

L'Organisation des Nations Unies et la société civile

Merav DATAN

Le moment est critique pour l'ONU alors que l'attention mondiale est focalisée sur la violence sans limite que peut déclencher le terrorisme international. L'Organisation des Nations Unies doit, en effet, parvenir à jouer son rôle pour maintenir la paix et la sécurité internationales sinon elle tombera en désuétude. Ce succès passe par une meilleure utilisation des mécanismes de l'ONU en matière de prévention et de résolution des conflits, l'application de bonne foi des principes des Nations Unies concernant le développement durable, et le respect des concepts de responsabilité, de transparence et d'accessibilité. La capacité de l'ONU à relever ce défi dépendra de la confiance des États Membres dans l'Organisation et du soutien qui lui est manifesté dans le monde, en général, et plus particulièrement celui de membres actifs de la société civile qui cherchent, par leur action, à promouvoir la paix et la sécurité.

Les représentants de la société civile choisis par des organisations non gouvernementales reconnues par l'ONU comptent parmi les principaux partisans d'une meilleure utilisation de l'ONU. Leur rôle est essentiel pour ce qui est non seulement de porter à l'attention des Nations Unies des informations et des analyses qu'elles ne recevraient peut-être pas par la voie habituelle, mais aussi pour ce qui est d'interpréter et de faire connaître les travaux de l'ONU à d'autres secteurs de la société civile mondiale. Ceux qui préconisent d'autres solutions que la guerre négligent eux-mêmes souvent le rôle et le potentiel de l'ONU, hormis les allusions de pure forme qu'ils peuvent faire occasionnellement au renforcement de l'ONU sans donner aucune explication de fond. Les membres gouvernementaux et non gouvernementaux de la communauté des Nations Unies se doivent de préciser cette notion et de la communiquer au reste du monde.

Malheureusement, la réaction au siège de l'ONU à New York suite aux événements du 11 septembre 2001 laisse à penser que la route est encore longue avant que l'importance du travail des ONG soit comprise et appréciée. À un moment où il était crucial que l'ONU fit preuve de coopération et favorisât le renforcement de la confiance autour de valeurs et d'une vision communes, l'Organisation exclut catégoriquement tout un corps d'ambassadeurs de bonne volonté. Les représentants des ONG se virent ainsi interdire l'accès à l'ONU pendant près d'un mois après les événements du 11 septembre, tout comme le grand public. Les ONG continuèrent toutefois à défendre l'importance et l'accessibilité de l'ONU bien qu'elles n'eussent ni la possibilité de prendre connaissance d'informations cruciales ni celle d'interagir avec les délégués gouvernementaux (certains de ces délégués comptaient d'ailleurs sérieusement sur les informations et les analyses de sources non gouvernementales).

Aucun département ou agent ne peut être tenu à lui seul responsable de cette exclusion ou, plus généralement, de la complexité des processus qui font que, bien souvent, les ONG font les frais des failles du système des Nations Unies. Près de quatre semaines s'écoulèrent avant que l'accès des ONG ne revînt presque à la normale. Les négociations délicates qui rétablirent l'accès des ONG impliquaient le Service de sécurité et de sûreté de l'ONU, le Secrétariat de l'ONU et les ONG; tous souhaitaient que cet accès fût restauré. Pendant ce temps, les ONG tentèrent une fois de plus de souligner et de démontrer qu'elles avaient un rôle à jouer en tant que partenaires et qu'elles constituaient un élément de réponse et non pas une cause de problème. Nous dûmes souligner que nous soutenions pleinement les mesures de sécurité locales pour l'ONU – aurions-nous voulu accéder à un bâtiment qui était une cible potentielle pour des terroristes sans vouloir qu'il fût un lieu sûr ? – et rappelâmes aux autorités que notre travail visait un meilleur fonctionnement de l'ONU. Notre accès fut restauré en même temps que celui du grand public.

Cette expérience fut tout à la fois symbolique et symptomatique. Elle soulève toutefois des interrogations et des doutes sur les discours concernant la participation de la société civile dans les travaux de l'ONU; l'on est en droit de se demander s'il ne s'agirait pas simplement de bonnes paroles diplomatiques. Cela montre aussi que, malgré le processus complexe et souvent infernal qu'elles doivent subir pour être dûment accréditées par l'ONU, les ONG sont encore perçues dans les moments de crise comme faisant partie du monde extérieur.

La nature de la société civile

La société civile qui s'est constituée et évolue autour de l'ONU représente un large éventail d'intérêts, de connaissances, d'expériences, de professions et de compétences. En fait, l'expression « organisation non gouvernementale » est offensante pour certains et il est indiscutable qu'elle limite l'idée et la nature de l'interaction transnationale populaire, mais c'est ainsi que nous sommes désignés par l'article 71 de la Charte des Nations Unies. La Charte s'en remet d'ailleurs en dernier ressort aux États, plus particulièrement au gouvernement de toute organisation nationale, pour ce qui est de reconnaître les acteurs non étatiques, notamment les ONG qui opèrent dans cet État. En d'autres termes, un État peut bloquer la reconnaissance d'une ONG parce qu'il n'apprécie pas ce qu'elle fait dans le pays, en défendant, par exemple, la pratique démocratique ou les droits de l'homme.

Les acteurs non gouvernementaux ne constituent pas un groupe homogène. Ils sont souvent en désaccord sur les priorités, le fond et les tactiques, mais doivent coopérer s'ils veulent se faire entendre. Par exemple, dans certains milieux, la « société civile » comprend aussi le secteur des affaires – un groupe d'intérêts souvent en conflit avec les ONG des droits de l'homme, du développement ou de l'environnement. Aujourd'hui, des acteurs non gouvernementaux engagés dans une enceinte de l'ONU pourraient avoir des valeurs et des intérêts diamétralement opposés. Prenons, par exemple, le cas des questions liées à l'énergie. Les représentants de l'écologie et de l'industrie sont assis côte à côte, en tant qu'observateurs, même si ces derniers ont un meilleur accès, aussi bien aux niveaux officiel qu'informel, aux diplomates. Sur la question des enfants et la santé, les risques pour la santé liés à l'environnement durent être traités séparément pour déjouer l'impasse créée par certaines ONG qui insistaient pour que les recommandations globales pour la santé des enfants incorporent leur position contre l'avortement.

Malgré ces différences, les talents surhumains de négociation, de compromis et de coopération des ONG ne peuvent que profiter – et peut-être même servir d'exemple – à la communauté plus large de l'ONU.

Malgré ces différences, les talents surhumains de négociation, de compromis et de coopération des ONG ne peuvent que profiter – et peut-être même servir d'exemple – à la communauté plus large

de l'ONU, et notamment aux gouvernements des États Membres, aux organismes des Nations Unies et au personnel. Par exemple, lors de la conférence de juillet 2001 sur le commerce illicite des armes légères, des centaines de représentants d'ONG eurent une semaine pour négocier la répartition des sujets et du temps de parole pour le créneau de trois heures dont ils disposaient pour s'adresser à la conférence. Les 40 orateurs retenus représentaient les désaccords les plus radicaux sur la vie, la mort et l'emploi de la force, et même au sein de groupes partageant les mêmes valeurs, les priorités étaient diverses et complexes. Cette communauté réussit pourtant à diviser le temps qui lui était imparti et à coordonner les sujets; elle parvint même à produire un recueil de textes à temps pour la session.

Citons aussi l'exemple d'une rencontre de trois jours qui cherchait à favoriser l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), le résultat d'un processus engagé depuis quatre décennies dont l'avenir est aujourd'hui en jeu. La société civile, qui avait soutenu cette idée, put disposer de cinq minutes pour faire une présentation à la conférence. Bien que les progrès dépendent aujourd'hui plus des gouvernements, les représentants des ONG – en raison de leur expérience et de leurs compétences – peuvent et devraient participer. Malheureusement, l'intérêt des ONG pour la question n'est plus qu'une fraction de ce qu'il était au cours des décennies passées, en raison notamment de l'inaccessibilité du processus et de l'inefficacité du rôle des ONG à ce stade.

Modalités d'accès des ONG

Toutes les ONG qui travaillent avec les Nations Unies ont été évaluées par le biais d'un processus bureaucratique long, laborieux et hautement politique. Pour être reconnue par l'ONU, une ONG doit faire une demande d'accréditation auprès du Conseil économique et social ou du Département de l'information. Les ONG doivent satisfaire des critères stricts s'agissant de leurs structures de décision internes, leurs sources de financement et leur durée d'existence. Une demande d'accréditation doit comporter un questionnaire, un résumé et des pièces justificatives. Les demandes auprès du Conseil économique et social sont examinées avant d'être soumises au Comité chargé des organisations non gouvernementales. Le Comité étudie chaque demande et fait une recommandation, qui est ensuite transmise à la prochaine réunion du Conseil économique et social pour approbation finale. Ce processus peut prendre des années. Une fois qu'elles ont été reconnues et accréditées, les ONG doivent régulièrement renouveler leur statut ou, dans le cas d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social – le niveau d'accréditation le plus recherché en raison du plus large accès auquel il donne droit – soumettre un rapport quadriennal dans lequel elles précisent les activités qu'elles ont menées qui concourent à l'action des Nations Unies.

Sans cette accréditation, les ONG ne peuvent avoir accès de façon quotidienne aux bâtiments de l'ONU ni même participer aux séances publiques. Un autre mécanisme – qui varie selon les thèmes et l'organisme concerné – permet aux ONG spécialisées de faire une demande d'accréditation pour une conférence ou une réunion précise de l'ONU, et uniquement pour cette occasion. Ces ONG se concentrent souvent sur un problème particulier et ne sont, en général, pas intéressées par l'ensemble des travaux de l'ONU. Les ONG ne peuvent suivre et participer aux travaux de l'ONU que si elles disposent d'une accréditation du Conseil économique et social ou du Département de l'information, et même alors, elles ne disposent que d'un accès limité. Bien que le processus d'accréditation soit long et fastidieux, les ONG l'acceptent pour pouvoir travailler en coopération avec l'ONU et en faveur de l'Organisation.

De l'importance des acteurs non gouvernementaux

Pourquoi les ONG continuent-elles à soutenir le travail de l'ONU, tout en se battant pour faire entendre leur voix et jouer un rôle au sein de l'Organisation ? Nombreux sont ceux qui croient que l'ONU fut vraiment conçue pour instaurer un système capable de maintenir la paix et la sécurité internationales, mais qu'elle n'a pas encore eu de bonnes chances de réaliser son grand dessein. La Charte des Nations Unies constitue une base légale solide, mais quelque peu flexible. La vision d'un régime de paix et de sécurité internationales, implicite dans la Charte des Nations Unies, repose sur des structures et des mécanismes officiels et sur des règles et des principes explicites, ainsi que sur des éléments intangibles comme la coopération et la bonne foi. D'autres facteurs, comme la responsabilité et la transparence de l'action des États, et la mesure dans laquelle les États autorisent la participation d'acteurs non gouvernementaux, quoique difficile à évaluer, sont des éléments essentiels à la concrétisation de la vision de sécurité des Nations Unies. Cela vaut pour l'action ayant directement trait à la sécurité – comme le désarmement – et pour les travaux qui s'attaquent à la racine des problèmes de souffrance et des conflits, en s'intéressant notamment au développement.

En soutenant l'ONU, les ONG soutiennent en fait l'idée d'un monde où les conflits sont traités par le débat et le dialogue plutôt que par la force et la menace. Les représentants non gouvernementaux peuvent souvent être en désaccord avec les États Membres. En fait, certains représentants gouvernementaux estiment même que c'est là notre véritable rôle. Reste que plus ces différends sont manifestes et francs, meilleures sont les chances de trouver une solution ou, à tout le moins, des objectifs communs et d'autres approches. À ce niveau, les gouvernements peuvent être soit des alliés soit des obstacles. À vrai dire, il en est de même pour les ONG. Nous ne parlons pas d'une seule et même voix et ne pratiquons pas toujours la paix entre nous. Notre engagement reste néanmoins essentiel pour que la vision de la Charte devienne réalité et soit mise en œuvre sur le terrain.

La capacité de l'ONU à faire face aux changements et aux crises actuels aura une incidence déterminante sur sa survie et sa pertinence. La participation d'acteurs non gouvernementaux est un gage de flexibilité et d'adaptabilité dans la poursuite des objectifs de l'ONU ou dans la mise en œuvre de recommandations. Les connaissances spécialisées de certaines ONG, les données d'expérience de quelques autres, le contexte culturel et communal de nombreux groupes locaux qui n'ont même jamais entendu parler d'accréditation par le Conseil économique et social ou par le Département de l'information sont autant d'éléments cruciaux pour accomplir les tâches jugées essentielles par l'ONU dans la recherche de la paix et de la sécurité.

La mise en œuvre de la vision des Nations Unies dépend du jeu des puissances. Elle reflète donc la capacité globale d'identifier et poursuivre des intérêts communs sur le long terme. L'expérience, les connaissances, les compétences et l'engagement des acteurs non gouvernementaux qui soutiennent le système des Nations Unies sont vastes et instructifs. La communauté internationale et l'ONU doivent tirer profit de ces points forts.

Le prix Nobel de la paix qui vient d'être décerné à Kofi Annan et à l'ONU est une marque de confiance et d'espoir considérable de la part de la communauté internationale. Au cours de ses 56 années d'existence, l'ONU a accumulé un savoir considérable et appris à tirer les enseignements parfois difficiles de ses échecs et à recevoir, avec humilité, les critiques constructives de l'extérieur – et non pas seulement de l'intérieur – et fait preuve d'une volonté d'accepter et de s'adapter au changement. Cette entreprise pour une survie et une sécurité mondiale coordonnées ne pourra réussir que si elle est, à bien des égards, en phase avec l'impulsion de la communauté internationale. Si elle veut innover et être attentive, pour rester en harmonie avec les aspirations des peuples, l'ONU a besoin d'un renouveau régulier, grâce à de nouveaux protagonistes et un contact permanent avec la société civile, et plus particulièrement des représentants non gouvernementaux.

Conclusion

Les membres de la communauté non gouvernementale de l'ONU connaissent, mieux que quiconque, les sombres secrets peu diplomatiques de l'Organisation, la pléthore de protocoles et procédures, ainsi que les épreuves et les tourments que connaissent les délégués gouvernementaux de bonne volonté et de bonne foi qui cherchent à défendre le bien-être des hommes. Les ONG sont la plus petite des entités reconnues par l'ONU et nous connaissons, encore mieux que les gouvernements et le personnel de l'ONU, le décalage qui existe entre la procédure et le fond pour ce qui est de la mise en œuvre des valeurs des Nations Unies. Nous avons cependant appris à connaître les instruments de la diplomatie et nous ne discutons pas ouvertement de cette situation. En fait, nous défendons l'image de l'ONU contre les propos cyniques comme ceux récemment tenus par un policier dans un reportage télévisé à New York : « L'ONU ? Je croyais que tous ce que ces types savent faire c'est se garer en double file ! » Nous pourrions expliquer certaines choses à ce policier, mais nous préférons défendre la dignité et l'importance de l'ONU, tant que nous croyons qu'elle œuvre pour le monde, et tant qu'elle nous laisse faire notre travail.