ces mises en perspective historique sont riches en enseignements et un implicite habite souvent ce type de publication. L'orientation des sanctions économiques irait dans le sens d'une majeure prise en compte que par le passé de l'impact des embargos sur les populations de l'État cible. Si au temps de Thucydide ou des guerres napoléoniennes, l'isolement maritime était une pratique acceptable[7], celle-ci est aujourd'hui à la fois dépassée et réprouvée par les

---

Nous reviendrons sur ce point dans la deuxième partie de ce papier. Je remercie Pierre Hassner d'avoir attiré mon attention sur cet aspect du problème. Gitty M. Amini, "A Larger Role for Positive Sanctions In Cases of Compellence", *Center for International Relations University of California L.A.*, working paper # 12, may 1997.

[5] De nouveau, tous mes remerciements à Pierre Hassner pour m'avoir indiqué ce rapprochement.

[6] C'est notamment la démarche adopté par l'ouvrage de l'IIE. David Baldwin fait lui aussi amplement référence à l'histoire.

[7] Le texte de Thucydide évoque la sanction athénienne à l'encontre de Mégare, alliée de Corynthe. Aujourd'hui encore, le statut de cet acte politique est en débat. Certains passages de la Guerre du Péloponnèse indiquent que cette sanction s'inscrit dans la logique de la guerre qui le prolongerait et pourrait être considérée, à ce titre, comme un de ses facteurs. Hérodote, Thucydide, *Œuvres Complètes*. Paris : Gallimard Éd. Pléiade, 1964. (Thucydide, *La Guerre du Péloponnèse*). Voir le Chapitre IV, p.780. "Par la suite d'autres ambassadeurs vinrent à Athènes pour réclamer la levée du siège de Protide et le rétablissement de l'indépendance d'Aigine. Mais il est un point sur lequel ils

participants des guerres[8]. Une question est là posée, le lien entre la pratique des sanctions et l'historicité du système international. Pourtant, la rapidité du survol de l'histoire et ses conclusions hâtives nuisent ici à l'analyse.

Il est moins aléatoire de raisonner sur une histoire moins lointaine. La chronologie des différentes sanctions économiques fait apparaître une ligne de clivage à partir du début du XXème siècle[9]. Avant la première guerre mondiale, l'acte de sanctionner un pays était lié à une guerre, le plus souvent il accompagnait le conflit en renforçant la pression sur la cible : le blocus correspond à un type idéal dans cette perspective. Ensuite, depuis la première guerre mondiale jusqu'à nos jours, certaines sanctions économiques sont découplées des conflits armés. Ces pratiques internationales s'autonomisent progressivement, se constituent en tant que savoir propre, dans un domaine qui possède sa propre technicité. Enfin, les sanctions de l'après guerre froide attestent de la progression d'un savoir technique et "savant" en consacrant - en raison de la critique dont les embargos commerciaux font l'objet - la notion et la pratique des sanctions financières.

Afin de répondre au mieux aux objectifs de cette réflexion commune sur la guerre, nous aborderons plus particulièrement trois questions. Aujourd'hui la démultiplication des sanctions nous interroge sur les conditions internationales qui favorisent cette "extension de la raison punitive". Les rapports entre les acteurs du système international changent et, dans le cadre de ces mutations, il faut identifier les facteurs qui encouragent cette montée en force de l'arme économique depuis 1990. Trois niveaux sont imbriqués l'un dans l'autre, les changements des rapports de force dans le système international, la transformation des guerres, les interactions entre l'interne et l'externe.

Au terme de cette première analyse, on voit se dessiner les contours d'une structure des sanctions avec ses acteurs, ses règles et ses objectifs. Cette structure favorise l'émergence et la codification de modalités d'usage concernant les embargos et s'engage alors un débat sur les "justes" usages de l'arme économique. Les contours de cette structure

---

insistèrent tout particulièrement : les Athéniens éviteraient la guerre, s'ils acceptaient d'abroger le décret interdisant aux Mégariens l'accès aux ports de l'empire athénien et au marché de l'Attique".

[8] Pour une discussion du blocus maritime en tant que norme internationale, notamment à partir de l'exemple du blocus de l'Allemagne par la Grande Bretagne lors de la Première Guerre Mondiale : Michaël Walzer, *Just and Unjust Wars*. New York : Basic Books, 1992 (2nd Ed.), p.172-3.

[9] Pour un aperçu de ce débat historique : Hufbauer, Schott et Elliott, op. cit., vol. 1 : p.4-5. On peut se rapporter avec profit à leur liste des sanctions qui précèdent la première guerre mondiale (p.28-32). Tanguy de Wilde d'Estmaël, op. cit., "La sanction économique depuis le décret de Mégare", op. cit., p.8-10. Contrairement à Hufbauer, Schott et Elliott, David Baldwin se montre plus circonspect en

sont pourtant flous et dépendent des impératifs propres à chaque situation de crise. On souhaitera alors exposer les contradictions propres au régime naissant de l'arme économique. Une "structure sans maîtrise" caractériserait ainsi les sanctions de l'après guerre froide.

Enfin, véritable écho du rapport à la guerre, une "nouvelle anthropologie de l'international" se fraie un chemin entre le censeur qui met en place le régime des peines économiques et les critiques qui s'adressent à lui[10]. Appliquées dans les crises les plus récentes, les nouvelles sanctions aujourd'hui à l'étude attestent de cette place nouvelle de la "juste" punition sur la scène internationale qui repose idéalement sur un credo à la fois humaniste et scientiste. Ces espoirs traduisent un rapport à la mort d'un type bien spécifique et témoignent de la volonté de mettre entre parenthèses la mort directe. Espoir d'une punition vertueuse ou illusion de la justesse, de nouvelles exigences pèsent sur le censeur confronté à la démultiplication des cibles.

## L'EXTENSION DE LA RAISON PUNITIVE : LA DEMULTIPLICATION DES SANCTIONS APRES LA GUERRE FROIDE

La sortie de la guerre froide voit la montée en force de l'arme économique, dans une double perspective à la fois sur un plan multilatéral, également lorsque ces mesures sont unilatérales et américaines[11]. Sur le plan multilatéral, les sanctions sont appliquées à l'ONU avec une plus grande facilité que par le passé. Au cours des années de guerre froide, les sanctions ont été décidées par deux fois seulement à l'ONU, dans le cas de la Rhodésie en 1967 et de l'Afrique du Sud en 1976. En revanche, décréter l'embargo est en voie de

---

refusant de prendre parti sur le rapport entre la sanction à l'encontre de Mégare et le début de la guerre du Péloponnèse. David Baldwin, op. cit., "The Megarian Decree", p.150-154.

[10] Cet aspect est plus amplement développé dans un travail en cours : "*Injustes* Sanctions : les Constructions Internationales de la Dénonciation des Embargos et l'Escalade de la Vertu Abolitionniste", doc. cit.

[11] On ne traitera pas d'autres, comme les sanctions européennes ou japonaises. Celles-ci sont moins nombreuses que les mesures unilatérales ou américaines et moins révélatrices des particularités du système international. Sur les sanctions européennes, sans doutes promues à un avenir tout à fait stimulant : Tanguy de Wilde d'Estmaël, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté Européenne*. Bruxelles : Bruylant, 1999.

banalisation pendant les années quatre-vingt-dix puisque l'on compte une douzaine de pays sanctionnés au long de cette période[12].

Sur le plan unilatéral, les sanctions américaines connaissent également un renouveau à partir de 1990. Ces embargos correspondent à des mesures anciennes qui se voient renforcées : à l'image des mesures contre Cuba, l'Iran, la Libye, le Pakistan, le Soudan. Par ailleurs, de nouveaux États rejoignent le rang des punis : le Nigeria en 1993, le Gana en 1994, la Zambie et le Niger en 1996, l'Inde en 1998[13]. Certes, pendant la guerre froide, l'embargo américain a été une des armes couramment utilisée pour s'opposer au communisme, à l'URSS et à ses alliés. Par ailleurs, l'embargo unilatéral est également venu seconder les sanctions multilatérales en accentuant considérablement les pressions sur la cible, comme dans le cas de l'Afrique du Sud lorsque Reagan décide de renforcer les sanctions sous la pression des mouvements noirs et des activistes anti-apartheid[14]. Au cours de la guerre froide, l'enjeu des sanctions est déjà débattu dans l'espace public américain, notamment à l'occasion des sanctions à l'égard de l'URSS en ce qui concerne le blé en 1979 lors de l'invasion de l'Afghanistan et en 1986 à propos de l'oléoduc soviétique. D'ores et déjà, les firmes américaines font valoir leur mécontentement et manifestent leur désapprobation, s'estimant injustement lésées vis-à-vis de leurs concurrents européens ou asiatiques[15].

La démultiplication des sanctions multilatérales tient à une condition structurelle, le déblocage du conseil de sécurité et les tentatives de mettre en place un nouveau multilatéralisme exaltant les vertus de l'ordre juridique international. L'arme économique renforce et rend possible l'application des règles de droit onusiennes et permet à la communauté internationale d'affirmer matériellement sa force. Les sanctions représentent

---

[12] Le Conseil de Sécurité a imposé des sanctions contre l'Irak en 1990, l'ex Yougoslavie en 1991 (renouvelées en 1992), la Libye en 1992, le Libéria en 1992, la Somalie en 1992, Haïti et l'UNITA (Angola) en 1993, le Rwanda et la Bosnie en 1994, le Sierra Leone et le Soudan en 1997, l'UNITA (Angola) en 1998, l'Afghanistan en 1999. Margaret Doxey, "United Nations Sanctions : Lessons of Experience", International Studies Association, Washington D.C., February 1999, p.3. John Stremlau, *Sharpening International Sanctions : Toward a Stronger Role for the UN*, Report of the Carnegie Commission, 1996.

[13] International Economics Policy Breafing, "Sanctions-Happy USA", *International Institute on Economics*, july 1998, doc. non paginé. Il faut rajouter l'Afghanistan en 1999.

[14] Concernant les sanctions vis-à-vis de l'Afrique du Sud, il existe une importante littérature. Nous privilégions l'approche qui met en lumière le jeu des intérêts et des valeurs et le rapport entre l'interne et l'externe. Pour une analyse de type "constructiviste", une des rares à se départir de l'obsession du décompte des sanctions "efficaces" : Audie Klotz, "Norms Reconstituting Interests : Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa", *International Organization*, vol. 49, n. 3, summer 1995 : p.451-478. Audie Klotz, *Norms in International Relations : The Struggle against Apartheid*. Ithaca : Cornell UP, 1995. Neta C. Crawford, Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work - Lessons from South Africa*. Londres : Macmillan, 1999.

[15] Entretiens hommes d'affaires Washington juin 1999.

pour les tenants d'un droit multilatéral un outil tout particulièrement précieux : elles ont une visibilité très forte et articulent le blâme à des restrictions matérielles contraignantes. Les sanctions cautionnent l'ordre des puissants et lui donnent force de loi. En effet, les sanctions sont toujours appliquées lorsqu'une disparité très forte existe entre le censeur et ses cibles[16].

Aux États-Unis, la montée en force des sanctions tient à de nombreux facteurs. Le premier d'entre eux appartient à une tradition américaine ravivée après la chute du mur, la réticence à l'intervention. L'Amérique n'est guère désireuse d'assumer la charge militaire et financière de l'intervention. Les fonctionnaires du département d'État et surtout les législateurs du Congrès préfèrent mettre en place un système de régulation par les sanctions économiques, dont le coût n'est pas pris en charge par l'administration. La formule utilitaire est brutale, grossière aux yeux des critiques de cette "frénésie" de la punition[17]. Par là, les décideurs de la politique étrangère concilient les réticences vis-à-vis de l'intervention et le désir de se poser en tant qu'hegemon sur la scène internationale en affirmant leur pouvoir sur la définition des normes et des règles à l'échelle mondiale.

Un deuxième facteur permet de comprendre la montée en force des sanctions américaines au cours des années quatre-vingt-dix. Plusieurs d'entre elles ont été promulguées à l'instigation du Congrès et la présidence a été contrainte de les accepter sans que ni le Président Clinton ni le département d'État n'aient véritablement été à l'initiative de cette politique étrangère ou l'aient souhaitée. Ce jeu de pouvoir tient à la confrontation entre la présidence et le Congrès Républicain. Dans de nombreux cas de figure qui marquent un durcissement des embargos - Iran et Lybie (Kennedy-d'Amato), Cuba (Helms-Burton), Freedom from Religious Persecution Act[18]-, les sanctions décidées par le Congrès ne vont pas dans le sens de la stratégie présidentielle. De fait, celles-ci gênent les États-Unis vis-à-vis de leurs alliés (Helms-Burton, ILSA), ou sont irréalistes dans leurs fondements (Freedom from Religious Persecution Act). Ces lois ont été votées à la faveur d'une pression communautaire tout particulièrement soutenue exercée à travers le Congrès. La comparaison entre les deux lois les plus exemplaires de la frénésie des sanctions américaines (Helms Burton et ILSA) est, de ce point de vue, tout à fait révélatrice. Dans une période de tension et de crise, alors que des actes de terrorisme sont perpétrés contre des

[16] En moyenne, notent Hufbauer, Schott et Elliot, le rapport entre le PNB de la cible et du censeur est de 1 à 200. HSE, op. cit., vol. 1, p.98.
[17] "The US has gone sanctions crazy", ce sont les propres termes de Clinton dans une déclaration qui date du milieu de son deuxième mandat.
[18] Une loi imposée par la nouvelle droite religieuse pour sanctionner des pays qui ne respectent pas la liberté religieuse. Cette loi a été promulguée, mais n'est pas appliquée. William Martin, "The Christian Right and American Foreign Policy", *Foreign Policy*, printemps 1999 : p.66-80.

Américains, des lois qui mettent en cause les intérêts des alliés de l'Amérique sont votées par le Congrès obligeant le président à la ratifier[19]. Dans le cas de Helms-Burton, le Président est même destitué de son pouvoir sur la levée de l'embargo qui repose désormais dans les mains des congressistes. À la faveur des tensions entre Congrès et Présidence, les communautés identitaires ont un accès direct à la formulation de la politique étrangère et ont contribué à renforcer l'intransigeance américaine.

Il existe également un troisième facteur explicatif permettant de comprendre la montée en force des sanctions dans le monde de l'après guerre froide à la fois sur un plan multilatéral et unilatéral. Au fur et à mesure où les droits de l'homme se renforcent en tant que référentiel international, les sanctions sont légitimées dans une double perspective. D'une part, les sanctions économiques s'emploieraient à faire respecter les droits de l'homme en protégeant des minorités opprimées par un pouvoir autoritaire et en promouvant le pluralisme (Irak, les pays concernés par le non respect de la liberté religieuse, la Serbie, Cuba, la Birmanie…). De l'autre, au regard de l'intervention militaire, les sanctions respecteraient davantage les droits de l'homme que des bombardements massifs ne le feraient et supposeraient un respect de la population civile plus important que dans le cas d'un conflit armé (en définitive, il s'agirait d'un moindre mal). Les sanctions et les différentes réformes qui marquent leur histoire sont toujours imprégnées de ce référentiel "humanitaire". Elles sont instituées pour économiser des vies humaines en renforçant la pression dans la guerre et l'abrégeant, elles sont perçues ensuite comme des substituts possibles à la guerre. Les sanctions correspondent alors à leur représentation wilsonienne, un outil parfait : "meurtrier"[20] pour la cible, indolore et sans coût pour la cible. Les cibles sont alors confrontées à la mort indirectement perpétrée par le censeur. Le censeur suppose qu'il s'agit d'une souffrance que la cible prolonge sous sa propre responsabilité et qu'elle peut à tout moment abréger si ses dirigeants se rendent à la "raison". C'est précisément cet argumentaire qui est aujourd'hui mis à la question et déconstruit. Les réformes engagées dans les sanctions traduisent les hésitations du censeur et sa difficulté croissante à affirmer une intransigeance sans faille. Alors que l'on découvre les dégâts humanitaires que cette

---

[19] Dans un cas comme dans l'autre, la signature de ces lois intervient à la suite de deux accidents d'avion abattus par les ennemis de l'Amérique. Ces lois sont exigées par des représentants des communautés et de leurs lobbies (les cubains américains et les juifs pro-israéliens) et elles provoquent des tensions avec les alliés des Etats-Unis en raison de leur implications extra-territoriales. L'une comme l'autre sont votées en 1996 à quelques mois d'intervalle.

[20] Celui-ci se prononce en faveur de sanctions décrétées par la Société des Nations. La déclaration de Wilson la plus couramment rapportée en matière de sanctions date de 1919. "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

arme provoque - notamment lorsqu'il s'agit d'une application multilatérale - des réformes visant à l'humaniser sont à l'étude.

## LES MODALITES D'USAGE : UNE STRUCTURE SANS MAITRISE

La démultiplication des embargos, la mise en place d'une série de commissions, la consultation d'experts ne signifient pas une régulation de la punition. Certes, on assiste au cours des années quatre-vingt-dix à l'édification de véritables structures institutionnelles des sanctions internationales et certains évoquent même la notion de régime pour caractériser ce phénomène[21]. Ces institutions et ces principes sont confrontés à de profondes hésitations, des atermoiements et à la difficulté à coordonner les stratégies des différents États, notamment dans la confrontation entre les États-Unis et ses partenaires au sein de l'ONU. Le paradoxe des sanctions tient à la tension entre d'une part la nécessité d'établir des règles universelles qui s'inscrivent dans une certaine continuité et qui permettent à l'action collective de prendre forme - les sanctions ne sauraient être efficaces lorsqu'elles sont à l'initiative d'un seul État, fût-ce la superpuissance américaine - et de l'autre les aléas du cas par cas qui dépendent à la fois des volontés des différents censeurs comme de la stratégie des cibles.

Une première série de règles et de contraintes concerne la dimension temporelle de ces mesures de coercition. Comme le soulignent les différentes réunions menées par les principaux intéressés, les censeurs et leurs experts, l'acte de sanctionner est confronté à une difficulté majeure[22]. Plus la durée de la peine s'allonge et plus celle-ci est inefficace. Elle témoigne de l'adaptation de la cible au régime de la punition qui lui est infligé, elle encourage

---

boycotted, but it brings pressure upon the nation which, in my judgment, no modern nation can resist". Cité in Tanguy de Wilde d'Estmaël, op. cit., p.11.

[21] Ce terme revient de manière récurrente dans les différents textes, chartes et propositions publiés par les think tanks à l'adresse de décideurs (américains et onusiens). La construction d'un régime de sanctions est un des implicites des rencontres d'Interlaken (nous reviendrons dans la troisième section sur ces réunions). Pour l'heure, il s'agit là davantage d'un "wishful thinking" qu'une réalité.

[22] Pour une réaction américaine aux sanctions unilatérales : "US Economic Sanctions Good Intentions, Bad Execution", Statement by Jeffrey J. Schott Senior Fellow Institute for International Economics Before the *Committee on International Relations*, US House of Representatives, June 3 1998. En ce qui concerne les sanctions multilétarles dans une étude qui par ailleurs appelle à un renforcement des capacités de l'ONU dans le domaine de l'armé économique, une première appréciation de ses désavantages et des critiques qui peuvent lui être adressées : John Stremlau, op cit.. Voir "Chapter 4 Secondary Effects of Sanctions Regime", p.40-45.

l'État visé à se procurer des ressources et des biens par de nouveaux canaux commerciaux, le plus souvent mafieux. Ces mesures peuvent même impliquer une profonde restructuration de l'économie au bénéfice d'une plus grande autonomie pour l'État visé. Enfin, le censeur a toutes les raisons de craindre un effet de ralliement, à l'image des sanctions à l'encontre de la Rhodésie au cours des années soixante [23]. Le cas de l'ex Yougoslavie illustre également tout à fait ce type de phénomène. L'économie se criminalise, se restructure en profondeur par des substitutions à l'importation et on note un effet de ralliement au nationalisme du leader[24].

Pour éviter ces travers, les experts des sanctions préconisent des mesures nécessairement limitées dans le temps[25]. Le censeur doit être à même de prévoir un moyen rapide de lever des restrictions qu'il a lui-même posées. La sortie des sanctions est un enjeu très délicat à gérer. En effet, par sa résistance, la cible encourage le maintien des sanctions qui permettent à certains dirigeants comme Castro de se maintenir au pouvoir en capitalisant les bienfaits de son glorieux défi de l'Amérique. La durée des sanctions constitue dès lors un réel écueil des sanctions négatives et aujourd'hui l'accent mis sur les sanctions positives est révélateur d'une nouvelle conception de la punition. Les sanctions positives permettent plus aisément une voie de sortie à la tension. En effet, il s'agirait là d'user de la carotte plutôt que du bâton et les récompenses sont plus faciles à manier que les punitions. Pour sortir de certains embargos particulièrement longs et inefficaces comme Cuba et la Corée du Nord, les États-Unis tentent d'user - très nettement à la marge en ce qui concerne Cuba - de ces récompenses. Ils souhaitent ainsi accorder une prime à la cible en se donnant la possibilité de supprimer leurs largesses en cas de faux pas de la part de l'État sanctionné[26].

La temporalité des sanctions dépend très largement d'une variable essentielle, l'articulation à un conflit armé et ses modalités. Le temps des sanctions dans la guerre est très différent de celui de sanctions qui prendraient place dans une tension en l'absence de conflit armé. Lorsque les sanctions interviennent dans le cadre d'une guerre, on note plusieurs cas de figure caractéristiques de l'après guerre froide. Les sanctions servent de plus en plus à envoyer des signaux de désapprobation, lorsque la cible continue de ne pas

---

[23] Galtung a été un des premiers à mettre en évidence ce phénomène. Johan Galtung, "On the Effects of International Economic Sanctions with Examples from the Case of Rhodesia", *World Politics*, vol. 19 N. 3 April 1967 : p.378-41.

[24] Zachary Selden, *Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy*. London and Wesport : Praeger, 1999, p.66 et s.

[25] *Project on Unilateral Economic Sanctions*. Washington : The Center for Strategic and International Studies : february 1999.

[26] Dans le cas de Cuba, après les assouplissements de Helms-Burton, le département d'État a décidé de ne pas reculer en cas de "faux pas" cubain. Entretiens Washington, juin 1999.

tenir compte des injonctions du censeur, lorsque le risque de passage à l'acte de guerre est de plus en plus important (Irak, ex Yougoslavie). Au fur et à mesure où la tension grandit, les sanctions sont renforcées. Les sanctions peuvent aussi servir à maintenir une pression sur l'adversaire qui a été battu lors de la guerre (Irak et Serbie). Pour ces sanctions dans l'après-coup, de nouvelles formules sont à l'étude comme l'illustrent les sanctions contre Milosevic qui sont différentes des sanctions avant la guerre (de 1992 à 1996 imposées par l'ONU). Les sanctions après la guerre sont imposées par la Communauté Européenne (avec la Suisse et les États-Unis) et ne visent pas le commerce mais sont essentiellement des sanctions financières[27].

Par ailleurs, un nombre de plus en plus fréquent de sanctions frappe des pays avec lequel le censeur n'a nulle intention de provoquer un conflit armé. Sur le plan multilatéral, il s'agit du Sierra Leone, du Rwanda, de l'Angola, de l'Afghanistan. Sur le plan unilatéral, lorsque les États-Unis veulent toucher des cibles qui ne sont pas déjà visées par des embargos multilatéraux, ces pays ne sont pas concernés par une intervention militaire. Les sanctions sont souvent motivées par le désir de réagir à la violence de l'autre (guerre civile ou manifestation belligène par exemple à l'occasion des essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan). De plus en plus ces mesures sont conçues comme des signaux que le censeur veut envoyer non seulement à la cible mais également et parfois surtout aux autres États tentés par les mêmes expériences qui ont déclenché la punition. Cette caractéristique encourage bien évidemment la fièvre punitive[28].

En raison de la diversité de ces deux approches - l'ordre multilatéral et les objectifs unilatéraux - des contradictions profondes émergent et perturbent la mise en place d'un éventuel régime des sanctions. En premier lieu, les effets de dissonance sont manifestes à l'ONU en ce qui concerne le maintien des sanctions multilatérales à l'encontre de l'Irak et le clivage entre les États-Unis et son allié la Grande Bretagne d'une part et la France, la Russie de l'autre est de plus en plus manifeste[29].

Un autre problème majeur caractérise la difficile articulation entre multilatéralisme et unilatéralisme. Au sein des Nations Unies, les motions visant à dénoncer l'injustice des sanctions unilatérales américaines rassemblent un nombre croissant de votes lors de

---

[27] Voir troisième partie.

[28] Aujourd'hui, le cas du Zimbabwe en proie aux violences à l'encontre des fermiers blancs constitue un intéressant cas d'étude. Pour l'heure, les occidentaux ont résisté à la "frénésie" des sanctions.

[29] David Cortright, George Lopez, "Are Sanctions Just ? The Problematic Case of Iraq", *Journal of International Affairs*, vol. 52 N. 2 Spring 1999 : p.735-755. Douglas Jehl, "U.N. Official Seeks an End to Sanctions Against Iraqis", *The New York Times*, Monday september 20th 1999, p.A4.

l'Assemblée Générale[30]. Ces activités tribunitiennes embarrassent le censeur dans sa fonction de maintien de l'ordre à l'échelle internationale. Elles reflètent également une analyse de l'ONU en tant qu'arène de légitimation[31]. Les États sanctionnés par les États-Unis sur le plan unilatéral font valoir leurs droits au sein des Nations Unies et y dénoncent le caractère à la fois illégal et immoral de telles mesures. À cet égard, les diplomaties cubaine ou lybienne ont connu, ces dernières années, un certain succès. Ce faisant, ces États adoptent alors une posture victimaire et dénonciatrice. En proclamant les abus dont souffre leur souveraineté, ils provoquent le censeur dans sa fonction de superpuissance au sein d'une arène dont les mérites sont inégalement perçus par les décideurs américains. En effet, les partisans des sanctions unilatérales américaines qui logent le plus souvent au Congrès sont des adversaires farouches de l'ONU à l'image de leur tête de file, le Président du Comité des Relations Internationales du Sénat le Sénateur Jesse Helms[32]. En exposant leurs plaintes vis-à-vis de l'ONU, les États cibles contribuent par ailleurs à souligner les contradictions de la politique américaine, notamment en ce qui concerne le multilatéral. Cette stratégie victimaire est résolument provocatrice. Elle ambitionne de dénoncer le censeur afin de chercher à l'isoler tout en ayant pour effet de créer des divisions en son sein. En usant le levier de la dénonciation des sanctions unilatérales, les diplomaties contestataires des cibles renforcent la critique contre les États-Unis en associant au sadisme du censeur la nature illégale de son action : cette dénonciation a d'autant plus de poids lorsqu'elle crée un effet de dissonance et de division en exposant les contradictions de sa politique de puissance. La fonction du censeur est ainsi mise en échec.

---

[30] Entretiens à New York aux Nations Unies, septembre 1999. Les États cibles des sanctions américaines sont à l'origine de ces votes, Cuba, la Lybie, l'Iran. "Elimination of Coercive Economic Measures as a Means of Political and Economic Compulsion", 53 /10, 26 october 1998, vote 80 - 2 - 67.

[31] Pour une analyse désormais classique : Inis Claude, "Collective Legitimization as a Political Function of the UN", *International Organization*, vol. 20, n. 3, summer 1966 : p.367-379. Dans une perspective plus générale, sur la légitimation morale des actes internationaux : Rodney Bruce Hall, « Moral authority as power resource », *International Organization*, vol. 51, n. 4 automne 1997 : p.591-622.

[32] Helms est attaqué de toutes parts : à l'ONU, par la société civile américaine et ses mouvements sociaux ou ses hommes d'affaires. Voir la réponse du sénateur aux critiques des entrepreneurs : Jesse Helms, "What sanctions epidemic ? US business curious crusade", *Foreign Affairs*, janvier-février 1999, p.2-8.

## UNE "NOUVELLE ANTHROPOLOGIE DE L'INTERNATIONAL" ? LA RAISON DU CŒUR OU LES INFORTUNES DE LA PUNITION MALHEUREUSE

La démultiplication des sanctions, la banalisation de cette arme et surtout l'information qui concerne les possibles dégâts provoqués par son usage [33] ont contribué à attirer l'attention sur les modalités techniques de la mise en œuvre des embargos. Ces débats, la formation de réseaux d'experts et de coalitions de critiques des sanctions, tout comme les réformes qui sont entreprises dans le domaine des "smart sanctions" traduisent un rapport à la violence, à la guerre et à la mort bien spécifiques. Il faut souligner ici un de leurs premiers effets et une première étape dans le regard porté sur l'arme économique : les réformes voulues et parfois entreprises témoignent d'une part d'une réinterprétation des thèses de la guerre juste retranscrites dans le champ économique et de l'autre d'une adéquation aux objectifs à la fois performants et vertueux de la Révolution des Affaires Militaires. Dans cette perspective, les sanctions économiques, leurs "justes" usages et la dénonciation de leur "injustice" s'inscrivent en phase avec les perceptions contemporaines de la guerre.

Une transition a lieu au milieu des années quatre-vingt-dix. Le mécontentement américain vis-à-vis des sanctions unilatérales est grandissant et une mobilisation de plus en plus concertée voit le jour notamment à la suite de la loi Helms-Burton et Kennedy-D'Amato. Des réseaux de contestation de la politique étrangère américaine s'organisent notamment sous la forme de coalitions à l'image de USA Engage qui décrète rassembler plusieurs centaines de dirigeants de firmes motivés par un exercice de lobbying contre la frénésie de la punition du Congrès[34]. Ces patrons ont éprouvé le besoin d'une caution morale à leur action et sont associés à des mouvements humanitaires ou religieux qui ont retraduit dans le langage de la guerre juste les demandes intéressées des patrons américains.

---

[33] Lorsque l'on considère les pertes de vie humaine de la cible, le cas le plus meutrier est sans doute l'embargo irakien. De nombreuses études tentent d'évaluer l'impact sur le système sanitaire et le nombre de morts que les sanctions auraient entraîné. Ici, les estimations divergent et les différents experts ou humanitaires se livrent parfois à une guerre des chiffres. D'une manière générale, l'étude menée par Garfield est souvent citée en tant que référence. Cette estimation indique qu'entre 1991 et 1998 un minimum de 100 000 enfant de moins de cinq ans et plus vraisemblablement 227 000 d'entre eux seraient morts en raison d'une malnutrition et d'un défaut de soins liés à la guerre et aux sanctions (le quart des décès étant imputable à la guerre). Robert Garfield, "Morbidity and Mortality - Assessing the impact of the Gulf War and Economic Sanctions", document disponible sur le site www.fourthfreedom.org. Pour une discussion du cas irakien : David Cortright, George Lopez, "Are Sanctions Just ? The Problematic Case of Iraq", art. cit. Voir également : Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez and Larry Minear (eds.), *Political Gain and Civilian Pain - Humanitarian Impact of Economic Sanctions*. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 1997.

[34] Entretien USA Engage, Washington juin 1999.

Aussi, en ce qui concerne les sanctions multilatérales, les diverses internationales pieuses sont là pour rappeler les méfaits des embargos en raison de leur défaut de *discrimination*. Ce critère que Grotius a développé dans ses propres thèses de la guerre juste, dans la lignée de Thomas d'Aquin et Vitoria, a été souligné à maintes reprises par les internationales de la foi, l'Église catholique en tout premier lieu - Jean-Paul II directement ou la Commission Justice et Paix - ou bien également le National Council of Churches aux États-Unis (l'œcuménisme protestant progressiste). Le résultat est une mobilisation accrue en faveur de la levée des embargos unilatéraux sur la nourriture et les médicaments[35].

La grille de lecture de la discrimination a des effets inattendus sur la mobilisation contre les sanctions. En effet, les critiques aujourd'hui adressées à l'arme économique tendent de plus en plus à souligner, lorsqu'il s'agit de sanctions unilatérales, l'absurdité de leur fondement économique en exposant les dommages subis par l'économie nationale du censeur. Les hommes d'affaires et les entrepreneurs ont ici mobilisé le registre utilitaire afin de faire valoir leurs arguments validés par une étude publiée par l'International Institute on Economics[36]. Paradoxalement, ils rejoignent également la tradition de la discrimination. Les économistes et surtout les hommes d'affaires mettent l'accent sur le poids des sanctions et leur financement par l'économie américaine, ses firmes et ses entrepreneurs alors que les caisses de l'État ne sont pas directement affectées. Enfin, "l'économie morale" des sanctions touche à l'intérêt général, puisque l'agrégation de ce manque à gagner des différents entrepreneurs obère le PNB de la nation tout entière et devient un facteur de chômage (200 000 emplois de perdus selon l'IIE pour l'année 1995). En définitive, des civils américains sont lésés par cette politique.

Les effets de ces adresses et de ces suppliques sur les contenus des politiques de sanctions sont pour l'instant mitigés. D'une part, il est très difficile et presque impossible pour le censeur de se désengager de son intransigeance passée, en témoignent les tensions au Conseil de Sécurité à l'ONU en ce qui concerne l'Irak. Les Américains sont également en difficulté vis-à-vis de Cuba alors qu'une réforme de l'embargo est exigée par un nombre croissant d'éléments de la société civile américaine. On note à l'encontre de la Corée et de l'Iran certains gestes de la part du département d'État qui témoignent de sa volonté de signaler un allégement de la peine. De l'autre, lorsque de nouvelles sanctions sont à l'étude,

---

[35] Entretiens Wahington juin 1999 à la Chambre des représentants (House).

[36] Gary Clyde Hufbauer, Kimberly Ann Elliott, Tess Cyrus, Elizabeth Winston, "US Economic Sanctions : Their Impact on Trade, Jobs and Wages", *Institute for International Economics*, Working Paper 1997. Voir également : Solveig Singleton, Daniel T. Griswold (eds.), *Economic Casualties* -

l'impact des critiques est moins limité. En effet, les nouvelles sanctions sont imprégnées d'une doctrine qui met en avant les mérites d'une intelligence vertueuse.

L'élaboration de nouvelles formules punitives est liée aux critiques adressées aux sanctions non discriminatoires. Aussi, la deuxième moitié de la décennie quatre-vingt-dix a été marquée par une réflexion internationale sur la question des "smart sanctions", des mesures qui toucheraient les dirigeants en évitant de frapper de plein fouet la population. De nombreux experts ès sanctions ont participé à des forums à la suite desquels ont été publiées plusieurs chartes. Ces conseils mettent en avant la nécessité de réformer le système des sanctions. Plusieurs points reviennent périodiquement dans ces adresses : les sanctions unilatérales sont à la fois inefficaces et illégitimes ; les sanctions multilatérales sont plus légitimes et plus efficaces mais elles doivent être mises en place avec discernement ; les sanctions financières devraient être privilégiées au détriment des sanctions commerciales[37]. Un des points de départ de ces réformes vertueuses dans les sanctions a été les rencontres d'Interlaken en Suisse qui ont eu lieu en 1998 et 1999[38].

Trois critères sont posés par les différents mouvements qui militent en faveur d'une réforme des sanctions : la discrimination entre civils et dirigeants, le maintien de liens commerciaux utiles à la cible pour se nourrir et au censeur pour continuer de prospérer, la nécessité de paralyser les organes de décision en trouvant les cibles sensibles dans la cible étatique et en personnalisant la punition (les dirigeants et leurs proches). Cette réforme des sanctions[39] exalte la précision de la finance et fustige la barbarie des sanctions aveugles et non discriminatoires à la manière dont les militaires vantent les mérites des frappes chirurgicales aériennes et font la différence entre la Serbie et les bombardements de Dresde. Les sanctions sont intelligentes, il s'agit de "smart sanctions", tout comme les militaires évoquent la possibilité de "smart bombs" pour pallier les inconvénients des mines antipersonnel et du caractère aléatoire de leur explosion[40].

---

*How US Foreign Policy Undermines Trade, Growth and Liberty*. Washington D.C. : Cato Institute, 1999.

[37] Voir le travail d'analyse et de conseil de David Cortright et de George Lopez.

[38] Deux réunions ont rassemblé des experts des sanctions, des membres des Nations Unies et des représentants des États. Interlaken I "Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions", 17 au 17 mars 1998 et Interlaken II "2nd Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions", 29 au 29 mars 1999. De nombreux documents sont disponibles en ligne sur le site www.smartsanctions.ch

[39] George Lopez, "More Ethical than Not : Sanctions as Surgical Tools", *Ethics and International Affairs*, 1999 vol. 13 : p.143-148.

[40] On peut dresser un parallèle entre la mobilisation en faveur de la réforme des sanctions et la mobilisation contre les mines anti personnel. Dans un cas comme dans l'autres des acteurs non étatiques réagissent à la guerre des États afin de réformer un régime de punition et de frapper sans meutrir. Sur les mines antipersonnel et les mobilisations transnationales et "civiles" : Richard Price,

Les sanctions "intelligentes" sont d'autant plus légitimes lorsqu'elles sont cautionnées par des représentants de la cible. Si certains civils ou des dissidents appellent à des mesures punitives à l'encontre de leurs pays, le censeur se trouve conforté aux yeux de son opinion publique. Bien évidemment, l'exemple du "juste" embargo qui fait désormais figure de modèle dans la liturgie des sanctions est le cas sud-africain. D'autres formes de la peine économique ont été cautionnées, demandées ou exigées par une diaspora ou des mouvements d'exilés, c'est le cas de Haïti et de Cuba. Le consentement des punis a un impact sur les mouvements de critiques à l'encontre de l'intransigeance et est fortement légitimant pour le garant de la loi. Il consacre aussi une intelligence de sanctions consensuelles qui bénéficient de l'aval des principaux intéressés les plus proches du censeur.

## L'APPRECIATION DE LA VIOLENCE DES SANCTIONS : UN ESPACE A TROIS VOIES

Pour le censeur, l'obligation de justesse des sanctions accompagne le mouvement vers des sanctions "vertueuses". Parce que les sanctions sont critiquées pour leur inefficace - leur échec dans les tentatives de changer le comportement de la cible - elles sont moralement dépréciées. Aussi, le censeur est-il désormais tenu d'expliciter ses objectifs et également de réduire ses prétentions. Rien ne sert de vouloir changer radicalement la cible, il est plus raisonnable de se donner des objectifs ponctuels et de prévoir une durée limitée d'application de la peine.

Dans cette perspective, de nombreux projets sont à l'étude dans la définition de ces mesures. La précision du ciblage conduit tout naturellement à une individuation des restrictions. Notamment dans une perspective unilatérale, les Américains seraient enclins à prononcer des sanctions à l'égard d'un individu et de ses proches, dans le cas des trafiquants de drogue par exemple, afin de le contraindre à cesser ses activités en mettant à mal ses finances. Dans une perspective multilatérale, les embargos à l'encontre de l'UNITA en Angola témoignent au cours des années quatre-vingt-dix (en 1993 puis en 1998 et aujourd'hui de nouveau leur redéfinition est à l'étude) d'une volonté de frapper une partie des

---

"Reversing the Gun Sights : Transnational Civil Society Targets Land Mines", *International Organization*, vol. 52, n.3, summer 1998 : p.613-644.

politiques d'un pays en identifiant des voies du commerce qui financent leurs activités (le commerce du diamant en l'occurrence).

Pour les cibles, le registre humanitaire s'impose tout naturellement dans le dialogue avec le censeur. La posture victimaire signifie une radicale mise en accusation du censeur en usant de son registre et de ses valeurs. Les occidentaux sont dès lors renvoyés à l'image de la barbarie qu'ils disent combattre.

La cible s'engage avec le censeur dans un jeu composé de plusieurs registres, la résistance au nom de la nation assiégée et la victimisation aux yeux du monde et des observateurs des sanctions, le déni de l'impact de ces mesures en mettant en avant des mesures palliatives au défaut du commerce avec le censeur, le défi et parfois la provocation. Dans le cas de Cuba, les messages envoyés par Fidel Castro depuis la loi Helms-Burton témoignent de cette triple posture. Pour le régime castriste, continuer les réformes économiques qui permettent grâce au tourisme de renforcer ses liens avec l'Europe, le Canada et le Mexique a été une priorité. Simultanément, de nombreux forums ont vu le jour à Cuba en Europe ou bien à la faveur de certains correspondants américains pour dénoncer l'impact sanitaire de l'embargo et évaluer les méfaits causés à l'économie nationale par quatre décennies de privations (60 milliards de $ de dommages suivant les Cubains). Enfin, Fidel a réussi à se maintenir son pouvoir sur une économie et une société qu'il continue de contrôler notamment à la faveur de l'absence des investisseurs américains. La politique de communication vis-à-vis de l'Amérique est ponctuée de signes de défis à l'adresse de l'hegemon ; les avions abattus en 1996 et qui ont conduit à la loi Hems-Burton sont révélateurs de cette posture tribunitienne dans l'espace international. La cible envoie des signaux ambivalents au censeur qui se voit mis en échec dans sa fonction de garant de l'ordre international.

Une troisième catégorie d'agents se révèle déterminante dans l'appréciation des sanctions et l'orientation des différentes politiques. Les courtiers de la peine économique constituent aujourd'hui les formes privilégiées d'intermédiation entre la cible et le censeur. Loin de se limiter à une catégorie de professionnels, on note davantage la formation de réseaux de groupes, de mouvements et d'entreprises rassemblés par un intérêt commun dans l'étude et l'information sur les effets des punitions occidentales. Les experts (économistes, spécialistes des aires régionales) tout comme les humanitaires ont intérêt à voir se définir un régime de normes qui perfectionnera l'usage de l'arme économique. Aujourd'hui, à la faveur de leur action dans ce domaine, le consensus autour des sanctions financières est très mobilisateur. Ce type de pratique permettrait aux experts de voir leurs

recommandations appliquées et de se maintenir dans une position enviable de conseil. Les humanitaires pourraient d'autant mieux continuer à exercer leurs activités et les hommes d'affaires américains voient là la consécration d'une série de demandes adressées régulièrement et avec une insistance accrue à l'encontre de leurs dirigeants. Un espace public "vertueux" des sanctions verrait le jour depuis de telles prémisses avec pour principal credo la perfectibilité de l'arme économique et son articulation aux évolutions des sentiments des acteurs de la scène internationale. Écho de diverses traditions à la fois chrétiennes, humanistes et scientifiques, cet optimisme occidental dans la précision des sanctions témoigne de la contrainte qui pèse sur celui qui exerce la violence et, d'une manière plus générale, nous renseigne sur la composition de l'autorité légitime dans le monde de l'après guerre froide.