

L'INDE, LA SOUVERAINETÉ ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER

Dr Raphaëlle KHAN

Chercheuse associée à l'IRSEM

RÉSUMÉ

Le débat global autour du concept de la « Responsabilité de protéger » (R2P) est l'un des plus controversés de la dernière décennie dans le domaine de la sécurité internationale. Le fait que ce concept propose de redéfinir la norme de souveraineté au nom des droits de l'homme est au cœur de la controverse. La position réticente de l'Inde envers ce concept est considérée par de nombreux médias et analystes en Europe et aux États-Unis comme paradoxale, étant donné la nature démocratique de son régime. Cette note revient sur le rapport de l'Inde à la souveraineté dans le cadre de la R2P pour en évaluer la nature et analyser ce qui a changé depuis le cas de la Libye en 2011, première illustration concrète de l'utilisation du concept de la R2P pour légitimer une intervention.

SOMMAIRE

Introduction	2
La relation de l'Inde à la souveraineté	3
Changements et continuités avec le cas de la R2P en Libye	6
L'Inde et la R2P post-2011	9
Situation et perspectives sous les gouvernements Modi.....	10
Conclusion	11

INTRODUCTION

Dans le domaine de la sécurité internationale, le concept de « Responsabilité de protéger » (R2P) est l'un des plus controversés de la dernière décennie. Les crises humanitaires des années 1990 ayant révélé la difficulté, voire l'incapacité de la communauté internationale à les traiter effectivement, le débat qu'il soulève reprend ceux de la période post-guerre froide sur la légitimité de la prévention et de l'intervention militaire. Son émergence au début des années 2000 reflète également la propension grandissante de l'ONU à se focaliser sur la protection des civils¹.

Le fait que ce concept conduit à redéfinir la norme de souveraineté est au cœur de la controverse, dans la mesure où il stipule que les États ont la responsabilité de protéger leurs populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité et que, à défaut, cette responsabilité incombe à la communauté internationale qui peut agir collectivement. Ainsi, à travers l'idée de responsabilité, la R2P limite la souveraineté étatique et remet plus spécifiquement en cause la souveraineté territoriale des États en légitimant une intervention militaire internationale en cas d'atrocités de masse. Elle rend donc cette souveraineté conditionnelle et rouvre le débat sur la nature et les limites de la souveraineté des États.

La R2P tire son origine d'un rapport publié en 2001 par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, qui énonce deux principes. Premièrement, il conceptualise la souveraineté comme responsabilité, soutenant que l'État a la responsabilité de protéger sa population. Deuxièmement, il affirme que « Quand une population souffre gravement des conséquences d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou de l'échec de ses politiques, et lorsque l'État en question n'est pas disposé ou apte à mettre un terme à ces souffrances ou à les éviter, la responsabilité internationale de protéger prend le pas sur le principe de non-intervention² ». Par conséquent, même si l'accent est mis sur la prévention, le concept de la R2P s'oppose directement au principe de non-intervention³. Trois responsabilités incombent à la communauté internationale : prévenir, réagir et reconstruire. La dimension préventive est l'une des différences d'approche entre la R2P et les interventions humanitaires traditionnelles.

Le concept de la R2P a évolué pendant dix ans avant d'être utilisé officiellement dans le cas de la Libye en 2011. À la suite du rapport de 2001, le concept de la R2P est intégré au Document final du Sommet mondial de septembre 2005 via ses paragraphes 138 et 139⁴. L'adoption unanime du concept par les États, dont l'Inde, via ce document, traduit une approbation générale du principe à ce moment-là. En avril 2006, le fait que le Conseil

1. Alex J. Bellamy et Williams D. Paul, « The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect », *International Affairs*, 87:4, 2011, p. 825-850.

2. CIISE, « [La Responsabilité de protéger](#) », Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, décembre 2001.

3. Simon Adam, directeur du Global Centre for the Responsibility to Protect explique que « [if] their own government fails [the people], the international community is obliged to act » (Simon Adams, « [Rwanda, Syria and the Responsibility to Protect](#) », *Huffington Post*, 4 avril 2012).

4. [Résolution A/RES/60/1](#) adoptée par l'Assemblée générale le 16 septembre 2005.

de sécurité approuve unanimement la résolution 1674, qui réaffirme la responsabilité de la communauté internationale de protéger les populations civiles, officialise l'utilisation du concept⁵. En 2009, alors qu'une résolution du Conseil réaffirme les « provisions pertinentes » des paragraphes 138 et 139⁶, l'Assemblée générale, après avoir débattu sur le rapport de Ban Ki-Moon, *Implementing the Responsibility to Protect*, décide de continuer de travailler sur la R2P⁷. Le secrétaire général présente quatre rapports sur le sujet entre 2009 et 2012⁸.

Bien que la R2P ait été évoquée à propos de plusieurs conflits, le cas de la Libye en 2011 représente un tournant en devenant le premier cas concret de son utilisation pour une intervention militaire. Pour la première fois, le Conseil de sécurité des Nations unies s'y réfère pour autoriser l'usage de la force, afin de protéger des civils dans un contexte où l'État en question, encore fonctionnel, s'oppose à une intervention. Dans ce contexte, de nombreux médias et analystes en Europe et aux États-Unis ont estimé que la position de l'Inde envers la R2P était paradoxale. En effet, ils supposaient qu'une démocratie accueillerait favorablement une initiative dont l'objectif affiché était de protéger les droits de l'homme. Pourtant, pour reprendre l'expression de Sandra Destradi, l'Inde s'est montrée « réticente » (*reluctant*) à apporter son soutien à la R2P, et a adopté une position nuancée⁹.

Dans cette perspective, cette note examine le rapport de l'Inde à la souveraineté dans le cadre des interventions militaires internationales et analyse ce qui a changé depuis le cas de la Libye en 2011. Elle revient sur la relation de l'Inde à la notion de R2P jusqu'à aujourd'hui, et étudie l'attitude indienne à l'égard de la souveraineté et des Nations unies.

LA RELATION DE L'INDE À LA SOUVERAINETÉ

La position indienne sur la R2P reflète la relation nuancée que le pays a développée depuis longtemps avec la souveraineté. Cependant les débats concernant la R2P dans le cas de la Libye, puis de la Syrie, ont illustré plusieurs tensions qui coexistent dans les principes de sa politique étrangère et de son identité internationale.

5. Edith M. Lederer, « [U.N. affirms the Duty to Defend Civilians](#) », *The Washington Post*, 28 avril 2006.

6. [Résolution 1894](#) du Conseil de sécurité, 11 novembre 2009.

7. [Résolution A/RES/63/308](#) adoptée par l'Assemblée générale le 14 septembre 2009.

8. *Implementing the Responsibility to Protect* (12 janvier 2009), *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect* (14 juillet 2010), *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect* (28 juin 2011) et *Responsibility to Protect: timely and decisive response* (25 juillet 2012).

9. Plusieurs études ont été réalisées sur la position indienne envers la R2P : Urvashi Aneja, « India, R2P and Humanitarian Assistance: A case of Norm Containment », *Global Responsibility to Protect*, n° 6, 2014, p. 227-245 ; Alan Bloomfield, « India and the Libyan Crisis: Flirting with the Responsibility to Protect, Retreating to the Sovereignty Norm », *Contemporary Security Policy*, 36:1, 2015, p. 27-55 ; Kartik Bommakanti, « India's Evolving Views on Responsibility to Protect (R2P) and Humanitarian Interventions: The Significance of Legitimacy », *ORF occasional paper*, décembre 2017 ; Yeshi Choedon, « India on Humanitarian Intervention and Responsibility to Protect: Shifting Nuances », *India Quarterly*, 73:4, 2017, p. 430-453 ; Sandra Destradi, « India's Reluctant Approach to R2P: Lessons from Perilous Interventions », *Global Responsibility to Protect*, n° 9, 2017, p. 229-236 ; Madhan Mohan Jaganathan & Gerrit Kurtz, « Singing the tune of sovereignty? India and the responsibility to protect », *Conflict, Security & Development*, 14:4, 2014, p. 461-487 ; Bjørn Møller, « India and the responsibility to protect », *Third World Quarterly*, 38:8, 2017, p. 1921-1934 ; Kudrat Virk, « India and the Responsibility to Protect: A Tale of Ambiguity », *Global Responsibility to Protect*, n° 5, 2013, p. 56-83 ; Ian Hall, « Tilting at Windmills? The Indian Debate over the Responsibility to Protect after UNSC Resolution 1973 », *Global Responsibility to Protect*, n° 5, 2013, p. 84-108.

La nature de la relation de l'Inde à la souveraineté est encore insuffisamment explorée. L'idée commune est que l'Inde a traditionnellement été une adepte d'un principe strict de souveraineté. L'expression *sovereignty hawk* a été utilisée pour caractériser l'attitude prudente de l'Inde vis-à-vis des interventions internationales et de l'usage de la force militaire¹⁰, en dépit d'une pratique plus ambiguë dans son voisinage immédiat. L'expression a aussi été utilisée pour caractériser l'attitude réticente du pays envers la promotion de la démocratie et des droits de l'homme par les États-Unis et les puissances européennes¹¹. L'Inde n'est pas directement favorable à la promotion des droits de l'homme à l'étranger et, de manière générale, a développé un discours prônant la non-ingérence dans les affaires intérieures des États.

La propension de l'Inde à protéger la souveraineté étatique dans les forums multilatéraux est en partie due au problème non résolu du Cachemire depuis 1947. Le rapport de l'Inde à la souveraineté, dans le cadre de l'ONU, aurait changé après cet échec¹². Jawaharlal Nehru, alors Premier ministre de l'Inde, saisit le Conseil de sécurité en 1948 sur son différend avec le Pakistan au sujet du Cachemire, mais il n'y est pas soutenu, et la dispute avec le Pakistan s'en trouve internationalisée jusqu'à ce jour. Cet échec diplomatique initial expliquerait le soutien fort de l'Inde au principe de non-intervention, mais aussi une certaine réserve quant à la gestion des problèmes par l'ONU. Selon l'analyste Kanti Bajpai, l'ambivalence de l'Inde envers le multilatéralisme aurait sa source dans « son expérience historique avec les institutions multilatérales » et « d'autres interventions de tierces parties dans des sujets qui affectent ses intérêts¹³ ». C. Raja Mohan établit un lien entre « l'expérience amère » du Cachemire et l'attitude indienne qui consiste à « rejeter toutes les tentatives multilatérales pour augmenter le pouvoir de l'ONU et d'autres organismes par rapport à l'État¹⁴ ».

Plusieurs auteurs replacent le problème du Cachemire dans le cadre d'un récit plus large : l'Inde serait passée d'un idéalisme « nehruvien » à une *realpolitik* caractérisée par une plus grande insistance sur la souveraineté territoriale. Ce récit est cependant de plus en plus contesté : de nouvelles recherches montrent que l'Inde a développé pendant le XX^e siècle un rapport plus complexe à la souveraineté – allant jusqu'à promouvoir des idées de souveraineté très loin de leur conception westphalienne. Deux interprétations coexistent : d'une part, des chercheurs tels que Manu Bhagavan et Priya Chacko ont soutenu que l'Inde de Nehru aspirait à un monde post-souverain (caractérisé par le concept de *One World*)¹⁵ ; d'autre part, Srinath Raghavan, par exemple, a questionné l'idée que Nehru

10. Rudra Chaudhuri, *Forged in Crisis: India and the United States since 1947*, Londres, Hurst & Co., 2014, p. 262.

11. Voir Sumit Ganguly et Eswaran Sridharan, « [The End of India's Sovereignty Hawks?](#) », *Foreign Policy*, 7 novembre 2013.

12. Selon T. P. Sreenivasan, par exemple, « *Indian actions in every international forum are coloured by the issues that Kashmir has raised in areas like self-determination, human rights, disarmament, peacekeeping, democracy and religious freedom* » (T. P. Sreenivasan, « India at the United Nations: More Give than Take », *India Quarterly*, 65:4, 2009, p. 476).

13. Kanti Bajpai, « India's Regional Disputes », dans Bruce Jones, Pratab Bhanu Mehta et Waheguru Pal Singh Sidhu (dir.), *Shaping the Emerging World Order*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2013, p. 115.

14. C. Raja Mohan, « Rising India: Partner in shaping the global commons? », *The Washington Quarterly*, 33:3, 2010, p. 136.

15. Manu Bhagavan, *The Peacemakers: India and the Quest for One World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013 ; Priya Chacko, « The internationalist nationalist: pursuing an ethical modernity with Jawaharlal Nehru », dans Robbie Shilliam (dir.), *International Relations and Non-western Thought: Imperialism, Colonialism and Investigations of Global Modernity*, Oxford, New York/Routledge, 2012, p. 178-195.

« cherchait à éroder la souveraineté de l'État¹⁶ », et Kanti Bajpai a qualifié l'internationalisme de Nehru de « Westphalia plus non-alignement ». La conception « nehruvienne » de l'ordre mondial différerait ainsi d'une certaine manière de la « conception westphalienne dominante », mais accepterait aussi les tenants réalistes de la souveraineté westphalienne¹⁷. Une approche historique est nécessaire pour développer une compréhension plus précise de la conception indienne de la souveraineté et prendre en compte le fait que la pratique et la pensée indiennes sur la souveraineté ont évolué avec le temps, et n'ont été par le passé ni simples ni fixes.

Dans le cadre de l'ONU, la position indienne sur la souveraineté a été historiquement nuancée et caractérisée par plusieurs tensions :

- D'une part, l'Inde a été réticente à soutenir des interventions dans des États souverains, et sceptique envers l'interventionnisme. À cet égard, elle a souvent exprimé une position pro-souveraineté. Pour ce qui est de l'usage de la force, l'Inde a souvent été favorable à une interprétation restrictive du chapitre VII et de l'article 51 de la Charte des Nations unies¹⁸. Le pays a en même temps historiquement exprimé très clairement son soutien aux Nations unies. Il a aussi traditionnellement contribué fortement à ses opérations de maintien de la paix – opérations dans lesquelles, il est important de le noter, les forces indiennes sont invitées à intervenir, contrairement à ce qui se passe dans le cadre d'une intervention légitimée par la R2P.
- L'Inde a traditionnellement tenu un discours en faveur de la Charte des Nations unies, mais a également violé cette Charte à plusieurs reprises en faisant usage de la force (voir, par exemple, dans le cas de Goa en 1961, lorsque l'Inde lance l'Opération Vijay qui aboutit à l'intégration de ce petit territoire portugais à l'Union indienne).
- L'Inde fait partie des États qui ont essayé de donner plus de pouvoir à l'ONU dans certains domaines, par exemple celui des droits de l'homme dans les années 1940-50. La déléguée indienne Hansa Mehta a alors promu un régime des droits de l'homme fort, tout comme le délégué français René Cassin. Mais le pays a aussi essayé de circonscrire la portée des principes onusiens. En 2005, il a adhéré au Fonds des Nations unies pour la démocratie, se montrant plus sensible aux questions des droits de l'homme en politique étrangère.
- Le pays a traditionnellement tenu un discours de non-ingérence dans sa région (rapelons l'accord de Panchsheel conclu avec la Chine en 1954 et l'idée de « coexistence pacifique ») et s'est explicitement opposé au renversement de régimes. Cependant, l'Inde n'a pas non plus toujours été contre les interventions, notamment dans son voisinage

16. Srinath Raghavan, « The United Nations and the Emergence of Independent India », dans Ian Shapiro et Joseph Lampert (dir.), *Charter of the United Nations: together with scholarly commentaries and essential historical documents*, New Haven, Yale University Press, 2014, p. 152.

17. Kanti Bajpai, « Indian Conceptions of Order and Justice: Nehruvian, Gandhian, Hindutva and Neo-liberal », dans Rosemary Foot, John Lewis Gaddis et Andrew Hurrell (dir.), *Order and Justice in International Relation*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 236, 239, 242.

18. Universitaire indien, entretien, New Delhi, janvier 2020.

immédiat. Elle est intervenue dans sa région, et ce même durant les premières années de sa politique étrangère¹⁹.

Comme la section suivante le montre, la relation de l'Inde à la R2P témoigne de la continuité de ces différentes tensions.

CHANGEMENTS ET CONTINUITÉS AVEC LE CAS DE LA R2P EN LIBYE

En 2011, le Conseil de sécurité adopte deux résolutions sur la Libye. La résolution 1970 condamne l'usage de la force par le régime libyen, impose des sanctions et décide de saisir le procureur de la Cour pénale internationale (CPI). La résolution 1973 exige ensuite la mise en place immédiate d'un cessez-le-feu et s'exprime en faveur d'une intervention militaire. Cette résolution autorise les États membres à « prendre toutes les mesures nécessaires », à l'exception de l'occupation, pour protéger les populations civiles.

Via le Document final du Sommet mondial de 2005, l'Inde avait accepté d'abord le principe de la R2P. Elle vote cependant différemment sur les deux résolutions du Conseil. Le 26 février 2011, le pays vote en faveur de la résolution 1970, comme tous les autres membres du Conseil de sécurité. Le représentant permanent de l'Inde, Hardeep Singh Puri, défend le vote indien en disant qu'il croyait qu'« une saisine (*referral*) aurait pour effet l'arrêt immédiat de la violence ». Cependant, il souligne aussi que l'Inde déplore l'usage de la force. Il a été avancé que l'Inde, la Chine et le Brésil avaient été réticents à saisir la CPI mais s'étaient finalement décidés à soutenir la résolution quand, par une lettre présentée au Conseil, la délégation libyenne à l'ONU avait fait savoir qu'elle « soutenait les mesures proposées dans le projet de résolution pour demander des comptes aux responsables des attaques armées contre les civils libyens, notamment par le biais de la Cour pénale internationale²⁰ ».

Le 17 mars 2011, cependant, l'Inde s'abstient sur la résolution 1973, en dépit d'un lobbying des puissances occidentales, dont les États-Unis²¹. Dans ce second cas, seuls dix pays votent en faveur de la résolution, aucun contre, et cinq s'abstiennent (l'Inde, la Chine, le Brésil, la Russie et l'Allemagne). L'Inde souligne qu'il n'y a pas assez d'informations disponibles sur le terrain en Libye, étant donné que le rapport de l'envoyé spécial désigné par le secrétaire général n'a pas été rendu. Par conséquent, il y a « relativement peu d'informations crédibles ». L'Inde déplore aussi le manque de « clarté sur les détails des mesures d'exécution, y compris qui participera, et avec quels actifs (*assets*), et comment ces mesures seront exactement mises en œuvre ». Cette fois-ci, Hardeep Singh Puri mentionne l'importance du « plein respect de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité territoriale de la Libye », tout

19. Mukherjee note que l'Inde a pris en réalité davantage part à des interventions militaires entre 1947 et 1989 qu'entre 1990 et 2005. Voir Rohan Mukherjee, « [Embattled Sovereignty: India, the UN and Humanitarian intervention](#) », série « India in Transition », Center for the Advanced Study of India, Université de Pennsylvanie, 11 février 2013.

20. Louis Charbonneau, « [U.N. Council to Vote on Libya but China a Wild Card](#) », Reuters, 26 février 2011. Traduction de l'auteur.

21. Correspondant spécial, « [India abstains from U.N. vote on Libya](#) », *The Hindu*, 19 mars 2011.

en soulignant que « l'Inde continue d'être profondément préoccupée par la détérioration de la situation humanitaire en Libye ». Comme le notent Dunne et Tait, New Delhi passe donc d'une position de « supporter actif » (*active follower*) avec la résolution 1970 à celle de « supporter passif » (*passive follower*) à la suite de son abstention sur la résolution 1973²². L'Inde revient ainsi plus clairement à une position soutenant le principe de souveraineté étatique.

Ce positionnement nuancé sur la R2P marque au moins deux évolutions dans la position indienne sur la souveraineté. D'une part, avec la R2P, l'image binaire d'une Inde *sovereignty hawk* qui s'opposerait à la promotion des droits de l'homme se complexifie un peu plus : d'abord, en votant en faveur de la résolution 1970 qui saisissait la CPI pour investigation, ensuite, en ne votant pas contre la résolution 1973 qui autorisait une action militaire. Dans le cas de la résolution 1970, accepter une saisine de la CPI représente pour l'Inde un certain changement de politique²³. En effet, l'Inde a réitéré sa position en faveur de la CPI lors d'une séance du Conseil de sécurité sur le cas de la Libye, le 7 novembre 2012, où elle a souligné de nouveau que « [tous] les auteurs suspectés de crimes devraient être poursuivis²⁴ ».

Ensuite, ce positionnement indien confirme un certain rapprochement avec la position occidentale (notamment des États-Unis) au détriment d'une ancienne solidarité avec le « tiers-monde » datant de la fin de la guerre froide²⁵. Selon l'expert en droit international Srinivas Burra, le positionnement indien sur la R2P n'aurait pas été possible il y a deux décennies. Cette évolution serait en partie due à la libéralisation de l'Inde qui, en compétition avec d'autres acteurs au niveau mondial depuis les années 1990, a dû reconfigurer sa place sur l'échiquier international et se projeter (de nouveau) au niveau international²⁶.

C'est dans cette perspective que l'on peut analyser la participation de l'Inde à la conférence des « amis de la Libye » organisée à Paris en septembre 2011. Le fait que la Libye y soit représentée par le Conseil national de transition semblait un peu plus contredire la position indienne traditionnelle qui consiste à protéger le principe de souveraineté étatique. Cependant cette participation est aussi conforme au désir de l'Inde de ne pas être marginalisée dans la communauté internationale, à sa disposition favorable au dialogue et à son intérêt pour l'aide humanitaire post-conflit.

Il reste qu'après avoir soutenu la résolution 1970 et permis à la résolution 1973 de passer, l'Inde est redevenue critique. Deux jours après le début de l'intervention militaire en Libye, le pays s'est opposé ouvertement aux frappes aériennes²⁷. Singh Puri a dénoncé la violation de la résolution 1973. Comme le notent Dunne et Tait, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ont fini par penser que « le comportement de l'OTAN [était] passé de manière décisive de la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne à la recherche

22. Tim Dunne et Sarah Teitt, « Contested Intervention: China, India, and the Responsibility to Protect », *Global Governance*, 21:3, 2015, p. 371-391.

23. Ian Hall, « Tilting at Windmills? The Indian Debate over the Responsibility to Protect after UNSC 1973 », *Global Responsibility to Protect*, 5:1, 2013, p. 84-108.

24. Traduction de l'auteur.

25. La relation de l'Inde avec l'ancien « tiers-monde » est complexe et dépasse le propos de cette note. Notons toutefois comme exemple d'un certain éloignement le fait que le Premier ministre Narendra Modi n'a pas participé aux sommets du Mouvement des non-alignés en 2017 et en 2019.

26. Entretien avec l'auteur, janvier 2020, New Delhi.

27. Tim Dunne et Sarah Teitt, « Contested Intervention: China, India, and the Responsibility to Protect », *op. cit.*, note 41.

active d'un changement de régime et [que] cela [avait] outrepassé le mandat de la résolution 1973 du Conseil de sécurité²⁸ ».

Au-delà des débats théoriques, le vrai problème de la R2P pour l'Inde reste la question de sa mise en œuvre. De manière générale, le cas de la Libye a prouvé la difficulté de concrétiser ce concept et a brisé le consensus à son sujet²⁹. Plusieurs questions cruciales se posent : d'abord, s'il y a un consensus sur la possibilité d'une intervention, qui évaluera concrètement et décidera quand la R2P devrait être appliquée et selon quelles modalités ? Ensuite, comment déterminer le seuil qui décide du moment où la norme des droits de l'homme supplante celle de la souveraineté des États ? Le critère proposé par le CIISE s'est avéré trop vague. Le document de 2005 ne spécifie pas comment la R2P sera mise en œuvre.

Puri s'est exprimé sur le problème de la mise en œuvre de la R2P à plusieurs reprises, soulignant que s'il y avait consensus sur les piliers I et II, en revanche le pilier III devait être discuté. Au dialogue du 5 septembre 2012, dans les débats qui ont suivi les rapports du secrétaire général, il a précisé que l'usage de la force devait se faire en dernier ressort et non unilatéralement, que la logique des piliers devait être séquentielle et qu'ainsi la « R2P devrait commencer par un engagement politique précoce [*early*] avec les parties concernées », en évitant la sélectivité. Il a promu l'idée de « dispositions dans la résolution concernant des mécanismes de suivi et de notification » et a soutenu la proposition brésilienne d'une « responsabilité tout en protégeant » pour « regagner le respect de la communauté internationale³⁰ ».

Exception parmi les démocraties, l'Inde a fait partie des pays qui ont essayé de changer la signification de la R2P en subordonnant cette dernière au principe de souveraineté nationale, sans pour autant rejeter le concept lui-même³¹.

Selon un expert indien, le fait que les résolutions 1970 et 1973 ont entraîné un changement de régime ont eu pour conséquence que ces dernières ont été interprétées par New Delhi comme *étant* un changement de régime. Ainsi, « alors que Puri était assez ouvert à l'idée de la R2P et prêt à prendre le risque de soutenir la résolution 1970 », l'Inde aurait éprouvé un « sentiment de trahison » et se serait montrée « très préoccupée » par le concept de la R2P³².

Ainsi, en dépit de certaines évolutions dans son positionnement sur les interventions militaires, l'Inde reste réticente envers un nouveau cadre normatif post-guerre froide liant droits de l'homme, promotion de la démocratie et interventions en pays tiers. Le pays a globalement conservé son discours traditionnel défendant le principe de non-ingérence et une interprétation restreinte de la Charte de l'ONU. Cependant, la réponse nuancée de l'Inde au cas de la Libye illustre les tensions croissantes dans la négociation de son identité internationale vis-à-vis des pays occidentaux et des pays du Sud.

28. *Ibid.*, p. 382. Traduction de l'auteur.

29. Universitaire indien, entretien, New York, novembre 2010.

30. Voir aussi l'entretien d'Hardeep Singh Puri, « [India's Ambassador shares his thoughts on R2P](#) », YouTube, mis en ligne le 18 janvier 2012.

31. Melinda Negrón-Gonzales et Michael Contarino, « Local Norms Matter: Understanding National Responses to the Responsibility to Protect », *Global Governance*, 20:2, 2014, p. 264.

32. Entretien, New York, novembre 2020.

Il est important à prendre en compte un effet de conjoncture avant d'apprécier la position indienne. Pour plusieurs analystes, le fait qu'au moment des résolutions 1970 et 1973 l'Inde était membre élu au Conseil de sécurité a beaucoup compté dans son positionnement favorable. Pour ce qui est de la résolution 1970, l'Inde aurait jugé qu'il était légitime de l'adopter parce qu'elle siégeait au Conseil (« aux commandes, il faut agir »)³³. Dans ce contexte, elle a eu le sentiment que c'était « son moment » (« *it was "our moment"* »)³⁴.

L'INDE ET LA R2P POST-2011

La position indienne sur la R2P post-Libye s'inscrit dans l'évolution globale du débat sur le sujet. Un analyste de l'International Crisis Group estime que « la R2P ne s'est jamais remise de la Libye. La manière dont l'OTAN a poursuivi Khadafi pèse sur les discussions sur le sujet... Cela a rendu difficile de justifier une intervention avec la R2P, que ce soit avec l'article 51 [de la Charte] ou le consentement du gouvernement³⁵ ». D'autant moins que les gouvernements populistes qui se sont formés ces dernières années ne veulent pas être impliqués dans les principes de cette notion, à moins qu'elle ne réponde à leurs intérêts fondamentaux³⁶. Cependant, cette situation n'a pas clos les débats globaux sur les droits de l'homme, l'interventionnisme, ou la protection humanitaire et civile, notamment dans la mesure où la protection civile reste une norme du maintien de la paix³⁷.

Si, en 2016, l'Inde a voté en faveur d'un débat formel sur la R2P pour l'année suivante, elle l'aurait fait sous la pression de l'Australie. Puis, en 2017, elle a fait une déclaration pour s'abstenir³⁸. Au dialogue interactif informel de l'Assemblée générale cette année-là sur la R2P, l'Inde a soutenu le principe mais a souligné qu'il fallait plus de discussions pour déterminer « quels instruments devraient être utilisés ; quels seuils activeraient les mesures préventives et qui les identifierait ; qui devrait être habilité pour les mettre en œuvre³⁹ ». Elle a rappelé aussi que, selon le dernier rapport du secrétaire général, la responsabilité de protéger passait d'abord par la prévention et que les politiques de renforcement de capacité des États devaient passer par une appropriation nationale (*nationally-owned*) plutôt que d'être imposées de l'extérieur. Elle a ainsi rappelé que « les Nations unies et les États membres, ainsi que les organisations régionales et sous-régionales, [devaient] être prêtes à offrir leur assistance telle que requise par l'État concerné, pour renforcer ses politiques et ses programmes, incluant le renforcement des capacités, pour protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité et aussi pour empêcher qu'ils ne se produisent⁴⁰ ». Cette déclaration reflète la

33. Directeur adjoint d'une ONG, entretien, New York, novembre 2019.

34. Universitaire indien, entretien, New York, novembre 2010.

35. Entretien, New York, novembre 2010.

36. Universitaire indien, entretien, New York, novembre 2010.

37. Expert sur l'ONU (milieu ONG), entretien, New York, novembre 2019.

38. Directeur adjoint d'une ONG, entretien, New York, novembre 2019.

39. Sandeep Kumar Bayyapu, [Déclaration officielle de l'Inde](#), Dialogue interactif informel sur la Responsabilité de protéger : « Implementing the Responsibility to Protect: Accountability for Prevention », Assemblée générale des Nations unies, 6 septembre 2017. Traduction de l'auteur.

40. *Ibid.* Traduction de l'auteur.

position indienne actuelle, qui n'a pas varié depuis le cas de la Libye : sans le renier, l'Inde fait preuve d'une grande prudence vis-à-vis du concept de la R2P, et témoigne d'une préférence pour une approche plus consensuelle de la protection des civils.

La position de l'Inde sur la protection des civils s'articule autour d'autres moyens que la R2P. New Delhi a activement aidé des gouvernements à protéger leurs populations civiles en reconstruisant ou en renforçant leurs institutions. C'est notamment le cas au Sud-Soudan et au Liberia, où l'Inde a participé avec la première unité féminine de casques bleus⁴¹. En 2006, le pays a en outre soutenu la création du Fonds pour la consolidation de la paix, un nouvel instrument financier créé par les Nations unies. En 2018, il a été membre de la Commission de consolidation de la paix, un organe consultatif de l'ONU dont le rôle est d'appuyer les efforts de paix dans les pays en conflit, en tant que l'un des cinq plus grands contributeurs de troupes et de membres de la police civile aux missions de l'ONU⁴². Enfin, notons que l'Inde pousse à une coopération avec les pays voisins et les organisations régionales telles que l'Union africaine.

Ces dernières années, les débats à l'ONU sur l'usage de la force et les interventions ont évolué. Comme le résume Savita Pawndey (Global Centre for the Responsibility to Protect, New York), « on est passé de grands engagements politiques à [la question] : qu'est-ce que les parties intéressées peuvent faire ? ». Plutôt que la question de l'usage de la force, celle qui est actuellement au centre de l'attention est désormais « comment les États peuvent mieux faire et comment la communauté internationale peut les aider⁴³ ? ». La nature des missions elles-mêmes a évolué. Leur budget ayant été réduit, les missions ont moins de moyens⁴⁴ et moins de troupes et se reconcentrent sur la médiation⁴⁵.

SITUATION ET PERSPECTIVES SOUS LES GOUVERNEMENTS MODI

Contrairement aux années 1950 où l'Inde brigait une position de leadership international aux Nations unies, l'Inde de Modi cherche relativement peu à avoir un impact sur les normes internationales. Le gouvernement a soutenu des initiatives très circonscrites, telles que le yoga (promouvant un « jour du yoga » aux Nations unies) ou des sujets spécifiques tels que la lutte contre le terrorisme. L'ONU reste un enjeu pour l'Inde dans la mesure où le pays prône toujours une réforme du Conseil de sécurité pour y être reconnu comme un membre permanent.

Sous Modi, l'Inde soutient plus fortement encore le principe de souveraineté étatique. Avec la décision de changer le statut de l'État du Cachemire en 2019, le gouvernement a

41. Ambassadeur indien en retraite, entretien, New Delhi, janvier 2020. Sur ce sujet, voir Samir Kumar Das, « [Capacity with responsibility: India's position on the protection of civilians](#) », NOREF Brief, Norwegian Peacebuilding Resource Centre, octobre 2012 ; détails disponibles sur le site de l'ambassade de l'Inde au Sud-Soudan, section « [Development Assistance Partnership](#) ».

42. Commission de consolidation de la paix, « [Membres de la Commission de consolidation de la paix en 2018](#) », site web des Nations unies.

43. Directeur adjoint d'une ONG, entretien, New York, novembre 2019.

44. Expert sur l'ONU (milieu académique), entretien, New York, novembre 2019.

45. Expert sur l'ONU (milieu ONG), entretien, New York, novembre 2019.

pris un risque diplomatique – bien que ce risque soit calculé dans la mesure où l'ONU est actuellement très affaiblie⁴⁶. Dans un contexte mondial où les États-Unis eux-mêmes remettent en question le multilatéralisme et le droit international comme fondements de l'organisation, l'Inde, moins soucieuse de respecter le droit international, adopte une tendance plus large.

New Delhi va toutefois devoir suivre de près l'évolution des rapports de force internationaux et leur traduction à l'ONU. Non seulement la compétition croissante entre les États-Unis et la Chine affecte le Conseil de sécurité, mais la Chine s'investit aussi de plus en plus dans les forums internationaux pour y promouvoir sa propre vision du monde, qui inclut notamment un multilatéralisme centré sur les États, comme le montre son activisme croissant au Conseil des droits de l'homme ces dernières années. Dans ce contexte, l'Inde a commencé à s'accorder avec les États-Unis pour bloquer certaines résolutions chinoises, par exemple sur la *Belt and Road Initiative*.

Globalement, il semble cependant de plus en plus clair que l'Inde est en train de se désengager de l'architecture de paix et de sécurité que représente l'ONU. Pour un analyste de l'International Crisis Group, le tournant s'est produit justement vers 2011, alors que l'Inde appelait instamment à une réforme du Conseil : les États-Unis l'ont soutenue pour la première fois ouvertement. Puis l'espoir indien s'est effondré lorsque, irrités que l'Inde ne les soutienne pas dans le cas de la Libye, ils lui ont retiré leur appui⁴⁷.

CONCLUSION

Près de dix ans après le cas de la Libye, l'Inde n'a jamais totalement souscrit au concept de la R2P, et elle affirme aujourd'hui plus que jamais l'importance du principe de souveraineté des États. On ne peut donc pas dire que sa position envers la R2P et l'usage de la force dans un cadre multilatéral soit déterminée par l'accroissement de ses capacités matérielles ou par son caractère formellement démocratique. On ne peut pas non plus affirmer qu'elle soit liée à sa perception d'être une puissance émergente qui peut et devrait jouer un plus grand rôle dans la gouvernance globale. La position de l'Inde sur la R2P s'appuie dans une large mesure sur la continuité d'une identité internationale ancienne, même si l'évolution de sa place dans le système international (notamment en raison de son rapprochement avec les États-Unis) a influencé sa réponse.

En théorie, la réponse nuancée de l'Inde envers la R2P laisse ouverte la question de la position du pays sur des interventions humanitaires à l'avenir. Cependant, la situation actuelle du Cachemire fait qu'il sera sans doute encore plus difficile pour l'Inde de plaider en faveur de la R2P dans le moyen terme.

L'auteur remercie Nicolas Blarel pour ses commentaires utiles, ainsi que les experts qui ont accepté d'être interviewés.

46. Expert sur l'ONU (milieu ONG), entretien, New York, novembre 2019.

47. Entretien, New York, novembre 2019.

Raphaëlle Khan est chercheuse associée à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM). Docteure en Histoire et Relations internationales du King's College à Londres, elle travaille sur la politique étrangère de l'Inde dans une perspective à la fois contemporaine et historique. Parmi ses récentes publications, elle a co-dirigé un ouvrage collectif intitulé *Theorizing Indian Foreign Policy* (Routledge, 2017) et a contribué à *Decolonization, Self-Determination, and the Rise of Global Human Rights Politics*, dirigé par A. Dirk Moses, Marco Duranti et Roland Burke (Cambridge University Press, 2020). Elle prépare un ouvrage sur le rôle de l'Inde dans la transformation de l'ordre international au XX^e siècle, à travers la contribution indienne aux débats sur le sens et la pratique de la souveraineté. Ses recherches actuelles portent également sur la politique étrangère de l'Inde comme puissance émergente dans les organisations internationales et dans l'océan Indien.

Contact : raphaelle.khan@irsem.fr