

Rendre possible un mandat impossible : de la difficulté d'empêcher le génocide et les atrocités de masse

Note de fin de mission par Francis M. Deng

Le 25 janvier 2012, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a annoncé que mes fonctions de Conseiller spécial pour la prévention du génocide prendraient fin le 31 juillet 2012, en raison du renouvellement qu'il compte opérer parmi les hauts fonctionnaires pour son deuxième mandat.

Je partirai avec une profonde gratitude à l'endroit du Secrétaire général pour l'occasion qu'il m'a donnée de servir ainsi une cause cruciale pour l'humanité, la prévention du génocide. Je partirai aussi avec la satisfaction que mon mandat nous ait notamment servi à mettre en place un cadre conceptuel, normatif et opérationnel à l'appui de nos efforts en ce sens.

Malgré les enjeux de la mission et les obstacles rencontrés dans son exécution, j'ose croire que nous avons jeté les bases d'une coopération durable avec les États Membres de l'ONU, les organisations régionales et sous-régionales, les organismes publics, les organisations non gouvernementales, la société civile en général et les autres parties concernées. Cette collaboration est essentielle pour promouvoir la prévention du génocide et des atrocités qui s'y rapportent.

Le génocide constitue certes l'un des crimes les plus odieux qu'il soit donné à l'humanité de prévenir, faire cesser et punir, mais il revêt aussi un caractère hautement sensible sur le plan notionnel. La négation qui le sous-tend est le fait à la fois de ceux qui le commettent et de ceux qui sont appelés à s'y opposer. Si l'accusation de génocide est souvent portée de manière approximative pour décrire les violences de masse, la reconnaissance du crime selon sa juste définition en droit intervient dans la plupart des cas après les faits. La meilleure façon d'agir consiste donc à prendre des mesures de prévention suffisamment tôt, avant que la situation ne s'envenime et que les enjeux ne deviennent si élevés que le déni s'installe.

J'ai compris d'emblée que le mandat qui m'était confié relevait pratiquement de l'impossible mais qu'il fallait le rendre possible. Pour ce faire, le défi de la prévention du génocide devait être appréhendé d'une manière qui en réduise la complexité. Je me suis dès lors efforcé de définir le génocide de telle sorte qu'il soit plus gérable. Afin de donner à ma tâche un tour moins intimidant, j'ai décidé de dissiper le mythe selon lequel il constituait un sujet trop sensible pour être dûment traité.

De mon point de vue, le génocide est une forme extrême de conflit à teneur identitaire qui résulte non pas des différences qui opposent des groupes distincts mais de ce qu'elles produisent : inégalités flagrantes, discrimination, marginalisation, exclusion, stigmatisation, déshumanisation et déni des droits fondamentaux. La prévention la plus efficace réside par conséquent dans une gestion constructive de la diversité, en vue de favoriser l'égalité, l'ouverture, le respect des droits fondamentaux et la mise en pratique des valeurs démocratiques.

Pour l'essentiel, j'ai bâti mon approche sur quatre prémisses :

Premièrement, il nous faut admettre que la plupart, sinon la totalité, des pays amenés à protéger des populations contre d'autres au sein de leurs propres frontières connaissent de graves divisions dues à des crises de l'identité nationale. Ces crises scindent les populations suivant une logique d'exclusion et créent des situations de vide quant à la responsabilité qui incombe à l'État de protéger les exclus. Marginalisés et souvent persécutés, ceux-ci n'ont plus d'autre choix que de se tourner vers la communauté internationale pour lui demander protection et assistance.

Deuxièmement, lorsque ces populations désespérées demandent à bénéficier d'une protection internationale, l'État invoque sa souveraineté pour écarter toute intervention extérieure, faisant par là valoir ce qui demeure effectivement un principe fondamental des relations internationales. Pour les pays qui bafouent les droits de leurs citoyens et sont en cela vulnérables à l'ingérence étrangère, la souveraineté devient par conséquent un moyen de s'en prémunir.

Troisièmement, pour qu'elle puisse apparaître à nouveau sous un jour positif, il convient de rendre la notion de souveraineté indissociable de la responsabilité qui revient à l'État de protéger l'ensemble de la population, éventuellement avec l'appui de la communauté internationale s'il s'avère nécessaire. Cela signifie que la respectabilité et la légitimité de toute autorité nationale doivent être fondées sur son respect des normes internationales en matière de protection des populations dans le besoin.

L'établissement de cette relation d'équivalence entre souveraineté et responsabilité a abouti à l'élaboration du principe de la « responsabilité de protéger », qui repose sur trois piliers : la responsabilité de l'État envers la population du pays, l'aide internationale apportée à l'État pour lui permettre d'assumer pleinement cette responsabilité, et un engagement international plus vigoureux et sous des formes plus variées quand les autorités nationales de l'État « n'assurent manifestement pas » la protection de la population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique ou les crimes contre l'humanité.

Étant donné que les mandats portant respectivement sur la prévention du génocide et la responsabilité de protéger sont intimement liés, le Secrétaire général a chargé mon collègue Edward Luck, Conseiller spécial du Secrétaire général pour la responsabilité de protéger, et moi-même de constituer un bureau commun en vue de couvrir la totalité des quatre types de crimes et de violations.

Quatrièmement, tandis que les deux premiers piliers de la responsabilité de protéger ne donnent pas lieu à controverse, il est ressorti des décisions récemment adoptées par le Conseil de sécurité au sujet de la Côte d'Ivoire et de la Libye que le troisième, qui concerne l'engagement international, suscitait de plus en plus l'adhésion. Le principe de l'intervention continue toutefois de résister au consensus.

Sur la base de ces prémisses, notre bureau mène des activités de suivi et d'évaluation des risques, de conseil et de mise en garde, de renforcement des capacités et de sensibilisation pour soutenir les efforts nationaux, régionaux et internationaux qui visent à protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, et à lutter contre l'incitation y relative.

La collecte et l'analyse de renseignements à des fins d'alerte précoce revêtent une importance critique dans notre travail. Le Bureau examine l'évolution des différentes situations à l'échelle mondiale en se fondant sur son cadre d'analyse, qui permet d'évaluer objectivement le risque de génocide à l'aune de huit ensembles de facteurs ayant trait à l'identité. Lorsqu'il existe un risque de génocide ou de crimes connexes dans un pays donné, nous publions des rapports et des avis de politique générale pour appeler instamment l'attention du Secrétaire général et des membres du Conseil de sécurité.

Le Bureau a également mis au point un programme de formation visant à renforcer les capacités de prévention, d'alerte précoce et de réaction. Entre 2009 et 2011, nous avons ainsi organisé 34 sessions de formation dans 13 pays et formé 738 personnes à la prévention du génocide et des crimes connexes.

Compte tenu de la fonction catalytique du Bureau, la collaboration avec les partenaires évoluant tant au sein qu'en dehors du système des Nations Unies, notamment les organismes publics et les organisations non gouvernementales, la société civile en général, les instituts de recherche et le milieu universitaire, joue un rôle crucial dans la réalisation de tous les objectifs de prévention.

À l'avenir, et quelle que soit la personne que nommera le Secrétaire général pour me succéder, j'espère que le cadre conceptuel, institutionnel et opérationnel que nous avons bâti à l'appui des travaux du Bureau servira de base à la poursuite des efforts qu'il convient encore de déployer.

Sur une note plus personnelle, enfin, quoi que je fasse dans la prochaine étape de ma vie professionnelle, je ne doute pas un instant que les causes qui me tiennent à cœur depuis plusieurs décennies – le mandat sur la prévention du génocide n'étant à cet égard que le plus récent de mes engagements – resteront au centre de mes préoccupations et me pousseront à continuer de coopérer avec les organisations et institutions qui les partagent.