



International Peace Academy



Center for International Studies and Research



THE ROYAL INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS

THE POLITICS OF SANCTIONS

LA POLITIQUE DES SANCTIONS

Policy Brief

Rapport

Simon Chesterman & Béatrice Pouligny

May 2002
Mai 2002

This report draws upon insights shared at two meetings on sanctions convened by the International Peace Academy (IPA) in Paris in November 2001 and London in March 2002. The first meeting was held in partnership with the Center for International Studies and Research (CERI – Sciences-Po), the second with the Royal Institute of International Affairs. The meetings and this publication were made possible by grants from the Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada, the Policy Planning Unit of the French Ministry of Foreign Affairs, the Government of Germany, the Government of Switzerland, and the Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom. The views expressed are those of the authors alone.

A French version of the report follows the English text. Both are available at IPA's and CERI's websites: <www.ipacademy.org> <www.ceri-sciences-po.org>

Ce rapport fait suite à deux séminaires sur le thème des sanctions organisés à Paris, en novembre 2001, et Londres, en mars 2002. La première session a été organisée en partenariat avec le Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI – Sciences-Po), la seconde avec le Royal Institute of International Affairs. Ces deux rencontres ainsi que cette publication ont reçu le soutien du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, du Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère français des Affaires étrangères, du gouvernement allemand, du gouvernement suisse et du Foreign and Commonwealth Office du Royaume Uni. Les vues exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs.

Une version française de ce rapport suit le texte en anglais. Ils peuvent être consultés sur les sites internet de l'IPA et du CERI: <www.ipacademy.org> <www.ceri-sciences-po.org>

Executive Summary

- ❑ Do sanctions work? The jury remains out on this question, but two preliminary issues bear further examination also. What are sanctions intended to achieve? And do states actually *want* sanctions to work? These essentially political questions depend on two discrete dynamics that are the subject of this report, which focuses on sanctions imposed by the UN Security Council. The first is the political context of the Council and how the intentions of key actors are channelled into sanctions regimes. The second is the political economy in which those sanctions operate.
- ❑ Before 1990, the Security Council had imposed mandatory sanctions only twice. Since 1990, sanctions have been imposed on over a dozen countries, for purposes ranging from reversing territorial aggression to restoring democratically elected leaders. But the sharp increase in the recourse to sanctions has had less to do with agreement on their effectiveness than with the more general consensus among Council members in the post-cold war era.
- ❑ Since 1994, there has been a general trend towards more targeted sanctions. It is not clear, however, whether this is due to a view that they work as or more effectively than general economic sanctions, or simply to concerns about the humanitarian impact of sanctions when there is no certainty that they work at all.
- ❑ Practice has led theory in the implementation of sanctions regimes, with establishment of sanctions committees, panels of experts and humanitarian impact assessments being notable developments. Much of implementation depends, however, on domestic enforcement, which has been largely unregulated. The reporting requirements to the Counter-Terrorism Committee established after 11 September may mark a shift in this practice. A key point of overlap between the CTC (which is not strictly a sanctions body) and sanctions regimes is the use of lists, both raising questions about whether and how the rights of individuals whose assets are frozen or movement restricted should be protected.
- ❑ Sanctions would be more effective if greater attention were paid to their impact on actors in the target state. In addition to political and economic influences, the psychological impact of sanctions is largely unstudied. Anecdotal evidence suggests that the greatest point of leverage enjoyed by the international community is just *before* sanctions are imposed. The threat of sanctions may serve to focus the minds of local elites, in the context of a bargaining model, with a clear economic choice. Once sanctions are imposed, however, the clarity of this choice becomes dissipated among the competing economic incentives that emerge within an informal economy; targeted governments themselves may use international sanctions as cover to establish and control black markets – sometimes criminalizing an entire economy. Crucially, sanctions should not be seen simply as a form of punishment but as a form of economic coercion. Such coercion is most effective when ‘sticks’ are accompanied by ‘carrots’.
- ❑ If they are to be effective, sanctions regimes should also target actors in the developed world – arms dealers and money launderers in particular, but also other entities whose economic activities may be contrary to the political aims of sanctions.
- ❑ If debate on sanctions is to be advanced within the United Nations, it needs to include actors outside the Security Council – both state and non-state. Though administration of sanctions has improved, the increased burden on the UN Secretariat should be shifted to a specialised unit empowered to give meaningful analysis of sanctions regimes and the political circumstances they are meant to affect.

About the Meetings

In November 2001 and March 2002, the International Peace Academy convened two seminars on sanctions. The first, held in Paris in partnership with the Center for International Studies and Research (CERI – Sciences-Po), was entitled *Sanctions and the Political Economy of Crisis*. The second, held jointly with the Royal Institute of International Affairs at Chatham House in London, was called *A Decade of United Nations Sanctions: Theory and Practice*. The Paris seminar was generously funded by the Policy Planning Unit of the French Ministry of Foreign Affairs and the Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada. The London meeting was made possible by the support of the Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, together with the Governments of Germany and Switzerland. Both meetings were held off-the-record: the present report is intended merely to record the sense of the meeting and the authors' interpretation of where the relevant issues may progress from here.

About the Authors

Simon Chesterman is a Research Associate at the International Peace Academy, where he directs the project on Transitional Administrations. He is the author of *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford University Press, 2001), and the editor of *Civilians in War* (Lynne Rienner, 2001). Dr. Chesterman has previously worked for the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs in Belgrade, and at the International Criminal Tribunal for Rwanda.

Béatrice Pouligny is a Research Fellow at the Center for International Studies and Research (CERI – Sciences-Po). She also lectures at the Institut d'Etudes Politiques de Paris and is the author of some thirty articles and contributions (in French and English) on the United Nations, peace operations, democracy, human rights and NGOs. She has recently completed *Les défis de la paix: Opérations de paix de l'ONU et populations locales* (Paris: Karthala/Recherches Internationales, forthcoming), with an English edition to be published in 2003. Dr. Pouligny has field experience with the United Nations, international and local NGOs in Latin America, Caribbean and Africa.

The authors would like to thank Karen Ballentine, Victor Bulmer-Thomas, Christian Lequesne, David Malone and Daniel Urrutia-Balutansky for their comments on an earlier version of this text. Thanks are also due to the participants who shared their time and their insights at the two meetings.

Contents

Introduction	1
Politics in the Security Council	1
<i>Design</i>	2
<i>Implementation</i>	2
<i>Termination</i>	5
Politics on the Ground	6
<i>Sanctions and the political economy of crisis</i>	6
<i>Towards a pragmatic, 'best practices' approach</i>	7
Advancing Debate	8
<i>Facilitating discussion at the United Nations</i>	8
<i>Strengthening the capacity of the UN Secretariat</i>	9
<i>Further research</i>	10
Conclusion	10
Appendix 1: Paris Meeting Agenda	11
Appendix 2: London Meeting Agenda	14
Bibliography	17
A French version of the report follows the English text, commencing at page	19

Introduction

Sanctions, it has often been said, stand between statements and soldiers. In situations where something more than a diplomatic dressing down is required, but where a military response is either inappropriate or impossible, sanctions are frequently turned to as a third option. As a result, sanctions are sometimes used as a default policy option, reflecting the seriousness of the problem rather than the seriousness of engagement with it. As UN Secretary-General Kofi Annan has stated, 'getting sanctions right has [often] been a less compelling goal than getting sanctions adopted'.

Sanctions are sometimes used as a default policy option, reflecting the seriousness of the problem rather than the seriousness of engagement with it.

Do sanctions work? The jury remains out on this question, but two preliminary issues bear further examination also. What are sanctions intended to achieve? And do states actually want sanctions to work? These essentially political questions depend on two discrete dynamics that are the subject of this report, which focuses largely on sanctions imposed by the UN Security Council. The first is the political context of the Council and how the intentions of key actors are channelled into sanctions regimes. The second is the political economy in which those sanctions operate. The two areas will be examined in turn, followed by an examination of how debate within and without the United Nations might be advanced on these questions.

Politics in the Security Council

Before 1990, the UN Security Council had imposed mandatory sanctions only twice: the economic blockade of Southern Rhodesia (1966-1979) and the arms embargo on South Africa (1977-1994). From 1990 – a period David Cortright and George A. Lopez rightly call 'The Sanctions Decade' – mandatory

sanctions were imposed against over a dozen states: Iraq and occupied Kuwait, successor states of the former Yugoslavia, Somalia, Libya, Liberia, Haiti, Angola (UNITA), Rwanda, Sudan, Sierra Leone, the Federal Republic of Yugoslavia (in relation to actions in Kosovo), Afghanistan (Taliban regime), Eritrea and Ethiopia.

Sanctions were also employed for a diverse range of purposes. These have ranged from reversing territorial aggression to restoring democratically elected leaders, as well as promoting human rights, deterring and punishing terrorism, promoting disarmament and bringing belligerents to peace negotiations. As Cortright and Lopez conclude, few instances of sanctions support the view that sanctions alone achieved their goal. In Iraq, Yugoslavia and Haiti, military force followed the perceived failure of sanctions (or sanctions alone) to change behaviour. In Angola, Liberia, Rwanda and Sierra Leone, UN sanctions appear to have had little influence on the use of force by local actors. Cortright and Lopez conclude that only in Libya did sanctions appear to accomplish their objectives without the added ingredient of a military confrontation.

Few instances of sanctions support the view that sanctions alone achieved their goal.

The sharp increase in the recourse to sanctions appears to have had less to do with a consensus on their utility than with the more general political consensus that emerged within the Council after the cold war. Even so, sanctions have frequently been controversial. The humanitarian crisis within Iraq in the 1990s has been the most obvious example – though it is hotly debated whether the crisis can be attributed to the sanctions themselves or domestic governmental choices, the effect has been to increase awareness of the humanitarian impact of sanctions and the dangers of imposing general economic sanctions without criteria or a timeframe for their removal.

This section will examine how the political context of the Council has had concrete effects in the design,

implementation and termination of sanctions regimes.

Design

Sanctions have been imposed for a wide variety of purposes with varying degrees of success. It is possible, however, to divide sanctions into three broad classes that help to clarify the political context within which they operate.

- First, sanctions may be intended to compel compliance with international law. This might comprise demands to alter political behaviour in a particular way (to withdraw from territory, hand over suspects, cease active hostilities) or to encourage compromise by parties to a conflict. Here it is useful to distinguish also between situations where this is demanded of a coherent political entity, such as a functioning state, and where it is demanded of an incoherent political entity, such as a failed state, or a belligerent group.
- Secondly, sanctions may be designed to contain a conflict. An arms embargo is typical of such a regime, though this will frequently take place alongside other attempts to mediate a peace settlement. Arms embargoes remain the most frequently imposed (and violated) form of sanctions. More recently, the Council has attempted to address the economic factors that may exacerbate or extend conflict financed by the supply of oil, diamonds or timber.
- Thirdly, sanctions may be designed primarily to express outrage but without a clear political goal. The European Union sanctions against Austria following the election of right-wing politician Jörg Haider are one example of this; the first round of UN sanctions against Afghanistan from 1999 may be another.

It is important to note, however, that even when there is agreement to impose sanctions on a state or other actor, this agreement may in fact stem from different reasons particular to the various states imposing the sanctions. This leads to problems when implementing

sanctions and, in particular, when evaluating whether sanctions should be modified or lifted. The sanctions on Iraq remain a key example of this.

Even when there is agreement to impose sanctions on a state or other actor, this agreement may in fact stem from different reasons particular to the various states imposing the sanctions. The sanctions on Iraq remain a key example of this.

A general trend in the design of sanctions has been to make them more targeted. (Though these are frequently referred to as 'smart sanctions', few advocate any other kind.) It is not clear, however, whether the move towards targeted sanctions is due to a view that they work as or more effectively than general economic sanctions, or simply to concerns about the humanitarian impact of sanctions when there is no certainty that they work at all. Whatever the reason, no general economic sanctions as such have been imposed by the UN since Security Council resolution 917 (1994) on Haiti. Targeting has focused not merely on individuals and groups of individuals, but also particular products associated with conflict. Of greatest interest in recent years has been the use of lists of individuals whose movements are to be restricted and their assets frozen. This will be considered under implementation.

It is unclear whether the move towards targeted sanctions is due to a view that they work as or more effectively than general economic sanctions, or simply to concerns about the humanitarian impact of sanctions when there is no certainty that they work at all.

Implementation

In the implementation of sanctions regimes, as in much of this area, practice has led theory. The establishment of sanctions committees is now routine; a more interesting development has been the increased use of

Target	Period	Type of Sanctions
Southern Rhodesia	1966-1979	oil (and other commodities) embargo
South Africa	1974-1994	arms embargo
Iraq and occupied Kuwait	1990—	comprehensive
Federal Republic of Yugoslavia (and former Yugoslavia)	1991-1996; 1998-2001	arms embargo (1991-1996); comprehensive (1992-1996); arms embargo (1998-2001)
Somalia	1992—	arms embargo
Libya	1992-1999*	arms embargo, aviation sanctions, partial assets freeze, ban on oil equipment imports
Liberia	1992-2001; 2001—	arms embargo (1992-2001); arms and diamond embargo, travel ban (2001—)
Haiti	1993*; 1993-1994	arms and oil embargo (1993); comprehensive (1993-1994)
Angola (UNITA)	1993—	oil and arms embargo (1993—); travel and diplomatic sanctions (1997—); financial sanctions and diamond embargo (1998—)
Rwanda	1994-1996	arms embargo
Sudan	1996-2001	diplomatic sanctions, aviation sanctions threatened but not imposed
Sierra Leone	1997-1998; 1998—	oil and arms embargo, travel ban (1997- 1998); arms embargo and travel ban on RUF (1998—); partial diamond embargo (2000—)
Afghanistan (Taliban regime)	1999—	aviation sanctions (1999-2002); financial sanctions (1999—)
Eritrea and Ethiopia	2000-2001†	arms embargo
* Sanctions suspended.		† Sanctions expired.

Table 1: Mandatory sanctions regimes imposed by the UN Security Council

Panels of Experts (or Monitoring Mechanisms). The first such panel was established to monitor the arms embargo against Rwandan Hutu rebels in 1995. A panel was later established in 1999 to trace violations in arms trafficking, oil supplies and the diamond trade in Angola, as well as the movement of UNITA funds. This was followed by similar panels for Sierra Leone, Afghanistan and Liberia. An investigative panel was also created to examine the exploitation of mineral and natural resources in the Congo (in lieu of a sanctions regime as such). These developments have complemented the important role that NGOs are increasingly playing in exposing those who violate sanctions, as well as the humanitarian impact that sanctions may have on a population.

The use of panels of experts has complemented the important role that NGOs are increasingly playing in exposing those who violate sanctions, as well as the humanitarian impact that sanctions may have on a population.

Much of implementation depends, however, on domestic governments and how they regulate private actors. The absence of domestic legislation may mean that trading in violation of a Security Council resolution may not be against the law in the country concerned (though that country may itself be in violation of international law for failing to comply with the resolution). Lack of domestic enforcement may be exacerbated by a lack of domestic capacity or competing interests between different domestic structures (something often hidden by reference to 'national interests'). This in turn has led to suggestions of a north-south bias in the implementation of sanctions, with excessive attention paid to the suppliers of natural resources in Africa, and not enough to those who provide the demand and launder the proceeds.

As sanctions have become more targeted, the monitoring and implementation of those sanctions has become more complex. In particular, the use of lists — even as it narrows the application of sanctions from an entire state to specific individuals — raises questions

about whether and how the rights of those individuals should be protected. For example, though a regime that freezes the assets of 50 individuals might be preferable to a regime that prohibits imports into an entire state, how are those 50 individuals to be chosen? And how might such an individual challenge their inclusion on the list?

There is agreement on the need for some form of legal process for the management of lists for targeted sanctions but agreement on the process itself seems some way off. As sanctions are frequently adopted as a preventive mechanism, something analogous to an internationalised system of arrest warrants would probably raise the threshold too high. In addition, as the content of these lists is generally drawn from state resources, including intelligence sources, the process could not sensibly be run by the UN Secretariat alone. Rather, some form of certification on the part of governments providing such information is more likely. At present, reliance upon the bona fides of states is the only check on this new power. As lists become more widely used, a greater degree of oversight will be needed, with the first challenges likely to come in the domestic courts of these countries themselves. The Counter-Terrorism Committee (CTC) established after 11 September may drive change in this area. Though it is not, technically, a sanctions body, failure to comply with the provisions of Security Council resolution 1373 (2001) may well lead to the imposition of sanctions. As the use of lists to control terrorist threats expands, this overlap between the CTC and sanctions is likely to lead to a merger in practice.

Reliance upon the bona fides of states is the only check on the new power.

This raises the more general concern that the UN Secretariat is tasked with administering sanctions regimes for which it has no capacity. It is generally acknowledged that administration of sanctions has improved, with increased use of pre-assessments, better functioning committees and some evolution of practice. But the Secretariat still lacks capacity to provide meaningful analysis. As one diplomat who has

served on the Council observed, in asking the Secretariat to monitor implementation of sanctions 'we're asking the people who keep the schedule to give advice.'

Termination

As indicated above, the sanctions against Libya are regarded by some as one of the few cases in which it is possible to argue that sanctions actually succeeded in their stated aims (that is, the suspects were handed over and faced trial) without the added inducement of a military confrontation. But the view that this happened simply because Libya was worn down by sanctions and had to bow to Security Council demands is somewhat disingenuous. In fact, there was a significant amount of pressure on the United Kingdom and United States also, coming variously from the OAU (which threatened to defy the flight ban imposed against Libya), South African President Nelson Mandela, and the families of the victims themselves. The eventual agreement in August 1998, to hold the trial of the two Libyan suspects under Scottish law in a court in the Netherlands, also represented a substantial back-down from the original demands by the UK and the US.

The question of when to terminate sanctions revisits the question of what their purpose is. Evaluating the success of a sanctions regime may be done in a variety of ways. In the narrow sense, did the sanctions achieve the aims as set out at their imposition, or as evolved in the course of the regime? More broadly, one might ask what impact the sanctions had on the region concerned – did they reinforce values deemed fundamental to the international order? At the same time, it is widely accepted that sanctions have rarely been successful on their own – and there is no consensus on whether or how to lift sanctions in the event that they are seen to have failed.

It is widely accepted that sanctions have rarely been successful on their own – and there is no consensus on whether or how to lift sanctions in the event that they are seen to have failed.

Triggers for lifting sanctions vary. The sanctions imposed against Iraq under Security Council resolution 661 (1990), lacking an endpoint, can only be terminated by a subsequent Security Council resolution. This means that the permanent members, which hold a veto power on the Security Council, in fact hold a veto over modifying or terminating the sanctions. In May 1991, for example, after the ground war against Iraq had been concluded and a cease-fire resolution passed, UK Prime Minister John Major declared that the United Kingdom would veto any Council resolution designed to weaken sanctions in place against Iraq as long as Saddam Hussein remained in power, a statement later echoed by US Secretary of State James Baker. The following month, in a letter to the President of the Security Council, the United Kingdom stated that it would use its veto power to block any resolution to lift sanctions against Iraq until it released two British nationals – one of whom had been jailed for corruption in 1987.

This use of the veto to prevent a change in Security Council action is sometimes referred to as a 'reverse veto'. Requiring a sanctions regime to be renewed periodically or imposing a time limit on sanctions removes this reverse veto. Neither option is a recipe for good policy. In either situation, a permanent member can hold a sanctions regime hostage. Iraq is a rather special example of this, with the oil for food programme (essentially an exception to the comprehensive sanctions imposed against it) being renewable every six months. Though this generally becomes an opportunity to debate the merits of sanctions, the only issue necessarily on the table is the humanitarian exception.

Various alternatives are possible, as shown by Council practice in the past.

- First, the Council has expressed its readiness to consider lifting the sanctions if certain measures are taken or conditions met. This has been the most common formulation of a sunset clause, and was included in resolutions dealing with the Federal Republic of Yugoslavia (1993), Haiti (1993), Libya (1993) and Angola (1998). Significantly, if the Council cannot agree on a suitable change the sanctions remain in place.

- Secondly, the Council has decided in advance to terminate sanctions if certain conditions are met. This has only been adopted in relation to sanctions imposed on the Taliban in 1999, with provision for sanctions to be lifted once the Secretary-General reported to the Security Council that Osama bin Laden had been extradited.
- Thirdly, the Council has decided to impose certain prohibitions for a set period and undertaken to consider extending them after that time has elapsed. This relatively recent formulation has been adopted for sanctions against Afghanistan with additional sanctions imposed for a twelve month period beginning on 19 January 2001, and against Liberia for twelve and fourteen months from 7 March 2001.

These formulations have been elaborated in the Bonn-Berlin and Interlaken processes, though it is unclear what political support there is for constraining the discretion of the Council – especially on the part of its permanent members. It is noteworthy, for example, that resolution 1390 (2002) on Afghanistan reverted to the first formulation, deciding merely that financial sanctions and travel bans would be ‘reviewed’ in twelve months, after which the Council ‘will either allow these measures to continue or decide to improve them’.

Nevertheless, there is agreement that some sort of change is necessary. Perhaps the most promising avenue is to design sanctions regimes with greater flexibility, including built in reviews that can provide partial rewards for partial compliance. This is the ‘bargaining model’ of sanctions advocated by Cortright and Lopez. Crucially, this model acknowledges that sanctions should not function simply as punishment. This in turn depends on a more sophisticated understanding of how sanctions operate in practice.

Politics on the Ground

Sanctions should not function simply as punishment. This in turn depends on a more sophisticated understanding of how sanctions operate in practice.

Most of the political debates on sanctions, particularly at the level of the UN Security Council, pay little attention to the actual challenges sanctions pose – and are intended to pose – on the ground. Where there is agreement to impose sanctions, it may be based on a variety of factors, with varying relevance to the crisis at hand. Diplomats themselves may be more influenced by their experience of a previous crisis than by their consciousness of the current one. Though such a decision-making process is, to some extent, inevitable within the bureaucratic structures of the United Nations, some key pragmatic reforms would encourage a better understanding of the local and regional context in which sanctions are decided and imposed.

Sanctions and the political economy of crisis

Whereas some progress has been made in the monitoring of the humanitarian consequences of sanctions, there has been little work done on pre-assessment and monitoring of the socio-political consequences of sanctions. Sanctions have frequently been applied in a very abstract framework, as if there was no interaction with concrete economic, political and social dynamics in the target country. An examination of states targeted by sanctions, however, demonstrates the relevance of a few key factors in evaluating how sanctions actually work on the ground.

Whereas some progress has been made in the monitoring of the humanitarian consequences of sanctions, there has been little work done on pre-assessment and monitoring of the socio-political consequences of sanction.

The psychological dimensions of sanctions are central to understanding how both the ruling elite and the general populations experience the sanctions regime, and how sanctions might affect decision-making. In order to correctly assess this point, it is essential to understand the internal political dynamics, in particular the distinction between the elites, the middle-class (if there is one) and the wider population. Differences in power structures must be appreciated; when considering the cases of Yugoslavia, Iraq, Haiti or Angola, for example, very different political regimes meant that

sanctions might not have similar psychological impacts. Among other paradoxes, in situations where a state is less authoritarian (e.g., Yugoslavia compared to Iraq), it might be argued that sanctions should be harsher because the general population is in more of a position to influence change at the top. In authoritarian contexts, sanctions may actually make things worse, by encouraging a 'rally round the flag' effect.

The extent to which such analysis may actually be useful is debatable. Such psychological dimensions must be considered in close connection with political and economic factors. In particular, it is important to examine how economic structures change in war or crisis situations. A micro-sociology of local actors, of their interests and strategies is necessary to understand their different reactions when sanctions are imposed. Such an analysis may help understand the connections between the various spheres of action: in many cases, politicians are also economic entrepreneurs or get a decisive position for allocations of economic resources. For targeted sanctions, particularly for the constitution of lists of individuals, the attention of those who take the decision should be focused more on political and economic functions (in their dynamic dimensions) than on names.

The main effect of sanctions is a restriction of options for local actors. But most such actors generally develop a range of circumvention strategies that can minimize or outweigh the intended effects of sanctions. Such processes explain, for instance, the increased use of available resources for immediate private ends. The downgrading of industrial and other economic infrastructures, as well as the acceleration of the privatisation of the functions of the state may be the result of precisely this kind of practice.

Most actors targeted by sanctions develop a range of circumvention strategies that can minimize or outweigh the intended effects of sanctions.

Another heritage of sanctions economies is informalization — and sometimes criminalization. Crisis economies under sanctions develop close (or closer)

linkages to the illegal spheres of the world market. Those who wield political power may develop these linkages in order to ensure the supply of goods that can no longer be obtained legally. In addition, various actors will seek to profit from the legal uncertainty that accompanies the criminalization of an economy. Governments themselves may use international sanctions as cover to establish and control black markets — sometimes criminalizing an entire economy in order to enrich key personalities within the targeted regime. In some cases, such as in the Balkans, this may contribute to the formation of widespread organised crime networks with long-term consequences for both the countries concerned and those where the networks develop some of their activities. Finally, for many domestic actors, so-called 'informal' practices also encompass strategies of mere survival.

The greatest point of leverage enjoyed by the international community is just before sanctions are imposed

Though there has been little research on such factors, anecdotal evidence from a variety of sanctions regimes suggests that, from this perspective, the greatest point of leverage enjoyed by the international community is just *before* sanctions are imposed. The threat of sanctions may serve to focus the minds of local elites in the context of a bargaining model, with a clear economic choice. Once sanctions are imposed, the clarity of this choice becomes dissipated among the competing economic incentives that emerge. Quite apart from the inconsistent position of the Security Council on the termination of sanctions as discussed above, some actors on the ground themselves may actually be ambivalent about whether they want sanctions lifted.

Towards a pragmatic, 'best practices' approach

Considering the heavy political constraints on this issue, a pragmatic 'best practices' approach may be more useful rather than elusive proposals for institutional or normative reforms. Five specific 'lessons' should be considered by member states when contemplating the adoption of sanctions in a particular crisis.

- First, sanctions should not be seen as punishment but as a form of economic coercion. This may, in some circumstances, become a form of economic control, as in the case of the Iraqi oil for food programme.
- Secondly, the symbolic functions of sanctions should be acknowledged and utilised. The perceptions of domestic actors of the legitimacy and coherence of the international response – especially when it is being first threatened – must be considered and taken into account.
- Thirdly, the risks of perverse incentives for parties not to resolve a dispute (or to act to undermine it) must be assessed both at the time when sanctions are being imposed and when they are lifted. In such circumstances, the remnants of the ancien régime not only have to accommodate themselves but will usually have to deal with new actors that may have been brought in with external support. There is little research on the effects of the lifting of sanctions, but the reversion to a formal, legal economy has been shown to be complex and sometimes painful.
- Fourthly, more creativity is needed in providing ‘carrots’ as well as ‘sticks’. An emergence from crisis cannot be negotiated solely through a coercive approach. Positive actions must be supported as such. Moreover, particularly in the context of a war, the approach must present enough of an incentive for ensuring that peace is economically profitable not only for local political and military entrepreneurs but also for their economic partners, including those in developed countries.
- Finally, actors in the ‘governed’ world should be targeted more systematically. Whereas it may be difficult to establish the actual lines of power in non-Western countries, or to calculate the outcomes of outside interventions, it should be easier to consider ‘the regulation of the regulated areas’. Western private companies, banks and export credit agencies should be pressured to be more transparent in their dealings in areas of crisis. NGOs such as

Global Witness have made concrete proposals to this effect, though existing national financial regulatory authorities may play a more significant role if used aggressively. International standards might also be developed by international organisations such as the OECD and the World Bank, or under the auspices of the United Nations. The Global Compact launched by UN Secretary-General Kofi Annan might offer a framework to encourage dialogue with private companies on this issue and propose new tools to increase their accountability.

Advancing Debate

Facilitating discussion at the United Nations

The Security Council is sometimes perceived as fulfilling a legislative role formerly allotted to the General Assembly. This partly explains the tensions between the two bodies of the United Nations, with budgetary decisions in the General Assembly remaining the main point of leverage for the majority of member states. Inside the Council itself, the representatives of non-permanent members themselves may be greatly disadvantaged by their inexperience in the procedures of the Council, quite apart from their intentional exclusion from meetings of the Permanent Five. For both these reasons, governments of states interested in the sanctions issue should work to increase the information available to all member states and create opportunities for larger debates on policy and practice. This might be pursued through linkages with other bodies, such as in the Commission on Human Rights and its sub-commissions.

On specific crises, greater efforts should be made to take into consideration the situation of neighbouring countries affected by a sanctions regime. The governments of the states concerned should be more closely involved in discussions, including on the management of the negative impacts that sanctions may have on these countries (the economic effects being only one aspect).

More generally, better interaction needs to be developed between the different actors directly

concerned by the issue of sanctions: diplomats, experts, representatives of specialised services of ministries of finance, banks, other private companies, NGOs. This is vital for meaningful progress on the concrete engagement of the private sector in the design and implementation of sanction regimes.

Strengthening the capacity of the UN Secretariat

Administration of sanctions has improved, with increased use of pre-assessments, better functioning committees, and some evolution in practice. But there is little accumulation of knowledge, even when diplomats have integrated the main recommendations of experts. Knowledge remains at the personal rather than the institutional level, a process to some extent institutionalised in the use of panels of experts. More generally, the process of designing an implementing sanctions lacks transparency. This is, to some extent, unavoidable – particularly as states are likely to continue to have different objectives when they decide to impose sanctions. It is equally likely that resolutions of the Security Council will therefore continue to be vague, ambiguous, and even contradictory. Such is the nature of diplomatic compromise. Similarly, contending analyses of a particular crisis may lead to inconsistent approaches to a particular problem. All of this strengthens the importance of the Secretariat in helping bridge the gap that may exist between the text of a resolution and the reality on the ground.

States are likely to continue to have different objectives when they decide to impose sanctions. Resolutions of the Security Council will therefore continue to be vague, ambiguous, and even contradictory.

But the UN Secretariat itself has insufficient capacity and resources to provide this service. Member states should therefore support the creation of a professional and specialised unit to:

- Create and manage a data base on the existing 'best practices', the most important lessons of the

past, the compared recommendations by the different experts, the main tools to be used, etc.

- Develop a pre-assessment and actual monitoring system of the dynamics engendered by a sanctions regime in a given state as well as in its regional environment; this work should be conducted in close cooperation with the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (where one official is presently in charge of the monitoring of the humanitarian impact of sanctions regimes). A general framework should be designed for the assessment of the structures of power, the possible impacts of sanctions and a better understanding of the dynamics existing in a targeted state.
- Create and manage a roster of experts for the use of the Secretariat and member states, building upon the current practice of using expert panels.
- Help the Secretary-General in his efforts to inform member states on the context within which decisions on sanctions are made. This might include political and social (as well as humanitarian) assessments of the likely and possible effects of sanctions.
- Facilitate the flow of information between the Security Council, the Secretariat and the teams of monitors.
- Provide meaningful information to non-permanent member states of the Security Council and other member states upon request.

It is far from clear, however, that member states are willing to give the Secretariat this capacity. Such a function for the Secretariat is analogous to the Information and Strategic Analysis Secretariat advocated in the Report of the Panel on Peace Operations (the 'Brahimi Report'). The subsequent characterisation – and caricature – of this body as a United Nations 'CIA' led it to a swift death on the floor of the General Assembly. The compromises that might be necessary to ensure the creation of such a body could well undermine the reason for its existence.

Further research

Much of the analysis of sanctions regimes depends on politically sensitive information and therefore should be handled with care, if not suspicion. It is rare, for example, to find sound counterfactual reasoning that separates the effects of a sanctions regime from developments that would have taken place even without their imposition. Similarly, there is inadequate research on the incentives for circumvention strategies on the part of domestic actors. More empirical research is needed to advance this debate. Useful lines of inquiry include the following areas:

Much of the analysis of sanctions regimes depends on politically sensitive information and therefore should be handled with care, if not suspicion.

- The evolution of the behaviour of different actors after sanctions are imposed, and an assessment of the different types of objectives and rules they follow (there are frequent discrepancies with what outsiders usually anticipate).
- The evolution of domestic power structures (the intervention of outsiders may aim to the change relations of power) and relations with foreign private actors.
- Assessments of political and economic measures (including incentives) that may affect the behaviour of both local and international actors,

and of key factors to consider such as the time within which change might be expected.

Such research might help build a more precise framework of analysis to assess the conditions in which the imposition of sanctions may have positive effects and the way this should be monitored. Finally, it should help design alternative proposals and a larger range of instruments, including carrots as well as sticks.

Conclusion

Debates over sanctions are politically loaded. This report has attempted to confront these political questions directly, examining the political contexts in which sanctions are formulated and in which they play out on the ground. Sanctions are likely to remain an instrument of choice for the Council – that is, they are likely to remain somewhere between statements and soldiers. Practice is also likely to continue to precede theory. But the evolution in Council practice in the course of the ‘sanctions decade’ has suggested some movement in the received wisdom as to whether, how and why sanctions work.

Moving further depends on the political willingness of key states to open up the process of imposing sanctions to wider involvement. It also depends on the desire of the wider membership of the United Nations to empower the Secretariat to do the job that is, increasingly, devolving onto it. As sanctions regimes become more targeted they also become more complex. If UN sanctions are indeed to become ‘smarter’, the UN needs the resources and the staff to administer them.

Appendix 1: Paris Meeting Agenda

Sanctions and the Political Economy of Crisis

Thursday 22-Friday 23 November 2001

CERI (Sciences Po)
56, rue Jacob
75006 Paris
France

A Seminar Co-organised by
the Center for International Studies and Research (Sciences Po)
&
the International Peace Academy

with the support of
the Policy Planning Unit of the French Ministry of Foreign Affairs
&
the Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada

Thursday, 22 November 2001

1400 Welcome and Introduction

Speakers: Dr. Christophe Jaffrelot, Center for International Studies and Research
David M. Malone, International Peace Academy
Dr. Béatrice Pouligny, Center for International Studies and Research

1430 The sanctions system today

Chair: David M. Malone, International Peace Academy

Overview of existing mechanisms

Prof. George A. Lopez

Dr. David Cortright

Management of humanitarian aspects

Mr. Manuel Bessler, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

Local and regional impact of sanctions

Dr. Spyros Economides, London School of Economics/IISS

Prof. Susan Woodward, City University of New York

1645 Toward better management of sanctions

Chair: H.E. Mr. Jenö C.A. Staehelin, Permanent Representative of Switzerland to the United Nations

Legal aspects of implementation

Prof. Vera Gowlland-Debbas, Graduate Institute of International Studies, Geneva

Prof. Geneviève Burdeau, Paris I/CEDIN

Violation of sanctions

Ms. Debra Price, Permanent Mission of Canada to the United Nations

Friday, 23 November 2001

900 Different approaches of key actors and the prospects of reconciliation

Chair: Mr. Pascal Teixeira, French Ministry of Foreign Affairs, former political adviser to the Permanent mission of France to the United Nations

Perspectives from Europe

Mr. Toby Dodge, Royal Institute of International Affairs, London

Mr. Jacques Villemin, French Ministry of Foreign Affairs

The transatlantic divide

Mr. Jacques Beltran, Institut Français des Relations Internationales, Paris

1145 Sanctions and emergence from crisis: Local and regional dynamics

Chair: Dr. Michael Pugh, University of Plymouth

The post-crisis economic and political consequences of sanctions

Dr. Klaus Schlichte, Humboldt University at Berlin, Institute for Social Sciences

Economic agendas of belligerents

Ms. Karen Ballentine, International Peace Academy

Local coping mechanisms: Balkans

Dr. Spyros Economides, London School of Economics/IISS

Prof. Susan Woodward, City University of New York

1430 Sanctions and emergence from crisis: External dynamics

Chair: Dr. Béatrice Pouligny, Center for International Studies and Research

The role of international economic and financial actors

Mr. Simon Taylor, Global Witness

Aid policies in crisis situations and alternatives to sanctions

Dr. Mats Berdal, International Institute for Strategic Studies

1700 Conclusions

Chairs: David M. Malone, International Peace Academy

Dr. Christophe Jaffrelot, Center for International Studies and Research

Speakers: Dr. Simon Chesterman, International Peace Academy

Dr. Béatrice Pouligny, Center for International Studies and Research

Appendix 2: London Meeting Agenda

A Decade of United Nations Sanctions: Theory and Practice

Friday, 8 March 2002

Chatham House, London
10 St James's Square
London SW1Y 4LE

A Seminar Co-organised by
the International Peace Academy
&

the Royal Institute of International Affairs

with the support of the Foreign and Commonwealth
Office of the United Kingdom

and the Governments of Germany and Switzerland

with a reception hosted by the High Commissioner of Canada

0900 Opening Remarks

Speakers: Professor Victor Bulmer-Thomas, Director of the Royal Institute of
International Affairs

David M. Malone, International Peace Academy

Dr. Nicola Brewer, Director, Global Issues, Foreign and Commonwealth Office

0930 Designing a Sanctions Regime

*How has Security Council practice on sanctions evolved through the 1990s? What lessons
have been learned? What lessons have not been learned?*

Chair: H.E. Mr. Stewart Eldon, Deputy Permanent Representative of the UK to the
United Nations

Speakers: Dr. David Cortright, President, Fourth Freedom Forum and Research Fellow,
Joan B Kroc Institution for International Peace Studies, University of Notre Dame;
Co-Author of *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*

Mr. Jeremy Carver, Head of Public International Law Group, Clifford Chance

1100 Implementing Sanctions

How can the Council best ensure that sanctions are properly implemented? What should be the role of expert panels in the implementation of sanctions? What are the consequences of imposing sanctions on a non-state entity (such as UNITA) rather than a state? How should the Council deal with ongoing conflicts where natural resources are fuelling the fighting?

Chair: Dr. Georg Witschel, Minister Counsellor, Foreign Office, Germany

Speakers: H.E. Mr. Paul Heinbecker, Permanent Representative of Canada to the United Nations

H.E. Mr. Richard Ryan, Permanent Representative of Ireland to the United Nations

Mr. Alex Vines, Human Rights Watch, London

1215 Modifying Sanctions

What is the origin of the current disputes over sanctions policy on Iraq? How should the humanitarian impact of sanctions be considered when establishing or modifying a sanctions regime? How can the existing arrangements be improved?

Chair: H.E. Mr. Jenö Staehelin, Permanent Observer of Switzerland to the United Nations

Speakers: Mr. William Patey, Director, Middle East Department, Foreign and Commonwealth Office

Mr. Toby Dodge, Associate Fellow, Middle East Programme, Royal Institute of International Affairs

Maitre Saad Djebbar, Associate Fellow, Middle East Programme, Royal Institute of International Affairs

1330 Lunch

1430 Lifting Sanctions

To what extent can sanctions against Libya and Ethiopia/Eritrea be said to have been successful? How should success be measured by the Council? What lessons may be drawn that could shape future Council practice? What lessons may be drawn from the lifting of sanctions against Sudan?

Chair: Professor Christine Chinkin, London School of Economics

Speakers: H.E. Mr. Dumisani Shadrack Kumalo, Permanent Representative of South Africa to the United Nations

Professor Tim Niblock, Director, Institute of Arab and Islamic Studies, University of Exeter

1545 Towards Smarter Sanctions

What does “smarter sanctions” mean? Are sanctions targeted only at decision-making élites feasible as an alternative to arms embargoes, oil embargoes, and broader economic sanctions? What is the “best practice” for imposing and monitoring sanctions regimes?

Chair: Dr. Brigitte Granville, Head, International Economics Programme, Royal Institute of International Affairs

Speakers: Dr. Spyros Economides, Lecturer in International Relations and European Politics, LSE & Research Associate, International Institute of Strategic Studies; Co-Author of *The Economic Factor in International Relations*, currently working on an Adelphi Paper on the future of economic sanctions

Dr. Kevin Clements, Secretary General of International Alert

1700 Conclusions and recommendations

Chairs: Professor Victor Bulmer-Thomas, Director of the Royal Institute of International Affairs

David M. Malone, President of the International Peace Academy

Bibliography

- Berdal, Mats, and David M Malone, eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, A Project of the International Peace Academy*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.
- Caron, David D. 'The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council'. *American Journal of International Law* 87 (1993).
- Cortright, David, and George A. Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s, A Project of the International Peace Academy*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.
- Naylor, R.T. *Patriots and Profiteers. On Economic Warfare, Embargo Busting and State-Sponsored Crime*. Toronto: MacClelland & Stewart, 1999.
- Pugh, Michael. 'Protectorates and the Spoils of Peace: Intermestic Manipulations of Political Economy in South-East Europe'. In *The Political Economy of Intrastate Wars*, edited by Dietrich, Jung. London: Routledge, 2002.
- Schlichte, Klaus. 'The Post-crisis Economic Consequences of Sanctions', paper delivered at the seminar 'Sanctions and the Political Economy of Crisis', Paris, November 22-23, 2001.
- Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process (July 2001).

Résumé

- ❑ Les sanctions sont-elles efficaces ? Le débat reste très ouvert mais deux questions préalables méritent qu'on les examine plus attentivement. Quels objectifs les sanctions sont-elles censées atteindre ? Les Etats veulent-ils *vraiment* que les sanctions fonctionnent ? Ce sont là des questions politiques centrales. Leur réponse dépend de deux dynamiques distinctes, propres aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sur lesquelles porte le présent rapport. La première concerne le contexte politique dans lequel travaille le Conseil et la manière dont les intentions des acteurs-clés trouvent leur expression dans les régimes de sanctions. La seconde concerne l'économie politique des crises dans lesquelles de telles sanctions sont mises en œuvre.
- ❑ Avant 1990, le Conseil de sécurité n'avait imposé des sanctions obligatoires qu'à deux reprises. Depuis lors, des sanctions ont été imposées dans une quinzaine de pays, avec des objectifs allant de l'arrêt d'une agression territoriale jusqu'à la restauration de gouvernements issus d'élections démocratiques. Toutefois, l'augmentation très nette du recours à cet instrument renvoie moins à un accord sur son utilité qu'au consensus politique *a minima* qui semble prévaloir, de manière générale, entre les membres du Conseil depuis la fin de la guerre froide.
- ❑ Depuis 1994, les sanctions ont tendu à être plus ciblées. Rien ne prouve toutefois que cette évolution tienne au fait que de telles mesures soient plus efficaces que des sanctions économiques générales, ni même au souci de minimiser leur impact humanitaire. Du reste, il n'existe aucune certitude qu'elles fonctionnent, tout simplement.
- ❑ Dans la mise en œuvre des régimes de sanctions, la pratique a précédé la théorie. Il y a eu notamment des évolutions notables symbolisées par l'établissement de comités de sanctions et de panels d'experts, ainsi que la conduite d'évaluations sur l'impact humanitaire de ces mesures. Pour l'essentiel, l'application de sanctions relève toutefois de la juridiction des Etats membres ; or celle-ci demeure largement défailante. Les obligations de faire rapport au Comité contre le terrorisme, créé par le Conseil de sécurité après le 11 septembre 2001, pourrait marquer un tournant dans cette pratique. Bien que ce Comité ne soit pas à strictement parler un organe dédié aux sanctions, on trouve un point d'articulation étroit avec les régimes de sanctions avec la constitution de listes de personnes. Dans les deux cas, ce dispositif soulève de nombreuses questions quant à la protection des droits des individus dont les avoirs sont gelés ou les déplacements restreints.
- ❑ Les sanctions seraient plus efficaces si une plus grande attention était accordée à leur impact réel sur les différents acteurs visés dans un Etat considéré. Outre leurs conséquences politiques et économiques, l'impact psychologique des sanctions a été très peu étudié. Certains indices laissent à penser que le plus grand effet levier se ferait sentir juste *avant* que les sanctions soient effectivement imposées. La menace des sanctions peut exercer une pression sur les élites locales, dans le cadre de négociations, en leur proposant un choix économique clair. Ce choix perd de sa clarté une fois les sanctions imposées. Il se trouve, en effet, rapidement parasité par des incitations économiques concurrentes propres à toute économie parallèle. Les autorités de l'Etat peuvent elles-mêmes utiliser les sanctions internationales comme couverture pour établir et contrôler des marchés noirs, avec parfois des effets de criminalisation sur l'ensemble de l'économie d'un pays. Il est donc crucial que les sanctions ne soient pas envisagées uniquement comme une punition mais comme un outil de coercition économique. Or, celui-ci est plus efficace lorsqu'on use à la fois de la "carotte" et du "bâton".
- ❑ Pour être efficaces, les régimes de sanctions devraient également être ciblés sur des acteurs appartenant au monde développé — vendeurs

d'armes et acteurs impliqués dans le blanchiment d'argent en particulier – et, plus généralement, toute entité dont les activités économiques risquent d'entrer en concurrence avec les objectifs politiques des sanctions.

- Pour que le débat sur les sanctions progresse au sein des Nations Unies, il doit inclure les acteurs qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité,

qu'il s'agisse d'acteurs étatiques ou non-étatiques. La façon dont les sanctions sont gérées s'est, certes, améliorée. Mais il s'agit d'une charge de plus en plus lourde qui devrait être transférée vers une unité spécialisée, au sein du Secrétariat des Nations Unies. Son mandat serait de produire des analyses substantielles sur les régimes de sanctions et les contextes que ceux-ci sont censés toucher.

Présentation des réunions

En novembre 2001 et mars 2002, l'Académie Internationale de la Paix a organisé deux séminaires sur les sanctions. Le premier s'est tenu à Paris, en partenariat avec le Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI – Sciences-Po), sur le thème *Sanctions et économie politique des sorties de crises*. La seconde rencontre fut organisée à la Chatham House, à Londres, conjointement avec le Royal Institute of International Affairs, sur le sujet *Une décennie de sanctions aux Nations Unies : théorie et pratique*. Le séminaire organisé à Paris a reçu le soutien du Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère français des Affaires étrangères et du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada. Le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni, ainsi que les gouvernements allemand et suisse ont financé l'organisation de la réunion tenue à Londres. Ces deux rencontres se sont tenues en privé. Le présent rapport vise simplement à rendre compte de la teneur générale des échanges ainsi que des questions sur lesquelles les auteurs pensent que les discussions devraient progresser.

Présentation des auteurs du rapport

Simon Chesterman est chercheur associé à l'Académie Internationale de la Paix, où il dirige le projet sur les administrations de transition. Il est l'auteur de *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law* (Oxford University Press, 2001), et a dirigé l'ouvrage *Civilians in War* (Lynne Rienner, 2001). Le Dr Chesterman avait travaillé auparavant au Bureau des Nations Unies pour la Coordination des affaires humanitaires à Belgrade, et au Tribunal Pénal International pour le Rwanda.

Béatrice Pouligny est chercheur au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI – Sciences-Po). Elle enseigne également à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. Elle a écrit une trentaine d'articles et de contributions (en français et en anglais) sur les Nations Unies, les opérations de paix, la démocratie, les droits de l'Homme et les ONG. Elle vient de terminer un ouvrage *Les défis de la paix: Opérations de paix de l'ONU et populations locales* (Paris: Karthala/Recherches Internationales, à paraître) ; une version anglaise sera publiée en 2003. Le Dr Pouligny avait travaillé auparavant avec les Nations Unies, des ONG internationales et locales en Amérique latine, dans les Caraïbes et en Afrique.

Les auteurs tiennent à remercier Karen Ballentine, Victor Bulmer-Thomas, Christian Lequesne, David Malone et Daniel Urrutia-Balutansky pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce texte. Leurs remerciements vont également à tous ceux qui ont participé et contribué activement aux séminaires de Paris et Londres.

Sommaire

Introduction.....	25
La politique des sanctions au Conseil de sécurité de l'ONU.....	25
<i>Conception</i>	26
<i>Mise en oeuvre</i>	28
<i>Suspension</i>	29
La politique des sanctions sur le terrain.....	31
<i>Sanctions et économie politique des crises</i>	31
<i>Pour une approche pragmatique, basée sur les meilleures expériences passées</i>	33
Faire progresser le débat.....	33
<i>Faciliter les discussions aux Nations Unies</i>	33
<i>Renforcer la capacité du Secrétariat de l'ONU</i>	34
<i>Développer de nouveaux axes de recherche</i>	35
Conclusion.....	36
Annexe 1: Programme du séminaire à Paris.....	37
Appendix 2: Programme du séminaire à Londres.....	40
Bibliographie.....	43

Introduction

On a souvent dit que les sanctions, comme instrument politique, étaient situées à mi-chemin entre les déclarations et le recours à l'outil militaire. Dans des situations où la simple posture diplomatique semble insuffisante mais où une opération armée n'est ni appropriée ni possible, les sanctions apparaissent fréquemment comme une troisième voie. Aussi les sanctions sont-elles parfois utilisées comme politique par défaut ; elles reflètent la gravité du problème plus que l'engagement réel des Etats membres à y répondre. Comme l'a déclaré Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, "on a [souvent] été moins soucieux du fonctionnement des sanctions que de leur simple adoption".

Les sanctions sont parfois utilisées comme politique par défaut ; elles reflètent la gravité du problème plus que l'engagement réel des Etats membres à y répondre.

Les sanctions sont-elles efficaces ? Le débat reste très ouvert mais deux questions préalables méritent qu'on les examine plus attentivement. Quels objectifs les sanctions sont-elles censées atteindre ? Les Etats veulent-ils **vraiment** que les sanctions fonctionnent ? Ce sont là des questions politiques centrales. Leur réponse dépend de deux dynamiques distinctes, propres aux sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sur lesquelles porte le présent rapport. La première concerne le contexte politique dans lequel travaille le Conseil et la manière dont les intentions des acteurs-clés trouvent leur expression dans les régimes de sanctions. La seconde concerne l'économie politique des crises dans lesquelles de telles sanctions sont mises en œuvre. Ces deux dimensions vont être examinées successivement. Elles seront suivies de propositions pour faire progresser le débat au sein et à l'extérieur des Nations Unies.

La politique des sanctions au Conseil de sécurité de l'ONU

Avant 1990, le Conseil de sécurité des Nations Unies n'avait imposé des sanctions obligatoires qu'à deux

reprises : le blocus économique contre la Rhodésie du Sud (1966-1979) et l'embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud (1977-1994). La décennie qui a suivi — une période que les analystes David Cortright et George A. Lopez ont fort à propos appelé "la décennie des sanctions" — a vu une quinzaine d'Etats visés par de telles mesures : l'Irak et le Koweït occupé, les Etats issus de l'ex-Yougoslavie, la Somalie, la Libye, le Libéria, Haïti, l'Angola (UNITA), le Rwanda, le Soudan, la Sierra Leone, la République fédérale de Yougoslavie (en relation avec les événements au Kosovo), l'Afghanistan (régime des Talibans), l'Erythrée et l'Ethiopie.

Les sanctions ont été employées à des fins extrêmement diverses. Elles vont de la réaction contre l'agression territoriale d'un pays jusqu'à la restauration de gouvernements issus d'élections démocratiques, la promotion des droits de l'Homme, la prévention et la répression du terrorisme, la promotion du désarmement et l'incitation à la négociation de la part de belligérants. Comme l'ont souligné Cortright et Lopez dans la conclusion de leurs travaux, dans très peu de cas les sanctions peuvent être présentées comme ayant réussi à atteindre les objectifs qui leur avaient été fixés. En Irak, en Yougoslavie et en Haïti, des opérations militaires ont suivi ce qui avait été perçu comme un échec du système des sanctions destinées à faire changer le comportement d'acteurs locaux. En Angola, au Libéria, au Rwanda et en Sierra Leone, les sanctions onusiennes semblent avoir eu très peu d'influence sur l'usage de la force par les acteurs locaux. L'analyse de Cortright et Lopez montre que la Libye est le seul cas où les sanctions semblent avoir atteint leurs objectifs sans le recours additionnel à une opération militaire.

Rares sont les cas où les sanctions peuvent être présentées comme ayant réussi à atteindre les objectifs qui leur avaient été fixés.

L'augmentation très nette du recours aux sanctions renvoie moins à un accord sur leur utilité qu'au consensus politique *a minima* qui semble prévaloir, de manière générale, entre les membres du Conseil depuis la fin de la guerre froide. Même dans ce contexte, les sanctions ont souvent fait l'objet de controverses. La

crise humanitaire qui a frappé l'Irak dans les années 1990 en est l'illustration la plus évidente, bien que les causes de cette situation restent très débattues (effet des sanctions elles-mêmes ou de choix délibérés du gouvernement local ?). Ceci a renforcé les préoccupations quant à l'impact humanitaire des sanctions et aux dangers à imposer de telles mesures sans fixer des critères et des limites temporelles à leur application.

Afin de mieux saisir l'étendue de la problématique des sanctions, telle qu'elle se pose aujourd'hui, il convient d'analyser la façon dont le contexte politique, au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, a eu des effets concrets sur la conception, la mise en œuvre et la levée de ces mesures.

Conception

Des sanctions ont été imposées avec des intentions très hétéroclites et des résultats très variables. On peut toutefois repérer trois grandes catégories, ce qui permet de clarifier le contexte politique dans lequel elles sont utilisées.

- Premièrement, des sanctions peuvent être décidées dans l'intention d'obliger un acteur à se conformer à la loi internationale. Dans ce cadre, on peut chercher à altérer son comportement politique d'une manière particulière (se retirer d'un territoire, livrer des suspects, mettre fin à des hostilités) ou à encourager la recherche de compromis entre des parties à un conflit. Il est également utile d'établir ici une distinction entre les situations où ces demandes s'adressent à une entité politique constituée, avec un Etat fonctionnant comme tel, et les autres (cas des Etats dits "échoués" et cas où un groupe belligérant est visé).
- Deuxièmement, des sanctions peuvent être conçues dans le but de contenir un conflit. L'embargo sur les armes est typique de tels régimes, bien qu'il soit fréquemment accompagné d'autres mesures de médiation pour trouver une résolution au conflit. Ce type d'embargos reste à la fois la forme de sanctions la plus fréquemment adoptée et la plus violée. Plus récemment, le Conseil de sécurité a cherché à s'attaquer aux différentes ressources économiques issues de la fourniture de pétrole, de

diamants et de bois, qui entretiennent et favorisent l'extension des conflits.

- Troisièmement, des sanctions peuvent être conçues principalement dans le but d'exprimer la désapprobation de la "communauté internationale" mais sans qu'il y ait un but politique clair. Les sanctions symboliques décidées par l'Union européenne contre l'Autriche après l'élection du leader politique d'extrême-droite Jörg Haider en sont une bonne illustration. La première série de sanctions onusiennes à l'encontre de l'Afghanistan, décidée en 1999, constitue un second exemple.

Il faut noter, cependant, que lorsqu'il existe un accord pour imposer des sanctions contre un acteur – étatique ou non-étatique –, cet accord peut reposer, dans les faits, sur des motivations très différentes de la part des Etats qui prennent cette décision. Ceci est à la source de nombreux problèmes au stade de la mise en œuvre des sanctions et, plus particulièrement, lorsqu'il s'agit d'évaluer la possibilité de modifier ou de mettre fin aux sanctions. Les sanctions contre l'Irak restent l'exemple le plus patent de ce genre de situations.

Lorsqu'il existe un accord pour imposer des sanctions contre un acteur – étatique ou non-étatique –, cet accord peut reposer, dans les faits, sur des motivations très différentes de la part des Etats qui prennent cette décision. Les sanctions contre l'Irak restent l'exemple le plus patent de ce genre de situations.

La tendance générale, ces dernières années, a été à l'adoption de sanctions plus ciblées. Il est également fait référence aux "sanctions intelligentes" mais les propositions en ce sens reviennent, dans les faits, à l'adoption de sanctions ciblées. Rien ne prouve toutefois que cette évolution tienne au fait que ce type de sanctions serait plus efficace que des sanctions économiques générales, ni même au souci de minimiser leur impact humanitaire. Du reste, il n'existe aucune certitude qu'elles fonctionnent, tout simplement. Quelles qu'en soient les raisons, aucune sanction économique générale à proprement parler n'a été

Cible	Période	Type de sanctions
Rhodésie du Sud	1966-1979	Embargo sur le pétrole (et autres marchandises)
Afrique du Sud	1974-1994	Embargo sur les armes
Irak et Koweït occupé	1990–	Embargo total
République fédérale de Yougoslavie (et ex-Yougoslavie)	1991-1996; 1998-2001	Embargo sur les armes (1991-1996) ; embargo total (1992-1996) ; embargo sur les armes (1998-2001)
Somalie	1992–	Embargo sur les armes
Libye	1992-1999*	Embargo sur les armes, sanctions aériennes, gel partiel d'avoirs financiers, interdiction d'importation d'équipement pétrolier
Libéria	1992-2001; 2001–	Embargo sur les armes (1992-2001) ; embargo sur les armes et les diamants, interdiction de voyage (2001–)
Haïti	1993*; 1993-1994	Embargo sur les armes et le pétrole (1993) ; embargo total (1993-1994)
Angola (UNITA)	1993–	Embargo sur les armes et le pétrole (1993–); sanctions diplomatiques et interdiction de voyage (1997–) ; sanctions financières et embargo sur les diamants (1998–)
Rwanda	1994-1996	Embargo sur les armes
Soudan	1996-2001	Sanctions diplomatiques, menaces de sanctions aériennes (non imposées)
Sierra Leone	1997-1998; 1998–	Embargo sur les armes et le pétrole , interdiction de voyage (1997-1998) ; embargo sur les armes et interdiction de voyage à l'encontre du RUF (1998–) ; embargo partiel sur les diamants (2000–)
Afghanistan (régime des Talibans)	1999–	Sanctions aériennes (1999-2002) ; sanctions financières (1999–)
Erythrée et Ethiopie	2000-2001†	Embargo sur les armes
* Sanctions levées.		† Date d'expiration des sanctions.

Tableau 1 : Régimes de sanctions obligatoires imposés par le Conseil de sécurité de l'ONU

imposée par les Nations Unies depuis la résolution 917 (1994) du Conseil de sécurité contre Haïti. Les sanctions ont été ciblées non seulement sur des individus ou des groupes d'individus mais aussi sur des produits qui jouaient un rôle spécifique dans la dynamique de conflit. Il faut signaler la constitution, au cours des dernières années, de listes d'individus dont les déplacements ont été restreints et les avoirs gelés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce dernier point dans le chapitre suivant, concernant la phase de mise en œuvre des sanctions.

Rien ne prouve que l'évolution vers des sanctions ciblées tienne au fait que celles-ci seraient plus efficaces que des sanctions économiques générales, ni même au souci de minimiser leur impact humanitaire. Du reste, il n'existe aucune certitude qu'elles fonctionnent, tout simplement.

Mise en œuvre

Dans l'application des régimes de sanctions, comme sur bien d'autres points dans ce domaine, la pratique a précédé la théorie. Si la mise en place de comités de sanctions relève maintenant de la routine, l'usage accru de panels d'experts (ou mécanismes de contrôle) constitue une évolution plus intéressante. Le premier panel de ce type a été créé pour contrôler l'embargo sur les armes contre les rebelles Hutus du Rwanda en 1995. Un deuxième panel fut mis en place, en 1999, afin de repérer les violations concernant le trafic d'armes, la fourniture de pétrole et le commerce de diamants en Angola, ainsi que dans les mouvements de fonds de l'UNITA. Des panels similaires furent créés pour la Sierra Leone, l'Afghanistan et le Libéria. Un panel d'enquête a également été constitué pour étudier l'exploitation des ressources minières et naturelles en République démocratique du Congo (en lieu et place de l'adoption d'un régime de sanctions à proprement parler). Ces évolutions se sont ajoutées au rôle croissant joué par certaines ONG dans la dénonciation de ceux qui violent les sanctions et de l'impact humanitaire que de telles mesures peuvent avoir sur une population.

Le recours à des panels d'experts est venu compléter le rôle majeur joué par certaines ONG dans la dénonciation de ceux qui violent les sanctions et de l'impact humanitaire que de telles mesures peuvent avoir sur une population.

Toutefois, l'application de sanctions relève, pour l'essentiel, de la juridiction des Etats membres et de la façon dont ils régulent l'activité des acteurs privés. L'absence de législation nationale en la matière a une conséquence directe : des activités commerciales menées en violation d'une résolution du Conseil de sécurité peuvent ne pas être contraires à la loi du pays concerné (bien que celui-ci viole ainsi ses obligations au regard de la loi internationale puisqu'il n'applique pas la résolution). Le défaut de régulation nationale peut être exacerbé par l'incapacité des autorités locales à faire appliquer la loi ou par l'existence d'intérêts concurrents entre différentes structures et administrations nationales (une réalité souvent occultée par la référence abusive à "l'intérêt national"). Cette réalité est notamment à l'origine des protestations formulées par les pays du Sud, pour qui l'application des sanctions aurait "deux poids, deux mesures". Ces pays soulignent notamment l'attention excessive portée sur les fournisseurs de ressources naturelles en Afrique, alors que ceux qui alimentent la demande ou blanchissent les revenus tirés de ces exploitations sont rarement inquiétés.

Alors que les sanctions sont devenues de plus en plus ciblées, le suivi de leur mise en œuvre s'est considérablement complexifié. En particulier, l'usage de listes – même s'il permet de circonscrire la portée de sanctions à des individus spécifiques et peut ainsi paraître plus "juste" – soulève des questions quant à la protection des droits des individus concernés. Un régime qui gèle les avoirs de cinquante individus peut paraître préférable à un dispositif qui toucherait un pays dans son ensemble (en prohibant ses importations, par exemple), mais il reste à savoir sur quels critères une telle liste doit être constituée et par qui. Quels seraient les droits et les moyens de recours accordés à un individu figurant sur une telle liste pour faire appel de cette décision ?

Tout le monde reconnaît, aujourd'hui, la nécessité de procédures légales dans l'utilisation de telles listes mais on est très loin d'un accord sur la nature des dispositifs à mettre en place. Les sanctions ayant été fréquemment adoptées dans un cadre préventif, un système qui reposerait, par exemple, sur l'adoption de mandats d'arrêts internationaux placerait probablement la barre trop haut. Par ailleurs, l'établissement de telles listes reposant généralement sur des informations fournies par les Etats membres, y compris à travers leurs systèmes de renseignements, le processus ne pourrait vraisemblablement pas être conduit par le Secrétariat de l'ONU seul. Il conviendrait alors de demander aux gouvernements fournissant ces informations de les authentifier. Pour le moment, on ne peut compter que sur la bonne foi des Etats membres dans l'exercice de ce nouveau pouvoir. L'utilisation croissante de ce type de listes rend nécessaire un meilleur système de supervision. Ceci renvoie le problème en partie aux juridictions nationales des pays membres eux-mêmes. Le Comité contre le terrorisme, créé par le Conseil de sécurité après le 11 septembre 2001, pourrait marquer un tournant dans cette pratique. Bien que ce Comité ne soit pas à strictement parler un organe consacré aux sanctions, le non respect des obligations fixées par la résolution 1373 (2001) pourrait conduire à l'imposition de sanctions. Comme l'usage de listes dans le contrôle des menaces terroristes tend à se répandre, ce chevauchement entre le travail du Comité contre le terrorisme et les régimes de sanctions conduira probablement à une fusion dans les pratiques.

Pour l'établissement de listes ciblées d'individus, on ne peut compter, pour le moment, que sur la bonne foi des Etats membres dans l'exercice de ce nouveau pouvoir

Ceci pose un problème plus général : le Secrétariat de l'ONU se voit, en effet, confier des fonctions d'administration de régimes de sanctions pour lesquelles il n'a aucune capacité. On reconnaît généralement que la gestion de ces mesures s'est améliorée (recours accru aux pré-évaluations, meilleur fonctionnement des comités, évolution dans les pratiques), mais le Secrétariat n'est toujours pas en mesure de fournir une analyse minutieuse des situations concernées.

Suspension

Les sanctions contre la Libye ont été considérées par certains observateurs comme l'un des rares cas où les sanctions pourraient être présentées comme ayant atteint leurs fins. En effet, les présumés coupables des attentats furent remis à la justice et jugés, sans qu'il soit besoin d'y ajouter l'usage de la force militaire. Pourtant, l'idée selon laquelle les responsables libyens auraient cédé de guerre lasse, parce qu'ils étaient acculés par les sanctions et n'avaient plus d'autre choix que de se soumettre aux demandes du Conseil de sécurité, est pour le moins biaisée. Dans les faits, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont fait eux aussi l'objet de nombreuses pressions, à la fois de la part de l'OUA (qui menaça de défier l'interdiction des liaisons aériennes avec la Libye), du président sud-africain Nelson Mandela, et des familles des victimes. L'accord finalement obtenu en août 1998, permettant de juger les deux suspects libyens, selon les lois écossaises et devant un tribunal de la Haye, était également très en retrait par rapport aux demandes initiales des gouvernements britannique et américain.

A quel moment faut-il mettre un terme aux sanctions ? Cette question oblige à envisager différemment celle de leurs finalités. L'évaluation du succès d'un régime de sanctions peut se faire de bien des manières différentes. Au sens le plus étroit, on peut se demander si les sanctions ont permis d'atteindre les objectifs fixés au moment de leur imposition, ou suite à une réévaluation. Plus largement, on pourrait se demander quel a été l'impact des sanctions sur la région concernée : ont-elles, par exemple, renforcé les valeurs présentées comme fondamentales pour "l'ordre international" ? Par ailleurs, s'il est largement admis que les sanctions ont rarement permis, à elles seules, d'obtenir le résultat escompté, il n'existe aucun consensus sur la question de savoir s'il faut – et selon quelles modalités – lever les sanctions lorsque celles-ci sont considérées comme ayant échoué.

S'il est largement admis que les sanctions ont rarement permis, à elles seules, d'obtenir le résultat escompté, il n'existe aucun consensus sur la question de savoir s'il faut – et selon quelles modalités – lever les sanctions lorsque celles-ci sont considérées comme ayant échoué.

Les outils pour lever des sanctions varient. A défaut d'échéance fixée, les sanctions contre l'Irak, conformément à la résolution 661 (1990) du Conseil de sécurité, ne peuvent être levées que par une nouvelle résolution du Conseil de sécurité. Ceci signifie que les membres permanents, qui disposent d'un droit de veto au sein du Conseil, disposent de facto d'un droit de veto sur toute modification ou levée des sanctions. Ainsi, en mai 1991, après la fin de la guerre terrestre contre l'Irak et l'adoption d'une résolution de cessez-le-feu, le Premier ministre britannique John Major déclara que son pays opposerait son veto à toute résolution du Conseil qui affaiblirait les sanctions contre l'Irak, aussi longtemps que Saddam Hussein resterait au pouvoir. Cette déclaration avait été reprise ensuite par le Secrétaire d'Etat américain James Baker. Le mois suivant, dans une lettre au Président du Conseil de sécurité, le représentant du Royaume Uni déclara qu'il ferait usage de son droit de veto pour bloquer toute résolution de levée des sanctions contre l'Irak tant que ce pays ne relâcherait pas deux ressortissants britanniques (l'un d'eux ayant été emprisonné pour corruption en 1987).

Cet usage du veto pour prévenir toute modification dans l'action du Conseil de sécurité est souvent qualifié de "veto à revers". Demander qu'un régime de sanctions soit renouvelé périodiquement ou fixer une échéance aux sanctions supprime cette possibilité. Toutefois, aucune de ces options ne garantit qu'une bonne politique soit menée car, dans les deux cas, un membre permanent du Conseil peut toujours prendre en otage un régime de sanctions. L'Irak constitue une illustration très particulière de ce type de situation puisque le programme "pétrole contre nourriture" (qui, pour l'essentiel, fixe des exceptions au régime de sanctions total imposé contre ce pays) est renouvelable tous les six mois. Cette échéance offre généralement une opportunité pour débattre du mérite des sanctions ; mais le seul sujet réellement débattu est celui de l'exception humanitaire.

Plusieurs alternatives peuvent être envisagées, comme l'a montré la pratique du Conseil dans le passé :

- Premièrement, le Conseil a exprimé sa disponibilité à considérer la levée des sanctions si certaines mesures étaient prises ou certaines conditions

remplies. Cette formulation s'est imposée le plus souvent pour désigner l'horizon à atteindre ; on la retrouve dans les résolutions concernant la République fédérale de Yougoslavie (1993), Haïti (1993), la Libye (1993) et l'Angola (1998). De façon très significative, si le Conseil ne peut pas se mettre d'accord sur le diagnostic de la situation locale (a-t-elle changé ?), les sanctions restent en place.

- Deuxièmement, le Conseil a été amené à prévoir à l'avance que les sanctions seraient levées automatiquement si des conditions précises étaient remplies. Ceci n'a été adopté que dans le cas des sanctions imposées contre le régime des Talibans en 1999. Les sanctions devaient, en effet, être levées dès que le Secrétaire général ferait rapport au Conseil de sécurité sur l'extradition d'Ousama Ben Laden.
- Troisièmement, le Conseil a édicté un certain nombre d'interdictions pour une période donnée, avec possibilité d'extension au-delà de la date limitée fixée. Cette formulation relativement récente a été adoptée pour les sanctions contre l'Afghanistan (des sanctions additionnelles ont ainsi été imposées pour une période de douze mois à compter du 19 janvier 2001) et contre le Libéria (pour douze puis quatorze mois, à compter du 7 mars 2001).

Ces formulations avaient fait l'objet de propositions lors des concertations de Bonn et d'Interlaken. Il est toutefois difficile d'évaluer le soutien politique dont elles bénéficient afin d'infléchir les décisions du Conseil, et plus particulièrement celles des membres permanents. Il faut noter, par exemple, que dans sa résolution 1390 (2002) sur l'Afghanistan, le Conseil est revenu au premier modèle, en décidant simplement que les sanctions financières et les interdictions de voyage seraient "réexaminées" au bout de douze mois, délai au terme duquel le Conseil "soit les maintiendra[it], soit décidera[it] de les améliorer".

Tout le monde s'accorde toutefois sur la nécessité d'apporter des changements sur ce dossier. L'une des voies les plus prometteuses consisterait peut-être à concevoir les régimes de sanctions avec une plus

grande flexibilité, y compris en prévoyant des systèmes de rétributions partielles lorsque les acteurs visés auraient partiellement rempli leurs obligations. Ce modèle de "marchandage" (qu'invoquent Cortight et Lopez dans leur ouvrage) prend acte d'un élément crucial : les sanctions ne devraient pas être conçues simplement comme un outil punitif. Cela suppose que la façon dont les sanctions fonctionnent dans la pratique soit mieux prise en compte et aussi mieux comprise.

La politique des sanctions sur le terrain

Les sanctions ne devraient pas être conçues simplement comme un outil punitif. Cela suppose que la façon dont les sanctions fonctionnent dans la pratique soit mieux prise en compte et aussi mieux comprise.

Dans la plupart des cas, les débats sur les sanctions, particulièrement au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, accordent très peu d'attention aux défis concrets que ces mesures posent — et sont destinées à poser — sur le terrain. Lorsque les Etats membres s'accordent pour imposer des sanctions, c'est sur la base de critères qui ont une relation très variable avec la crise concernée, et parfois n'en ont aucune. Les diplomates eux-mêmes peuvent être plus influencés par leur expérience d'une crise précédente que par leur connaissance du cas précis qu'ils examinent. Dans une certaine mesure, de telles tendances paraissent inévitables, compte-tenu des caractéristiques du processus décisionnel aux Nations Unies. Il reste toutefois possible d'envisager quelques réformes-clés, très pragmatiques, afin d'encourager une meilleure compréhension des contextes locaux et régionaux dans lesquels des sanctions sont décidées et imposées.

Les sanctions et l'économie politique des crises

Des progrès ont été enregistrés dans le suivi des conséquences humanitaires des sanctions. Mais très peu a été fait dans le sens d'une pré-évaluation et d'un

suivi de leurs conséquences sociales et politiques. Des sanctions ont fréquemment été appliquées dans un cadre très abstrait, comme s'il n'existait aucune interaction avec des dynamiques économiques, politiques et sociales locales. L'examen de la situation des pays ayant été la cible de sanctions montre pourtant l'importance, dans l'évaluation concrète du fonctionnement de ces mesures sur le terrain, de certains facteurs-clés.

Des progrès ont été enregistrés dans le suivi des conséquences humanitaires des sanctions. Mais très peu a été fait dans le sens d'une pré-évaluation et d'un suivi de leurs conséquences économiques, sociales et politiques.

Les dimensions psychologiques des sanctions sont essentielles à la compréhension de la façon dont les élites dirigeantes et les populations dans leur ensemble vivent un régime de sanctions et dont celles-ci peuvent affecter leur mode de décision. Pour l'évaluer correctement, encore faut-il comprendre les dynamiques politiques internes et évaluer, en particulier, la distinction entre les élites, la classe moyenne (lorsqu'elle existe) et la majorité de la population. Les différences de structures de pouvoir sont particulièrement importantes à apprécier. Si l'on considère les cas de la Yougoslavie, de l'Irak, d'Haïti ou de l'Angola, les différences entre les régimes politiques expliquent pour une part que les sanctions n'aient pas eu le même impact psychologique sur les acteurs locaux. Entre autres paradoxes, dans les situations où l'Etat est moins autoritaire (par exemple, en Yougoslavie, par contraste avec l'Irak), il est probable que les sanctions devraient être plus sévères. En effet, dans ce cas, la population dans son ensemble se trouve dans une position où elle est plus à même d'influencer des changements au sommet. Au contraire, en contexte fortement autoritaire, les sanctions peuvent, dans les faits, aggraver la situation et provoquer un effet de ralliement de type nationaliste.

Cette dimension psychologique doit être considérée en étroite relation avec les facteurs politiques et économiques. Il est particulièrement crucial

d'analyser les changements intervenus, en période de conflit ou simplement de crise, dans les structures économiques du pays. Une micro-sociologie des acteurs locaux, de leurs intérêts et de leurs stratégies est nécessaire pour comprendre la variété de leurs réactions lorsque des sanctions sont imposées. Ceci peut aider à comprendre comment les différentes sphères d'action interfèrent : dans bien des cas, les hommes politiques sont également des entrepreneurs politiques ou occupent une position centrale dans l'allocation des ressources économiques du pays. Par conséquent, lorsque des sanctions ciblées sont adoptées, et particulièrement lorsque des listes d'individus sont constituées, ce sont moins les noms qui devraient être étudiés attentivement que les fonctions politiques et économiques concernées, dans leurs dimensions dynamiques.

Les sanctions ont pour effet principal de restreindre les options des acteurs locaux. Mais la plupart d'entre eux développe généralement différentes stratégies de contournement qui peuvent minimiser, voire annuler complètement, les effets escomptés des sanctions. Ce processus explique, par exemple, que dans de tels contextes l'usage des ressources disponibles à des fins privées immédiates s'accroisse continuellement. La déliquescence des structures industrielles et économiques, de même que l'accélération de la privatisation des fonctions de l'Etat peuvent résulter précisément de ce type de pratique.

La plupart des acteurs visés par les sanctions développent différentes stratégies de contournement qui peuvent minimiser, voire annuler complètement, les effets escomptés des sanctions.

L'informel constitue un autre héritage des économies frappées de sanctions. Dans certains cas, on peut même parler de véritables processus de criminalisation. Sous sanctions, les économies de crise développent des liens étroits avec les réseaux du marché mondial qui fonctionnent dans l'illégalité. Ceux qui détiennent le pouvoir politique peuvent développer ces relations afin d'assurer des approvisionnements en biens qui ne

peuvent plus être obtenus par les voies légales. De plus, différents acteurs cherchent à tirer partie du flou juridique qui accompagne les processus de criminalisation d'un système économique. Les gouvernants eux-mêmes peuvent utiliser les sanctions internationales comme couverture pour établir et contrôler différents marchés noirs. C'est ainsi que les dérives mafieuses peuvent frapper une économie dans son ensemble, pour le plus grand profit de personnalités-clés du régime, celles-là même que les sanctions sont censées viser. Dans certains cas, comme dans les Balkans, ce processus peut contribuer à la formation de vastes réseaux du crime organisé, avec des conséquences à long terme dans les pays sanctionnés, mais aussi dans les pays où ces réseaux développent certaines de leurs activités. Enfin, il ne faut pas oublier que pour de nombreux acteurs locaux, les pratiques dites "informelles" renvoient également à des stratégies de simple survie.

L'action de la "communauté internationale" peut avoir le plus grand effet levier juste avant que les sanctions soient effectivement imposées.

Bien que très peu de recherches aient été menées sur ce sujet, certains indices communs à des régimes de sanctions très divers laissent à penser que l'action de la "communauté internationale" peut avoir le plus grand effet levier juste *avant* que les sanctions soient effectivement imposées. La menace des sanctions peut exercer une pression sur les élites locales, dans le cadre de négociations, en leur proposant un choix économique clair. Ce choix perd de sa clarté une fois que les sanctions entrent en vigueur. Il se trouve, en effet, rapidement parasité par des incitations économiques concurrentes propres à toute économie parallèle et qui apparaissent très rapidement une fois les sanctions adoptées. Par-delà l'inconsistance de la position du Conseil de sécurité sur la levée des sanctions, certains acteurs, sur le terrain, peuvent être eux-mêmes très ambivalents quant à l'opportunité de cette mesure, tant un régime de sanctions peut leur sembler profitable.

Pour une approche pragmatique, basée sur les meilleures expériences passées

Compte-tenu des contraintes politiques considérables qui pèsent sur ce dossier, une approche pragmatique basée sur les meilleures expériences passées est sans doute plus utile que des propositions de réformes institutionnelles ou normatives, au fond très illusoires. Cinq "leçons" spécifiques devraient, par conséquent, être considérées par les Etats membres lorsqu'ils envisagent la possibilité d'avoir recours aux sanctions dans une crise particulière.

- Premièrement, les sanctions ne devraient pas être vues comme une punition mais comme une forme de coercition économique. Dans certaines circonstances, ceci peut s'apparenter à une forme de contrôle économique, comme c'est le cas dans le programme "pétrole contre nourriture" sur l'Irak.
- Deuxièmement, les fonctions symboliques des sanctions devraient être reconnues et utilisées. Il est particulièrement important que les perceptions que les acteurs locaux ont de la légitimité et de la cohérence de la réponse internationale – en particulier lorsque la première menace de sanction est formulée – soient prises en compte.
- Troisièmement, les risques d'incitations perverses à une *non* résolution du conflit doivent être évaluées à la fois lorsque les sanctions sont imposées et lorsqu'elles sont levées. Dans de telles circonstances, les tenants du régime en place doivent non seulement s'accommoder entre eux, mais avec de nouveaux acteurs, dont l'arrivée sur la scène politique a pu être favorisée par des soutiens extérieurs. Peu de recherches ont été menées sur les effets de la levée des sanctions, mais l'expérience a montré combien le retour à une économie formelle, légale, était complexe et parfois douloureuse.
- Quatrièmement, plus de créativité est nécessaire pour faire usage à la fois de la "carotte" et du "bâton". Une sortie de crise ne peut pas être négociée uniquement dans une approche coercitive. Des actions positives doivent être également soutenues. Bien plus, particulièrement en contexte

de guerre, l'approche doit être suffisamment incitative pour assurer que la paix soit économiquement profitable non seulement pour les entrepreneurs politico-militaires locaux mais aussi pour leurs partenaires économiques extérieurs, y compris dans les pays développés.

- Enfin, les acteurs qui appartiennent au monde "régulé" devraient être plus systématiquement la cible des sanctions. Alors qu'il peut être difficile d'identifier, dans des contextes extra-occidentaux, quelles sont les réelles lignes de pouvoir, ou de prévoir quels résultats auront des interventions extérieures, il devrait être beaucoup plus facile de réguler les acteurs appartenant déjà à un monde supposé régulé. Les sociétés privées du monde occidental, les banques et agences de crédit à l'exportation devraient faire l'objet de pressions pour une plus grande transparence dans leurs transactions avec des zones en crise. Des ONG comme Global Witness ont avancé des propositions concrètes en ce sens. Les autorités nationales de régulation financière dont disposent les pays occidentaux pourraient également jouer un rôle beaucoup plus significatif si leurs dispositifs étaient utilisés de façon plus agressive. Des standards internationaux pourraient également être développés par des organisations internationales comme l'OCDE, la Banque mondiale, ou sous l'auspice des Nations Unies. Le "contrat mondial" (*Global Compact*) lancé par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, devrait constituer le cadre d'un dialogue avec les compagnies privées sur ce sujet précis afin de proposer de nouveaux outils pour accroître l'imputabilité (*accountability*) de ces acteurs.

Faire progresser le débat

Faciliter les discussions aux Nations Unies

Le Conseil de sécurité est parfois perçu comme s'arrogeant un rôle législatif auparavant dévolu à l'Assemblée générale. Ceci explique en partie les tensions constantes entre ces deux organes centraux des Nations Unies. Les décisions de l'Assemblée générale en matière budgétaire apparaissent souvent

comme le principal point de levier (et surtout de blocage) pour la majorité des Etats membres. Au sein du Conseil lui-même, les représentants des membres non-permanents peuvent être très désavantagés par leur inexpérience des procédures du Conseil, indépendamment même de leur exclusion des tractations entre les Cinq Permanents. Pour ces deux raisons, les gouvernements des Etats qui s'intéressent plus particulièrement à la question des sanctions devraient tout faire pour que l'ensemble des Etats membres de l'ONU ait accès à une information plus large et prenne part aux débats sur la politique des sanctions et leur pratique. Des liens doivent être également établis avec le travail d'autres organes du système qui s'intéressent directement à certaines dimensions du sujet, en particulier la Commission des droits de l'Homme et ses sous-commissions.

Lors de l'examen de crises spécifiques, la situation des pays situés dans l'environnement immédiat d'un Etat sous sanction devrait être mieux prise en compte. Il reste beaucoup à faire en ce sens. Les gouvernements des Etats concernés devraient notamment être associés plus étroitement aux discussions, y compris dans la gestion des impacts négatifs que les sanctions peuvent avoir sur ces pays (les effets économiques n'étant qu'une dimension du problème).

Plus généralement, une meilleure interaction doit être favorisée entre les différents acteurs directement concernés par le sujet des sanctions : diplomates, experts, représentants de services spécialisés des ministères des finances, banques, autres entreprises privées, ONG. Ceci est vital si l'on veut progresser effectivement dans l'engagement concret du secteur privé dans la conception et la mise en œuvre des régimes de sanctions.

Renforcer la capacité du Secrétariat de l'ONU

L'administration des sanctions s'est certes améliorée, avec un recours accru aux pré-évaluations, à des comités qui fonctionnent mieux, et quelques évolutions dans la pratique. Mais l'accumulation des connaissances reste très limitée. Dans bien des cas, les diplomates ont intégré, de fait, certaines recommandations des experts, mais ce savoir-faire reste individuel et n'a pas été institutionnalisé. Cette tendance a, dans

une certaine mesure, été renforcée par la succession des panels d'experts. Plus généralement, le processus de conception et de mise en œuvre des sanctions manque de transparence. Ceci est en partie inévitable, notamment parce que les Etats vont persister à poursuivre des objectifs divergents lorsqu'ils décident d'imposer des sanctions. Il est donc probable que les résolutions du Conseil de sécurité continuent à être vagues et ambiguës, parfois même contradictoires dans leurs termes. Ceci est inhérent à la nature du compromis diplomatique dont résulte une résolution. De même, des analyses concurrentes d'une crise continueront à conduire à des approches inconsistantes. Tout ceci rappelle combien il importe que le Secrétariat aide à faire le pont entre le texte d'une résolution d'une part, et la réalité sur le terrain d'autre part.

Il est probable que les Etats persistent à poursuivre des objectifs divergents lorsqu'ils décident d'imposer des sanctions. Les résolutions du Conseil de sécurité continueront à être vagues et ambiguës, parfois même contradictoires dans leurs termes.

Or, le Secrétariat de l'ONU lui-même n'a ni les capacités ni les ressources suffisantes pour fournir ce service. Les Etats membres devraient soutenir la création d'une unité professionnelle et spécialisée pour :

- Créer et gérer une base de données sur les "meilleures pratiques existantes", les principales leçons qui ont pu être tirées du passé, une étude comparée des recommandations formulées sur le sujet par les différents experts, les principaux instruments qui peuvent être utilisés, etc.
- Développer un système de pré-évaluation et de suivi effectif des dynamiques engendrées par les sanctions dans le pays visé ainsi que dans son environnement régional. Ce travail devrait être conduit en étroite coopération avec le Bureau de coordination des affaires humanitaires (au sein duquel un fonctionnaire est actuellement en charge du suivi de l'impact humanitaire des régimes de sanctions). Un cadre général d'analyse

devrait être conçu pour l'évaluation des structures de pouvoir, des possibles impacts des sanctions et une meilleure compréhension des dynamiques existantes dans un pays donné.

- Créer et gérer un fichier central d'experts à l'usage du Secrétariat et des Etats membres, en s'appuyant sur la pratique actuelle des panels d'experts.
- Soutenir le Secrétaire général dans ses efforts d'information des Etats membres sur les contextes dans lesquels ils décident d'imposer des sanctions. Ceci pourrait inclure des évaluations politiques et sociales (ainsi qu'humanitaires) des effets potentiels de mesures de sanctions.
- Faciliter l'échange d'informations entre le Conseil de sécurité, le Secrétariat et les équipes sur le terrain.
- Fournir une information précise et de qualité aux Etats non membres permanents du Conseil de sécurité ainsi qu'aux autres Etats membres, à leur demande.

Bien que le besoin en soit criant, on ne peut guère être optimiste quant à la volonté des Etats membres de permettre au Secrétariat d'acquérir cette capacité. L'unité qui vient d'être décrite aurait, en effet, une fonction analogue au Secrétariat à l'information et à l'analyse stratégique (SIAS) dont la création avait été recommandée par le Rapport du panel d'experts sur les opérations de paix (dit "Rapport Brahimi"). Qualifiée – et caricaturée – ensuite comme la future "CIA" des Nations Unies, cette structure est morte-née lors des discussions au sein de l'Assemblée générale. Dans le contexte actuel, il est à craindre que la création de telles structures requière des compromis si importants qu'ils en mineraient la principale vocation et raison d'être.

Développer de nouveaux axes de recherche

Pour l'essentiel, les analyses sur les régimes de sanctions dépendent de données politiquement très sensibles. Elles doivent donc être considérées avec beaucoup de prudence, voire de suspicion. Il est très

rare, par exemple, de trouver des analyses empiriques distinguant les effets des sanctions d'évolutions qui se seraient, de toute façon, produites, y compris en l'absence de ces mesures. De même, on manque de travaux de recherche sérieux sur les incitations aux stratégies de contournement déployées par les acteurs locaux. Des recherches empiriques complémentaires sont indispensables si l'on veut faire avancer les discussions sur ce sujet. Les enquêtes devraient inclure les axes suivants :

Pour l'essentiel, les analyses sur les régimes de sanctions dépendent de données politiquement très sensibles. Elles doivent donc être considérées avec beaucoup de prudence, voire de suspicion.

- L'évolution du comportement des différents acteurs après l'imposition de sanctions, leurs différents objectifs et les règles implicites qu'ils suivent. Il existe, en effet, souvent de fortes divergences avec ce que les intervenants anticipent.
- L'évolution des structures de pouvoir locales (l'objectif des intervenants pouvant être de changer les relations de pouvoir) et des relations avec les acteurs privés étrangers.
- L'évaluation des mesures politiques et économiques (y compris des mesures incitatives) qui peuvent influencer le comportement des acteurs locaux et internationaux, ainsi que des facteurs-clés à prendre en compte (exemple : les délais dans lesquels des modifications dans la situation locale peuvent être escomptées).

Une telle recherche permettrait de construire un cadre d'analyse plus précis pour évaluer ensuite, dans des cas particuliers, les conditions dans lesquelles l'imposition de sanctions peut avoir des effets positifs sur une situation locale, et pour définir les outils de suivi. Cela devrait également aider à la conception de propositions alternatives et d'une large gamme d'instruments, relevant tant de la stratégie de la "carotte" que de celle du "bâton".

Conclusion

Les débats sur les sanctions sont extrêmement connotés politiquement. Ce rapport a tenté d'aborder de front ces questions politiques, en examinant les contextes dans lesquels des sanctions sont adoptées et ceux dans lesquels elles sont censées jouer leur rôle sur le terrain. Il est probable que les sanctions restent un instrument de choix pour le Conseil de sécurité. En d'autres termes, il se peut qu'elles restent à mi-chemin entre les déclarations et le recours à l'outil militaire. De même, la pratique continuera sans doute à précéder la théorie. L'évolution de la pratique du Conseil au cours de la « décennie des sanctions » a toutefois montré que certains progrès pouvaient être réalisés par

rapport aux idées reçues sur la validité des sanctions, ainsi que sur le comment et le pourquoi de leur fonctionnement.

Aller plus loin dépend de la volonté de certains Etats-clés d'ouvrir plus largement les débats sur ces sujets. Cela dépend également de la volonté des membres des Nations Unies dans leur ensemble de renforcer le Secrétariat afin qu'il assume un travail qui, de fait et de façon croissante, lui revient. Les régimes de sanctions devenant plus ciblés, ils deviennent également beaucoup plus complexes. Si les sanctions des Nations Unies sont destinées à devenir plus "intelligentes", il faut alors doter l'Organisation des ressources et du personnel pour les gérer.

Annexe 1: Programme du séminaire à Paris

Sanctions et économie politique des sorties de crises

22 et 23 novembre 2001

CERI (Sciences Po)

56, rue Jacob

75006 Paris

France

Séminaire co-organisé par
le Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (Sciences Po)

&

l'Académie Internationale de la Paix

avec le soutien
du Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère français des Affaires étrangères
&
du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada

Judi 22 novembre 2001

1400 Accueil des participations et Introduction

Intervenants: Dr. Christophe Jaffrelot, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

M. David M. Malone, Académie Internationale de la Paix

Dr. Béatrice Pouligny, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

1430 Le régime des sanctions aujourd'hui

Président: M. David M. Malone, Académie Internationale de la Paix

Bilan de la situation existante

Prof. George A. Lopez

Dr. David Cortright

La gestion des aspects humanitaires

M. Manuel Bessler, Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU

L'impact des sanctions sur le plan régional et local

Dr. Spyros Economides, London School of Economics/IISS

Prof. Susan Woodward, City University of New York

1645 Vers une meilleure gestion du régime des sanctions

Président: S.E. M. Jenö C.A. Staehelin, Observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies

Aspects juridiques de la mise en oeuvre des sanctions

Prof. Vera Gowlland-Debbas, Institut des Hautes Etudes Internationales, Genève

Prof. Geneviève Burdeau, Paris I/CEDIN

Violation des sanctions

Mme Debra Price, Mission permanente du Canada auprès des Nations Unies

Vendredi 23 novembre 2001

900 Différences d'approches entre les Etats membres de l'ONU et perspectives de réforme

Président: M. Pascal Teixeira, Ministère français des Affaires étrangères, ancien conseiller politique à la Mission permanente de la France auprès des Nations Unies

Perspectives d'Europe

M. Toby Dodge, Royal Institute of International Affairs, Londres

M. Jacques Villemin, Ministère français des Affaires étrangères

Le débat transatlantique

Mr. Jacques Beltran, Institut Français des Relations Internationales, Paris

1145 Sanctions et économie politique des sorties de crises : dynamiques locales et régionales

Président: Dr. Michael Pugh, University of Plymouth

Les conséquences des sanctions sur les transformations politiques et économiques induites par les conflits

Dr. Klaus Schlichte, Humboldt University at Berlin, Institute for Social Sciences

Les agendas économiques des belligérants

Mlle Karen Ballentine, Académie Internationale de la Paix

Les logiques économiques locales et régionales

Dr. Spyros Economides, London School of Economics/IISS

Prof. Susan Woodward, City University of New York

1430 Sanctions et économie politique des sorties de crises : dynamiques externes

Présidente: Dr. Béatrice Pouligny, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

Le rôle des acteurs économiques et financiers internationaux

Mr. Simon Taylor, Global Witness

Politiques d'aide en situations de crise, leviers et alternatives aux sanctions

Dr. Mats Berdal, Institut International d'Etudes Stratégiques, Londres

1700 Conclusions

Présidents: M. David M. Malone, Académie Internationale de la Paix

Dr. Christophe Jaffrelot, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

Intervenants: Dr. Simon Chesterman, Académie Internationale de la Paix

Dr. Béatrice Pouligny, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales

Annexe 2: Programme du séminaire à Londres

Une décennie de sanctions aux Nations Unies : Théorie et pratique

Vendredi 8 mars 2002

Chatham House, London
10 St James's Square
London SW1Y 4LE

Un séminaire co-organisé par
l'Académie Internationale de la Paix
&
le Royal Institute of International Affairs

avec le soutien du Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom
et des gouvernements allemand et suisse

0900 Ouverture

Intervenants: Prof. Victor Bulmer-Thomas, Directeur du Royal Institute of International Affairs

David M. Malone, Président de l'Académie Internationale de la Paix

Dr. Nicola Brewer, Directeur, Global Issues, Foreign and Commonwealth Office

0930 Concevoir un régime de sanctions

Comment la pratique du Conseil de sécurité sur les sanctions a-t-elle évolué dans les années 1990 ? Quelles leçons ont été retenues ? Quelles sont celles qui ne l'ont pas été ?

Président: S.E. M. Stewart Eldon, Représentant permanent adjoint du Royaume-Uni auprès des Nations Unies

Intervenants: Dr. David Cortright, Président du Fourth Freedom Forum et chercheur à la Joan B Kroc Institution for International Peace Studies, University of Notre Dame, co-auteur de *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*

M. Jeremy Carver, Chef du cabinet de droit international public
Clifford Chance

1100 Mettre en oeuvre les sanctions

Comment le Conseil peut-il s'assurer au mieux que les sanctions sont mises en oeuvre comme il se doit ? Quel devrait être le rôle des panels d'experts dans la mise en oeuvre des sanctions ? Quelles sont les conséquences d'une imposition de sanctions sur une entité non-étatique (comme l'UNITA) ? Comment le Conseil devrait-il gérer les conflits en cours dans lesquels l'exploitation et la commercialisation des ressources naturelles entretiennent les combats ?

Président: Dr. Georg Witschel, Ministère allemand des Affaires étrangères

Intervenants: S.E. Mr. Paul Heinbecker, Représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies

S.E. Mr. Richard Ryan, Représentant permanent de la République d'Irlande auprès des Nations Unies

M. Alex Vines, Human Rights Watch, Londres

1215 Modifier les sanctions

Quelle est l'origine des discussions actuelles sur les sanctions contre l'Irak ? Comment devrait-on prendre en compte l'impact humanitaire des sanctions lorsqu'il s'agit d'établir ou de modifier de telles mesures ? Comment les dispositifs existants peuvent-ils être améliorés ?

Président: S.E. Mr. Jenö Staehelin, Observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies

Intervenants: M. William Patey, Directeur, Division Moyen-Orient, Foreign and Commonwealth Office

M. Toby Dodge, Associé, Programme Moyen-Orient, Royal Institute of International Affairs

Maitre Saad Djebbar, Associé, Programme Moyen-Orient, Royal Institute of International Affairs

1430 Lever les sanctions

Dans quelle mesure les sanctions contre la Libye et contre l'Ethiopie / Erythrée peuvent être considérées comme des succès ? Comment un succès devrait être mesuré par le Conseil ? Quelles leçons peuvent en être tirées pour la pratique future du Conseil ? Quelles leçons peuvent en être tirées de la levée des sanctions contre le Soudan ?

Présidente: Prof. Christine Chinkin, London School of Economics

Intervenants: S.E. Mr. Dumisani Shadrack Kumalo, Représentant permanent de l'Afrique du Sud aux Nations Unies

Prof. Tim Niblock, Directeur, Institut des Etudes arabes et islamiques, University of Exeter

1545 Vers des sanctions intelligentes

Que signifie l'idée de sanctions "plus intelligentes" ? Des sanctions ciblées uniquement sur les élites dirigeantes constituent-elles une alternative effective aux embargos sur les armes et sur le pétrole et aux sanctions économiques plus larges ? Quelle est la "meilleure pratique" pour imposer et contrôler des régimes de sanctions ?

Présidente: Dr. Brigitte Granville, Chef du programme d'économie internationale,
Royal Institute of International Affairs

Intervenants: Dr. Spyros Economides, Professeur de Relations Internationales et Politique Européenne à la LSE et Chercheur associé à l'Institut International d'Etudes Stratégiques, co-auteur de *The Economic Factor in International Relations*, rapport à paraître sur le futur des sanctions économiques (Adelphi Paper)

Dr. Kevin Clements, Secrétaire-Général d'International Alert

1700 Conclusions et recommandations

Présidents: Prof. Victor Bulmer-Thomas, Directeur de Royal Institute of
International Affairs

David M. Malone, Président de l'Académie Internationale de la Paix

Bibliographie

- Berdal, Mats, and David M Malone, eds. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, A Project of the International Peace Academy*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.
- Caron, David D. 'The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council'. *American Journal of International Law* 87 (1993).
- Cortright, David, and George A. Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s, A Project of the International Peace Academy*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.
- Naylor, R.T. *Patriots and Profiteers. On Economic Warfare, Embargo Busting and State-Sponsored Crime*. Toronto: MacClelland & Stewart, 1999.
- Pugh, Michael. 'Protectorates and the Spoils of Peace: Intermestic Manipulations of Political Economy in South-East Europe'. In *The Political Economy of Intrastate Wars*, edited by Dietrich, Jung. London: Routledge, 2002.
- Schlichte, Klaus. 'The Post-crisis Economic Consequences of Sanctions', paper delivered at the seminar 'Sanctions and the Political Economy of Crisis', Paris, November 22-23, 2001.
- Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation - Contributions from the Interlaken Process (July 2001).

International Peace Academy

777 United Nations Plaza
New York, NY 10017-3521
Tel: (212) 687-4300
Fax: (212) 983-8246
www.ipacademy.org