

Embargos de l'ONU sur les armes en Afrique. Deux cas d'espèce : Sierra Leone et Libéria

Par **Damien Callamand**, Chargé de Mission au GRIP,
ancien enquêteur à Interpol et au Groupe d'experts de l'ONU sur le Liberia.

28 octobre 2008

Résumé

Les embargos sur les armes font débat. Leur manque d'efficacité a été souvent stigmatisé et les cas d'espèces de leurs violations sont nombreux. Le manque de respect pour un outil qui est ce que les Nations unies ont de plus contraignant pour réduire un conflit - mis à part le recours à la force armée - pose le problème de l'amélioration nécessaire de son usage. Les embargos sierra-léonais et libérien, par leurs liens étroits, fournissent une base d'étude intéressante sur les possibilités de réformes du système. La mise en œuvre de ces embargos a pu être étudiée de manière exhaustive et avec du recul, en tenant compte du fait que ces pays partagent une frontière commune. Dans ce cadre, nous pouvons analyser les faiblesses du système, mais aussi les moyens de l'améliorer.

Abstract

UN arms embargoes in Africa : The cases of Liberia and Sierra Leone

UN arms embargoes raise debate. Their lack of effectiveness was often condemned and the cases of their violations are numerous. Since this tool is the most compelling the United Nations can use to reduce a conflict – apart from the use of armed force itself – its failure to be respected poses the problem of the necessary improvement of its efficacy. The closely linked embargoes on Sierra Leone and Liberia provide an interesting study framework for possible reforms of the system. The implementation of these embargoes could be studied in depth and with detachment as these countries share a common border. Within this framework, we can analyze the weaknesses of the system, but also the means of improving it.

Introduction

Plus de 10 ans après l'imposition de l'embargo sur les armes décidé par les Nations unies en Sierra Leone¹ et 7 ans après l'imposition d'un véritable embargo au Libéria² (celui de 1992³ étant resté largement théorique), il est possible aujourd'hui d'étudier leurs effets respectifs, leurs insuffisances et les moyens à envisager pour améliorer leur efficacité⁴.

Les embargos sur les armes font partie des sanctions auxquelles les Nations unies ont eu fréquemment recours depuis la fin de la Guerre froide, soit depuis 1990⁵. Utilisés à deux reprises seulement pendant la période de la Guerre froide⁶, l'ONU y a eu recours 27 fois⁷ depuis 1990. Par ailleurs, un embargo sur les armes est souvent accompagné de sanctions complémentaires qui ont pour objectif d'affaiblir les possibilités d'accès aux ressources, et en particulier aux ressources naturelles. En effet, leur exploitation peut permettre aux acteurs visés par les sanctions d'avoir les moyens d'entretenir le conflit, par exemple en achetant des armes.

L'histoire des embargos n'est pas linéaire. Elle a évolué et s'est adaptée au fil de leur utilisation. Le premier embargo des années 1990, lequel s'appliquait à l'Irak, a montré les limites d'un système global d'embargo qui, à un certain moment, peut devenir contre-productif et renforcer le pouvoir en place car il frappe injustement les populations civiles. De la même manière, et en particulier en ce qui concerne les armes, l'idée s'est progressivement dégagée qu'un embargo devait être précisé dans son champ d'application, sa durée et ses objectifs. En même temps, les moyens de contrôle, c'est-à-dire les évaluations des embargos, sont apparus comme une donnée importante. A cet égard, la création de Comités des sanctions⁸ par le Conseil de sécurité de l'ONU et, depuis 1999, la nomination de Groupes d'experts⁹ chargés de lui présenter des rapports sur l'état de l'application des mesures onusiennes, ont permis de faire des constatations importantes et de fournir des données servant de bases à des analyses ultérieures.

L'efficacité des embargos sur l'approvisionnement en armes et munitions est une question majeure qui conditionne l'avenir même de telles mesures. Légalement, il est du devoir des États membres des Nations unies d'appliquer les résolutions du Conseil de sécurité¹⁰ et, de surcroît, nul État ne peut prétendre ignorer les décisions dudit Conseil. Or, le non-respect des embargos sur les armes a été mis en exergue, non seulement par les enquêtes des Groupes d'experts pour les divers Comités des sanctions, mais également par des organismes spécialisés dans le droit humanitaire et les efforts de paix, tels qu'Amnesty International, Human Rights Watch, Global Witness, ainsi que par les médias.

Les questions continuent d'être posées sur ce qui ne fonctionne pas en matière d'embargo sur les armes et sur les moyens d'améliorer le système. Les deux exemples de la Sierra Leone et du Libéria sont intéressants

1. Voir Résolution 1132/1997 du 8 octobre 1997.

2. Voir Résolution 1343/2001 du 7 mars 2001.

3. Voir Résolution 788/1992 du 19 novembre 1992.

4. Le mot « armes » doit être entendu ici et dans la suite du document comme incluant les ALPC (armes légères et de petit calibre telles que définies par le Groupe d'experts gouvernementaux de l'ONU en 1997) et incluant donc les munitions et les explosifs. Il se réfère aussi aux définitions sur les armes données dans les résolutions susmentionnées.

5. Voir entre autres les résultats des travaux du *Bonn-Berlin Process* : « Design and implementation of arms embargoes and travel and aviation related sanctions », BICC Bonn 2001.

6. Rhodésie (1968) et Afrique du Sud (1977).

7. Voir Tableau A.1 du Rapport « United Nations Arms Embargos » par le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) en 2007. Disponible sur : <http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAE.pdf>

8. Le Comité des sanctions reçoit mandat de veiller à l'exécution des sanctions définies dans la résolution. Les sanctions peuvent être constituées d'embargos divers, d'interdiction de visa, de gel des avoirs économiques et financiers, de restrictions aux déplacements etc.

9. Des groupes d'experts indépendants ont été chargés d'enquêter sur la mise en œuvre des sanctions dans le cas de l'Angola, de la Sierra Leone, du Libéria, de l'Afghanistan, de la RDC et de la Côte d'Ivoire.

10. Article 25 de la Charte des Nations unies.

car ils concernent deux pays limitrophes, avec cette particularité importante que le Libéria a été soumis, en 2001, à un nouvel embargo sur les armes en considération du soutien qu'il apportait à des acteurs armés non étatiques dans un autre pays, précisément la Sierra Leone. Le fait est unique car il démontrait alors la volonté du Conseil de sécurité d'aller au bout de sa logique et d'étendre un régime de sanctions pour améliorer son efficacité.

1. Efficacité des embargos sierra-léonais et libérien

Si les embargos répondent à plusieurs objectifs et en particulier à celui d'induire un changement d'attitude des acteurs identifiés comme auteurs de troubles, il n'en reste pas moins qu'en pratique, il faudrait quantifier l'efficacité des mesures en disposant de données mesurables. Les interrogations doivent porter sur le conflit lui-même et sur les modalités d'application de l'embargo :

- A-t-on enregistré une gêne de la part des acteurs dans leur approvisionnement en armes et en munitions, et cela a-t-il eu une influence sur le conflit, sa durée, son intensité, les rapports de forces ou les capacités militaires de chaque partie ?
- A-t-on pu empêcher l'arrivée ou saisir des armes et munitions à destination des pays ou entités frappés d'embargo, et avec quels moyens ?

Nous étudierons dans un premier temps les caractéristiques des embargos sierra-léonais et libérien et nous ferons ensuite une analyse sur les sources d'approvisionnement pour les diverses forces en présence dans les deux pays. Nous étudierons en particulier les filières d'approvisionnement, les pays impliqués et les possibilités de traçage. Enfin, nous terminerons par les solutions pour une amélioration de l'efficacité des embargos, avec notamment le rôle des missions de maintien de la paix lorsqu'elles sont sur place, et les améliorations possibles sur le contrôle des transferts d'armes et de munitions.

1.1. Spécificités des embargos sierra-léonais et libérien : durée et champ d'application

A) SIERRA LEONE

Le Comité des sanctions du Conseil de sécurité concernant la Sierra Leone a été créé le 8 octobre 1997 par la résolution 1132 (1997)¹¹ pour superviser les sanctions.

Mais c'est la résolution 1171 (1998)¹² qui indique aux paragraphes 3 et 4 que tous les États empêcheront la vente et la fourniture d'armements et de matériel connexe de tous types à la Sierra Leone, sauf au Gouvernement sierra-léonais par des points d'entrée préétablis.

Deux résolutions

Une ambiguïté résidait dans la rédaction de la résolution 1132 (1997) qui décrétait un embargo total sur les « armements et matériel connexe de tous types », sans prévoir d'exemptions aussi bien pour les forces de sécurité et de l'armée, que pour la mission de l'ECOMOG¹³, présente sur place pour le compte de la CEDEAO¹⁴.

La résolution 1171(1998) abrogera et rectifiera la résolution 1132 sur ces points en supprimant les paragraphes 5 et 6 de cette dernière et en autorisant les livraisons d'armes au gouvernement sierra-léonais et à l'ECOMOG. Les résolutions 1132 et 1171 sont toujours en vigueur.

Contexte géopolitique en Sierra Leone

L'Union africaine (UA) et les organismes africains régionaux, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en tête, directement concernés par la situation, ont réagi les premiers à la

11. [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1132\(1997\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1132(1997)&Lang=F)

12. [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1171\(1998\)&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1171(1998)&Lang=F)

13. Economic Community of West African States (ECOWAS) Cease Fire Monitoring Group, force de maintien de la paix déployée en Sierra Leone.

14. Ajoutons que les sanctions prévoyaient également un embargo sur le pétrole, qui pouvait légitimement faire craindre une crise humanitaire, sanction qui sera abrogée par la résolution 1156 (1998).

crise. Les forces de l'ECOMOG sont arrivées pour soutenir le président en exercice en Sierra Leone, le général Momoh, dès l'entrée sur le territoire sierra-léonais des forces du Front révolutionnaire uni (RUF), commandées par Foday Sankoh, le 21 mars 1991. Elles sont intervenues une seconde fois lors du renversement du chef d'État alors au pouvoir, Ahmad Tejan Kabbah, le 25 mai 1997. A cette époque, l'ECOMOG était également déployée au Libéria et contrecarrait les activités de Charles Taylor. Le 26 juin 1997 à Conakry, une réunion de la CEDEAO met au point une stratégie pour rétablir l'ordre en Sierra Leone et inclut la prise de sanctions comme une alternative en cas d'échec des pourparlers de paix avec la junte au pouvoir, laquelle est dirigée par Johnny Paul Koroma, qui nommera Foday Sankho à la vice-présidence le 9 juillet 1997. L'échec des pourparlers avec le RUF et l'AFRC (Armed Forces Revolutionary Council) conduit les chefs d'État de la CEDEAO à prendre des sanctions régionales contre la Sierra Leone lors du sommet d'Abuja du 28 août 1998. Un comité constitué de quatre pays - la Guinée Conakry, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Nigeria - auquel s'est joint le Libéria, se rend à New York à la mi-septembre 1997 pour expliquer le sens de ces sanctions et, le 8 octobre 1997, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1132.

B) LIBÉRIA

Le Libéria est entré sous le régime des sanctions en 1992¹⁵ (résolution 788 du 19 novembre 1992) mais, en 2001, le Conseil de sécurité abroge cette résolution et la remplace par la résolution 1343.

Deux résolutions

La résolution 1343 est remarquable car elle prend appui sur le fait que le Conseil, dans ses attendus, se dit « profondément préoccupé par l'accumulation de preuves formelles présentées dans le rapport du Groupe d'experts, qui montrent que le gouvernement libérien appuie activement le RUF à tous les niveaux ». Elle inflige donc des sanctions au Libéria pour son interventionnisme dans les affaires de la Sierra Leone, elle-même sous embargo, et notamment pour son activité dans l'écoulement des diamants, biens également sous embargo en Sierra Leone à cette période¹⁶. Sur le terrain, en 2001, le gouvernement libérien, présidé par Charles Taylor, continuait d'appuyer le RUF, mais en se servant surtout des éléments restants pour lutter contre les rebelles des Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD) et plus tard du Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL).

Au fur et à mesure de l'évolution de la situation sur le terrain, notamment l'avancée du LURD et la dislocation du RUF, la base des sanctions contre le Libéria est devenue de plus en plus lointaine. C'est en 2003 que le Conseil de sécurité des Nations unies en a tiré les conséquences en adoptant la résolution 1521¹⁷ qui a supprimé le Comité des sanctions créé par la résolution 1343 et qui a établi de nouvelles bases pour l'embargo. Cette résolution 1521 a été adoptée le 22 décembre 2003, soit après la fin des hostilités et le départ en exil du président Taylor le 11 août 2003.

Contexte géopolitique au Libéria et dans la sous-région

L'Afrique de l'Ouest, entité sous-régionale regroupée sous l'égide de la CEDEAO, a connu de nombreuses périodes de troubles depuis la fin de l'ère coloniale. Si les conflits ont finalement éclaté en 1989 au Libéria¹⁸ et en 1991 en Sierra Leone¹⁹, la trame de ceux-ci tenait autant aux conditions intérieures quasi dictatoriales qui prévalaient alors dans ces deux pays, qu'aux liens et intérêts stratégiques, économiques ou politiques des dirigeants des pays voisins, voire de l'implication directe de certains d'entre eux. Il est en effet difficilement contestable que l'insurrection libérienne de 1989 a bénéficié de bases arrière en Côte d'Ivoire et que les insurgés du RUF ont bénéficié du soutien de celui qui, en 1991, ignore encore qu'il sera élu président du Libéria au bout de six années de guérilla. Les opposants à Charles Taylor ont, eux, trouvé leur

15. Si le premier embargo est daté de 1992, il faut attendre 1995 pour qu'un Comité des sanctions soit créé, de façon concomitante d'ailleurs avec la fin des hostilités et la signature d'un cessez-le-feu au Libéria (qui sera suivi par l'élection de Charles Taylor en 1997 au poste de président).

16. Résolution 1306 du 5 juillet 2000.

17. [http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1521\(2003\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1521(2003)).

18. S. Ellis, *The Mask of Anarchy: The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*. Edition Barnes and Nobles, septembre 2006.

19. W. Reno, « *Corruption and States Politics in Sierra Leone* », Cambridge University Press, 1995.

soutien d'une part en Guinée Conakry pour le LURD²⁰ à partir de 2001 et, d'autre part, en Côte d'Ivoire pour le MODEL en 2003. On ne saurait oublier le rôle crucial qu'ont joué, dans les années 1980, la Libye et le Burkina Faso, deux pays dans lesquels plusieurs futurs insurgés ont reçu entraînement militaire et aide matérielle. Foday Sankoh, leader du RUF, et Charles Taylor, leader du NPFL (National Patriotic Front of Liberia), ont été entraînés dans les mêmes centres en Libye et sont des frères d'armes.

Il est donc nécessaire de lier les deux embargos, mais aussi de tenir compte de la proximité géographique et des imbrications politiques et économiques entre les deux territoires. C'est en fait l'action de Charles Taylor qui a été déterminante. Sa politique interventionniste en Sierra Léone, mais aussi en Guinée Conakry et en Côte d'Ivoire, a fini par lui attirer l'hostilité d'une partie de ses pairs africains.

Si l'on accepte la dimension régionale du conflit, il n'est pas étonnant que celui-ci se soit propagé en Côte d'Ivoire dès 2001²¹ et qu'il n'ait été que difficilement contenu en Guinée.

C) RÔLE DU MORATOIRE DE LA CEDEAO DE 1998

Cette dimension régionale des conflits est malaisée à prendre en compte au niveau des embargos sur les armes et l'option d'une extension d'un embargo à toute la sous-région n'a pas été suivie. Des recommandations dans ce sens auprès du Comité des sanctions du Libéria ont pourtant été formulées par les groupes d'experts²² nommés pour le suivi de leur mise en œuvre.

L'instrument que constituait le Moratoire sur les armes de la CEDEAO de 1998, bien que non juridiquement contraignant et ne disposant pas de moyens d'application suffisants, représentait cependant une avancée politique majeure quant à la prise de conscience de la gravité de la situation par les Etats d'Afrique de l'Ouest et une réponse régionale à la situation.

Les difficultés d'application de ce Moratoire ont conduit à son remplacement, en juin 2006, par une convention juridiquement contraignante et dont l'entrée en vigueur, nous l'espérons, sera le gage d'un accès aux armes à la fois conforme au droit international et effectivement contrôlé dans la sous-région.

1.2. Les violations de l'embargo sierra-léonais

A) CONTEXTE

Rôle de la MINUSIL (Mission des Nations unies en Sierra Leone)

La Sierra Leone a été le théâtre du déploiement d'une des plus importantes forces de maintien de la paix des Nations unies depuis la Seconde Guerre mondiale. La résolution 1346 du 30 mars 2001, 10 ans après la première invasion du RUF en Sierra Leone, porte le nombre des effectifs de la MINUSIL à 17.500 hommes. Si le déploiement des forces de la MINUSIL a été long et difficile, avec le retrait de contingents par certains pays contributeurs (Jordanie et Inde notamment), des prises en otages de Casques bleus, le retrait précipité de l'ECOMOG et l'engagement tardif par rapport au début de la crise²³, et s'il a mis en exergue certaines erreurs, force est de constater que la situation sur le terrain aujourd'hui a abouti à une stabilité politique, ce qui était loin d'être assuré quelques années auparavant.

20. Le LURD a été formé en 2000 à Freetown par des exilés libériens. Il est l'héritier de l'ULIMO (Mouvement uni de libération du Libéria pour la démocratie) lui-même divisé en deux branches, J. et K. Sur le LURD et son action, voir Brabazon James, Briefing Paper n° 1, Royal Institute for International Affairs, Londres, février 2003.

21. Notons que c'est en 2004, soit 3 ans après l'imposition de l'embargo au Libéria et 6 ans après celui de Sierra Leone, qu'un embargo est finalement intervenu en Côte d'Ivoire après les assauts des « Forces nouvelles » à partir de 2001.

22. Voir Rapport S/2002/115, para. 8 et la recommandation du Panel : « l'embargo sur les armes devrait être étendu à tous les protagonistes armés autres que gouvernementaux de la région y compris les LURD ».

23. Pour tous ces sujets, se reporter à l'ouvrage de Jean Marc Châtaignier « L'ONU dans la crise en Sierra Leone : Les méandres d'une négociation », Editions Karthala, 2005. L'ouvrage, s'il défend et explique les positions françaises, a le mérite de proposer une analyse fine et une grille inédite de lecture des méandres des négociations onusiennes.

Dans ces conditions, l'embargo sur les armes a-t-il « pesé » en Sierra Leone et comment ? Pour essayer de le comprendre, il faut passer en revue l'état des forces en présence et l'armement dont elles disposaient, ainsi que les sources d'approvisionnement.

Implications des alliances régionales

De nombreuses analyses ont mis en évidence les rôles imbriqués de la Sierra Leone, du Libéria et des forces de l'ECOMOG placées sous le contrôle du Nigeria. Qu'il suffise de dire ici que, dans le jeu complexe des alliances régionales, la décision, en 1990, du Général Momoh, président de la Sierra Leone, de fournir des troupes sierra-léonaises aux contingents de l'ECOMOG stationnés au Libéria, avec notamment pour but d'empêcher Charles Taylor de prendre le pouvoir par la force, a sans doute favorisé les décisions de ce dernier de mettre le pied en Sierra Leone. Un accès aux régions diamantifères de ce pays et l'entraînement commun partagé avec Foday Sankoh en Libye prédisposaient presque naturellement Charles Taylor à intervenir dans les affaires sierra-léonaises. Rappelons que la guerre en Sierra Leone a débuté en mars 1991, lorsqu'un petit groupe de combattants du RUF attaqua la Sierra Leone depuis le Libéria. En 1997, le Conseil révolutionnaire des Forces armées, ou AFRC, a renversé le Gouvernement en place et a invité le RUF à participer au Gouvernement. En 1998, l'ECOMOG a réinstallé au pouvoir le président renversé Kabbah. Le 18 mai 1999, le Gouvernement de Sierra Leone et le RUF ont signé un accord de cessez-le-feu à Lomé et Foday Sankoh a été nommé responsable des ressources minières. Le RUF n'a pas respecté le cessez-le-feu et, après avoir tué un soldat de la paix de l'ONU du contingent kenyan, il a fait prisonnier le contingent zambien venu à son secours en mai 2000. Des éléments du RUF ont également tiré sur la foule des manifestants venus protester contre la capture des Casques bleus.

B) TRANSGRESSIONS DE L'EMBARGO SIERRA-LÉONAIS : LE RÔLE DU LIBÉRIA ET DES PAYS TIERS.

Origine des armes

Il est notable qu'en Sierra Leone, durant toute la période des conflits, la récupération des armes des forces non gouvernementales – seules visées par les sanctions onusiennes, rappelons-le – n'a en général pas été accompagnée d'une analyse de l'origine de ces armes. Les armes saisies ont, pour la plupart, été redistribuées au personnel des forces gouvernementales ou aux milices pro-gouvernementales.

Étant donné que la production artisanale est limitée aux fusils de chasse, les entités sous embargo ont donc dû recourir à l'importation illégale pour se procurer le matériel dont ils ont besoin.

Cependant, une partie de l'armement n'a pas eu besoin de traverser les frontières, puisqu'il était déjà présent sur le terrain, soit aux mains des forces armées sierra-léonaises, soit aux mains de l'ECOMOG ou des forces des Nations unies, également non soumises à l'embargo. Le RUF s'est emparé d'armes²⁴ lors de la prise d'otages des Casques bleus sur son territoire ou auprès de l'armée sierra-léonaise²⁵. D'autres armes, artisanales et fabriquées sur place, étaient aux mains des Forces de défense civile (CDF)²⁶, une milice qui combattait le RUF.

Mais la plupart des armes et surtout des munitions ont dû être importées de l'extérieur. Il ne fait guère de doute que la présence d'un allié – le Libéria – le long d'une frontière poreuse et non sécurisée comme celle entre les deux pays, a été de nature à permettre tous les trafics. Le Libéria était lui-même sous embargo depuis 1992, mais celui-ci n'était pas contrôlé et les soutiens au RUF ont été mis en exergue par le Groupe d'experts sur la Sierra Leone²⁷.

24. Voir Rapport du Panel d'experts S/2002/470 sur le Libéria (Para. 59) qui indique que les armes dérobées aux forces de la MINUSIL étaient au nombre de 629, dont 181 seulement ont été récupérées grâce au processus de désarmement en Sierra Leone.

25. Voir pour référence les paragraphes 177, 178 et 179 du Rapport du Panel d'experts établi conformément à la résolution 1306/2000 sur les sources d'armement du RUF.

26. Voir la référence Partie 2 du livre « Armés mais désœuvrés » sur les stocks en Sierra Leone (pages 372 et 373), Small Arms Survey (traduction GRIP), mars 2006.

27. Voir para. 194 à 211 du Rapport du Panel 1306/2000.

Rôle du Libéria et des pays tiers

L'embargo en Sierra Leone a été brisé du fait d'un pays frontalier, le Libéria, qui a servi de point de récupération des armes et des munitions pour ensuite les faire transiter jusqu'en Sierra Leone. Le Libéria a, à son tour, utilisé des pays tiers pour se procurer les matériels – ou la formation technique – nécessaires. Pour cela, il a eu recours à des pays amis ou alliés qui ont commandé des armes provenant le plus souvent des surplus des stocks constitués dans différents pays producteurs, notamment d'Europe de l'Est. A partir de là, des intermédiaires, courtiers et trafiquants ont géré le marché et organisé les transferts dans les pays tiers.

Ainsi, dans le cas de la Sierra Leone, le Groupe d'experts a trouvé des armes en provenance du Burkina Faso, du Niger et, bien sûr, du Libéria. A partir du pays tiers, les transferts ont eu lieu par air ou par un autre moyen de transport jusqu'au Libéria, qui a ensuite transféré le matériel au RUF²⁸.

Évidemment, ces transferts successifs à travers plusieurs frontières vers des pays sous embargo, et donc en violation des sanctions onusiennes, ne peuvent être réalisés que si les frontières sont peu ou mal surveillées ou s'il y a une complicité des Etats frontaliers. De plus, les règles de l'aviation civile sont ignorées ou contournées et les transferts par avion sont effectués en dissimulant au maximum la nature de leur cargaison.

1.3. Les violations de l'embargo libérien

A) CONTEXTE

L'action de Charles Taylor

Le Libéria a été au cœur des conflits dans la sous-région depuis la fin des années 1980 jusqu'en 2003 et le départ de Charles Taylor en exil. Cette implication est largement liée aux orientations politiques et militaires prises par Taylor, et ce au moins depuis le 24 décembre 1989, date de son entrée au Libéria, en passant par la Côte d'Ivoire, avec une force estimée à 150 hommes environ. En fait, bien que Taylor ait été élu Président en 1997, cela n'a pas signifié la fin des conflits dans la sous-région et cela n'a amené qu'un calme relatif et éphémère au Libéria. Le soutien de Taylor au RUF, et ce dès la première offensive lancée par Foday Sankoh en Sierra Leone le 23 mars 1991, poursuivait – semble-t-il – plusieurs objectifs. D'abord, mettre en difficulté l'ECOMOG, dont les bases se trouvaient en Sierra Leone et dont l'intervention au Libéria a stoppé la marche en avant de Charles Taylor. Ensuite, contrecarrer l'ULIMO qui avait une base en Sierra Leone. Et, enfin, avoir accès aux ressources minérales, notamment diamantifères.

Après l'élection de 1997, la crise dans la sous-région ne s'est atténuée que lors de la stabilisation opérée conjointement par les forces britanniques d'intervention en Sierra Leone et le MINUSIL en 2000. A ce moment, l'émergence du LURD soutenu par la Guinée a contraint de plus en plus Taylor à faire face à la guerre sur son propre territoire et donc à se procurer armes et munitions pour ce faire. Le RUF lui-même s'est peu à peu disloqué, certains de ses membres rejoignant les forces du LURD et les autres poursuivant la lutte pour Charles Taylor en territoire libérien²⁹.

Rôle des Nations unies et de la CEDEAO

Le Comité des sanctions sur le Libéria, mis en place en 1995³⁰ pour surveiller l'application de la Résolution 788 (1992) ne fera état d'aucune violation d'embargo avant 1999.

L'intervention principale a en réalité été celle des forces de la CEDEAO (ECOMOG, puis ECOMIL), renforcées plus tard par la Mission d'Observation des Nations unies au Libéria (MONUL)³¹ qui a pris fin le 30

28. Voir l'affaire du Burkina-Faso et le transfert final par Leonid Minin para 203 à 209, *op. cit.*

29. Voir le Rapport du Panel S/2001/1015, paragraphes 112 à 123, « Relations avec le RUF », et notamment le fait qu'en août 2001, une partie des armes et munitions du dépôt principal du RUF en Sierra Leone a été transférée au Libéria à Vahun (Para. 117).

30. Résolution 985 du 13 avril 1995.

31. Voir Résolution 866 du 22 septembre 1993. Les 12 résolutions du Conseil de sécurité qui ont prorogé le mandat de la MONUL ont condamné les violations de cessez-le-feu et les attaques contre l'ECOMOG et insisté sur la nécessité

septembre 1997. Ensuite, le Conseil de sécurité a mis en place le Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix au Libéria (BANUL/UNOL) qui restera jusqu'à la mise en place de la MINUL en 2003³².

B) VIOLATIONS D'EMBARGOS

Les violations des embargos sur les armes ont été continues et systématiques au Libéria, de la part du gouvernement en place et de divers groupes alliés. Si les premières mentions d'une quelconque violation datent de 1999, lorsque des Britanniques, appuyés par des Américains, ont fait état d'une livraison importante d'armes (63 tonnes) de l'Ukraine au Burkina Faso en mars 1999 et d'une réexportation ultérieure au Libéria et en Sierra Leone, ce qui a provoqué la saisie des deux comités des sanctions, c'est la mise en place des Groupes d'experts au Libéria à partir de 2001 qui a confirmé et surtout mis en lumière les filières d'approvisionnement et les techniques utilisées pour contourner l'embargo. Les trois premiers rapports des Groupes d'experts entre 2001 et 2003³³ ont dévoilé les ramifications au Libéria de l'organisation contrôlée par Victor Bout, avec notamment l'utilisation d'aéronefs.

Plusieurs cas significatifs des méthodes utilisées pour contourner l'embargo ont été mis à jour, avec notamment l'utilisation des pays voisins du Libéria et le recours à des marchands d'armes sans scrupules.

Ainsi, en Ouganda, l'armée a importé depuis la Slovaquie des fusils d'assaut qui ne correspondaient pas à son cahier des charges. Le courtier a récupéré lesdites armes (un millier) et, au lieu de les renvoyer dans leur pays d'origine, les a expédiées au Libéria par avion le 22 novembre 2000. L'enquête a révélé qu'une des compagnies aériennes impliquée était liée à Victor Bout³⁴.

En juillet 2000, un Illyouchine 18 a transporté des pales et des pièces d'hélicoptère de combat MI-24 du Kirghizstan à Monrovia en indiquant la Guinée comme destination finale et utilisant un certificat d'utilisateur final guinéen. Des vols suspectés de transférer des munitions depuis Abidjan à Monrovia en juillet 2000 ont également été répertoriés³⁵. A nouveau, un proche de Victor Bout était impliqué dans la transaction, d'après le rapport du Groupe³⁶. Le Groupe a pu remonter la source des munitions (5 millions de cartouches) en provenance d'Abidjan et retrouver le certificat d'utilisateur final ivoirien. Il est significatif que l'appareil qui a servi à transporter ces cartouches (113 tonnes) d'Abidjan à Monrovia soit le même Illyouchine 18 utilisé pour les fusils en provenance d'Ouganda.

Les violations se sont poursuivies en 2001, 2002 et 2003 avec notamment des livraisons directes à Monrovia en provenance de l'ex-Yougoslavie en 2002, des munitions du LURD (mortiers de 81mm) dont le traçage a permis de déterminer qu'ils faisaient auparavant partie d'une aide fournie à la Guinée Conakry par les Emirats arabes unis³⁷.

Les violations d'embargos mises à jour par les Groupes de l'ONU ont donc été nombreuses et importantes, mais faut-il nécessairement conclure à l'échec ?

d'une bonne coopération entre MONUL et ECOMOG.

32. Mise en place par la Résolution 1509 du 19 septembre 2003. La mission comprenait au maximum 15.000 militaires, dont 260 observateurs, ainsi que 1.115 fonctionnaires de police de l'ONU. Elle a pris la place des forces de la CEDEAO (ECOMIL) le 1er octobre 2003. Au 31 août 2008, la MINUL comptait 12.736 hommes, dont 11.442 soldats, 200 observateurs militaires et 1.094 policiers.

33. S/2001/1015 du 26 octobre 2001, S/2002/470 du 19 avril 2002 et S/2002/1115 du 25 octobre 2002.

34. Voir paras 174 à 188 du Rapport du Panel S/2001/1015.

35. Voir tableau 1 para. 195, *op. cit.*

36. Voir Paras 189 à 206, *op. cit.*

37. Para. 94, Rapport S/2002/1115.

2. Leçons à tirer et conclusion

Les embargos sur les armes en Sierra Leone et au Libéria ont-ils eu une quelconque efficacité ? En constatant à quel point les violations ont été nombreuses et importantes, en ayant à l'esprit qu'elles n'ont sans doute pas été toutes répertoriées, les embargos sur les armes paraissent avoir échoué dans leur mission de priver d'accès aux moyens militaires les acteurs visés dans ces deux pays.

Cependant, les enquêtes successives des Groupes et de certaines organisations humanitaires, la dénonciation publique des violations qui ont suivi et les conséquences humanitaires dramatiques qui résultent de l'emploi de ces matériels illégalement importés, notamment sur les populations civiles et les plus faibles (femmes, enfants), ont eu des conséquences importantes.

Une dissémination de l'information et une connaissance des auteurs des violations

Même si les réactions judiciaires et les poursuites ont été partielles et difficiles à mettre en œuvre, elles ont cependant existé³⁸ et l'impunité n'est pas assurée pour les intermédiaires intervenant à un titre ou à un autre dans ces opérations.

Le contrôle de l'application des embargos a révélé les faiblesses du système international de contrôle des armes. Mais il a aussi mené à une prise de conscience, à l'adoption de mesures nouvelles et à une meilleure connaissance des écueils à éviter en matière de contrôle des armes. Ainsi, un certain nombre de techniques de contournement d'embargos sont maintenant connues. Certaines dépendent de la volonté des États membres des Nations unies de faire appliquer ou non un embargo. Des considérations politiques ou stratégiques ont facilité l'utilisation de pays tiers comme base de premier transfert de matériel militaire, avec une expédition ultérieure plus discrète vers un pays sous embargo.

Il n'en demeure pas moins que la procédure d'embargo a permis de marginaliser les expéditions d'armements illégaux. L'existence de réseaux, composés de personnes se connaissant, fait que le marché des exportations illicites est réservé à un cercle restreint. Il faut être « connu » et « introduit » pour pouvoir effectuer des achats d'armements. Ces réseaux d'intermédiaires douteux peuvent être sanctionnés, pour peu que des lois pénales adaptées soient promulguées. Elles feraient alors peser sur l'ensemble des intervenants des réseaux la menace de poursuites judiciaires plus systématiques et plus lourdes de conséquences.

Les remèdes

Les pays producteurs et exportateurs d'armes s'engagent de manière volontaire à promouvoir des réglementations qui conditionnent les livraisons d'armes à des critères précis relatifs au droit international humanitaire ou à la situation intérieure des pays de destination finale (existence de conflits ou de tensions internes). On peut citer à titre d'exemple le Code de conduite européen. De leur côté, les pays importateurs ont, dans bien des cas, signé des traités permettant un contrôle des biens importés et ils sont engagés également vis-à-vis de l'exportateur à travers des clauses d'utilisation finale.

Dès lors, en vertu de réglementations, régionales et sous-régionales, et de lois nationales interdisant les livraisons d'armes à des pays en conflit et connaissant de graves violations du droit international humanitaire commises à l'aide de la violence réelle ou induite des armes à feu, les embargos devraient, en théorie, être l'exception. Cependant, malgré ces textes et les dispositifs de contrôle des transferts d'armes, et malgré les décisions suprêmes d'embargo du Conseil de sécurité, les armes ont continué à inonder l'Afrique de l'Ouest et en particulier le Libéria et la Sierra Leone.

Les embargos ont été souvent critiqués pour diverses raisons, en particulier pour leur manque d'efficacité (on a cité le cas du Rwanda et de l'embargo de 1994) et pour leur apparition tardive lorsque la crise a déjà atteint son paroxysme. Les tractations politiques qui entourent l'adoption des régimes de sanctions peuvent expliquer également des attitudes à « géométrie variable » du Conseil de sécurité.

38. Mandats d'arrêt contre Victor Bout, Leonid Minin et d'autres. Voir aussi Rapport S/2002/470 paras 64 et 65 sur la radiation de la société Pecos du Registre du commerce de Guinée Conakry et les poursuites entamées en Slovaquie.

Avec le recul, si l'on considère les résultats de près de vingt ans de sanctions et d'embargos sur les armes, les espoirs quant à un changement d'attitude de la part des pays ou entités sanctionnés se sont évanouis. En règle générale, les menaces d'embargo ne freinent pas les pays ou les groupes armés qui en sont l'objet. Au contraire, elles entraînent une activité fiévreuse pour se procurer encore plus d'armes et de munitions afin de renouveler les stocks. Ainsi, dans le cas du Libéria, une commande exceptionnelle bien connue en provenance de Serbie³⁹ a mis en évidence la livraison de plus de cinq millions de cartouches 7.62x39 mm pour fusils d'assaut de type AK 47, destinée aux forces de Charles Taylor : une quantité suffisante pour une guerre de guérilla pendant au moins un an, voire plus, sur l'ensemble du territoire libérien.

En vertu de la spécificité des armes en tant qu'instruments de pouvoir et de violence, presque tous les pays disposent de lois spécifiques relatives à la production et aux transferts de telles marchandises. Mais l'application et le respect d'un embargo de l'ONU sur les armes, sans parler de la volonté politique⁴⁰, nécessite également un certain nombre de ressources : des moyens légaux et judiciaires, des moyens humains et techniques pour la mise en œuvre des embargos, des outils de coopération internationale, notamment des échanges de données sur les armes, des moyens de traçage, et l'adoption de sanctions pénales internationales pour les « briseurs d'embargo ».

Ainsi, il est nécessaire, en amont, d'améliorer et de renforcer l'application des instruments techniques et juridiques existants, tels que la Convention de la CEDEAO au niveau régional et le Protocole sur les armes à feu de l'ONU au niveau international. Il convient également d'améliorer l'application des dispositions sur le traçage et le marquage des armes à feu. Pour lutter contre les trafics d'armes et les violations d'embargo, il faudra donc à la fois renforcer ces moyens de contrôle en amont et perfectionner les contrôles sur le terrain avec les Groupes d'experts, mais aussi, sans doute, doter les missions de maintien de la paix d'un rôle de contrôle des embargos.

* * *

Mots clés :

Embargo sur les armes, ONU, Libéria, Sierra Leone, Afrique

Citation :

CALLAMAND Damien, *Embargos de l'ONU sur les armes en Afrique. Deux cas d'espèce : Sierra Leone et Libéria*, Note d'Analyse du GRIP, 28 octobre 2008, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/bdg/pdf/g0903.pdf>

39. Voir en particulier le rapport du Groupe d'experts sur le Libéria S/2002/1115 (octobre 2002).