

La responsabilité de protéger

Six ans après

VINCENT A. AUGER*

Lors du Sommet mondial organisé en 2005 au siège des Nations Unies à New York, les dirigeants de la majeure partie des nations du monde réunis à cette occasion ont approuvé à l'unanimité un « document final (*Responsibility to Protect* – R2P) » qui, parmi de nombreuses dispositions, contenait trois paragraphes affirmant un « devoir de protéger des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité² ». Cela signifiait, selon le résumé fourni par le département de l'Information des Nations Unies, que « tous les gouvernements admettent clairement et sans ambiguïté le devoir collectif de la communauté internationale de protéger³ ». Kofi Annan, le secrétaire général des Nations Unies, a salué cela comme un accomplissement « extrêmement précieux⁴ ». Un an après le Sommet mondial, Gareth Evans (ancien ministre australien des Affaires étrangères et l'un des plus fervents partisans de la R2P) remarquait que :

De tous points de vue, l'évolution, en seulement cinq ans, du concept de la responsabilité de protéger... vers ce qui peut maintenant être décrit comme une norme internationale largement acceptée (et ayant le potentiel d'évoluer vers une réglementation de droit international coutumier) est un fait extrêmement encourageant⁵.

Pourtant, tout en proclamant l'établissement de la R2P comme nouvelle norme, Evans observait que, dans le cas du Darfour, il faut encore que la norme produise un certain nombre d'actions internationales. En plus du Darfour, depuis la proclamation faite lors de la clôture du Sommet mondial de 2005, des cas de violence où un très large nombre de victimes en République Démocratique du Congo, en Somalie, au Myanmar, au Zimbabwe et au Kenya ont soulevé des questions quant à ce qu'apportait véritablement cette nouvelle norme pour sauver des vies.

*Vincent A. Auger, PhD de *Harvard University*, est professeur de sciences politiques à *Western Illinois University*. Il est l'auteur de plusieurs publications sur la politique étrangère des États-Unis, le Conseil de la sécurité nationale et le maintien de la paix internationale et des Nations Unies.

Rétrospectivement, peut-être que l'acceptation rapide de la R2P par la communauté internationale en 2005 a été trop belle pour être vraie. Après tout, le but de cette nouvelle norme était de fixer une limite importante à l'une des plus durables et largement acceptées normes internationales : les droits souverains des états et notamment la norme de non-ingérence/non-intervention dans les affaires intérieures de ces états. Pourtant, les dirigeants réunis à l'occasion du Sommet l'ont acceptée sans que cela ne suscite beaucoup de débats publics. Le fait que d'importants détails de la proposition originale concernant la R2P aient été retirés du document, lors de négociations de dernière minute qui eurent lieu en coulisses, aurait peut-être pu indiquer que le soutien soi-disant « clair et sans ambiguïté » à la nouvelle norme était en réalité moins fort que ne l'avaient prétendu ses partisans⁶. La place qu'occupe dans le document du Sommet mondial la discussion propre à la R2P (reléguée à la page 30 sur les 38 du document [à la page 33 sur les 41 de la version française officielle], aux paragraphes 138-140 sur les 178 paragraphes que comprend le document, et intercalée entre le langage stéréotypé sur le soutien à la démocratie et une discussion sur les droits des enfants) aurait pu constituer un autre indicateur quant au fait que les états membres n'ont pas vu la R2P comme étant la principale réussite du sommet, contrairement aux partisans de celle-ci.

L'échec de la R2P à répondre aux attentes de ses promoteurs est en partie dû aux « regrets de l'acheteur » ou aux réserves non exprimées des états qui n'avaient pas fait part de leurs objections à l'égard de la Déclaration du Sommet mondial. Pourtant, l'inefficacité dont la R2P a fait preuve jusqu'à présent reflète également la manière dont la norme a été promue et adoptée, ainsi que son contenu. Pour étudier cette affirmation, je discuterai le processus par lequel la R2P a été adoptée et la substance de la norme qui en a résulté, et je m'attèlerai par la suite à une analyse des principales difficultés qui affaiblissent actuellement la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, et des implications politiques de cette faiblesse.

La responsabilité de protéger : émergence et acceptation apparente

L'émergence du concept d'une « responsabilité de protéger » en tant que norme internationale a été discutée à plusieurs reprises ces dernières années⁷. En réaction aux cruelles atrocités et aux massacres de masse en Somalie, au Rwanda et en Bosnie au début des années 1990, les politologues et les juristes ont commencé à discuter de « l'intervention humanitaire » comme étant une nécessité face à la violence au sein des états. Aux Nations Unies, le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali s'est interrogé sur le fait de savoir si les règles existantes au sujet de

la souveraineté étaient ou non appropriées pour les défis du monde de l'après-guerre froide. Francis Deng, son adjoint, a discuté du concept de « souveraineté en tant que responsabilité », ajoutant cette perspective à la discussion de plus en plus intense à la fin des années 1990⁸.

C'est au successeur de Boutros-Ghali, Kofi Annan, qu'est revenue la tâche de faire avancer les discussions pour redéfinir les normes autour de l'intervention. En juin 1998, Annan s'est interrogé sur le fait de savoir si « l'ancienne orthodoxie » de la souveraineté empêchait la communauté internationale d'envisager l'intervention dans des conflits internes graves : « La Charte protège la souveraineté des peuples. Elle n'a jamais été conçue comme une autorisation pour les états de piétiner les droits de l'homme et la dignité humaine. La souveraineté implique la responsabilité, pas uniquement le pouvoir⁹ ».

L'année suivante a vu émerger la crise, la guerre et l'intervention au Kosovo et au Timor oriental. Ces événements et les réactions confuses et hésitantes venant de toutes parts dans la communauté internationale, ont déterminé Annan à revenir à la nécessité d'une norme internationale nouvelle. L'ouverture de l'Assemblée générale étant prévue pour la mi-septembre 1999, Annan a décidé que ce forum extrêmement visible serait l'occasion d'un discours majeur sur le sujet. Il avait prévu, selon un proche conseiller, d'utiliser « la chaire de secrétaire général afin de changer le climat au sein du Conseil de sécurité¹⁰ ».

Dans son discours, Annan a ouvertement soulevé des questions fondamentales concernant les normes existantes basées sur la souveraineté et la non-intervention. Il a déclaré que « la souveraineté d'état, dans son acception la plus basique, est redéfinie par les forces de la globalisation et de la coopération internationale... l'état est actuellement largement conçu comme étant au service de son peuple et non vice versa ». Faisant référence aux précédents du Rwanda, du Kosovo et du Timor oriental, Annan a déclaré que chacun avait démontré soit « les conséquences de l'inaction face au crime de masse », soit « les conséquences de l'action en l'absence d'une unité totale du côté de la communauté internationale ». En réponse à cette situation, Annan a proposé de « développer une norme internationale en faveur de l'intervention afin de protéger les civils du massacre en masse¹¹ ». Un an plus tard, lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies, tenu en septembre 2000, Annan a une nouvelle fois défié les membres des Nations Unies à relever la question de l'intervention.

Le gouvernement canadien a répondu au défi lancé par Annan en constituant une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des

états (CIISE) afin de préparer des recommandations qui traiteraient le dilemme sur la protection des civils contre le massacre dans un système d'états souverains. Dirigée par Gareth Evans et Mohamed Sahnoun, la CIISE a présenté, l'année suivante, un rapport qui tentait de changer la dynamique du débat en recadrant la question non comme un droit d'intervenir, mais comme la « responsabilité de protéger » les individus en danger¹². La CIISE a brièvement exposé les fondements juridiques et éthiques de la R2P, établissant ainsi que chaque état a la responsabilité première ; la responsabilité n'incombe à la communauté internationale que lorsqu'un état ne peut ou ne veut protéger ses citoyens. La Commission a identifié trois composantes de la responsabilité de protéger : la prévention, la réaction et la reconstruction. La responsabilité de réagir, la composante la plus controversée qui, dans des cas extrêmes, impliquerait l'emploi de la force sans l'accord de l'état cible, a été définie et limitée par des « critères décisifs » et des « principes de précaution ». Ceux-ci visaient à éviter que des états ne détournent le principe de la R2P pour permettre une intervention intéressée et à servir de « déclencheur » pour débiter le processus de réaction lorsque le seuil est dépassé. Tout en consacrant l'autorité première du Conseil de sécurité pour invoquer la responsabilité de protéger, la CIISE a laissé la possibilité ouverte pour le cas où le Conseil ne voudrait ou ne pourrait pas agir : ce sont alors les organisations régionales ou les coalitions entre des états volontaires qui pourront fournir une protection aux populations menacées.

Par un accident de l'histoire, le rapport de la CIISE a été publié peu de temps après les attaques du 11 septembre 2001, dont les conséquences ont totalement éclipsé tant le rapport que ses conclusions. Toutefois, la réactivation de la norme de la R2P a été le fait d'Annan qui, à la fin de l'année 2003, a constitué un groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement. Evans a été nommé membre du groupe et le rapport qu'il a présenté en décembre 2004 mobilisait le langage et les recommandations de la CIISE sur la réaction devant la violence et l'atrocité de masse¹³. Annan a par la suite utilisé les recommandations du groupe pour réaffirmer l'importance qu'il y a à adopter la nouvelle norme de la responsabilité de protéger dans son rapport *Une liberté plus grande*, publié en mars 2005 comme document-cadre pour le Sommet mondial qui allait avoir lieu en septembre¹⁴.

Ce duo complexe entre Annan et les groupes « extérieurs » a donné une forte impulsion à l'adoption de la R2P et ils furent récompensés par l'inclusion de trois paragraphes approuvant la nouvelle norme dans le document final du Sommet. Cette acceptation a pourtant été accompagnée par de considérables modifications

des propositions de la CIISE. Aucun critère décisif n'a été inclus, les principes de précaution n'ont pas été discutés et la réforme proposée du Conseil de sécurité afin de lui permettre de répondre plus efficacement aux crises humanitaires a été omise. Néanmoins, les promoteurs de la R2P ont célébré l'adoption du document final comme étant un tournant qui comble un « vide normatif capital » et « le passage de la norme ferme de non-intervention à la nouvelle norme de la responsabilité de protéger s'est produit¹⁵ ».

La responsabilité de protéger : une consolidation incertaine

Malgré les grands espoirs exprimés immédiatement après l'adoption du texte de la responsabilité de protéger en 2005, la plupart des observateurs ont noté qu'il y a eu relativement peu de changements au regard de la pratique d'état. Les conflits dans la région du Darfour au Soudan ainsi que dans l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) continuent à se consumer sans qu'un nouveau sentiment d'urgence ou de détermination ne résulte du document sur la R2P. Peu d'états manifestent de l'intérêt à l'idée de plonger dans le perpétuel enfer qu'est la Somalie. La répression interne au Zimbabwe, l'obstination du gouvernement du Myanmar face au désastre humanitaire provoqué par le cyclone Nargis et l'intense violence politique qui règne au Kenya ont suscité des dénonciations des plus sincères, mais très peu d'action. En expliquant cette réponse des plus classiques qu'a apportée la communauté internationale, nombre de partisans de la R2P décrivent l'absence de volonté politique des états qui ont approuvé la déclaration du Sommet mondial en 2005.

Tandis que les questions concernant les intérêts qui opposent des états et la faible volonté politique expliquent sans doute en partie les maigres résultats, les problèmes liés à la « responsabilité de protéger » en tant que nouvelle norme auraient besoin de plus de précision et de clarification. Plus précisément, trois types de problèmes nécessiteraient d'être étudiés : 1) la probabilité que le processus par lequel la responsabilité de protéger a été adopté lors du Sommet mondial de 2005 ait créé une fausse apparence de consensus autour de la norme ; 2) les formes de résistance à la norme utilisées par les états opposés ou sceptiques à l'égard de la nouvelle norme ; et 3) la « controverse sur le sens » apparue post-adoption et, d'une manière ironique, essentiellement parmi les partisans de la norme.

Un faux consensus ?

Nombre de partisans de la R2P partent de la prémisse que le document final du Sommet mondial de 2005 a représenté un consensus véritable parmi les états membres des Nations Unies et qu'il faut maintenant déterminer ces états à mettre en œuvre leurs convictions. Donald Steinberg a demandé aux partisans de la R2P de « faire avancer et consolider le consensus du Sommet mondial » en bâtissant des capacités et en institutionnalisant davantage la norme¹⁶. Dans un rapport de janvier 2009 adressé à l'Assemblée générale et concernant la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le secrétaire général Ban Ki-Moon a montré que « la tâche qui nous attend n'est pas de réinterpréter ou de renégocier les conclusions du Sommet mondial, mais de trouver des manières pour mettre en œuvre ses décisions d'une façon parfaitement fidèle et cohérente¹⁷ ».

Il convient néanmoins de s'interroger sur le fait de savoir si le document final du Sommet mondial de 2005 et les discussions ultérieures des Nations Unies ont véritablement représenté un consensus profond et absolu à l'égard de la responsabilité de protéger. Comme il a pu être souligné précédemment, les trois courts paragraphes relatifs à la R2P n'avaient pas véritablement une place essentielle dans le document. Le document équivalait également à une loi de portée générale, il contenait nombre de dispositions et d'engagements, allant de la lutte contre le terrorisme (11 paragraphes), à la nécessité d'une commission de consolidation de la paix (9 paragraphes) et au soutien aux droits de l'homme (13 paragraphes). Certains dirigeants peuvent avoir donné leur soutien au document parce qu'ils étaient en accord avec de nombreuses clauses, mais pas nécessairement avec les paragraphes concernant la R2P. S'ils ont véritablement examiné le texte de la R2P, ils ont peut-être remarqué que celui-ci était suffisamment vague pour ne pas les engager à une quelconque action spécifique, en réalité, l'accord n'engageait à rien. Il y avait peu de raisons de rejeter ouvertement le texte de la R2P (après tout, qui n'était pas contre le génocide, les crimes de guerre et la purification ethnique ?), mais le fait d'approuver le document final du sommet n'indiquait pas nécessairement un engagement profond à l'égard de la norme ou de sa mise en œuvre, ni même une compréhension claire de ce que la norme impliquait. En effet, la suppression de certains engagements spécifiques du texte du document pourrait être vue comme une indication quant à l'absence de véritable consensus.

Depuis le Sommet de 2005, les partisans de la norme mentionnent l'intégration de la référence à la R2P dans les résolutions des Nations Unies comme preuve supplémentaire d'un large consensus à l'égard du soutien à la responsabilité de

protéger. Plusieurs observateurs ont cité l'inclusion d'une référence à la responsabilité de protéger dans la résolution 1674 (28 avril 2006) du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans des zones de combat armé. En septembre 2009, le secrétaire général Ban a félicité l'Assemblée générale pour avoir adopté par consensus « sa toute première résolution sur la responsabilité de protéger¹⁸ ».

Néanmoins, les partisans de la R2P s'efforcent de trouver les traces d'un large consensus dans ces documents. La résolution de l'Assemblée générale que le secrétaire général Ban a saluée en septembre 2009 n'avait que deux paragraphes, l'un notant le rapport de Ban sur la R2P et « le débat productif » à l'égard de ce document lors d'une session plénière spéciale en juillet, et l'autre déclarant que l'Assemblée générale « décide de continuer d'examiner la question de la responsabilité de protéger¹⁹ ». La résolution du Conseil de sécurité était légèrement plus substantielle, « réaffirmant » le langage du document final du Sommet dans une brève clause opérative parmi les vingt-huit. Il n'y avait, en aucun cas, d'actions fondées sur l'invocation de la doctrine de la responsabilité de protéger.

Les initiateurs de la norme, qui avaient œuvré pour l'émergence de la responsabilité de protéger, arrivèrent bien à changer les termes du débat concernant l'intervention et à insérer la référence à la R2P dans un nombre de plus en plus important de documents des Nations Unies. Pourtant, il est notable qu'il n'y a eu qu'un faible intérêt ou soutien actif à l'émergence de la norme de la part des gouvernements des principales puissances aux Nations Unies, notamment les États-Unis, la Chine et la Russie. Le fait que certains de ces états aient eu de fortes réserves concernant la norme est devenu évident au regard de la résistance dont ils ont fait preuve.

Formes de résistance à la norme

La résistance face à la responsabilité de protéger a souvent été indirecte, pour les mêmes raisons qu'aucun dirigeant n'a publiquement soulevé d'objections à l'égard du document final du Sommet, aucun état ne veut apparaître comme indifférent face aux crimes et atrocités de masse. Pourtant, cela n'a pas empêché que des actions viennent affaiblir la formulation originale de la norme et les termes de sa mise en œuvre. L'une de ces formes de résistance a été l'objection devant l'établissement des critères qui déclencheraient une réaction de responsabilité de protéger. Les États-Unis, la Chine, l'Inde et la Russie se sont opposés à ces critères et le document final du Sommet mondial ne fait aucune mention de tels standards²⁰. D'une manière similaire, les États-Unis se sont opposés à toute mention

imposant aux membres des Nations Unies de réagir aux atrocités ; John Bolton, alors ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU écrivait : « nous n'acceptons pas que les Nations Unies dans leur ensemble, le Conseil de sécurité, ou des états individuellement aient l'obligation d'intervenir en vertu du droit international²¹ ». S'il était sans doute vrai que les autorités de l'administration Bush (et Bolton en particulier) ne montraient pas d'enthousiasme à l'idée de céder la liberté d'action américaine aux Nations Unies, l'arrivée de l'administration Obama ne semble pas avoir changé cet aspect de la position des États-Unis. Lors d'un discours tenu à l'Institut international pour la paix (*International Peace Institute*) à Vienne, en juin 2009, Susan E. Rice, la nouvelle représentante permanente des États-Unis auprès de l'ONU, a exprimé un fort soutien à l'égard de la R2P. Pourtant, si elle a fait plusieurs suggestions pour accroître la capacité de la communauté internationale de mettre en œuvre la norme, Rice n'a fait aucune mention de l'établissement de critères décisifs, de la mise à disposition de forces américaines pour soutenir l'action des Nations Unies ou de la réforme du Conseil de sécurité afin d'encourager une réaction plus sûre et plus systématique²².

Un autre moyen de résister au concept de R2P ou de le limiter a été de questionner la légitimité de la nouvelle norme, en particulier par rapport à des normes anciennes. C'est à cet argument qu'a fait appel le gouvernement chinois. Malgré les efforts d'Annan et d'autres pour délégitimer une interprétation stricte de la norme de la souveraineté d'état, celle-ci reste importante pour nombre d'états et peut être utilisée pour limiter et préciser la norme concurrente de la R2P. Lors de la session plénière de l'Assemblée générale, en juillet 2009, un délégué chinois a montré que « la communauté internationale peut accorder une assistance, mais la protection des citoyens dépend au final du gouvernement de l'état. Cela correspond au principe de la souveraineté d'état. Il ne faut pas affaiblir les principes de la souveraineté des états et de non-ingérence dans les affaires intérieures²² ». Plutôt que de présenter la R2P comme limitant l'exercice et les prérogatives de la souveraineté, le représentant chinois a clairement décrit la norme traditionnelle de souveraineté comme limitant l'application de la responsabilité de protéger.

Une troisième méthode de résistance à la nouvelle norme pourrait être l'obstination à suivre les procédures existantes au sein du système des Nations Unies, même s'il s'agit de ces procédures qui ont lamentablement échoué dans les cas du Rwanda, de la Bosnie et du Darfour. La question primordiale est ici le pouvoir de veto détenu par les membres permanents du Conseil de sécurité. La CIISE avait lancé l'idée que les cinq membres permanents du Conseil pourraient

adopter des règles informelles limitant la menace ou le recours au veto en cas d'urgences humanitaires²³. Comme on pouvait s'y attendre, les membres permanents soulèvent rarement cette question dans les discussions sur la R2P. Nombre d'états insistent également sur le fait que les Nations Unies constituent le seul forum ayant l'autorité légitime d'invoquer et d'agir selon la responsabilité de protéger, limitant la capacité des organisations régionales et des « coalitions de volonté » d'appliquer la R2P sans l'autorisation des Nations Unies.

Les controverses sur le sens

Il y a eu de nombreuses controverses sur ce que la responsabilité de protéger implique exactement et sur les situations dans lesquelles elle devrait être appliquée. Il y a là une double ironie : la plupart de ces débats apparaissent parmi les *partisans* de la R2P ; et la célérité avec laquelle elle a été acceptée et célébrée par ses promoteurs a desservi le processus beaucoup plus lent qui devait permettre de parvenir à un consensus sur la signification et sur les implications de la R2P, avant son adoption lors du Sommet mondial de 2005.

Les promoteurs de la responsabilité de protéger ont pris fait et cause pour une norme visant à traiter une situation relativement rare, l'assassinat à grande échelle de citoyens par leur propre état. Pourtant, nombre de partisans (notamment au sein des ONG et du monde académique) veulent maintenant interpréter plus librement les conditions permettant d'invoquer la R2P afin que la communauté internationale puisse s'occuper d'autres problèmes importants, mais il s'agit là d'un développement pour lequel il n'existe presque pas de soutien parmi les états que la norme aurait du motiver. Certains affirment qu'une « variante de la R2P » devrait être développée afin de réagir aux catastrophes naturelles²⁴. Le Centre mondial pour la responsabilité de protéger (*Global Centre for the Responsibility to Protect*), un organisme de recherche et de soutien créé en 2008, a recommandé que la R2P soit invoquée afin de protéger les minorités ethniques et religieuses en Birmanie/Myanmar²⁵. D'autres suggèrent que l'intervention soit autorisée pour renverser le régime de Robert Mugabe au Zimbabwe, tandis qu'une autre proposition souhaitait utiliser « les composantes essentielles de la R2P » pour mettre au défi les états refusant d'implémenter des politiques relatives au changement climatique²⁶. Ces dernières années, Gareth Evans a peut-être passé autant de temps à plaider contre ceux qui voudraient élargir le sens et l'application de la R2P qu'à promouvoir le concept parmi les sceptiques²⁷.

D'autres aspects relatifs au sens, à peine discutés, sont les implications et les conséquences dans le cas où la R2P est invoquée et qu'une intervention est entreprise. Une intervention R2P pourrait engendrer un changement de régime dans l'état cible : pendant combien de temps peut être utilisée la R2P afin de justifier une occupation prolongée qui pourrait être nécessaire pour construire un environnement sûr et stable ? Quelle stratégie de sortie utilisera une intervention de la R2P, devrait-il y avoir des critères explicites similaires à ceux proposés par la CIISE pour déclencher une intervention ? Est-ce que cela posera un problème de risque moral si la R2P est invoquée trop fréquemment, étant donné que, dans nombre de sociétés, il existe des groupes tentés d'invoquer la R2P afin de détourner l'intervention internationale à leur compte ? Si l'absence de discussions sur les pénibles détails de la mise en œuvre a été des plus utiles pour réduire les controverses précédant l'adoption, elle constitue une menace persistante pour l'acceptabilité de la norme.

Conclusion : quel avenir pour la responsabilité de protéger ?

Après six ans, l'historique de la « responsabilité de protéger » en tant que nouvelle norme est au mieux inégal. Le concept a maintenant une grande visibilité publique et le secrétariat des Nations Unies s'est engagé à développer et à mettre en œuvre la norme. Une nouvelle Commission de consolidation de la paix et un nouveau Fond de consolidation de la paix ont été créés au sein des Nations Unies et les états membres ont discuté du renforcement des capacités de pré-alerte/prévention de l'Organisation. Certains ont cité l'effort de médiation kényane mené par l'ancien secrétaire général Kofi Annan comme étant une « réaction de la R2P idéale », qui n'a pas nécessité le déploiement de forces militaires, bien que Susan E. Rice, l'ambassadeur des États-Unis, ait observé que la R2P « n'a explicitement pas été incluse dans le débat au sein du Conseil » lorsque la crise kényane a été abordée²⁸.

Les aspects de la norme R2P liés à la prévention, à la réaction diplomatique et à la reconstruction pourraient être mis en œuvre par une simple masse critique d'états. Pour cela, nombre de ressources financières et institutionnelles nécessaires pour accroître la capacité de prévention ou mener la médiation diplomatique peuvent être fournies par des organisations internationales, par de moyens et petits états, voire même par des ONG. Dans une moindre mesure, ces acteurs pourraient être capables de fournir des ressources suffisantes pour participer à la reconstruction. Mais, en ce qui concerne la question centrale de la manière de réagir à la vio-

lence de masse, il est moins évident que les promoteurs de la R2P puissent mettre en œuvre ce pilier de la norme sans la coopération des principales puissances, et ce pour deux raisons. La première est liée à la question du pouvoir structural, la capacité matérielle de mettre en œuvre les objectifs de la responsabilité de protéger. Sans la coopération active des États-Unis notamment, cela peut se révéler difficile ou impossible pour les autres états d'élaborer une réaction rapide ou efficace aux atrocités existantes. La deuxième raison tient au fait qu'une réaction aux atrocités perpétrées devrait être sanctionnée par le Conseil de sécurité pour qu'elle soit considérée comme légitime ; étant donné que trois (et peut-être même les cinq) membres permanents du Conseil de sécurité sont sceptiques quant à la désirabilité de la norme, ou quant à la manière la plus efficiente de l'appliquer, la R2P pourrait s'avérer une doctrine creuse. L'incapacité, à ce jour, des promoteurs de la norme de la R2P de persuader une ou plusieurs puissances majeures de les rejoindre dans leur rôle de promotion de cette question, continue à être un obstacle considérable aux perspectives de consolidation de la norme.

Étant donné cette situation, qu'y aurait-il à faire pour renforcer la « responsabilité de protéger » et la rendre viable dans le système international ? Toute recommandation doit être modeste car la question primordiale qu'est la construction d'un consensus plus solide et fort de sens parmi les états sur la signification et l'application de la R2P prendra du temps. Pourtant, deux démarches sont à faire pour que le processus avance :

1. *Renforcer les capacités de prévention des conflits et de consolidation de la paix.*

Ce sont là les aspects les moins controversés de la responsabilité de protéger (en théorie et en pratique) et de solides bases pour la construction de capacités élargies ont déjà été établies au sein des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales. Certains gouvernements, qui n'ont pas montré d'enthousiasme pour l'utilisation de la force militaire dans le contexte de la R2P (comme les États-Unis), ont reconnu l'importance que prennent la prévention et la reconstruction dans leurs propres politiques, et ils pourraient donc être persuadés d'accroître leur assistance aux efforts multilatéraux qui complètent ces politiques nationales. Les organisations de la société civile, comme le Groupe international de crise (*International Crisis Group*) et le Centre global pour la responsabilité de protéger peuvent également y apporter d'importantes contributions. Des ressources supplémentaires (tant financières que politiques) consacrées à ces capacités seraient non seulement directement rentables, mais pourraient également diminuer la probabilité qu'une intervention militaire plus controversée et plus coûteuse ne soit nécessaire.

2. *Encourager la poursuite des discussions entre les gouvernements sur l'objectif de la « responsabilité de protéger ».*

Nombre de gouvernements du Sud global s'inquiètent à juste titre du fait que la R2P pourrait être utilisée comme justification pour l'intervention dans leurs états par des états intéressés du Nord global (ou même par leurs voisins du Sud). Il sera difficile de surmonter ces suspicions. Par contre, un dialogue continu sur les types de situations où la R2P devrait être appliquée, sur les mécanismes de prise de décisions liées à l'invocation de la R2P et sur les limitations liées à l'utilisation du concept, pourrait contribuer à construire la confiance quant à l'existence de situations dans lesquelles la communauté internationale peut largement se mettre d'accord pour invoquer la responsabilité de protéger. Ce sont donc justement ces mêmes questions qui ont été retirées de la R2P avant son adoption par les Nations Unies. Un tel dialogue pourrait également rassurer les États du Nord que la R2P ne sera pas utilisée pour justifier des demandes sans fin liées à leurs ressources économiques et militaires. Cette discussion doit inclure la relation entre la norme de souveraineté/non-ingérence et le concept de responsabilité de protéger, question sur laquelle l'impasse a été faite aux Nations Unies, mais qui reste au cœur d'une grande partie de la résistance à la norme. De façon similaire, les interprétations élargies des types de problèmes que la R2P peut aborder doivent être rejetées comme étant non-pertinentes pour la norme afin de construire la confiance dans, et le consensus sur, un objectif plus spécifique et plus limité. Un tel dialogue pourrait être soutenu par le secrétaire général au sein des Nations Unies (peut-être en établissant un nouveau forum à cette fin), ou par les « puissances moyennes » intéressées, comme l'est le Canada en dehors du cadre des Nations Unies.

Les promoteurs de la responsabilité de protéger ont fait preuve de trop d'optimisme en croyant qu'une norme internationale aussi ferme que la souveraineté serait si facilement limitée par les états qui en bénéficient si souvent. Il faut du temps pour que toute nouvelle norme soit acceptée par une majorité d'états et cela est particulièrement vrai pour une idée qui défie de manière si directe le *statu quo*. Il est également vrai que, étant donné les différents intérêts et valeurs des nombreux états du système international, la R2P pourrait ne jamais répondre aux plus grands espoirs de ses promoteurs. Néanmoins, avec une discussion patiente, avec une volonté de comprendre les inquiétudes des différents participants à cette discussion et en consacrant plus de ressources à la prévention et à la reconstruction, la responsabilité de protéger pourrait contribuer à encourager, à l'avenir, une réaction plus efficace et plus unie face aux désastres humanitaires.

Notes

1. Assemblée générale des Nations Unies, *Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1)*, New York : Assemblée générale, 2005, p. 30.
2. Nations Unies, Document final du Sommet mondial de 2005, Document d'information, www.un.org/2005/documents.
3. THAKUR, Ramesh et WEISS, Thomas G., « R2P: From Idea to Norm – and Action? » *Global Responsibility to Protect* 1, 2009, p. 25.
4. EVANS, Gareth, « *The Responsibility to Protect: From an Idea to an International Norm* », 2006, www.crisisgroup.org/home/idx.cfm?id=4515&1=1.
5. THAKUR et WEISS, pp. 38-39.
6. EVANS, Gareth, *The Responsibility to Protect*, Washington, D.C. : The Brookings Institution, 2008 ; THAKUR et WEISS (note 3) ; WHEELER, Nicholas J. et EGERTON, Frazer, « The Responsibility to Protect », *Global Responsibility to Protect* 1, 2009, pp. 114-132.
7. EVANS, *The Responsibility to Protect*, pp. 35-37.
8. ANNAN, Kofi A., *The Question of Intervention*, New York : U.N. Department of Public Information, 1999, p. 6.
9. Durant l'été 2002, l'auteur a réalisé, au sein des Nations Unies, des entrevues avec plusieurs membres de haut-rang du secrétariat des Nations Unies.
10. ANNAN, pp. 37-38 et p. 44.
11. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Ottawa, Canada : The International Development Research Centre, 2001.
12. Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, New York : Nations Unies, 2004.
13. ANNAN, Kofi A., *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, rapport du secrétaire général, New York : Nations Unies, 2005.
14. THAKUR et WEISS, pp. 39 et 42.
15. STEINBERG, Donald, « Responsibility to Protect: Coming of Age? », *Global Responsibility to Protect* 1, 2009.
16. KI-MOON, Ban, *Implementing the responsibility to protect*, 2009, p. 4. Disponible à l'adresse suivante : <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf>.
17. « *Le secrétaire général se félicite de l'adoption par consensus, par l'Assemblée générale, de sa toute première résolution sur la responsabilité de protéger* », New York : département de l'information des Nations Unies, 2009. Disponible à l'adresse suivante : www.un.org/News/fr-press/docs/2009/SGSM12452.doc.htm.
18. Assemblée générale des Nations Unies, « *Responsabilité de protéger* », A/RES/63/308, 2009.
19. WHEELER et EGERTON, p. 122.
20. Cité in *id.*
21. RICE, Susan E., « *Remarks on the U.N. Security Council and the Responsibility to Protect* », 2009. Disponible à l'adresse suivante : <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/125977.htm>.
22. « *Chinese diplomat: implementing 'responsibility to protect' must not contravene state sovereignty* », *Xinhua*, 24 juillet 2009. Disponible à l'adresse suivante : http://news.xinhua.com/English/2009-07/content_11769124.htm.
23. CIISE, p. 51.
24. CABALLERO-ANTHONY, Mely et CHNG, Belinda, « *Cyclones and Humanitarian Crises* », *Global Responsibility to Protect* 1, 2009, pp. 135-55 ; COHEN, Roberta, « *The Burma Cyclone and the Responsibility to Protect* », *Global Responsibility to Protect* 1, 2009, pp. 253-57.
25. Global Centre for the Responsibility to Protect, « *Applying the responsibility to protect to Burma/Myanmar* », 2010. Disponible à l'adresse suivante : www.GlobalCentreR2P.org/media/pdf.
26. PRENDERGAST, John, « *Time to forcefully oust Mugabe* », *The Christian Science Monitor*, 16 janvier 2009 ; AXWORTH, Lloyd et ROCK, Allan, « *R2P: A New and Unfinished Agenda* », *Global Responsibility to Protect* 1, 2009, pp. 64-69.
27. Voir son propos dans EVANS, *The Responsibility to Protect*, pp. 55-76.
28. *Id.*, pp. 106-107 ; RICE, 2009.

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp

Les points de vue et les opinions exprimés ou implicites dans cette revue sont ceux des auteurs et ne devraient pas être interprétés comme portant la sanction officielle du département de la défense, de l'armée de l'air, du commandement de l'éducation et de la formation des forces aériennes, de l'Air Université, ou d'autres agences ou départements du gouvernement des Etats-Unis.