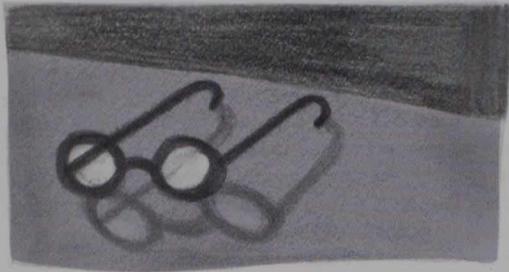


NOTE DE LA DIRECTION

Des sanctions «réfléchies» avant des armes «intelligentes».



DANS UN MONDE LIBÉRÉ DU MUR DE BERLIN, nous ne voulons pas seulement faire reculer la menace des armes nucléaires : nous cherchons aussi à empêcher le recours aux armes en général. À ce stade-ci, le passé et l'avenir se confondent. On a renforcé grandement l'ONU elle-même et les formules pacifiques de règlement des différends. Parallèlement, au Koweït, un pays a lancé un défi de taille en recourant aux armes, et en fin de compte, c'est en déployant massivement contre lui des armes ultra-modernes que le monde a pu le mâter. Certains chefs politiques et militaires semblent prêts à se retirer des courses aux armements modernes, mais d'autres sentent le besoin de les poursuivre encore plus intensément. Et nous avons encore beaucoup à faire pour limiter de façon acceptable l'*approvisionnement* en armes.

Les différends et les conflits vont demeurer et ils se multiplieront même ; la plupart du temps, on aura du mal à détecter les coupables et les agresseurs. Dans tous ces cas, il incombe à la collectivité internationale d'aider à régler les différends, à éviter et à contenir les conflits, à observer et à surveiller les trêves, et à essayer de promouvoir la confiance et la coopération. Des occasions sans précédent s'offrent à l'ONU d'établir, de maintenir et d'édifier la paix, et le Canada est mieux placé que n'importe quel autre pays pour les aider à s'accomplir dans ce contexte.

Quand un agresseur franchit effrontément une frontière et quand des usurpateurs renversent des gouvernements élus ou écrasent des minorités nationales, la collectivité internationale est désormais disposée, plus que jamais auparavant, à réagir avec fermeté. En un premier temps, on ne lance pas nécessairement un appel aux armes (même si beaucoup demandent une «force de maintien de la paix» dans des situations ne satisfaisant pas aux critères voulus pour garantir le succès de l'opération), mais presque tout le monde réclame sur-le-champ des sanctions, car c'est devenu le moyen par excellence pour exercer des pressions.

Il est on ne peut plus clair, cependant, que les débats longs et animés sur les sanctions contre l'Afrique du Sud, l'Irak et d'autres encore n'ont pas vraiment amélioré la façon dont est perçue et comprise cette «arme pacifique» à laquelle on recourt au nom de l'ordre. À mesure qu'à tâtons nous établissons peu à peu un nouvel ordre mondial, il devient vital de savoir mieux appliquer

les sanctions comme moyen de pression, avant d'employer la force militaire.

«Quelqu'un fait quelque chose» au sujet d'une situation échappant en grande partie à l'emprise des intervenants extérieurs ! Voilà l'attrait immédiat des sanctions, ou pire, l'impression que cela crée. L'incidence symbolique des sanctions, tant sur les pays visés que sur ceux les imposant, a sans doute une certaine valeur en soi, mais il importe aussi de savoir si (et quand) les pressions exercées peuvent vraiment amener les autorités visées à modifier leur comportement.

En janvier dernier, les auteurs du répertoire le plus complet jamais publié sur l'histoire des sanctions, M. Gary Hufbauer et ses collègues de l'*Institute of International Economics* à Washington, se sont immergés dans le débat sur la question. Se fondant sur un modèle probabiliste établi à partir de 115 cas survenus depuis 1914, ils ont affirmé qu'il était à peu près certain que l'application de sanctions pourrait contraindre les Irakiens à quitter le Koweït. On sait désormais dans la plupart des milieux que ce modèle devait être erroné : Saddam n'aurait pas cédé devant les sanctions.

C'EST ÉTÉ, UN CHERCHEUR EN VISITE À L'INSTITUT et moi-même avons examiné soigneusement les douze critères employés dans l'étude Hufbauer, et nous avons conclu qu'ils n'accordaient pas assez d'importance aux facteurs politico-comportementaux.* Nous avons constaté que l'ajout de deux de ces facteurs aux douze autres permettrait de prédire sensiblement mieux les chances de succès des sanctions dans une vaste gamme de cas.

Tout d'abord, il faut voir si un régime visé par des sanctions est à toutes fins utiles à l'abri de toute opposition à l'intérieur de ses frontières mêmes (songeons, par exemple, à l'URSS sous Staline, à l'Irak de Saddam, ou à la Chine communiste), car la réponse (et ce n'est pas surprenant) nous aidera beaucoup à savoir si les sanctions modifieront le comportement du régime. Ainsi, dans les circonstances où les dirigeants ne risquent pas de souffrir personnellement des pressions économiques extérieures, ceux qui voudraient en exercer doivent soigneusement en évaluer l'efficacité et la moralité et, si possible, se soucier des «cibles» qu'elles toucheront précisément.

En second lieu, il faut savoir si le changement de comportement espéré par les pays imposant les sanctions importe beaucoup ou peu aux yeux du régime visé, car cela aura un effet encore plus puissant sur les chances de succès ou d'échec des sanctions.

Comme la plupart des conclusions de Hufbauer, ni l'une ni l'autre des deux relations décrites ci-haut n'étonne en soi, et la qualité des conclusions issues du modèle dépend de celle des hypothèses

*L'analyse de l'Institut dont il est question ici a principalement été exécutée par Rajeev Dehejia, qui travaillait avec l'auteur.

initiales. Cependant, ces éléments aident à organiser la pensée sur les sanctions et ils peuvent contribuer à l'amélioration du débat qui, dans le passé, a été marqué par la confusion et empreint d'émotivité.

Dans un cas-test important et récent (les réactions de l'Occident au coup d'État en URSS), on a vu, sur la foi de l'Histoire d'ailleurs fort éloquente à ce sujet, que les sanctions économiques avaient été efficaces et qu'elles auraient continué de l'être, comme presque jamais auparavant. Certes, des facteurs internes ont déterminé en grande partie l'issue de cette lutte pour le pouvoir et la direction que la société soviétique a choisie. Pour une fois, cependant, un régime soviétique (launte éphémère) était et serait demeuré vulnérable à l'opposition exprimée par divers secteurs de la nation, de sorte que les dirigeants eux-mêmes auraient souffert des pressions extérieures.

LES INTÉRÊTS QUE LA JUNTE NOURRISSAIT EN RÉ- sistant aux pressions occidentales comptaient de toute évidence énormément à ses yeux, mais elle aurait pu aussi accepter un compromis, voire faire marche arrière à court terme ; ainsi, la menace proférée par le monde extérieur qui lui aurait refusé toute coopération a, cela est sûr, pesé lourdement dans la balance, pour ne pas dire de façon décisive. Le régime ne pouvait désormais plus réprimer totalement le mécontentement populaire, ni anéantir les autres centres de pouvoir ou les autres visions sociales. Même les timides réformes économiques amorcées jusque-là seraient demeurées source d'espoir dans l'abysse où le pays aurait été plongé, et la perspective d'une aide extérieure importante et de l'intégration dans la véritable économie mondiale aurait conservé un attrait irrésistible. Dans une telle impasse à moyen et à long terme, l'Occident aurait exercé une influence déterminante en s'abstenant de coopérer avec le régime, ce qui aurait forcé un dénouement favorable de la situation.

Même si elles peuvent être efficaces, les sanctions économiques généralisées constituent un instrument brutal et, en y recourant, on risque, comme avec toute autre arme, de causer des dégâts non souhaités. En développant le travail de Hufbauer et de ses collègues, à la lumière de l'expérience, nous parviendrons peut-être à «cibler» beaucoup plus les sanctions dans l'avenir, autrement dit, à élaborer des sanctions «réfléchies».

Par mon analyse, je lance un défi pressant (ce qui aurait dû être fait il y a longtemps) à ceux et à celles à qui il appartient de choisir et d'appliquer les moyens internationaux de pression. Et il serait temps aussi que les groupes non gouvernementaux réclament souvent des sanctions à cor et à cri se disent bien qu'ils ont eux aussi les moyens d'approfondir cette analyse et que cela, en fait, leur incombe. □

— BERNARD WOOD