

INITIATIVE SUR LES SANCTIONS ET LA  
CRIMINALITÉ ORGANISÉE : COLLECTION 2023



**GLOBAL  
INITIATIVE**  
AGAINST TRANSNATIONAL  
ORGANIZED CRIME

# CRIMINALITÉ ET SANCTIONS

LE CAS DE LA GUINÉE-BISSAU

Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo | Matt Herbert

JANVIER 2024

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les nombreuses personnes interrogées qui nous ont fait part de leur point de vue et de leur expérience personnelle concernant les sanctions et la criminalité organisée. Bien qu'elles ne soient pas nommées dans le présent rapport, les éléments dont elles nous ont fait part ont permis de donner corps à l'analyse qui suit.

Enfin, le présent rapport a été considérablement amélioré grâce aux révisions et aux recommandations de Mark Shaw.

## À PROPOS DES AUTEURS

**Lucia Bird Ruiz Benitez de Lugo** est directrice de l'Observatoire des économies illicites en Afrique de l'Ouest à la GI-TOC. Elle a écrit et contribué à un certain nombre de publications sur la criminalité organisée à l'échelle mondiale, notamment sur les dynamiques du trafic et de la traite des personnes en Afrique. Avant d'intégrer la GI-TOC, Lucia a travaillé en tant que conseillère juridique et politique au Département de la planification et du développement auprès du gouvernement du Punjab, au Pakistan, et a occupé la même fonction au Ministère des finances, au Ghana.

**Matt Herbert** est expert principal à l'Observatoire de l'Afrique du Nord et du Sahel à la GI-TOC. Il mène des recherches et écrit sur la criminalité transnationale organisée et la fragilité des États, ainsi que sur les réponses politiques apportées à ces questions, notamment les sanctions financières ciblées, la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité et l'engagement entre l'État et les communautés. Avant de rejoindre la GI-TOC, il a démarré sa carrière en tant que conseiller politique du gouverneur du Nouveau-Mexique, pour travailler ensuite sur les dynamiques de la criminalité organisée à la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Il a également été consultant en Afrique du Nord, en Afrique de l'Est et au Sahel sur les marchés informels et illicites, la stabilisation et les problèmes de sécurité. Le Dr. Herbert est titulaire d'un doctorat en relations internationales et d'une maîtrise en droit et diplomatie de la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University.

© Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2024.  
Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation écrite de la GI-TOC.

Photo de couverture : © Seyllou/AFP via Getty Images

Veuillez adresser vos demandes à :  
The Global Initiative Against Transnational Organized Crime  
Avenue de France 23  
Genève, CH-1202  
Suisse  
[www.globalinitiative.net](http://www.globalinitiative.net)

# SOMMAIRE

Glossaire.....	2
Abréviations.....	3
Synthèse .....	4
Méthodologie.....	6
L'écosystème des marchés criminels de la Guinée-Bissau.....	7
Prélude aux sanctions .....	10
Sanctions établies : Le « coup d'État de la cocaïne » de 2012 .....	13
Quel a été l'impact des sanctions ? .....	17
Évaluer l'impact en fonction des buts stratégiques .....	19
Perturbation : dissocier le commerce de la cocaïne de l'instabilité politique.....	20
Modeler les économies illicites.....	22
Révélation.....	24
Prise en compte des objectifs de désignation : Impacts sur les personnes désignées.....	25
Radiations : nouvelles perspectives .....	30
Facteurs de fragilisation .....	33
Conclusion.....	34
Recommandations.....	35
Notes .....	36



## DU CONCEPT À L'ACTION : UNE DÉCENNIE D'ANALYSE, DE RUPTURE ET DE RÉSILIENCE

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC) a été fondée en 2013. L'objectif était d'élaborer une approche stratégique mondiale de lutte contre la criminalité organisée basée sur le renforcement de la volonté politique d'action, le développement d'une base analytique robuste sur la criminalité organisée, la mise à mal des économies criminelles et le développement de réseaux de résilience au sein des communautés impactées. Dix ans plus tard, la menace que fait peser la criminalité organisée est plus grande que jamais. Il est donc essentiel de continuer à agir en élaborant une réponse mondiale coordonnée.

# GLOSSAIRE

<b>Forcer :</b>	Objectif d'une désignation visant à exercer une influence sur un acteur désigné pour qu'il modifie totalement ou pour partie son comportement
<b>Contraindre :</b>	Objectif d'une désignation visant à empêcher l'acteur désigné de poursuivre une action spécifique (comme une activité criminelle ou un préjudice particulier)
<b>Désignation :</b>	Inscription d'une personne ou d'une entité sur la liste des sanctions
<b>Objectif(s) d'une désignation :</b>	Objectif(s) spécifique(s) recherché(s) par une sanction à l'encontre d'une personne ou d'une entité
<b>Perturber :</b>	But stratégique visant à influencer sur la capacité d'un réseau illicite (et d'acteurs non désignés) à continuer d'opérer d'une manière, ou de se livrer à des activités, qui causent des préjudices définis et préoccupants à la juridiction qui prononce les sanctions
<b>Révéler :</b>	But stratégique consistant à présenter des informations sur le fonctionnement des marchés criminels ou les activités de personnes corrompues qui seraient autrement restées cachées afin de renforcer les normes et de modeler les discours
<b>Modeler :</b>	Objectif stratégique visant à modifier le fonctionnement d'un écosystème criminel, généralement en influençant les évaluations coûts-avantages réalisées par des acteurs non désignés, afin de dissuader ou de minimiser certains préjudices ou de promouvoir l'adhésion à des normes de comportement
<b>Signaler :</b>	Objectif d'une désignation consistant à utiliser une désignation individuelle pour transmettre un message à un public plus large (ou des messages différents à des publics multiples).
<b>But stratégique :</b>	Buts plus larges d'un régime de sanctions ou de l'ensemble de désignations associées, qui vont au-delà de l'impact sur les personnes ou les entités désignées

# ABRÉVIATIONS

<b>DEA</b>	Drug Enforcement Administration (Administration en charge de la répression des stupéfiants)
<b>ECOMIB</b>	Economic Community Mission in Bissau (Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau)
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>EO</b>	Executive Order (Décret présidentiel)
<b>GI-TOC</b>	Global Initiative Against Transnational Organized Crime (Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale)
<b>BINUGBIS</b>	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau
<b>CSNU</b>	Conseil de sécurité des Nations Unies
<b>SGNU</b>	Secrétaire général des Nations Unies



## SYNTHÈSE

**A**u début des années 2000, lorsque que le flux de cocaïne transitant par l'Afrique de l'Ouest depuis l'Amérique latine vers l'Europe a attiré l'attention de la communauté internationale, la Guinée-Bissau a acquis une certaine notoriété en tant que « premier narco-État d'Afrique ».<sup>1</sup> Bien qu'il s'agisse d'un terme polémique et contesté à juste titre, le pays reste une plaque tournante importante du trafic international de cocaïne. Les efforts de surveillance en cours indiquent que des volumes importants de cocaïne continuent d'être déchargés dans les eaux de la Guinée-Bissau et sont soit transbordés pour être trafiqués par voie maritime, soit transportés à terre pour un transit terrestre.

Le commerce de cocaïne – ainsi que d'autres activités économiques, notamment le trafic de bois et d'armes – a joué un rôle important dans l'enracinement des réseaux de criminalité organisée dans le pays et l'alimentation de l'instabilité politique. Cette combinaison n'est pas une coïncidence. L'imbrication de marchés criminels très lucratifs et d'institutions étatiques qui offrent des financements mais ont des intérêts concurrents a poussé à plusieurs reprises le pays dans la tourmente politique. Ces caractéristiques font de la Guinée-Bissau une étude de cas importante concernant l'utilisation des sanctions internationales en réponse aux économies illicites et à leurs liens avec l'instabilité politique.

Le régime de sanctions du CSNU à l'encontre de la Guinée-Bissau a été mis en place en mai 2012, peu après les sanctions imposées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), à la suite d'un coup d'État perpétré par les dirigeants militaires de l'époque et l'instauration d'un régime militaire. Menée par le général Antonio Indjai, alors chef d'état-major de l'armée, la prise de pouvoir par les militaires a été surnommée le « coup d'État de la cocaïne » par les médias et les commentateurs nationaux, car elle était motivée en grande partie par le désir des militaires de prendre le contrôle du commerce de la cocaïne, lucratif et en pleine expansion.

Le CSNU a exigé que le commandement militaire prenne des mesures immédiates pour rétablir et respecter l'ordre constitutionnel, a instauré une interdiction de voyager à l'encontre de cinq personnes, puis de six autres, dont le général Indjai, et a mis en place un comité des sanctions.<sup>2</sup> Les critères de désignation pour les sanctions visaient les personnes qui portaient directement atteinte à l'État de droit et aux autorités civiles, qui favorisaient l'impunité et l'instabilité ou qui apportaient un soutien financier, notamment grâce aux produits de la criminalité organisée et du commerce illicite de la drogue. L'Union européenne a pris des mesures restrictives immédiatement après la mise en place du régime de sanctions du CSNU en le complétant par le gel des avoirs des personnes figurant sur la liste.<sup>3</sup>

Le régime de sanctions du CSNU, bien que déclenché par une prise de pouvoir inconstitutionnelle, a également répondu aux préoccupations croissantes concernant l'ampleur du trafic de cocaïne par la Guinée-Bissau, en grande partie à destination des marchés de consommation en plein essor en Europe, considéré comme une menace plus vaste pour les intérêts internationaux.

Le marché bissau-guinéen de la cocaïne a des répercussions considérables sur le plan intérieur. Les excédents du commerce de transit alimentent la consommation locale de cocaïne, tandis que les rentes issues de ce commerce ont pénétré les hautes sphères de l'État et contribué de manière significative aux crises politiques qui ont déstabilisé le pays et constituent autant d'obstacles supplémentaires à son développement. Seul un très petit groupe de personnes en Guinée-Bissau bénéficie du commerce de la cocaïne, mais les effets de second ordre liés à la détérioration de la gouvernance et la perversion des motivations politiques sont ressentis par l'ensemble de la population, dont 64 % vit en dessous du seuil de pauvreté.<sup>4</sup>



Un soldat patrouillant dans le quartier du palais du gouvernement à Bissau, le 1<sup>er</sup> février 2022, le jour où le bâtiment a été attaqué.

© AFPTV teams / AFP via Getty Images

Depuis le milieu des années 2000, les États recourent aux sanctions internationales comme un outil parmi d'autres pour répondre à l'influence croissante de la criminalité organisée à l'échelle mondiale. Cela s'explique en partie par une approche élargie de la criminalité organisée, non seulement comme un problème de justice pénale, mais aussi comme une menace pour la sécurité nationale et la stabilité internationale.<sup>5</sup> L'évaluation de la mise en œuvre pratique de ce nouvel usage, l'impact de régimes particuliers et la manière dont cet outil pourrait être utilisé le plus efficacement possible ont été limités.

Le régime de sanctions pour la Guinée-Bissau en 2012 a été mis en place à un moment crucial du développement d'approches internationales reconnaissant la relation entre la criminalité organisée et la stabilité et utilisant les sanctions comme un élément (dans certains cas, l'élément central) de la réponse. Ces innovations se sont généralement concentrées sur les acteurs criminels non étatiques. Il est toutefois important d'examiner l'effet des sanctions sur les acteurs criminels intégrés à l'État, tels que ceux désignés par le régime bissau-guinéen. Selon les itérations 2019, 2021 et 2023 de l'Indice mondial du crime organisé – une évaluation de la criminalité organisée au niveau national menée par des experts – les acteurs intégrés à l'État sont les « vecteurs dominants de la criminalité organisée » dans le monde et en Afrique, et leur influence ne cesse de croître.<sup>6</sup>

Ce rapport détaille le contexte dans lequel le régime de sanctions du CSNU a été établi, en explorant à la fois les dynamiques nationales et les tendances plus larges en matière de réflexion internationale sur la criminalité, les conflits et l'instabilité. Il examine ensuite la manière dont le régime a été mis en œuvre avant d'évaluer ses effets perçus sur les personnes désignées et sur les dynamiques plus larges de l'économie illicite. Il se termine par des recommandations ciblées pour maximiser l'impact des sanctions, en s'inspirant notamment de l'exemple de la Guinée-Bissau.

Ce rapport fait partie d'une série de publications basées sur les recherches de la GI-TOC sur l'usage de sanctions ciblées contre les acteurs criminels. La série comprend des études générales, thématiques et par pays.<sup>7</sup> Le premier rapport thématique mondial de la série, intitulé « Zone de convergence : L'évolution du recours aux sanctions ciblées pour lutter contre la criminalité organisée », explore l'émergence et le développement des sanctions en tant qu'outil de lutte contre la criminalité organisée et souligne les similitudes et les divergences entre les approches des États-Unis, de l'ONU, de l'UE et, plus récemment, du Royaume-Uni en matière de sanctions.<sup>8</sup>

## Méthodologie

Dans le cadre d'un projet plus large de la GI-TOC sur les sanctions, ce rapport s'appuie sur 60 entretiens avec d'actuels et d'anciens fonctionnaires, enquêteurs de l'ONU, avocats, personnel d'ONG et acteurs locaux d'un certain nombre de pays sur l'utilisation générale des sanctions contre la criminalité organisée transnationale. En ce qui concerne la Guinée-Bissau, l'étude repose sur la surveillance continue des marchés illicites en Guinée-Bissau par la GI-TOC, 15 sessions d'échange à Bissau et à Dakar avec d'anciens fonctionnaires et officiels bissau-guinéens, des journalistes, des avocats et des représentants de la société civile, ainsi que d'autres échanges avec des diplomates internationaux et des représentants d'organisations internationales travaillant dans le domaine des sanctions.

Le présent travail s'appuie également sur des recherches et des analyses plus larges menées par la GI-TOC sur la criminalité organisée transnationale et le recours aux sanctions au cours de la dernière décennie. Enfin, l'étude s'appuie sur des rapports et des articles publiés par des gouvernements, des groupes de réflexion et des universitaires sur les sanctions ciblées.

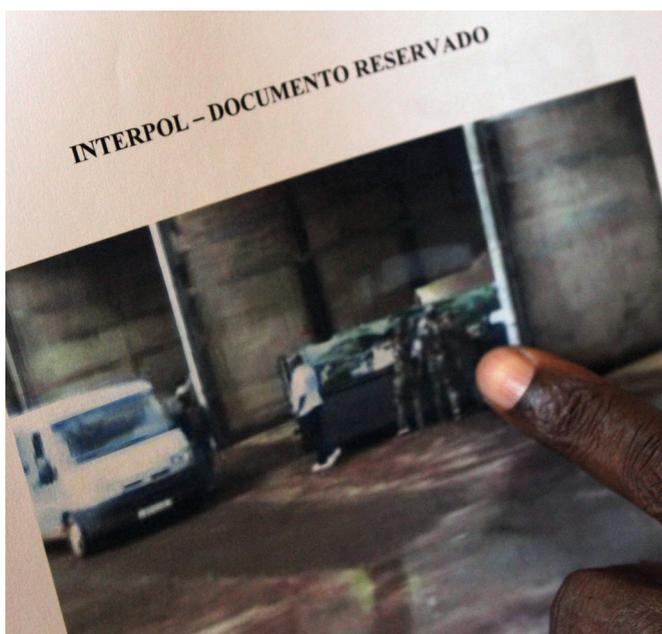
Ce document, et la série de la GI-TOC sur les sanctions contre les acteurs criminels dans son ensemble, se concentre sur les criminels dont les activités ne sont pas interdites uniquement en raison d'un régime de sanctions, mais qui sont impliqués dans des activités criminelles plus largement interdites, telles que le trafic de drogue, le trafic et la traite des personnes, ainsi que l'exploitation illicite des ressources naturelles.



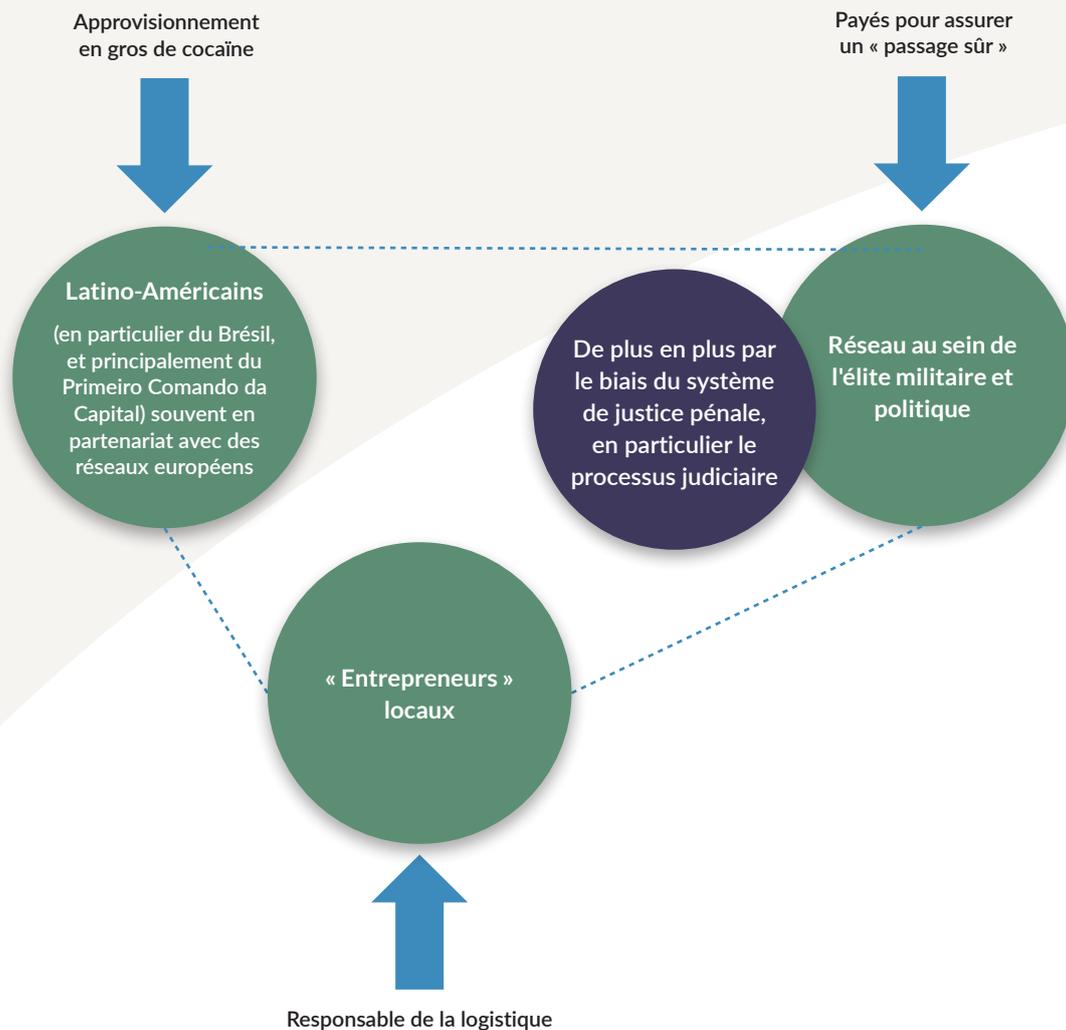
## L'ÉCOSYSTÈME DES MARCHÉS CRIMINELS DE LA GUINÉE-BISSAU

Les deux principales économies illicites de la Guinée-Bissau – le trafic de cocaïne et le commerce illicite du bois – sont protégées par l'État, ce qui lie intimement les dynamiques de ces marchés criminels à la politique nationale. Les liens de protection s'étendent aux élites militaires et politiques, et (plus récemment) à des éléments du système de justice pénale. Contrairement aux nombreuses transitions de pouvoir abruptes et souvent imprévues qui ont caractérisé la vie politique de la Guinée-Bissau, cette structure de protection est restée remarquablement stable. Si des épisodes de volatilité peuvent déloger certains protagonistes, la structure générale reste largement intacte.

Avec les rentes criminelles qui financent les réseaux de clientélisme et consolident le statu quo, et toutes les parties serrant les rangs, les économies illicites, en particulier le commerce de la cocaïne, constituent un obstacle important à l'évolution des structures politiques existantes vers un système de gouvernance fondé sur un partage des ressources et une protection sociale à grande échelle.



Document d'INTERPOL montrant l'endroit où des soldats bissau-guinéens auraient déchargé une cargaison de cocaïne en 2012. © Chris Collins/Tribune News Service via Getty Images



**FIGURE 1** Réseau de protection du marché criminel en Guinée-Bissau.

L'imbrication des intérêts criminels, politiques et militaires est un facteur déterminant dans les cycles répétés de troubles politiques en Guinée-Bissau, les économies illicites constituant une importante source de revenus pour les personnes au pouvoir depuis les années 1990. Tout a commencé lorsque des officiels bissau-guinéens à court d'argent, désireux de financer des réseaux clientélistes et une mobilisation politique, se sont tournés vers le trafic d'armes à destination des combattants séparatistes de la région de Casamance, dans le sud du Sénégal. La révélation de cette activité a déclenché une guerre civile en Guinée-Bissau en 1998.

Le trafic de cocaïne, qui a débuté dans les années 1990, est devenu une source importante de revenus pour l'élite bissau-guinéenne au début des années 2000, en particulier à la suite du coup d'État militaire de 2003 qui a mis fin à une brève période de gouvernement civil d'après-guerre. Lors des élections de 2005, d'importants volumes de cocaïne transitaient par le pays grâce à la protection militaire et politique des dirigeants. Des croquis découverts lors d'une descente dans un entrepôt de la police judiciaire en 2007 listaient les chefs de chacune des forces de sécurité, ce qui suggère qu'ils jouaient un rôle clé dans

la protection de ce commerce.<sup>9</sup> Dans l'année qui a suivi les élections, trois cellules latino-américaines distinctes auraient été en activité, chacune étant protégée par l'armée contre rémunération.<sup>10</sup> Des entrepreneurs criminels régionaux servaient d'intermédiaires et contribuaient à coordonner le trafic.<sup>11</sup> Ces trois acteurs – l'élite politico-militaire, les entrepreneurs criminels régionaux et les trafiquants latino-américains – constituaient les points les plus visibles de l'écosystème triangulaire de la cocaïne en Guinée-Bissau.<sup>12</sup> Le trafic de cocaïne via la Guinée-Bissau a atteint son apogée en 2007, l'année où tout a changé.

Il semblerait que les militaires aient commencé à voler les trafiquants latino-américains, ce qui les aurait amenés à déplacer leurs opérations vers les États voisins.<sup>13</sup> La méfiance qui s'en est suivie a entraîné l'arrêt brutal du commerce de transit par la Guinée-Bissau, dont une grande partie a été déplacée vers les États voisins, ce qui a affaibli l'emprise des militaires sur le marché et réduit leurs profits. Après le déplacement d'une partie du commerce de transit, les protecteurs militaires et politiques du commerce disposaient de moins de rentes et la concurrence s'est intensifiée.

Les tensions nées des tentatives pour contrôler le commerce de la cocaïne ont conduit à une série d'assassinats très médiatisés en 2009 – notamment le meurtre du chef d'état-major de l'armée, Tagme Na Waie, et le meurtre en retour du Président João Bernardo Vieira<sup>14</sup> – puis au « coup d'État de la cocaïne » mené par l'armée en 2012, qui a déclenché l'imposition de sanctions.<sup>15</sup>

Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, le marché de l'exploitation forestière illicite n'a explosé qu'en 2012, après l'entrée en vigueur du régime de sanctions. Elle est devenue une source centrale de rentes pour le régime militaire, dont les revenus avaient été réduits par la suspension de l'aide étrangère et le déplacement des flux de trafic de cocaïne. Les bénéfices tirés du marché de l'exploitation forestière illicite ont effectivement été utilisés pour payer les salaires des militaires entre 2012 et 2014. Si le commerce illicite de bois a considérablement diminué par la suite, l'implication des élites s'est poursuivie, car les profits réalisés ont permis de financer des campagnes électorales, entre autres.<sup>16</sup>



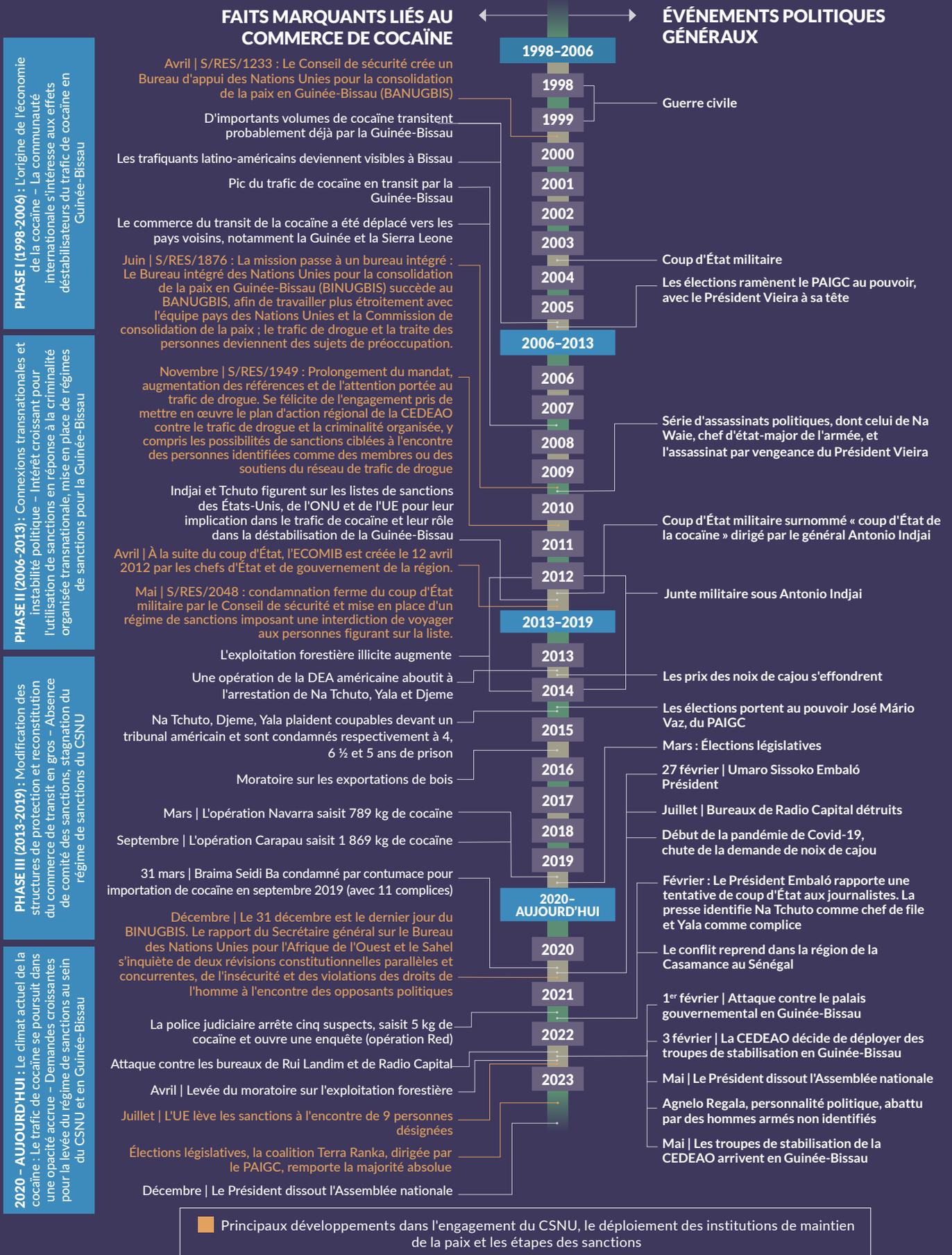
## PRÉLUDE AUX SANCTIONS

**P**lus d'une décennie avant le régime de sanctions de 2012, des préoccupations internationales et régionales concernant le conflit en Guinée-Bissau avaient émergé à la suite d'une guerre civile sanglante. En 1998 et 1999 respectivement, le Groupe de surveillance des cessez-le-feu de la CEDEAO et le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) ont mis en place des opérations en Guinée-Bissau, dont le mandat principal était de consolider la paix.<sup>17</sup>

Dès le début des années 2000, les régimes de sanctions des Nations Unies en Afrique de l'Ouest ont explicitement ciblé le rôle des économies illicites, en particulier des ressources naturelles exportées illicitement, dans le financement des conflits au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Si cette question est restée primordiale, le rôle du trafic au sens large a été de plus en plus reconnu. Des inquiétudes existaient également concernant l'émergence d'un « nexus narco-jihadi » à l'échelle mondiale.<sup>18</sup>

Au milieu des années 2000, alors que la communauté internationale s'attaquait à ce qui était perçu comme les moteurs du conflit en Guinée-Bissau, la quantité de cocaïne transitant par l'Afrique de l'Ouest vers l'Europe est devenue problématique.<sup>19</sup> En 2007, la Guinée-Bissau a été ajoutée à l'agenda de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, un organe consultatif intergouvernemental créé en 2005 pour assurer une plus grande cohérence et une meilleure coordination des efforts déployés par les différents acteurs impliqués dans les processus de consolidation de la paix. Après l'adoption d'un cadre stratégique pour la consolidation de la paix avec la participation du gouvernement, la Guinée-Bissau a commencé à recevoir un soutien en 2008.<sup>20</sup> La même année, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a signalé que les trafiquants de drogue « infiltrent les structures de l'État et opèrent en toute impunité » en Guinée-Bissau.<sup>21</sup> En 2009, le mandat du BINUGBIS a été modifié pour inclure la lutte contre le trafic de stupéfiants, et son importance s'est accrue dans les résolutions ultérieures du CSNU.<sup>22</sup>

# CHRONOLOGIE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS RELATIFS À L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GUINÉE-BISSAU ET AU DÉPLOIEMENT DES SANCTIONS



Arrivé en 2010, le CSNU avait exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation concernant les « menaces pour la sécurité et la stabilité nationale et sous-régionale posées par l'augmentation du trafic de drogue et de la criminalité organisée en Guinée-Bissau ». À ce stade, des sanctions ciblées contre les personnes identifiées comme des membres ou des soutiens du « réseau de trafiquants de drogue » dans le pays étaient sur la table, dans le cadre du plan d'action régional de la CEDEAO sur le trafic de drogue et le crime organisé, et ont été « accueillies favorablement » par le CSNU.<sup>23</sup>

L'insurrection malienne en janvier 2012 – quatre mois à peine avant les sanctions à l'encontre de la Guinée-Bissau – a été un événement clé qui a renforcé l'attention internationale et régionale sur les effets déstabilisateurs du crime organisé, en particulier le trafic de cocaïne.<sup>24</sup> À l'époque, les informations concernant l'insurrection, remises en question et tempérées depuis, ont alimenté les discours ayant le vent en poupe d'un nexus narco-jihadiste dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest en général, augmentant les inquiétudes concernant les impacts déstabilisants du trafic de drogue dans la région.<sup>25</sup> Cette situation a suscité de nombreux appels, y compris de la part du Secrétaire général des Nations Unies (SGNU), en faveur de l'imposition de « sanctions financières et relatives aux déplacements ciblées à l'encontre d'individus ou de groupes au Mali engagés dans des activités terroristes, extrémistes sur le plan religieux ou criminelles » liées à l'insurrection.<sup>26</sup> Bien que cela ne se soit pas produit, l'inclusion explicite des « activités criminelles » dans les déclarations du SGNU traduit la prise de conscience générale du rôle joué par le trafic de cocaïne dans le financement des éléments des mouvements séparatistes à l'origine du soulèvement. Ce fut un moment important dans la compréhension internationale des effets déstabilisateurs du trafic de drogue en Afrique de l'Ouest.

De plus, les personnalités politiques et les analystes de l'époque n'ont cessé de soutenir que l'influence des trafiquants de cocaïne avait commencé en Guinée-Bissau et s'était ensuite étendue, déstabilisant ainsi la région. Aux dires de Kofi Annan, rapportés en 2013, « nous n'avons pas agi suffisamment tôt lorsque le problème a commencé en Guinée-Bissau. C'était le point d'entrée et ça s'est maintenant répandu le long de la côte – et à travers le Sahel vers l'Europe, par bateau et par avion ».<sup>27</sup>

Le décor était planté pour le régime de sanctions contre la Guinée-Bissau, qui allait être mis en place dans le cadre des discussions en cours sur les réponses régionales et internationales au soulèvement malien, dans lequel la Guinée-Bissau avait été positionnée comme la source de la cocaïne qui alimentait l'instabilité dans toute la région. Le régime bissau-guinéen, tout en conservant le modèle qui consiste à cibler la criminalité comme vecteur des « fauteurs de troubles », a mis l'accent sur les effets déstabilisateurs du trafic bien plus que ses prédécesseurs et a explicitement reconnu le trafic de cocaïne comme un moteur indépendant de l'instabilité dans la région.

## Approches internationales des sanctions pénales

Le régime de sanctions de 2012 pour la Guinée-Bissau a été mis en place dans le contexte d'une reconnaissance internationale croissante de la criminalité organisée comme une menace pour la sécurité nationale (surtout par les États-Unis) et une force déstabilisatrice (surtout par l'ONU).

Les États-Unis utilisaient les sanctions contre les acteurs criminels depuis 1995 et le décret 12978 du Président Bill Clinton, intitulé *Blocking assets and prohibiting transactions with significant narcotics traffickers*, visant les trafiquants de drogue colombiens.

En 2010, le décret 13536 du Président Barack Obama, intitulé *Blocking property of certain persons contributing to the conflict in Somalia* (Blocage des biens de certaines personnes contribuant au conflit en Somalie), a établi un lien entre la piraterie et le terrorisme. En détaillant les risques que représentent ces acteurs criminels étrangers pour les États-Unis, le décret note que l'infiltration croissante des

gouvernements et du système financier au sens large par des criminels a des effets sur la démocratie, l'État de droit, la paix et les conflits, ainsi que sur le fonctionnement des marchés mondiaux.

Jusqu'en 2011, selon un ancien fonctionnaire américain, « c'était la drogue et le terrorisme ; nous ne parlions même pas de criminalité organisée transnationale avant Obama ». <sup>28</sup> Mais un an avant le régime de sanctions contre la Guinée-Bissau, le décret 13581, intitulé *Blocking property of transnational criminal organizations* (Blocage des biens des organisations criminelles transnationales), a permis de désigner tout acteur étranger qui « participe à un schéma continu d'activités criminelles graves impliquant les juridictions d'au moins deux États étrangers, et qui menace la sécurité nationale, la politique étrangère ou l'économie des États-Unis ». <sup>29</sup>

Depuis le début des années 2000, les Nations Unies avaient aussi considérablement renforcé les sanctions prises à l'encontre des acteurs criminels. Toutefois, contrairement aux programmes thématiques américains fondés sur des objectifs de sécurité nationale, les régimes de l'ONU portaient sur des pays et s'attaquaient aux conflits et à l'instabilité politique, y compris aux transitions anticonstitutionnelles. Les acteurs criminels étaient désignés à cause des effets déstabilisateurs des économies illicites, souvent par le biais du financement des acteurs du conflit ou des fauteurs de troubles.

Le trafic de drogue a également été l'un des premiers marchés criminels que le CSNU a identifié comme contribuant à l'instabilité. Entre 2000 et 2019, il a été mentionné dans environ 10 % des résolutions du CSNU, en deuxième position après le trafic d'armes en termes de types de crimes référencés. <sup>30</sup> ■

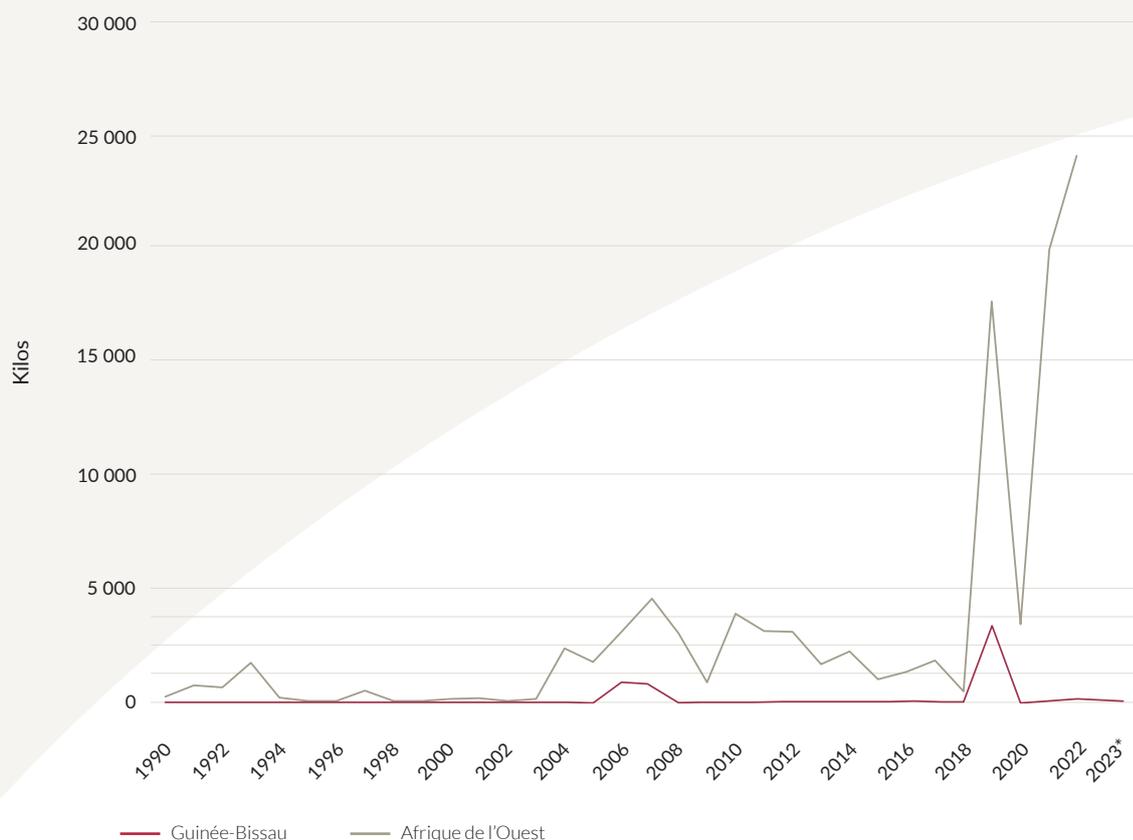
## Sanctions établies : Le « coup d'État de la cocaïne » de 2012

Les inquiétudes croissantes concernant la stabilité en Guinée-Bissau se sont avérées fondées : en avril 2012, le général Antonio Indjai, chef d'état-major de l'armée à l'époque, a mené un coup d'État militaire réussi, largement surnommé le « coup d'État de la cocaïne » parce qu'il était clairement lié au désir de l'armée de contrôler le commerce lucratif et en pleine expansion de la cocaïne.

En réponse au coup d'État, et après l'échec de dialogues, les organes de sanction régionaux et internationaux – en premier lieu la CEDEAO, le CSNU et l'UE – ainsi que les bailleurs de fonds du développement, ont pris une série de mesures.

La CEDEAO a imposé des sanctions diplomatiques, économiques et financières à la Guinée-Bissau, conformément à l'approche habituelle de l'organisation qui consiste à prendre des sanctions contre les changements inconstitutionnels de pouvoir. <sup>31</sup> En mars 2012, la CEDEAO avait déjà déployé une mission de maintien de la paix, la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau (ECOMIB), à Bissau, chargée d'une nouvelle vague de réformes du secteur de la sécurité. <sup>32</sup> Bien que la CEDEAO ait été étroitement impliquée en Guinée-Bissau auparavant, le déploiement a marqué une nouvelle étape de l'engagement régional dans le pays. Deux missions de maintien de la paix régionale (ECOMIB) et internationale (BINUGBIS) ont été déployées en Guinée-Bissau jusqu'à leur retrait en 2020.

Le CSNU, exigeant que le commandement militaire prenne des mesures immédiates pour rétablir et respecter l'ordre constitutionnel, a instauré une interdiction de voyager à l'encontre de 11 personnes (dont le général Indjai) et a mis en place un comité des sanctions en mai 2012. <sup>33</sup> Conformément à son approche traditionnelle de la paix et de la stabilité et des transitions anticonstitutionnelles de pouvoir, le régime de sanctions vise ceux qui « sapent la stabilité » de la Guinée-Bissau, en particulier les auteurs du coup d'État. Les critères de désignation comprennent la fourniture de « moyens de soutien ou de financement » par « les produits de la criminalité organisée, y compris la culture, la production et le trafic illicites de stupéfiants et de leurs précurseurs originaires de Guinée-Bissau ou transitant par ce pays ». <sup>34</sup> La résolution souligne les appels du gouvernement civil bissau-guinéen déchu à une « réponse du Conseil de sécurité à la crise », ainsi que les efforts coordonnés de l'Union africaine et de la CEDEAO, inscrivant l'action des Nations Unies dans le cadre plus large des condamnations nationales et régionales. <sup>35</sup>



**FIGURE 2** Saisies de cocaïne en Guinée-Bissau comparées aux saisies régionales.

REMARQUE : \* Jusqu'en octobre 2023 pour les données relatives à la Guinée-Bissau. Jusqu'en décembre 2022 pour les saisies régionales.

Peu après les sanctions du CSNU, l'UE a gelé les avoirs des six personnes désignées par le CSNU (dont le nombre a été rapidement porté à 11 par le CSNU en juillet), puis, peu après, ceux de 15 autres personnes, ce qui porte le total à 21. L'UE a ainsi surréglementé le régime de sanctions de l'ONU et les interdictions de voyager imposées par l'ONU.<sup>36</sup> Le gel des avoirs a permis de bloquer tous les comptes appartenant aux personnes figurant sur la liste dans les banques de l'UE. Étant donné que l'élite bissau-guinéenne était censée détenir des actifs importants dans des institutions financières de l'UE (également par le biais d'investissements immobiliers, bien que ceux-ci soient plus difficiles à cibler par des sanctions) en Europe, en particulier à Lisbonne, cette mesure supplémentaire visait à accroître la pression sur les personnes désignées.

Enfin, à la suite des sanctions, les partenaires de développement régionaux et internationaux, notamment l'Union africaine, la Communauté des pays de langue portugaise et l'Organisation internationale de la francophonie, ont suspendu la Guinée-Bissau de leurs activités. La Banque africaine de développement et la Banque mondiale ont également suspendu leurs opérations dans le pays.<sup>37</sup>



© Anton Ivanov/Shutterstock

## 2012–2020 : Crise persistante, apathie internationale

Depuis 2012, aucun nom n'a été ajouté aux listes de l'UE ou du CSNU malgré les crises politiques ultérieures.<sup>38</sup> Cela s'explique en partie par le fait que le CSNU n'a pas réussi à mettre en place un groupe d'experts, malgré les recommandations répétées du Secrétaire général en ce sens. Un certain nombre de noms ont été progressivement retirés de la liste des sanctions de l'UE.

En 2018, la CEDEAO a imposé des sanctions (interdiction de voyager et gel des avoirs) à 19 personnes pour avoir « entravé le processus de sortie de crise en Guinée-Bissau » et a appelé au développement de régimes internationaux complémentaires, notamment de l'ONU.<sup>39</sup> Les sanctions de la CEDEAO visaient explicitement l'absence de progrès dans les accords de stabilisation,<sup>40</sup> et ses désignations incluaient au moins trois personnes qui ne figuraient pas auparavant sur les listes de sanctions internationales : deux hauts responsables politiques considérés comme des piliers de l'économie bissau-guinéenne du trafic de cocaïne et un haut responsable du système pénal largement soupçonné d'être un nœud crucial de l'infrastructure de protection dont bénéficie l'économie de la cocaïne.<sup>41</sup> Même dans ce cas, aucune sanction parallèle de l'ONU ou de l'UE n'a été prise.



Nuno Gomes Nabiam a été Premier Ministre du Président Embaló de février 2020 jusqu'aux élections législatives de juin 2023, date à laquelle il a été nommé conseiller spécial du Président. Photo prise le 15 mai 2014.

© Seyllou/AFP via Getty Images

Les listes de sanctions du CSNU et de l'UE sont également restées inchangées lorsque des officiers ont occupé des bâtiments de l'État en mars 2020, à la suite d'une élection présidentielle contestée fin 2019, pour soutenir Umaro Sissoco Embaló.<sup>42</sup> La CEDEAO n'est pas intervenue non plus, ce qui a nui à sa crédibilité en Guinée-Bissau. L'impact limité à long terme des sanctions du CSNU et de l'UE sur les personnes désignées peut être déduit des photos de presse des personnes sanctionnées – Mamadu N'Krumah, Ibraima Papa Camara et Antonio Indjai – aux côtés du Président Embaló lors de l'investiture anticonstitutionnelle du Premier Ministre Nuno Gomes Nabiam, le 29 février 2020.



De gauche à droite : Sousa Cordeiro, Ministère de l'intérieur ; António Abel, chef de la Maison Militaire ; général Esteve Lassana Massali, chef d'état-major de l'armée de terre ; Ibraim Papa Camará, chef d'état-major de l'armée de l'air ; Estevão na Mena, chef d'état-major du CEMGFA ; Carlos Mandrugal, chef d'état-major de la marine ; Biagê Na N'tam, chef d'état-major général des forces armées ; le Président Umaro Sissoco Embaló ; Mamadu N'Krumah, chef d'état-major adjoint des forces armées ; le Premier Ministre Nuno Nabiam ; Antonio Indjai (ancien chef d'état-major des forces armées). © Photo prise au Palais présidentiel, Bissau, le 29 février 2020.

En septembre 2020, quelques mois seulement après la rupture par les militaires d'une période de six ans de non-ingérence dans la vie politique, la CEDEAO a retiré sa mission de maintien de la paix. Le BINUGBIS des Nations Unies a fait de même à la fin de l'année. Ces mesures ont été prises principalement en réponse aux demandes du Président Embaló de la Guinée-Bissau et à la lassitude des donateurs. À l'époque, il y avait un consensus au sein du pays que les conditions qui avaient motivé la mission de maintien de la paix des Nations Unies en Guinée-Bissau n'avaient pas disparu et que, par certains aspects, la situation s'aggravait.<sup>43</sup>

## QUEL A ÉTÉ L'IMPACT DES SANCTIONS ?

**E**n 2015, après s'être entretenu avec un certain nombre des personnes désignées, le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré : « Trois ans plus tard, le régime de sanctions continue d'avoir un impact sur les 11 personnes désignées et un effet dissuasif sur d'autres fauteurs de troubles politiques potentiels ». <sup>44</sup> Avec le recul et une décennie plus tard, la réalité est plus nuancée.

Dans le cadre de cette série d'études de la GI-TOC sur les sanctions, nous avons exploré comment les cadres analytiques pour évaluer les impacts des sanctions sur le crime organisé doivent être retravaillés à partir des approches traditionnelles, pour adapter l'analyse aux économies illicites, en particulier dans les contextes où les désignations ciblent des acteurs non étatiques et où l'État-nation n'est pas l'unité d'analyse (par exemple, dans les régimes thématiques). <sup>45</sup>

Dans le cas du régime de la Guinée-Bissau, l'attention est restée focalisée sur les acteurs étatiques, à savoir le régime militaire en place à l'époque. Toutefois, pour étudier l'impact du régime dans son ensemble sur les conséquences déstabilisantes des économies illicites, il est plus utile de recourir à des cadres analytiques de ce type.

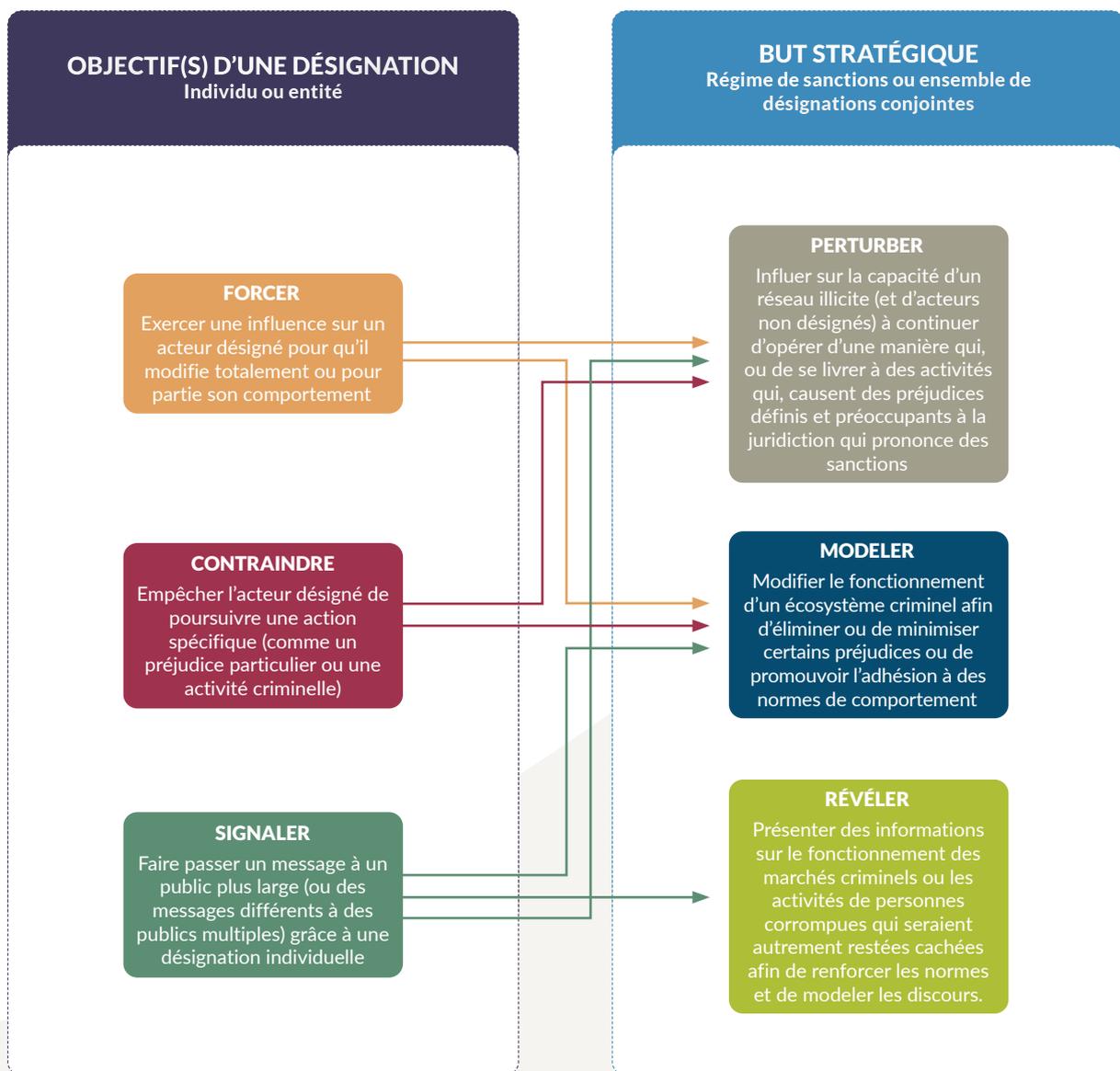


Aristides Gomes, ancien Premier Ministre de Guinée-Bissau (centre droite), lors d'une réunion du Conseil de sécurité sur la situation en Guinée-Bissau, le 30 août 2018.

© EuropaNewswire/Gado via Getty Images

Par conséquent, l'analyse suivante utilise le cadre de la GI-TOC pour les sanctions ciblant les économies illicites.<sup>46</sup> Le cadre examine les objectifs et l'impact du régime de sanctions à deux niveaux distincts, mais interdépendants : les buts stratégiques et les objectifs d'une désignation.

Les buts stratégiques concernent les visées et l'impact plus larges d'un régime de sanctions ou d'un ensemble de désignations conjointes, allant au-delà de l'impact sur les personnes ou les entités désignées. Les objectifs d'une désignation, quant à eux, impliquent le(s) objectif(s) spécifique(s) recherché(s) pour une sanction à l'encontre d'une personne ou d'une entité et l'impact qu'il(s) a (ont) eu. Il est essentiel d'évaluer les effets à différents niveaux, mais les objectifs d'une désignation doivent mener à la réalisation de buts stratégiques spécifiques, comme le montre la figure 3.



**FIGURE 3** Buts stratégiques et objectifs d'une désignation pour les sanctions axées sur la criminalité et la corruption.

Le cadre de la GI-TOC propose trois grandes typologies d'impact au niveau des buts stratégiques : perturber les réseaux criminels, modeler le fonctionnement d'un écosystème criminel et révéler des informations autrement cachées concernant le fonctionnement des marchés criminels ou les activités de personnes corrompues afin de renforcer les normes et de façonner les discours.

Il existe également trois grandes typologies d'impact concernant les objectifs d'une désignation : forcer, contraindre et signaler. Le changement de comportement (forcer) est plus étroitement axé sur l'individu ou l'entité désigné(e), et vise à faire en sorte que cet acteur se détourne d'un comportement problématique. La contrainte vise à empêcher l'acteur désigné de poursuivre une action spécifique, telle qu'un préjudice ou une activité criminelle. Enfin, par le signalement, une désignation individuelle peut être utilisée pour transmettre un message à un public plus élargi (ou des messages différents à des publics multiples), tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'écosystème criminel, et joue un rôle important dans l'établissement ou l'application de normes internationales en matière de réglementation ou de comportement. Si certains régimes de sanctions se limitent à un ou deux de ces objectifs, beaucoup poursuivent les trois en même temps – cette approche tripartite peut globalement conduire à l'accomplissement plus durable des buts stratégiques (perturber, modeler, révéler).

Nous examinons ci-dessous l'impact du régime de sanctions concernant la Guinée-Bissau, d'abord au niveau des buts stratégiques du régime, puis au niveau des objectifs des désignations individuelles.

## Évaluer l'impact en fonction des buts stratégiques

L'identification des buts stratégiques des régimes de sanctions n'est pas toujours un processus simple, car ces objectifs peuvent être nombreux et leur ordre de priorité peu clair.<sup>47</sup> Par exemple, alors que la résolution du CSNU établissant le régime de sanctions concernant la Guinée-Bissau est explicite dans sa « demande » de rétablissement de l'ordre constitutionnel, les préoccupations relatives au trafic de cocaïne sont omniprésentes dans la résolution.

### Extrait de la résolution 2048 (2012) du CSNU établissant le régime de sanctions concernant la Guinée-Bissau

**D**éplorant l'ingérence illégale des dirigeants militaires dans le processus politique en Guinée-Bissau et s'inquiétant du fait que l'ingérence des militaires dans la vie politique et les conséquences du trafic de drogues et de la criminalité organisée en Guinée-Bissau ont gravement entravé les efforts déployés pour instaurer l'état de droit et la bonne gouvernance et pour mettre fin à l'impunité et à la corruption,

Se déclarant gravement préoccupé par les incidences négatives du trafic de drogues et de la criminalité organisée sur la Guinée-Bissau et la sous-région,

Se disant profondément préoccupé par la possible intensification du trafic de drogues en conséquence du coup d'État militaire,

Soulignant que, pour être durable, toute solution à l'instabilité qui règne en Guinée-Bissau devrait comporter des mesures concrètes de lutte contre l'impunité et garantir que les responsables d'assassinats à motivation politique et d'autres crimes graves, tels que les activités liées au trafic de drogues et les atteintes à l'ordre constitutionnel, soient traduits en justice, (...)

Prie le Secrétaire général de participer activement à ce processus, de manière à harmoniser les positions respectives des partenaires bilatéraux et multilatéraux internationaux, en particulier l'UA, la CEDEAO, la CPLP et l'UE, et à garantir la coordination et la complémentarité maximales des initiatives internationales, aux fins d'élaboration d'une stratégie globale et intégrée assortie de mesures concrètes visant à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité et les réformes politiques et économiques, à réprimer le trafic de drogues et à lutter contre l'impunité. ■

## **Perturbation : dissocier le commerce de la cocaïne de l'instabilité politique**

Le régime de sanctions du CSNU visait principalement à lutter contre la prise de pouvoir par la junte militaire et la menace qu'elle faisait peser sur la démocratie. Toutefois, le CSNU a reconnu que le trafic de cocaïne était un facteur clé de déstabilisation qui alimentait les actions de la junte et menaçait ainsi la stabilité politique. Par conséquent, un deuxième but du régime de sanctions du CSNU consistait à perturber le rôle du trafic de cocaïne dans le financement de l'instabilité politique dans le pays.

Le régime du CSNU pour la Guinée-Bissau est conforme à l'approche habituelle des Nations Unies en matière de sanctions, ciblant les acteurs criminels (dans ce cas, des éléments du régime militaire largement connus comme étant impliqués dans le trafic de cocaïne) qui facilitaient le conflit. Par exemple, dans une référence indirecte à la vague d'assassinats politiques qui a précédé le coup d'État de 2009, y compris le meurtre brutal du Président Vieira, la résolution parle de la nécessité de mettre fin à l'impunité actuelle pour les auteurs « d'assassinats à motivation politique et d'autres crimes graves tels que les activités liées au trafic illicite de stupéfiants ». <sup>48</sup> De l'avis général, y compris des forces de l'ordre bissau-guinéennes, ces assassinats ont été motivés par des luttes de pouvoir pour le contrôle du commerce de la cocaïne. Cette référence souligne le but qui est de dissocier le commerce de la cocaïne de l'instabilité politique dans le pays.

La surréglementation par l'UE de l'approche des Nations Unies semble s'inscrire dans une logique similaire, s'attaquant à l'impact déstabilisant des économies illicites, en l'occurrence le trafic de cocaïne. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire européen, « la lutte contre [la criminalité organisée] n'est pas un objectif en soi pour notre approche des sanctions, mais [elle] est intimement liée à la stabilité et à la fragilité, et il y a donc un lien avec nos objectifs fondamentaux ». <sup>49</sup>

Les États-Unis, acteur important au sein du Conseil, ont suivi le régime de sanctions du CSNU et son cadrage en termes de gouvernance et de stabilité. Selon eux, le rôle de la Guinée-Bissau dans le trafic international de cocaïne s'inscrit dans un contexte plus large, mais comme la cocaïne n'est pas destinée aux marchés américains, ils s'inquiétaient davantage de l'expansion de l'extrémisme violent dans la région et de la possibilité que la Guinée-Bissau devienne une plateforme pour ces acteurs déstabilisateurs. <sup>50</sup> Là encore, l'accent a été mis sur l'instabilité liée au trafic de cocaïne et, indirectement, sur la menace que l'extrémisme violent pourrait faire peser sur la région et au-delà.

Par conséquent, si le trafic de cocaïne avait continué à opérer à une échelle similaire mais que ses liens avec l'infrastructure de l'État – et en particulier l'infrastructure militaire – s'étaient affaiblis sous l'effet des sanctions, cela aurait été considéré comme un succès pour les objectifs déclarés (et implicites) du régime.

On estime que le régime a connu un certain succès (mais en aucun cas un succès total) à cet égard.

En ce qui concerne la protection du trafic de cocaïne, bien que les acteurs politiques et justice pénale soient de plus en plus présents, il semble que les éléments militaires restent étroitement liés au trafic.<sup>51</sup> Par exemple, un ressortissant bissau-guinéen considéré comme une figure centrale du marché de la cocaïne actuellement en plein essor à Bissau et un membre clé d'un groupe qui se serait rendu en Bolivie en 2022, pour négocier directement avec les réseaux latino-américains, fait partie de l'infrastructure militaire.<sup>52</sup> Cependant, l'importance croissante des entrepreneurs criminels régionaux dans la coordination du trafic de cocaïne à travers la Guinée-Bissau et l'extension soutenue des réseaux de protection au-delà de l'armée semblent davantage attribuables aux tentatives de l'armée de voler les profits au début des années 2000 qu'aux sanctions imposées.<sup>53</sup>

Toutefois, on peut conclure que les sanctions ont davantage réussi à perturber le fonctionnement du régime militaire au pouvoir à l'époque, qui était fortement impliqué dans le trafic de cocaïne, et sa capacité à déstabiliser le pays. Le suivi de l'implication des militaires dans la vie politique à la suite des sanctions permet de mieux comprendre cet impact.

Le retour au pouvoir d'un gouvernement civil en 2014, à la suite de négociations entre M. Vaz et les chefs militaires, a marqué le début d'une période sans précédent de six ans de non-intervention de l'armée dans la vie politique. L'un des éléments de ce transfert négocié aurait été la promesse de M. Vaz de ne pas mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité, alors qu'il s'était publiquement engagé à le faire en 2014.<sup>54</sup>

Certaines parties prenantes ont indiqué que les sanctions, en signalant la condamnation internationale et régionale de l'intervention politique des militaires, peuvent également avoir contribué à cette période de non-intervention. En 2016, le SGNU a fait état d'un « large consensus sur le fait que les sanctions ont eu un effet dissuasif sur l'implication directe des forces de sécurité et de défense dans la détérioration de la situation politique à laquelle le pays est confronté depuis août 2015 ».<sup>55</sup> L'évaluation du CSNU en 2020 est encore plus assurée : « pendant près de six ans, le régime de sanctions, y compris la désignation d'individus faisant l'objet d'une interdiction de voyager, a réussi à dissuader les militaires de s'immiscer dans la vie politique ».<sup>56</sup> En 2022, un analyste politique et personnalité de la société civile a noté : « d'un point de vue politique, depuis l'application des sanctions, nous n'avons plus connu de situations de coup d'État, ce qui est caractéristique de nos forces armées ».<sup>57</sup>

Les experts hésitent à attribuer ce changement de comportement des militaires aux sanctions. Cela peut s'expliquer en partie par les difficultés à déterminer la causalité, mais l'apathie perçue de la communauté internationale dans le sillage du régime de sanctions est également largement considérée comme ayant sapé son impact.

La durabilité de la tendance à la non-ingérence militaire a été remise en question par l'occupation militaire des bâtiments de l'État en février 2020, en soutien à la victoire électorale déclarée d'Embaló. Cette action a renforcé l'idée que l'armée ne s'abstiendra pas d'intervenir si ses intérêts sont réellement menacés par des événements politiques. Dans ce cas, la menace résidait dans une potentielle victoire du PAIGC, dirigé par Domingos Pereira, qui soutenait depuis longtemps une réforme du secteur de la sécurité.

De nombreux Bissau-Guinéens estiment que le fait que la communauté internationale n'ait pas condamné les actions des militaires et qu'elle ait rapidement reconnu la présidence d'Embaló a affaibli son influence dans le pays. Les événements de février 2020 ont contribué à la recommandation du SGNU de maintenir le régime des sanctions en vigueur.<sup>58</sup>

## Modeler les économies illicites

La résolution du CSNU a exprimé une profonde inquiétude quant à la possible intensification du trafic de drogues en conséquence du coup d'État militaire,<sup>59</sup> indiquant que le trafic de cocaïne était une préoccupation en soi et pas seulement un moteur de l'instabilité politique.



En septembre 2019, le gouvernement de Guinée-Bissau a saisi une quantité record de cocaïne dans le cadre de l'opération Navarra. *Photo : Fournie*

Cela souligne le but stratégique du régime consistant à « modeler la situation », c'est-à-dire à atténuer la croissance du trafic de cocaïne dans le pays, en partie en signalant la condamnation de la communauté internationale à cet égard.<sup>60</sup> Ce but serait étroitement lié à l'idée qui gagne du terrain que le trafic de cocaïne est une menace pour la stabilité internationale. Le fait que l'Europe soit la principale destination de la cocaïne qui transite par la Guinée-Bissau peut également y avoir contribué.

Les régimes de sanctions ont-ils « modelé » l'écosystème de la cocaïne en Guinée-Bissau ? L'écosystème criminel global de la Guinée-Bissau a fondamentalement changé. Toutefois, les sanctions n'étaient qu'un élément de la réponse internationale au coup d'État, ce qui complique l'établissement d'une causalité, un problème courant dans l'évaluation de l'impact des régimes de sanctions.

Lorsqu'elle a pris le pouvoir, la junte militaire se trouvait dans une situation financière désastreuse. Les sanctions ont été accompagnées de l'arrêt des flux d'aide internationale à la Guinée-Bissau – une source importante de revenus non gagnés pour les élites militaires et politiques. Les institutions financières multilatérales ont également imposé de longues pauses à leurs opérations dans le pays. En 2016, le SGNU a estimé que 80 % du budget de la Guinée-Bissau dépendait d'un « soutien financier extérieur ».<sup>61</sup> Les effets cumulés de ces mesures ont donc été considérables. D'autres facteurs externes, tels que la chute du prix des noix de cajou, principal produit d'exportation du pays, ont également pesé sur le budget de la junte.

Cette situation a été aggravée par le déclin du commerce de cocaïne en gros via la Guinée-Bissau. Il était déjà en perte de vitesse depuis 2007, lorsque l'élite militaire a vraisemblablement tenté de s'approprier une plus grande partie des profits des cartels latino-américains, ce qui a provoqué un déplacement vers les États voisins, notamment la Guinée. En effet, la diminution des bénéfices tirés du trafic de cocaïne serait à l'origine de la concurrence croissante qui a finalement conduit à la prise du pouvoir par l'armée.<sup>62</sup>

En 2013, après le coup d'État, Indjai, recherchant désespérément des revenus, a été leurré par une opération de la Drug Enforcement Administration (DEA) américaine – une opération policière audacieuse à l'étranger organisée moins d'un an après l'entrée en vigueur des sanctions du CSNU. Bien qu'elle n'ait pas permis de capturer Indjai, l'opération a permis d'arrêter une autre personne désignée (l'ancien chef d'état-major de la marine Bubo Na Tchuto) et de le voir condamné par un tribunal américain pour trafic de stupéfiants. Il s'agit d'une approche parallèle de justice pénale visant à lutter contre le rôle du trafic de cocaïne dans le financement des fauteurs de trouble du régime militaire en Guinée-Bissau. Le commerce via la Guinée-Bissau a encore davantage diminué, les trafiquants ayant été effrayés par l'intervention américaine.

La dépendance de la Guinée-Bissau à l'égard de l'aide extérieure, ainsi que la diminution des bénéfices tirés du commerce de cocaïne en gros, largement déplacé ailleurs, l'ont rendue particulièrement vulnérable aux mesures extérieures limitant les entrées financières. Les économies illicites ont donc été un élément central de la résilience de l'armée face aux sanctions et aux mesures attenantes permettant au régime de résister à la pression pendant deux ans, et à l'armée dans son ensemble d'en sortir en grande partie indemne. En 2012, l'armée s'est tournée vers le commerce illicite de l'exploitation forestière, accordant officieusement des concessions forestières à des officiers en guise de salaire.<sup>63</sup> L'exploitation forestière illicite a explosé. Selon un rapport de l'Environmental Investigation Agency (Agence d'investigation environnementale américaine), les exportations de bois de la Guinée-Bissau vers la Chine ont atteint 98 000 tonnes en 2014, soit l'équivalent d'environ 255 000 arbres.<sup>64</sup>

Si la junte n'avait pas été en mesure de trouver une source de financement, ses réseaux de clientélistes – basés sur le partage des rentes et essentiels à la résilience de l'institution – auraient pu s'effondrer, ce qui l'aurait affaiblie à long terme et aurait pu briser son emprise sur le trafic de cocaïne. Au contraire, les conséquences financières des régimes de sanctions, ainsi que l'interruption de l'aide internationale, ont joué un rôle déterminant dans l'expansion massive de l'exploitation forestière illicite, avec des effets dévastateurs sur l'environnement.

L'analyse des sanctions ciblées de l'ONU a révélé des « conséquences involontaires » dans 94 % des cas ; dans 58 % des cas, celles-ci incluent une augmentation de la criminalité et de la corruption.<sup>65</sup> En Guinée-Bissau, l'essor du commerce illicite de bois et ses conséquences à long terme sur la couverture forestière et la biodiversité du pays en font partie. Cela a été tacitement reconnu dans le rapport 2015 du SGNU qui recommandait non seulement la création d'un groupe d'experts, mais aussi de « se concentrer sur la corruption et les ressources naturelles ». <sup>66</sup> Ces recommandations n'ont jamais été mises en œuvre.

Les sanctions ont donc apparemment contribué à la réorientation de l'élite militaire d'une économie illicite – le trafic de cocaïne – vers une autre, celle de l'exploitation forestière illicite. S'il est aujourd'hui reconnu que cette dernière a eu des effets dévastateurs sur l'environnement, il s'agissait à l'époque d'un marché criminel moins prioritaire que le trafic de cocaïne. Ce « remodelage » de l'écosystème de l'économie illicite, d'un marché criminel signalé comme particulièrement toxique par les sanctions vers un marché perçu comme moins risqué, a été noté dans plusieurs juridictions.<sup>67</sup> Toutefois, les sanctions ne semblent pas avoir eu d'incidence sur la manière dont le régime militaire a participé aux économies illicites dans leur ensemble. En effet, elles ont gagné en importance en tant que sources de revenus pour la junte entre 2012 et 2014.

En 2023, les deux économies les plus lucratives de la Guinée-Bissau – le commerce de la cocaïne et l'exploitation forestière illicite – sont en pleine expansion. Le pays reste un important centre de transbordement et de redistribution pour le trafic international de cocaïne, et des éléments de l'armée continuent de jouer un rôle important dans la protection de ce commerce. Bien que le volume des flux de cocaïne à travers le pays ait fluctué au fil du temps, de nombreuses sources bien placées indiquent une augmentation du trafic de cocaïne par la Guinée-Bissau, et plus largement par l'Afrique de l'Ouest, depuis 2019 environ.<sup>68</sup> Les renseignements fournis par les forces de l'ordre nationales et internationales font état d'une arrivée continue et croissante de cargaisons de cocaïne dans les eaux territoriales bissau-guinéennes, transbordées sur des navires plus petits qui reviennent vers la côte.<sup>69</sup>

En février 2022, il y a eu une attaque contre le palais présidentiel. Bien que la nature exacte de l'incident reste incertaine, le Président Embaló l'a immédiatement attribué à des intérêts liés au commerce de la cocaïne, démontrant ainsi que son influence sur l'économie politique de la Guinée-Bissau est largement reconnue.<sup>70</sup>

Les intérêts criminels se sont également immiscés dans le système de justice pénale. Dans un arrêt très controversé rendu en 2022, la Cour suprême a acquitté Seidi Bá et Ricardo Monje, chefs de file présumés responsables de l'importation de tonnes de cocaïne, après leur condamnation sans précédent par les tribunaux bissau-guinéens en 2020. Des observateurs attentifs, qu'il s'agisse de responsables politiques à la retraite ou de membres de l'appareil judiciaire, ont vivement critiqué cet acquittement, soulignant un certain nombre de manquements à la procédure et estimant que l'influence de réseaux criminels était probablement à l'œuvre.<sup>71</sup>

En ce qui concerne le marché de l'exploitation forestière illicite, le commerce a diminué à la suite du retour à un régime civil en 2014 et l'imposition d'un moratoire sur les exportations de bois en 2015. Cependant, elle est de nouveau en augmentation depuis la levée du moratoire en 2022. Le commerce reste également étroitement lié à un certain nombre d'éléments de l'élite liés aux institutions de l'État et aux partis politiques.

## Révélation

Lorsqu'un acteur international décide de sanctionner une personne ou une entité, la déclaration publique annonçant la désignation contient généralement un bref exposé des raisons pour lesquelles l'acteur a été sanctionné. Lorsque les raisons de la désignation incluent l'implication dans des marchés criminels, cet exposé présente souvent des allégations de crimes spécifiques commis. La délivrance de plusieurs désignations peut alors commencer à donner une image de plus en plus claire de la manière dont la criminalité organisée ou la corruption opère et a un impact sur une juridiction donnée. Toutefois, dans le contexte de la Guinée-Bissau, les exposés associés aux désignations se sont concentrés sur le rôle des personnes désignées dans la planification du coup d'État et n'ont pas abordé leur implication dans le trafic de cocaïne, ne fournissant pas d'informations spécifiques sur leurs intérêts criminels.

Dans le cadre du processus de sanctions de l'ONU, les rapports du groupe d'experts peuvent jouer un rôle important en matière de révélation. Les groupes d'experts apportent un soutien essentiel aux comités des sanctions, en procédant généralement à une collecte de données approfondie et à un suivi de la mise en œuvre des sanctions, et en recommandant toute modification nécessaire du régime, notamment en ce qui concerne les désignations supplémentaires ou les radiations. La collecte et l'analyse de données approfondies de ce type dépassent les capacités des comités des sanctions.<sup>72</sup>

La nature très détaillée des rapports de ces groupes, leur apparente neutralité politique et leur publication régulière font qu'ils deviennent des exposés importants concernant les défis en matière de paix et de sécurité et l'intersection des dynamiques criminelles avec ces défis, et certains acteurs puissants ne pouvant ainsi pas prétendre qu'ils ignorent tout de ces questions.<sup>73</sup>

Dans le contexte de la Guinée-Bissau, le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à plusieurs reprises la mise en place d'un tel groupe afin d'identifier les personnes « qui remplissent les critères de désignation pour les mesures ciblées » (à savoir, identifier les nouvelles désignations nécessaires) et d'évaluer « la capacité des autorités locales à surveiller le trafic illicite et les activités criminelles transnationales ».<sup>74</sup>

Sans le soutien d'un groupe d'experts, l'impact des sanctions sur la paix et la stabilité dans le pays n'a pas été suivi d'aussi près qu'il aurait pu l'être, et le régime a stagné malgré des développements intérieurs importants. Cette absence de groupe d'experts a également réduit l'intérêt potentiel d'un suivi étroit de

l'engagement des militaires dans le trafic de cocaïne, et de l'impact des sanctions sur cet engagement. Les représentants internationaux en Guinée-Bissau considèrent l'échec à créer un groupe d'experts comme une faiblesse cruciale dans l'application du régime.<sup>75</sup>

En l'absence d'un groupe, les rapports réguliers du Secrétaire général ont montré que la communauté internationale restait un observateur attentif des dynamiques en Guinée-Bissau, malgré la nature statique des désignations. Ils ont également continué à faire passer le message que l'implication de l'élite militaire et politique dans le trafic de cocaïne était contraire aux normes internationales, veillant à ce que les coûts réputationnels de tout engagement rendu public restent élevés et empêchant que l'implication dans le trafic de cocaïne ne devienne totalement normalisée au sein de l'élite politique.

En outre, toute tentative de révélation fournie par les régimes de sanctions peut également être considérée comme une tentative de garantir un certain degré de responsabilité des transgresseurs. Un avocat américain a fait remarquer que, bien qu'il s'agisse d'un outil imparfait, les sanctions ont émergé pour combler un « vide en matière de responsabilité », étant donné que d'autres instruments internationaux, y compris les tribunaux internationaux des droits de l'homme, sont de plus en plus perçus comme « fonctionnant au ralenti ».<sup>76</sup>

Dans le même ordre d'idées, le CSNU a indiqué que, pour les citoyens de Guinée-Bissau, le régime de sanctions des Nations Unies représentait le soutien du CSNU à l'État de droit et à ses efforts de lutte contre l'impunité et constituait une mesure de responsabilité importante dans le cadre du processus de réconciliation au sens large. Exception faite des désignations des leaders du coup, les citoyens n'ont « pas encore vu les auteurs du coup d'État ou les auteurs de violations des droits de l'homme faire face à des conséquences graves » en Guinée-Bissau.<sup>77</sup>

## **Prise en compte des objectifs de désignation : Impacts sur les personnes désignées**

### **Forcer à un changement de comportement**

Forcer à un changement de comportement est l'objectif le plus mentionné publiquement par les systèmes des États-Unis, des Nations Unies et de l'Union européenne, les sanctions ciblant les acteurs criminels étant souvent considérées par les décideurs politiques comme des outils de coercition en vue d'un changement de comportement.<sup>78</sup> Cette approche est conforme aux approches traditionnelles en matière de sanctions, qui ont longtemps été considérées comme des efforts visant à modifier le comportement d'un État-nation et d'un gouvernement.

La motivation de changer de comportement manifestée pour une personne désignée est théoriquement le désir de débloquer des fonds gelés, d'être en mesure de renouer avec les banques et d'autres acteurs financiers, de retrouver l'accès à des visas de voyage ou de redorer sa réputation.

Dans le contexte de la Guinée-Bissau, les restrictions imposées par le régime de sanctions sur les voyages, principalement vers l'Europe, et dans une moindre mesure vers les États-Unis, sont perçues comme ayant eu les impacts pratiques les plus significatifs sur les personnes désignées, et ont eu le plus de poids pour forcer à un changement de comportement (bien que, comme analysé plus tard, de manière finalement limitée).

Les interdictions de voyager ont contrarié les habitudes de l'élite militaire à voyager pour les loisirs, mais aussi, et surtout, pour recevoir des soins de santé, compte tenu de la faible qualité des soins disponibles à Bissau.<sup>79</sup> Les voyages pour raisons médicales pourraient justifier une exemption au titre du régime du CSNU, mais le refus d'un visa Schengen à l'un de ces demandeurs montre que cette exemption n'est pas toujours accordée.<sup>80</sup>

## ANTONIO INDJAI



Photo prise le 8 mai 2015.

© Emma Farge via Reuters

Le général Antonio Indjai, chef des forces armées et un des leaders du coup d'État de 2012, constitue une étude de cas importante pour analyser l'impact des sanctions. Non seulement il était sans doute la personne désignée la plus influente, mais ses liens avec le trafic de cocaïne ont été mis en évidence à maintes reprises. Indjai a plusieurs fois nié être impliqué dans ce trafic.

Indjai n'avait pas l'habitude de voyager à l'étranger ni d'y détenir des actifs financiers importants, ce qui a affaibli l'impact des restrictions qui lui ont été imposées. Il constitue un exemple des « acteurs purement internes – qui ne voyagent pas en dehors du pays » que les représentants des groupes d'experts de l'ONU considèrent comme particulièrement difficiles à atteindre par l'application de programmes de sanctions.<sup>81</sup> Indjai semble maintenant partager son temps entre sa résidence de Bissau et sa ferme, et souffrirait de problèmes de santé à son âge avancé. Les interdictions de voyager en place peuvent donc constituer un obstacle à l'obtention d'un traitement médical en Europe (bien qu'il existe des exemptions pour les traitements médicaux, elles ne sont pas toujours accordées).

Principale cible de l'opération menée en 2013 par la DEA contre les trafiquants de drogue de haut niveau de Bissau, Indjai a été inculpé par un tribunal américain pour avoir accepté de fournir des armes à des représentants des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) – en réalité, des agents sous couverture de la DEA – en échange d'une cargaison de cocaïne. Les transcriptions de ses échanges avec les agents de la DEA dans les mois qui ont suivi le coup d'État et l'imposition des sanctions montrent qu'il a insisté pour que l'accord soit conclu et qu'il a fait preuve de peu de scrupules à l'égard du trafic de stupéfiants.<sup>82</sup> Les détails de l'opération ont également été exposés dans l'acte d'accusation américain.

Il est resté en poste jusqu'en 2014, date à laquelle il a accepté les élections démocratiques et le régime civil qui en a découlé (au moins en partie en raison d'une importante pression internationale). Il a été remplacé par le général Biaguê Na N'tam, qui est toujours en poste aujourd'hui. Les sanctions ont été un élément important (mais en aucun cas décisif) de la démission d'Indjai. La nomination de Na N'tam a été le résultat de longues négociations entre les structures de pouvoir nationales, menées par l'ancien Président José Mário Vaz, et les organismes régionaux et internationaux, y compris l'UE et les Nations Unies.

Indjai a ensuite disparu de la vie publique, se retirant dans sa ferme de noix de cajou à l'extérieur de Bissau. Il est difficile à dire si son influence dans l'armée et son implication dans le trafic de cocaïne ont diminué. Il aurait joué un rôle essentiel dans l'obtention du soutien à la campagne présidentielle d'Embaló en 2019 de l'influente hiérarchie militaire Balanta. Le fait qu'Indjai ait fait partie du groupe d'hommes entourant Embaló devant le palais présidentiel en février 2020, comme mentionné précédemment, confirme l'idée qu'il a conservé une influence significative.

Il semble également qu'Indjai soit resté actif dans l'économie de la cocaïne de Bissau. Par exemple, Indjai serait lié à la saisie, en octobre 2021, de cinq kilos de cocaïne par la police judiciaire dans le cadre de l'opération Red. Cette opération a été déclenchée par l'enlèvement de deux personnes, Ivan Sampaio et Lucas Rocha. Amado Lamine Conte (alias Du), un officier militaire, Ernesto Augusto Ndengle et Domingos Vasco Nbatcha ont été arrêtés en lien avec cet enlèvement.<sup>83</sup> Les témoignages des suspects interrogés par la police judiciaire dans le cadre de l'opération Red ont affirmé que Du agissait sous les ordres d'Indjai.<sup>84</sup>

En avril, le tribunal régional de Bissau a condamné Lucas Rocha à trois ans de prison avec sursis et Domingos Nbatcha à dix mois de prison avec sursis pour trafic de drogue et atteinte à l'ordre public. Les huit autres accusés, dont Du, ont été acquittés de tous crimes.

En août 2021, les États-Unis ont offert une récompense de 5 millions de dollars pour toute information menant à l'arrestation d'Indjai, le désignant comme « l'une des figures déstabilisatrices les plus puissantes de Guinée-Bissau ». Indjai est la seule cible africaine sur la liste des narco-délinquants du Département d'État, qui se concentre surtout sur l'Amérique latine et, dans une moindre mesure, sur l'Europe centrale. Le communiqué de presse ne contient aucune information récente, mais renvoie à des éléments datant de 2012 et 2013.<sup>85</sup>

L'annonce a surpris les autorités de Bissau, Embaló rejetant rapidement toute possibilité d'extradition.<sup>86</sup> Les réponses nationales révèlent l'influence continue d'Indjai : « Les soldats vont se révolter », a déclaré un responsable des forces armées en 2021 à un journaliste américain. « Indjai a des hommes dans toutes les unités. Le Président risque de payer de sa vie – tout comme le reste de son gouvernement »,<sup>87</sup>

Les interdictions de voyager imposées par le CSNU ont également limité les déplacements régionaux des personnes désignées, ce qui aurait créé des perturbations car le Sénégal est généralement utilisé comme un prestataire de soins de santé secondaire. De l'avis général, cette mesure a été inefficace en raison de la corruption, d'un contrôle limité des mouvements transfrontaliers et de l'utilisation de documents frauduleux.<sup>88</sup> Certains fonctionnaires internationaux ont indiqué que les autorités sénégalaises ont davantage respecté les interdictions de voyager peu après la mise en place des sanctions, qui a coïncidé avec l'appartenance temporaire du Sénégal au CSNU. Cette recrudescence des contrôles du côté sénégalais aurait suscité une « grande inquiétude » quant à la possibilité pour les personnes désignées de voyager.<sup>89</sup>

Cependant, l'application par le Sénégal de l'interdiction de voyager est largement perçue comme s'étant affaiblie au fil du temps, diluant ainsi son impact. Le rapport 2015 du SGNU mentionne que la mise en œuvre régionale de l'interdiction de voyager « n'a pas été complètement appliquée », mais qu'elle « a rendu plus difficile pour les personnes figurant sur la liste de voyager dans la région dans le but d'obtenir un soutien pour un autre coup d'État ». <sup>90</sup> Luis Vaz Martins, avocat et défenseur des droits de l'homme en Guinée-Bissau, a présenté une évaluation plus accablante en 2022 :

L'interdiction de voyager vers l'Europe a eu un fort impact car [les personnes désignées] n'avaient plus accès aux biens achetés sur le vieux continent, mais surtout, elles n'avaient plus accès aux services de santé et aux professionnels spécialisés en Europe. Sur le continent africain, l'impact a été pratiquement nul, puisqu'ils ont continué à se déplacer sans restriction malgré les sanctions.<sup>91</sup>

Le fait que les interdictions de voyager semblent avoir un impact plus important que le gel des avoirs coïncide avec les conclusions tirées dans d'autres contextes. Comme l'a expliqué un ancien membre des groupes d'experts des Nations Unies en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire, « c'est contre-intuitif. On aurait pu penser que le gel des avoirs était plus pénible, mais se voir limiter les déplacements, c'est une question de prestige [...]. La première chose dont se plaignent les personnes haut placées sanctionnées, ce sont les restrictions imposées au niveau des déplacements ». <sup>92</sup>

La perte du droit de voyager étant étroitement liée au statut de l'individu, les implications en termes de réputation sont un élément central de la capacité des sanctions à forcer à un changement de comportement. Le rapport de 2015 du Secrétaire général des Nations Unies a apporté un éclairage supplémentaire sur ces objectifs :

Les sanctions ont eu un effet psychologique et stigmatisant sur les personnes désignées, ayant jeté l'opprobre de la communauté internationale pour leurs actions anticonstitutionnelles en relation avec le coup d'État. Le maintien du régime de sanctions témoigne de la volonté continue du Conseil de sécurité d'encourager l'État de droit et les efforts de lutte contre l'impunité.<sup>93</sup>

Le rapport poursuit, avec justesse, en indiquant que « les sanctions des Nations Unies sont largement considérées comme la seule mesure sérieuse permettant de tenir les leaders du coup d'État pour responsables ».

Pour certains des chefs de file désignés, ces répercussions sur la réputation ont eu des effets clairs et significatifs. Par exemple, le gouvernement de transition (un gouvernement civil nommé en 2013 pour soutenir le processus de transition dans la perspective des élections de 2014, mais qui était soumis au régime militaire) a nommé le colonel Idrissa Djaló en tant qu'ambassadeur en Gambie, mais ses lettres de créance ont été refusées.<sup>94</sup> Le général Daba Nualna, porte-parole de la junte militaire à l'époque, a été contraint de suspendre le doctorat qu'il préparait au Portugal et a été renvoyé de la faculté de droit de Bissau (elle-même coordonnée par la faculté de droit de l'université de Lisbonne), où il était depuis longtemps un professeur respecté.

Cependant, la réputation de Nualna ne semble pas avoir été trop entachée au niveau national, puisqu'il a été nommé président de la Haute Cour militaire, poste qu'il a occupé jusqu'à fin 2022.<sup>95</sup> Cela illustre parfaitement la dichotomie entre l'atteinte à la réputation internationale et les impacts nationaux beaucoup plus limités qui s'applique à toutes les personnes désignées. À l'exception du général Indjai, qui a été remplacé sous une forte pression internationale, les officiers militaires ont conservé leur rôle lorsque le pays a retrouvé un régime constitutionnel en 2014. Bien qu'il ait été rapporté que certains éléments des communautés bissau-guinéennes ont évité les personnes désignées, il semble que ce ne soit pas la tendance générale.<sup>96</sup> En revanche, les officiers désignés se sont trouvés exclus des cérémonies, des possibilités de formation et d'autres réunions coordonnées par les ambassades dans le pays.<sup>97</sup>

Il est largement reconnu que les sanctions ciblées sont plus efficaces lorsque le pays hôte coopère avec le régime de sanctions.<sup>98</sup> Cela n'a pas été le cas en Guinée-Bissau, où le gouvernement national a gardé le silence ou a ouvertement critiqué les sanctions. La disjonction entre les effets des sanctions sur la réputation internationale et la réputation nationale se retrouve dans toutes les désignations.

## Contrainte

Les sanctions ciblées imposent aux personnes désignées un coût qui limite leur capacité à se comporter de la manière menaçante que les sanctions cherchent à dissuader (ici l'implication de l'armée dans le commerce de la cocaïne, ou dans la politique), ou qui rend cette manière d'agir indésirable en la rendant moins avantageuse.

Notamment, pour les sanctions financières et les interdictions de voyager, le degré de contrainte dépend à la fois du degré d'exposition d'un acteur criminel à la portée internationale et du degré de coopération du pays dans lequel l'acteur est basé. Si un nombre croissant d'acteurs criminels opèrent de manière transnationale, beaucoup n'opèrent qu'à l'intérieur d'un seul État, avec peu de voyages internationaux ou de comptes bancaires à l'étranger. Dans de telles circonstances, la capacité de la communauté internationale à contraindre via des sanctions dépend fortement de la coopération de l'État dans lequel vit la personne désignée.

Dans le contexte de la Guinée-Bissau, l'UE a gelé les avoirs de toutes les personnes désignées. La raison d'être de cette démarche – en ciblant des acteurs criminels – est la suivante : empêcher les acteurs criminels d'accéder à des aspects clés de l'économie licite augmente le coût et la difficulté de faire des affaires, ce qui a un impact sur la rentabilité et le pouvoir de l'acteur criminel.<sup>99</sup> Les fonds issus du trafic de cocaïne en provenance de Guinée-Bissau sont souvent blanchis par le biais de canaux financiers et de marchés immobiliers à Dakar et en Europe, Paris et Lisbonne étant les centres de blanchiment préférés en Europe. Les investissements d'une partie de l'élite politique et militaire dans les marchés immobiliers européens ont pu être rendus vulnérables au gel des actifs, mais l'impact de ces mesures n'est pas clair. Cela s'explique notamment par le fait que de nombreux membres du régime militaire étaient essentiellement des acteurs nationaux, qui ont conservé une grande partie de leurs profits illicites dans le pays, une part importante étant distribuée par l'intermédiaire de réseaux de clientélisme.

De même, les interdictions de voyager peuvent être des éléments clés de la boîte à outils des sanctions pour limiter la capacité des acteurs criminels à rencontrer et à s'entretenir avec leurs associés et partenaires commerciaux clés. Cependant, les personnes désignées en Guinée-Bissau relèvent davantage de la typologie interne, essentiellement nationale, d'acteurs criminels largement à l'abri de ces impacts : le rôle joué par les éléments du régime militaire à l'époque était celui de protecteurs sur le territoire bissau-guinéen, ce qui éliminait tout besoin de voyager. (Le voyage de certains militaires en Bolivie en 2022, prétendument pour négocier directement avec les cartels latino-américains, marquerait une rupture significative avec le passé). Par conséquent, bien que les interdictions de voyager aient été extrêmement lourdes pour de nombreuses personnes désignées – comme nous l'avons vu plus haut –, ces conséquences ont été principalement d'ordre personnel, leur engagement dans les affaires illicites ayant été affecté dans une moindre mesure.

Ces types d'« acteurs internes » peuvent néanmoins être limités dans leurs activités si l'État hôte prend des mesures pour appliquer les sanctions internationales au niveau national. Par exemple, la Colombie et le Mexique ont tous deux permis aux banques nationales de clôturer les comptes de personnes et d'entités sanctionnées en vertu d'une loi américaine intitulée le Kingpin Act.<sup>100</sup> Cependant, l'État bissau-guinéen n'a à aucun moment pris de mesures visant à renforcer le pouvoir des sanctions internationales dans le pays, ce qui en réduit encore l'impact.

## Signaler

Signaler peut être un objectif en soi, bien qu'il soit généralement considéré comme fonctionnant en tandem avec les efforts visant à forcer les personnes désignées à changer de comportement ou à contraindre leur activité. En tant que moyen de communication, le signalement peut notamment avoir un impact indépendamment du fait qu'un acteur désigné soit exposé au niveau international aux effets de la désignation ou que son pays de résidence ait la capacité et la volonté d'appliquer les sanctions à son encontre.

Le régime de la Guinée-Bissau est une étude de cas importante pour l'analyse de l'impact du point de vue du signalement : les analyses traditionnelles de l'impact (qui appliquent le cadre forcer/contraindre/signaler à l'ensemble des régimes) ont noté que le régime de sanctions du CSNU à l'encontre de la Guinée-Bissau est le seul à avoir été mis en place dans le but premier de « signaler ». <sup>101</sup> Cela contraste avec la majorité des régimes, où la coercition visant le changement de comportement a été considérée comme l'objectif principal. <sup>102</sup>

Cela peut s'expliquer par le fait que les outils et les ressources complémentaires dont disposent les organes de sanction dans le contexte bissau-guinéen sont limités. Compte tenu de l'hostilité du gouvernement militaire, qui a été rapidement privé de l'aide financière internationale, et de la présence diplomatique limitée, le régime était censé « signaler » que la communauté internationale continuait à s'intéresser à l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et à jeter l'opprobre sur l'implication de l'État dans le trafic de cocaïne.

Le signalement peut avoir un effet dissuasif particulièrement important pour les personnes qui se trouvent au carrefour de la criminalité et du pouvoir gouvernemental, notamment les officiers militaires, tels que ceux désignés en Guinée-Bissau, qui jouent un rôle clé dans la protection du commerce de la cocaïne. Ces personnes sont généralement protégées par leurs relations de la responsabilité de rendre des comptes au niveau national et, en termes de réputation, elles peuvent avoir beaucoup à gagner à être sanctionnées.

Toutefois, dans le contexte de la Guinée-Bissau, comme indiqué ci-dessus en ce qui concerne les effets des sanctions sur la réputation, ces effets ont été plus limités. Ruth Monteiro, ancienne ministre de la justice et des droits de l'homme, a estimé que l'effet de « signalement » des sanctions était limité, faisant écho à des sentiments partagés par un certain nombre de parties prenantes nationales. Selon elle, « les sanctions n'ont eu que peu, voire aucun impact sur l'impunité et l'implication des personnes visées, et ne sont pas parvenues à dissuader d'autres personnes de participer dans le trafic illicite et de poursuivre ». <sup>103</sup> Il est clair que, depuis l'instauration du régime, d'autres responsables militaires ont été impliqués dans le commerce de la cocaïne en Guinée-Bissau.

D'autres observateurs politiques bissau-guinéens ont cependant cité le pouvoir potentiellement dissuasif des sanctions, <sup>104</sup> et l'importance actuelle des sanctions pour signaler la condamnation internationale de l'implication de l'élite dans le trafic de cocaïne (ce point est examiné plus loin dans la section « Radiations : Nouvelles perspectives »). Il est permis de penser que le régime de sanctions a envoyé un message cohérent sur les normes internationales interdisant la participation des États dans le trafic de cocaïne. Alors qu'en Guinée-Bissau, l'implication de nombreuses personnalités de l'État est un secret de polichinelle, lorsque des allégations spécifiques concernant l'implication d'un officiel particulier font surface, cela peut continuer à influencer la prise de décision politique. À titre d'exemple, en septembre 2022, une partie d'une cargaison de cocaïne saisie aurait été appropriée par des personnalités politiques de haut rang, dont Botche Candé (alors Ministre de l'intérieur) et Bacari Biai (alors Procureur général). Ces allégations ont été enregistrées dans des fichiers audio divulgués au public, qui ont été largement repris par les médias nationaux et internationaux. <sup>105</sup> Candé et Biai ont tous deux nié avoir participé à la saisie. Le scandale qui s'en est suivi a semblé contraindre le Président Embaló à démettre Candé de ses fonctions, pour le nommer au poste moins prestigieux de Ministre de l'agriculture, et à démettre Biai de ses fonctions (sans toutefois faire clairement référence à l'affaire de cocaïne pour justifier sa décision). Bien que Biai ait repris ses fonctions quelques mois plus tard et que Candé ait été nommé à un autre poste lucratif au sein de l'État, cela montre que l'implication publique dans le trafic de cocaïne continue d'avoir un coût réputationnel – une norme qui aurait pu être encore plus érodée en l'absence de condamnation internationale signalée par des régimes de sanctions.

## Radiations : nouvelles perspectives

Étant donné que la possibilité de radiation est ce qui devrait entraîner un changement de comportement chez les personnes désignées, il est essentiel d'examiner les radiations lorsqu'on évalue l'impact des sanctions. Dans de nombreux cas, les personnes désignées considèrent clairement les voies vers la radiation comme un élément central de leur décision. Par exemple, un représentant du gouvernement libyen sanctionné en 2018 aurait demandé des conseils sur ce qu'il devait faire pour être retiré de la liste peu après l'annonce des sanctions. <sup>106</sup>

La radiation peut intervenir pour diverses raisons, notamment des erreurs factuelles dans la désignation, le décès de la personne désignée, le fait que le pays de la personne désignée la tienne pour suffisamment responsable ou la cessation d'un programme de sanctions. Mais elle est généralement considérée comme une incitation positive pour les personnes désignées à modifier l'activité ou le comportement qui a conduit à leur désignation.

Comme l'indique le rapport 2015 du SGNU, « les sanctions ne sont pas une fin en soi ; le Conseil de sécurité pourrait envisager d'établir des critères clairs pour la levée des sanctions en Guinée-Bissau ». <sup>107</sup> De tels critères n'ont jamais été établis. Cette constatation est conforme à des conclusions plus générales selon lesquelles l'utilisation efficace de la radiation comme incitation est entravée par l'opacité des processus de radiation. <sup>108</sup>

Bien que le SGNU ait recommandé à plusieurs reprises que les sanctions soient réexaminées, à la fois pour permettre à certains individus d'être radiés de la liste en raison de leur « comportement louable » et pour imposer des sanctions supplémentaires à de nouveaux « fauteurs de troubles politiques »,<sup>109</sup> les listes de sanctions du CSNU et de l'UE sont restées inchangées jusqu'en 2022 (à l'exception des personnes décédées qui ont été radiées de la liste).

Ces dernières années, le CSNU est en désaccord quant à l'avenir du régime bissau-guinéen, un certain nombre d'États membres discutant la possibilité de lever les sanctions. Depuis le début de l'année 2020, des acteurs extérieurs au Conseil, dont le Président Embaló,<sup>110</sup> et des acteurs en son sein, y compris la Chine et la Russie,<sup>111</sup> ont demandé la levée des sanctions à l'encontre des responsables militaires. Certains membres de l'UE, dont le Portugal, auraient lancé des appels similaires en faveur de la levée d'une partie au moins des sanctions.<sup>112</sup>

La publication par les États-Unis d'une récompense pour des informations sur Indjai est notamment intervenue au cours de ces négociations, prenant par surprise la plupart des observateurs internationaux et nationaux. À première vue, cela indique un soutien continu des États-Unis au régime de sanctions, mais il n'est pas certain que ce soutien soit pleinement lié à une stratégie concertée en matière de sanctions.

Malgré le fait que les sanctions sont généralement considérées comme ayant eu un impact limité, les fonctionnaires internationaux et les analystes politiques en Guinée-Bissau ont unanimement exprimé leur profonde inquiétude quant à l'éventualité d'une levée des sanctions. Ceci a été perçu comme une déconsidération quant au rôle que certains individus sanctionnés – dont Antonio Indjai – continueraient à jouer sur les marchés illicites et en tant que fauteurs de troubles pour la stabilité à long terme. Cela renforcerait également l'impunité de l'élite et l'attention internationale portée sur la Guinée-Bissau diminuerait, ce qui pourrait inciter à mener les activités criminelles de façon plus effrontée et avec un plus grand mépris de la loi.<sup>113</sup>

La plupart des préoccupations concernaient le signalement engendré par la levée des sanctions, plutôt qu'un impact pratique durable sur les personnes elles-mêmes. Ceci est lié à l'objectif principal (et inhabituel) du régime initial du CSNU en Guinée-Bissau : « signaler et/ou stigmatiser une cible ou d'autres personnes en raison de la violation d'une norme internationale ». <sup>114</sup>

Certaines parties prenantes attribuent aux sanctions un certain pouvoir de signalement et, par conséquent, un certain degré de limitation de l'implication militaire dans la politique et de l'implication de l'élite dans les marchés illicites. En particulier dans le contexte de l'ingérence militaire dans la vie politique en 2020, la levée des sanctions semblait risquer de signaler l'indifférence de la communauté internationale à l'égard des prises de pouvoir militaires en Guinée-Bissau, et donc plus largement en Afrique de l'Ouest, à un moment où les transitions anticonstitutionnelles sont une préoccupation majeure dans toute la région.

Lors de consultations menées en 2021, de nombreuses parties prenantes en Guinée-Bissau ont plaidé non seulement contre la fin du régime actuel, mais aussi pour l'élargissement du régime aux acteurs non militaires fortement impliqués dans les marchés illicites. L'application limitée des sanctions aux militaires a été largement considérée comme ayant favorisé une culture de l'impunité parmi les acteurs politiques, qui serait renforcée si le régime venait à prendre fin.

Il est probable que l'absence de consensus au sein du Conseil de sécurité et de l'UE (le Portugal faisant apparemment partie du groupe des dissidents) ait rendu une expansion politiquement intenable. En outre, dans le contexte géopolitique actuel, on peut craindre à juste titre que de nouvelles sanctions ne rapprochent la Guinée-Bissau de puissances peu soucieuses des droits de l'homme et des marchés illicites : notamment la Chine, la Turquie, l'Arabie saoudite et, plus préoccupant encore, la Russie. Étant donné que les sanctions sont en fin de compte un outil de politique étrangère, ces préoccupations pourraient bien continuer à l'emporter sur le désir de perturber la protection politique et militaire du trafic de cocaïne et le rôle des rentes de la cocaïne dans la déstabilisation de la Guinée-Bissau. Au moment de la rédaction du présent document, le CSNU n'avait apporté aucune modification à son régime de sanctions.<sup>115</sup>

## Les sanctions ont-elles joué un rôle dans l'attaque du Palais présidentiel en février 2022 ?

La nature, les moteurs et les acteurs impliqués dans l'occupation du Palais présidentiel de Bissau en février 2022 restent largement opaques, et plusieurs explications contradictoires circulent. Selon ces dernières, l'incident pourrait être lié à la concession faite par le Président Embaló au Sénégal, qui a permis à son armée de poursuivre les rebelles casamançais sur le territoire bissau-guinéen. Il peut aussi s'agir d'une mise en scène visant à déclencher le déploiement des troupes de l'ECOMIB contre un éventuel coup d'État militaire.

Une troisième version influente suggère que des éléments militaires sont à l'origine de l'incident. L'incident aurait été déclenché par le mécontentement persistant face à l'incapacité du Président à tenir sa promesse de faire lever les sanctions internationales.<sup>116</sup> Il est actuellement impossible de vérifier laquelle de ces interprétations est correcte, si tant est qu'il y en ait une correcte. Cependant, la prédominance de la troisième hypothèse suggère certainement l'importance continue des sanctions pour les personnes désignées, contrairement au jugement dominant selon lequel les sanctions ont eu un impact global limité. ■

En juillet 2022, un peu plus de deux ans après le début de la présidence d'Embaló, l'UE a discrètement levé les mesures restrictives à l'encontre de neuf des individus désignés. Antonio Indjai, Ibraima Papa Camara et le général Mamadu Ture (connu pour être proche d'Indjai) figuraient parmi les neuf personnes faisant l'objet de mesures.<sup>117</sup> Un certain nombre de personnes radiées de la liste avaient occupé des postes militaires de haut niveau. La radiation de certains individus, en particulier ceux qui semblaient continuer à opérer dans le commerce de la cocaïne avec une discrétion toute limitée, a été accueillie avec surprise et condamnée par les observateurs bissau-guinéens.<sup>118</sup>

Curieusement, quelques mois plus tôt, la mise à jour de la liste des sanctions du Royaume-Uni effectuée en mars 2022 a également retiré un certain nombre de personnes de la liste. Elle a maintenu des sanctions à l'encontre d'un ensemble de personnes légèrement différent de celui de l'UE, notamment Indjai et Mamadu Ture, mais pas Papa Camara, et a maintenu le gel des avoirs d'Augusto Mario Co, de Daba Nualna et de Celestino de Carvalho.<sup>119</sup>

Un fonctionnaire de l'UE a indiqué que le régime de sanctions de l'UE avait fait l'objet d'un recours en justice, qui avait abouti à la levée des sanctions à l'encontre de neuf personnes.<sup>120</sup> Bien qu'il existe des précédents, l'UE réimpose souvent des sanctions légèrement adaptées sur les personnes dont l'inscription sur la liste est contestée. Le fait que cela ne se soit pas produit peut indiquer que les sanctions ont été considérées comme ayant atteint leur objectif. Si le raisonnement qui sous-tend les décisions du Royaume-Uni et de l'Union européenne n'est pas clair, les processus ont été remarquablement discrets. La levée des sanctions n'a pas été largement divulguée dans les médias internationaux, régionaux ou nationaux, ni même amplement partagée par les acteurs de l'UE dans la région de la CEDEAO avec les représentants des États membres de l'UE ou leurs homologues internationaux.<sup>121</sup>

De nombreux acteurs bissau-guinéens estiment que les Nations Unies et les puissances occidentales se sont montrées réticentes à critiquer les mesures clairement prises par le Président pour consolider son pouvoir et réduire tout espace pour l'opposition et les voix dissidentes. La levée des sanctions pourrait être perçue comme faisant partie d'un « blanchiment » plus large des développements inquiétants dans le pays, dans l'intérêt de conserver des relations géopolitiquement avantageuses avec les autorités de Guinée-Bissau.

Dans la période qui a précédé la décision de l'UE, le Président Embaló a demandé à plusieurs reprises la levée des sanctions imposées par l'UE aux membres de l'armée, qui étaient beaucoup plus lourdes que celles imposées par l'ONU. Ces appels semblent s'être atténués.

## Facteurs de fragilisation

La mise en place de sanctions internationales à l'encontre de la Guinée-Bissau était très prometteuse. Les premiers effets ont été amplifiés par la dépendance du pays à l'égard de l'aide étrangère. La dépendance de l'élite militaire vis-à-vis des hôpitaux et des écoles en Europe faisait que les interdictions de visa constituaient de puissantes restrictions pour les personnes désignées. La possibilité que des interdictions de visa soient imposées à d'autres personnes contribuant à compromettre la stabilité du pays, y compris par le biais du trafic de cocaïne, pouvait donc avoir un effet dissuasif sur la participation de l'élite dans ce trafic.

Toutefois, leur efficacité a été ébréchée par deux facteurs clés. Tout d'abord, les ressources et la révision du régime de sanctions n'ont pas été suffisantes. Le fait qu'il ne s'applique qu'aux officiers militaires, l'échec à mettre en place un groupe d'experts ou une autre structure de contrôle et l'absence de nouvelles désignations depuis 2012 ont affaibli les pouvoirs de signalement et de dissuasion du régime. Caractérisée par l'apathie, sa mise en œuvre – tant pour les nouvelles inscriptions que pour les radiations – s'est enlisée, affaiblissant l'impact et diminuant les incitations au changement de comportement. L'alignement régional irrégulier sur les interdictions de voyager a également affaibli leur impact, car les personnes désignées avaient la possibilité de voyager au sein de la CEDEAO, y compris pour se faire soigner.

Deuxièmement, en fournissant une source alternative de rentes, le marché illicite de l'exploitation forestière a considérablement renforcé la résilience des acteurs désignés aux sanctions imposées et à leurs conséquences financières initiales. Elle a également permis au système de clientélisme de l'armée de survivre aux pressions financières du régime de sanctions et au gel de l'aide étrangère. Ce n'est qu'un exemple de la façon dont les économies illicites en Guinée-Bissau sont le ciment d'une structure de protection de l'État extrêmement résiliente qui a considérablement miné la gouvernance, au détriment continu du peuple bissau-guinéen.<sup>122</sup>



## CONCLUSION

Le cas de la Guinée-Bissau donne un aperçu de l'usage des sanctions lorsque les marchés criminels bénéficient d'un haut degré de protection de l'État et constituent un moteur essentiel de l'instabilité politique. Le transit de marchandises illicites de grande valeur à travers un pays – comme c'est le cas pour les marchés de la cocaïne en Afrique de l'Ouest – est particulièrement susceptible d'engendrer des marchés structurés de protection par les élites. Ces scénarios peuvent aller d'une cooptation limitée mais très préjudiciable d'acteurs étatiques puissants à la mainmise totale des criminels sur l'État. Il est particulièrement difficile de déstabiliser ces économies illicites : lorsque des personnalités influentes s'approprient des rentes considérables, la volonté politique d'y remédier est généralement inexistante.

Pour les acteurs extérieurs qui souhaitent éroder la protection politique de l'économie illicite et façonner son écosystème, les sanctions peuvent être l'un des rares outils disponibles. Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'expérience bissau-guinéenne pour maximiser l'impact probable de leur déploiement. Ces enseignements sont susceptibles d'être sensiblement différents des « meilleures pratiques », où des marchés criminels différents alimentent les conflits armés, ce qui fait entrer en jeu un ensemble distinct de considérations.



Un soldat bissau-guinéen met le drapeau en berne au camp militaire de Forte d'Amura à Bissau, en avril 2012, au moment du coup d'État militaire.

© Seyllou/AFP via Getty Images

## Recommandations

**Veiller à ce que les régimes de sanctions soient dotés de ressources appropriées, y compris de mécanismes de suivi, de mise en œuvre et de contrôle. Tous les régimes du CSNU devraient compter sur un groupe d'experts afin de rester dynamiques et de s'adapter à l'évolution du contexte.** L'investissement de ressources appropriées pour mettre en œuvre les régimes établis est essentiel à l'efficacité des sanctions. L'étude de cas de la Guinée-Bissau illustre à quel point l'absence d'un groupe d'experts et de ressources adéquates entraîne une érosion à long terme de l'efficacité du régime.

**Il convient de veiller à ce que les désignations ne soient pas artificiellement limitées à certaines institutions de l'État, car cela affaiblit le pouvoir de signalement plus large des sanctions.** En Guinée-Bissau, les acteurs militaires étaient les individus les plus visibles, mais il y avait aussi des personnalités politiques de haut niveau qui ont soutenu le coup d'État et étaient fortement impliquées dans le trafic de cocaïne, et dont l'impunité a été notée par de nombreux Bissau-Guinéens. Les sanctions auraient pu atteindre l'infrastructure de protection politique et civile qui est devenue de plus en plus importante avec le temps. Un certain nombre de hauts fonctionnaires sont largement considérés comme méritant d'être désignés en raison de leur implication continue dans la protection du trafic de cocaïne et de l'exploitation forestière illicite et de leur contribution indirecte à l'instabilité politique chronique de Bissau.

En outre, les sanctions auraient pu – et dû – être appliquées contre des entrepreneurs criminels de haut niveau, conformément à l'importance croissante accordée à l'utilisation des désignations pour cibler les acteurs non étatiques impliqués dans la criminalité organisée transnationale. Le cas de Seidi Bá a constitué une opportunité frappante.<sup>123</sup> Son acquittement, qui a été prononcé en juillet 2022 dans des circonstances douteuses et a été largement décrié par des membres du pouvoir judiciaire, de la société civile et des forces de l'ordre, a fermé une opportunité où les intérêts nationaux et internationaux auraient pu être parfaitement alignés.<sup>124</sup>

**La levée des sanctions devrait être utilisée dans le cadre d'un engagement avec les personnes désignées, et les gouvernements hôtes le cas échéant, pour inciter à un changement de comportement concernant les principaux objectifs des régimes,** et plus généralement pour réduire les liens entre les États et la criminalité. En levant les sanctions au coup par coup et en communiquant mal, on dilapide ce capital politique potentiel et on gâche la forte incitation que représente la radiation.

**Anticipation du modelage.** Les juridictions qui sanctionnent devraient procéder à des évaluations stratégiques sur la manière dont l'émission de désignations multiples aura un impact sur les marchés illicites et les écosystèmes. Il convient d'en tenir compte dans une planification stratégique plus large, afin de garantir que les juridictions qui sanctionnent puissent s'adapter aux changements et empêcher que l'activité préjudiciable ou problématique qui a motivé une série de désignations ne réapparaisse sous une forme légèrement modifiée, voire aggravée.



## NOTES

- 1 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *World Drug Report 2006*, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2006.html>.
- 2 CSNU, *Security Council Guinea-Bissau Sanctions Committee adds six individuals to its travel ban list*, 18 juillet 2012, [https://press.un.org/en/2012/sc10721.doc.htm#:~:text=On%2018%20July%202012%2C%20the,of%20resolution%202048%20\(2012\)](https://press.un.org/en/2012/sc10721.doc.htm#:~:text=On%2018%20July%202012%2C%20the,of%20resolution%202048%20(2012)).
- 3 Les autres sanctions internationales qui ont suivi s'inscrivent dans le cadre plus large de cette analyse, mais n'en constituent pas le point central.
- 4 Programme des Nations Unies pour le développement et Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global multidimensional poverty index 2021*, [https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/UNDP\\_OPHI\\_GMPI\\_2021\\_Report\\_Unmasking.pdf](https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/UNDP_OPHI_GMPI_2021_Report_Unmasking.pdf).
- 5 Matt Herbert et Lucia Bird Ruiz-Benitez de Lugo, *Convergence zone: The evolution of targeted sanctions usage against organized crime*, GI-TOC, septembre 2023, <https://globalinitiative.net/analysis/sanctions-organized-crime/>.
- 6 GI-TOC, *Indice mondial du crime organisé 2023*, <https://ocindex.net/>.
- 7 Les autres rapports de cette série sont disponibles ici : <https://globalinitiative.net/analysis/sanctions-organized-crime/>.
- 8 Le Royaume-Uni a obtenu un pouvoir de sanction unilatéral lorsque ses processus de sanctions ont été dissociés de ceux de l'UE après le Brexit en 2020. Pour plus de détails, voir Matt Herbert et Lucia Bird, *Convergence zone: The evolution of targeted sanctions usage against organized crime*, GI-TOC, septembre 2023, <https://globalinitiative.net/analysis/sanctions-organized-crime/>.
- 9 À l'époque, les chefs des trois branches des services militaires étaient le général Batista Tagme Na Waie, alors chef d'état-major militaire, l'amiral Bubo Na Tchuto, ancien chef de la marine, et le chef de l'armée de l'air Ibraima Papa Camara (qui est resté à ce poste jusqu'en février 2021). Le rôle du Président João Bernardo Vieira n'est pas clair, mais il semble tout du moins qu'il était au courant de ce commerce et qu'il en a bénéficié. Voir Mark Shaw, *Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339-364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.
- 10 Mark Shaw, *Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339-364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.
- 11 Selon son témoignage sous serment en 2015 devant un tribunal de New York, Mamadu Serifi Biai, un « entremetteur » local à Bissau, a aidé les trafiquants latino-américains à effectuer environ sept vols en 2003-2004, chacun transportant environ 600 kilos de cocaïne. Voir Mark Shaw, *Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339-364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.
- 12 Ibid.
- 13 Les opérations se sont principalement déplacées vers la Guinée, qui est devenue la principale voie de transit, avec Conakry comme nouvelle base. La Sierra Leone et le Libéria sont également devenus des points de transit essentiels, bien que dans une moindre mesure. Entretien avec un haut responsable des forces de l'ordre, Bissau, juillet 2019 ; Lansana Gberie, *Crime, violence and politics: Drug trafficking and counternarcotics policy in Mali and Guinea*, Brookings Institution Center for 21st Century Security and Intelligence, 2016, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/gberie-mali-and-guinea-final.pdf>; BBC News, *Liberia in record cocaine seizure*, 1<sup>er</sup> février 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7222809.stm>.
- 14 Na Waie a été tué par l'explosion d'une bombe au siège des forces armées en février 2009. Le 2 mars 2009, un groupe de soldats fidèles au chef d'état-major assassiné a attaqué la résidence du Président. Vieira a été brutalement passé à tabac avant d'être tué. Hélder Proença, Ministre de la défense, et Baciro Dabo, Ministre de l'intérieur, ont également été assassinés au cours de cette période. Des sources dans la police judiciaire restent convaincues que les meurtres sont liés au contrôle du trafic de drogue. Voir Mark Shaw, *Drug trafficking*

- in Guinea-Bissau, 1998-2014: *The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339–364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.
- 15 Mark Shaw, *Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339–364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.
  - 16 Lucia Bird et A Gomes, *Deep-rooted interests: Licensing illicit logging in Guinea Bissau*, GI-TOC, mai 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/illicit-logging-guinea-bissau/>.
  - 17 Nations Unies, Lettre du Secrétaire général adressée au Président du Conseil de sécurité, 26 février 1999 (S/1999/232), <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/GB%20S1999%20232.pdf>.
  - 18 Le rapport influent du Groupe d'action financière (GAFI) de 2008, dont les conclusions ont été fortement contestées depuis lors, a affirmé ce qui suit : « Le trafic de stupéfiants est une source de financement attrayante pour les groupes terroristes, qui peuvent ainsi réunir d'importantes sommes d'argent. La dépendance à l'égard du trafic de drogue comme source de financement du terrorisme s'est accrue avec le déclin du parrainage des groupes terroristes par les États. Cette tendance rend de plus en plus floue la distinction entre les organisations terroristes et les organisations de trafic de drogue ». Groupe d'action financière, *Terrorist financing*, 2008, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf>. Son rapport de 2013 sur le financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest fait une déclaration similaire dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest. GAFI, *Terrorist financing in West Africa*, octobre 2013, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/TF-in-West-Africa.pdf.coredownload.inline.pdf>.
  - 19 ONUDC, *Transnational organized crime in West Africa: A threat assessment*, février 2013, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West\\_Africa\\_TOCTA\\_2013\\_EN.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf).
  - 20 Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix des Nations Unies, BINUGBIS : Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, <https://dppa.un.org/en/mission/uniogbis> ; Assemblée générale des Nations Unies, Conseil de sécurité, Cadre stratégique pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, 1<sup>er</sup> octobre 2008 (PBC/3/GNB/3), <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/psc-3gnb3.php>.
  - 21 ONUDC, *Guinée-Bissau: New hub for cocaine trafficking*, mai 2008, <https://www.unodc.org/documents/publications/Perspectives-May08-WEB.pdf>.
  - 22 Résolution 1876 (2009) du CSNU (S/RES/1876), <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/gb-sres-1876.php> ; Résolution 1949 (2010) du CSNU (S/RES/1949), <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/gb-sres-1949.php>.
  - 23 Résolution 1949 (2010) du CSNU (S/RES/1949), <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/gb-sres-1949.php>.
  - 24 Mark Shaw et Tuesday Reitano, *Global illicit flows and local conflict dynamics: The case for pre-emptive analysis and experimental policy options*, Centre de recherche politique de l'Université des Nations Unies, *Crime-Conflict Nexus Series: N° 2*, mai 2018, [globalinitiative.net/analysis/centrifugal-forces-exploring-the-nexus-of-global-illicit-flows-and-local-conflict-dynamics/](https://globalinitiative.net/analysis/centrifugal-forces-exploring-the-nexus-of-global-illicit-flows-and-local-conflict-dynamics/).
  - 25 Le Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest (Mujao)/Al-Mourabitoun en particulier a été perçu comme proche des intérêts du trafic de cocaïne, certains analystes suggérant même que le MUJAO était une façade pour les trafiquants de cocaïne à Gao. Bien que cette affirmation soit exagérée, des membres importants du MUJAO avaient certainement établi des relations utiles avec les principaux trafiquants de cocaïne de la ville.
  - 26 Nations Unies, *Secretary-General urges Security Council to consider imposing sanctions on those fanning crisis in northern Mali*, août 2012, <https://press.un.org/en/2012/sc10737.doc.htm>.
  - 27 New Humanitarian, *Mali a "wake-up call" for drug trafficking, says think tank*, février 2013, initialement publié par The New Humanitarian, <https://reliefweb.int/report/mali/mali-%E2%80%9Cwake-call%E2%80%9D-drug-trafficking-says-think-tank>.
  - 28 Entretien téléphonique avec un ancien diplomate et agent des forces de l'ordre, février 2023.
  - 29 La Maison Blanche, Décret présidentiel 13581 : *Blocking property of transnational criminal organizations*, 76 Fed. Reg. 44757, 24 juillet 2011, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201100523/pdf/DCPD-201100523.pdf>.
  - 30 GI-TOC, *2000-2022: Charting organized crime on the UN Security Council agenda*, 24 février 2022, [www.globalinitiative.net/SCResolutions](https://www.globalinitiative.net/SCResolutions).
  - 31 CEDEAO, *ECOWAS sanctions Guinea Bissau after failed talks*, 30 avril 2012, <https://reliefweb.int/report/guinea-bissau/ecowas-sanctions-guinea-bissau-after-failed-talks>.
  - 32 Pour plus d'informations sur les missions de maintien de la paix : Summer Walker et A Gomes, *Mission not accomplished? UNIOGBIS closes amid uncertainty in Guinea-Bissau*, GI-TOC, avril 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/uniogbis-guinea-bissau/>.
  - 33 Résolution 2048 (2012) des Nations Unies, adoptée par le Conseil de sécurité à la 6774<sup>e</sup> séance, le 18 mai 2012, <https://digitallibrary.un.org/record/727466>. Six autres personnes ont été ajoutées en juillet 2012 ; voir CSNU, *Security Council Guinea-Bissau Sanctions Committee adds six individuals to its travel ban list*, 18 juillet 2012, [https://press.un.org/en/2012/sc10721.doc.htm#:~:text=On%2018%20July%202012%2C%20the,of%20resolution%202048%20\(2012\)](https://press.un.org/en/2012/sc10721.doc.htm#:~:text=On%2018%20July%202012%2C%20the,of%20resolution%202048%20(2012)).
  - 34 Ibid.
  - 35 Ibid.

- 36 Règlement (UE) n° 377/2012 du Conseil du 3 mai 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Guinée-Bissau (2022), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/377/2022-08-02/eng?locale=fr>. Modifié par : Règlement d'exécution (UE) n° 458/2012 du Conseil du 31 mai 2012 mettant en œuvre l'article 11, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 377/2012 du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32012R0458> ; voir également Union européenne, Texte consolidé : Règlement (UE) n° 377/2012 du Conseil du 3 mai 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Guinée-Bissau (2022), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/377/2022-08-02/eng?locale=fr>.
- 37 Voir *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, para. 11, S/2015/619, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 38 Les noms ont toutefois été supprimés. En 2017, suite à son décès, Sanha Clussé a été retiré de la liste du CSNU et, en 2018, de la liste de l'UE. L'UE a ensuite procédé à d'autres radiations en 2021 et 2022, comme nous le verrons plus loin. *Security Council Committee Concerning Guinea-Bissau Deletes One Entry from Its Sanctions List*, SC/13133, 20 décembre 2017, <https://press.un.org/en/2017/sc13133.doc.htm>.
- 39 La CEDEAO adopte des sanctions personnelles pour le non respect de l'accord de Conakry en Guinée Bissau, CEDEAO, 7 février 2018, <https://www.ecowas.int/la-cedeao-adopte-des-sanctions-personnelles-pour-le-non-respect-de-laccord-de-conakry-en-guinee-bissau/?lang=fr>.
- 40 Ibid.
- 41 Surveillance continue par la GI-TOC du commerce de la cocaïne en Guinée-Bissau.
- 42 Mark Shaw et A Gomes, *Breaking the vicious cycle: Cocaine politics in Guinea-Bissau*, GI-TOC, mai 2020, [globalinitiative.net/analysis/cocaine-politics-guinea-bissau/](http://globalinitiative.net/analysis/cocaine-politics-guinea-bissau/).
- 43 Summer Walker et A Gomes, *Mission not accomplished? UNIOGBIS closes amid uncertainty in Guinea-Bissau*, GI-TOC, avril 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/uniogbis-guinea-bissau/>.
- 44 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 45 Matt Herbert et Lucia Bird, *Hard Targets: Identifying a framework of objectives for targeted sanctions on illicit economies*, GI-TOC, décembre 2023.
- 46 Pour le cadre complet, voir : Matt Herbert et Lucia Bird, *Hard Targets: Identifying a framework of objectives for targeted sanctions on illicit economies*, GI-TOC, décembre 2023.
- 47 Pour plus d'informations sur les difficultés liées à l'analyse des impacts, voir : Matt Herbert et Lucia Bird, *Hard Targets: Identifying a framework of objectives for targeted sanctions on illicit economies*, GI-TOC, décembre 2023.
- 48 Ibid.
- 49 Entretien téléphonique avec un fonctionnaire européen, août 2022.
- 50 Entretien téléphonique avec des anciens fonctionnaires américains, 2022.
- 51 Depuis le début des années 2010, le système de justice pénale a gagné en importance en tant que nœud clé des structures de protection.
- 52 Entretiens avec des représentants de la société civile, d'anciens fonctionnaires, des représentants des forces de l'ordre et des fonctionnaires internationaux, Bissau, janvier 2021-juillet 2023. Documents des forces de l'ordre liés à l'enquête menée dans le cadre de l'opération Red en octobre 2021.
- 53 Mark Shaw, *Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339-364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.
- 54 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 55 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, 16 août 2016, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2016\\_720.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_720.pdf).
- 56 CSNU, *Progress made with regard to the stabilization and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, 20 août 2020, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2020\\_818.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_818.pdf).
- 57 Entretien, Bissau, octobre 2022.
- 58 CSNU, *Progress made with regard to the stabilization and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, 20 août 2020, [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S\\_2020\\_818.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_818.pdf).
- 59 Ibid.
- 60 Entretien téléphonique avec un fonctionnaire européen, septembre 2022.
- 61 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2016, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2016\\_720.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_720.pdf).
- 62 Mark Shaw, *Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998-2014: The evolution of an elite protection network*, *Journal of Modern African Studies*, 53, 3 (2015), 339-364, <http://www.jstor.org/stable/26309823>.

- 63 Lucia Bird et A Gomes, *Deep-rooted interests: Licensing illicit logging in Guinea-Bissau*, GI-TOC, mai 2021, <https://globalinitiative.net/analysis/illicit-logging-guinea-bissau/>.
- 64 Agence d'enquête environnementale, *Authorized plunder: The rosewood stockpile sale*, 2018, [static.us.eia.org/pdfs/EIA\\_US\\_Guinea-Bissau\\_report\\_0918\\_US\\_Format\\_FINAL\\_MEDRES.pdf?1547131805](http://static.us.eia.org/pdfs/EIA_US_Guinea-Bissau_report_0918_US_Format_FINAL_MEDRES.pdf?1547131805).
- 65 Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert et Marcos Tourinho (eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316460290>.
- 66 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 67 Voir Matt Herbert et Lucia Bird, *Hard Targets: Identifying a framework of objectives for targeted sanctions on illicit economies*, GI-TOC, décembre 2023.
- 68 Efforts de la GI-TOC en cours pour monitorer le flux de cocaïne dans les États côtiers d'Afrique de l'Ouest, juin 2020–octobre 2023.
- 69 Entre mars 2020 et décembre 2021, les forces de l'ordre ont suivi le déchargement d'au moins quatre grandes cargaisons de cocaïne dans les eaux territoriales bissau-guinéennes. Elles n'auraient pas été en mesure d'agir en raison de la protection politique et militaire de haut niveau dont bénéficiaient les opérations. Il est peu probable que le port de Bissau, connu pour sa corruption, joue actuellement un rôle important dans le trafic de cocaïne, car le débit a considérablement diminué depuis que la compagnie maritime Maersk a cessé d'opérer dans le port. Entretiens avec des sources proches des forces de l'ordre en Guinée-Bissau, janvier–mars 2022. Les parties prenantes proches des enquêtes sur les saisies de cocaïne dans les eaux territoriales et les ports des pays voisins, notamment le Sénégal et la Gambie, ont indiqué à plusieurs reprises que les cargaisons avaient pour destination la Guinée-Bissau. On pense par exemple que les 2 026 kilos de cocaïne saisis sur le navire *La Rosa* au large de Dakar en octobre 2021 étaient destinés à la Guinée-Bissau. Entretiens avec des responsables de la sécurité en Guinée-Bissau, au Sénégal et en Gambie, octobre–décembre 2021.
- 70 Lucia Bird, *Cocaine politics in West Africa: Guinea-Bissau's protection networks*, GI-TOC, juillet 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/cocaine-politics-west-africa-guinea-bissau/>.
- 71 Lucia Bird, *Grim outlook for Guinea-Bissau elections: The fall and rise of Seidi Bá*, GI-TOC, septembre 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/guinea-bissau-elections-seidi-ba/>.
- 72 Au sein du système du CSNU, chaque régime dispose d'un comité des sanctions qui administre le régime. En outre, 12 des 15 régimes de sanctions du CSNU disposent également d'un groupe d'experts qui soutient le travail des comités en surveillant la mise en œuvre (ou non) du régime de sanctions, notamment par le biais d'exercices de collecte de données indépendantes.
- 73 Entretien avec un ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies, n° 4, mai 2021 ; Peter Tinti, *Drug trafficking in northern Mali: A tenuous criminal equilibrium*, ENACT, numéro 14, septembre 2020.
- 74 ONU, Rapport du Secrétaire général (S/2020/818), 20 août 2020, paragraphe 27, <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s-2020-818.php>.
- 75 Entretien téléphonique avec des fonctionnaires internationaux travaillant en Guinée-Bissau, octobre 2022.
- 76 Entretien avec un représentant d'une ONG juridique américaine, mai 2021.
- 77 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, 12 août 2015, 20, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf)
- 78 Entretien avec un ancien membre d'un groupe d'experts des Nations Unies, n° 2, mai 2021 ; entretien avec un fonctionnaire américain, n° 4, juillet 2021 ; Département du Trésor des États-Unis, *The Treasury 2021 Sanctions Review*, octobre 2021 ; Département du Trésor des États-Unis, *Treasury targets corruption and the Kremlin's malign influence operations in Moldova*, 26 octobre 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1049>; Département du Trésor des États-Unis, *Treasury lifts sanctions on the defunct Colombian business empire led by the Rodriguez Orejuela family*, 19 juin 2014, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl2436>.
- 79 Dans certains cas au moins, les restrictions imposées aux voyages vers l'Europe ont eu des effets durables. Par exemple, le lieutenant-colonel Tcham Na Mam, l'un des principaux auteurs de l'assassinat du Président Vieira en 2009, n'a pas pu se rendre en Europe pour recevoir des soins lorsque sa santé s'est détériorée. Il est décédé en 2020. Ruth Monteiro, réponse écrite sur l'impact des sanctions, octobre 2022.
- 80 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 81 Entretien téléphonique avec un ancien membre d'un groupe des Nations Unies, mai 2021.
- 82 Mark Shaw et A Gomes, *Breaking the vicious cycle: Cocaine politics in Guinea-Bissau*, GI-TOC, mai 2020, [globalinitiative.net/analysis/cocaine-politics-guinea-bissau/](https://globalinitiative.net/analysis/cocaine-politics-guinea-bissau/).
- 83 Documentation de la police judiciaire sur l'enquête Operation Red, octobre 2021.
- 84 Ibid.
- 85 Ned Price, conseiller principal auprès du secrétaire d'État, communiqué de presse, Département d'État américain, *Department of State offers reward for information to bring Guinea-Bissau narcotics trafficker to justice*, 19 août 2021, <https://www.state.gov/department-of-state-offers-reward-for-information-to-bring-guinea-bissau-narcotics-trafficker-to-justice/>.
- 86 RTP Notícias, *PR guineense promete abordar na ONU levantamento de sanções aos militares do país*, 20 septembre 2021, <https://www.rtp.pt/noticias/pr-guineense-promete-abordar-na-onu-levantamento-de-sancoes-aos-militares-do-pais>.

- rtp.pt/noticias/mundo/pr-guineense-promete-abordar-na-onu-levantamento-de-sancoes-aos-militares-do-pais\_n1349941.
- 87 Danielle Paquette, *The US posted a huge reward for a suspected drug kingpin in Guinea-Bissau. But capturing him is complicated*, *The Washington Post*, 5 octobre 2021, <https://www.washingtonpost.com/world/2021/10/05/guinea-bissau-antonio-indjai/>
- 88 Quelques cas isolés dans le cadre desquels ces mesures semblent avoir été appliquées. Le chef du Parti de l'unité nationale, Idrissa Djaló, qui porte le même nom qu'une personne sanctionnée, aurait eu des difficultés à entrer au Sénégal. Ruth Monteiro, réponse écrite sur l'impact des sanctions, octobre 2022.
- 89 Entretien téléphonique avec un ancien fonctionnaire américain à la retraite, janvier 2022.
- 90 Le 18 septembre 2012, à la suite d'informations selon lesquelles le général Indjai s'était rendu en Côte d'Ivoire et au Mali en transitant par le Sénégal, le Président du Comité a écrit à la Côte d'Ivoire et au Sénégal, qui ont confirmé la violation et se sont engagés à prendre des mesures pour éviter qu'elle ne se reproduise. Voir CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf)
- 91 Entretien, Luis Vaz Martins, 30 juin 2023, Bissau.
- 92 Entretien avec Roberto Sollazo, ancien membre du groupe d'experts de l'ONU, RDC et Côte d'Ivoire, 12 mai 2022.
- 93 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 94 Ibid.
- 95 Ruth Monteiro, réponse écrite sur les impacts des sanctions, octobre 2022.
- 96 Ibid.
- 97 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 98 Par exemple, un ancien chef de la DEA américaine a déclaré : « Le plus grand succès se produit lorsqu'un pays étranger suit la désignation de l'OFAC avec des sanctions économiques et des enquêtes criminelles de son propre chef ». La Colombie en est le meilleur exemple. En Colombie, toute entité inscrite sur la liste est totalement exclue des systèmes financiers du pays. En Colombie, une inscription sur la « liste Clinton » est qualifiée de mort civile. Donald C Semesky, déclaration écrite, *Examining the effectiveness of the Kingpin Designation Act in the Western hemisphere*, Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants des États-Unis, 8 novembre 2017, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115hrg27514/pdf/CHRG-115hrg27514.pdf>.
- 99 Entretien avec un ancien membre du groupe d'experts des Nations Unies, n° 3, mai 2021.
- 100 Government Accountability Office, *Counternarcotics: Treasury reports some results from designating drug kingpins, but should improve information on agencies' expenditures*, GAO-20-112, décembre 2019.
- 101 Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert et Marcos Tourinho (eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316460290>.
- 102 Lee Jones et Clara Portela, *Evaluating the success of international sanctions: a new research agenda*, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 39-60.
- 103 Contributions écrites partagées avec la GI-TOC, juillet 2023.
- 104 Entretien avec Ansumane Sanha, Bissau, octobre 2022.
- 105 Expresso, *Investigação: as mãos sujas do ministro e do procurador-geral da Guiné-Bissau*, novembre 2022, <https://expresso.pt/internacional/2022-11-12-Investigacao-as-maos-sujas-do-ministro-e-do-procurador-geral-da-Guine-Bissau-41cd8ba8>; Deutsche Welle, *Tráfico de droga: Altos responsáveis citados em escândalo*, octobre 2022, <https://www.dw.com/pt-002/tr%C3%A1fico-de-droga-altos-respons%C3%A1veis-citados-em-esc%C3%A2ndalo-na-guin%C3%A9-bissau/a-63522698>.
- 106 Mark Micallef, Rupert Horsley et Alexandre Bish, *The human conveyor belt broken: Assessing the collapse of the human-smuggling industry in Libya and the central Sahel*, GI-TOC, mars 2019, [globalinitiative.net/analysis/the-human-conveyor-belt-broken-2/](https://globalinitiative.net/analysis/the-human-conveyor-belt-broken-2/).
- 107 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization of and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, août 2015, [https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s\\_2015\\_619\\_0.pdf](https://uniogbis.unmissions.org/sites/default/files/s_2015_619_0.pdf).
- 108 Cette question est examinée dans un document à paraître dans la série de la GI-TOC sur les sanctions ciblées.
- 109 CSNU, *Report of the Secretary-General on the progress made with regard to the stabilization and restoration of constitutional order in Guinea-Bissau*, 23 août 2017, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2017\\_715.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2017_715.pdf).
- 110 *Sissoco promete abordar na ONU fim das sanções aos militares*, DW, 20 septembre 2021, <https://www.dw.com/pt-002/sissoco-promete-abordar-na-onu-fim-das-san%C3%A7%C3%B5es-aos-militares/a-59242911>.
- 111 Epifania Mendonça, *Sissoco promete trabalhar com a ONU para levantar sanções aos militares guineenses*, *O Democrata*, 24 février 2021, <https://www.odemocratagb.com/?p=28651>.
- 112 Entretiens avec des fonctionnaires internationaux basés à Bissau, juillet 2022.
- 113 Entretien téléphonique avec des fonctionnaires internationaux basés à Bissau, mai 2021.
- 114 Thomas J. Biersteker, Sue E. Eckert et Marcos Tourinho (eds), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316460290>.

- 115 Voir la liste des sanctions du CSNU à l'encontre de la Guinée-Bissau ici : <https://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information>.
- 116 Entretiens concernant l'attaque de février 2022 avec des représentants de la société civile, des fonctionnaires gouvernementaux, des fonctionnaires internationaux et des membres du système de justice pénale, Bissau, septembre-octobre 2023.
- 117 Union européenne, Document de l'UE 32022R1330 : Règlement d'exécution (UE) 2022/1330 du Conseil du 28 juillet 2022 mettant en œuvre l'article 11, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 377/2012 du Conseil du 31 mai 2012 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, entités et organismes menaçant la paix, la sécurité ou la stabilité de la République de Guinée-Bissau, [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg\\_impl/2022/1330/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2022/1330/oj/eng).
- 118 Réponse écrite communiquée à la GI-TOC par Ruth Monteiro, ancienne ministre de la justice et des droits de l'homme, juillet 2023.
- 119 Trésor de Sa Majesté, Office of Financial Sanctions Implementation, *Financial sanctions notice*, 10 mars 2023, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1059986/Notice\\_Guinea-Bissau\\_100322.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1059986/Notice_Guinea-Bissau_100322.pdf).
- 120 Entretien avec un fonctionnaire de l'UE, Bissau, octobre 2023.
- 121 Entretiens avec des fonctionnaires des États membres de l'UE et d'autres États occidentaux dont les mandats couvrent la Guinée-Bissau, Bissau, Dakar, octobre 2023.
- 122 Lucia Bird, *Cocaine politics in West Africa: Guinea-Bissau's protection networks*, GI-TOC, juillet 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/cocaine-politics-west-africa-guinea-bissau/>.
- 123 Lucia Bird, *Grim outlook for Guinea-Bissau elections: The fall and rise of Seidi Bá*, GI-TOC, septembre 2022, <https://globalinitiative.net/analysis/guinea-bissau-elections-seidi-ba/>.
- 124 Ibid.



# GLOBAL INITIATIVE

AGAINST TRANSNATIONAL  
ORGANIZED CRIME

## À PROPOS DE GLOBAL INITIATIVE

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (l'Initiative mondiale contre la criminalité organisée transnationale, GI-TOC) est un réseau international de 600 experts répartis aux quatre coins de la planète. Elle offre une plateforme pour promouvoir un débat plus approfondi et des approches innovantes comme fondements d'une stratégie mondiale inclusive contre le crime organisé.

[www.globalinitiative.net](http://www.globalinitiative.net)

Soutenu par



Federal Foreign Office