

**Assemblée générale
Conseil de sécurité**

Distr. générale
28 juin 2011
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-cinquième session
Points 13 et 115 de l'ordre du jour

Conseil de sécurité
Soixante-sixième année

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions au sommet
organisées par les Nations Unies dans les domaines
économique et social et dans les domaines connexes**

Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire

**Le rôle des accords régionaux et sous-régionaux
dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger****Rapport du Secrétaire général****I. Introduction et mandat**

1. Les chefs d'État et de gouvernement, au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 (voir la résolution 60/1 de l'Assemblée générale), et l'Assemblée générale dans sa résolution 63/308, ont demandé que se poursuive l'examen de la question de la responsabilité de protéger. À cet effet, l'Assemblée a consacré un débat officiel en 2009 et un dialogue interactif informel à certains aspects du problème. Afin de faciliter les délibérations, j'ai établi des rapports sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger (A/63/677) et sur l'alerte rapide, l'évaluation et la responsabilité de protéger (A/64/864). Lors du dialogue informel de l'Assemblée qui s'est déroulé le 9 août 2010, de nombreux États Membres ont dit souhaiter voir consacrer un échange interactif de ce genre, en 2011, au rôle des accords régionaux et sous-régionaux dans la mise en œuvre de la responsabilité de protéger. Le présent rapport examine les dimensions régionales et sous-régionales de la question en prévision de ce dialogue, qui doit avoir lieu à l'Assemblée générale en juillet 2011.

2. Les architectes de l'Organisation des Nations Unies ont accordé une place de premier ordre aux accords régionaux dans leur conception de la nouvelle organisation mondiale. Comme je l'ai fait remarquer en février 2011 dans la Cyril Foster Lecture à l'Université d'Oxford, les fondateurs de l'Organisation avaient été

* Nouveau tirage pour raisons techniques (11 juillet 2011).



véritablement en avance sur leur temps en ce qu'ils ont pressenti dès 1945 que celle-ci serait amenée à collaborer avec des partenaires régionaux qui n'existaient pas encore¹. Le Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies est consacré au rôle des accords régionaux dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales tandis que le Chapitre VI envisage, au paragraphe 1 de son Article 33, le « recours aux organismes ou accords régionaux en tant qu'option offerte aux parties à un différend »; de même, il est dit, au paragraphe 4 de l'Article 47 du Chapitre VII, que « des sous-comités régionaux du Comité d'état-major peuvent être établis par lui [...] après consultation des organismes régionaux appropriés ». Toutefois, les Chapitres IX et X, consacrés aux questions économiques et sociales, ne parlent nullement des accords régionaux, et n'envisagent donc pas que ces instruments et moyens ne cesseraient de gagner en importance pour le développement économique et social ainsi que pour la paix et la sécurité.

3. Au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement envisagent plusieurs moyens par lesquels les organismes et accords régionaux et sous-régionaux peuvent être utiles pour prévenir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, y compris l'incitation à les commettre, ainsi que pour réagir rapidement et résolument lorsque les « moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations » contre ces crimes et violations. Ils soulignent qu'il incombe à la communauté internationale, dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, de « mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés, conformément aux Chapitres VI et VIII de la Charte, afin d'aider à protéger les populations »; l'action collective sous l'empire du Chapitre VII devant être envisagée « au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes ».

II. Dimensions régionales de la stratégie de mise en œuvre

4. Susciter une collaboration plus efficace sur le plan mondial et régional est un élément essentiel de ma stratégie pour réaliser l'ambition dont est porteuse la responsabilité de protéger. La protection est notre but à tous. Les organismes régionaux et sous-régionaux, tels que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union africaine et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ont été à l'avant-garde des efforts internationaux visant à établir les principes de la protection ainsi que les moyens pratiques de les mettre en œuvre. L'Organisation des Nations Unies a suivi leur exemple. Au cours des trois dernières années, nous avons appliqué dans une douzaine de cas les principes de la responsabilité de protéger dans nos stratégies face aux menaces contre les populations. À chaque fois, les accords régionaux ou sous-régionaux ont apporté d'importantes contributions, souvent en tant que partenaires à part entière de l'Organisation. Pour prometteurs qu'ils aient été, les débuts ont toutefois montré aussi le chemin qu'il restait à faire pour exploiter pleinement les synergies potentielles de la coopération aux niveaux mondial, régional et sous-régional afin de prévenir le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage

¹ Voir SG/SM/13385, 2 février 2011.

ethnique et les crimes contre l'humanité, ainsi que l'incitation à les commettre, et pour protéger les populations.

5. Outre ces liens historiques, normatifs et organiques, il existe aussi entre les organisations mondiales et régionales des relations juridiques et politiques essentielles. Le Chapitre VIII de la Charte décrit à cet égard une double relation, de bas en haut et de haut en bas. Conformément au paragraphe 2 de l'Article 52, les États Membres « doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité ». Par ailleurs, l'Article 53 précise en son paragraphe 1 qu'« aucune action coercitive ne sera entreprise [...] sans l'autorisation du Conseil de sécurité ». L'Article 54 stipule que « le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Bien qu'elles ne soient pas toujours strictement observées dans la pratique, les dispositions du Chapitre VIII soulignent qu'il est utile pour la prévention et la protection, d'entretenir des relations de travail entre les organisations mondiales, régionales et sous-régionales.

6. Sur le plan politique, il est devenu de plus en plus évident que les membres du Conseil de sécurité, lorsqu'ils décident de la marche à suivre en présence de telle ou telle situation, doivent tenir compte des opinions des États voisins et des organismes régionaux. Il doit bien en être ainsi. Les États et les groupes de la société civile qui sont proches des événements sur le terrain peuvent avoir accès à des informations plus détaillées, avoir une conception plus nuancée de l'histoire et de la culture du pays intéressé, être plus directement touchés par les conséquences des mesures prises (ou de l'absence de mesures), et être critiques de l'application des décisions venant de New York. Une réaction décisive et rapide est plus probable lorsque des organes intergouvernementaux aux niveaux mondial et régional souscrivent à des mesures du même ordre. En pareil cas, les décisions prises à chacun de ces deux niveaux se renforcent mutuellement sur le plan de la légitimité politique.

7. L'évolution d'accords régionaux et sous-régionaux a considérablement varié d'une région à l'autre du point de vue de leur portée, de leurs moyens ou de leur autorité. Il ne saurait être question d'appliquer une norme, un critère ou un modèle unique à toutes les régions. Les moyens diffèrent selon les pays et les régions. Cette diversité d'intérêts et d'expérience souligne bien l'utilité d'activités de recherche et de dialogues politiques entre régions, notamment sur les pratiques optimales, les cas particuliers, l'évolution dans le temps, les questions thématiques et les enseignements tirés, et plus spécialement sur les moyens d'éviter d'envenimer les choses.

8. Le contexte est important. La responsabilité de protéger est un principe universel. Toutefois, sa mise en œuvre doit respecter les différences institutionnelles et culturelles des diverses régions. Chacune appliquera ce principe à son propre rythme et à sa propre manière. Je voudrais encourager les responsables de l'État, les représentants de la société civile et les experts indépendants à engager un dialogue intrarégional sur la manière de procéder, à l'exemple du Groupe d'études sur la responsabilité de protéger du Conseil de coopération pour la sécurité en Asie et dans le Pacifique du Forum régional de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Il est nécessaire que toute action soit prise en charge à l'échelle régionale

tout autant que mondiale. Mais il ne faut pas s'y tromper : chaque région doit aller de l'avant, étape par étape, afin de veiller à mieux protéger les populations et à éloigner d'année en année le risque de massacres et d'atrocités. Aux paragraphes 138, 139 et 140 du Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement définissent clairement et sans ambiguïté les responsabilités nationales et internationales. Il ne faut ni diluer ni diminuer celles-ci en leur donnant une réinterprétation régionale, sous-régionale ou nationale.

9. Une action énergique de la part des organisations régionales et sous-régionales peut ajouter de la valeur à chacun des trois volets de ma stratégie pour réaliser l'ambition de la responsabilité de protéger : le premier volet concerne les missions de l'État en matière de protection; le deuxième porte sur l'assistance internationale et le renforcement des capacités; le troisième a trait à une réaction rapide et décisive. J'envisage dans les trois sections ci-après les dimensions régionales et sous-régionales de chacun de ces trois volets.

III. Les missions de l'État en matière de protection

10. En tout premier lieu, la responsabilité de protéger consiste à réaffirmer et à renforcer les responsabilités régaliennes de l'État. Le principe vient affirmer que les organisations mondiales aussi bien que régionales ont une mission essentielle qui est de permettre l'expression de la souveraineté, dans toute son étendue et par des voies pacifiques, dans le respect des buts et principes énoncés dans la Charte et du droit international. La souveraineté investit l'État de responsabilités internationales et internes, y compris la protection des populations sur son territoire. Cette idée n'est ni neuve ni radicale. En 1945, le Comité chargé de rédiger la Charte à San Francisco, invoquant la clause de juridiction nationale au paragraphe 7 de l'Article 2, a déclaré que s'il était porté gravement atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux au point de créer des conditions qui menacent la paix ou de faire obstacle à l'application des dispositions de la Charte, ces libertés et ces droits cessaient alors d'être du seul ressort de chaque État.

11. En définitive, il s'agit que l'État institutionnalise ces principes et que la société s'en imprègne véritablement et durablement. Plus les États feront des progrès s'agissant de consacrer ces principes dans leurs législations, politiques, pratiques, traditions et institutions, moins il sera nécessaire de recourir au troisième volet de ma stratégie, c'est-à-dire la réaction. Toutefois, les événements récents ont montré que nous étions encore loin de parvenir à ce point du fait que certains gouvernements semblaient être en guerre contre leur propre population. En pareil cas, les pays voisins et les organismes régionaux et sous-régionaux peuvent jouer un rôle capital s'agissant de rapprocher sur les plans politique et opérationnel les normes mondiales de l'action locale et nationale. Par exemple, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, par l'intermédiaire du Protocole de 2006 pour la prévention et la répression du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ainsi que de toute forme de discrimination, de même que le comité et l'initiative créés à cette fin, collabore avec ses membres afin de promouvoir un suivi effectif au niveau national. Il y a 10 ans, l'Union africaine optait pour la non-indifférence contre la non-intervention. C'est là une attitude qu'il serait bon d'adopter dans d'autres parties du monde.

12. La prévention des massacres et des atrocités est la responsabilité juridique de l'État. À cette fin, il est toutefois nécessaire d'agir en partenariat avec la société civile, c'est-à-dire, entre autres, les groupes de femmes et les groupes civiques, le clergé, le secteur privé, les milieux universitaires et les médias. Les parlementaires peuvent donner voix à l'impératif moral. Les groupes d'intérêt et les forces vives partisans de la prévention et de la protection sont variés et dispersés et ont fréquemment une vocation transnationale. Les groupes ciblés méconnaissent souvent les frontières, tandis que les menaces contre les populations causent maintes fois des exodes de réfugiés et de personnes déplacées. Les communautés de la diaspora peuvent, en pareil cas, soit calmer le jeu et prêter leur soutien, soit jouer un rôle perturbateur et déstabilisateur. Les pays voisins peuvent ressentir une pression politique morale qui les oblige à agir d'une manière ou d'une autre, ce qui dit assez l'utilité des accords régionaux et sous-régionaux qui peuvent jouer dès le départ un rôle constructif dans la prévention, l'établissement des faits ou la médiation en cas de conflit, comme il est prévu dans la Charte.

13. Par-delà les responsabilités juridiques assignées à l'État, l'individu a une responsabilité morale de protéger. Les massacres sont généralement conditionnés par la mobilisation de larges foules – soldats ou civils, policiers ou travailleurs – qui se retournent contre leurs voisins, voire contre leur famille, et commettent des actes de cruauté froide et inhumaine. Il faut aussi qu'il y ait des tiers ou de simples spectateurs qui se prétendent aveugles et sourds devant le désarroi des autres. Par contre, exerce sa responsabilité individuelle quiconque refuse de détourner le regard ou de participer aux abominations, qui abrite des personnes vulnérables, qui s'élève contre la déshumanisation des victimes et qui défend les droits de l'homme et la dignité humaine. Il faut saluer et populariser de tels actes de courage tout en en tirant inspiration.

14. À cette fin, le Bureau conjoint de mes conseillers spéciaux sur la prévention du génocide et sur la responsabilité de protéger et leurs partenaires ont organisé des programmes de formation et de sensibilisation dans de nombreuses parties du monde au fait que les gouvernements, la société civile et les secrétariats des organismes internationaux recherchent de meilleurs moyens de prévenir des soulèvements violents. Au fil du temps, un plus grand nombre d'activités de ce genre devraient être entreprises en collaboration avec les organisations régionales et sous-régionales. Dans son plan d'action de 2004, par exemple, la Communauté de sécurité de l'ASEAN a demandé de veiller à réduire les tensions intercommunautaires par des échanges au niveau du secteur de l'éducation et des réformes des programmes scolaires, et à promouvoir les échanges et la coopération entre les centres d'excellence de l'ASEAN pour la recherche sur la paix et les études consacrées à la gestion et au règlement des conflits. Des initiatives du même ordre sont prises dans d'autres régions.

15. De formules d'apprentissage à partir de la base on pourrait tirer des enseignements essentiels concernant les méthodes d'autoprotection mises au point et pratiquées au niveau des villages, voire des familles, là où la violence et la répression sont monnaie courante. Ces activités sont complémentaires de la responsabilité de protéger, dont l'accent est mis sur la prévention et sur l'aide nécessaire aux États pour réussir au lieu de réagir en cas d'échec. La formation, l'éducation et la sensibilisation sont des domaines tout indiqués pour de nouvelles initiatives régionales et de nouveaux partenariats aux niveaux mondial, régional et national.

16. À moins que l'opinion en cerne le sens et y souscrive durablement, la responsabilité de protéger restera lettre morte. Nous demandons comme toujours aux organisations non gouvernementales et aux milieux universitaires de nous fournir des idées et des informations nouvelles, des études de cas comparatives et des recherches empiriques, des matériaux accessibles et des moyens de faire agir les médias, des programmes publics novateurs et des observations détaillées sur la manière dont nous pourrions mieux réussir. Nous pourrions multiplier les interventions entre les différentes régions et entre pays du Sud, par exemple en comparant les enseignements tirés de l'expérience acquise en Afrique, en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Des fonctionnaires et des experts d'Afrique et d'Europe pourraient comparer leurs notes sur l'expérience pratique découlant de leurs structures institutionnelles relativement complexes en matière d'alerte rapide, de prévention et de protection.

17. Les accords régionaux et sous-régionaux peuvent encourager les gouvernements à reconnaître les obligations mises à leur charge par les conventions internationales pertinentes et à déterminer et éliminer les sources de friction au sein de leur société avant que la situation ne tourne à la violence ou à des atrocités. Il est de nombreux exemples d'entraide entre voisins. En 2009, la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ASEAN, sensée rapprocher l'Association de la population, est venue s'ajouter aux organismes régionaux des droits de l'homme qui existent déjà en Amérique latine, en Afrique et en Europe. Elle a notamment pour vocation de promouvoir les droits de l'homme et les normes en matière de protection dans la région concernée, de mettre en place des commissions nationales des droits de l'homme efficaces et indépendantes, d'encourager ses membres à adhérer aux conventions mondiales essentielles et d'améliorer l'éducation et la sensibilisation du public dans ces domaines. Dans sa résolution 117 (XXXXII) 07 sur le renforcement de la responsabilité de protéger en Afrique, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a cherché à rapporter ce principe mondial au contexte continental. Sous les auspices du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, le Mécanisme d'évaluation intra-africaine a suscité des évaluations réalistes et des projets de réforme à l'intention des gouvernements africains sur des questions relatives aux principes régissant la responsabilité de protéger. On pourrait envisager d'introduire des critères en la matière dans l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme et dans les mécanismes régionaux d'examen périodique universel.

18. L'un des instruments les plus anciens et les plus discrètement efficaces pour prévenir les massacres et les atrocités a été le Haut-Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales. D'autres régions pourraient se donner des systèmes de ce genre pour instituer des mécanismes d'alerte rapide et de diplomatie discrète afin d'atténuer les tensions entre les différents groupes sociaux. Grâce à des initiatives visant à endiguer la discrimination et la xénophobie et à ses strictes normes d'admission, l'Union européenne contribue à désamorcer les situations susceptibles de donner lieu à des atrocités. Certains observateurs ont déclaré que l'arrestation de l'ancien général bosno-serbe Ratko Mladic en mai 2011 montre que de telles politiques peuvent contribuer à faire appliquer l'obligation pour quiconque de répondre de crimes et d'atrocités dans certaines circonstances.

19. La responsabilité emporte l'obligation de répondre de ses actes. Il convient de se rappeler dans ce contexte que le système de la justice internationale en évolution, avec la Cour pénale internationale en son centre, dépend beaucoup du principe de complémentarité à l'échelle nationale. D'une manière qui n'est pas sans rappeler ma stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger, le moyen le plus envisageable est que l'État, après enquête, inculpe et poursuive ceux qui commettent les crimes internationaux les plus graves. La justice internationale est une option de rechange lorsque la justice interne ne se montre pas à la hauteur, l'obligation de répondre de ses actes devant être mise en œuvre d'abord sur le territoire national. De l'Argentine au Pérou et au Guatemala, des efforts historiques sont en cours pour mettre fin à l'impunité dans les Amériques. Il convient de rappeler aussi que les tribunaux régionaux ont ouvert la voie à la constitution de la Cour pénale internationale et ont apporté d'importantes contributions à la justice en Europe, en Afrique et en Asie.

20. Une importante évolution normative dans ce domaine s'est déroulée au niveau régional. Ainsi, la Cour et la Commission interaméricaines des droits de l'homme, ainsi que le mécanisme des bons offices de l'Organisation des États américains, ont apporté des contributions essentielles aux efforts visant à faire face à de graves situations en matière de droits de l'homme et à prévenir des massacres et des atrocités. La Convention de 2009 de l'Union africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique est le premier instrument juridique international concernant un domaine étroitement lié à la responsabilité de protéger. D'autres régions pourraient vouloir envisager d'élaborer des conventions de ce genre.

IV. Assistance internationale et renforcement des capacités

21. Le deuxième volet de ma stratégie porte sur les façons d'aider l'État à se donner les moyens de prévenir ou d'enrayer les massacres et atrocités. Ces efforts pourraient être d'ordre structurel ou opérationnel. La prévention structurelle tend à modifier le contexte afin de freiner la propension aux soulèvements. Dans ce cas, les échéances sont plus longues et les résultats plus difficiles à percevoir ou à mesurer. D'autre part, la prévention opérationnelle voudrait conjurer ce qui paraît constituer une menace imminente de massacres. Elle s'adresse à des sociétés au bord de la catastrophe, où la crainte de voir des atrocités commises doit souvent être conciliée avec le souci de prévenir un conflit. La prévention opérationnelle peut donc être reliée au troisième volet de ma stratégie, qui concerne la réaction, tout comme la prévention structurelle relève du premier volet relatif à la responsabilité de l'État. Chacun conçoit des dimensions régionales et sous-régionales à la prévention opérationnelle. En ce qui la concerne, l'Organisation des Nations Unies noue des partenariats aux niveaux mondial, régional et sous-régional en matière de prévention opérationnelle au fil des semaines et des crises. Un grand nombre d'entités des Nations Unies interviennent, aussi bien sur le terrain qu'au Siège. On le verra, le renforcement de la prévention opérationnelle et la collaboration avec nos partenaires régionaux et sous-régionaux constituent notre tâche prioritaire la plus urgente.

22. Moins bien compris et apprécié est le rôle joué par les accords régionaux et sous-régionaux dans la prévention structurelle. Les acteurs les plus importants de l'aide au développement sont bilatéraux ou mondiaux, et non pas régionaux ou sous-régionaux. On pourrait dire la même chose de la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit. On procède généralement à la planification stratégique au cas par cas, en recherchant une participation ou une prise en charge par les pays eux-mêmes. C'est là un processus naturel du fait que, comme le développement économique et social, la protection est avant tout une mission souveraine. Le secteur privé peut également jouer un rôle essentiel par ses décisions d'investissement ou de non-investissement. La société civile peut apporter des contributions politiques et opérationnelles capitales.

23. Quelle est donc la place des accords régionaux et sous-régionaux et quelle est leur contribution au renforcement de l'élément prévention structurelle du deuxième volet? Ils peuvent en premier lieu offrir un cadre régional et sous-régional pour l'élaboration de normes, critères et institutions visant à promouvoir la tolérance, la transparence, la responsabilité et la gestion constructive de la diversité. Ils peuvent aussi jouer un rôle dans le domaine de la préparation de la planification et contribuer ainsi à réduire les effets préjudiciables des catastrophes dues à l'homme ou naturelles. À cet égard, les acteurs internationaux doivent tenir dûment compte de l'expérience accumulée des acteurs locaux, en particulier la société civile. Étant donné les conséquences des massacres pour les États voisins, en particulier les ressources humanitaires et naturelles nécessaires pour faire face à l'afflux massif de réfugiés qui en découle, la préparation et la planification doivent être entreprises au niveau transfrontière comme au niveau des pays. Parfois, ces crimes ne sont pas le fait de gouvernements, mais d'agents non étatiques, par exemple des groupes armés, des cartels de trafiquants de drogues ou des terroristes. Ces groupes font généralement fi des frontières; la riposte doit donc venir d'une coopération régionale ou sous-régionale.

24. Comme il est dit plus haut, au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005 les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à apporter une assistance aux États « dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou qu'un conflit n'éclate ». Souvent, les pays voisins et les organisations sous-régionales et régionales sont les mieux placés pour s'apercevoir qu'une catastrophe est imminente et pour déterminer où et comment l'aide de la communauté internationale peut être la plus utile. Ils sont à même d'identifier les carences et de faire circuler l'information et les idées entre les parties prenantes aux échelons local et national d'une part et international de l'autre. Ceux qui sont associés à des accords régionaux ou sous-régionaux ont fréquemment des points de vue extrêmement précieux en présence de telles situations, mais on ne peut postuler qu'ils ont toujours raison. Parfois des observateurs plus éloignés ont une optique plus large et plus pondérée. La politique, le profit et l'intérêt national jouent aux niveaux régional et sous-régional, tout comme dans les débats des organes intergouvernementaux à l'Organisation des Nations Unies. C'est le plus souvent d'un échange d'idées, de points de vue et de préférences entre les parties prenantes aux niveaux local, national et international que se dégagent les meilleures politiques et les stratégies les plus viables. Comme on le verra dans la dernière section du présent rapport, le pari est de déterminer les pratiques et les processus qui ont le plus de chances de permettre de trouver l'équilibre voulu et d'aboutir aux meilleurs résultats dans le cadre de ces interactions complexes.

25. Quel que soit le niveau – local, national, régional ou mondial –, il est une constante de la prévention : le manque de moyens. Bien que l'on dise souvent qu'il est beaucoup plus rentable de prévenir les massacres que d'y réagir, les États Membres et les donateurs consacrent d'ordinaire plus de ressources aux interventions a posteriori. Je m'efforce depuis quelque temps de renforcer les capacités de prévention de l'Organisation des Nations Unies. Ces dernières années, les États Membres ont fait des choix critiques pour donner à l'Organisation les moyens de travailler avec ses partenaires régionaux et sous-régionaux à des fins de médiation, de facilitation et de dialogue en présence de crises, notamment en renforçant sa présence au niveau régional et en agissant par l'entremise du Groupe d'appui à la médiation du Département des affaires politiques, et ses programmes tendant à renforcer les capacités de médiation de l'Union africaine et des communautés économiques régionales africaines. Durant la seule année 2010, l'Organisation des Nations Unies a contribué aux efforts de médiation menés face à une trentaine de crises. Dans un certain nombre de celles-ci, des massacres avaient été commis ou menaçaient de l'être. Après avoir soigneusement évalué les informations émanant d'accords régionaux et sous-régionaux, ainsi que du système des Nations Unies et de la société civile, mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger ont, durant l'année écoulée, pris position publiquement au sujet de la situation au Kirghizistan, en Guinée, en Côte d'Ivoire, en Libye, au Soudan et en Syrie, et m'ont fourni des évaluations internes d'un certain nombre d'autres situations.

26. Le danger de massacres, en particulier lorsqu'ils s'accompagnent de violences sexuelles et sexistes, est d'autant plus pressant que l'état de droit est faible et que le secteur de la sécurité reste à réformer en profondeur. En pareils cas, l'autorité, voire la légitimité, de l'État peut être remise en cause, les femmes, enfants, personnes âgées et autres membres les plus vulnérables de la société ne pouvant compter sur les autorités et institutions de l'État pour les protéger. J'ai renforcé les moyens dont nous disposons pour contribuer au rétablissement des institutions de justice et à la formation des personnels de la police, de l'administration pénitentiaire et de la justice dans les pays se relevant d'un conflit. Ailleurs, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés font office de chef de file. De telles mesures peuvent également contribuer à la prévention, et des pays voisins peuvent être en mesure de fournir des modèles de pratiques couronnées de succès, et mettre en œuvre des programmes de formation, d'enseignement et d'échange à l'intention des fonctionnaires des secteurs de l'état de droit et de la sécurité. Les accords régionaux et sous-régionaux peuvent faire plus pour faciliter cette coopération avec l'appui de l'Organisation des Nations Unies, du secteur privé et de la société civile, selon que de besoin. Ces efforts pourraient tirer parti du fond de traditions normatives et de capacités institutionnelles propres à chaque région et culture, les accords régionaux et sous-régionaux servant une fois encore de relai entre les niveaux local et mondial.

27. Les accords régionaux et sous-régionaux peuvent jouer un rôle critique en contribuant à assurer que l'information et les résultats des analyses remontent en temps voulu et sans être altérés jusqu'aux décideurs au niveau mondial, tout en réduisant les risques de malentendus, d'erreurs et de distorsions délibérées. Par exemple, l'Union européenne et l'OSCE se sont dotées de salles d'opérations à cet effet. Des personnalités régionales respectées, comme les membres du Groupe des Sages de l'Union africaine, peuvent porter à l'opinion mondiale le discours sur les

normes des droits de l'homme et les principes de la responsabilité de protéger, l'obligation de répondre de ses actes et la lutte contre l'impunité. Ils peuvent décourager l'incitation à la haine et les caricatures déshumanisantes de certains groupes, tout en cultivant la diversité. En Afrique, aussi bien l'Union africaine que les communautés économiques régionales ont mis en place des systèmes d'alerte rapide permettant de repérer de tels signes de danger pour permettre de mener une action préventive efficace en temps voulu, aux niveaux mondial, régional ou sous-régional. En outre, le Groupe des Sages a décidé d'utiliser un cadre d'analyse élaboré par le bureau conjoint de mes deux conseillers spéciaux, ce que d'autres accords régionaux et sous-régionaux pourraient envisager de faire.

28. Évolution encourageante à cet égard, un réseau volontaire d'interlocuteurs pour la responsabilité de protéger a vu le jour dans un grand nombre de capitales dans le monde. À terme, ce groupe pourrait assumer toute une série de fonctions dans les domaines de la communication, de l'enseignement, des politiques, du renforcement des capacités et de la cartographie. Il serait utile pour les travaux de l'Organisation des Nations Unies, y compris ceux du bureau commun de mes deux conseillers spéciaux, que ces interlocuteurs établissent des cartes des capacités des divers États Membres susceptibles de contribuer à la prévention du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité. Des réseaux parallèles d'interlocuteurs pourraient également être créés au sein de la société civile et des parlements.

29. Dans mon rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, je notais que l'on pouvait voir dans le déploiement préventif de soldats de la paix en vertu du Chapitre VI ou de forces de combat en vertu du Chapitre VII, chargés, avec le consentement du gouvernement hôte, de combattre des groupes armés commettant des massacres, comme l'a fait le Front uni révolutionnaire en Sierra Leone il y a une décennie et comme le fait actuellement l'Armée de résistance du Seigneur, une assistance fournie à l'État au titre du deuxième volet. Toutefois, comme les Casques bleus sont très sollicités dans de nombreuses régions du monde, il faudrait encourager le renforcement des capacités militaires régionales comme la Force africaine en attente, même si de telles forces ne seront pas pleinement opérationnelles sous peu. Les capacités civiles susceptibles de contribuer à la définition des politiques régionales et sous-régionales face aux crises nouvelles, par exemple le Service européen pour l'action extérieure, le Système centraméricain d'intégration et l'Architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine, pourraient contribuer davantage à la prévention des massacres, en particulier à court terme.

V. Réagir de façon décisive et en temps voulu

30. La responsabilité de protéger repose sur toute une série d'instruments d'intervention visés aux Chapitres VI, VII et VIII de la Charte. Dans la mesure où les instruments moins coercitifs ne suffisent parfois pas à protéger de larges populations, aucune stratégie de mise en œuvre de la responsabilité de protéger ne peut être complète en l'absence des méthodes prévues au Chapitre VII. Toutefois, si de telles mesures sont peut-être les instruments les plus visibles et les plus spectaculaires dont on dispose pour mettre en œuvre la responsabilité de protéger, ils ne constituent que la pointe de l'iceberg. On fait appel plus discrètement aux mécanismes moins médiatisés d'enquête, d'établissement des faits, de bons offices, de médiation, de persuasion personnelle et de règlement des conflits envisagés aux

Chapitres VI et VIII de la Charte. Ces dernières années, le Conseil de sécurité, moi-même, mes deux conseillers spéciaux et d'autres collègues avons invoqué la responsabilité de protéger à titre non coercitif au Darfour, au Kenya, au Kirghizistan, en Côte d'Ivoire, au Yémen, à Abyei et en Syrie. Ce n'est que dans le cas de la Jamahiriya arabe libyenne [résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011)] que le Conseil de sécurité a invoqué la responsabilité de protéger dans le préambule d'une résolution adoptée sous l'empire du Chapitre VII. Pour que le principe soit appliqué de manière effective, équilibrée et viable, avec l'entière collaboration de nos partenaires régionaux et sous-régionaux, toutes les mesures et procédures envisagées par la Charte devront être mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies. Le principe devant être traduit en actes aux niveaux mondial et régional, ce qu'il faut, c'est une réaction rapide et souple adaptée aux circonstances de chaque cas d'espèce, et non un ensemble général ou prescriptif d'options politiques.

31. Dans mon rapport de 2010 sur l'alerte rapide, l'évaluation et la responsabilité de protéger, je préconisais un engagement rapide et une appréciation équilibrée et dynamique de l'évolution de la situation sur le terrain dans chaque cas. À cet égard, l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires régionaux et sous-régionaux devraient faire jouer toutes synergies naturelles s'agissant de réunir et de partager l'information, de comparer des notes et d'échanger des évaluations de situations constituant une préoccupation commune. De telles méthodes d'analyse interactives peuvent contribuer à renforcer la confiance mutuelle et à dégager une compréhension commune de la nature et de l'étendue des défis à relever dans tel ou tel cas, ainsi que des choix politiques à faire et de leurs éventuelles conséquences futures. Tout comme la transparence et la libre circulation de l'information peuvent contribuer à gommer préjugés et stéréotypes entre groupes sociaux, elles peuvent aussi contribuer à améliorer la cohérence de l'action des acteurs internationaux et à leur permettre de mieux appréhender leur responsabilité commune, au stade de la prévention comme à celui de l'intervention.

32. Au pinacle de la prise des décisions internationales, le Conseil de sécurité pourrait utiliser plus largement les pouvoirs étendus qu'il tire de l'Article 34 de la Charte d'« enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend ». En effectuant plusieurs visites ou missions chaque année pour voir comment la situation évolue là où elle est préoccupante, il a fait un pas important dans cette direction. Il s'est bien entendu davantage occupé de prévenir et de régler des conflits que de prévenir des massacres, même si l'intérêt qu'il porte de plus en plus dans le cadre du maintien de la paix aux questions de protection donne à penser qu'il pourrait facilement les ajouter à celles qui retiennent son attention, notamment dans les discours qu'il tient aux dirigeants étatiques et aux chefs de groupes armés lors des missions en question.

33. À cet égard, décourager l'incitation à la haine et surveiller les prises de position des dirigeants nationaux et chefs de l'opposition et de leurs partisans peut être une mesure de prévention essentielle. Partager l'information promptement et reproduire fidèlement toutes prises de positions inquiétantes pourrait permettre aux États Membres et aux secrétariats de l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales et sous-régionales d'agir sur la base des mêmes informations faisant état d'éventuels actes d'incitation. En proposant des médias de substitution, notamment des émissions de radio, dans les endroits où l'incitation à la violence contre certains groupes fait rage, l'Organisation des Nations Unies a

parfois pu offrir à la population un discours moins tendancieux et modérateur. On peut toutefois faire davantage en matière de collaboration avec les partenaires régionaux et sous-régionaux dans ce domaine.

34. Dans le cas de la Jamahiriya arabe libyenne, la Ligue des États arabes a suspendu ce pays comme membre à la suite des attaques qu'il avait perpétrées contre ses populations civiles, et l'Assemblée générale a pris des mesures similaires en ce qui concerne sa qualité de membre du Conseil des droits de l'homme avant que le Conseil de sécurité n'agisse. La décision prise par l'Union africaine et des organisations sous-régionales de suspendre tout pays où un coup d'État militaire est venu renverser le gouvernement établi va dans le sens du principe de responsabilité, et pourrait aisément s'accommoder de la commission de massacres comme autre motif de suspension. Comme on l'a vu plus haut, les conditions d'admission à l'Union européenne peuvent aussi encourager les pays à respecter les droits de l'homme. Sans être toujours opportune ni décisive, cette pression exercée par des pairs a une valeur symbolique et politique. Il serait sans doute bon de réfléchir aux moyens de coordonner toute action régionale et mondiale en matière de sanctions diplomatiques, visant y compris la qualité de membre et la représentation, en présence de massacres.

35. S'agissant de la possibilité d'utiliser les instruments du maintien de la paix et la force militaire aux fins de la prévention, de la dissuasion ou de l'intervention face à des massacres, la doctrine reste à préciser. Gouvernements et experts indépendants doivent consacrer des discussions plus approfondies et globalisantes. Ces discussions et évaluations doivent être l'occasion d'envisager les rôles de l'Organisation des Nations Unies et de ses partenaires régionaux et sous-régionaux.

36. On trouve souvent les sanctions ciblées ou « intelligentes », comme les restrictions concernant les armes, le matériel de maintien de l'ordre, les mercenaires, les finances et les voyages, préférables à des mesures plus vigoureuses. Il faut toutefois s'interroger sur leur efficacité dans les cas où les autorités nationales semblent décidées à commettre des massacres. Un obstacle est le facteur temps, car l'effet de telles mesures peut mettre des mois à se faire sentir. Un autre tient à leur mise en œuvre, car leur application suscite des mesures visant à en contourner les dispositions, et la surveillance n'est jamais sans faille. Un troisième tient aux dommages collatéraux causés aux économies des pays voisins et des partenaires commerciaux. Pour toutes ces raisons, il conviendrait d'organiser une étude et un dialogue aux niveaux mondial et régional afin d'examiner comment faciliter la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires régionaux et sous-régionaux aux fins de l'élaboration et de la mise en œuvre de régimes de sanctions plus efficaces en cas de massacres.

37. La Cour pénale internationale est un organisme indépendant, qui n'est sous le contrôle ni de l'Organisation des Nations Unies ni d'organisations régionales. Ses travaux, voire son existence même, n'en jouent pas moins un rôle central dans la prévention ainsi que dans l'entreprise de mise en œuvre de la responsabilité en cas de massacres. La quête parallèle de justice et de paix peut susciter des problèmes de calendrier et de coordination mais, en définitive, ces objectifs se renforcent mutuellement et tout doit tendre à atteindre l'un et l'autre. Les accords régionaux et sous-régionaux peuvent contribuer à donner le ton s'agissant d'encourager la coopération des autorités locales et nationales aux fins d'appréhender ceux qui ont été accusés ou reconnus coupables ou d'empêcher leurs déplacements. Là encore, un

dialogue discret entre les échelons mondial et régional sur ces questions pourrait permettre de tirer des enseignements et de tracer la marche à suivre.

VI. Collaboration et partenariat

38. La plupart des États Membres sont aussi membres d'un ou plusieurs accords régionaux ou sous-régionaux. La cohérence et les synergies dans la coopération mondiale-régionale commence donc dans les capitales. J'encouragerais les membres du Conseil de sécurité et de la Commission de consolidation de la paix, en particulier, à réfléchir aux moyens d'aider à renforcer la collaboration en matière de planification et d'élaboration des politiques entre ces organes et les organes régionaux et sous-régionaux, y compris de prévenir les massacres et les principes de responsabilité et l'obligation de répondre de ses actes mis à la charge de l'État.

39. La communication et la coopération directes entre le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et ses homologues régionaux et sous-régionaux s'accroît et se révèle mutuellement avantageuse. Mais elle a été inégale. De plus, si l'Organisation a des relations solides et fructueuses avec un certain nombre de ses partenaires régionaux et sous-régionaux, ces relations ne concernent généralement pas directement la prévention des massacres. Dans l'avenir, nous gagnerions peut-être à inscrire les questions relatives à la responsabilité de protéger au programme de nos discussions et à nos ordres du jour, ayant beaucoup à apprendre les uns des autres.

40. Mes conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et la responsabilité de protéger multiplient leurs contacts avec des groupes régionaux sur des questions thématiques comme sur la situation de tel ou tel pays. Certaines de ces relations, par exemple avec le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE, l'Union africaine, la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs et l'Union européenne, sont assez bien développées. Avec d'autres organisations, comme l'Association des nations d'Asie du Sud-Est, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'Organisation des États américains et la Ligue des États arabes, les relations en sont au stade initial. Dans les mois à venir, mes conseillers spéciaux s'efforceront à titre prioritaire de les élargir et de les approfondir.

41. J'attends avec intérêt le dialogue interactif informel que l'Assemblée générale doit consacrer aux aspects régionaux de la responsabilité de protéger. Comme les dialogues précédents, il sera l'occasion d'entendre les vues des États Membres, ainsi que de responsables et d'experts régionaux et sous-régionaux, alors que nous entreprenons de préciser le concept et de tracer la voie d'une application intégrale, équilibrée et viable des principes énoncés par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet mondial de 2005.

42. Je me réjouirais de recevoir des propositions quant au thème du dialogue de l'an prochain. Il pourrait consister par exemple en une évaluation de ce qui a été fait jusqu'ici pour utiliser tous les instruments prévus aux Chapitres VI, VII et VIII de la Charte dans la mise en œuvre du troisième volet de ma stratégie.

43. Les membres du Conseil de sécurité voudront aussi sans doute examiner certaines des questions soulevées dans le présent rapport. Au paragraphe 139 du Document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement

déclarent qu'une action collective doit être menée « par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte ». Comme il est dit plus haut, le Chapitre VIII de la Charte organise une relation particulière entre le Conseil et les accords et organismes régionaux.

44. Tout porte à croire que la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires régionaux et sous-régionaux se renforcera à l'occasion de la mise en œuvre de la responsabilité de protéger dans les mois et les années à venir. L'évolution de la responsabilité de protéger du point de vue conceptuel, politique et opérationnel a été particulièrement rapide. Ce principe suscite une large, profonde et croissante adhésion. Pourtant, nous savons également qu'une chose est de proclamer un principe et une toute autre chose de lui donner une application systématique. Cette application restera l'occasion d'un apprentissage constant et pour les États Membres et pour le Secrétariat. Sans avoir réponse à toutes les questions, nous sommes convaincus qu'instaurer un partenariat entre instances mondiales, régionales et sous-régionales est le moyen le plus sûr de promouvoir la responsabilité de protéger.
